UNIVERSITE DE VERSAILLES SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES

UFR DES SCIENCES SOCIALES ET HUMANITES

DECENTRALISATION, GOUVERNANCE PARTICIPATIVE ET DYNAMIQUES LOCALES DE DEVELOPPEMENT

Etude de cas en milieu rural au Bénin

Thèse de Doctorat en Sciences Economiques

(Arrêté du 25 Avril 2002)

Présentée et soutenue publiquement, le 30 octobre 2006.

HOUNMENOU G. Bernard

MEMBRES DU JURY:

Bernard PECQUEUR, *Professeur à l'Université Joseph Fourier/Grenoble - Rapporteur*

Aké G. M. N'GBO, *Professeur à l'Université de Cocody (Côte d'Ivoire) - Rapporteur*

Denis REQUIER-DESJARDINS, *Professeur à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines- Directeur de thèse*

Fulbert AMOUSSOUGA GERO, *Professeur à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin) - Directeur de thèse*

Marc BIED-CHARRETON, *Professeur émérite à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines- Examinateur*

José MUCHNIK, Directeur de recherche, INRA- *Examinateur.*

L'université de VERSAILLES SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

RESUME

La décentralisation est perçue en économie comme un outil permettant d'ajuster l'offre à la demande de biens collectifs. Dans les politiques publiques, sa mise en œuvre est souvent justifiée par des objectifs tels que la révélation des préférences locales, la promotion de la gouvernance participative et la proximité des acteurs dans la production de biens collectifs. Dans cette thèse, l'efficacité de la décentralisation est analysée par rapport à ces différents objectifs. Sur le plan théorique, la thèse s'appuie sur des travaux d'économie publique et d'économie institutionnelle complétés par la théorie de la gouvernance et l'économie de proximité. Au niveau empirique, les analyses de la thèse sont basées sur les dynamiques de production de biens collectifs en milieu rural au Bénin. Ces analyses montrent que la décentralisation constitue à la fois, un facteur de création de proximité et de révélation de préférences des acteurs locaux dans la production de biens collectifs. Dans un contexte de faible mobilité en milieu rural, la proximité des agents leur permet de coopérer et de révéler collectivement leurs préférences dans le cadre de cette production. A travers la participation des acteurs à la production collective, la décentralisation favorise l'émergence progressive de la gouvernance locale.

Mots clés : Décentralisation, gouvernance locale, proximité, révélation de préférences, milieu rural, Bénin.

SUMMARY: Decentralization, Participative Governance and Local Development Dynamics – A Case Study Based on Benin Rural Areas

Economics considers decentralization as a tool towards the adjustment of supply to collective goods demand. In public policies, its implementation is often justified by goals such as local preference revelation, governance promotion, or the proximity of the actors that contribute to the production of the collective goods. In this dissertation, the efficiency of decentralization is analyzed with respect to these various objectives. Theoretically, it relies on public and institutional economics studies, completed by other studies in the fields of governance theory and proximity economics. Empirically, the analyses of the dissertation rely on the dynamics of collective goods production in rural areas of Benin. Those analyses show that decentralization constitutes both a factor of proximity creation and of revelation of the local actors' preference, in the production of collective goods. In a context of low rural mobility, proximity enables the actors to cooperate and reveal their preference in the context of this production. Through the participation of the actors to collective production, decentralization triggers the progressive emergence of local governance.

REMERCIEMENTS

Mes remerciements vont d'abord à mes directeurs de thèse, les Professeurs Denis REQUIER-DESJARDINS et Fulbert AMOUSSOUGA GERO. Faisant preuve d'une grande disponibilité, le Professeur REQUIER-DESJARDINS m'a assuré un précieux soutien depuis la préparation du DEA (à l'université de Versailles SQY) jusqu'à l'achèvement de cette thèse. Le Professeur AMOUSSOUGA GERO a été dès le départ, le plus grand soutien pour mes travaux au Bénin. Ses divers appuis ont été déterminants dans la conduite de la thèse.

Je dois remercier le Professeur François-Régis MAHIEU de qui j'ai reçu une inspiration pour la conduite de mes travaux, depuis l'année du DEA. Pour la réalisation des travaux de terrain, la thèse a bénéficié de l'appui du GIS-Syal. Dans le cadre de cet appui, le soutien de M. José MUCHNIK a été déterminant. Qu'il trouve ici, l'expression de ma profonde reconnaissance. Aux rapporteurs et à l'ensemble des membres du jury, j'adresse mes sincères remerciements pour leur implication dans l'évaluation de cette thèse.

Je remercie également le Professeur Maturin NAGO (FSA/UAC) pour avoir favorisé au départ, l'ancrage institutionnel de la thèse au Bénin. Les travaux de terrain (enquêtes et entretiens) ont pu se dérouler grâce à la grande disponibilité et à l'aide de Bernard DOSSOU-YOVO et Firmin DAMASSOH (Castor Appui Conseils/ONG) et de Michel KPOYIN (Initiatives Développement). Je leur présente ici mes sincères remerciements. Que les divers acteurs impliqués dans ces enquêtes et entretiens de terrain trouvent également ici, l'expression de mes remerciements.

J'adresse à M. Marcellin KOUSSEMOU dont les conseils m'ont été utiles pendant ces années d'études, mes sincères remerciements. Durant ces longues années, j'ai bénéficié d'importants soutiens de la part de plusieurs amis. Très affectueusement, je remercie Olga KOUSSEMOU, Emmanuel BOKO, Thomas AHOUANSOU, Albéric MAYAKI, Nicolas AVOCE, Michel KPOYIN, Xavier ASSOGBA et Hortensia ACACHA.

Mes remerciements vont au personnel et aux membres du C3ED, au personnel du SDRV/UVSQ et à tous mes collègues. Je remercie particulièrement Sébastien BARILLOT, Jérôme BALLET, Fabien TALLEC, Andriananja H. RAKOTOVAO et Augendra BHUKUTH dont les observations et les soutiens m'ont été importants dans la finalisation de la thèse. Je tiens aussi à remercier les membres du personnel et les enseignants de la FASEG (UAC/Bénin).

SOMMAIRE

Titres **Pages**

- **Introduction générale**..... 1
- **Cadre méthodologique et contextuel**.....20
A- Présentation du milieu d'étude.....20
B- Cadre méthodologique.....37

Première Partie : La décentralisation et la gouvernance locale..... 47
Chapitre1- La décentralisation..... 50
1.1- Conceptions et limites de la décentralisation : revue de littérature.....50
1.2- Apports de l'analyse économique de la décentralisation.....65
1.3- Les expériences béninoises de la décentralisation : état des lieux..... 86
Chapitre2- La gouvernance locale.....109
2.1- Fondements théoriques de la gouvernance..... 109
2.2- Modes de gouvernance locale pendant la période 1990-2002.....120
2.3- La gouvernance locale dans le contexte de l'actuelle décentralisation démocratique136

Deuxième Partie : Dynamiques locales de développement.....153
Chapitre3 : Proximité et dynamiques collectives de développement.....156
3.1- Proximité et actions collectives..... 156
3.2- Dynamique organisationnelle en zone rurale béninoise.....173
Chapitre4- Révélation des préférences en développement.....218
4.1- Fondements théoriques de la révélation des préférences..... 219
4.2- Révélation des préférences au sein des communautés villageoises..... 233
4.3- Révélation des préférences au sein des organisations locales..... 251
4.4- Participation locale et rôles des partenaires dans la révélation des préférences des communautés villageoises..... 261
- Conclusion générale..... 279
- Bibliographie..... 289
- Liste des cartes, figures et tableaux 299
-Liste des sigles..... 301
- Annexes..... 304

INTRODUCTION

INTRODUCTION GENERALE

Les politiques économiques des années 1960 et 1970 dans les pays du Sud, notamment en Afrique sub-saharienne, ont donné des résultats mitigés. Marquées entre autres par l'interventionnisme étatique et l'offre gratuite de services publics, elles n'offraient pas de perspective viable à long terme. Il existe un large consensus sur le fait que les choix politiques de ces années ont engendré des déséquilibres macroéconomiques insupportables[1] et la réduction de l'esprit d'entreprise (PNUD, 1997). Par ailleurs, des opérations volontaristes et dirigistes du pouvoir qui caractérisaient ces politiques ont conduit à des choix qui n'ont pas toujours été compatibles avec les aspirations des communautés locales. Laissant de ce fait peu de place aux initiatives des populations à la base, elles n'ont pas pu améliorer les conditions de vie de celles-ci qui bien au contraire, ont vu leur état de pauvreté s'aggraver.

Pour inverser ces tendances économiques insoutenables à long terme, de nombreux pays ont été conduits à adopter des programmes d'ajustement structurel et de transition économique, à partir du début des années 1980. Ces programmes ont limité les interventions de l'Etat dans nombre de secteurs, aux services essentiels d'intérêt public.

La prestation apportée en matière de développement n'échappe pas à ces évolutions. Longtemps considérée comme un service public décrété, cette prestation a pris pendant longtemps la forme de service fourni sans contrepartie directe. Si une demande était formulée, sa structure, les types de projet et les montants associés étaient établis par des experts. La rentabilité de ces projets décrétés est apparue illusoire et depuis la fin des années 1980, le droit tutélaire de l'Etat et de ses experts sur le développement des populations a été remis en cause par un droit au développement des populations elles-mêmes. Dans cette optique, les institutions internationales ont recommandé aux Etats, l'élaboration des programmes avec les demandeurs de développement (Mahieu, 2004). Dans le tournant de ce changement de perspectives, de nouvelles orientations ont émergé dans la conduite des opérations de développement[2]. Ces orientations visent entre autres, la prise en compte des réalités locales et la responsabilisation des communautés dans la

[1] Surendettement, déficit budgétaire trop prononcé...

[2] Ces orientations s'inscrivent dans la même logique que l'approche nationale des programmes de développement. Apparue en 1991 au PNUD et à la BIRD lors des débats sur la dimension institutionnelle du sous développement, cette approche vise en particulier la révélation de la demande de développement par les nationaux (JARRET, MAHIEU et RAFFINOT, 1997).

gestion de leur processus de développement. Au nombre des mesures en cours dans plusieurs pays à cet effet, figure le renforcement institutionnel au plan local à travers la mise en œuvre de la politique de décentralisation.

Depuis la décennie 1980, la décentralisation des pouvoirs publics a suscité l'intérêt de nombreux pays dans le monde entier. Aussi bien dans les pays développés que dans les pays en voie de développement, le monopole des gouvernements centraux en matière de prise de décision est remis en question. Dans le monde occidental, la décentralisation est considérée comme un outil efficace de réorganisation du gouvernement, en vue de la prestation de services publics économiques à l'ère de « l'Etat post-providence » (Bennett, 1990 ; Wildasin, 1997). Les pays en développement se tournent quant à eux vers la décentralisation, pour échapper aux écueils d'une gestion inefficace et inefficiente de l'instabilité macroéconomique et d'une croissance économique inadéquate (Bird et Vaillancourt, 1997, 1999).

Parmi les justifications de la décentralisation, figurent la proximité des acteurs dans la gestion des affaires publiques, la prise en compte des réalités locales (révélation des préférences par les populations) et la gouvernance participative.

La décentralisation : facteur de création de proximité dans le processus de production de biens collectifs.

A travers la réduction de la sphère d'allocation de biens collectifs, la décentralisation vise la création au niveau local d'un cadre de proximité pour la production de ces biens. Le transfert de compétences liées à cette production aux collectivités territoriales décentralisées donne lieu à une proximité géographique entre populations et institutions de gestion des affaires publiques.

Le rapprochement des acteurs dans le processus de décision publique peut être considéré comme un élément favorable à leur mobilisation dans la poursuite d'objectifs communs. La convergence des acteurs autour des mêmes objectifs constitue un facteur de rapprochement dans des organisations au sein desquelles, ils coopèrent à la production collective (Olson, 1965). Ainsi, la décentralisation donne lieu à une structuration organisationnelle au plan local. Au-delà de cette proximité organisationnelle, le partage des règles liées à la production collective constitue pour les acteurs locaux, des facteurs de proximité institutionnelle (Gilly et Lung, 2004).

La proximité est considérée comme un élément de succès dans le processus de production collective. Elle constitue un facteur de convergence des stratégies des acteurs vers une vision collective de production. Elle est un élément important dans l'émergence du développement local. Ce dernier est en effet perçu comme tout processus de mobilisation d'acteurs locaux qui aboutit à l'élaboration d'une stratégie d'adaptation aux contraintes extérieures, sur la base d'une identification collective à une culture et à un territoire (Pecqueur, 1989).

La proximité sert de support à un modèle de développement porté par les acteurs locaux. A travers la concertation et la coopération entre ces derniers dans la définition et la mise en œuvre des priorités de leur localité, la proximité place ces acteurs au cœur du processus de décision relative à la production collective. Le rapprochement des acteurs locaux des niveaux de décisions relatives à cette production permet non seulement de prendre en compte leurs préférences, mais également de les faire participer dans le cadre d'une gouvernance, aux initiatives concourrant à leur bien-être commun (Shah, 1998).

La décentralisation : facteur de révélation des préférences au niveau local.

La décentralisation favorise le transfert de la compétence de l'offre de biens collectifs de l'Etat central aux circonscriptions de plus petites tailles (collectivités locales). Cette réduction de la sphère de fourniture de bien est supposée permettre aux citoyens d'exprimer et de faire prendre en compte leurs préférences. En théorie économique, la décentralisation est considérée comme un moyen d'optimiser l'allocation des biens collectifs et d'assurer sa cohésion avec les préférences des citoyens-consommateurs (Greffe, 1984). Suivant les hypothèses du fédéralisme fiscal (Tiébout, 1956), la recherche de l'optimum individuel amène le citoyen-consommateur à s'installer dans la collectivité qui offre un panier "impôts/biens collectifs locaux" le plus proche de ses goûts. A travers cette migration des citoyens au sein des collectivités locales, la décentralisation donne lieu à une révélation des préférences individuelles.

Au-delà des collectivités locales, la production décentralisée de biens collectifs peut amener les acteurs à révéler leurs préférences au sein d'autres unités institutionnelles (communautés villageoises, associations, ..) où ils prennent part à la production et à la consommation collectives (Buchanan, 1965 ; Jarret et Mahieu, 1998). Il peut être considéré que les préférences en cause dans les structures communautaires ou associatives émergent par action collective des agents en interaction. La mise en place d'une offre de biens collectifs au niveau local fait intervenir un processus d'action collective entre plusieurs

acteurs engagés dans le choix et la mise en œuvre de décisions de production de ces biens. L'engagement des acteurs dans la production collective dans leur milieu fait référence au développement local.

Le modèle de développement local, en opposition avec ceux du développement hiérarchique et par le haut, favorise le rôle des populations locales (Bailly et *al*, 1995). Ainsi le souligne J.P. Prod'homme : « *Il n'y aurait pas de développement local sans une volonté populaire et une démarche collective sur et pour un espace. Cette volonté consciente ou latente correspond à la capacité de l'ensemble des habitants, quels que soient leur position sociale et leur degré de responsabilité, à élaborer et à mettre en œuvre un projet collectif en rapport direct avec leurs aspirations, leurs besoins et les ressources locales* » (Prod'homme, 1996).

Le développement local apparaît comme un modèle de développement basé sur les préférences des acteurs locaux. Dans le cadre d'un développement local, l'exercice par les acteurs de compétences liées à la production de biens collectifs les amène à s'investir dans des actions qui prennent en compte leurs préférences. En favorisant la prise en compte des réalités locales dans la fourniture des biens collectifs, la décentralisation peut être considérée comme une stratégie de développement local.

La décentralisation : facteur de gouvernance et stratégie de développement local

L'une des justifications de la décentralisation est le contrôle du pouvoir par les administrés et la gestion participative. Elle fait appel à la capacité des populations et des institutions locales à prendre en charge la gestion de leurs propres affaires. Elle est considérée comme un facteur de renforcement des capacités des populations, notamment dans le domaine de contrôle et de participation aux décisions publiques. La possibilité offerte aux populations de participer au contrôle et à la prise de décisions liées à la production collective au niveau local permet leur familiarisation avec les modes de fonctionnement et un apprentissage de la gouvernance participative (Schneider, 1999). La décentralisation possède alors une dimension cognitive et améliore la capacité d'action collective des acteurs. Elle constitue de ce fait une stratégie de développement local. Ce dernier est en effet considéré comme un facteur de renforcement de la participation des populations dans la recherche de leur bien-être. Il implique que soient associés à la dynamique locale de production de biens collectifs, tous ceux qui participent à la vie économique et sociale d'un milieu (Frege, 1986 ; Greffe, 1984 ; PNUD, 1994).

En permettant aux populations de participer au contrôle et à la prise de décisions relatives à la production de biens collectifs au niveau local, la décentralisation est supposée favoriser le développement local à travers l'émergence d'une gouvernance participative. Il peut être aussi supposé qu'à travers cette proximité dans la prise de décisions publiques, la décentralisation permette aux acteurs locaux de coopérer à l'émergence de préférences communes dans la production de biens collectifs.

Certaines justifications de la décentralisation se basent sur son analyse néoclassique telle que présentée dans le modèle du fédéralisme fiscal. Elles mettent en effet l'accent sur la révélation des préférences des citoyens-consommateurs, à travers leur migration vers les collectivités locales à la recherche d'un optimum de consommation individuelle. Ceci suppose l'existence d'une offre variée de biens collectifs adaptée à la diversité des goûts des citoyens. D'autres justifications insistent sur le renforcement des capacités des acteurs à participer au choix et à la mise en œuvre des décisions relatives à la production de biens collectifs au niveau local. Ces décisions collectives correspondent à des préférences dont les mécanismes de révélation méritent d'être expliqués. Ces dernières justifications soulignent par ailleurs que la participation des acteurs au choix et à la mise en œuvre des décisions de production de biens collectifs favorise un apprentissage de la gouvernance locale. Il apparaît intéressant d'analyser les rapports de causalité entre celle-ci et la décentralisation.

Les justifications de la décentralisation portent également l'intérêt sur la création de la proximité dans la production de biens collectifs. Il est utile d'appréhender l'effet de la proximité sur cette production. Il est aussi important de savoir dans quels cadres de proximité intervient la production de biens collectifs au niveau local. Parmi les différents arguments, l'incidence de la proximité sur la révélation des préférences n'est pas abordée de façon explicite. Il s'avère alors intéressant d'étudier les interrelations entre ces deux éléments. L'ensemble des préoccupations ainsi évoquées amène à poser ici les questions spécifiques suivantes : La décentralisation conduit-elle à une offre variée de biens collectifs au niveau local ? La décentralisation a-t-elle une incidence sur la gouvernance participative ? La proximité favorise t-elle la production locale de biens collectifs ? La décentralisation favorise t-elle la révélation des préférences des acteurs locaux dans la production de biens collectifs ?

Ce travail de recherche se propose d'apporter des réponses à ces différentes questions à travers l'étude du thème intitulé : « **Décentralisation, Gouvernance participative et Dynamiques locales de développement** ». Par cette étude, la présente thèse répond principalement à la question de savoir, dans quelles mesures la décentralisation peut-elle être considérée comme un outil efficace dans la production de biens collectifs. Cette question renvoie notamment à celle de savoir, si la théorie néoclassique de la décentralisation (présentée dans le modèle du fédéralisme fiscal) rend compte suffisamment de la révélation des préférences liées à la production locale de biens collectifs ou s'il existe d'autres approches alternatives qui expliquent mieux l'expression de ces préférences.

Dans son développement, cette thèse analyse les résultats de travaux empiriques grâce à la mobilisation d'outils théoriques. Le terrain d'étude choisi pour les travaux empiriques de recherche est le milieu rural béninois, en l'occurrence les communes de Glazoué et de Savalou dans le département des Collines au centre et les communes d'Allada et de Toffo dans le département de l'Atlantique au sud du pays. Deux types de justification soutiennent ce choix : des justifications d'ordre national et des justifications de terrain.

Justifications liées au choix du pays

Les évolutions suivies par le Bénin depuis plus de quatre décennies concordent avec la situation générale qui a conduit plusieurs Etats du sud au processus de décentralisation. Après son indépendance en 1960, le Bénin (alors appelé Dahomey jusqu'en 1975) a connu plusieurs années de centralisme politique, notamment avec l'avènement du pouvoir militaire de 1972. Ce dernier avait opté pour le régime socialiste de 1974 à 1989. Les pratiques de ce régime ont beaucoup pesé sur la logique de planification du développement qui était purement centralisée. Le modèle de développement en cause n'a pu améliorer durablement les conditions de vie de la population béninoise. Elle a engendré la crise socio- économique de la fin des années 1980 ayant conduit le pays à la conférence historique des forces vives de la nation en février 1990. Les résolutions de cette conférence ont fait du Bénin, l'un des premiers pays africains à s'engager en 1990 sur la voie de la démocratie. Elles ont constitué le point de départ d'un nouveau mode de gouvernance caractérisé par le multipartisme politique et le libéralisme économique. Les mêmes résolutions ont recommandé la promotion de la

démocratie participative, à travers la mise en œuvre de la décentralisation. Après une décennie de préparation, cet approfondissement démocratique s'est concrétisé en 2003 avec l'aboutissement des processus d'élection et d'installation des élus communaux.

L'avènement de cette décentralisation démocratique institutionnalise la dynamique locale de production collective qui a émergé avec les réformes institutionnelles de 1990. Celles-ci ont en effet favorisé une libération des énergies au sein des populations, en particulier, celles du monde rural. Ainsi pendant la période 1990-2002, les acteurs locaux se sont mobilisés dans plusieurs localités du pays, à travers les communautés ou les organisations villageoises, pour la production locale de biens collectifs.

Le libéralisme économique intervenu au Bénin en 1990 a permis l'émergence d'une liberté associative et d'un processus de responsabilisation des populations et de l'ensemble de la société civile, dans la maîtrise d'ouvrage des opérations de développement. Cette mutation a engendré une évolution dans le paysage institutionnel du pays caractérisé par une prolifération d'organisations locales, notamment en zones rurales. La poursuite par leurs membres des objectifs de production de biens collectifs constitue l'une des principales raisons à l'origine de l'émergence de ces organisations. Dans ce climat de densité institutionnelle, la liberté associative permet à chaque individu de révéler ses préférences par rapport à la consommation de biens collectifs, en adhérant à différentes organisations dans son environnement.

Au-delà des considérations précédemment évoquées, le Bénin constitue l'un des principaux pays de l'Afrique de l'Ouest où la production cotonnière joue un rôle économique important sur les plans national et local. Dans certaines localités du pays, notamment celles des départements du centre et du septentrion, la production cotonnière donne lieu à une importante dynamique collective de production, à travers la mobilisation de ressources nécessaires aux investissements collectifs. Pour une bonne appréhension de la dynamique locale de production des biens collectifs sur les territoires béninois, il est intéressant d'étudier les mécanismes déterminant cette production, en prenant appui sur des localités aux caractéristiques différentes, notamment en matière de disponibilité de ressources cotonnières et d'expériences en développement local. L'implication des localités des départements des Collines et de l'Atlantique dans l'échantillon d'étude répond à ce besoin.

Justifications liées au choix des localités d'étude

Le choix des localités étudiées répond à deux principales justifications. Les localités des Collines figurent parmi les rares territoires à faire l'objet d'expérience de développement à l'échelle communale (celle des projets de territoire), en préfiguration au contexte de mise en œuvre du processus de décentralisation. Par ailleurs, le département des Collines fait partie des grandes régions de production cotonnière au Bénin. Les interventions autour de cette filière donnent lieu à une dynamique particulièrement remarquable, notamment en matière de production de biens collectifs. En effet, le dispositif organisationnel mis en place autour de la filière permet aux paysans structurés en groupements villageois, de mobiliser des ressources au profit de la production de biens collectifs dans leur milieu.

Quant aux communes de l'Atlantique, elles figurent parmi les localités du territoire béninois ne disposant pas réellement des deux atouts précédemment évoqués. Elles constituent en effet des localités non cotonnières caractérisées par une absence d'expériences préalables de développement participatif au niveau communal[3]. Le choix des communes de ce département aux côtés de celles des Collines est toutefois intéressant pour des questions d'analyse comparative. L'étude comparée des données relatives aux communes des deux départements permettra d'analyser les incidences respectives des expériences de développement local et des interventions cotonnières sur les dynamiques locales de production collective. De façon spécifique, ces analyses comparatives serviront à vérifier si ces deux types d'expérience ont donné aux territoires des Collines, des avantages comparatifs en termes de construction d'aptitudes favorables à la gouvernance, de révélation de préférences ou de participation des acteurs locaux aux initiatives collectives de développement. La conduite de ces analyses s'inscrit dans la poursuite des objectifs définis dans ce travail de recherche.

Objectifs de recherche

L'objectif général de la recherche est d'analyser les dynamiques locales de production de biens collectifs sur les territoires béninois[4]. Il s'agit d'identifier les mécanismes à travers lesquels intervient la production décentralisée de ces biens ainsi que les principaux facteurs déterminant cette dernière. Dans les analyses, l'intérêt sera porté sur les territoires ruraux.

[3] Il s'agit des expériences de la période précédant la mise en œuvre de la décentralisation en début 2003.
[4] Il s'agit essentiellement des territoires communaux et infra-communaux (arrondissements, villages).

Les objectifs spécifiques sont indiqués ci-après :

- Etudier les mécanismes traduisant la décentralisation de la production de biens collectifs au niveau des institutions locales. A travers cet objectif, l'incidence des changements institutionnels intervenus au Bénin en 1990 (démocratie et libéralisme économique) ainsi que celle de la décentralisation de 2003 sur la production de biens collectifs seront étudiées.

- Etudier les modes de fonctionnement et de coordination des acteurs (gouvernance) dans le cadre de la production locale de biens collectifs.

- Etudier les dynamiques de production collective qui tirent leur source dans l'existence de liens de proximité entre les acteurs au niveau local. Un intérêt particulier sera porté sur les dynamiques qui se manifestent au niveau organisationnel.

- Etudier les mécanismes de révélation des préférences des acteurs dans le cadre de la production locale de biens collectifs. Les incidences respectives de la proximité et de la décentralisation sur la révélation des préférences locales seront analysées à travers cet objectif. Une importance particulière sera ici accordée à l'étude du rôle des acteurs du marché de développement (partenaires, leaders communautaires, organisations locales, ..) dans la révélation des préférences locales.

Les analyses liées à ces différents objectifs passent par la combinaison de travaux théoriques et de résultats empiriques de recherche.

Cadre d'analyse

Les analyses de cette thèse s'articulent autour des quatre questions spécifiques posées dans la problématique. Le problème soulevé en première position est de savoir si la décentralisation donne lieu à une offre variée de biens collectifs au plan local. A travers ce problème, il se pose aussi celui de l'échelle institutionnelle d'allocation de biens collectifs au niveau local. Ces problèmes seront abordés grâce à la référence à certains travaux d'économie publique locale. Il s'agit en particulier des travaux de Oates (1972) sur le théorème de la décentralisation, ceux de Tiébout (1956) sur le fédéralisme fiscal et ceux de Buchanan (1965) sur la théorie des clubs.

Les conditions justifiant l'allocation décentralisée des biens collectifs locaux sont abordées en 1972 dans le modèle de Oates, à travers le théorème de la décentralisation. Ce théorème établit qu'en absence d'économie d'échelle (dans la fourniture de biens

collectifs) et d'externalités entre les juridictions, une détermination du niveau de consommation pour chaque unité (soit une détermination locale) assure un bien-être aussi élevé et généralement plus élevé qu'une définition uniforme et centralisée pour toutes les juridictions. Il accorde alors une présomption à la fourniture décentralisée des biens collectifs locaux afin de prendre en compte au mieux les préférences locales.

Les biens collectifs locaux présentent des caractéristiques particulières telles que l'existence de limite spatiale à l'incidence des utilités, les phénomènes de débordement, la congestion. Lorsque les phénomènes de débordement sont importants, la théorie suggère conformément à Oates (1972), une fusion des collectivités pour la production du même bien. Lorsqu'au contraire l'incidence des biens collectifs est géographiquement limitée, la caractéristique de non-exclusion[5] peut ne pas concerner tout le territoire en cause, mais des sous ensembles définis de façon variable selon le bien. La production des biens collectifs au niveau infra-territorial est plus indiquée dans ce cas. La correction des défauts liés à la production de ces biens est alors envisagée, à travers la diminution de la taille des collectivités afin d'obtenir un optimum pour les consommateurs-citoyens.

L'allocation des biens collectifs à travers la diminution de la taille des collectivités est analysée par Tiebout (1956) dans le modèle du fédéralisme fiscal. Il suggère dans ses analyses, un déplacement des consommateurs insatisfaits de la fourniture locale de biens collectifs pour s'installer dans les collectivités où ils égaliseront les avantages et les coûts marginaux entraînés par cette production. L'individu s'installera donc dans la collectivité qui offre un panier "impôts/ biens collectifs locaux" le plus proche de ses goûts. Les agents dont les goûts sont identiques seront regroupés dans les mêmes collectivités. Si les communes sont en situation de concurrence, la mobilité des agents peut traduire une révélation des préférences des "contribuables-citoyens". Cette analyse néoclassique de la décentralisation suppose une grande offre de combinaisons alternatives et donc un grand nombre de collectivités, chacune de celles-ci offrant des gammes différentes de biens collectifs locaux.

Outre la fourniture de biens collectifs par les collectivités locales, les travaux de Tiébout font référence aux éléments de fiscalité locale. Ces derniers ne font pas partie du centre d'intérêt de la présente thèse essentiellement axée sur l'étude de la dynamique locale de production de biens collectifs. Le modèle de Tiébout sera mobilisé pour analyser

[5] La non-exclusion constitue avec la non-rivalité, des principales caractéristiques communes aux biens collectifs.

l'offre de biens collectifs sur les territoires béninois pendant la période 1990-2002 et celle ouverte à partir de 2003. Pendant la période 1990-2002, la libéralisation des initiatives dans le domaine de la conduite des interventions en développement a donné lieu au désengagement progressif de l'Etat et à la responsabilisation graduelle de la société civile, dans la production de biens collectifs. Par ailleurs, les textes régissant l'actuelle décentralisation[6] confèrent aux communes du pays, certaines compétences dans la production de plusieurs types de biens collectifs. Sur nombre de territoires, les populations et divers types d'acteurs locaux sont consultés en vue du choix et de la planification des initiatives de production de biens collectifs au niveau communal. L'analyse des informations collectées sur les communes étudiées permettra de vérifier si la décentralisation conduit au Bénin, à une offre variée de biens collectifs sur les territoires locaux. Les travaux permettront d'appréhender ici la pertinence de la théorie néoclassique de la décentralisation[7] dans l'explication de la révélation des préférences des acteurs en matière de production de biens collectifs.

Les analyses précédentes sur la décentralisation proposent des solutions relatives à une allocation efficiente des biens collectifs en ce qui concerne notamment la prise en compte du phénomène de débordement et l'optimisation de la fourniture de ces biens pour les consommateurs-citoyens. Toutefois, elles ne règlent pas le problème de la sous-allocation qui accompagne la difficulté relative à la révélation de préférences individuelles, du fait de la présence de cavaliers clandestins au sein de la communauté. Cette difficulté est prise en compte dans la théorie des clubs dont les travaux remontent à Buchanan (1965). Cette théorie propose un mode de compensation des externalités liées aux effets de congestion engendrés notamment par la présence des passagers clandestins.

Buchanan analyse la résolution de ce problème de sous allocation des biens collectifs par un dispositif d'exclusion spécifique au club. Le modèle met en jeu un processus dynamique faisant intervenir soit l'inclusion, soit l'exclusion et qui correspond à la révélation sincère des préférences individuelles. En effet, lorsque le bénéfice total individuel des membres du club est inférieur au coût total individuel, le club n'est pas attractif mais devient dissuasif. Les membres les moins motivés quittent le club jusqu'à l'atteinte d'une taille optimale correspondant à une égalité subjective retrouvée du bénéfice et du coût par membre. La recherche d'un optimum de consommation individuelle dépend

[6] Celle concernant la période ouverte à partir de 2003.
[7] Telle que présentée dans le fédéralisme fiscal.

simultanément de deux éléments : la quantité de bien distribué et la taille du groupe. Dans cette thèse, la théorie des clubs sera mobilisée dans l'analyse de la production associative de biens collectifs au sein des organisations locales, notamment les groupements villageois (en zones cotonnières) et les groupements à vocation coopérative.

Grâce aux apports théoriques précédents, les systèmes de production de biens collectifs dans les zones rurales béninoises seront étudiés. Leur analyse permettra de répondre à la question concernant la nature de la circonscription de fourniture des biens collectifs locaux.

La deuxième question spécifique posée dans la problématique est relative aux interrelations entre le processus de décentralisation et l'émergence de la gouvernance participative au niveau local. Cette question sera abordée après une mobilisation de travaux théoriques sur la gouvernance. Celle-ci fait appel à un mode de coordination entre acteurs de nature variée dans un processus collectif de production. Au plan local, la gouvernance traduit un mode de coordination d'une diversité d'acteurs en interaction en vue de la définition et de la mise en œuvre d'une politique publique cohérente sur un territoire (Le Gales, 1995 ; Padioleau, 1991 ; Gaudin, 1998...). La gouvernance locale se rapporte donc à une coordination des acteurs engagés dans la production de biens collectifs au plan local.

La décentralisation est considérée comme un élément d'apprentissage de la gouvernance locale. La participation des acteurs à la production locale de biens collectifs permet leur familiarisation avec les modes de fonctionnement liés à la coordination de cette production. Ainsi, l'existence d'une dynamique locale de production de biens collectifs sur un territoire peut favoriser au niveau de dernier, l'émergence d'une gouvernance participative. Ces éléments permettent de formuler l'hypothèse suivante :

Première hypothèse :

La dynamique locale de production induite par les expériences cotonnières et les projets de territoire dans les communes des Collines donne à ces dernières, un avantage en matière d'apprentissage de la gouvernance (comparativement à leurs homologues de l'Atlantique). Cette situation permet aux acteurs des Collines une plus grande agilité dans la mise en place d'institutions de production de biens collectifs, à l'avènement de la décentralisation démocratique en 2003.

Les analyses relatives à cette hypothèse seront conduites grâce à une étude des modes de gouvernance dont les territoires de l'échantillon ont fait l'objet, pendant les

périodes 1990-2002 et celle ouverte à partir de 2003[8]. Sur chaque territoire, l'incidence des expériences de la période 1990-2002 sur la capacité collective des acteurs à conduire le développement de leur milieu à l'avènement du processus de décentralisation de 2003 sera étudiée.

La troisième question spécifique posée dans problématique renvoie à l'étude de l'incidence de la proximité des acteurs sur la production locale de biens collectifs. Pour aborder cette question, des travaux théoriques récents sur la proximité seront mobilisés. La proximité se décline en trois principales dimensions : la proximité géographique, la proximité organisationnelle et la proximité institutionnelle (Gilly et Torre, 2000 ; Colletis et *al*, 1993).

La proximité géographique fait référence à la séparation dans l'espace et à des liens en termes de distance. L'une des externalités de la proximité géographique, notamment celle qui se manifeste entre les acteurs menant des activités économiques similaires ou voisines est la conduite d'action collective (Schmitz, 1995). Dans la proximité institutionnelle, la référence est faite par des acteurs à des représentations ou valeurs communes. Ceci favorise la coordination des comportements individuels dans le sens de la conduite d'action collective. L'incidence de cette deuxième forme de proximité sur la production collective locale a été analysée grâce à la mobilisation de la théorie institutionnelle. Quant à la proximité organisationnelle, elle renvoie aux interactions entre acteurs (individuels et collectifs) et à la dimension collective à l'intérieur (ou entre) des organisations reposant sur un cadre cognitif commun. Selon Olson (1965), les organisations tirent leur origine dans la poursuite par leurs membres d'intérêts qui leur sont communs. Les actions menées dans ce cadre donnent lieu à la production de biens collectifs (Olson, 1965). Ces éléments de littérature permettent de formuler l'hypothèse suivante :

Deuxième hypothèse :

La proximité, notamment celle qui se manifeste au niveau des organisations d'un territoire, constitue un facteur favorable à la production locale de biens collectifs.

Les analyses liées à cette hypothèse seront conduites à travers l'étude de la dynamique de production collective des principaux types d'organisation locale identifiés dans la zone rurale béninoise. Une catégorisation de ces organisations sera faite sur la base

[8] 1990-2002 correspond à la période précédant l'actuel processus de décentralisation.

de critères typologiques[9]. Dans chacune des catégories identifiées, la dynamique des organisations en matière de production de biens collectifs sera étudiée.

L'interrogation suscitée en quatrième position par la problématique se rapporte à l'incidence de la décentralisation sur la révélation des préférences locales. L'étude de cette question amène à aborder celle des mécanismes de révélation des préférences des acteurs locaux. Cette étude conduit aussi à poser la question de l'incidence de la proximité des acteurs sur la révélation des préférences.

Ces questions seront étudiées grâce à la mobilisation des travaux se rapportant dans un premier temps à la théorie de la contrainte et à la théorie de l'échange volontaire. Deux autres courants théoriques permettent de relativiser les positions plus extrêmes des deux précédentes. Il s'agit des travaux portant sur la révélation des préférences dans le cadre des associations volontaires et ceux relevant du développement de la théorie institutionnelle dans le domaine.

La théorie de l'échange volontaire accorde à la satisfaction des besoins tels qu'ils sont exprimés par les individus eux-mêmes, la place centrale qu'elle occupe dans la théorie du fonctionnement des marchés (Wicksell, 1896 ; Lindahl, 1919). Cette théorie considère l'Etat comme une entreprise spécialisée dans la production de biens publics en fonction de la demande des particuliers. Il y a une demande de biens publics par les individus et chacun d'eux est appelé à contribuer volontairement au financement de la production de ces biens en fonction des satisfactions qu'il en tire. Il obtiendra une certaine quantité de bien public au prix qu'il est prêt à payer. Il y a échange volontaire et la liberté de l'individu est conservée.

La théorie de la contrainte est quant à elle, une théorie qui oppose à la définition des biens publics une conception « essentialiste ». Suivant celle-ci, il s'agit des biens qui correspondent à l'intérêt général et qui s'imposent plus aux hommes qu'ils ne sont définis librement. La recherche de cet intérêt général impose de remettre leur fourniture à la discrétion de l'Etat. Compte tenu de ses fonctions tutélaires, l'Etat détermine quels sont les services publics qui permettent à la fois la satisfaction des intérêts particuliers et la maximisation de l'intérêt collectif. Dans cette logique, les services publics ne sont ni échangés ni vendus, mais attribués gratuitement ou contre le paiement d'un tarif

[9] Il s'agit des critères tels que la nature des activités (marchandes ou non marchandes), le type de ressources mobilisées (marchandes, non marchandes, non monétaires), le public visé par la production collective... Ces critères font partie de ceux utilisés dans la définition des entreprises sociales (OCDE, 1999 ; Maiello, 1997 ; Laville et Nyssens, 2003 ; Nyssens, 2004).

subventionné. Le financement de ces services est assuré par les contribuables via la budgétisation, indépendamment de leur utilisation effective. Ce financement des dépenses publiques se fait par prélèvement autoritaire sur les ressources des individus. Il s'agit là d'une contrainte dont l'objectif est l'intérêt général (Wolfelsperger, 1975).

Parmi les modèles qui analysent la révélation des préférences dans le cadre des associations volontaires, figurent le fédéralisme fiscal (Tiébout, 1956) et la théorie des clubs (Buchanan, 1965). Suivant ces deux théories, les agents dont les goûts sont identiques se retrouvent dans des communautés homogènes du point de vue des préférences individuelles.

Dans la théorie des clubs, il est question des comportements des individus rationnels organisés au sein d'une structure collective (communauté) dont le but est de faire valoir un intérêt commun (production ou consommation de bien collectif). Elle suggère une pratique volontaire de l'exclusion qui repose sur la révélation sincère des préférences individuelles. Celle-ci correspond à la décision volontaire d'un individu d'entrer ou de quitter la communauté de consommation de bien collectif. A l'intérieur de cette communauté, les agents sont tenus par une obligation dans leur contribution à la production de bien collectif. Tous les membres sont considérés comme des consommateurs du bien et sont tenus de respecter les règles liées à cette consommation, notamment l'apport de leur contribution à la production. Ils sont tous concernés par une obligation d'usage du bien. Cette obligation contraint chaque individu à consommer les quantités de bien collectif qui lui sont proposées. Il s'agit d'une consommation obligatoire (Bénard, 1985). En combinant le principe de l'adhésion volontaire de l'individu au club et celui de son obligation à contribuer à la production de ce dernier, cette théorie nuance l'opposition entre les deux modèles extrêmes (la contrainte et l'échange volontaire) et leur est intermédiaire.

La logique développée par les modèles qui s'appuient sur les associations volontaires des agents, amène à la considération selon laquelle, en cherchant à satisfaire leurs besoins de consommation de biens collectifs, les individus se regroupent dans des communautés homogènes où ils peuvent mieux révéler leurs préférences. Cette considération peut être appuyée par les analyses de Jarret et Mahieu (1998) selon lesquelles les associations volontaires (mutuelles, associations de ressortissants, groupements coopératifs, tontines) constituent de bons systèmes de révélation de

préférence, notamment en Afrique de l'Ouest. Ces éléments permettent de formuler l'hypothèse ci-après :

Troisième hypothèse :

Les organisations locales constituent un important facteur de révélation des préférences des acteurs en milieu rural béninois. En zones cotonnières (cas du département des Collines), les organisations du réseau des Groupements Villageois (GV) qui se chargent de la gestion de la filière coton ont une incidence notable dans la révélation des préférences des populations, compte tenu du dynamisme induit par la gestion de cette filière au niveau des acteurs.

L'étude de cette hypothèse se basera sur l'analyse de l'incidence des organisations locales dans les décisions de production de biens collectifs au niveau des communautés villageoises. Dans les Collines, le pouvoir des groupements villageois dans le choix et le financement des initiatives de production collective sera particulièrement analysé.

Les analyses de la théorie de l'échange volontaire en matière d'allocation de biens collectifs sont relatives aux préférences individuelles. Sur la question des préférences collectives, elles ne donnent pas d'indication sur les mécanismes par lesquels celles-ci sont révélées. Cette préoccupation est prise en compte dans les développements de la théorie institutionnelle.

La théorie institutionnelle ne confère ni à l'échange ni à la contrainte, un rôle explicatif unique pour rendre compte de la manière dont sont prises les décisions collectives. Dans cette théorie, il n'est pas supposé qu'il existe à côté d'un ordre de préférence purement personnel, un ordre de préférence correspondant à l'intérêt général, sans qu'il y ait un lien entre les deux ; l'un se révélant sur le marché et l'autre dans le domaine des décisions publiques. Les mécanismes de décision collective peuvent agir de manière spécifique, comme moyens de révélation et de réalisation des tendances non strictement égoïstes des individus.

Au niveau de la théorie institutionnelle, la logique utilitaire du comportement individuel se trouve reconstituée avec un degré plus élevé de généralité. L'intervention des institutions permet de retrouver au-delà des intérêts individuels, une certaine notion de l'intérêt collectif. Le processus qui conduit à l'émergence des décisions collectives met en évidence leur caractère collectif et négocié. L'expression de ces décisions intervient au bout des transactions coordonnées par des dispositifs institutionnels. Suivant cette théorie,

l'ordre social correspond à un compromis entre les intérêts et non à l'agrégation des décisions individuelles indépendantes les unes des autres (Brousseau, 1993 ; Walliser, 1989). Les analyses de la théorie institutionnelle et celles de la théorie de l'échange volontaire permettent de formuler l'hypothèse ci-après :

Quatrième hypothèse

Dans la recherche de leur bien-être, les acteurs locaux révèlent de façon autonome des préférences collectives et contribuent à travers leur participation à la production des biens qui en découlent.

La vérification de ce cette hypothèse passera par l'étude des mécanismes de révélation des préférences liées aux initiatives de production collective des acteurs locaux (communautés et organisations villageoises). Elle se basera aussi sur l'analyse de la participation des acteurs villageois, dans la mise en œuvre des initiatives de production collective de leur localité. Les rôles joués par les acteurs externes (Etat, ONG, autres partenaires) dans le choix et la mise en œuvre de ces initiatives seront étudiés dans le cadre de cette hypothèse.

Au niveau empirique, l'étude de la révélation des préférences locales se basera essentiellement sur les actions de production collective des communautés villageoises et sur celles des organisations locales. Pour appréhender l'incidence de la décentralisation démocratique de 2003 sur la révélation des préférences locales, la dynamique collective des acteurs dans le cadre de l'élaboration de plans de développement des communes sera étudiée.

Les données empiriques mobilisées dans cette thèse ont été collectées à partir des travaux de terrain dont la méthodologie est sommairement présentée ici.

Méthodologie et démarche de présentation

Les travaux de terrain ont d'une façon générale procédé à une combinaison de méthodes quantitative et qualitative de recherche, avec une conduite conjointe d'enquêtes et d'entretiens auprès des représentants de communautés villageoises et d'organisations locales. D'autres entretiens ont été conduits auprès des élus locaux (maires et chefs d'arrondissement) et des représentants de partenaires d'appui (ONG, services techniques de l'Etat, structures d'appui à la décentralisation...).

Les enquêtes ont surtout porté sur les mécanismes d'émergence des préférences liées aux actions en développement conduites par les communautés et les organisations locales. Ces enquêtes ont concerné un échantillon de villages répartis dans les quatre communes étudiées. Les variables telles que les procédures et les modes de révélation des préférences, les rôles des divers acteurs, en particulier ceux des organisations locales dans les choix de production collective ont fait l'objet de la collecte des données.

Dans son développement, la présente thèse s'articule en deux parties précédées d'un cadre contextuel et méthodologique. Outre la méthodologie générale de l'étude, ce cadre expose des éléments relatifs à la présentation du milieu d'étude.

La première partie présente la décentralisation et la gouvernance locale, compte tenu de la complémentarité des analyses se rapportant à ces deux éléments. Elle se compose de deux chapitres à travers lesquels des réponses seront apportées aux deux premières questions de la problématique.

Après une revue de littérature sur les conceptions, la typologie et les limites de la décentralisation, le premier chapitre présente les apports de l'analyse économique sur le sujet. A partir des difficultés liées à la nature des biens collectifs, les modèles théoriques faisant recours à la décentralisation comme solution à une allocation optimale de ces biens ont été présentés dans le chapitre. Sur la base des éléments théoriques mobilisés, les expériences béninoises de décentralisation, notamment celle concernant la période 1990-2002 et celle en cours depuis 2003 ont été analysées dans ce chapitre. En effet, l'incidence du libéralisme intervenu dans le pays à partir de 1990 et celle de la décentralisation démocratique de 2003 sur la production locale de biens collectifs ont fait l'objet des analyses du chapitre.

Le deuxième chapitre est consacré aux analyses sur la gouvernance locale. Après une présentation du concept de gouvernance et de son articulation avec la décentralisation, ce chapitre étudie les formes de gouvernance participative qui caractérisent la dynamique de production de biens collectifs sur les territoires étudiés pendant les périodes 1990-2002 et celle ouverte à partir de 2003. Les analyses de ce chapitre qui complètent celles du premier permettent d'étudier les incidences des formes de gouvernance de la période 1990-2002 sur celles de la dernière période.

Tenant compte des interrelations qui sont supposées exister entre la proximité des acteurs et la révélation des préférences locales, ces deux éléments sont abordés dans la

deuxième partie consacrée aux dynamiques locales de développement. Elle se compose de deux chapitres (le 3ème et le 4ème).

Le troisième chapitre présente les analyses liées à la proximité et aux dynamiques collectives de développement. Dans ce chapitre, des éléments de réponses seront apportés à la question relative à l'incidence de la proximité sur la production locale de biens collectifs. Après une référence à des travaux théoriques abordant la notion de proximité sous ses principales dimensions, le chapitre présente les implications de celles-ci en terme de conduite d'action collective. Le chapitre analyse la dynamique de production de biens collectifs au sein des principaux types d'organisation locale identifiés sur les territoires étudiés. A ce titre, les organisations paysannes, les organisations de fourniture de services collectifs à caractère marchand et les organisations d'assistance aux initiatives locales de développement sont étudiées.

Dans le dernier chapitre, les analyses seront menées autour de la quatrième question spécifique de la problématique. Les travaux théoriques et les résultats d'études empiriques sur la révélation de préférences des acteurs locaux dans la production de biens collectifs y sont mobilisés. Le chapitre fait recours à la théorie de l'échange volontaire, la théorie de la contrainte, la théorie institutionnelle et à d'autres modèles relatifs à la révélation de préférences dans le cadre des associations volontaires (la théorie des clubs en particulier). Dans ce chapitre, des apports de la littérature sur les mécanismes de décision collective sont mobilisés. Le chapitre présente et analyse les résultats des travaux d'enquête sur les mécanismes de révélation de préférences au sein des communautés villageoises et des organisations locales. A travers ces résultats, les incidences respectives de la décentralisation et de la proximité sur la révélation des préférences seront étudiées. Les acteurs déterminants dans la révélation des préférences des communautés et des organisations locales seront identifiés à travers les analyses du chapitre. Ce dernier étudie l'incidence des organisations locales dans les choix de production collective des communautés. La participation des acteurs villageois et les rôles des partenaires externes dans la production collective locale seront aussi étudiés dans ce chapitre.

CADRE CONTEXTUEL ET METHODOLOGIQUE

A- Présentation du milieu d'étude

a- Présentation générale du Bénin

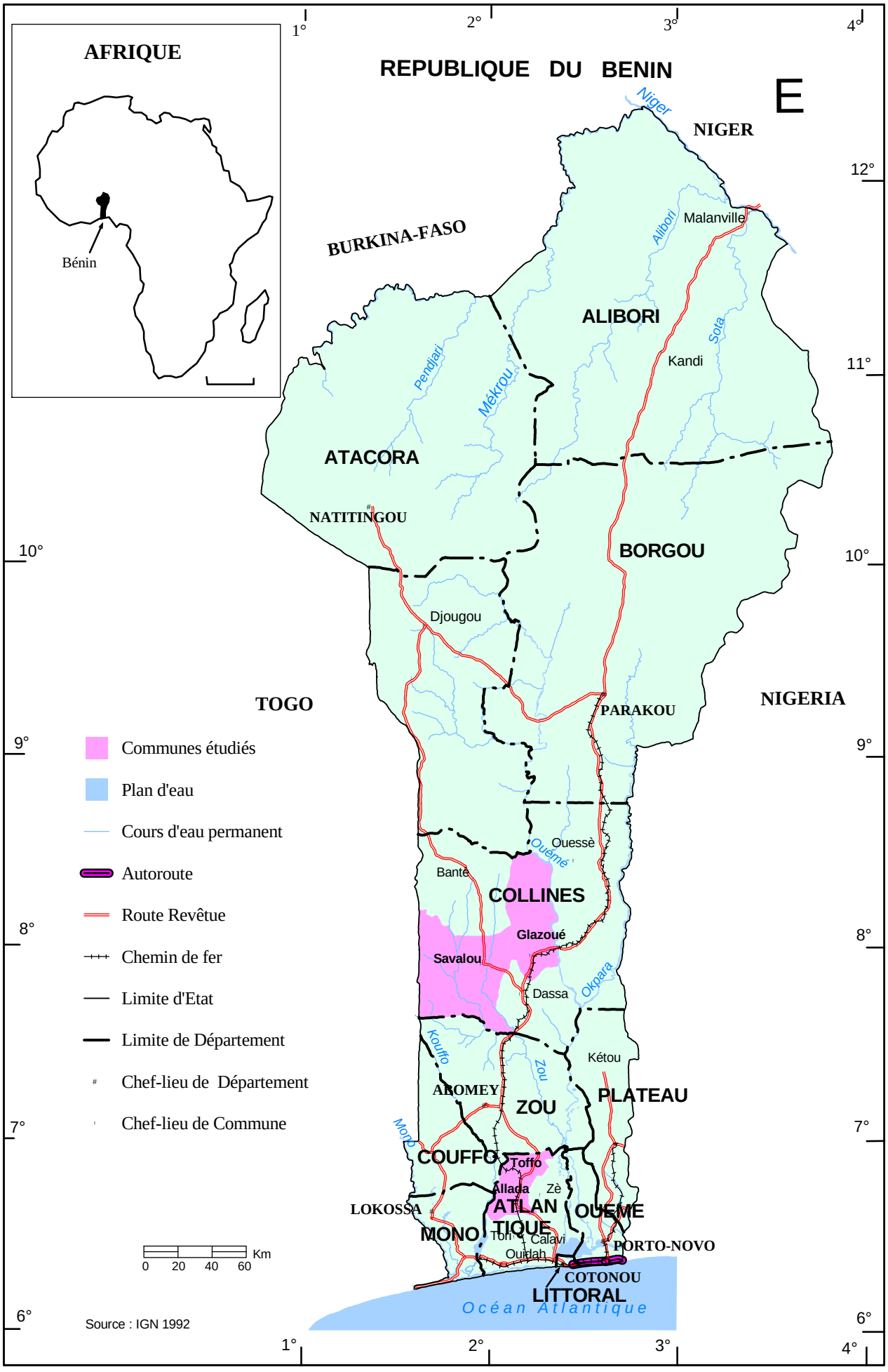
D'une superficie d'environ 115 762 km2[10], le Bénin est un pays côtier de l'Afrique de l'Ouest situé entre les parallèles 6°30 et 12°30 de latitude Nord et les méridiens 1° et 3°40 de longitude Est. Il est limité à l'Est par le Nigeria, au Nord par le Niger et le Burkina-Faso et à l'ouest par le Togo (Voir carte du Bénin).

La population béninoise estimée en 2002 à 6 769 914 habitants vit pour près des deux tiers en zone rurale. Cette population est composée de plus d'une vingtaine d'ethnies dominées par les Fons (environ 54 %) plus concentrés au sud. La population active est estimée à près de 42% de la population totale[11]. Celle-ci est répartie à 54 % dans le secteur primaire, 10% dans le secondaire et 36% dans le tertiaire dominé par le commerce. Le taux de croissance démographique du pays est estimé en 2003 à environ 2.7%[12].

Les principales agglomérations du pays sont constituées par les villes de Cotonou (capitale économique), Porto-Novo (capitale administrative et politique) au sud et Parakou au Nord. Ces villes ont une population estimée respectivement en 2002 à 665.100, 223.552 et 149.819 habitants.

Sur le plan de l'organisation administrative, le territoire béninois est actuellement réparti en 12 départements et en 77 communes dont 3 sont à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo, Parakou). Chaque département est administré par un préfet nommé par le gouvernement. Celui-ci assure la tutelle des communes de son département. Dans chaque commune, l'administration et la gestion des affaires du territoire sont assurées par un conseil communal constitué de conseillers élus au suffrage universel direct par la population communale. Les conseils communaux élisent en leur sein un maire et des adjoints qui constituent l'organe exécutif de gestion de la commune. Chaque commune est subdivisée en arrondissements dirigés chacun par un chef nommé par le maire parmi les membres de son conseil.

[10] Rapport d'Exécution de la Surveillance Multilatérale de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), Décembre 2003.
[11] Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2002- Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE)- République du Bénin, 2003 :
[12] Banque de France (2003) : Rapport annuel sur la zone franc.


AFRIQUE
Bénin
REPUBLIQUE DU BENIN
E
NIGER
Niger
BURKINA-FASO
Alibori
Malanville
ALIBORI
Kandi
Sota
Pendjari
Mékrou
ATACORA
NATITINGOU
BORGOU
Djougou
PARAKOU
TOGO
NIGERIA
Communes étudiés
Plan d'eau
Cours d'eau permanent
Autoroute
Route Revêtue
Chemin de fer
Limite d'Etat
Limite de Département
Chef-lieu de Département
Chef-lieu de Commune
Ouessè
Ouémé
Bantè
COLLINES
Glazoué
Savalou
Dassa
Okpara
Kouffo
Zou
Kétou
ABOMEY
ZOU
PLATEAU
Mono
COUFFO
Toffo
Allada
Zè
LOKOSSA
ATLAN TIQUE
OUEME
MONO
Tori
Calavi
Ouidah
PORTO-NOVO
COTONOU
LITTORAL
Océan Atlantique
Km
0 20 40 60
Source : IGN 1992
1°
2°
3°
4°
12°
11°
10°
9°
8°
7°
6°

L'arrondissement est scindé en villages (ou quartiers de ville) dirigés chacun par un conseil de village (ou conseil de quartier). Le conseil de village est coordonné par un chef de village. L'ensemble des chefs de village d'un arrondissement forme avec le chef d'arrondissement, le conseil d'arrondissement.

Après la crise économique de la fin des années 1980, les réformes engagées dans le cadre du programme d'ajustement structurel ont contribué à une amélioration de la performance économique du Bénin à partir de 1990. Ainsi, la période 1990-1999 a été marquée par la reprise de la croissance économique avec des moyennes de 4,5 % de 1990 à 1995 et de 5,1 % de 1996 à 1999. Cette reprise s'est confirmée en 2000 et en 2002 avec des moyennes respectives de 5,2 % et de 5,8 %.

En 2004, le Produit Intérieur Brut (PIB) béninois est évalué à 2152,7 Milliards de francs CFA[13] avec un taux de croissance de 4,1% (voir tableau1). Les secteurs primaire, secondaire et tertiaire contribuent à cette production dans des proportions estimées respectivement à environ 36%, 14% et 50%.

Tableau 1 : Quelques indicateurs économiques des pays de l'UEMOA (période 2004).

Territoire	PIB au prix courant (Milliards de FCFA) [14]	Taux de croissance[15] (%)	PIB par habitant (F CFA)[16]	PIB par habitant[17] (PPA $US)[18]	Taux d'inflation (%)[19]
Bénin	2 152.7	3.5	317 980	1 090	0.9
Burkina-Fasso	2 673.3	4.8	205 607	1 100	0.4
Côte d'Ivoire	8 187.1	0.7	492 279	1 520	1.4
Guinée Bissau	147.8	4.3	98 995	710	0.9
Mali	2 552.4	0.4	196 233	930	3.1
Niger	1 452.9	3.5	121 358	800	0.2
Sénégal	4 023.8	6.0	398 593	1 580	0.5
Togo	1 071.6	2.9	218 293	1 480	0.4
Ensemble UEMOA	22 261.6	2.6	285 849	-	-

[13] Le Francs CFA est relié à l'Euro par la formule : 1 Euro = 655.9 FCFA.
[14] BCEAO (2005).
[15] BCEAO (2005).
[16] Calculé sur la base du PIB de 2004 et des données démographiques des pays.
[17] PNUD (2004) : Rapport sur le Développement Humain.
[18] Parité de Pouvoir d'Achat en dollars Etats-Unis.
[19] UEMOA (2004) : Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale. 76p.

Avec un PIB par habitant estimé à 317 980 F CFA (soit environ 484,8 euros), le Bénin vient en troisième position après la Côte d'Ivoire et le Sénégal dans l'espace UEMOA. Lorsque la comparaison se fait sur la base du PIB par habitant évalué en Parité de Pouvoir d'Achat (PPA) en dollars US, le pays ne vient qu'en 5ème position dans l'espace UEMOA après le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Togo et le Burkina-Faso.

Depuis 1995, l'inflation est maîtrisée au Bénin, en passant de 38 % en 1994 (année de la dévaluation du franc CFA) à 1,6 % en 1999. Elle a subit une augmentation en 2000 avec une valeur de 4,2 %, du fait de la mise en œuvre du Tarif Extérieur Commun (TEC) dans l'espace UEMOA. En 2001, 2002, 2003 et 2004, elle est estimée respectivement à 4%, 2.4%, 1.5% et 0.9%[20].

Le Bénin peut être caractérisé par une économie ouverte libéralisée depuis 1990, avec élimination ou réduction de plusieurs taxes à l'entrée des marchandises et la mise en place d'un programme de privatisation des entreprises publiques. Le pays dépend beaucoup de l'extérieur pour le financement de son économie (80 % des investissements publics) et pour ses approvisionnements industriels, énergétiques, voire agricoles. Il est particulièrement dépendant de la politique commerciale du Nigeria, pays avec lequel il réalise environ le tiers de ses échanges (formels et informels).

Il constitue un marché de transit vers les pays voisins (Nigeria, Niger, Burkina-Faso, Togo) qui représentent près de 50 % de ses importations. Celles-ci étaient composées suivant les estimations de l'année 2000, de produits agro-alimentaires (21,2 %), de produits énergétiques (18 %), de produits textiles (17,5 %), de biens d'équipement (17 %), et de produits chimiques (5,5 %). Dominé par la viande, les produits agro-alimentaires importés sont aussi constitués par les céréales, les produits laitiers, le poisson, le sucre, …

Les exportations béninoises sont dominées à concurrence de 85% par le coton. Soumise aux aléas climatiques et aux fluctuations des cours mondiaux, la production cotonnière reste l'activité majeure du pays. Avec une réalisation d'environ 336 600 tonnes en 2000-2001, le Bénin était le premier producteur de la zone UEMOA devant la Côte d'Ivoire (287 000 tonnes), le Burkina-Faso (275 800 tonnes) et le Mali (242 800 tonnes). La production cotonnière béninoise en 2003-2004 est estimée à environ 330 000 tonnes, ce qui place le pays en 3ème position devant la Côte d'Ivoire (300 000 tonnes) et après le Mali (608 700 tonnes) et le Burkina-Fasso (461 700 tonnes).

[20] Commission de l'UEMOA - Comité de convergence, avril 2005.

Cette position importante qu'occupe le Bénin dans la production cotonnière au niveau de l'espace régional ouest africain rend le choix de ce pays intéressant pour l'analyse du rôle de la culture cotonnière dans les dynamiques locales de développement. L'implication des localités cotonnières de Glazoué et de Savalou (département des Collines) dans les travaux empiriques de la présente étude répond à cette logique.

Outre le coton, les exportations béninoises se composent de produits d'importance encore limitée. Il s'agit notamment du ciment, des noix de cajou (9,2 % en 2000) et des fruits d'ananas. Ces deux derniers sont à l'instar du coton, d'importants produits dans le système de production des territoires étudiés. En effet, les noix de cajou et les fruits d'ananas constituent respectivement dans les départements des Collines et de l'Atlantique, des produits susceptibles d'apporter des revenus groupés aux producteurs.

b- Caractéristiques socio-économiques des territoires étudiés

Les territoires impliqués dans l'étude appartiennent à deux différentes zones géographiques. Glazoué et Savalou sont deux territoires voisins situés dans le département des Collines au centre du pays, à 234 et 240 km respectivement de Cotonou, capitale économique du pays[21]. Deux principaux groupes ethniques peuplent la commune de Glazoué : les "Mahi" (sous-groupe des "FON"[22]) et les "Idaatcha" (sous-groupe des "YORUBA"). Les "Mahi" et les "Idaatcha" représentent respectivement plus de 42 et 48% de la population de ce territoire. Le territoire de Savalou concentre majoritairement les "Mahi" avec plus de 55% de sa population. Les ethnies du groupe "YORUBA"[23] (les "Ifè", les "Itcha" et les "Idaatcha") représentent plus de 33% de la population de cette commune.

Situées en zone de plateau dans la partie méridionale, respectivement à 56 et 81 km de Cotonou, Allada et Toffo sont deux communes voisines du département de l'Atlantique, peuplées majoritairement par les populations du groupe "FON" ("Aïzo" et "Fon"). Ce groupe linguistique représente dans chacune des deux communes, environ 93% de la population.

[21] Voir carte du Bénin au a et cartes des communes en annexe.
[22] Les "FON" constituent au Bénin un grand groupe linguistique composé de populations historiquement d'origine "Adja-Tado" sur l'actuel territoire togolais. Il regroupe plusieurs ethnies dont les "Fon", les "Goun", les "Mahi", les "Aïzo"...
[23] Les "YORUBA" constituent un grand groupe linguistique composé de populations historiquement originaires d'Ilé-Ifè au Nigeria. Il regroupe au Bénin les ethnies "Yoruba","Tchabè", "Ifè", "Itcha", "Idaatcha", …

Les communes du département des Collines disposent de territoires beaucoup plus vastes, mais moins peuplés que ceux de leurs homologues de l'Atlantique. Ceci donne lieu à une densité démographique relativement élevée sur les territoires de l'Atlantique (voir tableau 2 et 3).

Tableau 2 - Quelques caractéristiques des départements étudiés

Département	Superficie (km^2)	Population (habitants)	Densité habitant/ km^2	Ethnies dominantes	Nombre de communes
Atlantique	3 233	801 683	248	Fon, Aïzo	8
Collines	13 931	535 923	38	Mahi, Yoruba (Idaatcha, Tchabè, Itcha)	6

Source : RGPH[24], 2002 et Atlas monographique des communes du Bénin

Tableau3- Quelques caractéristiques des communes étudiées

Territoire	Département	Superficie (km^2)	Population (habitants)	Densité habitant / km^2	Ethnies dominantes	Nombre d'arrondis-sements	Nombre de villages/ quartiers
Glazoué	Collines	1 764	90 475	51	Idaatcha, Mahi	10	48
Savalou	Collines	2 674	104 749	39	Mahi	14	69
Allada	Atlantique	381	91 778	241	Aïzo, Fon	12	84
Toffo	Atlantique	492	74 717	152	Aïzo, Fon	10	54

Source : RGPH, 2002 et Atlas monographique des communes du Bénin.

Cette situation favorise dans l'Atlantique, une forte pression foncière et un développement agricole moins important que dans les Collines[25]. En effet, du fait de cette pression, la durée des jachères est réduite, ce qui affaiblit la fertilité des sols et nécessite d'importants investissements financiers en fumure chimique pour des rendements agricoles limités. Dans le département des Collines en revanche, la terre ne constitue pas un facteur limitant pour l'activité agricole, du fait de l'existence d'importantes réserves foncières dans chaque commune.

[24] Recensement Général de la Population et de l'Habitat.

[25] La disponibilité foncière est relativement plus importante à Savalou qu'à Glazoué où la densité démographique est plus élevée, et où les terres de bas-fonds sont plus répandues. Malgré une pression démographique plus faible à Toffo, la disponibilité foncière est moins importante sur le territoire de cette commune que sur celui d'Allada. Le territoire de Toffo abrite en effet d'importantes réserves de forêts domaniales dont certaines sont exploitées par l'Office National de Bois (ONAB) et le Projet de Plantations Bois de Feu.

Sur le plan climatique, les deux départements bénéficient du climat sub-équatorial à deux saisons de pluie qui caractérise le sud Bénin. Toutefois, la zone méridionale est contrairement au centre et au nord du pays, caractérisée par une importante humidité relative, ce qui la défavorise au niveau des exigences de la culture cotonnière. Cette caractéristique cumulée avec la faible disponibilité foncière contribue à classer les localités du département de l'Atlantique dans les zones non cotonnières au Bénin.

Sur l'ensemble des quatre communes étudiées, l'économie locale est caractérisée par la dominance du secteur agricole. Outre la production végétale, les activités menées dans le secteur primaire sont entre autres, la transformation agro-alimentaire, l'élevage[26], la pêche... Si le secteur industriel connaît un faible développement dans les localités étudiées[27], les activités du tertiaire dominées par le commerce connaissent un petit essor dans les chefs-lieux des communes et des arrondissements[28].

La production agricole dans les communes est structurée autour des cultures vivrières et des cultures de rente. Les cultures vivrières les plus répandues à la fois dans les exploitations des deux départements sont le maïs, le manioc et le niébé. Dans les Collines, l'igname est une culture largement répandue dans les exploitations. Le mil et le sorgho constituent aussi des cultures vivrières pratiquées par certains producteurs dans ce département, mais l'importance de ces productions céréalières est limitée,

[26] L'élevage dans les Collines et dans l'Atlantique est dominé par les porcins, la volaille et les petits ruminants, notamment les caprins. La caractéristique essentielle de cet élevage est la divagation des animaux avec un faible investissement dans l'exploitation. Dans les Collines, l'élevage des gros ruminants (les bovins) apparaît un peu développé, avec la présence des principaux acteurs que sont les éleveurs sédentaires "peulhs". Une partie importante des bêtes qu'ils conduisent leur sont confiées par des agriculteurs locaux.

[27] Contrairement aux activités agricoles, l'activité industrielle n'est pas développée en zone rurale béninoise. Elle apparaît toutefois remarquable en zone cotonnière du fait de l'égrenage du coton-graine. Ainsi, chacun des territoires de Glazoué et de savalou abrite au moins une unité industrielle d'égrenage du coton (une à Glazoué et deux à Savalou). L'activité industrielle à Savalou se caractérise aussi par l'existence d'une usine de transformation du manioc en boisson alcoolique et d'une petite unité industrielle de transformation des noix d'anacarde. Dans le département de l'Atlantique, l'activité industrielle est faible. Aucune unité industrielle n'est actuellement installée sur le territoire de Toffo. Allada continue en revanche d'abriter l'ancienne huilerie de palme installée dans la localité de Hinvi.

[28] Le commerce constitue un secteur d'activité dont le développement particulièrement important dans les chefs-lieux de communes et d'arrondissements contraste avec la faiblesse du tissu industriel. Dominées par les femmes, les activités commerciales en zones rurales concernent la vente des produits agricoles locaux et des produits manufacturés importés. Le commerce des produits agricoles locaux est caractérisé par leur collecte "bord champ" et leur livraison sur les marchés locaux. Dans les Collines, outres les marchés locaux installés dans chaque commune, le marché de Glazoué constitue un important lieu d'échange des produits agricoles. Des commerçants en provenance de différentes localités du pays s'y rendent pour s'approvisionner en produits agricoles et agro-alimentaires. Dans le département de l'Atlantique, il existe aussi dans chaque commune, des marchés locaux où ont lieu des échanges de produits, mais c'est le marché de Houègbo (commune de Toffo) qui reçoit le plus de transaction.

comparativement au maïs. Le riz autrefois cultivé dans les vallées des fleuves Ouémé, Zou et Niger, connaît un regain d'intérêt depuis la dévaluation du franc CFA en 1994. Cette culture se développe depuis quelques années sur les bas-fonds dans le département des Collines. Dans plusieurs villages de Glazoué et de Savalou, des groupements de producteurs se sont constitués autour des activités d'aménagement et de mise en valeur de bas-fonds pour la riziculture. Cette culture connaît un développement beaucoup plus important sur le territoire de Glazoué en raison de l'existence d'un important potentiel de bas-fonds et d'un savoir-faire technique très répandu sur le territoire.

Au niveau des cultures de rente, le coton reste une production largement répandue dans les exploitations agricoles des Collines, en particulier à Glazoué, Savalou et Dassa-Zoumé. Dans ce département, la culture cotonnière constitue une activité importante qui procure des revenus réguliers aux populations à chaque fin de campagne agricole. Cette filière bénéficie d'une organisation qui non seulement garantit des débouchés sûrs aux producteurs, mais leur permet aussi d'accéder aux ressources de production (crédit intrant en nature et crédit de campagne en espèce).

Les actions menées dans le cadre du développement de la filière au Bénin ont permis l'émergence dans les villages cotonniers, des organisations paysannes (Groupements Villageois) à l'intérieur desquels les producteurs participent aux activités collectives de distribution d'intrants et de commercialisation de coton- graine. Au sein de ces groupements, les paysans bénéficient de la caution solidaire de l'ensemble des membres pour l'obtention des crédits.

Le dispositif mis en place au niveau la filière profite aussi à d'autres cultures, notamment le maïs et le riz. Plusieurs paysans positionnent dans leur rotation le maïs après le coton pour faire bénéficier au premier, des arrières effets liés à l'engrais-coton. Ceci les dispense en partie des frais liés à la fumure. Par ailleurs, dans les villages où cohabitent la riziculture et la culture du coton, une partie du crédit-engrais destiné au coton est détournée par les bénéficiaires pour la culture du riz. Dans nombre de cas, les crédits octroyés aux producteurs ne servent pas uniquement au coton, mais à toutes les activités agricoles de l'exploitation pendant la campagne.

Les recettes liées aux ventes cotonnières sont payées de façon groupée aux producteurs par l'intermédiaire de leurs groupements villageois, après déduction des crédits contractés. L'activité cotonnière permet aux groupements villageois d'accéder aux

ressources collectives[29] qu'ils orientent en général vers des réalisations socio-communautaires dans les villages (magasins de stockage, pistes, forages, salles de classe..). Les revenus cotonniers individuels permettent aussi aux paysans de participer à travers des cotisations, à ces réalisations.

Outre le coton, les plantations d'anacarde constituent pour les paysans de plusieurs villages des Collines, une importante source de revenu. Dopée par la dévaluation du franc CFA en 1994, ce produit d'exportation a connu un regain d'intérêt auprès des planteurs, depuis la deuxième moitié des années 1990. La récolte et la vente des noix d'anacarde procurent chaque année aux planteurs, des revenus substantiels. Toutefois, la filière anacarde manque actuellement dans les Collines, d'organisations fiables à l'image de celles qui se sont structurées autour du coton. Ainsi, dans les villages de planteurs du département, il n'existe pas comme dans le cas du coton, de dispositifs spécifiques de mobilisation de fonds collectifs par le biais de la filière anacarde, pour des réalisations communautaires. En revanche, une partie des ressources générées par la filière aux planteurs peut actuellement servir au financement des réalisations communautaires, à travers des cotisations exigées aux ménages villageois.

L'existence dans les Collines d'une dynamique locale de participation au développement portée notamment par le dispositif organisationnel mis en place dans la filière cotonnière et la possibilité de mobilisation de ressources collectives du fait de l'accès des paysans aux revenus saisonniers justifient le choix de ce département, pour la conduite des travaux empiriques de cette étude. Ce choix permettra en particulier d'analyser l'incidence du dispositif organisationnel cotonnier dans la production locale de biens collectifs et la révélation des préférences qui y sont liées.

Dans l'Atlantique, l'ananas constitue une production de rente qui se répand actuellement dans les villages, en raison de l'existence de débouchés sur les marchés national et international. Cette filière connaît dans plusieurs localités du département, notamment à Allada et à Toffo, un début d'organisation à travers la création de groupements de producteurs d'ananas au niveau de certains arrondissements. Hormis quelques exceptions (cas de l'arrondissement de Colli à Toffo), les niveaux d'organisation et de développement actuels de la filière ne permettent pas encore aux producteurs, de s'engager dans des investissements communautaires dans leur village.

[29] Ressources liées aux prestations fournies lors de la commercialisation notamment.

Tout comme dans le département de l'Ouémé, le palmier à huile constitue une production de rente traditionnelle dans l'Atlantique. Cette production a connu un déclin dans l'Atlantique depuis les années 1970, du fait de l'absence de débouchés sûrs. Toutefois, plusieurs blocs de plantations de palmiers à huile sélectionnés subsistent dans le département. Ces blocs actuellement exploités par les Coopératives d'Aménagement Rural (CAR) procurent à ces dernières d'importants revenus collectifs et leur permettent de donner de ponctuels appuis financiers aux populations villageoises de leur milieu, dans le cadre des réalisations communautaires (écoles, collèges, …). Le nombre de villages ayant bénéficié dans le passé de cet appui des CAR reste toutefois limité dans chacune des communes d'Allada et de Toffo[30].

La faiblesse des ressources collectives mobilisables pour le financement des investissements communautaires dans les deux communes de l'Atlantique est intéressante pour le choix de celles-ci aux côtés de Glazoué et de savalou dans les Collines. Ce choix permettra d'appréhender dans ce contexte de faiblesse de ressources mobilisables, les mécanismes qui favorisent la production locale de biens collectifs et la révélation des préférences des acteurs dans le domaine.

Au delà des productions de coton et d'anacarde (dans les Collines), du palmier à huile et d'ananas (dans l'Atlantique), la transformation agro-alimentaire constitue un secteur d'activités qui procure de revenu à nombre d'acteurs, notamment les femmes. Au niveau de ce secteur, la production du gari (farine de manioc) constitue une activité rencontrée dans l'ensemble des communes étudiées. Menée essentiellement par les femmes, la production de gari est particulièrement développée dans plusieurs villages "Mahi" à Savalou où elle donne lieu à une remarquable concentration géographique d'unités de production. Les acteurs de ce territoire ont acquis dans le domaine, une réputation dans la fabrication de produit de qualité. En effet, le gari de Savalou attire dans son milieu de production, des commerçants en provenance non seulement des autres communes des Collines, mais aussi d'autres départements du pays. Ce développement de la production de gari à Savalou contraste avec la situation de Glazoué (dans le même département) où l'activité est beaucoup moins concentrée[31]. Dans les communes d'Allada

[30] Environ deux villages sur la dizaine enquêtée dans chacune des communes d'Allada et de Toffo ont bénéficié de cet appui des Coopératives d'Aménagement Rural (CAR).

[31] Excepté les cas de certains villages "Mahi" de l'arrondissement de Thio tels que Agouagon et Docoudji.

et de Toffo, la production de gari est répandue dans certains villages. Dans ces communes, l'activité reste encore moins développée qu'à Savalou.

Les productions d'huiles de palme et d'arachide figurent aussi parmi les principales activités de transformation rencontrées respectivement dans le département de l'Atlantique et dans la commune de Glazoué. Largement répandue dans le département voisin de l'Ouémé, l'activité de production de l'huile de palme est rencontrée dans plusieurs villages de l'Atlantique, notamment dans la commune d'Allada. Quant à la production de l'huile d'arachide qui constitue une spécialité des femmes du département du Zou, elle se rencontre également dans des villages "Idaatcha" autour du marché [32] de Glazoué.

Dans les localités où se trouvent concentrées les unités de production de chacune des activités de transformation identifiées, les acteurs développent entre eux des relations de coopération qui amènent certains à s'associer en petits groupes (groupements à vocation coopérative), pour assurer collectivement les opérations de production. Au-delà de celles-ci, les activités menées à l'intérieur de ces groupes les amènent parfois à poursuivre d'autres objectifs communs tels que l'acquisition et la gestion en commun d'équipements de production. Ces initiatives collectives des acteurs associés en groupements serviront à analyser l'incidence de la proximité sur la révélation des préférences. Par ailleurs, les concentrations géographiques d'unités de transformation observées dans le cas des trois principaux types d'activité identifiés seront analysées grâce à la mobilisation de résultats de travaux antérieurs sur les systèmes agro-alimentaires localisés et les systèmes productifs locaux (Fournier, 2002 ; Schmitz, 1995 ; McCormick, 1999).

Au-delà des considérations géographiques et ethniques, les départements impliqués dans l'étude présentent des divergences notables. Celles-ci concernent notamment l'écart entre les communes des deux départements en termes de potentialités agricoles. Ainsi, la grande disponibilité foncière et le développement de la culture cotonnière dans les Collines ont donné aux populations de ce département, un avantage économique important par rapport à celles de l'Atlantique. La possibilité de mobilisation de ressources permise par la culture cotonnière dans les Collines confère aux organisations chargées de la gestion de cette filière, une place importante parmi les institutions qui participent à la production de biens collectifs au plan local.

[32] Le contenu est ici réduit aux places ou lieux physiques où se font les échanges commerciaux.

c- <u>Institutions impliquées dans la production de biens collectifs au niveau local</u>

Le processus de production de biens collectifs sur le territoire local fait intervenir une diversité d'institutions qui comprennent : l'administration locale, les services déconcentrés de l'Etat, les Organisations Non Gouvernementales (ONG), les organisations locales... Pour une compréhension de la dynamique locale de production de biens collectifs, il importe de faire la lumière sur les interventions de ces différents types d'institution sur les territoires étudiés.

L'institution communale et les services déconcentrés de l'Etat

Pendant la période 1990-2002, l'administration territoriale d'alors (ex-sous préfecture) était peu impliquée dans les opérations directes de production locale de biens collectifs, hormis les infrastructures communautaires [33] qu'elle mettait en place grâce au Programme d'Investissement Public (PIP) financé par le budget national. Les territoires des Collines faisaient toutefois exception à cette tendance, du fait de la participation des budgets locaux au financement des actions réalisées dans le cadre des projets de territoire.

Dans le système de production collective local, le conseil communal assure actuellement à l'instar de sa mission d'administration du territoire, un rôle de coordination[34]. La plupart des communes béninoises, notamment celles impliquées dans la présente étude, disposent d'un plan de développement communal (PDC) faisant ressortir des actions prioritaires identifiées auprès des populations locales. L'un des objectifs visés est d'amener tous les partenaires au développement du territoire communal à s'inspirer de ce plan pour leurs interventions.

La présence du pouvoir central est assurée au côté de l'administration locale par les services déconcentrés de l'Etat ou des agences gouvernementales. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les interventions des structures telles que le centre social, la circonscription scolaire, le centre communal de santé, la Coordination des Initiatives et Projets d'Emplois Nouveaux (CIPEN), le Centre Communal de Promotion Agricole (Ce CPA)[35]...

L'intervention de l'Etat sur les territoires se traduit aussi par la mise en œuvre des programmes d'appui au développement des populations dans divers domaines. Nombre de ces programmes bénéficient du soutien financier des bailleurs de fonds internationaux.

[33] Hangars, salles de classe...
[34] Il est aidé dans sa mission au niveau inférieur, par des conseils d'arrondissement et des conseils de village.
[35] Nouvelle structure remplaçant depuis 2004, l'ancien Centre d'Action Régionale pour le Développement Rural (CARDER). Elle s'occupe entre autres de la vulgarisation agricole et de la formation des paysans.

Ainsi, le programme de lutte contre la pauvreté mis en œuvre par l'Agence de Financement des initiatives à la Base (AGeFIB) a été essentiellement soutenu par la Banque Mondiale. Le Programme d'Appui au Développement du Secteur Agricole (PDSA) et le Programme d'Appui au Développement du Secteur de l'Eau et de l'Assainissement en Milieu Rural (PADEAR) ont été mis en œuvre sur les territoires avec le soutien financier de l'Agence de développement international du Danemark (DANIDA).

Les Organisations Non Gouvernementales (ONG)

Les Organisations Non Gouvernementales (ONG) constituent un autre type d'intervenant impliqué dans nombre de programmes de développement mis en œuvre dans les communes. Elles y jouent en général le rôle d'intermédiation sociale, en assurant l'animation et la formation des populations en vue de leur participation aux actions mises en œuvre. Plusieurs programmes gérés par les agences gouvernementales font recours aux ONG (ou parfois aux entreprises privées) dans le cadre de la mise en œuvre de leurs opérations. C'est le cas par exemple avec le Projet d'Activités Génératrices de Revenus (PAGER) au sud et le Projet de Micro crédit et de Commercialisation (PROMIC) au centre et dans la partie septentrionale du pays[36].

Les ONG qui interviennent auprès des populations étudiées sont dans leur majorité, des "ONG locales" ayant leur siège sur le territoire national. C'est en particulier dans cette catégorie que se rencontrent celles qui assurent l'intermédiation sociale dans les programmes gouvernementaux. Les "ONG internationales" dont les sièges sont à l'étranger (en général dans les pays occidentaux) mettent en œuvre des programmes directement financés par des organismes internationaux. C'est le cas du Centre International de Développement et de Recherche (CIDR)[37] qui appuie chaque commune des Collines dans l'élaboration et la mise en œuvre de projet de territoire. D'autres ONG intervenant dans les Collines font partie de cette catégorie. Il s'agit par exemple des ONG "Véco", "Born Fonden" et "Helvétas" qui interviennent respectivement dans le secteur agricole (riziculture), le développement de l'éducation et le désenclavement sur les territoires de Glazoué et de Savalou[38]. Dans le département de l'Atlantique, des programmes d'actions mis en œuvre avec les ONG internationales sont aussi identifiés dans certains domaines.

[36] Allada et Toffo font partie des zones d'intervention du PAGER au sud, tandis que Savalou fait partie de celles du PROMIC au centre du pays.
[37] Une ONG française.
[38] Les ONG Véco, Borne Fonden et Helvétas ont leurs sièges respectivement en Belgique, au Danemark et en Suisse.

C'est le cas par exemple de "Aide et Action" et "Initiatives Développement"[39] qui appuient les populations à Allada et Toffo, respectivement dans les secteurs de l'éducation et du développement agricole.

Les ONG apparaissent aux côtés d'autres partenaires (services déconcentrés de l'Etat, bailleurs internationaux, ..), comme d'importantes institutions d'appui aux populations dans la production locale de biens collectifs. Dans le processus de production de ces biens, les actions des partenaires s'appuient souvent sur la dynamique des organisations locales à travers lesquelles, les populations se mobilisent pour participer à cette production.

Les organisations locales

Au-delà de l'institution communale, des services déconcentrés de l'Etat et des ONG, les organisations locales constituent des éléments essentiels dans le système de production collective locale en zones rurales. Elles se caractérisent au Bénin par un tissu associatif assez dense constitué par les organisations paysannes, les associations et les comités de développement, les associations de parents d'élèves, les associations d'usagers d'eau, les comités de gestion de formation sanitaire...

Dans le département des Collines, le dynamisme des organisations paysannes dans la production locale de biens collectifs est très remarquable. Dans ce département, les interventions autour de la filière cotonnière ont favorisé au début des années 1990, l'émergence des groupements villageois et des Unions Communales de Producteurs (UCP). Les ressources collectives mobilisées par ces organisations grâce aux activités cotonnières[40] leur permettent de s'investir dans des réalisations socio-communautaires au profit des populations villageoises. Ces ressources leur permettent par ailleurs d'aider les communautés villageoises à mobiliser les moyens nécessaires au cofinancement des actions que ces dernières conduisent en coopération avec différents partenaires.

L'inexistence de filières organisées à l'image du coton sur les territoires de l'Atlantique y a rendu l'émergence des groupements villageois plus difficile. Toutefois, d'autres types d'organisation paysanne (les groupements à vocation coopérative) sont rencontrés aussi bien dans les Collines que dans l'Atlantique. Il s'agit en particulier des groupements de transformation (production de gari, production d'huile végétale). Dans la

[39] Il s'agit de deux ONG françaises.
[40] Il s'agit notamment de l'organisation des services de distribution d'intrants et de commercialisation primaire de coton-graine.

catégorie des groupements à vocation coopérative (GVC), les groupements de riz sont particulièrement présents sur les territoires de Glazoué et de Savalou du fait des interventions menées ces dernières années pour valoriser les potentiels de bas-fonds dont regorgent ces territoires[41]. Sur les territoires d'Allada et de Toffo, les groupements de production d'ananas constituent un type de GVC en émergence depuis le début de l'actuelle décennie. Les groupements à vocation coopérative disposent en général de peu de moyens pour s'engager comme les GV et les UCP des Collines dans les investissements collectifs au profit des communautés villageoises. Les biens collectifs qu'ils produisent sont en général réservés à la consommation exclusive de leurs membres[42]. Leur investissement dans la production collective de l'ensemble de la communauté villageoise reste pour l'instant limité à des cas isolés.

Au-delà des GV et des GVC, les Coopératives d'Aménagement Rural constituent un type particulier d'organisation paysanne qui aide les communautés villageoises dans les communes d'Allada et de Toffo à financer leurs réalisations collectives. Au niveau de ces territoires, elles figurent actuellement parmi les rares organisations paysannes qui s'engagent de façon notable dans le financement de la production locale de biens collectifs.

Les associations de développement constituent des organisations mises en place par les ressortissants de bon nombre de villages pour appuyer leur communauté d'origine dans la production locale de biens collectifs. Chacun des territoires étudiés dispose d'une association de développement communal, mais celle-ci reste très peu active comparativement à celles mises en place aux niveaux des villages et des arrondissements. Les membres des associations de développement sont dans plusieurs localités entreprenants dans la poursuite des objectifs liés à l'amélioration du bien-être de leur communauté. Ils s'investissent notamment dans la recherche de financement pour la mise en œuvre des projets collectifs. Ces membres participent parfois directement au financement de la production collective dans leur localité d'origine. Les activités des associations de développement sont complémentaires à celles des comités de

[41] Les plus importantes interventions de ces dernières années sur les aménagements de bas fond dans les communes de Glazoué et de Savalou concernent entre autres, le projet FAO/PNUD/BEN 91-002 (mis en œuvre dans la première moitié des années 1990), les projets de territoire (à partir de 1997) et le projet riziculture (mis en œuvre par Véco dès 2002).

[42] Cette production collective concerne en général la gestion des moyens de production (équipements de transformation, équipements de production d'ananas, magasins de stockage, le bas-fond aménagé aux fins rizicoles..), la gestion en commun des services d'intrants et de commercialisation (cas des groupements de production d'ananas)...

développement qui dans plusieurs localités villageoises assistent les populations pour l'accomplissement d'importantes opérations liées à la production de biens collectifs.

Les comités de développement sont mis en place par les populations pour se faire assister dans l'identification, la planification et la mise en œuvre des actions liées à la production de biens collectifs dans leur localité. Dans les Collines, le comité de territoire qui assure la coordination de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet de territoire dans chaque commune peut être classé dans cette catégorie d'organisation. Dans l'Atlantique, les interventions des comités de développement dans la production locale de biens collectifs ont été identifiées au niveau villageois à Lissègazoun (Allada) et à Sey (Toffo)[43].

D'autres organisations se mobilisent localement dans la production de biens collectifs à travers des initiatives qui se limitent à leurs secteurs d'intervention. C'est le cas des Associations de Parents d'Elèves (APE), des Associations d'Usagers d'Eau (AUE) et des comités de gestion de formation sanitaire. Les associations de parents d'élèves sont au centre des initiatives que prennent les populations dans le domaine de l'éducation scolaire. A travers les cotisations exigibles aux parents d'élèves, elles ont souvent participé au cofinancement de projets d'infrastructures scolaires et à la rémunération d'enseignants vacataires recrutés dans les écoles.

Constituées de regroupements de population autour de la gestion des équipements hydrauliques (adductions d'eau villageoises, postes d'eau autonome), les associations d'usagers d'eau sont particulièrement présentes dans plusieurs arrondissements d'Allada et de Toffo. Elles sont aussi mises en place dans certains villages de Savalou. Du fait des difficultés liées à la réalisation de forages à débit régulier dans les villages de Glazoué, la plupart des équipements de fourniture d'eau potable sur ce territoire sont pour l'instant de simples forages autour desquels sont installés des comités de gestion. Dans plusieurs localités, les AUE et les comités de gestion d'eau participent au cofinancement d'actions de production de biens collectifs initiées par les communautés villageoises, en particulier celles relatives à l'installation ou l'extension d'équipements de fourniture d'eau.

[43] Il s'agit des Comités Villageois de Développement (CVD) qui ont émergé avec la mise en œuvre des actions du PAGER dans ces villages. Au-delà des CVD, les interventions du Projet de Gestion des Terroirs et des Ressources Naturelles (PGTRN) ont favorisé l'émergence des Comités Villageois de Développement Local (CVDL) et des Comités d'Arrondissement pour le Développement Local (CADL) dans l'arrondissement de Lissègazoun.

Les comités de gestion de formation sanitaire sont mis en place sur tous les territoires communaux au niveau de chaque centre de santé. Constitués de représentants des populations, ces comités ont essentiellement pour mission de suivre et de participer à la gestion des centres. Leur investissement dans la production collective des communautés se limite aux actions qui relèvent du domaine de la santé. Dans certaines localités, ces comités ont pris en compte en accord avec les responsables sanitaires, le financement des équipements et infrastructures sanitaires sur les budgets des centres.

Cet aperçu sur les institutions intervenant dans la production de biens collectifs dans les communes étudiées met en relief, une remarquable dynamique institutionnelle sur le plan local. L'implication précoce[44] des administrations locales des Collines dans cette production (à travers les projets de territoire) et le rôle joué par les organisations cotonnières dans la mobilisation des ressources collectives semblent supposer une dynamique locale de production plus importante dans les communes de ce département.

[44] Avant la mise en place des institutions de la décentralisation démocratique en début 2003.

B- Cadre méthodologique

a- Choix méthodologiques

Dans le cadre de la collecte des données, une combinaison des méthodes quantitative et qualitative de recherche a été utilisée. En effet, une enquête quantitative a été réalisée au moyen de questionnaires, auprès de personnes identifiées dans un échantillon de villages retenus sur les territoires étudiés. Les informations recueillies par ce biais ont été complétées par la conduite d'entretiens semi-directifs avec des personnes ressources.

La collecte des informations de terrain a porté essentiellement sur deux zones béninoises : le département des Collines et le département de l'Atlantique. Deux critères fondamentaux ont guidé ce choix : la dynamique cotonnière et l'existence préalable d'expérience de développement local.

Les communes (ex-sous préfectures) du département des Collines ont été quelques unes des rares territoires béninois à faire l'objet (depuis 1996) d'expériences de programme d'appui au développement local, en préfiguration au contexte de mise en œuvre du processus de la décentralisation. Contrairement à l'Atlantique, le département des Collines fait aussi partie des grandes régions de production cotonnière au Bénin. Les interventions autour de cette filière donnent lieu à une dynamique locale particulièrement remarquable.

L'un des objectifs visés à travers le choix de ces territoires est d'analyser l'incidence des expériences de développement local et celle des interventions autour de la filière cotonnière sur la gouvernance et les dynamiques locales de production de biens collectifs.

b- Formalisation (aspects techniques) de l'étude de terrain

La formalisation de l'étude de terrain a permis de passer des besoins en informations spécifiés à travers les objectifs de l'étude aux objectifs d'enquête. Elle a en outre donné lieu à l'identification des unités statistiques à observer et de celles à analyser. Elle a par ailleurs permis de faire apparaître les variables qui caractérisent ces unités.

1 - Détermination des objectifs d'enquête

L'objectif principal de la thèse est d'analyser les dynamiques locales de production de biens collectifs présentes sur les territoires béninois. La recherche de cet objectif passe par l'étude des mécanismes de production de ces biens et l'identification des facteurs déterminant cette production. Dans les objectifs spécifiques, l'accent est mis sur les dynamiques de production qui tirent leur source dans l'existence de liens de proximité, les mécanismes de révélation des préférences entre acteurs et l'incidence de la proximité sur les choix de production collective.

A partir de ces éléments, les objectifs d'enquête peuvent être explicités comme suit :

- Identifier les facteurs déterminant la production locale de biens collectifs.

- Etudier l'incidence de la proximité sur la production de biens collectifs au niveau local.

- Etudier les mécanismes de révélation des préférences dans le cadre de cette production.

- Etudier l'incidence de la proximité sur la révélation des préférences.

2 - Elaboration de la structure d'information

Dans la collecte des données empiriques, les enquêtes de terrain se sont basées sur les actions (réalisées ou en projet) initiées au niveau local, pour l'amélioration du bien-être des populations villageoises[45]. Ainsi, les données relatives aux préférences des populations en matière de production de biens collectifs sont appréhendées à travers les dynamiques mobilisées dans le cadre de ces actions. De même, les facteurs de proximité qui interviennent dans cette production sont identifiés à travers les mécanismes en jeu lors de l'identification et de la mise en œuvre des actions. Ces enquêtes ont été menées auprès des communautés et des organisations villageoises[46] au niveau desquelles, des actions ont été conduites.

Trois niveaux d'unités statistiques sont définis dans la structure d'information. Les unités statistiques de niveau 3 sont constituées par les actions réalisées ou en projet sur lesquelles, des informations sont collectées. Elles sont qualifiées d'unités d'observation.

[45] Communautés et organisations villageoises.
[46] Celles-ci ont été contactées par le biais des personnes ressources (les leaders par exemple).

Les unités statistiques de niveau 2 sont constituées par les communautés villageoises[47] et les organisations locales[48]. L'unité statistique de niveau 1 est la population communale. Des analyses sont faites avec les unités statistiques de niveau 1 et 2 (voir tableau d'information). Elles constituent des unités d'analyse.

Tableau 4 : Tableau d'information

Niveau1	***Population communale***	
Variables	- Effectif démographique - groupes ethniques présents - activités dominantes - principales filières agricoles - Institutions en place...	
Niveau2	***Organisations locales***	***Communautés villageoises***
Variables	- Type d'organisation -activités - zone d'action - effectif des membres - conditions d'adhésion - liens existant entre les membres - modes de décision collective - types d'actions réalisées (ou en projet)...	- Localisation -données socio- culturelles (ethnies, origines, ..) - types de leader présents - types d'organisation présents - types de partenaire présents - modes de décision collective - types d'actions réalisées (ou en projet)...
Niveau3	***Actions réalisées (ou en projet)***	***Actions réalisées (ou en projet)***
Variables	- Nature/type d'action - bénéficiaires - origine de l'action -procédure d'identification de l'action - forme de décision -provenance de l'initiative - Programme auquel se rattache l'action - partenaires associés à la réalisation -formes de participation des membres -formes de participation des partenaires. - types d'organisation mis en place dans le cadre de l'action...	- Nature/type d'action - population desservie - origine de l'action -procédure d'identification de l'action - forme de décision -provenance de l'initiative - programme auquel se rattache l'action - partenaires associés à la réalisation -formes de participation de la communauté -formes de participation des partenaires - types d'organisation mis en place dans le cadre de l'action...

[47] La communauté villageoise englobe toutes les personnes qui vivent dans un village considéré et qui ont une identité (historique, socio-culturelle) commune rattachée à ce dernier.

[48] Voir le paragraphe c du A.

c - Organisation de la recherche

Amorcée en octobre 2001, la présente étude associe deux types de travaux : la documentation et les travaux de terrain. La recherche documentaire a été conduite à la fois en France et au Bénin. Elle s'est échelonnée sur une période de quatre ans à partir d'octobre 2001. L'étude de terrain a été réalisée au Bénin auprès des acteurs locaux dans un échantillon de villages. Sont également concernées par l'étude de terrain, les institutions impliquées dans les actions d'appui à la décentralisation et au développement des territoires étudiés.

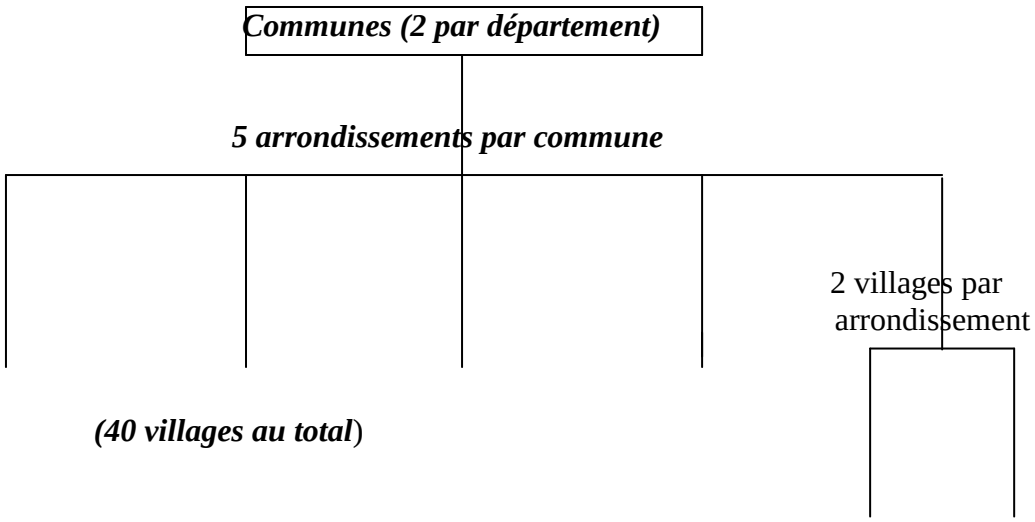
Les travaux de terrain ont été réalisés sur une durée de dix mois répartie en deux phases : les périodes octobre 2002 - mars 2003 et novembre 2003 - février 2004. Ces deux phases ont été complétées par un autre passage sur le terrain (au Bénin) en début 2005, afin d'actualiser certaines informations.

Pour mieux cerner le choix des localités et des types d'acteurs à impliquer dans l'étude de terrain, une tournée exploratoire de reconnaissance du milieu (de quinze jours) a été organisée en octobre 2002. A l'issue de cette tournée, il a été procédé à l'identification plus fine des localités au sein desquelles des enquêtes approfondies et des entretiens ont été par la suite organisés.

d - Echantillonnage

La zone de couverture de l'étude de terrain correspond aux limites géographiques des communes de Glazoué et Savalou dans le département des Collines et de celles d'Allada et Toffo dans le département de l'Atlantique (voir cartes en annexe1). Dans chacune des communes, les investigations de terrain ont couvert pendant la première phase, une dizaine de villages choisis de façon aléatoire dans une demi-dizaine d'arrondissements également sélectionnés au hasard.

Au total, une quarantaine de villages choisis dans une vingtaine d'arrondissements dans les quatre communes ont été investis pendant la première phase de terrain, conformément au schéma suivant :



Dans les villages, les enquêtes ont impliqué des leaders (ou représentants) des communautés[49] et des responsables d'organisations locales. Parmi ces derniers, figurent des acteurs du secteur des transformations agro-alimentaires associés pour la production collective de biens liés au développement de leurs activités.

Les enquêtes de la première phase d'étude ont porté sur 174 actions collectives conduites par les communautés villageoises et 52 actions menées au sein des organisations locales[50]. Outre les travaux d'enquêtes, des entretiens ont été conduits pendant la première phase auprès des acteurs de transformations agro-alimentaires. Les entretiens se sont poursuivis en deuxième phase auprès de personnes ressources issues de catégories diverses. Il s'agit des représentants légaux des populations (chefs de village, chefs d'arrondissement, maires), des responsables d'organisations locales, des responsables d'ONG ou de projets de développement intervenant dans la zone d'étude, des responsables de services déconcentrés de l'Etat et de structures nationales d'appui à la décentralisation ou au développement local (tableau 5).

[49] Les leaders ou représentants de la communauté villageoise prennent en compte outre le chef de village, ses conseillers, les sages, les responsables de comités de suivi d'actions, les responsables de principales organisations du village... Pendant les enquêtes, ces leaders ont souvent assisté le chef de village à répondre aux questions.

[50] Groupements villageois et groupements à vocation coopérative essentiellement.

Tableau 5 : Composition de l'échantillon d'étude

Type de personnes[51]	Sous catégorie de personne	Nombre par commune	Glazoué	Savalou	Allada	Toffo	Total
Acteurs de transformations agro-alimentaires[52]	-	10	10	10	10	10	40
Leaders ou représentants de population (104)	Chefs de village[53]	10	10	10	10	10	40
	Chefs d'arrondissement	5	5	5	5	5	20
	Maires/adjoints	1	1	1	1	1	4
	Représentants au sein de projet	10	10	10	10	10	40
Responsables d'organisations locales (132)	Groupement villageois (GV)[54]		10	10	-	-	20
	Groupement à vocation coopérative (GVC)[55]	10	10	10	10	10	40
	Union communale de producteurs (UCP)	1	1	1	1	1	4
	Union Départementale de producteurs (UDP)	-	-	-	-	-	2
	Fédération des Unions de Producteurs (FUPRO)	-	-	-	-	-	1
	Réseau de producteurs d'ananas	-	-	-	-	3	3
	Coopérative d'Aménagement Rural (CAR)	-	-	-	1	1	2
	Association de Développement	5	5	5	5	5	20
	Association de Parents d'Elèves (APE)	5	5	5	5	5	20
	Comité de gestion de formation sanitaire	5	5	5	5	5	20
	Association/organisation d'usagers d'eau	5	5	5	5	5	20
Responsables de projets ou d'ONG		5	5	5	5	5	20
Responsables de services déconcentrés de l'Etat		5	5	5	5	5	20
Responsables de structures nationales d'appui à la décentralisation ou au développement local[56]		-	-	-	-	-	7
Total			87	87	78	81	340

[51] Hormis les acteurs du secteur de transformations agro-alimentaires, les chefs de village et les responsables de GV et de GVC, les autres acteurs sont entretenus seulement pendant la deuxième phase d'étude de terrain.
[52] Entretenus en première phase des travaux de terrain.
[53] Enquêtés en première phase et entretenus pendant la deuxième phase.
[54] Enquêtés en première phase et entretenus pendant la deuxième phase.
[55] Enquêtés en première phase et entretenus pendant la deuxième phase.
[56] Il s'agit de la Mission de la Décentralisation, la Maison des Collectivités Locales (MCL), le Projet d'appui au Démarrage des Communes (PRODECOM), le Projet d'Activités Génératrices de Revenu (PAGER)...

e - Collecte des données

Pour la collecte des données, les travaux de terrain ont procédé à une combinaison de deux méthodes : les enquêtes et les entretiens. Conduites pendant la première phase des travaux auprès des communautés et organisations villageoises, les enquêtes ont fait usage de deux questionnaires (cahiers d'enquête). Le premier questionnaire concerne les actions menées par les communautés villageoises tandis que le second est réservé aux actions des organisations locales. Ces questionnaires portent notamment sur des variables liées aux conditions d'identification et de mise en œuvre des actions[57].

Les entretiens de terrain ont été conduits dès la première phase d'étude auprès des acteurs du secteur des transformations agro-alimentaires (production de gari, fabrication d'huile végétale). Ces entretiens ont porté sur les formes d'action collective entre acteurs du même secteur évoluant dans une même zone géographique. Les formes de coopération qui donnent lieu aux actions conduites en groupes organisés (groupements de transformation) rentrent dans le cadre des organisations locales et sont traitées par les enquêtes.

Les travaux de la deuxième phase d'étude de terrain ont été entièrement réalisés à travers des entretiens conduits auprès des personnes issues de diverses catégories (tableau 5). Au niveau des représentants des communautés villageoises (chefs de village) et des responsables d'organisations locales, ils ont permis de préciser les informations collectées lors des enquêtes de la première phase.

Pendant cette deuxième phase d'étude, des éléments d'information ont été collectés auprès des divers représentants des populations (chefs de village, chefs d'arrondissement, maires de communes) sur les formes de gouvernance liées à la production de biens collectifs sur les territoires, les acteurs impliqués dans celles-ci et leurs modes de coopération à la production locale. Les entretiens avec les responsables d'organisations locales ont permis de collecter des informations sur la dynamique de production de biens collectifs au sein de ces organisations et sur l'implication de ces dernières dans le système de gouvernance locale. Au niveau des institutions d'appui intervenant dans la zone d'étude (ONG, projets de développement, services déconcentrés de l'Etat, structures nationales d'appui à la décentralisation ou au développement local), les entretiens ont permis à leurs responsables d'apporter des précisions sur les actions qu'elles mènent auprès des

[57] Voir tableau 4 et annexe 16.

communautés et sur leur implication dans les systèmes de gouvernance locale. Ces entretiens ont été conduits grâce à l'usage de guides aux contenus adaptés aux différentes catégories d'acteurs (annexe16).

Le travail de collecte d'informations a été réalisé dans chaque commune avec l'aide d'un enquêteur (formé), pendant une vingtaine de jours à la première phase et une dizaine à la deuxième. Ceci a nécessité au total 80 et 40 jours d'investigation dans les villages, respectivement pendant la première et la deuxième phase d'étude de terrain.

f- Traitement et analyse des données

Dans le cadre du traitement des informations collectées, une clé de codage a été élaborée et utilisée pour le dépouillement des fiches d'enquête. Cette opération a abouti à l'établissement d'une statistique autour des variables sur lesquelles portent les questions contenues dans les cahiers d'enquête.

Il a été ensuite procédé à une présentation synthétique des données statistiques issues de l'exploitation de chaque cahier d'enquête. Ainsi, les données relatives aux deux types d'unité d'analyse de niveau2 ont d'abord été présentées de façon séparée[58].

Les résultats statistiques d'enquête ont été présentés sur des tableaux à double entrée, suivant un croisement "*territoire communal*[59]*/modalités de variable*". Sur ces tableaux, les résultats ont été présentés sous forme de fréquences de modalités de variable (annexe 15). Des représentations graphiques en histogramme ont été utilisées pour appuyer la compréhension des données présentées sur des tableaux à double entrée.

L'approche d'analyse utilisée dans ce travail est essentiellement méso économique, car il est question de groupes de personnes qui interagissent entre eux, prennent des décisions communes et les mettent en œuvre dans le cadre de la production de biens collectifs. Par ailleurs, en croisant les territoires avec les modalités de variable, l'approche met en valeur la dimension comparative des dynamiques identifiées sur les territoires.

---

[58] Au niveau des organisations locales, seules les données statistiques issues des enquêtes sur les groupements villageois (GV) et sur les groupements à vocation coopérative (GVC) ont pour des raisons pratiques, fait l'objet d'une présentation visuelle. Pour certaines variables (actions réalisées, périodes de réalisation), les données ont été présentées séparément pour les deux types d'organisation.

[59] Unité d'analyse de niveau1.

Les dynamiques de révélation de préférences sont appréhendées à travers les variables liées aux procédures et aux modes de décision des actions des communautés et des organisations étudiées. La participation des acteurs de la communauté villageoise à la mise en œuvre des actions décidées constitue un autre indicateur de révélation de préférences. Les acteurs à partir desquels émanent les propositions relatives aux initiatives révélées à l'intérieur des communautés et des organisations locales sont identifiés. Le poids de ces acteurs dans le processus est déterminé à travers la fréquence des initiatives dont ils sont à la base.

Les mécanismes de révélation de préférences sont analysés en référence à différentes positions théoriques sur le sujet. Ainsi, les travaux ont fait usage de la théorie de l'échange volontaire, la théorie de la contrainte, la théorie institutionnelle et des théories sur les associations volontaires (théorie des clubs, fédéralisme fiscal) pour analyser la révélation des préférences des communautés et des organisations villageoises dans la production locale de biens collectifs.

Dans les analyses, un accent particulier est porté sur la proximité organisationnelle, compte tenu de son importance dans les dynamiques identifiées. Elle est ici appréhendée à travers la présence d'organisation ou de réseau d'organisations au sein desquels, les acteurs coopèrent à la production de biens collectifs. L'incidence de cette proximité sur la révélation des préférences est mesurée en terme quantitatif par la fréquence des cas où, les organisations locales sont à la base des initiatives de production collective des communautés villageoises.

Au-delà des données issues des enquêtes quantitatives, les analyses ont porté sur les informations collectées à travers des entretiens de terrain et la documentation en zones d'étude. Ainsi, sur la base des textes législatifs et des prévisions des plans de développement des communes étudiées, l'allocation des biens collectifs au niveau local a été analysée en référence à la théorie du fédéralisme fiscal. L'étude de la démarche d'élaboration des plans de développement des communes a par ailleurs contribué aux analyses relatives à l'incidence de la décentralisation sur la révélation des préférences locales.

A partir d'une étude des systèmes de production de biens collectifs sur les territoires des 4 communes de l'échantillon avant et à partir de 2003 (avènement de l'actuelle décentralisation démocratique), l'incidence de la dynamique cotonnière et celle

des expériences de développement local sur la gouvernance à l'échelle communale ont été analysées. Par ailleurs, sur la base de l'étude du fonctionnement des principaux types d'organisation locale identifiés sur les territoires, l'incidence de la proximité organisationnelle sur la production locale de biens collectifs a été analysée.

PREMIERE PARTIE

LA DECENTRALISATION ET LA GOUVERNANCE LOCALE

INTRODUCTION A LA PREMIERE PARTIE

L'une des questions que pose la fourniture de biens collectifs est celle de son adéquation avec les préférences des citoyens-consommateurs. Les niveaux de prise de décisions relatives à la production de ces biens sont souvent jugés trop éloignés des personnes concernées par leur consommation. La décentralisation apparaît comme une réponse à cette difficulté. Ce mécanisme vise l'ajustement de la production des biens collectifs avec leur sphère de consommation.

Au plan politique, la décentralisation est perçue comme une réforme qui place les représentants élus par les populations au centre des prises de décisions les concernant. Pour bien conduire leurs missions, ces élus ont besoin d'associer à la gestion des affaires de leur collectivité, les divers acteurs impliqués dans les actions publiques locales. La cohérence des interventions des acteurs publics[60] sur le territoire local demande une coordination, ce qui fait appel à la gouvernance locale. Ainsi, la collectivité locale n'a pas à elle seule la responsabilité de l'action publique locale. Celle-ci résulte d'une coordination entre différents types d'acteurs. Dans le cadre de cette gouvernance, un processus collectif associant divers acteurs porteurs d'intérêts différents est mis en œuvre. Ce processus appelle à un système de négociations, de compromis et d'alliances diverses qui donnent naissance à des politiques publiques locales.

La décentralisation peut donc être appréhendée sous deux dimensions. La première est celle de l'économie publique locale qui renvoie au transfert de responsabilités et de compétences liées à la fourniture de biens collectifs d'un niveau supérieur de décision à un niveau inférieur. Elle traduit une réduction de la taille de la sphère d'allocation de biens collectifs afin de mieux prendre en compte les préférences locales. La deuxième dimension est celle de la gouvernance locale. Celle-ci se rapporte à la coordination de différents intérêts et d'interventions d'acteurs divers dans le cadre de la production locale de biens collectifs.

Ces deux approches apparaissent liées. En effet, sans une coordination à une échelle territoriale pertinente, les interventions des différents acteurs dans la production collective

[60] Une action publique est définie comme toute opération d'animation, d'aménagement, de financement ou d'autre nature, se donnant comme justification des objectifs d'intérêt collectif (dépassant des intérêts individuels d'une personne ou d'une organisation). Les acteurs publics sont des organisations ou des individus se plaçant sur ce registre d'action (Beslay *et al*, 1998).

locale sont vouées à l'incohérence et à un manque de synergie, ce qui peut engendrer un manque d'efficience dans la fourniture des biens collectifs au niveau local. La gouvernance constitue un mode de fonctionnement à travers lequel, les actions publiques locales peuvent être conduites avec une certaine efficacité. Par ailleurs, la décentralisation fournit à la gouvernance un cadre institutionnel légal dans lequel les dynamiques locales de production collective peuvent s'insérer.

Cette articulation entre les deux dimensions de la décentralisation amène à les aborder ensemble dans cette première partie. Celle-ci présente la décentralisation (sous l'angle de l'économie publique locale) dans le premier chapitre et la gouvernance locale dans le second. Le premier chapitre est consacré à l'étude des mécanismes liés à la production de biens collectifs au niveau local. A travers l'étude des modes de fonctionnement et de coordination des acteurs dans le cadre de cette production, le second chapitre analyse les interrelations entre la décentralisation et la gouvernance locale.

Chapitre 1 - LA DECENTRALISATION

Introduction

La décentralisation apparaît depuis le début des années 1980 comme un enjeu politique et économique dans la plupart des pays en développement. Considérée comme un mécanisme de transfert de compétences dans le domaine de la production de biens collectifs de l'Etat central aux institutions locales, elle fait l'objet d'une abondante littérature, notamment en sciences sociales et humaines. Après une revue de littérature sur les conceptions et la typologie de la décentralisation, il importe de présenter dans ce chapitre, les apports de l'analyse économique sur le sujet.

En sciences économiques, la décentralisation est perçue comme un moyen d'optimiser l'allocation des biens collectifs. Elle permet d'ajuster la fourniture de ces biens aux préférences locales. A travers cette prise en compte des réalités locales, la décentralisation conduit-elle à une offre variée de biens collectifs sur les territoires locaux ? Par quels mécanismes intervient la production locale des biens collectifs ?

La poursuite des objectifs liés à ces questions amène à étudier dans le contexte béninois, quelques expériences dans le domaine de la production décentralisée de biens collectifs. Il s'agit notamment des expériences relatives aux périodes 1972-1989, 1990-2002 et à celle ouverte à partir de début 2003. A travers cette étude, l'incidence des réformes institutionnelles de 1990 (libéralisme économique et démocratie) et celle de la décentralisation démocratique de 2003 sur la production locale de biens collectifs, sont analysées dans ce chapitre.

1.1- Conceptions et limites de la décentralisation : revue de littérature

Dans plusieurs travaux, la décentralisation est analysée suivant différentes considérations. Outre celles liées à l'optimisation de la production de biens collectifs, les analyses de la décentralisation mettent en relief les considérations telles que le transfert de pouvoir aux acteurs locaux, le renforcement des capacités locales, l'apprentissage de la gouvernance participative, la lutte contre la pauvreté... Suivant certaines analyses, la décentralisation revêt différentes formes. Il s'agit en particulier des formes démocratique et administrative. Dans ce sous-chapitre, des éléments de littérature sont présentés sur différentes conceptions, la typologie et les limites de la décentralisation.

1.1.1- Les conceptions de la décentralisation

Dans sa conception économique, la décentralisation est considérée comme un moyen permettant de rendre optimale la production des biens collectifs (Greffe, 1984). Elle constitue un outil de participation des citoyens qui assure la cohésion de cette production avec les préférences des votants (Shah, 1998). Le processus de production locale de biens collectifs trouve son institutionnalisation dans une appréhension politique de la décentralisation, où celle-ci se traduit par une dynamique de transfert de pouvoir.

La décentralisation : un mécanisme de transfert de pouvoir aux institutions locales

Dans la conception politique de la décentralisation, celle-ci est avant tout une réforme qui satisfait la volonté à la fois du gouvernement et des citoyens d'élargir le champ de la démocratie. Elle consiste en un transfert de pouvoir, c'est à dire de compétences et de ressources financières nécessaires à son exercice, du niveau central (Etat) au niveau local (collectivité territoriale), et à des organes élus (Adjaho, 2002). Elle permet ainsi aux représentants élus des populations, de disposer d'un vaste champ d'initiatives et de responsabilités (Greffe, 1984).

La décentralisation est définie dans cette perspective, comme tout acte à travers lequel un gouvernement central cède formellement les pouvoirs aux acteurs et institutions de niveaux inférieurs, dans la hiérarchie politico- administrative et territoriale. Ce transfert de pouvoir implique la création d'un cadre de prise de décision à l'intérieur duquel, une variété d'acteurs peut exercer une certaine autonomie (Agrawal et Ribot, 1999).

Cette considération se retrouve dans les travaux de Adjaho (2002) qui précisent : « la *décentralisation est aussi une technique d'organisation administrative par laquelle, l'Etat octroie à d'autres personnes morales de droit public, le soin de s'administrer elles-mêmes. Il s'agit pour l'Etat de créer d'autres entités infra étatiques (régions, départements ou communes), et de leur accorder dans le cadre de la loi, le droit de gérer leurs propres affaires. Ces entités infra étatiques sont des collectivités territoriales décentralisées* ». Ces travaux indiquent par ailleurs que le transfert de pouvoir peut être total. Dans ce cas, l'Etat se dessaisit complètement des pouvoirs autrefois exercés par lui. Il peut s'agir aussi d'un transfert partiel c'est-à-dire d'un partage de pouvoir. L'Etat ne se dessaisit alors que d'une partie des pouvoirs concernés. Ces deux cas existent dans de multiples domaines dans plusieurs pays. Ainsi, avec l'actuelle décentralisation béninoise, les communes partagent

avec l'Etat diverses compétences, notamment celles relatives à la fourniture de certains types de services publics (éducation, santé, eau potable et assainissement, voirie…).

A travers sa dimension politique, la décentralisation traduit un cadre institutionnel et juridique à l'intérieur duquel, la fourniture à l'échelon local de biens collectifs peut s'opérer. Il s'agit d'une détermination légale de la sphère institutionnelle de production de ces biens. La dimension politique de la décentralisation donne ainsi un support institutionnel à sa dimension économique.

Cette appréhension qui positionne la dimension politique par rapport à la dimension économique de la décentralisation repose sur un cadre institutionnel qui lui donne un caractère légal. Un volet important d'une stratégie de décentralisation concerne en effet, l'élaboration d'un cadre juridique et réglementaire visant à aider les différents paliers de gouvernement à délimiter leurs rôles et responsabilités. Dans un processus de décentralisation, les grands principes sur lesquels doit reposer cette dernière doivent être enchâssés dans la constitution. Ces principes prennent en compte les droits et les responsabilités de tous les paliers de gouvernement, la description des rôles des principales institutions aux niveaux central et local et les conditions régissant l'établissement de règles détaillées et leur modification (Ford, 1999). Les principes fondamentaux sur lesquels repose l'actuelle décentralisation au Bénin sont inscrits dans la constitution de 1990. Des textes de lois votés plus tard par le parlement du pays ont défini le cadre réglementaire et institutionnel dans lequel les réformes liées à cette décentralisation doivent s'opérer.

La dimension politique de la décentralisation fournit un cadre légal qui protège les pouvoirs transférés et les institutions locales dans les mécanismes liés à leur fonctionnement. Elle donne une légitimité aux institutions locales dans la production de biens collectifs sur leur territoire. A travers elle, il est concédé de façon légitime aux populations, un droit de regard dans la gestion des affaires locales, notamment grâce à leur participation à la prise de décisions et au contrôle de celles-ci.

La décentralisation : facteur de rapprochement des populations des niveaux de prise de décisions les concernant

La décentralisation rapproche les institutions de pouvoir des citoyens. Un gouvernement représentatif est plus efficace quand il est plus près des citoyens (Stigler, 1957). La décentralisation est en effet perçue comme une manière de partager le pouvoir, les ressources et les responsabilités avec la population. Dans cette perspective, elle permet de rapprocher géographiquement les prises de décision des populations défavorisées, voire

de les rendre participatives (Schneider, 1999). En favorisant le rapprochement des institutions publiques des populations, elle les rend plus facilement comptables de leur gestion. La décentralisation permet ainsi, un contrôle de proximité des administrations publiques. Les services collectifs locaux sont en effet décidés par la demande et non suscités par l'offre. Il s'agit d'un contrôle démocratique lié à l'effort d'offrir un service qui concorde avec la demande de l'électorat (Ebel et Yimaz, 2001).

La décentralisation favorise par ailleurs une structuration organisationnelle au plan local, notamment, au niveau de la société civile et du secteur privé (Requier-Desjardins, 2000). En participant à la production locale de biens collectifs, les acteurs privés ou de la société civile sont souvent amenés à se structurer de façon formelle ou informelle en organisations ou en réseaux[61].

En retour, l'efficacité de la décentralisation repose en partie sur le rôle de la proximité des acteurs. Cet argument d'efficacité découle du fait que, par ce qu'ils se trouvent à proximité des citoyens, les pouvoirs locaux sont en mesure de répondre aux divers besoins et intérêts des citoyens et d'allouer plus efficacement les ressources qu'un gouvernement central. En donnant lieu à une transparence de la gestion locale, la proximité entre administrateurs et administrés constitue un moyen d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'administration, dans la fourniture de biens et services publics. En effet, les gouvernements locaux connaissent mieux les besoins de leurs citoyens que le gouvernement central. Les décisions en matières de dépenses publiques prises par un palier de gouvernement proche de la collectivité locale sont plus sensibles aux besoins de celle-ci et ont plus de chances de refléter les choix de la population que les décisions prises par un gouvernement central distant d'elle (Ebel et Yimaz, 2001).

A travers la proximité, la décentralisation améliore par ailleurs la participation de la population et sa capacité à contribuer à une bonne gestion des affaires locales, qu'elle intervienne pour favoriser le contrôle au plan local des décisions publiques ou qu'elle permette l'apprentissage des procédures de décisions collectives.

[61] L'émergence des brigades de sécurité dans certains villages de l'Atlantique à la suite des concertations des actuels élus avec les populations constitue une illustration de cette réalité. Il en est de même avec l'initiation des groupements d'éleveurs bouviers dans les localités de Glazoué (Collines).

La décentralisation : facteur de participation et de renforcement des capacités des populations et moyen de lutte contre la pauvreté au plan local

Une justification de la décentralisation est le contrôle du pouvoir par les administrés et la gestion participative. Cette dernière constitue un élément fondamental sur lequel se base les politiques publiques dans plusieurs pays pour favoriser une gestion locale des ressources publiques. Certaines justifications de la décentralisation sont en effet construites autour de la supposition qu'une participation accrue des populations dans la prise de décisions publiques constitue un élément positif dans la mesure où, elle peut améliorer l'efficience et l'équité dans la gestion des ressources locales (Agrawal et Ribot, 1999). En favorisant une participation locale aux décisions publiques, la décentralisation renforce le rôle des échelons inférieurs du gouvernement, des structures locales et des acteurs de la société civile. Elle accroît la capacité des plus défavorisés à effectuer des choix car elle renvoie à la capacité des populations et des institutions qu'elles se donnent, de prendre en charge leurs propres affaires. La décentralisation constitue ainsi un facteur de renforcement du pouvoir des populations défavorisées qui accroît leur capacité de contrôle et de participation aux décisions.

A travers le principe de participation, la décentralisation peut être aussi considérée comme un moyen de lutte contre la pauvreté. Selon Sen (1981), la pauvreté n'est pas seulement une question de faible niveau de revenu. Elle est aussi un manque de maîtrise des pauvres sur leur destin et les décisions qui les concernent. En impliquant davantage les populations locales dans la prise de décisions et la gestion des affaires les concernant, la décentralisation répond à une volonté de réduction de la pauvreté. L'implication des acteurs locaux dans les initiatives concourrant à leur bien-être collectif répond à cet objectif.

La lutte contre la pauvreté constitue une mission qui relève indéniablement du ressort des politiques locales. Pauly (1973) indique à cet effet que, c'est surtout à l'échelle locale que les acteurs se préoccupent davantage de la pauvreté. Au Bénin, les priorités actuellement retenues par plusieurs communes dans leur plan de développement prennent en compte des initiatives liées à l'amélioration de l'accès des populations à l'éducation de base, aux soins de santé et à l'eau potable. Ces initiatives figurent parmi les priorités inscrites dans la stratégie nationale de réduction de la pauvreté (CNDLP, 2004)[62]. Les

[62] Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté/ Programme de renforcement de l'observatoire du changement social- Secrétariat permanent- République du Bénin, Février 2004.

objectifs de cette stratégie prennent aussi en compte, la lutte contre la corruption. Or la décentralisation, en favorisant la participation des populations à la gestion des affaires locales et à leur contrôle concourre implicitement à la transparence de celle-ci. Ces considérations font alors de la décentralisation, un outil de promotion d'une gouvernance favorable à la lutte contre la corruption et la pauvreté.

La décentralisation : facteur d'amélioration de la capacité d'action collective et outil d'apprentissage de la gouvernance

La décentralisation s'inscrit dans une réflexion sur la gouvernance. Celle-ci ne se réduit pas à l'action des institutions gouvernementales nationales ; elle implique leur interaction avec non seulement les différents niveaux territoriaux, mais également l'ensemble des institutions représentatives de la société civile ainsi que le secteur privé qui doivent s'engager dans un partenariat pour le développement (Shah, 1998).

Fondamentalement, la décentralisation vise à atteindre l'un des principaux objectifs de la bonne gouvernance politique qui se traduit par la démocratisation ou le principe que, les hommes auront un mot à dire dans la gestion de leurs affaires. En ce sens, la décentralisation est une stratégie de gouvernance pour faciliter le transfert de pouvoir tout près de ceux qui sont le plus affectés par son exercice (Agrawal et Ribot, 1999).

En favorisant la participation des populations dans la gestion de leurs affaires et dans leur contrôle au plan local, la décentralisation crée les conditions liées à l'apprentissage de la gouvernance locale. En cela, elle possède une dimension cognitive et améliore la capacité d'action collective des acteurs. La participation et la possibilité de contrôle au niveau local peuvent en effet permettre une familiarisation avec les modes de fonctionnement, ainsi qu'un apprentissage de la gouvernance (Schneider, 1999).

La décentralisation améliore le processus de prise de décisions collectives en y impliquant différentes parties prenantes (gouvernement, administration, acteurs directement concernés et leurs organisations, …). Les plans de développement récemment élaborés par les communes étudiées ont émergé à la suite de processus de décision collective faisant intervenir la concertation entre différents acteurs dont les populations, les élus locaux, les organisations locales, les techniciens de l'Etat et le milieu entrepreneurial... Ce processus d'action collective donne l'occasion aux acteurs de se familiariser avec la pratique de la gouvernance au niveau local.

Au vu des éléments de littérature abordés, la décentralisation peut être appréhendée sous deux principales dimensions. Au sens économique, elle traduit une diminution de la

sphère de production de biens collectifs afin de l'ajuster au mieux à la demande locale. Au sens politique, elle donne lieu à la création d'un cadre institutionnel légal d'exercice de responsabilités pour servir de support à cette production. Elle constitue un facteur de renforcement de la proximité entre populations locales et niveaux de décisions publiques. En améliorant la participation des populations aux prises de décisions publiques et au contrôle de la gestion locale, la décentralisation contribue à la lutte contre la corruption et la pauvreté. Ces éléments de participation font de la décentralisation, un facteur d'amélioration de la capacité d'action collective et un outil d'apprentissage de la gouvernance participative au niveau local. Si dans l'appréhension la plus répandue, la terminologie de la décentralisation suppose l'attribution aux populations d'un réel pouvoir de contrôle sur les autorités au niveau local, cette considération reste à relativiser dans le cadre d'une typologie.

1.1.2- Typologie de la décentralisation

La décentralisation est considérée comme un mécanisme de transfert de l'autorité et de la responsabilité des fonctions publiques, des institutions de niveau central de gouvernement d'un pays aux institutions infranationales ou autonomes (Rondinelli *et al*, 1983). Elle constitue un acte par lequel, un gouvernement cède formellement des pouvoirs à des acteurs et à des institutions de niveau inférieur, dans la hiérarchie politico-administrative et territoriale (Ribot, 2002).

Sans une compréhension de la nature des pouvoirs transférés aux différents acteurs et des conditions d'exercice des responsabilités qui y sont liées, il n'est pas aisé d'appréhender la mesure dans laquelle une décentralisation significative a lieu. Le sens dans lequel s'oriente la responsabilité des acteurs qui exercent les pouvoirs transférés revêt une grande importance dans la compréhension du type de décentralisation en cause. Dans cette perspective, deux principaux types de décentralisation sont distingués dans la littérature. Il s'agit de la décentralisation politique (ou démocratique) et de la décentralisation administrative (ou déconcentration).

La décentralisation politique ou démocratique :

Dans la décentralisation démocratique, les pouvoirs sont transférés aux acteurs ou institutions qui sont imputables (comptables ou responsables) devant les populations dans leur juridiction. Formellement, les élections sont perçues comme le mécanisme qui assure l'imputabilité ("accountability") en décentralisation démocratique. Toutefois, lorsque les

pouvoirs sont transférés aux acteurs de niveau inférieur qui sont "comptables" de façon descendante (vis-à-vis de la population à la base), quand bien même ceux-ci seraient nommés, la réforme équivaut à une décentralisation démocratique (Agrawal et Ribot, 1999). Cette précision remet en cause l'étroitesse de certaines analyses qui mettent l'accent sur l'exercice des responsabilités transférées par les seuls acteurs élus par les populations.

Le transfert de pouvoir aux acteurs locaux doit s'inscrire dans une démarche institutionnelle légale afin de garantir une légitimité à ceux-ci. Si ce principe ne pose normalement aucun problème pour ce qui concerne les élections locales, ce n'est pas toujours le cas pour les nominations. La question qui se pose est de savoir si le processus en cause est une décentralisation démocratique quand l'autorité centrale peut décréter à sa guise le transfert de pouvoir à des personnes nommées par lui, sans concertation avec les populations concernées par son exercice ou avec leurs représentants. Le principe même de responsabilité des acteurs qui bénéficient du pouvoir transféré devant les populations nécessite que ces dernières soient directement ou par le biais de leurs représentants, associées à la définition des responsabilités en cause et des mécanismes de leur transfert. Dans plusieurs pays, la soumission des textes de lois de décentralisation aux représentants de la nation au parlement et leur vulgarisation auprès des populations répondent à ce principe.

L'actuelle commune béninoise est administrée par un conseil local constitué de personnes choisies par voie électorale par la population communale. Ce conseil n'est pas lié au pouvoir central et à ses structures déconcentrées par un rapport hiérarchique. Les deux types de pouvoir se retrouvent conformément à la loi du pays, dans un rapport de partenariat en vue de l'exercice de compétences partagées[63] et de la tutelle communale assurée par l'Etat. Devant la population communale, les élus locaux sont comptables de leur gestion. A la fin de leur mandat, ils doivent retourner devant cette population pour présenter leur bilan, avant de négocier à nouveau sa confiance. Ces éléments rapprochent beaucoup l'actuelle décentralisation béninoise d'une décentralisation démocratique.

Une clarification est à apporter par rapport aux pratiques qui au nom de la participation, accordent aux populations et à leurs représentants, une autonomie en matière de prise de décisions dans les opérations de production de biens collectifs au niveau local. Lorsque le transfert de responsabilités n'est pas initié et conduit dans un cadre institutionnel légal par un pouvoir central, le mécanisme, bien que favorisant une réelle

[63] Dans le domaine de la fourniture de certains services publics.

participation des populations à la production collective locale ne pourrait être assimilé de façon cohérente à une décentralisation démocratique. Une nuance est établie entre la décentralisation démocratique et l'autonomie locale. Ainsi, les processus participatifs de décision autonome qui accompagnent la production de biens collectifs aux niveaux de plusieurs communautés et organisations villageoises ne sauraient être automatiquement assimilés à une décentralisation démocratique. A travers l'autonomie locale, c'est l'aspect participatif qui est mise en valeur. La décentralisation démocratique prend en compte à la fois l'aspect politico-institutionnel et l'élément participation (Schmidt, 1997). Elle tend à accroître la participation populaire dans la prise de décisions au niveau local. Elle constitue une forme institutionnalisée de l'approche participative (Ribot, 2002).

La responsabilité descendante qui élargit la participation de la population aux prises de décisions constitue un élément important en matière de décentralisation démocratique. En donnant aux populations un contre-pouvoir, elle confère à la décentralisation une certaine effectivité. L'exercice de ce contre-pouvoir permet d'équilibrer l'action arbitraire des autorités locales et de les mettre au service de leur population. L'imputabilité (obligation de rendre des comptes) politique accroît en effet les pressions en faveur d'une gestion locale transparente et tenant compte davantage des besoins des populations (Ebel et Yimaz, 2001).

Les autorités locales bénéficient dans le cadre de la décentralisation démocratique d'une autonomie de prise de décision. Cette autonomie s'exerce toutefois dans une logique de responsabilité devant la population qui participe ainsi à la gestion locale. Ces éléments d'autonomie et de participation des acteurs locaux distinguent assez nettement la décentralisation démocratique de la décentralisation administrative.

La décentralisation administrative ou déconcentration

Lorsque les pouvoirs sont transférés aux acteurs de niveau inférieur qui sont responsables vis-à-vis de leurs supérieurs dans une hiérarchie, la réforme peut être qualifiée de décentralisation administrative ou de déconcentration. Cette typologie reste valable lorsque les acteurs qui bénéficient des pouvoirs transférés sont des officiels nommés ou des élus. Les élections peuvent en effet être structurées de telle façon que les officiels élus soient comptables de façon ascendante, c'est-à-dire vis-à-vis des supérieurs (Agrawal et Ribot, 1999).

La décentralisation administrative vise une répartition du pouvoir et de responsabilités entre différents paliers de gouvernement (Rondinelli, 1983). Elle est aussi

perçue comme une manière d'organiser la présence effective du pouvoir central dans les différentes localités du pays. Avec ce type de décentralisation, la répartition du pouvoir peut s'effectuer de deux manières. Il s'agit de la répartition fonctionnelle et de la répartition territoriale (Rondinelli, 1981).

La répartition fonctionnelle consiste à transférer le pouvoir à des organismes spécialisés qui exercent leurs activités dans toutes les juridictions. Les services fournis par les institutions techniques spécialisées de l'Etat béninois (l'éducation, la santé, l'hydraulique, l'agriculture, ..) sont décentralisés dans chaque département du pays. Ces services déconcentrés sont mis à la disposition de toutes les communes qui relèvent de leur ressort territorial.

La répartition territoriale vise à transférer la responsabilité de la fonction publique à des institutions, à l'intérieur d'un territoire géographique ou politique déterminé. Elle consiste en règle générale, en un transfert de pouvoir à un gouvernement infra-national au niveau d'une province, d'un district ou d'une municipalité. Dans le contexte de l'actuelle décentralisation béninoise, le département est un niveau de déconcentration. Il est administré par le préfet qui exerce des responsabilités transférées dans les limites définies par l'autorité centrale.

La décentralisation administrative n'est en fait qu'une délégation de pouvoir assortie de beaucoup de limites et de restrictions, des autorités centrales vers des autorités subordonnées. Une déconcentration aussi poussée soit elle, maintient le lien hiérarchique entre les administrations locales et l'administration centrale. Les autorités déconcentrées sont hiérarchiquement soumises au pouvoir central. Elles sont nommées, notées et révoquées par ce dernier. Leurs décisions sont susceptibles de modification et d'annulation par le pouvoir central (Adjaho, 2002).

Le manque d'autonomie dans les décisions et l'absence de responsabilité de l'autorité de niveau inférieur devant ses populations constituent des caractéristiques essentielles de la décentralisation administrative. Les autorités qui exercent les compétences transférées n'étant pas responsables devant les populations, ces dernières sont limitées dans la participation au contrôle et à la mise en œuvre de décisions prises dans le cadre de la gestion locale. Ces éléments ne sont pas de nature à favoriser une réelle implication des populations dans la production locale de biens collectifs.

A travers sa dimension politique, la référence est faite à deux principaux types de décentralisation : la forme démocratique et la forme administrative. Au-delà de ces

dernières, d'autres types de décentralisation qui constituent des formes plus ou moins spécifiques des précédentes sont distingués dans la littérature. C'est le cas par exemple de la décentralisation fiscale et de la délégation[64]. La dimension politique de la décentralisation met en relief, la création et la légitimation des unités institutionnelles de production locale de biens collectifs. La coordination du système de production de ces biens dans le cadre d'une unité institutionnelle est assurée par des autorités qui exercent le pouvoir local. Dans une décentralisation démocratique, ces autorités sont constituées de représentants élus par la population locale. Ils sont comptables de leur gestion devant celle-ci. Cette responsabilité politique des représentants élus face aux électeurs favorise la participation des populations au choix et à la mise en œuvre des décisions de production de biens collectifs dans leur milieu. Elle permet par ce biais, une prestation de services publics adaptés aux préférences des populations. Ainsi, la forme démocratique de la décentralisation renforce son efficacité économique. Dans le cas de la décentralisation administrative, l'absence d'autonomie décisionnelle et de responsabilité des autorités locales vis-à-vis des populations défavorise la participation de celles-ci à la production locale de biens collectifs.

En dépit des avantages qui accompagnent la décentralisation, notamment sa forme démocratique, en ce qui concerne la participation des populations et la prise en compte des préférences locales dans la fourniture des biens collectifs, ce processus reste soumis à des difficultés qui peuvent limiter son succès.

[64] La décentralisation fiscale traduit l'attribution d'une certaine autonomie aux gouvernements locaux sur leurs recettes et leurs dépenses discrétionnaires (Agrawal et Ribot, 1999). Elle accroît l'autonomie des gouvernements infra-nationaux et leur donne le pouvoir d'agir indépendamment dans leur propre sphère de compétence, en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques relatives aux revenus et aux dépenses (Ebel et Yimaz, 2001).
La délégation désigne le transfert de pouvoirs ou de responsabilités en matières d'élaboration de politiques publiques et d'administration, pour des tâches soigneusement définies, à des institutions ou des organismes qui sont indépendants ou sous le contrôle indirect du gouvernement central. Sont en général concernées par la délégation, les fonctions transférées par les ministères centraux à des organismes semi- autonomes, c'est-à-dire qui ne sont pas entièrement contrôlés par le gouvernement central, mais qui sont tenus légalement de lui rendre des comptes. Il s'agit des organismes comme les sociétés d'Etat, les entreprises de service public et les organismes de planification et de développement économique régional (Ebel et Yimaz, 2001).

1.1.3- Limites de la décentralisation

Le processus de décentralisation peut donner lieu à des difficultés qui remettent en cause son efficacité dans la poursuite des objectifs tels que la croissance économique, la satisfaction des besoins locaux, le choix des dirigeants, la lutte contre la corruption, le transfert de compétences... L'analyse de ces limites de la décentralisation constitue l'objet de ce paragraphe.

La décentralisation peut favoriser la balkanisation des collectivités locales et donner lieu à des facteurs d'inefficacité (Berriet-Solliec et Trouvé, 2003). Elle peut en effet accentuer la performance de certains territoires au détriment d'autres. Une concurrence destructrice entre collectivités peut attirer la croissance sur les territoires les plus attractifs et marginaliser d'autres. Ainsi, dans le but d'attirer le maximum d'investissement sur leur territoire, les gouvernements locaux peuvent rivaliser entre eux, en allégeant les taux fiscaux ou en élevant les allocations. Ceci peut engendrer des déséquilibres économiques entre collectivités.

Un facteur d'inefficacité de la décentralisation tient au fait que, les choix collectifs en matière de finance locale s'appuient sur des votes majoritaires qui violent les préférences exprimées par les membres de la minorité battue comme celles des votants non décisifs. Il en résulte une perte d'efficacité qui ne peut être minimisée que si la taille de la collectivité est telle que, l'avantage marginal tiré du partage de financement du bien collectif par un citoyen supplémentaire, compense exactement la perte de bien-être marginal consécutive à la violation des préférences des agents non décisifs.

Un fondement de la décentralisation habituellement évoqué est basé sur l'efficience. A cet effet, l'un des arguments souvent soulignés est que, les habitants de différentes juridictions ont différents goûts (préférences). La décentralisation permettrait alors de satisfaire les préférences des habitants à l'intérieur de chaque juridiction. L'offre décentralisée de biens collectifs pourra s'ajuster à la demande et accroître le bien-être. Ce modèle fait l'objet de critique. Il lui est par exemple reproché de se focaliser entièrement sur l'efficience de la demande et d'ignorer l'efficience de l'offre (Prud'homme, 1995).

La décentralisation modifie la frontière entre l'offre centrale et l'offre locale de services publics, réduisant la part du centre. Le résultat est le rétrécissement dans le rôle du gouvernement central. Ce retranchement entraîne des coûts qui peuvent être élevés. En effet, il peut occasionner le départ des meilleures compétences, l'ébranlement du sens du service public, la dislocation des réseaux, le sacrifice des investissements dans certains

domaines, notamment, la recherche, le développement... Il n'est pas évident que ces coûts associés à la perte de technologie et d'expertise soient compensés par un potentiel progrès dans le secteur privé ou dans les bureaucraties de gouvernement local.

La décentralisation peut aussi accroître le niveau général de la corruption. Dans un contexte décentralisé en effet, la corruption pourrait se retrouver plus répandue au niveau local qu'au niveau national, du fait par exemple du clientélisme que pourrait favoriser la proximité entre l'administration et les citoyens. Cela pourrait accroître les coûts en terme d'efficience dans la fourniture des services publics.

D'importantes limites à la décentralisation peuvent être relevées au niveau de la dynamique électorale. Ainsi, l'origine politique des élus peut en absence de maturité par rapport aux enjeux locaux favoriser la dépendance de leurs décisions vis-à-vis des intérêts et consignes de leur parti. Cette dépendance est parfois porteuse de risque de clivage entre élus de la coalition de partis politiques au pouvoir et élus de l'opposition. Cette situation peut engendrer des blocages dans le fonctionnement des institutions locales.

La dépendance politique des élus locaux peut aussi encourager des stratégies de recherche de rente politique. Elle peut en effet les amener à prendre des décisions stratégiques, les conduisant à mener des actions qui puissent accroître leur popularité ou celle de leur parti politique, afin d'en tirer profit lors des futures échéances électorales. Ce comportement des politiciens est assimilable au « logrolling implicite », un type de marchandage (Buchanan et Tullock, 1962 ; Breton A et R, 1969). Il s'agit d'une stratégie qui amène un entrepreneur politique à attirer des votants par un ensemble de politiques. Un électeur votera pour le candidat en cause afin de réaliser un enjeu particulier, même s'il est opposé à des éléments de son programme.

Le mode de désignation de l'exécutif local (le maire et ses adjoints) peut aussi dans certaines conditions, faire apparaître des limites au bon fonctionnement des institutions de la décentralisation. L'élection des membres de cet exécutif par les élus locaux en leur sein, ne fait pas toujours émerger des leaders qui reflètent les préférences de la population. Cette situation met en relief l'une des difficultés qui accompagnent la règle de la majorité. Downs (1957) et Tullock (1967) indiquent à ce sujet que, la règle de la majorité conduit au marchandage et à la satisfaction d'intérêts particuliers. En effet, les négociations liées au choix des membres de l'exécutif local peuvent faire intervenir des échanges de vote, donnant lieu à un phénomène de marchandage ou « logrolling » explicite (Buchanan et Tullock, 1962).

Ces jeux de négociation et d'alliance des élus locaux provenant des formations politiques peuvent favoriser l'émergence à la tête des collectivités locales, des responsables dépourvus de réelle popularité au sein de la population. Une autre conséquence de cette situation est la sous valorisation des compétences au sein du conseil d'élus. Elle peut en effet favoriser l'émergence des personnes peu compétentes aux niveaux d'importants postes de responsabilité au sein du conseil, alors que se trouvent marginalisés des élus plus qualifiés ne disposant pas de soutien politique suffisant.

Dans le cas de l'actuelle décentralisation béninoise, la résistance au changement ou la persistance d'anciennes habitudes chez certains acteurs constitue une limite à l'exercice des responsabilités locales. L'un des éléments qui justifient cette tendance est le manque de motivation des autorités centrales, pour une entière application des textes de loi de décentralisation, en particulier lorsque leurs intérêts sont menacés. Cette réalité s'observe notamment lorsqu'il s'agit de transférer certaines compétences aux communes. C'est le cas par exemple avec la gestion des marchés "Dantokpa" et "Ganhi" dans la ville de Cotonou. La réticence des autorités centrales dans le transfert de cette compétence est à la base de réels conflits qui les ont opposées de 2003 à 2006 aux élus de cette ville qui exigent l'application entière des textes de loi sur la décentralisation.

La résistance au changement influe aussi sur les relations entre autorités de tutelle et élus locaux. Certains préfets ont tendance à donner des ordres ou des directives aux autorités locales élues par les populations. Certains maires se comportent eux-mêmes envers les préfets, comme s'ils ont été nommés par le pouvoir central, attendant ou sollicitant des instructions sur des affaires pour lesquelles, ils sont totalement compétents (Adjaho, 2004). Ces comportements dénotent une confusion que font des acteurs entre les principes de l'actuelle décentralisation démocratique basée sur la responsabilité descendante des élus locaux devant leur population et l'ancien système administratif où les autorités locales doivent rendre compte de façon ascendante à leurs supérieurs hiérarchiques. Cette situation s'explique par une ignorance de certains élus par rapport aux textes de loi sur la décentralisation.

Cette ignorance concerne aussi les populations locales, notamment en zones rurales. L'un des objectifs essentiels de la décentralisation est le transfert du pouvoir de gestion des affaires locales aux populations. Celles-ci délèguent l'exercice de ce pouvoir à des représentants démocratiquement élus. Le principe de responsabilité des élus locaux devant les populations nécessite que celles-ci aient la capacité de les contrôler et de leur

demander des comptes. Les populations sont malheureusement caractérisées de façon générale par une ignorance des textes de lois et donc de leurs droits et devoirs dans le processus de décentralisation. Il leur est alors difficile d'exercer convenablement leur droit de contrôle sur leurs élus. Ainsi, une fois qu'elles choisissent leurs dirigeants, elles peuvent devenir esclaves du pouvoir exercé par ces derniers. Il peut en effet se créer une asymétrie d'information[65] entre les populations et les élus locaux, sur les modalités d'exercice et de contrôle de la gestion locale. Cette situation ne peut être évitée que par une formation approfondie et continue des populations et de la classe politique.

Dans la mise en œuvre de la décentralisation, plusieurs facteurs peuvent constituer des limites à la poursuite des objectifs visés. La concurrence entre territoires peut en effet engendrer l'appauvrissement et la marginalisation de certains au profit d'autres. Le manque d'honnêteté dans la conduite des affaires locales peut aussi occasionner des difficultés de différentes natures. Il s'agit par exemple de la recherche de rente, le marchandage politique, la corruption... La méconnaissance par les élus et les populations des règlements institutionnels définissant les mécanismes d'exercice de pouvoirs et de compétences transférés peut par ailleurs donner lieu à des situations d'incohérence dans la gestion des affaires publiques locales.

Les éléments de littérature mobilisés dans ce sous-chapitre ont mis en évidence différentes conceptions de la décentralisation. Il s'agit en particulier de celles liées à ses dimensions économique et politique. Les analyses ont aussi mis en relief des facteurs d'efficacité de la décentralisation dans la gestion des affaires locales. C'est le cas par exemple du rapprochement des populations des niveaux de décisions publiques et de leur participation dans la mise en œuvre de celles-ci. Les éléments de littérature ont aussi fait la lumière, sur les principales formes de décentralisation et sur les difficultés qui peuvent intervenir dans sa mise en œuvre. Toutefois, les mécanismes à travers lesquels intervient l'allocation à l'échelle locale des biens collectifs ne sont pas encore explicités. Le prochain sous-chapitre aborde ces éléments dans le cadre d'une analyse économique de la décentralisation.

[65] Akerloff (1970).

1.2- Apports de l'analyse économique sur la décentralisation

L'outil théorique de classement des interventions de l'Etat en bureaux de Musgrave (1959) reconnaît à l'économie publique, une triple fonction : la production de biens collectifs, la redistribution de revenus et la stabilisation de l'activité économique. La plupart des travaux qui se sont intéressés aux deux dernières convergent sur l'idée que, les collectivités locales sont peu indiquées, pour assurer des compétences relatives à la redistribution de revenu ou à la stabilisation de l'activité économique. C'est au niveau de l'allocation des biens collectifs que se concentre le débat sur l'interventionnisme de ces collectivités.

Après l'analyse des questions liées à la redistribution et la stabilisation macroéconomique à l'échelle locale, les théories économiques relatives à l'allocation des biens collectifs par les collectivités locales seront abordées dans ce sous-chapitre. Ainsi, à partir d'une présentation des principales caractéristiques des biens collectifs et des difficultés qu'elles soulèvent, le sous-chapitre expose les modèles qui analysent l'allocation de ces biens par les collectivités élargies ou de taille réduite.

1.2.1- Décentralisation, redistribution et stabilisation

Hormis le cas des collectivités de très grande taille, les collectivités locales ne sont en général pas compétentes sur les questions de stabilité macroéconomique. Dans le domaine de la redistribution, même si la connaissance du terrain rend utile l'intervention des collectivités locales, l'échelon central de gouvernement semble plus indiqué pour assurer cette fonction tant en ce qui concerne la redistribution interpersonnelle à l'intérieur d'une collectivité, que pour la distribution de revenu entre individus appartenant à différentes collectivités.

Décentralisation et redistribution intra-collectivité

La redistribution de revenu entre les individus d'une collectivité ne modifie pas nécessairement l'inégalité au sein de la collectivité entière. L'efficacité de la redistribution dépend du degré de mobilité des agents (Stigler, 1957). En effet, lorsqu'une collectivité locale met seule en place un programme de redistribution de ressources, si la mobilité des agents entre collectivités est totale, les pauvres de toutes les autres communautés pourraient émigrer vers la collectivité en question. Les riches pourraient aussi la quitter pour des localités moins défavorables. La richesse fiscale disparaîtra de la collectivité

concernée et avec elle les sources de financement de la politique de redistribution qui devra être réduite voire abandonnée. Ainsi, un système local de redistribution doit être d'autant plus uniforme de collectivité à collectivité, que la mobilité des agents est grande.

Toutefois, même si les différentes collectivités mènent une politique de redistribution semblable, les agents locaux peuvent continuer de « voter avec les pieds » (Buchanan, 1950). En supposant que les différentes collectivités prélèvent un impôt proportionnel sur le revenu à un taux partout identique et dont les recettes financent la fourniture de biens collectifs purs, les recettes fiscales des communes riches excèderont le coût du service. L'excédent budgétaire ainsi créé attirera les capitaux et les hommes (Derycke et Gilbert, 1988 ; Ebel et Yimaz, 2001).

Même si les collectivités locales sont les mieux à même d'accorder aux plus défavorisés des aides directes ou fiscales grâce à leur connaissance du terrain, la redistribution interpersonnelle semble devoir rester du domaine des autorités centrales. Les actions locales en la matière doivent donc rester ponctuelles et principalement limitées au cas où la mobilité des agents est imparfaite.

Décentralisation et redistribution inter-collectivités

La redistribution de revenu entre individus appartenant à différentes collectivités relève de l'équité territoriale. La redistribution entre collectivités territoriales concerne non seulement des individus à revenus différents, mais aussi des individus à revenus identiques résidant dans des collectivités différentes. Même s'il est supposé que le gouvernement central ait mis en place au préalable une redistribution interpersonnelle équitable et que les facteurs de production soient mobiles, il reste néanmoins des collectivités « riches » et des collectivités « pauvres ». Dans les premières, le rapport entre le coût et les avantages retirés des biens collectifs locaux est plus favorable que dans les autres en violation du principe de l'équité horizontale.

En cas de mobilité parfaite, la correction n'est pas nécessaire ; la capitalisation des avantages nets fiscaux dans les valeurs foncières et immobilières est totale et assure l'égalisation des bénéfices entre collectivités et donc l'équité horizontale (Stiglitz, 1977). En absence de mobilité parfaite, des actions correctrices sont nécessaires. L'une à l'initiative du gouvernement central consiste à tenir compte ex-ante dans le cadre des transferts de revenus interindividuels, des inégalités locales en terme de bénéfice net face aux biens collectifs. Une autre toujours à l'initiative du pouvoir central devra doubler la

redistribution interpersonnelle insuffisante, d'un mécanisme de redistribution inter collectivités (Derycke et Gilbert, 1988).

L'activité de redistribution semble devoir rester à titre principal, du domaine des autorités publiques centrales. Le gouvernement central doit avoir la responsabilité des programmes de redistribution et doit contrôler une large part des taxes et dépenses publiques. Il est difficile de poursuivre une politique de redistribution avec la décentralisation (Prud'homme, 1995). Cependant, toute imperfection dans la mobilité des agents ou des facteurs restaure la légitimité d'une intervention publique locale.

Décentralisation et stabilisation de l'activité économique

Les échelons décentralisés sont réputés incapables de mettre en œuvre une politique macroéconomique efficace. A l'exception des collectivités régionales regroupant une part importante de l'activité économique nationale, les collectivités locales se trouvent en général en situation de « petit pays » en économie ouverte. Les bénéfices des actions entreprises dans le cadre d'une telle politique sont le plus souvent médiocres. Ces bénéfices sont souvent exportés vers d'autres communautés, tandis que les importations locales supportent les conséquences des politiques menées par les collectivités voisines. Un tel degré d'ouverture occasionne des «fuites » si considérables que, l'efficacité d'une politique locale de stabilisation est souvent compromise. D'autre part, la collectivité locale intéressée par une telle politique n'est pas assurée de la coopération des autres collectivités décentralisées, ce qui conduit en général à des comportements stratégiques.

Aussi, le déficit des budgets locaux est difficile à financer directement par le recours à l'épargne et aux marchés financiers, alors que le gouvernement central veille avec attention à l'évolution de l'endettement national. La fonction monétaire est quant à elle exclue des attributions de l'échelon local. En effet, c'est une agence centrale qui doit contrôler l'offre de la monnaie, autrement les régions financeraient leurs budgets par la «planche à billets », introduisant ainsi une source additionnelle d'inflation (Ebel et Yimaz, 2001).

Une partie de la macroéconomie moderne, notamment, celle relative au marché du travail s'est cependant trouvée des fondements microéconomiques si bien que, certaines préoccupations associées hier à la fonction de stabilisation macroéconomique relèvent aujourd'hui de la fonction d'allocation. C'est notamment le cas de certains aspects de la politique locale de l'emploi. L'intervention des collectivités locales en matière de réglage de la conjoncture macroéconomique reste toutefois exceptionnelle et limitée à certains cas

particuliers d'intervention de très grandes collectivités territoriales, ou à des domaines spécifiques (Derycke et Gilbert, 1988).

La redistribution et la stabilisation macroéconomique constituent des fonctions pour lesquelles, l'intervention des collectivités locales est peu indiquée. Les politiques publiques dans ces domaines constituent des compétences pour lesquelles, l'intervention de l'Etat reste prioritaire. Dans la fourniture de biens collectifs, les collectivités locales trouvent en revanche un domaine pertinent d'activité.

1.2.2 - Décentralisation et allocation de biens collectifs

En économie publique, la décentralisation s'est érigée sur la théorie des biens collectifs. Abordée à travers la production de ces biens, la décentralisation est considérée comme un moyen d'optimiser cette production et d'assurer sa cohésion avec les préférences des citoyens-consommateurs.

Les biens collectifs présentent des caractéristiques particulières (non- exclusivité et non rivalité) qui posent des difficultés pour leur allocation. Il s'agit en particulier des difficultés liées à la présence de resquilleurs (passagers clandestins) au sein de la communauté. Certains types de biens collectifs présentent des limites spatiales à l'incidence de leur utilité. Ceci nécessite leur allocation à une sphère territoriale restreinte. Les biens collectifs sont dans certains cas soumis à des problèmes de débordement, ce qui nécessite une intégration des collectivités en vue de leur allocation optimale.

A partir d'une présentation des caractéristiques et des difficultés liées à l'allocation des biens collectifs, les modèles analysant leur fourniture dans le cadre de l'intégration des collectivités ou à travers la réduction de la taille de celles-ci seront abordés. Les analyses porteront en outre sur les mécanismes d'allocation de biens collectifs prenant en compte les difficultés de révélation des préférences individuelles, du fait de la présence des passagers clandestins au sein de la communauté.

1.2.2.1- Principales caractéristiques et difficultés liées à l'allocation des biens collectifs

Le bien collectif est celui dont la quantité peut être consommée par plusieurs individus sans que ceux-ci soient dans un rapport d'exclusion. Suivant les travaux de Samuelson (1954) en effet, les biens collectifs purs sont caractérisés par des attributs qui sont outre l'obligation d'usage et l'utilisation conjointe des usagers, l'indivisiblité et la non-exclusion.

L'indivisibilité (ou non rivalité) traduit le fait que la consommation du bien par une personne ne diminue pas la quantité disponible pour les autres consommateurs. Cette consommation est donc non rivale de celle des autres consommateurs. Tous les agents économiques consomment en commun la totalité de la quantité disponible du bien collectif offert. Le coût marginal engendré par l'utilisateur supplémentaire est nul et le rationnement (par le prix ou tout autre moyen) n'est pas justifié du point de vue de l'allocation optimale. Ceci soulève la difficulté de mettre en place un schéma d'appréciation des services rendus ; le prix payé ne pouvant être égal au coût marginal (qui est nul), mais à l'utilité marginale.

La non exclusivité se réfère au fait que le propriétaire ou le fournisseur d'un bien ne peut en réserver l'utilisation seulement à ceux qui sont disposés à payer pour en user. Une fois produit, le bien est à la disposition de tous. Il reste disponible en totalité et tout individu y accède de la même manière. Il est impossible ou infiniment coûteux d'exclure du bénéfice du bien un usager potentiel.

A cause de ces caractéristiques, le calcul économique sur les biens collectifs favorise des stratégies opportunistes, notamment celles des passagers clandestins (pique-assiettes). En effet, les personnes ne sont pas incitées à contribuer au financement des biens collectifs puisqu'elles savent ne pas être exclues de leur utilisation, une fois qu'ils ont été produits. D'où l'intérêt qu'auront les consommateurs à cacher leurs préférences, et donc à diminuer le prix qui leur sera demandé. Il se pose alors le problème de révélation des préférences individuelles face à des biens collectifs indivisibles et non exclusifs ; ceci empêche que l'allocation de ces biens par le marché soit optimale.

Par ailleurs, l'incidence des biens collectifs peut être géographiquement limitée dans certains cas. La caractéristique de non exclusion peut ne pas concerner tout le territoire (pays, région,…) en cause, mais des sous-ensembles définis de façon variable selon le bien. Deux altérations sont alors apportées à la définition des biens collectifs :

l'apparition des phénomènes de congestion et l'existence de limites spatiales à l'incidence des utilités engendrées.

Ces difficultés se retrouvent en particulier au niveau des biens collectifs locaux. Les avantages découlant de ces biens sont en effet confinés dans une seule collectivité, avec d'éventuels débordements sur les collectivités voisines (Atkinson et Stiglitz, 1980). Ils correspondent à des services dont la demande diminue sensiblement avec la distance (Jurion, 1983), et dont l'aire de desserte centrée sur la collectivité qui les produit, ne s'étend guère au-delà de ses voisins immédiats. Ces biens qui sont spécifiques d'une localisation particulière ne présentent pas souvent toutes les caractéristiques de biens collectifs simultanément réunis. Ils sont des biens collectifs mixtes.

Deux importantes caractéristiques peuvent être identifiées chez les biens collectifs locaux : l'aptitude à secréter des externalités limitées dans l'espace (effets de débordement) et la divisibilité. Cette dernière favorise l'apparition des phénomènes d'encombrement. La mobilité pour consommer des biens collectifs locaux peut créer des effets d'encombrement (ou de congestion) lorsque ces biens nécessitent par exemple une infrastructure soumise à des limites de capacité. Cette infrastructure ayant une dimension fixée d'avance ne pouvant être augmentée de manière infinitésimale, la qualité du service va décliner rapidement dès qu'un seuil de saturation sera franchi. D'une manière générale, l'encombrement crée une pression de consommation qui dépasse les capacités disponibles pour la production de bien collectif. La théorie des clubs propose un mécanisme de gestion de ce type d'externalité dans un cadre d'association volontaire des usagers de bien (Buchanan, 1965).

Il y a débordement lorsque, les utilités engendrées par un bien collectif produit pour les agents résidant sur un territoire se font ressentir par d'autres agents hors des limites du territoire concerné. Ainsi par exemple, lorsque dans une agglomération, une commune construit un équipement collectif (stade, aire de plaisance, ..) pour offrir des prestations dont profiteront en partie des habitants des communes périphériques sans aucune contribution de celles-ci, il y a effet de débordement. Les consommateurs extérieurs agissent ainsi en passagers clandestins. Le cercle des utilisateurs potentiels déborde les limites politiques de la collectivité qui décide et paie la production (Terny, 1971 ; Derycke et Gilbert, 1988).

La production de bien collectif a une dimension spatiale. S'il est créé une institution de production du bien, il peut être fait en sorte que ses limites coïncident avec cette sphère spatiale. Il se peut aussi que cette compétence soit attribuée à une juridiction (politique) qui

existe déjà. C'est la dimension institutionnelle. Il peut arriver que ces deux dimensions ne correspondent pas exactement. Il se présente alors le risque de ne pas ajuster le domaine de production institutionnel à la sphère géographique des utilités produites. Ceci crée des difficultés donnant lieu, à des phénomènes de débordement qui occasionnent une affectation non optimale des ressources.

Les externalités de voisinage (de débordement ou d'encombrement) constituent des caractéristiques assez prononcées chez les biens collectifs locaux. Ces caractéristiques font appel à un découpage optimal des collectivités territoriales et à un mode de financement préférentiel (Derycke et Gilbert, 1988).

Au-delà des difficultés de révélation de préférences individuelles qui accompagnent les principales caractéristiques des biens collectifs, l'encombrement et le débordement constituent chez les biens collectifs locaux, des externalités qui nécessitent la mise en place de schémas spécifiques d'allocation. En fonction de l'importance des effets de débordement, une intégration des compétences des collectivités ou une réduction de leur taille est nécessaire afin de rendre optimale l'allocation des biens collectifs.

1.2.2.2- Intégration des collectivités comme solution à une allocation optimale des biens collectifs

L'élément motivant la décentralisation est l'attribution de compétences à un niveau donné de la hiérarchie des collectivités territoriales. Cette attribution ne pouvant être modifiée (ajustée) de façon continue, il en résulte des phénomènes de débordement. Soit les effets des biens se font sentir au-delà des limites institutionnelles de la collectivité concernée (débordement de production), soit des non résidents (et donc des non payeurs à priori) en bénéficient lors de leur passage sur le territoire en question (débordement de consommation) (Greffe, 1984). Il en résulte une sous allocation de ressources comme la montre la figure 1.1.

La collectivité locale détermine la production du bien collectif en fonction de l'utilité qu'il apporte à ses membres, et donc du coût. Ceci correspond sur la figure 1.1 à OQ_1, où VM représente le bénéfice marginal de la production et CC' le coût. En prenant en compte les bénéfices créés pour les individus non membres de la collectivité, le bénéfice marginal de la société passe en V'M' et l'optimum se déplace en OQ_2. L'existence prévisible des effets de débordement se traduit alors par une perte sociale égale à HIJ, telle que l'indique la figure.

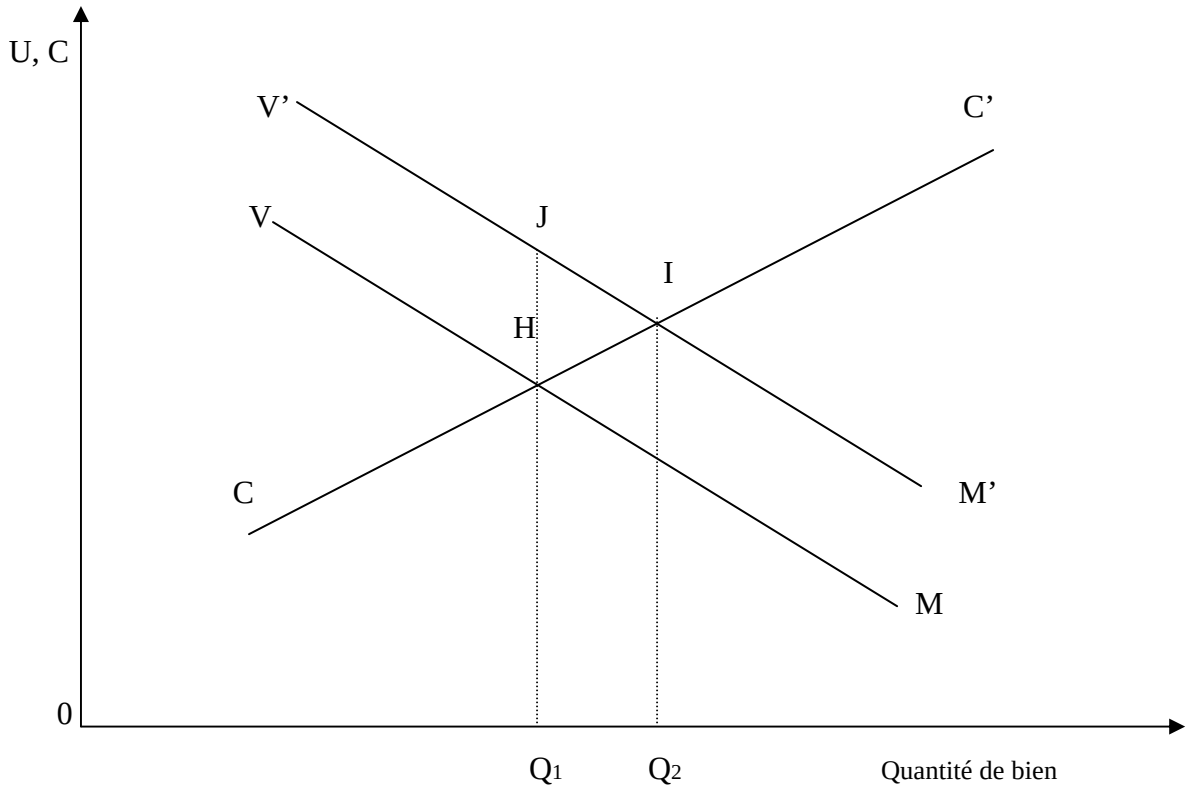


Figure 1.1 : Mise en évidence des effets de débordement des biens collectifs.

Source : Greffe (1984).

Les effets de débordement existent sous différentes formes. Les effets de débordement de production interviennent dans le cas où une collectivité produit un bien collectif dont les effets vont déborder sur les collectivités voisines. C'est le cas par exemple, lorsque la commune de Glazoué (Bénin) participe à l'installation sur son territoire d'une radio locale dont les émissions sont aussi suivies par d'autres populations dans les communes voisines (Savalou, Dassa-Zoumé, Savè, ..), sans aucune contribution de la part de celles-ci. Les effets de débordement de consommation sont quant à eux relatifs au cas où les utilisateurs se déplaceraient vers la collectivité qui produit le bien collectif pour en bénéficier. L'utilisation des infrastructures du "marché" de Glazoué par les populations des communes voisines dans les mêmes conditions que les acteurs de la localité rentre dans ce cadre de débordement[66].

Le débordement peut aussi concerner le financement d'un bien collectif sur un territoire. Il s'agit par exemple du cas où les résidents d'autres collectivités sont astreints à

[66] Les équipements concernés ont jusque là été mis en place, grâce au concours financier de la collectivité de Glazoué, sans une participation directe des collectivités locales voisines.

payer lors de leur passage sur le territoire considéré, des taxes relatives aux biens dont ils ne sont pas nécessairement concernés par la consommation (Derycke et Gilbert, 1988).

Dans tous les cas de débordement, la production de biens collectifs locaux n'est pas optimale, et des mesures correctrices doivent être envisagées. Pour une répartition optimale des compétences dans l'allocation de ces biens, deux déviations peuvent être envisagées:

- Le paiement par les non résidents d'un prix pour les utilités qu'ils retirent de la production des biens et services. Ce cas n'est envisageable que si les non résidents bénéficient du bien lors de leur passage sur le territoire concerné. Cette situation peut être rencontrée dans des cas comme ceux des Etats fédéraux où chaque région (ou Etat) définit des charges spécifiques d'utilisation pour ceux qui relèvent d'une autre région.

- Des accords institutionnels peuvent être recherchés avec les collectivités dont les ressortissants bénéficient des effets de débordement. Ces accords peuvent prendre en compte l'indemnisation financière entre collectivités bénéficiaires et collectivités productrices (par subvention ou différenciation de prix par exemple) ou l'offre symétrique d'un bien collectif local dans un autre domaine avec effet de débordement inversé (Greffe, 1984).

Les effets de débordement peuvent être réciproques et un terme logique de la négociation peut être la fusion des collectivités par rapport à la compétence concernée (inter-territorialité). Il s'agit là d'un élargissement des cercles "votants-utilisateurs-payeurs". La collectivité de plus grande taille obtenue apparaît alors comme garante de l'internalisation des phénomènes de débordement et d'une production optimale du bien collectif. Ce cas de figure se rencontre notamment avec des formes de coopération intercommunale, où deux à plusieurs communes du même environnement s'associent pour conduire des actions collectives au bénéfice des populations sur l'ensemble de leurs territoires.

L'émiettement des communes en France par exemple multiplie les occasions de débordement d'impôt ou de consommation de biens collectifs locaux. Une solution envisagée à cette situation est la production de certains services publics locaux dans le cadre des syndicats intercommunaux. Il s'agit là de compenser dans une certaine mesure la faiblesse de l'échelon local, par le recours étendu aux formes variées de coopération intercommunale (Derycke et Gilbert, 1988). Au stade actuel de la décentralisation au Bénin, des expériences d'intercommunalité ne sont pas nombreuses. Toutefois, plusieurs

communes ont inscrit dans leur plan de développement, des actions à conduire de façon collective avec leurs voisines[67].

Au-delà du cadre formel de la décentralisation au Bénin, il est observé depuis plusieurs années la mise en commun des compétences de plusieurs communautés rurales pour la mise en place d'équipements collectifs au profit de l'ensemble de leurs populations. Il s'agit par exemple de la réalisation en commun de projets relatifs à l'installation de collèges d'enseignement secondaire, de centres de santé, de réseaux d'adduction d'eau villageoise... Dans les communes de Glazoué, Savalou et Dassa-Zoumé, l'aménagement des pistes inter-villageoises fait partie de ce type d'initiative. Les communautés impliquées dans ces réalisations sont souvent amenées à apporter leur cofinancement pour la production collective (voir 2.2.2).

Si l'intégration des collectivités locales résout le problème des externalités, elle ne répond pas à celui de la sous-allocation lié à la présence de passagers clandestins en leur sein. Le fait de fusionner les collectivités territoriales par rapport à la compétence de production de bien collectif n'empêche pas que certains citoyens utilisent le bien sans participer à sa production. Autant les cavaliers clandestins peuvent intervenir dans les anciennes collectivités isolées, autant ils peuvent se manifester dans la nouvelle collectivité unifiée. La théorie des clubs permet d'aborder ce problème dans un cadre d'une production associative de biens collectifs (voir 1.2.3).

Le modèle d'intégration des collectivités ne tient pas compte du fait qu'une partie seulement des résidents est amenée à demander le bien collectif, ce qui entraîne des désutilités pour les autres, étant donné qu'ils sont appelés à le financer par l'impôt (Greffe,1984). Il a toutefois le mérite de proposer une solution pour l'allocation plus efficiente des biens collectifs dont la fourniture locale fait l'objet de débordement. Il permet par ailleurs de fournir une explication scientifique aux formes de coopération (inter-territorialité) à travers lesquelles, deux ou plusieurs collectivités locales s'engagent dans un partenariat, pour une fourniture conjointe de biens collectifs à leurs citoyens.

Les analyses du sous-paragraphe ont fait référence à l'intégration des collectivités comme solution à l'allocation optimale des biens collectifs lorsque les phénomènes de

[67] Il est à noter qu'à partir de 1997, les six communes du département des Collines se sont engagées dans un processus de production jointe relatif à l'étude et à la validation concertées de projets de territoire présentés par les représentants de chaque population communale (voir 2.2.3). Il s'agit des premières bases d'une démarche d'intercommunalité qui devra se concrétiser avec les activités des actuels élus locaux, à travers la réalisation de projets communs à différentes communes (cas des pistes rurales par exemple).

débordement sont importants. Quel schéma de fourniture de bien collectif convient t-il à une situation pour laquelle les effets de débordement sont faibles ou absents ? Les analyses du prochain sous-paragraphe permettent d'apporter la réponse à cette question.

1.2.2.3- Décentralisation de la fourniture des biens collectifs et fédéralisme fiscal

Les travaux sur la décentralisation remontent à Tocqueville qui notait déjà dès 1835 que, « *c'est dans la commune que réside l'énergie d'un peuple* »[68]. En 1848, il souligna également que, « *chez les grandes nations centralisées, le législateur est obligé de donner aux lois un caractère uniforme qui ne comporte pas la diversité des lieux et des mœurs* » (Tocqueville, 1848)[69]. D'abord repris par W. Oates en 1972, cet argument est désormais présenté sous le nom de théorème de la décentralisation. Ce dernier établit que « chaque service public doit être fourni par la juridiction exerçant un contrôle sur le territoire géographique minimum permettant d'internaliser les coûts et les avantages d'une telle prestation ». En d'autres termes, ce théorème indique qu'en absence d'économie d'échelle (dans la fourniture de biens collectifs locaux) et d'externalités de débordement entre les juridictions, une détermination du niveau de consommation pour chaque unité (soit une détermination locale) assure un bien-être aussi élevé et généralement plus élevé qu'une définition uniforme et centralisée pour toutes les juridictions. Il y a donc une présomption en faveur d'une fourniture décentralisée des biens collectifs locaux, afin de prendre en compte au mieux les préférences locales des agents. Le modèle repose sur l'hypothèse selon laquelle, le gouvernement central ne peut fournir que des biens et services uniformes aux différentes juridictions.

Brockwood (1998) explicite ce théorème en affirmant que, « le critère de décentralisation dépend des effets de débordement des projets locaux : lorsqu'ils sont importants, la centralisation qui entraîne l'uniformité des politiques peut s'opérer. Lorsqu'ils sont faibles au contraire, la décentralisation doit prévaloir ».

Ainsi, lorsque certaines conditions sont réunies (absence d'économie d'échelle dans la production, absence d'effets externes, tels les débordements, ..), il est préférable que les niveaux infra-étatiques (niveaux territoriaux plus restreints) assurent dans le cadre de leur propre ressort géographique, la production des biens collectifs ; chaque type de bien débouchant sur une organisation spatiale spécifique. La correction des défauts de la

[68] Cité par Privat (2003).
[69] Cité par Derycke et Gilbert (1988).

production des biens collectifs est ici envisagée, non pas à travers des collectivités de grande taille, mais par la diminution de leur taille afin d'obtenir un optimum pour les consommateurs-citoyens. Chacun de ceux-ci peut alors opter pour l'une des collectivités en fonction d'une combinaison avantage/coût.

Tiebout (1956) qui est l'un des partisans de cette tendance, propose le principe suivant : les consommateurs insatisfaits se déplaceront pour s'installer dans les collectivités où ils égaliseront les avantages et les coûts marginaux entraînés par la production de services publics. Ceci n'est évidemment possible que s'il existe une grande offre de combinaisons alternatives, donc un grand nombre de collectivités.

Le modèle de Tiébout aussi désigné sous le nom de "fédéralisme fiscal", indique que l'individu s'installera dans la collectivité qui offre un panier "impôts/ biens collectifs locaux" le plus proche de ses goûts. Compte tenu des hypothèses, chaque collectivité offre des gammes différentes de biens collectifs locaux. Les agents vont se réunir en fonction de leurs goûts, et les individus dont les goûts sont les plus proches seront regroupés dans la même collectivité.

Le modèle de Tiébout repose sur une série d'autres hypothèses : la seule motivation de la mobilité est la consommation de biens collectifs ; l'information des citoyens-consommateurs sur les possibilités qui leur sont offertes est de bonne qualité ; le déplacement peut se faire sans obstacle ou coût excessif ; chaque municipalité peut atteindre le minimum de sa courbe de coût moyen, en attirant ou en rejetant les citoyens-consommateurs. Dans le modèle, il est aussi admis que l'individu ne peut pas diminuer sa consommation d'une unité du couple "impôts / biens collectifs locaux", sans diminuer son niveau d'utilité. En d'autres termes, il ne peut pas déménager sans diminuer son utilité, à préférences constantes.

Si les collectivités sont en situation de concurrence, la mobilité des agents peut traduire une révélation des préférences des "contribuables-citoyens". « *De même qu'il est possible de représenter le consommateur qui se rend sur le marché pour y acquérir un bien privé, de même il peut être imaginé en train de se déplacer vers une collectivité où les prix (impôts) des services collectifs sont donnés* » (Tiébout, 1956). La concurrence entre les collectivités permet de révéler les préférences des individus. Cette concurrence entre collectivités porte sur les migrations potentielles pour atteindre la taille optimale (Ricordel, 1997). Un consommateur non satisfait par le "couple impôts /biens collectifs locaux" le signifiera par son départ vers une autre collectivité qui offre un couple proche de ses

préférences. Cette analyse néoclassique de la décentralisation donne naissance au titre du modèle : « le vote avec les pieds ». Le modèle trouve ainsi un fondement microéconomique à la décentralisation des services publics et justifie l'existence d'unités territoriales infranationales (Privat, 2003).

Tout en agissant comme révélateur de préférences individuelles et en rendant possibles et souhaitables les choix de financement public au niveau décentralisé, la mobilité des agents réduit toutefois la possibilité de lever des impôts aux niveau décentralisé. Les autorités locales ne peuvent accroître aisément les taux d'imposition. En imposant un facteur mobile, elles réduisent son rendement net et l'incitent à migrer vers d'autres communautés moins imposées. Par ailleurs, la compétition entre collectivités locales les pousse à suivre toute surenchère à la baisse des taxes imposées de l'extérieur (Brennan et Buchanan, 1980 ; Derycke et Gilbert, 1988).

Ainsi, si les citoyens peuvent choisir le lieu de leur résidence entre des communautés publiques nombreuses et aux compétences étendues, la menace de délocalisation peut inciter les responsables à plus d'efficacité dans leur gestion. La multiplication des collectivités territoriales aux compétences étendues élargit par ailleurs le domaine et facilite la transparence des choix de localisation des agents. Ceux-ci expriment mieux que dans un contexte centralisé, leurs préférences en matière de services collectifs.

Dans un modèle avec effet de débordement, la mobilité des agents joue un rôle plus restreint, mais non négligeable. Les individus migrent plus d'une collectivité à une autre, tout en continuant d'appartenir à leur collectivité d'origine où ils paient l'impôt, résident, produisent, votent et utilisent la plupart des services collectifs locaux. Cela ne les empêche pas d'utiliser les équipements collectifs et les services collectifs locaux offerts par une collectivité voisine (débordement de consommation) et d'échapper par là même à leur financement, par un comportement de « pique-assiette »[70] (Derycke et Gilbert, 1988).

Ce modèle n'a de sens que s'il existe un grand nombre de collectivités et une distribution de celles-ci spécifique à chaque bien collectif, ce qui apparaît invraisemblable. Il présente par ailleurs des limites dans la prise en compte de la dimension redistributive. Chaque citoyen migrant choisit de résider au sein de la collectivité où il peut atteindre le plus haut niveau d'utilité possible. Les citoyens migrants les plus riches exigeant la qualité

[70] Cette situation peut s'observer dans les agglomérations qui entourent les grandes villes béninoises dont Cotonou en particulier. En effet, une partie non négligeable des populations qui logent dans les communes voisines d'Abomey-Calavi et de Sèmè-Kpodji mènent l'essentiel de leurs activités à Cotonou où ils profitent des équipements collectifs (voirie, services de santé, actes administratifs, écoles...), alors que leurs loyers et une part importante de leurs impôts locaux (taxes d'habitation) sont payés sur leur territoire de résidence.

de service rendu la plus élevée pourront choisir de résider dans les collectivités riches, laissant de l'autre côté, les pauvres collectivités aux plus démunis. D'une part vont se trouver les collectivités les plus riches où la pression fiscale et les services rendus sont élevés. D'autre part, il y aura les collectivités où le montant des fonds drainés et la quantité de services rendus sont faibles. Il y a donc une tendance à la fragmentation de l'espace (Greffe, 1984).

Dans le modèle, les vraies préférences sont révélées s'il n'existe aucune entrave à la libre migration. Or dans plusieurs pays, les migrations obéissent à de nombreux déterminants autres que le vote avec les pieds. Il s'agit par exemple de l'opportunité de trouver un meilleur emploi ou une résidence adéquate à meilleur marché, les mutations professionnelles, le départ du domicile parental à l'âge adulte, le mariage... Il est difficile d'isoler parmi l'ensemble des migrations observables, les seules délocalisations qui correspondent à un choix sur la qualité de l'offre de services collectifs locaux selon leur prix fiscal dans les localités de départ et d'arrivée. Ces éléments rendent les hypothèses de Tiébout difficiles à vérifier.

Dans le contexte béninois par exemple, les cas de mobilité les plus fréquents s'observent dans les grandes villes[71] chez des locataires de résidence qui sont en général des salariés de secteur public ou du privé, des artisans et des commerçants. Bon nombre de résidents en villes s'y sont installés pour des raisons économiques et non pour des motifs directement liés à la consommation de biens collectifs. Toutefois, la mise en œuvre des plans d'aménagement à travers le lotissement et l'équipement des quartiers urbains[72] renchérit le coût d'acquisition du foncier et celui du loyer. Il s'observe alors un mouvement des plus démunis qui migrent des quartiers nouvellement valorisés, pour résider dans d'autres quartiers moins aménagés et aux loyers modestes. Des résidents plus nantis sont à l'inverse attirés par les nouveaux quartiers aménagés.

Dans plusieurs communes, des élus locaux prennent actuellement des initiatives dans le domaine de l'urbanisation du chef-lieu et des localités émergentes de leur territoire. Cette situation donne lieu à une concurrence entre communes dans la mise en place de

[71] En zones rurales, la mobilité des agents est faible. Les liens de proximité sociale assez prononcés entre les acteurs constituent une entrave à la mobilité dans les villages. L'existence de profonds liens entre les individus et leurs groupes sociaux alourdit en effet le coût de la mobilité. Les cas de mobilité les plus rencontrés chez les villageois sont relatifs aux raisons éducatives (poursuite de la scolarité, apprentissage), économiques et professionnelles (exode rural notamment).

[72] Mise en place d'équipements collectifs (bitumage ou pavage des voies, raccordement aux réseaux de distribution électrique et de fourniture d'eau potable...).

divers services urbains[73] afin d'attirer sur leur territoire, des d'acquéreurs de parcelles et donc des résidents potentiels. L'étude de l'incidence du rapport "qualité de services collectifs locaux/ taxes résidentielles" sur les choix résidentiels pourrait renseigner sur l'impact de ces politiques locales en terme de "vote avec les pieds" des agents. Le caractère relativement récent de l'actuel processus de décentralisation démocratique au Bénin rend cette étude inopportune dans le cadre de ce travail de recherche.

La décentralisation constitue un mécanisme d'allocation optimale des biens collectifs dans un contexte caractérisé par la faiblesse des phénomènes de débordement et des économies d'échelle dans la production de ces biens. Elle justifie la création et l'intervention de petites collectivités territoriales dans la fourniture des biens. Conformément au modèle du fédéralisme fiscal, la multiplication des collectivités locales aux compétences diverses dans la fourniture des biens collectifs favorise la révélation de préférences individuelles. Le modèle met en relief l'existence d'un grand nombre de collectivités en situation de concurrence dans un processus d'attraction de résidents potentiels, à travers la fourniture d'une offre de combinaisons "impôts/biens collectifs locaux". Ce mécanisme donne lieu à la révélation des préférences des individus, par le biais de leur migration dans des collectivités qui offrent des combinaisons "impôts/biens collectifs locaux" plus proches de leurs goûts. Ainsi, tout en fournissant une explication à la migration inter-collectivité, cette analyse néoclassique de la décentralisation donne à celle-ci, une justification microéconomique. La non prise en compte de la dimension redistributive constitue l'une des limites relevées au niveau du modèle.

Dans les modèles précédemment abordés, l'allocation des biens collectifs est envisagée soit à travers une intégration des collectivités, soit à travers une réduction de leur taille. La sous-allocation des biens collectifs du fait de la présence des passagers clandestins constitue une difficulté non prise en compte dans ces modèles. La théorie des clubs analyse ce problème dans le cadre d'une production associative de biens collectifs.

[73] Lotissement et recasement des parcelles d'habitation, viabilisation des zones habitées à travers l'aménagement des pistes, les branchements électriques, l'installation de réseaux d'adduction d'eau...).

1.2.3- Décentralisation et production associative de biens collectifs : apports de la théorie des clubs

Le point de départ de l'analyse économique actuelle des clubs est constitué par les travaux de Buchanan (1965) et d'Olson (1965). Formalisé par Buchanan en 1965, la théorie des clubs traite des comportements des individus rationnels organisés volontairement au sein d'une structure collective dont le but est de faire valoir un intérêt commun. Un club résulte d'une association volontaire de personnes, pour tirer des avantages matériels de la mise en commun et du partage des coûts de production, des caractéristiques des membres ou d'un bien susceptible de faire l'objet d'exclusion (Sandler et Tschirhart, 1980).

Un certain nombre de raisons d'être du club ont été soulignées dès le départ : une inclinaison pour la vie associative, les économies de coût associées aux économies d'échelle ou à une production en équipe, le partage de consommations ou de facteurs collectifs, … (Greffe, 1984). La constitution de club est donc justifiée par la réunion des intérêts individuels, et la pratique communautaire de l'action collective permet de transformer ces intérêts personnels en intérêt commun. Un club repose sur l'association ou la coopération d'individus qui partagent un bien collectif mixte et ayant un objectif commun, celui de la maximisation de l'utilité individuelle. Cette association est basée sur l'hypothèse selon laquelle chaque individu anticipe que le coût d'opportunité induit par la "non- association" est supérieur au coût total par personne (Barillot, 2001).

La théorie des clubs utilise le concept de bien collectif mixte comme représentant de l'intérêt commun du groupe. Le bien de club est un bien collectif impur. Il est exclusif et profite seulement aux membres du club. Il remplit la caractéristique de non rivalité, puisque tous les membres du club en profitent. La caractéristique d'exclusivité du bien confère au club lui-même, un caractère exclusif. Ainsi, la production conjointe et le partage de la consommation du bien de club éloignent ceux qui ne contribuent pas à sa recherche. Dans le modèle de Buchanan, les biens de clubs sont soumis aux trois hypothèses suivantes :

- Unanimité des membres du club dans la prise de décisions relatives au bien collectif.
- Homogénéité du club : les préférences individuelles doivent correspondre aux préférences collectives, ce qui élimine les coûts de transaction liés aux négociations

nécessaires entre les membres du club dont les préférences pourraient être différentes.

- Il y a mobilité des membres du club : ceux-ci gardent la liberté d'entrée ou de sortir du club. A ce niveau, Buchanan considère qu'il n'y a pour les individus, aucun coût d'entrée ni de sortie du club qui pourrait limiter leur mobilité. Cette hypothèse ne prend pas en fait en compte les coûts de transaction auxquels les individus pourraient faire face à l'entrée ou à la sortie. Les investissements personnels consentis par les individus à leur entrée pourraient être perdus à la sortie.

En matière d'allocation optimale, le modèle détermine un équilibre stable par l'intermédiaire d'un couple taille/quantité (N*/Q*) correspondant à l'équilibre du club. La recherche d'un optimum de consommation individuelle dépend simultanément de deux éléments : la quantité de bien distribué (Q) et la taille (N) du groupe. Cette approche se base sur les coûts et bénéfices totaux individualisés. Un agent peut être exclu si sa présence coûte plus cher que l'avantage qu'il procure, car le prix du bien est partagé entre tous les consommateurs. Un individu supplémentaire permet de diminuer le coût moyen. Trop de membres nuit à la qualité de service. Pas assez de membre n'amortit pas non plus les coûts fixes d'équipement et de gestion du club (Derycke et Gilbert, 1988). Dans le modèle, le nombre de personnes se partageant le bien collectif est une variable endogène. A l'équilibre, la taille optimale du club ainsi que la quantité optimale du bien se trouvent en même temps déterminées (figure 1.2).

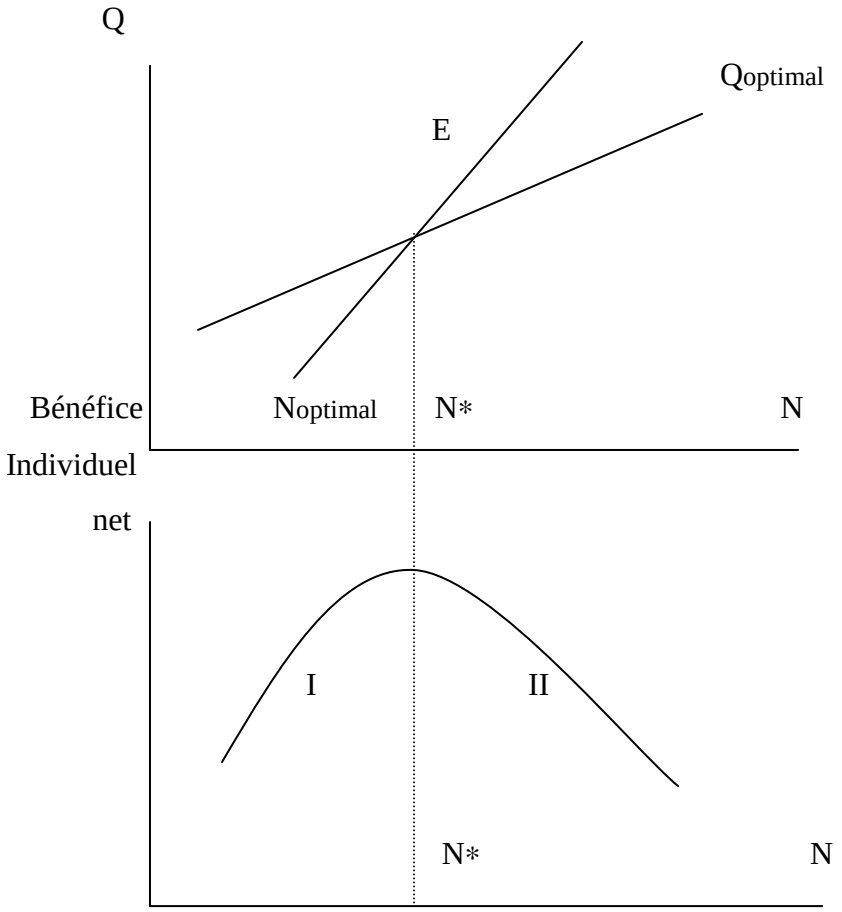


Figure 1.2 : Allocation optimale du bien collectif par le club.
Source : Barillot (2001)

Le modèle met en jeu un processus dynamique faisant intervenir soit l'inclusion, soit l'exclusion, et qui correspond à la révélation sincère des préférences individuelles. Lorsque le bénéfice total individuel est inférieur au coût total individuel, le club n'est pas attractif mais devient dissuasif. Les membres les moins motivés (ou présents sous de faux prétextes) quittent le club, jusqu'à l'atteinte d'une taille optimale correspondant à une égalité subjective retrouvée du bénéfice et du coût par membre. Si le bénéfice individuel devient supérieur au coût individuel, le club est attractif et de nouveaux membres y adhèrent jusqu'à l'obtention d'une égalité entre bénéfice et coût. A partir de ce moment, les passagers clandestins peuvent apparaître, mais si tel est le cas, la première configuration reprend rapidement place. En effet, l'augmentation de l'effectif du club affaiblit le bénéfice individuel, et dès que la taille optimale est atteinte, ce dernier devient inférieur au coût individuel ; le seuil de congestion est atteint et le club devient exclusif. De nouveaux membres sont dissuadés d'y adhérer. Les individus, les derniers qui

cherchent à entrer dans le club sont ainsi exclus, ce qui permet de limiter les effets de congestion et donc les externalités négatives.

Il est à rappeler que l'entrée et la sortie du club sont volontaires et sans contrainte institutionnelle ou morale ; elles reposent sur des décisions libres des individus fondées sur les calculs microéconomiques traditionnels. Dans l'approche de Buchanan (1965), les membres du club expriment leurs préférences "ex-ante". Aussi, ces derniers disposent des mêmes goûts, de sorte que les négociations autour de la production du bien collectif se réalisent à coût de transaction nul. L'utilisation du bien implique toutefois que l'individu paie une partie du coût total. Il s'agit de l'individualisation des coûts relatifs à la réalisation de l'action collective. Ici, les individus ne peuvent être des passagers clandestins dans la mesure où, tout membre doit participer à la prise en charge du coût total, faute de quoi, il est exclu du club. Cette participation des membres peut être assimilée au péage[74]. Le recours à ce dernier constitue aussi une forme de dissuasion qui exclut les individus dont les préférences sont différentes de celles du club.

La théorie des clubs met en jeu des rapports coopératifs existant entre les individus qui partagent un bien collectif impur fourni par une structure communautaire. Ce modèle constitue une extension de la théorie de Tiébout (1956). Il permet de déterminer la taille optimale d'une communauté d'usagers où la similitude des goûts et la convivialité jouent un rôle important. Il permet la réalisation de cet équilibre optimal à travers la décentralisation de la consommation du bien collectif, c'est-à-dire, les individus doivent expliciter la quantité individuelle de bien qu'il désire (Privat, 2003).

Cette théorie a une portée importante pour la décentralisation. D'une part, elle permet d'aborder la question de la taille à laquelle la collectivité locale peut être efficace, notamment en termes d'affectation et de redistribution des ressources. D'autre part, elle peut éclairer la vision par rapport à la taille optimale d'un service public local (Privat, 2003). Loin de pouvoir s'appliquer aux larges collectivités territoriales au sein desquelles le degré d'hétérogénéité en termes de préférences relatives à la consommation de biens collectifs est élevé, elle trouve son application dans le cas des petites communautés homogènes d'individus dont les membres se connaissent et se font mutuellement confiance dans la recherche d'objectifs communs de production.

Au sein d'une collectivité territoriale, tous les individus peuvent ne pas être concernés par l'usage d'un bien collectif qui se révèle très utile pour d'autres. La

[74] Dans un club homogène, ce péage correspond à un tarif unique.

pertinence de la logique de club apparaît lorsqu'il est possible de repérer les individus affectés par une certaine obligation d'usage d'un bien collectif (Bénard, 1985). Dès lors, apparaît une communauté de consommation correspondant à l'échelle à laquelle la fourniture du bien peut être cernée. Au sein de cette communauté caractérisée par sa nature institutionnelle et sa taille, les agents économiques sont dépendants les uns des autres à travers la consommation d'un bien collectif (non-exclusif et non-rival en leur sein)[75].

L'individu au sein de la communauté, tout en conservant sa rationalité, doit tenir compte des conditions imposées par la coopération. Ceci l'amène à admettre les besoins des autres en tant que membres d'une même structure communautaire et à participer à la production collective (Barillot, 2003). La vérification des conditions de coopération par les membres du club leur confère un certain nombre de caractéristiques communes. Ceci facilite les transactions entre eux et isole de potentiels tricheurs.

Certaines organisations identifiées sur les territoires étudiés présentent des caractéristiques de club. C'est le cas en particulier des groupements à vocation coopérative (GVC)[76]. Les biens collectifs consommés par les membres à l'intérieur de ces groupements leur sont non exclusifs. En revanche, ces biens restent en général exclusifs pour les non membres. Les avantages dont profitent les adhérents à l'intérieur des groupements attirent de nouveaux membres. Ces groupements présentent des seuils de congestion au-delà desquels, les avantages individuels des membres chutent et deviennent inférieurs aux coûts supportés par chacun d'eux, du fait de leur participation aux activités. Ils disposent des règles de fonctionnement interne partagées par tous les membres. Ces règles font partie des dispositifs de coordination qui protègent les organisations contre la présence des passagers clandestins.

La théorie des clubs permet d'analyser les mécanismes à travers lesquels, des groupes d'individus s'associent pour participer à la production et à la consommation de biens susceptibles de faire l'objet d'exclusion. Au-delà du cadre des collectivités locales, elle met en relief la décentralisation de l'allocation de biens collectifs au niveau des groupes au sein desquels, les individus interagissent pour la production et la consommation de ces biens. Elle a aussi le mérite de proposer un mode de compensation des externalités liées aux effets de congestion qui régule l'allocation des biens collectifs au sein des

[75] L'interaction dans ce cas est liée à la reconnaissance mutuelle par les individus, d'un ensemble de normes fondées sur le respect des règles et valeurs prédéfinies (Taylor, 1992)

[76] Dans cette catégorie d'organisation, figurent les groupements de transformation agro-alimentaire (production d'huile de palme, production du gari), les groupements de riz et les groupements de production d'ananas (voir 3.2.3.2).

structures associatives. Cette régulation associée à la nécessité pour les membres de respecter les conditions liées à leur participation aux activités du club permet à ce dernier de surmonter la difficulté de révélation des préférences individuelles liée à la présence de cavaliers clandestins.

Dans son développement, la théorie de Buchanan analyse le comportement de l'individu qui dans la recherche de l'optimum de consommation de biens collectif, adhère à un club à l'intérieur duquel il est engagé par les obligations qu'impose sa participation à la production collective. Le fait pour l'individu de garder sa liberté d'entrée ou de sortir d'un club lui donne la possibilité de se déplacer à travers différents clubs à la recherche de cet optimum. Ainsi, dans le débat sur la mobilité des agents à la recherche de l'optimum individuel, la théorie des clubs présente une analogie avec la théorie du fédéralisme fiscal. Selon cette dernière, l'individu révèle ses préférences en migrant dans une collectivité. Dans la théorie de Buchanan, l'individu révèle ses préférences en adhérant à un club.

Les analyses de ce sous-chapitre montrent que les apports de la théorie économique sur le sujet de la décentralisation sont notables. En partant des caractéristiques inhérentes aux biens collectifs (indivisibilité et non-exclusivité), ces analyses ont en relief les difficultés spécifiques à leur allocation (comportement de passagers clandestins, effets externes de débordement et de congestion). La théorie propose un mode d'allocation des biens collectifs qui tient compte de l'existence d'effets externes (débordement, congestion). Lorsque ces effets sont importants, elle suggère une intégration (regroupement) des collectivités en fonction de la compétence (pour la production du même bien). Lorsque ces effets sont au contraire faibles ou inexistants, elle propose une production décentralisée du bien. La théorie du fédéralisme fiscal qui s'inscrit dans cette deuxième approche, donne lieu à une justification microéconomique de la décentralisation. En effet, à travers le mécanisme de "vote avec les pieds", les individus migrent dans les collectivités à la recherche d'une meilleure combinaison "avantage/coût" liée à la consommation de biens collectifs. Ceci met les collectivités en situation de concurrence dans l'offre de biens collectifs afin d'attirer des résidents potentiels. Face à la difficulté de révélation des préférences individuelles du fait du comportement des cavaliers clandestins, la théorie des clubs propose un mode de compensation des externalités liées aux effets de congestion. Dans le sous-chapitre suivant, les considérations théoriques abordées ici seront mises à contribution pour l'analyse des mécanismes liés à la décentralisation dans le contexte béninois.

1.3- Les expériences béninoises de la décentralisation : état des lieux

Tout au long de son histoire, l'Etat béninois a connu des expériences variées dans le domaine de la gestion des affaires publiques locales. Il s'agit en particulier des expériences liées au centralisme politique de la période 1972-1989, celles correspondant au passage à la démocratie et au libéralisme économique entre 1990 et 2002 et celles de la décentralisation démocratique à partir de 2003[77]. Quelles incidences ces différentes expériences ont-elles sur la dynamique locale de production de biens collectifs ? L'étude des caractéristiques des systèmes de production locale de biens collectifs sur ces trois périodes[78] permet d'aborder les analyses liées à cette question. Sur la base des résultats des travaux de terrain, l'incidence des changements institutionnels de 1990 et de 2003 sur la production de ces biens sera analysée.

1.3.1- Responsabilités locales et production de biens collectifs dans le contexte du centralisme politique de 1972 à 1989

L'absence d'autonomie de décision des populations dans la gestion des affaires publiques locales constitue l'une des caractéristiques du centralisme politique de la période 1972-1989 au Bénin. Pour appréhender l'incidence de cette situation sur la dynamique locale de production de biens collectifs, ce paragraphe analyse la responsabilité des acteurs qui exercent le pouvoir de décision dans la gestion des affaires locales.

A l'avènement du régime militaire du 26 octobre 1972, le pays s'était engagé dans une forme de centralisme politique, avec un parti unique qui dirigeait l'Etat à partir de 1975. Dans ce régime, les autorités publiques à divers niveaux de pouvoir (province, district, commune, village) n'émanaient pas directement des choix des populations administrées. Ainsi, le préfet de province et le chef de district étaient choisis par le pouvoir central. Au niveau inférieur, seuls les membres du conseil de village étaient directement choisis en assemblée par leur population. Le chef de village était élu par les conseillers villageois en leur sein. Le maire de l'ex-commune et tous les autres membres de l'organe exécutif communal étaient choisis par des personnes issues des conseils de village (voir annexe 5). Il apparaît donc qu'aux niveaux villageois et communal, les personnes choisies

[77] Ces expériences ont été précédées par d'autres à partir de la fin de la période coloniale à 1972 (annexe4).
[78] 1972-1989, 1990-2002 et période ouverte à partir de 2003.

pour la gestion des affaires locales émanaient d'un processus qui combinait choix direct et indirect des populations.

Par ailleurs, les actions menées dans le cadre de la gestion locale n'émanaient pas souvent de la volonté directe des populations, mais des décisions des autorités locales (chef du village, maire de l'ex-commune) et de leurs supérieurs dans la hiérarchie du pouvoir (chef de district, préfet, gouvernement). Ainsi, les décisions en matière de fourniture de services publics étaient prises au niveau supérieur de l'Etat et des ordres étaient transmis de façon descendante dans la hiérarchie du pouvoir. Les autorités du niveau inférieur étaient mandatées par le pouvoir central pour la conduite des opérations liées à la fourniture de ces services. Ces derniers étaient fournis sans la prise en compte réelle des préférences des citoyens, puisque ceux-ci n'avaient pas un réel pouvoir dans les prises de décision. Les autorités qui bénéficiaient de pouvoirs décentralisés appliquaient des directives du sommet. Les délibérations auxquelles elles associaient les représentants désignés au sein de différentes couches de la société civile étaient soumises à l'approbation de l'autorité centrale. L'implication de ces représentants permettait aux autorités déconcentrées de faire valider les décisions prises au sommet.

A différents niveaux, les autorités publiques n'avaient pas un devoir de compte rendu vis-à-vis des populations, mais plutôt des supérieurs hiérarchiques. Ce système qui répondait beaucoup plus à une logique d'encadrement et de contrôle de la population n'était qu'une décentralisation administrative.

Il convient de souligner toutefois que le système avait eu le mérite d'instaurer au niveau local, notamment dans les villages, une discipline et une certaine coercition qui obligeaient les populations à participer aux œuvres collectives dans leur milieu de vie. La loi protégeait les maires et les chefs de village et leur donnait le pouvoir de faire participer les populations aux travaux d'intérêt collectif (réfection de pistes, construction d'infrastructures communautaires, culture de champs collectifs, ..). En général, ces services collectifs n'étaient pas directement voulus et décidés par les populations locales elles-mêmes. Ils étaient décidés par les chefs de village et leurs supérieurs hiérarchiques. La participation (notamment physique) des populations à ces travaux était obtenue par la contrainte. Celle-ci était relative au devoir de respect de tout citoyen aux directives des autorités locales ou à celles provenant de la hiérarchie du pouvoir. Une telle contrainte peut être analysée comme un dispositif institutionnel qui favorisait la coordination de la production collective par les villageois. En effet, tout citoyen de la communauté villageoise

était conscient des risques auxquels sa non participation aux travaux communautaires l'expose. Cette non participation de l'individu était assimilée à un acte d'incivilité ou de « réactionnaire[79] ».

Par ce mécanisme, le système avait permis dans plusieurs villages béninois, la production de biens collectifs à partir de la mobilisation des ressources locales. Grâce aux travaux communautaires, les populations ont réalisé dans plusieurs villages des infrastructures collectives telles que les salles de réunions, les modules de classes, les locaux de soins de santé. Dans la mise en place des ces infrastructures, les populations villageoises se servaient entre autres de matériaux locaux (terre de barre, bois, paille,..) et de leur force de travail. Plusieurs pistes de desserte rurale avaient aussi été sommairement aménagées et entretenues grâce à ces travaux communautaires.

Les travaux communautaires bénéficiaient du soutien financier d'un fonds spécial villageois alimenté par les ressources telles que les ristournes sur taxes civiques perçues dans le village, le produit des cotisations des parents d'élèves, le bénéfice tiré de certaines activités de production (champs collectifs, ristournes sur culture de rente,...), d'autres cotisations, des souscriptions, des subventions et des primes spéciales (voir annexe 5).

Déterminée par un système de décisions publiques ayant les caractéristiques d'une déconcentration, la production locale de biens collectifs pendant la "période révolutionnaire"[80] n'intervenait en général pas dans une démarche d'autonomie décisionnelle. Assurée à travers la mobilisation d'une diversité de ressources locales, cette production était soutenue par une participation sous contrainte des populations locales. Cette contrainte était incarnée par le devoir de respect des citoyens aux initiatives du pouvoir. Les populations locales n'étant souvent pas elles-mêmes à l'origine des initiatives collectives, les libertés associatives étaient limitées[81]. La dynamique correspondant à cette situation peut être considérée comme celle d'une faible décentralisation de la production de biens collectifs.

Avec l'avènement du renouveau démocratique dans le pays en 1990, l'autorité locale villageoise avait été dépossédée non seulement du pouvoir coercitif qui lui permettait d'exiger la participation des populations aux initiatives collectives, mais aussi

[79] Ce terme était utilisé pour qualifier les personnes qui n'avaient pas de respect pour les institutions de la révolution.
[80] Il s'agit surtout de la période allant de 1972 à 1989.
[81] Les citoyens villageois étaient appelés à militer dans les organisations mises en place par le pouvoir. C'est le cas des Groupements Révolutionnaires à Vocation Coopérative (GRVC).

du droit de disposer d'office de certaines ressources financières nécessaires au fonctionnement et aux investissements du village.

1.3.2- Production de biens collectifs dans le contexte du libéralisme économique et politique pendant la période 1990-2002 : émergence d'une autonomie locale

L'avènement de la démocratie et du libéralisme économique au Bénin en 1990 a donné lieu à de profonds changements au sein de sa société. La réduction des interventions de l'Etat et la responsabilisation de la société civile dans les opérations d'appui au développement des populations ont engendré de remarquables transformations dans les mécanismes de production de biens collectifs au niveau local. Malgré l'absence de cadre institutionnel de décentralisation démocratique, les réformes de 1990 ont créé une réelle dynamique dans la production de ces biens. L'analyse de l'incidence de ces réformes sur la dynamique locale de production collective constitue le principal objectif de ce paragraphe.

Avec l'abrogation de l'ancienne loi fondamentale[82] et l'adoption de la constitution de décembre 1990, les fondements du système d'organisation du pouvoir dans le pays pendant la période 1972-1989 s'étaient effondrés[83]. L'organisation administrative du pays avait alors subi quelques réaménagements, en attendant la mise en œuvre de l'actuelle décentralisation. Ainsi, l'ancien district rural était transformé en sous préfecture administrée par un sous-préfet nommé par le gouvernement.

Tout comme dans le système précédent, le dispositif institutionnel de cette période transitoire n'offrait pas aux populations un réel pouvoir de participation à la prise de décisions publiques et à leur contrôle. Les maires de communes[84] et les chefs de villages bien qu'élus n'avaient pas une obligation de compte rendu devant les populations. Le maire coordonnait les activités des chefs de village, mais ils continuaient tous à être responsables de leurs actes devant les supérieurs dans la hiérarchie de l'organisation administrative. Le schéma transitoire était donc celui d'une décentralisation administrative.

Comparativement à la situation de la période révolutionnaire, les chefs de village et les maires avaient perdu une part substantielle du pouvoir qu'ils détenaient. Leurs décisions avaient perdu le caractère coercitif qu'elles avaient sur les populations villageoises. Avec la liberté retrouvée des populations depuis l'abrogation de la loi

[82] La constitution du pays pendant la période révolutionnaire.
[83] Les principes de ce système sont définis par la loi 81-009 (annexe 5).
[84] Les territoires des actuels arrondissements étaient appelés communes.

fondamentale et l'adoption de la nouvelle constitution, ils étaient certes toujours considérés comme des représentants légaux du pouvoir dans leur milieu, mais le regard porté sur eux par les populations ne semble pas significativement différent de celui accordé à une simple autorité morale. Ils ont aussi perdu une part substantielle des ressources financières dont ils disposaient pour la conduite des actions dans les villages. Cette situation a été exacerbée par la suppression de la taxe civique dans le cadre des mesures d'accompagnement à la dévaluation du franc CFA en1994[85].

Dépourvus de moyens, plusieurs chefs de village ont perdu leur position de leader, notamment dans les villages de producteurs cotonniers (cas des localités de Glazoué et de Savalou dans les Collines). Dans ces villages, de nouveaux leaders, en particulier les responsables de groupements villageois ont émergé dans la première moitié des années 1990. Depuis cette période, ces groupements reçoivent à la fin de la campagne agricole, d'importantes ristournes et frais de prestations collectives liés la commercialisation groupée du coton-graine. Le pouvoir financier de ces groupements privilégie leurs responsables par rapport aux chefs de village et aux maires dans les prises de décision sur le développement des villages[86].

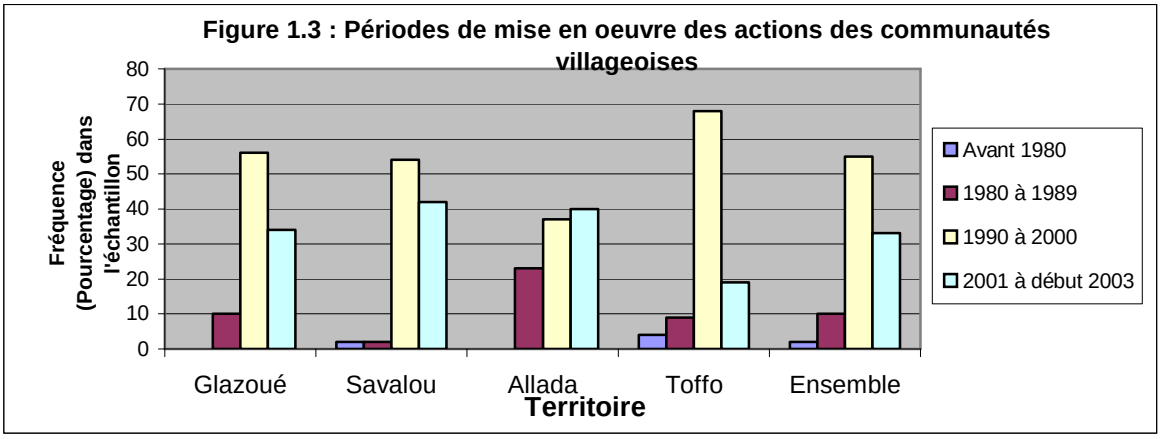
La période 1990-2002 est marquée par une importante dynamique institutionnelle qui s'est traduite non seulement par la prolifération des organisations locales[87] (voir 3.2.1), mais aussi par l'émergence remarquable des initiatives des communautés villageoises dans le domaine de la production de biens collectifs. Le choix du libéralisme comme option de gouvernance économique par l'Etat béninois au lendemain de la conférence nationale en 1990 a une incidence favorable sur la dynamique locale de production de biens collectifs, notamment en milieu rural. La réduction des interventions de l'Etat dans les opérations telles que celles liées à l'appui direct au développement local au profit d'une maîtrise d'ouvrage privée, a favorisé l'émergence progressive des initiatives des communautés et des organisations villageoises en la matière.

Dans le cas des communautés villageoises, les résultats des enquêtes de terrain montrent que les actions menées dans le cadre de la production locale de biens collectifs sont concentrées sur la période 1990-2002. Pendant la période précédant les années 1990,

[85] Jusqu'en 1993 en effet, un certain pourcentage de la taxe civique collectée était ristourné à la commune et au village.
[86] Dans les localités non cotonnières comme celles d'Allada et de Toffo dans l'Atlantique, les chefs de village sont restés des porte-parole privilégiés des populations villageoises, même si leur influence a sérieusement baissé par rapport à la période révolutionnaire du fait de l'absence du caractère coercitif de leurs décisions.
[87] Organisations paysannes, associations de développement...

les initiatives collectives des populations dans le domaine sont très faibles, notamment à Glazoué et Savalou où la filière cotonnière n'avait pas encore connu son développement actuel (figure 1.3 et tableau 2 – annexe 15).

Figure 1.3 : Périodes de mise en oeuvre des actions des communautés villageoises



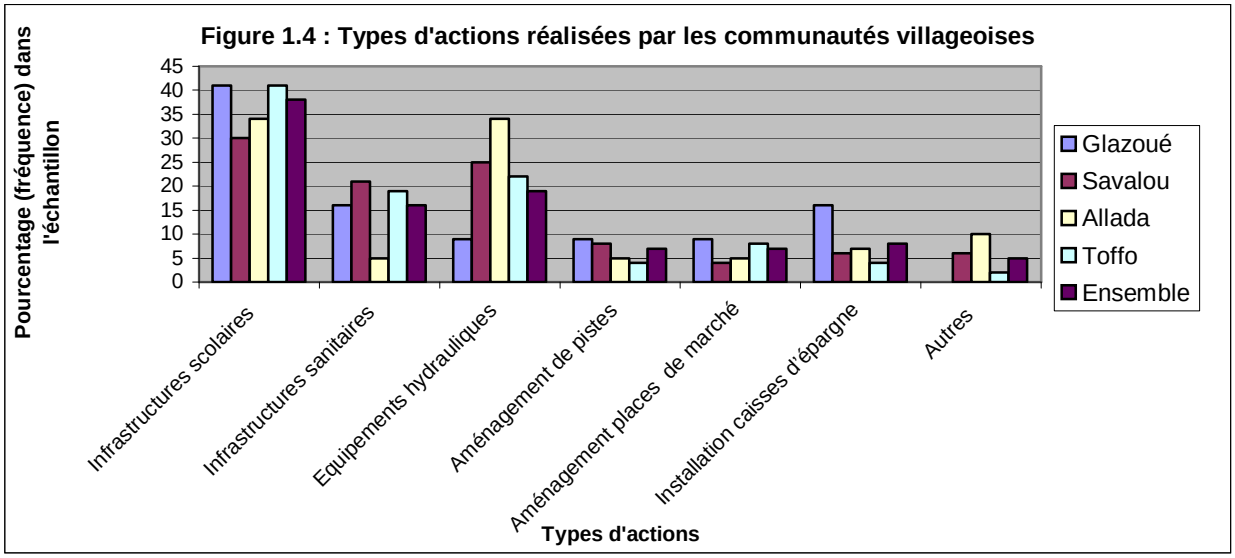
Source : Enquêtes de terrain.

Avec l'essoufflement du système "centraliste"[88] vers la fin de la décennie 1980, les initiatives des populations locales dans la production de biens collectifs ont commencé à prendre de l'importance, en particulier dans l'Atlantique où l'idée des séminaires de développement a été lancée (à Ouidah en 1985). La libération des énergies au sein des populations à la suite des changements institutionnels de 1990[89] a favorisé depuis lors, l'investissement progressif des communautés villageoises dans les actions liées à la production de biens collectifs dans leur milieu. Ceci justifie la concentration de leurs actions sur les périodes de 1990 à 2000 et de 2001 à début 2003.

Malgré l'absence de cadre institutionnel de décentralisation pendant la période 1990-2002, les populations villageoises disposaient d'une autonomie décisionnelle dans la production de biens collectifs dans leur milieu du fait de la liberté d'initiatives acquise avec l'avènement du libéralisme économique et de la démocratie. Les actions conduites par les populations villageoises dans le cadre de cette production ont essentiellement émergé des priorités exprimées par elles-mêmes, à travers une dynamique de participation et de concertation des acteurs locaux (voir 4.2). Ainsi, en réduisant les interventions de l'Etat et en transférant la maîtrise d'ouvrage des opérations de développement aux communautés villageoises et aux autres acteurs de la société civile, les changements institutionnels de 1990 ont conduit à une décentralisation de la production de biens collectifs. Dans les communes étudiées (Glazoué, Savalou, Allada et Toffo), cette décentralisation[90] a permis

[88] Celui de la révolution marxiste pendant la période précédente.
[89] Avènement de la démocratie et du libéralisme.
[90] Décentralisation au sens économique.

aux communautés villageoises de réaliser des actions d'amélioration de bien-être collectif dans plusieurs domaines (figure 1.4 et tableau 1 – annexe 15).



Source : Enquêtes de terrain.

Dans la production de biens collectifs sur leur territoire, les priorités dans lesquelles les communautés villageoises s'investissent le plus concernent les infrastructures scolaires et sanitaires et les équipements hydrauliques. Par rapport à ces priorités, certains territoires présentent des particularités. Dans le secteur de la santé par exemple, les initiatives collectives des communautés villageoises d'Allada ne sont pas aussi fréquentes que dans les autres communes. La grande proximité des communautés dans cette commune favorise l'utilisation conjointe du même centre de santé par les populations de plusieurs villages ; ceci limite la fréquence des initiatives collectives dans le domaine des infrastructures sanitaires au sein des localités de ce territoire. Dans le secteur de l'eau potable, la faiblesse des initiatives collectives sur le territoire de Glazoué ne traduit pas le fait que cette priorité n'occupe une place aussi privilégiée que dans les autres communes. Les difficultés techniques qu'éprouvent actuellement les acteurs à identifier et à aménager des forages à débit régulier dans les localités de cette communes limitent les initiatives des communautés villageoises dans la mise en place des équipements hydrauliques.

Les aménagements de pistes et de places de marché ainsi que l'installation des caisses d'épargne constituent d'autres priorités concernées par les initiatives collectives des communautés villageoises. Comparativement aux territoires de l'Atlantique, les initiatives collectives dans le domaine de l'aménagement de pistes de desserte rurale apparaissent plus fréquentes dans les Collines, compte tenu de l'enclavement de nombre de

localités dans ce département. Par ailleurs, les initiatives des communautés dans le domaine de l'installation des caisses d'épargne et de crédit ont été plus importantes sur le territoire de Glazoué, du fait des appuis apportés à plusieurs villages de cette commune par l'ONG Sassa Kawa Global 2000 dans la deuxième moitié des années 1990.

En favorisant l'autonomie décisionnelle des communautés villageoises dans la conduite de leurs initiatives, les changements institutionnels de 1990 ont donné lieu à la mise en œuvre d'une diversité d'actions de production de biens collectifs dans les localités rurales. En effet, en permettant aux différentes communautés villageoises d'exprimer et de prendre en compte leurs propres priorités dans le cadre de ces actions, cette décentralisation[91] donne lieu à une offre diversifiée de biens collectifs sur les territoires locaux. Pour satisfaire leurs préférences en matières de biens collectifs, les individus ne sont pas amenés à se déplacer de communauté en communauté à la recherche d'un optimum de consommation. Ils sont plutôt amenés à se concerter et à participer au sein de leur propre communauté villageoise à la production de ces biens. L'importance des liens de proximité sociale entre acteurs à l'intérieur des communautés villageoises ne favorise pas la mobilité et donc le vote par les pieds des individus pour la consommation de biens collectifs. La théorie néoclassique de la décentralisation telle que présentée dans le modèle du fédéralisme fiscal (Tiébout, 1956) n'apparaît donc pas pertinent pour rendre compte de la révélation des préférences des agents dans ce contexte de faible mobilité. Ici, les acteurs révèlent plutôt leurs préférences dans un cadre d'action collective à travers leur concertation et leur participation aux choix de production (voir 4.2.2).

Au-delà des initiatives portées par les communautés villageoises, la liberté associative engendrée par les réformes institutionnelles de 1990 a permis aux acteurs de mettre en place, notamment en zones rurales, une variété d'organisations locales autour des objectifs de production de biens collectifs dans leur milieu. C'est dans cette dynamique qu'ont émergé dans plusieurs localités béninoises, des organisations telles que les groupements villageois[92], les groupements à vocation coopérative, les associations d'usagers d'eau, les associations et les comités de développement, … (voir 3.2). A travers ces organisations, les acteurs villageois procèdent à une production associative de biens collectifs. Dans nombre de cas, les individus arrivent à participer dans le cadre de ces organisations, à l'identification et à la mise en œuvre des priorités de leur communauté villageoises (voir 4.2.4 et 4.4.1).

[91] Décentralisation de la production de biens collectifs.
[92] Les groupements villageois se rencontrent essentiellement en zones cotonnières.

Tout comme pendant la période 1972-1989, les responsabilités exercées par les autorités locales béninoises entre 1990 et 2002 présentent les caractéristiques d'une déconcentration. Malgré l'absence d'un cadre formel de décentralisation démocratique, les populations ont acquis pendant cette deuxième période, une autonomie décisionnelle dans la production locale de biens collectifs. La liberté d'initiative accordée aux populations par les réformes institutionnelles de 1990 a favorisé l'engagement des communautés villageoises, dans la production locale de ces biens. A travers l'autonomie décisionnelle des populations dans le processus, ces réformes ont donné lieu à une décentralisation de la production des biens collectifs. Dans le cadre de cette production, les acteurs révèlent leurs préférences en participant collectivement à l'intérieur de leur communauté respective, au choix et à la mise en œuvre des actions liées à leurs priorités. Ceci favorise une offre variée de biens collectifs sur les territoires locaux. A l'instar des initiatives des communautés villageoises, l'une des conséquences de ces réformes s'est traduite par l'émergence d'une diversité d'organisations dans les localités villageoises. A travers ces organisations, les acteurs villageois procèdent à une production associative de biens collectifs dans leur milieu.

1.3.3- Production de biens collectifs dans le contexte de l'actuelle décentralisation

Intervenue en début 2003, l'actuelle décentralisation béninoise est l'aboutissement des réformes initiées dans un contexte socio-historique particulier (annexe 6)[93]. En faisant de la commune[94] une collectivité territoriale décentralisée, ces réformes visent le renforcement des responsabilités des populations dans la gestion publique locale. Dans le cadre de ces réformes, il est accordé à la commune une autonomie dans la gestion de ses affaires. Pour mieux appréhender la forme de décentralisation en cause, il importe d'analyser le type de responsabilité assurée les autorités locales. Quelles sont les implications de ces réformes sur la dynamique de production de biens collectifs au niveau communal ? Comment se positionne l'Etat dans cette dynamique productive locale ?

[93] L'initiative de ces réformes est partie de la conférence nationale historique de février 1990 dont les travaux avaient préconisé dans leurs résolutions, l'approfondissement de la démocratie à la base, à travers le mécanisme de la décentralisation. Cette recommandation de la conférence a été traduite dans la constitution du 11 décembre 1990.

[94] Composée d'arrondissements, le territoire de l'actuelle commune correspond aux limites géographiques des anciennes sous préfectures (et circonscriptions administratives). Les arrondissements sont divisés en villages ou quartiers de ville.

1.3.3.1- Production de biens collectifs dans le cadre de l'exercice des compétences de l'actuelle commune

Les compétences de la commune dans le cadre de l'actuelle décentralisation font d'elle, une institution de coordination de la production de biens collectifs au niveau local. L'exercice de cette coordination par des autorités élues et responsables devant la population locale donne à l'institution communale, une autonomie décisionnelle dans le cadre de cette production. Les implications de cette décentralisation, notamment en termes de responsabilités et de production locale de biens collectifs, constituent l'objet de ce paragraphe.

L'actuelle commune béninoise est administrée par un conseil dont les membres sont élus par la population locale. Le conseil communal est dirigé par un maire et des adjoints élus par ses membres. Il est assisté dans ses activités par des institutions infra-communales (le conseil d'arrondissement et le conseil de village) dont il assure la coordination (voir annexe 7). Suivant les textes régissant l'actuelle décentralisation, les élus du conseil communal ne sont pas responsables devant l'Etat, mais devant la population locale qui les a choisis et de qui ils ont reçu leur mandat. Ils sont alors appelés à rendre compte de leur gestion devant cette population. Ceci constitue une différence fondamentale par rapport aux périodes 1972-1989 et 1990-2002 (tableau 1.1). L'actuel système béninois de gestion des affaires locales correspond donc à celui d'une décentralisation démocratique (Agrawal et Ribot, 1999).

Tableau 1.1 : **Caractéristiques des systèmes de gestion des affaires locales à partir de 1972.**

Période	Caractéristiques de la situation socio-politique locale	Formes de décentralisation
1972-1989	- Centralisme politique et économique - pouvoir local exercé par autorités nommées (responsables devant les supérieurs hiérarchiques). - Initiatives locales émanant essentiellement des autorités publiques. - Participation des acteurs à la production de biens collectifs dans l'espace villageois : imposée (mesures coercitives /contrainte de l'autorité). - Liberté associative limitée	-Décentralisation administrative/décon-centration. - Faible décentralisation de la production de biens collectifs.
1990-2002	- Démocratie et libéralisme économique- Désengagement de l'Etat et transfert progressif de la maîtrise d'ouvrage des opérations de développement à la société civile. - pouvoir local exercé par autorités nommées (responsables devant les supérieurs hiérarchiques). -Profusion d'initiatives au sein des populations locales. - Autonomie décisionnelle des acteurs locaux dans la conduite des initiatives de production collective. - Liberté associative et émergence d'une variété d'organisations locales dans la production de biens collectifs.	-Décentralisation administrative/Déconcentration. -Forte tendance à la décentralisation de la production de biens collectifs.
A partir de 2003	- Démocratie et libéralisme économique - Poursuite du désengagement de l'Etat et du transfert de la maîtrise d'ouvrage des opérations de développement au profit de la société civile et des collectivités locales. - Pouvoir local exercé par autorités élues responsables devant les populations communales. - Emergence d'une coordination des initiatives de production de biens collectifs au niveau communal. - Autonomie décisionnelle des acteurs communaux dans la conduite des initiatives liées à la production des biens collectifs (développement local). - Liberté associative	-Décentralisation démocratique/politique. -Décentralisation et coordination de la production de biens collectifs à l'échelle communale.

Les réformes liées à l'actuelle décentralisation constituent un approfondissement du processus démocratique de 1990. Elles sont également intervenues, dans un climat de libéralisme économique et de liberté associative dont 1990 constitue l'année de départ. Ces réformes institutionnalisent par ailleurs l'autonomie décisionnelle des populations dans la

production de biens collectifs. Dans ce cas, l'autonomie décisionnelle va au-delà du cadre des communautés villageoises et des organisations locales. Elle permet à l'institution communale de décider et de coordonner la mise en œuvre des initiatives de production de biens collectifs sur son territoire. La coordination communale des initiatives de production collective pendant la période de mise en œuvre de l'actuelle décentralisation marque une différence par rapport à la période 1990-2002 où ce type de coordination se limite à des cas particuliers comme ceux des territoires des Collines.

Dans la production locale de biens collectifs, l'actuelle commune partage avec l'Etat des compétences dans divers domaines (voir tableau 1.2). La mise en place par la commune des services collectifs tels que ceux liés à l'urbanisme, l'amélioration du cadre de vie et la satisfaction des besoins de base (éducation, santé, ..) répond à l'objectif de créer sur son territoire, les conditions permettant aux citoyens de satisfaire leurs préférences en matière de biens collectifs. Elle permet de rendre le territoire attractif aux résidents potentiels. Ces objectifs sont recherchés dans plusieurs communes du pays, avec la mise en œuvre de politiques de lotissement et de viabilisation de zones d'habitation. Dans certains cas, des parcelles loties sont proposées à des prix accessibles aux populations en zones viabilisées où nombre de services de base (écoles, centres de santé, eau potable, lignes téléphoniques, électricité,..) sont mis en place ou programmés. C'est le cas par exemple de la commune de Zogbodomey[95]. Cette dynamique donne lieu à une compétition des communes dans la recherche de l'amélioration des conditions de vie des résidents sur leur territoire. Les initiatives communales en la matière étant à leur début du fait du caractère récent de l'actuelle décentralisation, leur impact sur le choix résidentiel des citoyens ne peut être bien appréhendé au stade actuel.

[95] Dans le département du Zou.

Tableau 1.2 : **Compétences de la commune béninoise en matière de fourniture de services collectifs.**

Domaine de compétence	Types de biens/services collectifs
Développement local, aménagement de l'habitat et de l'urbanisme	Elaboration et mise en œuvre du Plan de Développement Communal (PDC) (en harmonie avec les orientations nationales)
Infrastructures, équipements et transport	- Réalisation et entretien des routes, des pistes et des ouvrages d'art (ne relevant pas de la mission d'autres institutions sur le territoire). - Réalisation et entretien des voies urbaines et de leur réseau d'assainissement. - Signalisation routière, réseaux d'éclairage public en zones urbaines. - Réalisation, entretien et gestion des équipements tels que les gares routières, les embarcadères et les parkings à caractère local. -Réalisation des infrastructures hydrauliques, installation des lignes de télécommunication locales, des cabines téléphoniques publiques et des centres d'écoute radiophonique et télévisuelle publiques. - Réglementation du transport des biens et des personnes sur le territoire local.
Environnement, hygiène et salubrité	- Création et entretien des espaces verts et de tout aménagement public visant l'amélioration du cadre de vie. - Protection des ressources naturelles (forêts, faune, ressources hydrauliques et nappes phréatiques, …). - Délimitation de zones interdites à l'urbanisation, collecte et traitement des déchets, mise en place des ouvrages d'aménagement des bas-fonds et de protection contre les inondations...
Enseignement primaire et maternel	- Construction, équipement, entretien et réparation des établissements publics de l'enseignement primaire et maternel. - Initiation des mesures favorables à l'éducation de la jeunesse.
Santé, action sociale et culturelle	- Réalisation, équipement, entretien et réparation des centres publics de santé et de promotion sociale au niveau de l'arrondissement, du village ou du quartier de ville. - Mise en place des infrastructures publiques culturelles et de celles relatives à la jeunesse, au sport et aux loisirs. - Animation des activités culturelles, sportives, de jeunesse et de loisirs.
Services marchands et investissements économiques	- Construction, équipement, entretien et gestion des marchés et abattoirs. - Actions favorables aux investissements visant à promouvoir l'installation et le développement d'activités économiques, notamment à travers l'aménagement de zones artisanales et de zones industrielles.

Source : Mission de Décentralisation, 2002[96].

[96] Mission de Décentralisation (2002) : Recueil des lois sur la décentralisation. Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation. 170p.

Dans le cadre de l'exercice des compétences communales en matière de fourniture de services collectifs, les autorités locales ont dans la plupart des communes béninoises, programmé après consultation de leurs populations[97], la mise en œuvre d'actions relatives aux priorités exprimées par ces dernières. Ces actions de production collective émanent des solutions proposées par les populations à leurs besoins prioritaires. Compte tenu de la variation des priorités des populations suivant les localités, cette dynamique productive ne conduit-elle pas à une offre variée de biens collectifs sur les territoires communaux ?

Dans les communes de Glazoué, Savalou, Allada et Toffo par exemple, cette offre de biens collectifs se rapporte à une diversité d'actions relevant de plusieurs domaines (voir tableau 1.3 et annexe 17). Certaines priorités apparaissent exprimées par les populations dans chacune des communes. Il s'agit des appuis au développement agricole et à la transformation agro-alimentaire, la mise en place d'équipements marchands, le désenclavement, l'éducation scolaire, l'amélioration des conditions sanitaires, l'accessibilité à l'eau potable, l'urbanisation des grands centres et l'assainissement. Des particularités apparaissent cependant dans la programmation des territoires étudiés. Ainsi par exemple, la commune de Toffo est la seule à faire apparaître l'alphabétisation des adultes dans ses principales priorités. C'est aussi le cas de l'amélioration de l'attractivité touristique dans la commune d'Allada. Les territoires de Glazoué et de Toffo sont les seuls à planifier des actions dans le domaine de l'appui au développement de l'entrepreneuriat local. Quant aux initiatives liées à l'assistance sociale, elles se retrouvent seulement dans les programmes de Glazoué et d'Allada. Les actions d'appui à la mécanisation agricole et au développement de l'élevage et celles relatives à la protection de l'environnement sont prises en compte dans les programmes des autres communes, hormis Allada. Dans la commune de Savalou, les initiatives liées à la sécurité des personnes et des biens ne figurent pas dans le programme d'actions, alors qu'elles y apparaissent dans les autres communes.

Cette comparaison montre une variation dans le programme de production de biens collectifs d'un territoire à un autre. Ainsi, l'exercice par les actuelles communes béninoises des compétences qui leur sont attribuées dans le domaine de la production de biens collectifs conduit à une offre variée de ces biens sur les territoires locaux.

[97] Ces initiatives des élus locaux ont commencé dans certaines communes depuis la deuxième moitié de l'année 2003.

Tableau 1.3 : Domaines de priorité des actions programmées dans les plans de développement des communes étudiées[98].

Domaines de priorité	Glazoué	Savalou	Allada	Toffo
Appui à la production agricole	X[99]	X	X	X
Appui à la transformation agro-alimentaire	X	X	X	X
Appui à la mécanisation agricole	X	X		X
Appui au développement de l'élevage	X	X		X
Appui au développement de l'entrepreneuriat local	X			X
Mise en place d'équipements marchands	X	X	X	X
Désenclavement du territoire	X	X	X	X
Education scolaire	X	X	X	X
Alphabétisation et formation des adultes				X
Amélioration des conditions sanitaires	X	X	X	X
Assistance sociale	X		X	
Amélioration de l'accessibilité à l'eau potable	X	X	X	X
Urbanisation des grands centres (agglomérations)	X	X	X	X
Amélioration de l'attractivité touristique			X	
Renforcement de la sécurité des personnes et des biens	X		X	X
Assainissement du cadre de vie	X	X	X	X
Protection de l'environnement	X	X		X

Sources : Plans de développement des communes de Glazoué, Savalou, Allada et Toffo.

[98] Les types d'actions sont présentés en annexe 11.
[99] Le signe X symbolise la prise en compte de la priorité dans le programme d'action de la commune concernée.

En consultant les populations pour l'élaboration de plans de développement des communes, les autorités locales leur permettent de révéler leurs préférences dans le cadre de la politique de production de biens collectifs de l'institution communale. Les agents révèlent ici leurs préférences par action collective, en participant sur leur territoire, aux concertations organisées par l'institution communale en vue de l'élaboration de son plan de développement (voir 2.3.2). Ces préférences ne sont pas révélées dans le cadre d'une mobilité des agents à la recherche d'un optimum individuel de consommation de biens collectifs. Ainsi, le fédéralisme fiscal n'est pas ici pertinent, pour rendre compte de la révélation des préférences des acteurs dans la production locale de biens collectifs. Il peut être toutefois intéressant de savoir si la consommation des services fournis par les communes dans le cadre de la mise en œuvre de leur plan de développement donne lieu à un vote par les pieds des agents, conformément aux hypothèses de Tiébout (1972). Le caractère récent de la mise en place des actuelles institutions communales au Bénin ne favorise pas ici une telle analyse.

Certaines actions sont initiées par plusieurs communes associées dans un cadre de coopération intercommunale pour fournir des services collectifs à l'ensemble de leurs populations. C'est le cas par exemple des pistes traversant les territoires de différentes communes[100]. Les actions de l'Association des Communes du département des Collines rentrent dans cette logique. Cette association qui donne un cadre institutionnel à l'intercommunalité dans les Collines favorise l'intégration de plusieurs communes du département autour de la fourniture du même bien à l'ensemble de leurs populations. Ce principe de fourniture de biens collectifs locaux dans un cadre de coopération entre communes voisines permet d'internaliser les effets de débordement ou d'éventuelle économie d'échelle qui pourraient intervenir dans leur production (Oates, 1972).

Le principe de responsabilité des élus communaux devant les populations confère à l'actuel système de gestion des affaires locales au Bénin, les caractéristiques d'une décentralisation démocratique. L'attribution à la commune des compétences dans la fourniture de services publics fait d'elle, une institution de production de biens collectifs au niveau local. L'autonomie décisionnelle de l'institution communale dans le processus, traduit une décentralisation de la production de ces biens. Le plan de développement de la commune constitue un outil à travers lequel celle-ci assure la coordination de la production

[100] Ce type de coopération est prévu dans les textes de loi sur l'actuelle décentralisation. Ces derniers autorisent en effet les communes, à s'associer dans le cadre de la mise en place et de la gestion d'équipements et de services d'utilité intercommunale. Une convention doit dans ce cas déterminer les droits et obligations de chacune des parties.

des biens collectifs sur son territoire. Dans le cadre de l'élaboration de ce plan, les acteurs communaux révèlent leurs préférences par action collective en participant sur leur territoire aux concertations sur la définition des priorités en matière de production de biens collectifs. En favorisant la prise en compte de ces priorités dans les politiques locales, la décentralisation béninoise donne lieu à une offre variée de biens collectifs sur les territoires communaux. L'attribution de compétences à l'institution communale dans la production collective au niveau local, ne dessaisit pas totalement l'Etat de toute initiative dans le domaine. Comment se positionne désormais ce dernier dans le processus de production locale de biens collectifs ?

1.3.3.2- Rôles de l'Etat dans la production de biens collectifs sur le territoire communal

Outre les acteurs locaux, la dynamique locale de production de biens collectifs fait intervenir l'Etat et d'autres partenaires (ONG, institutions d'appui financier, …)[101]. Ainsi, l'attribution de compétences à l'institution communale dans la production locale de biens collectifs ne remet pas en cause l'intervention de l'Etat dans le domaine. Au-delà de sa fonction de tutelle des collectivités locales, l'Etat joue un rôle essentiel dans cette production.

Le rôle de tutelle de l'Etat aux communes est assuré par l'intermédiaire du département. Ce dernier est administré par un préfet[102]. Les interventions de l'Etat sur les territoires locaux sont souvent assurées à travers ses services déconcentrés. Le préfet coordonne sous l'autorité des ministres concernés, les services déconcentrés de l'Etat dans le département. Dans le cadre de cette coordination, les responsables des services déconcentrés de l'Etat se concertent avec le préfet au sein d'une conférence administrative départementale. Ce mécanisme donne lieu à une coordination à l'échelle départementale du système national de fourniture de services publics.

[101] Des informations concernant les ONG et d'autres partenaires qui appuient les communes dans la production locale de biens collectifs se retrouvent au 2.3.2 et au 2.3.3.

[102] Nommé par le gouvernement, le préfet relève hiérarchiquement de l'autorité du ministre chargé de l'administration territoriale. Il est dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département. En cela, il représente le gouvernement et chacun de ses ministres. Le département est actuellement un niveau de déconcentration au Bénin. Le système d'organisation du pouvoir à ce niveau est cohérent avec celui d'une décentralisation administrative. Le préfet est hiérarchiquement responsable de ses actions. Il a un devoir de compte rendu devant le gouvernement central et non devant les populations administrées.

Le pouvoir de tutelle exercé par le préfet sur la commune comporte les fonctions suivantes : assistance-conseil et soutien aux actions de la commune, harmonisation des interventions de l'institution communale avec celles de l'Etat, contrôle de légalité sur le budget de la commune et sur les actes du conseil communal et du maire.

Les activités liées à cette tutelle mettent en relief une coordination qui prend en compte outre l'aspect purement administratif, le système de fourniture de services publics dans le département. Ainsi, il est institué au niveau du département, un conseil départemental de concertation et de coordination composé du préfet, des maires des communes et leurs adjoints et de trois représentants d'institutions la société civile (union départementale des producteurs, chambre consulaire départementale et fédération départementale des associations des parents d'élèves). Le conseil départemental de concertation et de coordination est consulté sur les programmes de développement économique, social et culturel des communes et sur la mise en cohérence de ces derniers avec les programmes nationaux. Il s'agit ainsi favoriser à travers la concertation au niveau départemental, une double coordination dans la production de biens collectifs. L'une de nature horizontale est une coordination qui intervient entre les systèmes locaux (communaux) de production de biens collectifs. L'autre de nature verticale est une coordination entre le système national (central) et les systèmes locaux de production de biens collectifs.

Le conseil départemental délibère sur différentes questions concernant les aspects tels que le schéma d'aménagement et les projets de développement du département, la politique de création et d'utilisation d'équipements collectifs d'intérêt départemental (établissements d'enseignement secondaire général, technique et professionnel ; hôpitaux départementaux ; infrastructures routières et de communication à caractère départemental,…), les mesures de protection de l'environnement, l'arbitrage de conflits intercommunaux... Par ce mécanisme, les élus locaux, le représentant de l'Etat et ceux émanant de la société civile sont conjointement impliqués dans une dynamique de coordination de la production de biens collectifs à l'échelle départementale.

L'institution du conseil départemental de concertation et de coordination offre un cadre à l'exercice de la gouvernance participative au niveau départemental. Il se crée ainsi un cercle de rencontre et d'échange entre le représentant de l'Etat, les représentants légaux des populations (maires des communes) et les représentants des institutions économiques et sociales présentes dans les communes. En offrant l'occasion de consulter les membres

de ce conseil sur les programmes de développement économique, social et culturel des communes et de les faire délibérer sur diverses questions relatives à la vie des populations du département, les réformes institutionnelles liées à l'actuelle décentralisation favorisent l'implication des représentants de ces dernières, dans les initiatives de coordination de la production de biens collectifs à l'échelle départementale.

La mise en cohérence par ce biais des programmes des communes avec les programmes nationaux pose les bases d'une coopération entre l'Etat et les collectivités locales, dans le processus de développement du pays dans son ensemble. Cette mise en cohérence constitue un facteur important pour l'efficience dans la fourniture de biens collectifs aux populations. Elle constitue un élément de synergie entre les actions menées par les services de l'Etat et celles conduites par les institutions communales.

Au-delà des initiatives de coordination au niveau départemental, l'implication de l'Etat dans la production locale de bien collectifs peut être appréhendée à travers les activités des services déconcentrés de l'Etat et celles menées dans le cadre des programmes gouvernementaux. Les services déconcentrés de l'Etat assurent l'assistance/conseil à l'institution communale dans la mise en œuvre de son programme d'actions. Ainsi, par le biais de ces services, l'Etat met des moyens humains à la disposition de la commune. Les services déconcentrés de l'Etat assurent aussi le suivi de la mise en œuvre du programme du gouvernement sur le territoire communal. A travers les activités ces services, une cohérence est recherchée entre le programme de la commune et celui de l'Etat.

Par le biais de ses programmes (mise en place des infrastructures scolaires et sanitaires, aménagement d'équipements hydrauliques, ..), l'Etat investit également des ressources financières dans le développement des communes. Ses subventions au fonctionnement des établissements scolaires et socio-sanitaires (centres de santé et centres sociaux), de même que les dotations qu'il met à la disposition des communes[103] constituent des appuis financiers de l'Etat à la production locale de biens collectifs.

Les insuffisances liées à la coordination des interventions des services déconcentrés de l'Etat et celles des communes dans la production locale de biens collectifs donnent lieu actuellement à des conflits d'attribution entre les deux types d'institution. Les autorités locales réclament que soient transférées à l'institution communale, les ressources financières allouées par l'Etat à ses services déconcentrés dans le cadre de la fourniture des services publics pour lesquels, la commune est compétente. C'est le cas par exemple des

[103] Dotations de fonctionnement, dotations liées au Programme d'Investissement Public (PIP).

investissements dans la mise en place des équipements hydrauliques, la construction des infrastructures dans les écoles primaires et dans les centres de santé d'arrondissement. La gestion des équipements marchands soulève les mêmes types de difficulté sur certains territoires (voir 1.1.3).

L'attribution aux communes de compétences liées à la production de biens collectifs dans le contexte de l'actuelle décentralisation amène à un recentrage des interventions de l'Etat, autour de la coordination et de l'assistance aux systèmes locaux de production collective. Au-delà des ressources financières qu'il mobilise à travers divers programmes d'appui au développement des populations, l'Etat participe à la production locale de biens collectifs en mettant les compétences techniques (ressources humaines) de ses services déconcentrés à la disposition de l'institution communale. Malgré cette assistance, la commune bénéficie d'une autonomie décisionnelle dans le cadre de cette production. L'exercice des compétences transférées aux institutions locales à travers l'actuelle décentralisation démocratique amène les autorités communales béninoises à consulter les citoyens de leur territoire, pour l'élaboration et la mise en œuvre de plans de développement des communes. A travers la prise en compte des préférences locales dans la production de biens collectifs, cette dynamique favorise une offre variée de ces biens sur les territoires locaux.

Le centralisme politique de la période 1972-1989 au Bénin n'a pas favorisé les conditions d'une réelle dynamique de production de biens collectifs au niveau local. Pendant cette période, la production collective locale était caractérisée par une participation sous contrainte, déterminée par le devoir de respect aux initiatives du pouvoir. L'absence de liberté associative pendant cette période a limité les initiatives des populations locales dans le domaine de la production de biens collectifs. Malgré l'absence de cadre formel de gestion locale des affaires publiques pendant la période 1990-2002, la liberté d'initiative accordée aux populations par les réformes institutionnelles (libéralisme et démocratie) de 1990 a favorisé l'autonomie décisionnelle des communautés villageoises dans la production de biens collectifs. Dans le cadre de cette autonomie, les populations ont participé dans plusieurs localités villageoises, au choix et à la mise en œuvre d'actions de production de biens collectifs. Dans chaque localité, ces actions émanent des priorités localement exprimées par les acteurs. Ceci donne lieu à une offre variée de biens collectifs sur les territoires locaux. Quant aux réformes liées à la décentralisation démocratique de 2003, elles attribuent à l'institution communale des compétences dans le domaine de la

production de ces biens. Le Plan de Développement Communal (PDC) constitue un outil à travers lequel, la commune assure dans le cadre d'une autonomie décisionnelle, la coordination de cette production sur son territoire. En consultant les acteurs locaux dans le processus d'élaboration du PDC, l'institution communale permet à ceux-ci de révéler leurs préférences. Cette prise en compte des préférences locales donne lieu à une offre variée de biens collectifs sur les territoires des collectivités locales. En somme, les expériences béninoises de décentralisation, notamment celles de 1990-2002 et de la période ouverte à partir de 2003 montrent que les acteurs locaux révèlent par action collective leurs préférences pour la production de biens collectifs, en participant sur leur territoire au choix et à la mise en œuvre des initiatives liées à cette production. La théorie néoclassique de la décentralisation telle que présentée dans le modèle du fédéralisme fiscal n'apparaît pas ici pertinent pour expliquer la révélation des préférences des acteurs dans la production locale de biens collectifs.

Conclusion

En réduisant la taille des collectivités de fourniture de biens collectifs, la décentralisation vise une meilleure prise en compte des préférences des consommateurs, afin de rendre optimale l'allocation de ces biens. Elle se traduit par l'attribution de compétences liées à la fourniture de biens collectifs, aux institutions locales (collectivités locales, clubs de consommateurs, …). La décentralisation met en relief l'existence d'une autonomie décisionnelle dans l'exercice de ces compétences par les institutions locales. Les dispositifs institutionnels (constitution, lois, règlements,..) constituent des mécanismes à travers lesquels l'autonomie décisionnelle dans le domaine de la production de biens collectifs est formellement concédée aux acteurs locaux.

Dans le contexte béninois, les réformes institutionnelles relatives à la démocratie et au libéralisme de 1990 et celles concernant la décentralisation démocratique de 2003 ont favorisé l'émergence de cette autonomie au niveau des acteurs locaux. La liberté d'initiative accordée aux populations par les réformes institutionnelles de 1990 a permis aux acteurs locaux de prendre de façon autonome des décisions relatives à la production de biens collectifs dans leur milieu. Dans le cadre de cette production, les acteurs sont amenés à participer à l'intérieur de leur communauté respective au choix et à la mise en œuvre des

actions liées à leurs priorités. L'une des conséquences liées aux réformes de 1990 se traduit aussi par l'émergence d'une diversité d'organisations au sein desquelles, les acteurs locaux se mobilisent pour une production associative de biens collectifs dans leur milieu.

A travers les compétences attribuées à la commune dans le cadre des réformes liées à la décentralisation démocratique de 2003, l'institution communale bénéficie d'une autonomie décisionnelle dans la production de biens collectifs. Le plan de développement de la commune constitue un outil à travers lequel celle-ci assure une coordination de la production de ces biens sur son territoire. Dans la dynamique liée à l'élaboration de ce plan, les acteurs communaux révèlent leurs préférences pour la production de biens collectifs, en participant sur leur territoire aux concertations sur la définition des priorités locales. Tout comme dans la dynamique des communautés villageoises pendant la période 1990-2002, les acteurs locaux révèlent ici leurs préférences par action collective à travers leur participation à l'identification des priorités de leur territoire, et non à travers leur migration dans des collectivités à la recherche d'un optimum de consommation individuelle. La théorie néoclassique de la décentralisation (présentée dans le modèle du fédéralisme fiscal) ne permet pas d'expliquer ici, la révélation des préférences des acteurs dans la production de biens collectifs.

En favorisant respectivement l'autonomie décisionnelle des communautés locales et des communes dans la production de biens collectifs, les réformes institutionnelles de 1990 et de 2003 donnent lieu à une décentralisation de la production de ces biens. Cette situation contraste avec celle de la période 1972-1989 caractérisée par une absence d'autonomie décisionnelle et une "participation imposée" des populations à la production de biens collectifs au niveau local. En donnant lieu à une prise en compte des priorités locales, la décentralisation de la production de biens collectifs pendant les périodes 1990-2002 et celle ouverte à partir de 2003, conduit à la fourniture d'un assortiment de biens adaptés aux préférences localement exprimées sur chaque territoire. La décentralisation favorise donc une offre variée de biens collectifs sur les territoires locaux.

L'existence d'une autonomie décisionnelle des communautés villageoises dans le domaine de la production de biens collectifs amène à la conclusion que, la circonscription de fourniture de ces biens au niveau local n'est pas seulement celle des collectivités territoriales formellement définies à travers les dispositifs institutionnels (constitution, lois de décentralisation...). A travers l'attribution des compétences de production de biens collectifs à la commune, la décentralisation démocratique de 2003 institutionnalise

l'autonomie décisionnelle dont bénéficient les institutions locales pour cette production à partir de l'avènement du libéralisme en 1990. Sur les territoires locaux, les dynamiques de production de biens collectifs de la période 1990-2002 ont-elle une incidence sur celles de la période ouverte à partir de 2003 ? Cette question se situe au cœur des objectifs du deuxième chapitre.

Chapitre 2 - LA GOUVERNANCE LOCALE

Introduction

Depuis quelques années, les analyses sur la gouvernance alimentent la réflexion des acteurs scientifiques. Elles font l'objet d'une importante littérature à travers laquelle, le concept est abordé sous divers angles, notamment, celui de la gouvernance locale. Celle-ci se rapporte aux formes de coordination entre les acteurs publics et la société civile dans la production locale de biens collectifs. Dans la coordination du processus de production collective au niveau local, les collectivités locales ont un rôle important. Il est ici utile de savoir si la décentralisation constitue une condition nécessaire à l'émergence de la gouvernance sur un territoire. A l'inverse, l'apprentissage de la gouvernance constitue t-elle un facteur favorable à la mise en œuvre de la décentralisation?

En partant d'une analyse des fondements théoriques de la gouvernance, ce chapitre présente les formes de coordination de la production de biens collectifs sur les territoires étudiés pendant les périodes 1990-2002 et celle correspondant au démarrage de l'actuelle décentralisation béninoise (période ouverte à partir de 2003). L'étude de ces formes de coordination permettra d'analyser l'incidence des expériences de production collective de la période 1990-2002 sur celles de la période ouverte à partir de 2003. En d'autres termes, cette étude permettra d'analyser dans quelles mesures les expériences de 1990-2002 favorisent le succès de l'actuelle décentralisation en matière de coordination des acteurs dans la production locale de biens collectifs.

2.1- Fondements théoriques de la gouvernance

2.1.1- Conceptions de la gouvernance

Ces dernières années sont marquées par des changements notables dans la conception de l'action publique. Ces changements se sont traduits en particulier par un déplacement des analyses de la seule action des gouvernements, à des formes de mobilisation d'acteurs privés (associatifs, entreprises, simples citoyens, …) contribuant collectivement à la régulation des espaces et des activités. La réflexion sur le gouvernement des territoires et leur mode de gestion et d'administration est renouvelée par le concept de gouvernance et de « gouvernance locale », posant ainsi la question de

l'autonomie relative des processus de développement au plan local. Dans ce paragraphe, différentes conceptions de la gouvernance, notamment les approches économiques et politiques du concept sont mises en relief. Une typologie basée sur la nature institutionnelle des acteurs jouant le rôle principal dans la gouvernance y est également présentée.

La gouvernance peut être définie de manière générale, comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains (Bagnasco et Le Galès, 1997 ; Le Galès, 1998). Elle renvoie à de nouvelles formes interactives de gouvernement dans lesquelles, les acteurs privés, les différentes organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens ou d'autres types d'acteurs prennent part à la formulation de politique (Marcou *et al*, 1997). Elle est par ailleurs perçue comme la recherche de nouveaux modes d'organisation territoriale, favorisant la participation des habitants et de la société civile. Elle fait appel à la fois à une coordination des actions entreprises par les acteurs (ce qui nécessite un processus de synchronisation tel que la planification), mais aussi à une cohérence qui sous-entend la reconnaissance des finalités communes à atteindre (Bertacchini, 2002).

Les élections ne suffissent donc pas à donner aux seuls décideurs publics la capacité d'agir. Celle-ci doit être construite dans une relation avec l'ensemble des acteurs susceptibles de contribuer à la mise en œuvre des actions envisagées (Stone, 1989, 1993). Si le système politique confère aux élus une légitimité dans la prise de décisions en matière d'actions publiques, celles-ci ne peuvent être conduites de façon efficiente que dans une démarche de concertation et de recherche de synergie avec l'ensemble des acteurs du territoire. A l'instar des décideurs politiques en effet, les actions publiques font intervenir au niveau territorial, une variété d'acteurs aux stratégies et aux intérêts divers. Une recherche de cohérence et d'efficacité dans la production de biens et services collectifs sur le territoire demande une coordination dans les interventions, ce qui fait appel à la gouvernance.

A l'intérieur du cadre déterminé par les limites territoriales et les conditions de décision publique, la gouvernance fait référence à des modes de coordination de l'ensemble des acteurs impliqués dans le système de production collective. Cette considération met en relief une approche économique et une approche politique dans l'analyse de la gouvernance. La base d'analyse du concept de gouvernance peut en effet

être rapportée à deux approches théoriques dont les origines remontent respectivement en sciences économiques et en sciences politiques. La première s'intéresse particulièrement aux coordinations entre acteurs alors que la seconde se rapporte au gouvernement des territoires.

En sciences économiques, le concept de gouvernance est particulièrement mobilisé en liaison avec deux débats au cœur de l'analyse du fait productif et des concentrations spatiales d'activités. Le premier porte sur la nature des coordinations entre agents individuels ou collectifs (Coase, 1937 ; Commons, 1934 ; Williamson, 1975, 1979), le second est celui de la prise en compte de la dimension spatiale comme facteur intrinsèque du fait productif.

Le terme de gouvernance est apparu au départ (il y a plus d'un demi siècle) chez les économistes qui développaient l'idée de "corporate governanc". Ce concept avait été mobilisé, notamment par R. Coase et O. Williamson, pour analyser la nature des coordinations entre agents individuels et collectifs, dès lors qu'est rejetée la position standard qui considère le prix du marché comme seul facteur de régulation des échanges.

En effet, déjà en 1937, Ronald Coase expliquait que les modes de coordination interne de la firme permettent de réduire les coûts de transaction que génère le marché. Ceci l'amène à affirmer que la firme s'avère plus efficace que le marché pour organiser certains échanges. Cette idée reprise dans les années 1970 par les économistes du courant institutionnaliste, en particulier O.Williamson, a débouché sur les travaux qui définissent la gouvernance comme « les dispositifs mis en œuvre par la firme pour mener des coordinations qui relèvent de deux registres : protocoles internes lorsque la firme est intégrée (hiérarchie) ou contrats (ou partenariat ou usage de normes) lorsqu'elle s'ouvre à des sous traitants » (Lorrain, 1998, p.85). Il s'agissait donc au départ de modes de coordination alternatifs au marché, mais essentiellement économiques, notamment des acteurs non directement économiques tels que les institutions. La gouvernance correspond à un mode de réduction des coûts liés aux transactions interindividuelles visant davantage d'efficacité (Leloup et *al*, 2004).

Chez les économistes qui s'intéressent à la prise en compte de la dimension spatiale, la notion de la gouvernance est utilisée comme facteur intrinsèque du fait productif. Elle apparaît dans cette approche, comme un mode de régulation territoriale et d'interdépendance dynamique entre agents (notamment productifs) et institutions locales. L'approche considère que le territoire contribue à réduire les coûts de transaction entre les

firmes et constitue par conséquent, un niveau pertinent de coordination des actions collectives (Leloup et *al*, 2004).

En sciences politiques, le terme de gouvernance est mobilisé à la fois dans le cadre de l'analyse du gouvernement local et dans une approche normative des relations internationales et du management des affaires publiques.

Dans le cadre de l'analyse du gouvernement local, la notion de gouvernance est mobilisée en Grande Bretagne à la fin des années 1980, à l'occasion d'un programme de recherche lancé par le gouvernement sur le thème de la recomposition du pouvoir local. En effet, à partir de 1979, le gouvernement de Margaret Thatcher a mis en place une série de réformes visant à mettre fin aux modes de fonctionnement trop coûteux des autorités locales de l'époque précédente. Le terme de gouvernance urbaine fut alors utilisé pour qualifier les modalités de coordination territoriale entre gouvernements locaux amputés d'une bonne partie de leurs prérogatives, les agences techniques mises en place par le gouvernement central et les services publics locaux récemment privatisés. L'usage du terme s'est ensuite répandu dans les pays occidentaux et s'est généralisé dans l'étude des pouvoirs locaux (Harvey, 1989 ; Dente, 1990 ; Bailey, 1993).

Le recours à la notion de gouvernance en sciences politiques entend avant tout, caractériser les activités de gouvernement (ou de régulation) de systèmes complexes ou fragmentés. Dans cet usage, le terme gouvernance ne se différencie pas toujours de la notion de gouvernement, car l'accent reste porté sur les arrangements institutionnels (et en l'occurrence inter-institutionnels) à l'échelle des grandes agglomérations (Parks et Oakerson, 1989 ; Dente, 1990).

La notion de gouvernance est aussi mobilisée pour rendre compte de la pluralité des acteurs associés à la définition de l'action publique, en premier lieu, en milieu urbain. L'usage de la gouvernance entend souligner la participation de divers intérêts privés, au système de décisions publics régissant les agglomérations et par extension l'action publique territoriale (Padioleau, 1991). Elle met l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent ou peuvent intervenir dans la gestion des affaires publiques.

La gouvernance repose donc sur la dénonciation du modèle de politique traditionnel descendant et centralisé, qui confie aux seules autorités politiques, la responsabilité de la gestion des affaires publiques. Avec la notion de gouvernance, le rôle surplombant de contrôle et de commandement du gouvernement centré sur une construction institutionnelle, est remis en cause au profit d'une approche plurielle et interactive de

pouvoir (Gaudin, 1998). Dans la notion de gouvernance, la référence est faite à l'idée que les institutions gouvernementales n'ont pas le monopole de l'intérêt général. La société dans la diversité de ses manifestations, a une responsabilité essentielle dans la coproduction du destin collectif (Casteigts, 2003). La conduite de l'action publique fait appel à un processus d'interaction, de collaboration et de négociation entre intervenants hétérogènes.

Le concept de gouvernance a aussi fait son apparition dans le domaine du management public et des relations internationales à la fin des années 1980, où il est associé aux pratiques et à la pertinence de techniques d'action. Le terme de "good governance" était alors employé par les institutions financières internationales, pour définir les critères de bonne administration publique dans les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel (Leloup et *al*, 2004 ; Un Seul Monde, 2002).

La Banque Mondiale fut la première à utiliser cette notion de « good governance[104] », dans le but d'améliorer l'efficacité de l'allocation des fonds publics. Il était admis que la coopération au développement ne peut être efficace que si, les gouvernements et les institutions fonctionnent de manière fiable et transparente. Une bonne gouvernance est assurée lorsque l'interaction ainsi que la répartition des rôles entre l'Etat, la société civile et l'économie privée reposent sur quelques principes essentiels : participation, transparence, non discrimination, efficacité et fiabilité dans les affaires publiques (Banque Mondiale, 1992 ; Un Seul Monde, 2002). Les organismes de prêt internationaux préconisaient aussi par le biais de ce concept, des réformes institutionnelles nécessaires à la réussite des programmes économiques.

En relation internationale, la gouvernance est mobilisée à travers les notions de gouvernance globale et de gouvernance mondiale, dans le cadre des réflexions visant à pallier l'incapacité des Etats-nations et des organisations internationales héritées de l'après-guerre (FMI, Banque Mondiale,..) à faire face aux demandes et aux bouleversements de la société contemporaine, appelant à un nouveau mode de régulation collectif, pour faire face à une crise de la gouvernabilité à l'échelle supranationale (Leloup *et al*, 2004).

Les différentes approches de la gouvernance mettent en relief dans le processus de décision publique, une diversité d'acteurs tant publics que privés ainsi que des

[104] C'est dans un rapport de la Banque Mondiale consacré en 1989 à l'Afrique subsaharienne, appelé « De la crise à une croissance durable » que se trouvent les premières définitions de la gouvernance comme « exercice du pouvoir politique dans la gestion des affaires d'une nation » (Casteigts, 2003).

interrelations entre ceux-ci, en vue de la production sur le territoire, de politiques publiques cohérentes. Par ailleurs, le concept de gouvernance ne doit pas être limité aux systèmes nationaux. Il peut être aussi employé aux niveaux local, régional, ainsi que pour les autres systèmes sociaux (King et Schneider, 1991). Ainsi dans l'organisation territoriale béninoise, l'analyse de la gouvernance peut être appliquée aux différents systèmes villageois, inter-villageois, communal, intercommunal, départemental et national.

Selon le type d'acteur qui domine la coordination territoriale, trois types théoriques de gouvernance ont été distingués par les travaux de Gilly et Perrat (2003) : la gouvernance privée, la gouvernance institutionnelle ou publique et la gouvernance mixte.

La gouvernance privée correspond au cas où une organisation privée (association d'entreprises, firme, ..) est l'acteur-clé du processus de coordination. Certaines formes de gouvernance liée à la production de biens collectifs dans les localités rurales béninoises pendant la période 1990-2002 peuvent être assimilée à une gouvernance privée. C'est le cas par exemple des systèmes de gouvernance au sein desquels, les comités de développement (comité de suivi, comité villageois de développement, ..) constitués essentiellement de représentants des populations villageoises et de leurs divers acteurs, jouent le rôle principal dans la coordination (voir 2.2.1).

La gouvernance privée collective correspond au cas où, l'acteur clé est une institution formelle qui regroupe des opérateurs privés, et impulse une coordination de leurs stratégies (club d'opérateurs privés, syndicat professionnel...). La forme de gouvernance rencontrée dans les régions cotonnières du Bénin où les groupements villageois et leurs organisations faîtières (unions communales de producteurs notamment) assurent la coordination des opérations liées à la filière coton, peut être assimilée à une gouvernance privée collective. Dans chaque village cotonnier en effet, les activités collectives liées à la filière coton (formation, distribution d'intrant, commercialisation groupée, ..) sont assurées avec la coordination du groupement villageois (GV) qui regroupe tous les producteurs de la localité. Tous les GV de la même commune sont fédérés en Union Communale de Producteurs (UCP). Celle-ci assure la coordination des activités cotonnières sur l'ensemble du territoire communal. Ainsi, l'UCP peut être considérée comme l'acteur clé dans la gouvernance cotonnière au niveau communal.

La gouvernance institutionnelle ou publique correspond quant à elle, au cas où le rôle essentiel dans la coordination est joué par un ou plusieurs acteurs institutionnels (Etat, collectivité territoriale...). Cette forme de gouvernance est actuellement rencontrée dans la

production de biens collectifs à l'échelle communale au Bénin. Dans la conduite du développement sur le territoire de la commune, le conseil communal joue un rôle central dans la coordination des interventions. Ce rôle est particulièrement remarquable dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre du plan de développement communal (voir 2.3.2).

Les deux types de gouvernance (institutionnel et privé) se retrouvent souvent associés, pour donner lieu à une gouvernance mixte ou partenariale (Gilly et Perrat, 2003). Une illustration de cette forme de gouvernance peut être trouvée dans le mode de coordination lié au processus d'élaboration et de mise en œuvre des projets de territoires dans les Collines. Dans ce processus, la coordination est assurée de façon conjointe par un comité de territoire constitué de représentants des populations et l'exécutif communal (voir 2.2.3). Cette forme de gouvernance se retrouve aussi dans la coordination assurée par le comité communal de l'éducation sur les territoires d'Allada et de Toffo. Cette structure de coordination est composée d'élus locaux (le maire de la commune et les représentants des chefs d'arrondissement), du chef de la circonscription scolaire et des représentants d'autres catégories d'acteurs telles que les enseignants, les artisans, les parents d'élèves, les femmes, … (voir 2.2.3) Sur chacun des deux territoires, ce comité est mis en place à la suite d'une concertation des acteurs de l'éducation au niveau communal. A l'issue de la concertation, des actions sont proposées pour l'amélioration des conditions liées à l'éduction des jeunes dans la commune. La coordination de la programmation et de la mise en œuvre des actions identifiées est assurée par le comité communal de l'éducation.

La gouvernance ne peut se réduire à l'action des institutions gouvernementales. Elle implique leur interaction avec non seulement les différents niveaux du pouvoir, mais également avec l'ensemble des organisations représentatives de la société civile, dans le cadre d'un partenariat pour le développement du territoire (Shah, 1998 ; Un Seul Monde, 2002). Elle est à cet égard assimilée aux interactions entre l'Etat et la société et aux modes de coordination pour rendre possible l'action publique. Elle prend aussi en compte la capacité à intégrer et à donner forme aux intérêts locaux, à représenter ceux-ci à l'extérieur et à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'Etat, d'autres localités et niveaux gouvernementaux (Le Gales, 1993, 1995).

En somme, la gouvernance fait appel à un mode de coordination entre acteurs de nature variée dans un processus collectif de production. Au sens économique, elle renvoie à un mode de coordination alternatif au marché, mettant en interaction des acteurs non

directement économique tels que les institutions. Elle favorise une réduction des coûts liés aux transactions interindividuelles et vise ainsi une certaine efficacité. Au plan politique, elle renvoie à un processus de décisions et d'actions basé sur des interactions entre une diversité d'acteurs (publics et privés), en vue de la définition et de la mise en œuvre de politiques publiques cohérentes sur un territoire. Au niveau local, le cadre institutionnel créé par la décentralisation peut constituer le support d'une gouvernance qui articule et met en cohérence les initiatives et les stratégies des acteurs variés du territoire, en vue de la définition et de la mise en œuvre de politiques concertées.

2.1.2- Gouvernance locale et décentralisation

En mettant l'accent sur la gestion par un ensemble d'acteurs de ressources qui leur sont communes, les définitions de la gouvernance mettent en relief la notion d'action publique. Celle-ci se définit comme toute opération d'animation, d'aménagement, de financement ou d'autre nature, se donnant comme justification des objectifs d'intérêt collectif, dépassant des intérêts individuels d'une personne ou d'une organisation[105] (Beslay *et al*, 1998). Les acteurs publics sont des organisations ou des individus se plaçant sur ce registre d'action. Dans chaque espace administré, apparaît un système local d'action publique rassemblant des organisations publiques, para-publiques ou privées plaçant leurs interventions sur le registre du bien commun et exerçant leurs actions sur une aire déterminée. La coordination et les formes de régulation des différentes interventions à l'intérieur du système font appel à la gouvernance locale[106]. A partir d'une analyse du concept de gouvernance locale, ce paragraphe met en exergue le rôle des collectivités et des élus locaux dans le processus d'actions publiques sur les territoires décentralisés.

Le concept de gouvernance locale demande de s'intéresser aux réseaux et aux groupes sociaux qui sont susceptibles de constituer une localité. Au sein de ces derniers, l'autorité locale constitue un acteur important certes, mais un acteur parmi tant d'autres, tout comme l'Etat (Le Gale, 1995). Le concept n'a pas seulement trait aux instruments de l'administration locale. Il se rapporte aussi à la contribution de la société civile et à la relation créative entre les deux en vue d'assurer un développement local ; la société civile étant entendue comme un ensemble impliquant des citoyens, des organisations communautaires, des ONG et des entreprises (FENU, 2002). La gouvernance amène à se

[105] Une collectivité territoriale est un acteur public C'est aussi le cas d'une entreprise privée engageant des actions de mécénat ou d'aide sociale.
[106] Voir Hounmènou (2002).

détacher des seules institutions locales pour envisager le système décisionnel plus large qui préside à l'action locale (Le Gales, 1995).

Les processus de décision au niveau local impliquent une pluralité d'acteurs et d'intérêts. L'action publique locale n'est plus présentée comme la seule responsabilité de l'institution municipale (ou départementale), mais la résultante d'un processus de coopération ou de coordination entre de nombreux acteurs et opérateurs (Gaudin et Novarina, 1997). Si la collectivité locale garde un rôle d'orientation et de pilotage, elle prend garde d'y associer les représentants des différents milieux concernés. Elle compose avec d'autres institutions publiques ou privées, obéissant à leurs propres logiques d'intérêts. Les politiques publiques locales sont donc issues de processus de construction collective, associant divers acteurs porteurs d'intérêts différents (Mabileau, 1994 ; Teisserenc, 1994). Ces processus renvoient à des formes d'action collective reposant sur des jeux de négociations, de compromis et d'alliances qui supposent l'activation de relations et de réseaux divers. La gouvernance locale met donc l'accent sur le caractère composite du système d'actions lié à la production de biens collectifs au niveau local.

La gouvernance locale permet à la société civile et à la population en particulier, de trouver à travers des dispositifs institutionnels, une place au côté d'autres acteurs (Etat, collectivités locales, entreprises privées, ..) dans le processus de production collective du territoire. Ainsi, la mise en place de conseils de développement en France, en lien avec l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de projets de territoires montre qu'une place et un rôle peuvent être donnés aux acteurs de la société civile et aux habitants, dans la conduite d'une politique de développement territorial. Il s'agit d'instituer un mode de pouvoir organisé autour d'un projet, en réunissant les diverses composantes de la société civile qui coopèrent avec les élus, pour appliquer des orientations politiques élaborées et ratifiées ensemble. La forme de gouvernance qui en résulte se compose d'un ensemble d'organes ayant chacun, une place et un rôle spécifiques. Ce mode de gouvernance est fondé sur un contrat social entre les acteurs publics et privés du territoire. (Bertrand *et al*, 2001).

La structure et le fonctionnement du dispositif institutionnel en place dans le cadre des projets de territoire dans les Collines peuvent être analysée comme une forme de gouvernance locale. Sur le territoire local, le conseil communal travaille (à travers le maire) avec le comité de territoire composé d'un représentant de chaque arrondissement, à la mise en œuvre des actions définies dans le projet par la population. Ces actions ont été

identifiées à travers un processus participatif ayant associé les populations de chaque village. L'élaboration du projet de territoire a vu la participation de représentants des services déconcentrés de l'Etat, des organisations locales (organisations paysannes, associations) et des ONG... La coordination de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet sur le territoire communal est assurée par le comité de territoire, notamment à travers son président, en collaboration avec le maire de la commune qui a la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble du projet. Les actions à réaliser chaque année sont choisies et planifiées sur le territoire par le comité, en concertation avec le conseil communal. La mise en œuvre des actions du projet voit l'implication des entreprises du milieu. Elles participent aux appels d'offre et bénéficient de formations organisées par le projet sur le renforcement de leur capacité technique. Il s'agit là d'un dispositif qui implique et responsabilise la société civile et d'autres acteurs publics et privés, notamment les élus locaux qui y occupent une position centrale aux côtés d'autres représentants de la population.

Le processus d'élaboration et de mise en œuvre de plans de développement dans les communes béninoises met en relief une gouvernance qui place les élus locaux au cœur d'une coordination de la production de biens collectifs au niveau communal. Ce processus conduit avec l'assistance technique de structures d'appui (bureaux d'étude, ONG, institutions nationales d'appui à la décentralisation) implique la participation d'une diversité d'acteurs et d'intervenants sur le territoire communal. Il aboutit à la planification et à la réalisation sous la coordination de l'exécutif communal, d'actions issues de priorités exprimées par les populations locales (voir 2.3.2).

La gouvernance locale manque de vitalité en absence de collectivités territoriales dynamiques. Sans minimiser la place de l'Etat, le rôle de ces collectivités apparaît crucial dans la gouvernance. Dans cette perspective, Osbone (1988) décrit le partage des tâches entre ces deux types d'acteurs à l'aide d'une caricature dans laquelle l'Etat est assimilé au "grossiste" et les collectivités locales aux "détaillants". Ces derniers sont des acteurs qui improvisent, innovent et restent proches du terrain. Ils constituent des réseaux d'acteurs locaux qui ont l'initiative. Les actions resteront cependant éparses si elles ne s'insèrent pas dans un cadre général de coordination propice aux innovations. L'action du grossiste prend en compte la capacité à disposer d'un diagnostic d'ensemble. Cette tâche de cadrage général revient à l'Etat.

Dans l'analyse classique des systèmes d'organisation, trois fonctions fondamentales reviennent au gouvernement central : élaborer des politiques, élaborer des lois et règles d'application des politiques et superviser l'application pratique des politiques par l'entremise d'organismes d'exécution. Outre ces fonctions, il revient à l'Etat de fournir aux collectivités locales des appuis en ressources financières et en ressources humaines, pour leur permettre d'exercer leurs fonctions statutaires (FENU, 2002). Dans cette appréhension, les actions des collectivités locales et celles de l'Etat peuvent être complémentaires dans le cadre de compétences partagées. Ainsi, en plus des compétences qui lui sont propres sur les questions liées à la gestion de son patrimoine, la commune béninoise exerce sous le contrôle de l'autorité de tutelle (le préfet du département), d'autres compétences qu'elle partage avec l'Etat dans le domaine de la production de certains types de biens collectifs. En effet, la commune concourre avec l'Etat, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique et social, à la protection de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie... (voir 1.3.4.1 et annexe 7). Dans cette perspective, la commune constitue à l'instar d'autres acteurs (ONG, organisations internationales de coopération...), des partenaires du gouvernement dans la mise en œuvre de la politique nationale de développement. A travers l'implication des communes dans la production de biens collectifs, les interventions des institutions gouvernementales jugées souvent trop éloignées des populations locales pourront être menées plus près des préoccupations de celles-ci.

La gouvernance locale permet aux institutions de la décentralisation (le conseil communal par exemple), de coopérer en synergie avec d'autres acteurs tels que l'Etat, la société civile et les partenaires d'appui, dans la production de biens collectifs. Elle permet à la décentralisation d'atteindre l'un de ses objectifs fondamentaux, notamment la participation des populations à la gestion des affaires publiques locales. En favorisant l'avènement à la tête des collectivités locales de représentants élus par la population, la décentralisation démocratique offre un important cadre d'exercice de la gouvernance locale. A travers celle-ci, la décentralisation permet aux populations non seulement de faire prendre en compte leurs préférences dans la production locale de biens collectifs, mais aussi de participer aux côtés d'autres acteurs à cette production.

Les analyses de la gouvernance font référence à des formes de coordination d'acteurs de nature variée, dans un processus collectif de production. Ces formes de coordination visent une certaine efficacité, à travers la réduction des coûts de transaction.

La gouvernance est aussi mobilisée pour rendre compte de la pluralité des acteurs associés au processus collectif de production. Elle traduit en particulier, la multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent dans la gestion des affaires publiques. La gouvernance met donc en relief la participation de divers intérêts au système de décisions régissant la production de biens collectifs au niveau d'un territoire. Elle traduit le caractère composite du système d'actions lié à la production de biens collectifs au niveau local. Dans le cadre de cette gouvernance, la société civile et en particulier la population participent aux côtés d'autres acteurs (collectivités locales, Etat...) à la production locale de biens collectifs. L'existence préalable de la gouvernance sur un territoire constitue t-elle un facteur favorable à la production décentralisée de biens collectifs ? Cette question sera abordée, à travers l'analyse des formes de gouvernance identifiées sur les territoires de l'échantillon d'étude.

2.2- Modes de gouvernance locale pendant la période 1990-2002

Les réformes institutionnelles de 1990 ont marqué le départ d'une prolifération d'initiatives des communautés et des organisations villageoises béninoises dans la production de biens collectifs. Dans la période 1990-2002, ces initiatives ont été prises par ces dernières à travers des actions généralement conduites avec l'appui de divers partenaires[107]. La mobilisation des acteurs autour de ces initiatives donne lieu à des dynamiques collectives qui font l'objet d'une coordination articulée autour de la mise en place et du fonctionnement de dispositifs organisationnels (comités de suivi, comités de développement...) à l'échelle villageoise, inter-villageoise, communale ou intercommunale[108]. L'étude des modes de gouvernance qui caractérisent ces dynamiques collectives de production constitue l'objet de ce sous-chapitre.

2.2.1- Coordination de la production de biens collectifs au niveau villageois

Au-delà des partenaires d'appui, le processus de production collective sur l'espace villageois fait intervenir une diversité d'acteurs du milieu. L'intervention combinée et la participation des acteurs villageois dans ce processus de production collective fait l'objet d'une coordination dont l'étude constitue l'intérêt du présent paragraphe.

[107] Projets de développement, organismes publics, ONG, organismes internationaux d'appui...
[108] Voir Hounmènou (2003).

La coordination de la participation des acteurs villageois dans le processus de production de biens collectifs dans leur milieu donne lieu à la mise en place et au fonctionnement d'institutions locales telles que les comités de suivi, les comités villageois de développement... Dans les localités cotonnières (cas des Collines), les groupements villageois (GV) constituent un acteur institutionnel au centre de la coordination de plusieurs initiatives de production collective des populations (voir tableau 2.1).

Tableau 2.1: **Dispositifs organisationnels mis en place pour la coordination de la production locale de biens collectifs**.

Niveau de Coordination	Localités des Collines (Glazoué, Savalou)	Localités de l'Atlantique (Allada, Toffo)
Niveau villageois	- Groupements villageois - Comités de suivi - Comités de Pilotage de l'Approche Participative Niveau Village (APNV)	- Comités de suivi - Autres comités de développement (comités villageois de développement, comités villageois de développement local, unités villageoises de développement, comités de pilotage APNV).
Niveau inter-villageois	- Comités inter-villageois de suivi	- Comités inter-villageois de suivi - Comité d'arrondissement de développement local
Niveau communal ou intercommunal	- Comité de territoire - Comité de Développement Territorial (CDT)	- Comité communal de l'éducation

Source : Données de l'étude

En zones cotonnières, les groupements villageois élaborent et mettent en œuvre chaque année, leurs programmes d'activités. Ces derniers prennent en compte outre des investissements liés au développement agricole[109], des actions d'amélioration de bien-être des populations[110]. Cette dynamique existante au sein des GV participe à l'apprentissage d'une gouvernance qui privilégie les villages des Collines par rapport à ceux des zones non cotonnières comme le département de l'Atlantique. A travers cette dynamique, les communautés villageoises des collines ont pris l'habitude depuis plusieurs années de se concerter périodiquement en assemblée de GV, en vue de prendre des décisions relatives à la production de biens collectifs sur leur territoire. Par ailleurs, la possibilité pour les GV de lever sur la base de décisions consensuelles des fonds par prélèvement sur les revenus

[109] Acquisition de bascules, construction de magasin, rechargement de pistes d'évacuation de produits.
[110] Unités de soin, infrastructures scolaires, forages...

individuels et collectifs donne aux populations des Collines, une habitude en matière de financement de la production collective.

Les comités de suivi constituent dans plusieurs localités béninoises, un important type de dispositif institutionnel autour duquel s'organise la coordination des acteurs pour la production de biens collectifs dans leur milieu. L'organisation des acteurs villageois en comités de suivi d'actions s'est généralisée au Bénin dans les années 1990 avec la nécessité de faire participer les bénéficiaires de projets de développement à la conduite de leur propre destinée. D'abord présente dans les approches des ONG, cette pratique s'est généralisée par la suite chez les autres intervenants, en particulier les ex-CARDER et les programmes gérés sous la tutelle des ministères ou agences gouvernementales d'exécution[111]. En effet, au nom de l'approche participative, plusieurs ONG ont dès le début des années 1990 amené les communautés qu'elles animent, à s'organiser autour des comités de suivi pour la coordination de leurs actions de production collective. Cette démarche s'est par la suite généralisée dans les interventions d'autres types de partenaire dans le pays.

Le comité de suivi se retrouve au centre de la coordination du processus de réalisation de plusieurs types d'actions de production collective dans les villages (salles de classe dans les écoles, équipements de fourniture d'eau potable, centres de santé, pistes de dessertes rurales...). Suivant les informations de terrain, 60% des actions de production de biens collectifs mises en œuvre dans les localités étudiées donnent lieu à la création de comité de suivi (voir tableau 18 - annexe 15). Mis en place au démarrage d'une action de production collective, le comité de suivi est souvent constitué de personnes représentant différentes catégories d'acteurs[112]. Il sert d'interface entre la communauté villageoise dont il mobilise la participation matérielle et financière à la mise en œuvre de l'action, et les partenaires extérieurs. Pour la coordination interne du comité et celle de l'ensemble de la population, chacun de ses membres se voit confier des rôles spécifiques[113]. Les membres du comité sont responsables devant la population villageoise à qui, ils doivent rendre des

[111]Il ne s'agit pas toutefois d'un phénomène nouveau chez les populations villageoises. Dans nombre de localités, celles-ci avaient l'habitude de confier l'organisation et la gestion de leurs différentes activités à des personnes désignées en leur sein. C'est le cas notamment des anciens travaux d'entretien de places publiques...

[112]Il s'agit en particulier du chef de village (ou d'un conseiller villageois), des responsables d'organisation paysanne (groupement villageois, groupement à vocation coopérative), des représentants d'association de développement, des représentants de différents quartiers ou hameaux du village, des représentants de sages et de chefs traditionnels...

[113] Il s'agit des rôles liés aux différents postes de responsabilité du comité (présidence, secrétariat, organisation...).

comptes sur les activités menées dans le cadre de la mise en œuvre de l'action. A la fin de celle-ci, le comité de suivi est appelé selon le cas, à céder la place à un comité de gestion, avec la possibilité de reconduction de certains membres, compte tenu des compétences dont ils ont fait preuve. Ce cas concerne notamment les actions de mise en place de certains types d'équipements (systèmes d'adduction d'eau, centres de santé, équipements marchands tels que les magasins, les hangars de marché...).

Dans certains villages, les comités de suivi sont reconduits d'une année à l'autre dans la mise en œuvre de plusieurs actions. Cependant, dans nombre de villages béninois, la problématique du développement local a tendance à être abordée au coup par coup. Les villageois ont certes une idée claire de leurs priorités. Ils se contentent toutefois de choisir les actions à mettre en œuvre, non pas nécessairement suivant les ordres de priorité, mais en fonction de différents facteurs tels que les moyens dont ils disposent, les informations qu'ils ont sur les opportunités d'aides[114]... Dans ces conditions, le processus de production de biens collectifs sur l'espace villageois est conduit au coup par coup (suivant les opportunités) et ne s'inscrit pas dans une dynamique continue et globale du développement villageois.

Au-delà de la dynamique des comités de suivi et des groupements villageois, le système local de production de biens collectifs est marqué dans certains villages par la présence de dispositifs spécifiques de coordination autour desquels les acteurs se mobilisent pour planifier la mise en œuvre de leurs priorités. Il s'agit en particulier des comités de pilotage de "l'Approche Participative Niveau Village" (APNV), des Unités Communautaires de Développement (UCD), des Comités Villageois de Développement (CVD) et des Comités Villageois de Développement Local (CVDL) (voir tableau 2.2 et annexe8).

[114] Le marché interne de développement dans le pays constitue l'un des facteurs à la base de cette situation. Nombre de partenaires opèrent des interventions sectorielles et sont alors disposés à accompagner les populations villageoises, essentiellement dans les domaines qui relèvent de leurs propres centres d'intérêt. Ceci amène souvent les acteurs villageois, à ajuster l'ordre de leurs priorités, chaque fois qu'ils doivent solliciter l'appui d'un partenaire.

Tableau 2.2 : **Caractéristiques des institutions de coordination de la production de biens collectifs au niveau villageois.**

Institutions de coordination de la production de biens collectifs	Caractéristiques
Groupement villageois	- Présence dans les localités des Collines et dans d'autres villages cotonniers. - Activités principales: services d'appui à la distribution d'intrants et à la commercialisation du coton (production marchande). - Revenus en partie investis dans la production de biens collectifs (production non marchande). - Constitué par tous les producteurs villageois. - Activités coordonnées par un bureau directeur ayant un mandat annuel ou pluriannuel.
Comité de suivi	- Rencontré dans plusieurs villages du pays. - Activités: coordination de la production de biens collectifs (production essentiellement non marchande). - Mis en place juste pour coordonner la mise en œuvre d'une action de production collective- Mandat parfois étendu dans le temps sur plusieurs actions. - Membres constitués de représentants désignés par la population au sein de différentes catégories d'acteurs.
- Comités villageois de développement (CVD). **- Comités villageois de développement, local (CVDL).** **- Unités communautaires de développement.** **- Comité de Pilotage de l'Approche Participative Niveau village (APNV)**	- Présence limitée à quelques localités du pays: * Cas de CVD à Lissègazoun (Allada) et Sey (Toffo); CVDL à Lissègazoun; UCD à Soyo (Allada/Atlantique). * Cas du comité de pilotage APNV à Tchogodo (Savalou/Collines). - Activités: coordination de la production de biens collectifs (production essentiellement non marchande). - Mis en place pour coordonner sur une ou plusieurs années, la planification et la mise en œuvre d'actions de production collective. - Membres constitués de représentants désignés par la population au sein de différentes catégories d'acteurs.

Source : Données de l'étude.

A la différence des comités de suivi d'actions, les dispositifs spécifiques de coordination ci-dessus évoqués (CVD, CVDL, UCD, comité de pilotage APNV) sont mis en place dans l'optique d'une planification de la production locale de biens collectifs sur une période de temps relativement longue (une ou plusieurs années). Constituées de représentants issus de différentes catégories d'acteurs villageois, ces deux types d'institution sont caractérisés par des activités de production non marchandes. Alors que les comités de suivi sont assez répandus en zones rurales, les expériences liées aux institutions de planification pluriannuelle de la production collective apparaissent isolées. Ainsi, sur l'ensemble des localités étudiées, les CVD se retrouvent seulement dans les localités de Lissègazoun (Allada) et de Sey (Toffo) dans le département de l'Atlantique où ils sont mis

en place, dans le cadre des activités conduites par le Projet d'Activités Génératrices de Revenu (PAGER) avec les populations. A Lissègazoun (Allada), l'expérience des CVD cohabite avec celle des CVDL conduite avec l'appui du Projet de Gestion des Terroirs et des Ressources Naturelles (PGTRN) (voir annexe 8).

Mises en oeuvre par les ex-CARDER, les expériences liées aux comités de Pilotage APNV se retrouvent de façon isolée dans plusieurs localités du pays. C'est le cas par exemple de Tchogodo (Commune de Savalou) où à la suite du diagnostic conduit suivant l'approche participative au niveau du Village en 2001, les membres du comité de pilotage ont contacté et négocié avec le Projet de Micro-Crédit et de Commercialisation (PROMIC), l'installation et l'animation d'une caisse villageoise d'épargne et de crédit[115] sur leur territoire. Les UCD apparaissent aussi isolées dans quelques localités du pays où elles ont été mises en place grâce à l'appui du Projet National de Développement Communautaire (PNDC). C'est le cas notamment du village Soyo (Allada) en 1998 (voir annexe 8).

Les organisations de coordination de la production de biens collectifs dans les localités étudiées étaient apparues au départ, comme des innovations institutionnelles introduites par les partenaires d'appui au développement des populations. Dans la mise en place de ces institutions, les ONG, les projets de développement et les ex-CARDER[116] ont joué un important rôle d'animation et de formation des populations locales.

Pendant la période 1990-2002, les villages béninois ont été des espaces de production de biens collectifs. Avec la coordination des comités de développement (comités de suivi, UCD, CVD...), les communautés villageoises assuraient dans plusieurs localités du pays, la production de ces biens sur leur territoire. Elles exerçaient les compétences liées à cette production à travers la mobilisation de leurs divers acteurs (leaders villageois, organisations locales, ménages, ..). Elles prenaient dans ce cadre des décisions autonomes et mobilisaient des ressources locales. Elles négociaient aussi l'accompagnement des partenaires extérieurs pour la conduite des actions liées à cette production. Ainsi, malgré l'absence de cadre légal de transfert des compétences de l'Etat aux acteurs locaux, les communautés villageoises assuraient avec la participation de

[115] Dans la mise en œuvre de l'action, le comité de pilotage a négocié et obtenu la participation financière du groupement villageois et de tous les groupements à vocation coopérative du village.

[116] Au-delà du cas des comités de pilotage APNV, les actions liées à l'émergence des groupements villageois avaient été conduites dans les localités cotonnières vers le début des années 1990 avec l'appui des ex-CARDER.

diverses institutions, une production décentralisée de biens collectifs sur leur territoire. Dans le cadre de cette production, il existe dans les Collines (et dans d'autres localités cotonnières), une dynamique participative portée par les groupements villageois[117]. A travers la coordination de la participation de leurs membres dans le choix et le financement des initiatives collectives de leur milieu, le dynamisme de ces organisations donne lieu à une gouvernance qui privilégie les localités cotonnières en matière de participation locale au développement. Il a favorisé dans ces localités l'acquisition et la généralisation d'une culture de participation au développement local. La dynamique collective de production observée au niveau villageois s'étend dans certains cas à l'espace inter-villageois. Elle implique dans ces cas, la participation des membres de différentes communautés, ce qui fait intervenir une coordination à l'échelle inter-villageoise.

2.2.2- Coordination de la production de biens collectifs à l'échelle inter-villageoise

Dans leur mobilisation pour la production locale de biens collectifs, les acteurs locaux sont parfois engagés dans des actions dont la mise en œuvre implique la participation de plusieurs communautés villageoises. L'étude des modes de coordination des acteurs dans le cadre de cette production inter-villageoise fait l'objet de ce paragraphe.

Pendant la période 1990-2002, les initiatives inter-villageoises de production collective se rapportent souvent à la mise en place de certains types d'équipements collectifs (collèges d'enseignement secondaire, centres de santé, mini- réseaux d'adduction d'eau potable, pistes...). La participation des populations dans la conduite de ces initiatives fait l'objet d'une coordination structurée autour d'institutions inter-villageoises.

Les comités inter-villageois de suivi constituent dans plusieurs localités, des organisations de coordination de la production collective impliquant les acteurs issus de différentes communautés villageoises. Souvent composées de représentants légaux des populations (maires, chefs de village), de responsables d'associations de développement et de représentants de couches sociales directement concernées dans les villages, ces organisations ont pour principale fonction, la coordination de la participation de l'ensemble des communautés villageoises impliquées dans les actions de production collective.

[117] Cette dynamique (qui n'existe pas dans les localités de l'Atlantique) est favorisée par les avantages liés au développement de la filière coton (existence de débouché fiable, ventes et recettes groupées, mobilisation de ressources financières collectives...).

Dans les communes de Savalou, Glazoué et Dassa-Zoumé, les comités inter-villageois de suivi ont été au centre de la coordination d'actions d'aménagement de pistes conduites par les populations avec l'appui de l'ONG Helvétas, à la fin des années 1990 (annexe 8). Dans le cadre de ces actions, les comités inter-villageois de suivi étaient chargés de mobiliser la participation physique et financière des populations de chaque village, de suivre l'évolution des travaux et d'en rendre compte aux communautés. Sous la coordination des comités inter-villageois, ces actions de production collective faisaient coopérer des populations desservies par les mêmes pistes. Cette dynamique d'action collective amène des représentants de communautés villageoises, des autorités "politico-administratives" locales[118] et des techniciens[119] à se concerter en vue du choix et de la mise en œuvre de décisions collectives. Loin de constituer de simples représentants du pouvoir au niveau local, les autorités politico-administratives constituent au côté des représentants de communautés, de véritables forces de proposition au sein de ce dispositif institutionnel de coordination.

En favorisant des concertations entre des autorités politico-administratives locales, des représentants villageois et d'autres acteurs de l'arrondissement pour le choix et la mise en œuvre de décisions relatives à la production de biens collectifs, la dynamique mobilisée à travers les comités inter-villageois de suivi met en relief une gouvernance participative au niveau inter-villageois. Toutefois, les actions mises en œuvre avec la coordination de ces comités sont en général ponctuelles. Au-delà de quelques exceptions comme celles liées à la dynamique des projets de territoire dans les Collines, la mobilisation des acteurs de différents villages pour la production de biens collectifs dans le cadre d'une approche globale de développement ne constitue pas un phénomène répandu dans le pays au cours de la période 1990-2002. Lissègazoun (Allada) est l'un des rares arrondissements de l'Atlantique où une démarche globale de production collective a été observée au niveau de l'arrondissement. Cette dynamique fait l'objet d'une coordination structurée autour d'un dispositif organisationnel spécifique : le Comité d'Arrondissement de Développement Local (CADL) (voir tableau 2.3).

[118] Chefs de village, ex-maire, sous-préfet.
[119] Tacherons et professionnels des travaux publics par exemple.

Tableau 2.3 : **Caractéristiques des institutions de coordination de la production de biens collectifs au niveau inter-villageois.**

Institutions	Caractéristiques
Comité inter-villageois de suivi	- Rencontré dans plusieurs localités du pays. - Mis en place juste pour coordonner la mise en œuvre d'une action de production collective (activités essentiellement non marchande). - Membres constitués de représentants désignés par les populations de l'ensemble des communautés villageoises impliquées.
Comité d'arrondissement de développement local	- Présence très limitée dans le pays : Arrondissement de Lissègazoun dans l'Atlantique. - Activités : coordination de la production de biens collectifs (activités non marchandes). * Mis en place pour coordonner sur une ou plusieurs années, la planification et la mise en œuvre d'actions de production collective sur l'ensemble de l'arrondissement. * Coordination des activités de production collective des comités villageois de développement local. - Membres constitués de représentants émanant de la population de l'ensemble des villages de l'arrondissement.

Source : Données de l'étude.

Constitués à partir des membres désignés par tous les comités villageois de développement local (CVDL), le CADL est chargé de la coordination des activités de ces derniers (voir 2.2.1 et annexe 8). Au démarrage de leurs activités en 2000, l'ensemble des CVDL et le CADL de Lissègazoun se sont rencontrés pour une planification pluriannuelle des actions de production collective, sur la base des propositions faites par les populations lors des diagnostics villageois. En début de chaque année, les membres de ces organisations se retrouvent pour une programmation annuelle des actions sur le territoire de l'arrondissement. Lors de ces concertations, les chefs de village et le chef d'arrondissement sont associés aux décisions liées à la production de biens collectifs sur leur territoire. Dans le cadre de cette dynamique, plusieurs actions ont été mises en œuvre à partir de 2001, par la population du village Adjadji-Kossoé, en partenariat avec le PGTRN[120].

Le CADL apparaît comme un dispositif au centre de la coordination de la production collective à l'échelle de l'arrondissement. Cette production implique la

[120] Les actions mises en œuvre par la population de ce village dans le cadre de cette approche à partir de 2001, concernent entre autres, la construction d'un centre de formation, la clôture de la forêt sacrée, la promotion (formation et appui à l'installation) de huit groupements de pépiniéristes, la promotion de trois groupements d'apiculteurs dans le village.

participation des populations de l'ensemble des villages de l'arrondissement et celle des représentants locaux du pouvoir. Elle met aussi en coopération les acteurs de l'arrondissement avec les partenaires d'appui (cas du PGTRN). Ceci met en relief un système de gouvernance local sur le territoire de l'arrondissement. Ce système de gouvernance qui favorise dans un même arrondissement l'intégration de différentes sphères de consommation de biens collectifs[121] pour la production d'outils communs de planification était très peu répandu au Bénin dans la période 1990-2002. A la différence du comité inter-villageois de suivi d'action qui a une existence ponctuelle, le comité d'arrondissement de développement local est mis en place pour une coordination et une planification de la production collective, sur une période relativement importante (une à plusieurs années).

Les initiatives de coordination inter-villageoise de la production de biens collectifs pendant la période 1990-2002 sont dominées par celles relatives aux actions ponctuelles. Pendant cette période, les expériences béninoises de coordination de la production de ces biens dans une logique globale de développement, apparaissent rares au niveau inter-villageois. Sur l'ensemble des territoires étudiés, ce type de coordination est limité au cas du comité d'arrondissement de développement local de Lissègazoun (Allada). Tout comme au niveau villageois, le principal rôle dans la coordination inter-villageoise de la production de biens collectifs est joué par des structures organisationnelles dominées dans leur composition par des représentants des populations. Ces institutions qui prennent souvent en compte des représentants locaux du pouvoir (chefs de village, chef d'arrondissement) sont dominées par des comités inter-villageois de suivi mis en place par différentes communautés villageoises, pour la coordination d'actions ponctuelles. Constituées de représentants de couches sociales associées pour la production de biens collectifs, les institutions de coordination au niveau inter-villageois peuvent être considérées comme des éléments clés d'une gouvernance privée collective. Au-delà des villages et des arrondissements, la production locale de biens collectifs fait l'objet d'une coordination communale dans certaines localités béninoises.

[121] Communautés villageoises.

2.2.3- Coordination de la production de biens collectifs à l'échelle communale

Pendant la période 1990-2002, la dynamique de production de biens collectifs donne lieu dans certaines localités à certaines formes de coordination au niveau communal. A travers les institutions autour desquelles s'organise cette coordination, les modes de gouvernance liés à la production communale de biens collectifs sur les territoires étudiés seront présentés dans ce paragraphe.

Pendant la période 1990-2002, la gestion et l'administration du territoire de l'actuelle commune béninoise relevait de la responsabilité d'un représentant de l'Etat (le sous préfet). Pour éviter la déconnection totale des populations de cette gestion, il avait été créé dans chaque sous-préfecture, un conseil consultatif[122]. Dans les prises de décisions importantes sur la gestion du territoire, le sous-préfet consultait ce conseil afin de recevoir des observations de ses membres. Hormis des actions de mise en place d'infrastructures réalisées sur le territoire dans le cadre du Programme d'Investissement Public (PIP), les initiatives propres des collectivités territoriales en faveur du développement local étaient limitées. Par ailleurs, peu de sous préfectures disposaient en cette période, de structure permanente de coordination d'actions de production de biens collectifs sur leur territoire. Réalisées en général au coup par coup, ces actions faisaient souvent l'objet de la mise en place de comité de suivi ad hoc[123].

Dans les localités où sont mises en œuvre des programmes d'appui à l'amélioration du bien-être des populations sur l'ensemble du territoire communal, les autorités sous préfectorales étaient souvent concertées à l'instar d'autres acteurs du milieu, dans le processus de production locale de biens collectifs. Dans certains cas, ces concertations sont intervenues à l'intérieur des cadres permanents de coordination. C'est le cas en particulier des comités de territoire et des comités communaux de l'éducation autour desquels, s'organise la coordination de la production de biens collectifs, respectivement sur les territoires des départements des Collines et de l'Atlantique.

Le comité de territoire est la structure locale de coordination des actions du projet de territoire dans chaque commune du département des Collines. Le dispositif de ce projet

[122] Ce conseil comprenant le sous préfet, les responsables de services déconcentrés de l'Etat en poste sur le territoire, et un représentant de chaque arrondissement différent de son responsable (ex-maire).

[123] Celui-ci était en général composé de représentants de l'administration territoriale (sous préfet ou ses délégués), de personnes désignées au sein du conseil consultatif, de représentants de services publics concernés et des représentants des acteurs directement concernés au sein de la population (chef village, ex-maire, responsables d'organisation locale...)...

s'inscrit dans la mise en œuvre d'un programme de développement local dans chacune des six communes du département. A travers le projet de territoire, les populations se concertent à différents niveaux (villageois, inter-villageois et communal), pour exprimer leurs priorités en matière de production de biens collectifs. Ces priorités sont traduites en programmes d'actions pluriannuels. Les concertations sur le choix et la planification de ces initiatives de production collective donnent lieu à la participation de partenaires d'appui (ONG, services déconcentrés de l'Etat) au côté des représentants des populations et d'autres acteurs locaux (organisations, entreprises). La coordination et le suivi de la mise en œuvre du programme d'actions sur le territoire communal sont assurés par le comité de territoire[124]. Depuis son élaboration jusqu'à sa mise en œuvre, le projet de territoire reçoit le suivi et la validation du sous-préfet, agissant à la place du futur maire de la commune. Le cadre du Conseil de Développement Territorial (CDT) permet aux autorités locales et à d'autres représentants des populations communales[125], de se concerter pour une validation et une mise en cohérence des programmes d'actions des territoires du département (voir annexe8).

A travers la participation des populations villageoises et de différents partenaires (autorités locales, organisations locales, ONG, services déconcentrés de l'Etat...) au processus d'élaboration et de mise en œuvre de programme pluriannuel de production de biens collectifs dans la commune, la dynamique du projet de territoire met en relief une gouvernance participative au niveau local. En favorisant des concertations directes des communautés villageoises pour le diagnostic de développement de leur milieu et la recherche de solutions dans le domaine de la production collective, cette dynamique intègre différentes sphères de consommation pour une production conjointe de bien collectif[126]. Ainsi, le projet de territoire apparaît comme un instrument de coordination de la production collective au niveau communal.

La dynamique du projet de territoire donne lieu à un processus de coopération, de négociation et d'actions concertées entre les populations, les autorités locales, les services techniques de l'Etat et d'autres types d'acteurs (organisations locales, ONG...) dans le processus de production de biens collectifs sur le territoire communal. Elle favorise une conjonction des énergies de ces différents types d'acteurs du système local de production

[124] Dans le cadre du montage et de la mise en œuvre d'une action dans un village de la commune, la population de ce dernier choisit en son sein, des personnes représentatives pour constituer un comité villageois de suivi. Après la réalisation de l'action, d'autres personnes sont au besoin choisies pour sa gestion.
[125] Les membres de comités de territoire.
[126] Le plan de développement du territoire constitue cette production conjointe.

collective, en vue de la définition et de la mise en œuvre de stratégies cohérentes de développement du territoire communal. En habituant ces acteurs à coopérer dans l'élaboration et la mise en œuvre de telles stratégies de production collective, elle permet un apprentissage de la gouvernance participative au niveau communal dans les Collines. En faisant de l'autorité communale et des représentants des populations au comité de territoire, des acteurs clés de la coordination au niveau de la commune, la dynamique du projet de territoire donne lieu à une gouvernance mixte ou partenariale (Gilly et Perrat, 2003).

Il apparaît toutefois illusoire de penser dans le cas du programme de développement local des Collines, à une coordination de toutes initiatives de production de biens collectifs sur le territoire communal, notamment pendant la période 1990-2002. Pendant cette période, les localités des Collines et l'ensemble de la zone rurale béninoise en général ont fait l'objet de plusieurs interventions dans le domaine de la production de biens collectifs. Ces interventions portent parfois sur les mêmes populations et sur les mêmes priorités avec des approches parfois semblables, sans qu'il y ait une réelle coordination entre elles. L'une des particularités qui caractérisent la dynamique de production collective des projets de territoire est le fait qu'elle correspond à une démarche globale de développement qui prend en compte les différents types de priorités exprimées par les populations locales. Les dynamiques de production de biens collectifs peuvent donner lieu dans certains cas à une gouvernance sectorielle. C'est le cas notamment dans les localités d'Allada et de Toffo (Atlantique) où les initiatives collectives dans le domaine de l'éducation font l'objet à partir de 2001, d'une coordination structurée autour de la mise en place des Comités Communaux de l'Education (CCE) (voir tableau 2.4).

Tableau 2.4 : Caractéristiques des institutions de coordination de la production de biens collectifs au niveau communal.

Institutions de coordination de la production de biens collectifs	Caractéristiques
Comité de territoire	- Présence dans chaque commune du département des Collines. - Mis en place à partir de 1996. - Activités : Coordination de la production de biens collectifs Mis en place pour coordonner sur une ou plusieurs années la planification et la mise en œuvre d'actions de production collective sur le territoire communal (activités essentiellement non marchandes). - Membres constitués de représentants émanant de chaque arrondissement de la commune. - Approche globale de développement : prise en compte de tous les domaines de priorités exprimées par les acteurs locaux pour la production de biens collectifs. - Participation à la coordination intercommunale de la production collective (à travers le Conseil de Développement Territorial).
Comité communal de l'éducation	- Présence dans certaines communes de l'Atlantique (cas d'Allada et de Toffo). - Mis en place à partir de fin 2001. - Activités : Coordination de la production de biens collectifs Mis en place pour coordonner sur une ou plusieurs années la planification et la mise en œuvre d'actions de production collective sur le territoire communal (activités essentiellement non marchandes). - Membres constitués de représentants émanant de différents groupes d'acteurs de la commune (élus, acteurs éducatifs, femmes, artisans). - Approche sectorielle de développement : actions de production collective essentiellement liées au secteur de l'éducation.

Source : Données de l'étude.

Le dispositif du Comité Communal de l'Education (CCE) a été mis en place[127] par les acteurs du secteur éducatif dans certaines communes du département de l'Atlantique[128] dans le cadre des concertations organisées sur ces territoires[129], en vue de l'identification et de la mise en œuvre des actions relatives au développement du secteur. Outre le maire et le chef de circonscription scolaire de la commune, le CCE est composé de représentants des groupes d'acteurs que sont les chefs d'arrondissement, les associations de parents

[127] Cette mise en place est intervenue entre fin 2001 et début 2002.
[128] Il s'agit en particulier des communes d'Allada, Toffo, Torri, Zè, Ouidah, Kpomassè et Sô-Ava.
[129] Ces concertations ont été organisées avec l'appui de l'ONG "Aide et Action".

d'élèves et leur coordination communale, les femmes, le corps enseignant et les artisans (voir annexe 8). Le CCE a entre autres missions, l'organisation des réflexions autour des problèmes éducatifs, la proposition d'orientations relatives aux actions éducatives, l'étude et la validation des projets éducatifs dans la commune...

Le Conseil Communal de l'Education constitue un cadre de participation et de négociation entre une diversité d'acteurs, en vue du choix et de la mise en œuvre de décisions relatives à la production locale de biens collectifs dans le secteur de l'éducation. Il constitue un outil de coordination communale dans la production de ces biens. La coordination de différents groupes d'acteurs sur le territoire communal dans le cadre de cette production collective donne lieu à une gouvernance locale dans le secteur éducatif. Celle-ci peut être qualifiée de gouvernance mixte ou partenariale, car dans la démarche et la composition du CCE, les élus locaux[130]sont impliqués aux côtés d'autres acteurs locaux (Gilly et Perrat, 2003).

Tout comme les comités de territoire, les comités communaux de l'éducation s'inscrivent dans une dynamique pluriannuelle de coordination de la production de biens collectifs sur le territoire communal. La dynamique de production collective mise en relief à travers le fonctionnement des CCE est toutefois loin de correspondre à une approche globale impliquant les différentes priorités en développement des populations. En effet, contrairement à l'approche des projets de territoire dans les Collines, les priorités relevant des secteurs autres que l'éducation ne sont pas prises en compte avec l'approche des CCE.

Dans les localités étudiées, la dynamique de production de biens collectifs pendant la période 1990-2002 est marquée par l'émergence des formes de coordination au niveau communal. Structurées autour de la mise en place et du fonctionnement d'organisations locales, ces formes de coordination mettent en relief la coopération des communautés villageoises et d'une diversité d'institutions autour de la production collective. Au-delà des comités de suivi ad hoc mis en place dans le cadre des actions ponctuelles, les comités de territoires et les comités communaux de l'éducation constituent respectivement dans l'Atlantique et dans les Collines, les organisations pérennes de coordination de la planification et de la mise en œuvre d'actions de production de biens collectifs. Dans les localités de l'Atlantique, ces initiatives de coordination communale ont un caractère trop récent et sectoriel. Intervenue beaucoup plus tôt (à partir de 1996) dans les Collines, elles se rapportent aux différents types de priorités révélées par les populations sur le territoire

[130] Le maire de la commune et les chefs d'arrondissement.

communal. Les expériences relativement longues des populations des Collines dans cette forme de coordination constituent un important facteur de familiarisation des acteurs de ce département à la gouvernance participative au niveau communal.

Sur les territoires étudiés, l'analyse des dynamiques de production collective de la période 1990-2000 fait apparaître des formes de gouvernance participative aux niveaux villageois, inter-villageois et communal. Celles-ci mettent en relief le rôle des comités de développement dans la coordination de la production de biens collectifs. Dominées dans leur composition par des représentants des populations, ces organisations assurent dans le cadre d'une autonomie locale et en concertation avec divers partenaires, la gestion des décisions prises par les acteurs locaux dans le cadre de l'amélioration de leur bien-être collectif. La gouvernance renvoie donc à des décisions collectives dans le domaine de la production locale de biens collectifs.

Dans l'émergence des formes de gouvernance identifiées, les partenaires d'appui technique (ONG, ex-CARDER, projets de développement, ..) ont joué un important rôle à travers leurs interventions. En effet, c'est dans le cadre de ces interventions qu'ils appuient les populations locales à s'organiser et à mettre en place de façon autonome des structures de coordination, afin qu'elles participent efficacement aux actions de production de biens collectifs dans leur milieu. A l'instar de ces institutions de coordination, les approches méthodologiques introduites par les partenaires font partie des éléments caractérisant les formes de gouvernance identifiées.

Les formes de gouvernance identifiées sur les territoires étudiés mettent en relief une dynamique de coordination locale de la production de biens collectifs à partir d'un certains nombre d'institutions. Cette dynamique de coordination apparaît plus prononcée sur les territoires des Collines. Dans ce département, les groupements villageois constituent l'un des principaux types d'organisation de coordination de la production collective dans les villages. La possibilité de mobilisation des ressources collectives permise par le développement du secteur cotonnier dans ce département, a en effet fait de ces organisations, l'une des principales institutions de coordination de la planification et de la mise en œuvre de la production de biens collectifs au niveau villageois. En dehors des groupements villageois et d'autres dispositifs isolés de coordination de la production collective dans les villages (comités de suivi), les dynamiques de production mettent en relief dans les Collines, une gouvernance à travers laquelle, les différentes priorités des populations sont prises en compte dans le cadre d'une démarche globale de développement

de tout le territoire communal (le projet de territoire). L'implication des populations des Collines dans cette démarche depuis 1996 donne aux acteurs de ce département, une certaine expérience en matière de coordination de la production collective au niveau communal. Sur les territoires d'Allada et de Toffo (Atlantique) en revanche, les formes de coordination de la production collective identifiées au niveau communal ont un caractère récent et sectoriel (cas des CCE). Les formes de gouvernance qui se rapportent à une démarche globale de développement dans ce département ont une emprise villageoise (cas des UCD et des CVD) ou inter-villageoise (cas du CADL). L'importante accumulation d'expériences liées à la gouvernance locale par acteurs dans les Collines va-t-elle constituer un avantage pour les communes de ce département, comparativement à leurs homologues de l'Atlantique, à l'avènement de la décentralisation démocratique ? Les analyses liées à cette question font partie des objectifs du prochain sous chapitre.

2.3- La gouvernance locale dans le contexte de l'actuelle décentralisation démocratique (à partir de 2003)

La prise de fonction des nouveaux élus a consacré l'émergence de collectivités territoriales autonomes dans les initiatives locales d'actions publiques. Elle a en effet marqué le départ d'une mutation dans la gestion et la coordination des initiatives de production collective des populations. Outre certaines dispositions de la loi de décentralisation, quelques dispositifs institutionnels sont mis en place pour permettre aux collectivités locales de mener des interventions sur les questions liées au développement de leur territoire (annexe7). Cette évolution donne lieu à de nouvelles formes de coordination de la production de biens collectifs au niveau local. Le plan de développement de la commune constitue l'un des outils à travers lesquels intervient cette coordination sur le territoire communal. Ce sous chapitre présente les nouvelles formes de coordination de la production collective en émergence au niveau communal depuis l'avènement de la décentralisation démocratique au Bénin en début 2003. Il étudie en particulier le rôle de l'institution communale dans la coordination de la production locale de biens collectifs. Dans une approche comparative entre les deux départements étudiés (Collines et Atlantique), les analyses s'intéresseront à l'incidence des expériences préalables de gouvernance locale sur la capacité d'action collective des acteurs à l'avènement de la décentralisation démocratique.

2.3.1- Coordination de la production locale de biens collectifs : rôles de l'institution communale

Les actions menées par les actuels élus communaux après leur installation en début 2003 font de l'institution communale, un acteur déterminant dans le système local de production de biens collectifs. Outre les actions initiées en coopération avec divers partenaires, l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement communal donnent lieu à une dynamique qui fait de la commune, un acteur essentiel dans la coordination de la production collective locale. A travers les activités des conseils d'arrondissement, les communes se retrouvent par ailleurs au cœur de nombre d'initiatives de production de biens collectifs sur leur territoire.

Dans plusieurs localités béninoises, les communes se trouvent activement impliquées grâce aux activités des conseils d'arrondissement dans nombre d'initiatives de production collective, juste après l'installation des actuels élus. Avec la participation des acteurs locaux (leaders villageois, organisations locales, ..), ces conseils se sont engagés dès 2003, dans différentes initiatives d'amélioration de bien-être des populations locales. Sur l'ensemble des territoires étudiés, la résolution des problèmes fonciers a occupé une place importante dans les occupations des conseils d'arrondissement juste après leur installation. Au cours de l'année 2003, plusieurs types d'initiatives ont été pris par ces derniers dans la coordination de la production collective locale. Dans les arrondissements de Magoumi (Glazoué) et de Colli (Toffo) par exemple, divers équipements collectifs ont été mis en place en 2003, grâce à une coopération entre le conseil d'arrondissement, les acteurs villageois et divers partenaires d'appui (voir tableau 2.5).

Tableau 2.5 : **Exemples d'initiatives des conseils d'arrondissement dans la coordination infra-communale de la production de biens collectifs en 2003.**

Communes	Arrondis-sements	Types d'initiatives	Acteurs impliqués dans le Partenariat
Glazoué	Tous les arrondissements	Diagnostic de développement de l'arrondissement (Elaboration du plan de développement communal).	Populations villageoises, chefs de village, organisations locales, leaders et représentants villageois, services déconcentrés de l'Etat, ONG...
	Tous les arrondissements	Contrôle de la transhumance à travers la mise en place d'organisations d'éleveurs de bovins (groupements et union communale d'éleveurs).	bouviers " peulhs ", chefs de village, leaders "peulhs"...
	Magoumi	Mise en place d'un collège d'enseignement secondaire, la construction d'infrastructures scolaires (modules de classes), la réorganisation des habitats à travers l'ouverture des pistes, le forage de pompes hydrauliques...	Association de développement de l'arrondissement, groupements villageois, associations de parents d'élèves...
Savalou	Tous les arrondissements	Diagnostic de développement de l'arrondissement (Elaboration du plan de développement communal).	Populations villageoises, chefs de village, organisations locales, leaders et représentants villageois, services déconcentrés de l'Etat, ONG...
Allada	Ahouannonzoun	Réalisation du diagnostic participatif de développement de l'arrondissement.	Populations villageoises, chefs de village, organisations locales, ONG...
Toffo	Tous les arrondissements	Mise en place des brigades civiles de sécurité.	Chefs de villages et populations villageoises
	Colli	Mise en place d'une école primaire (dans un village), construction de modules de classes, construction de complexe sanitaire…	ONG, services déconcentrés de l'Etat, organisations paysannes...

Source : Données de l'étude.

Malgré l'absence d'autonomie décisionnelle des institutions infra-communales, les conseils d'arrondissement constituent des acteurs importants dans la coordination de la production collective sur leur territoire. Dans les Collines par exemple, ils ont joué un rôle essentiel dans la supervision du processus d'élaboration du plan de développement communal en 2003. Les compétences qu'ils exercent leur sont déléguées par le conseil communal à qui revient la coordination des activités des institutions infra-communales.

Dès leur installation en début 2003, différents types d'initiatives ont été pris par les élus communaux, en coopération avec d'autres partenaires, en vue de la production collective locale. Ainsi, dans les Collines, la coopération entre le conseil communal et les organisations paysannes leur ont permis de coordonner des actions de production collective

dans le domaine agricole. Conscients du rôle particulièrement important de la filière coton dans le développement économique local, plusieurs conseils communaux de ce département (cas de Glazoué et de Savalou) se sont très tôt intéressés aux initiatives liées à la dynamisation des organisations cotonnières[131]. Dans le cas de Glazoué, le conseil s'est concerté après son installation avec l'union communale des producteurs (UCP), pour échanger avec elle sur les difficultés de la filière coton. Les concertations entre les élus et les responsables paysans ont conduit à la décision de recycler les paysans de la commune sur les techniques culturales du coton et de reformer le système de cautionnement solidaire dans les villages, afin de limiter les difficultés intervenues jusque là du fait de la mauvaise gestion des crédits de campagne. Dans ce cadre, un appui financier a été donné par la commune à l'UCP pour le recrutement d'un personnel technique destiné à la vulgarisation agricole dans les villages[132].

Outre la formation technique des paysans, l'une des missions assignées à ce personnel d'appui est d'accompagner la restructuration des groupements villageois de la commune, selon une approche dénommée "Affinité, Proximité, Confiance Mutuelle (APCM)". Il s'agit d'amener les paysans membres des GV à se regrouper par affinité et selon la proximité géographique, en de petits groupes à l'intérieur desquels ils pourront se cautionner mutuellement pour recevoir et rembourser les crédits de campagne (en espèce et en nature). L'approche vise à déplacer la caution solidaire de l'ensemble du GV, à des groupes d'affinité plus restreints constitués en son sein. Elle traduit une innovation qui vise à trouver une solution à la défaillance constatée ces dernières années, dans la gestion des crédits par les responsables de plusieurs groupements villageois dans les Collines[133].

Dans l'ensemble du pays, le Plan de Développement Communal (PDC) constitue un important outil de coordination de la production de biens collectifs au niveau communal. Conformément à la loi béninoise, la plupart des conseils communaux engagent leur territoire dans le processus d'élaboration et de la mise en œuvre du PDC. Ce plan constitue pour le conseil communal, un dispositif de coordination et de programmation d'actions de production de biens collectifs sur le territoire de la commune, pendant plusieurs années. La

[131] Cet intérêt des élus pour la filière coton dans les Collines traduit le rôle de celle-ci dans le financement des investissements collectifs des territoires en zones cotonnières.

[132] Les élus des communes voisines (Savalou et Dassa-Zoumé) se sont aussi inspirés de cette démarche pour accompagner la dynamique cotonnière sur leurs territoires.

[133] Plusieurs paysans avaient en effet vu leurs recettes cotonnières bloquées du fait du non remboursement d'importants crédits par plusieurs membres de leurs groupements villageois. Cette situation constitue l'une des causes de la réticence des paysans du département à cultiver le coton ces dernières années.

dynamique du PDC offre à l'institution communale l'occasion de coordonner la participation de divers acteurs (société civile, services techniques de l'Etat, ONG, autres partenaires d'appui...) dans la production collective locale.

Dans le contexte de l'actuelle décentralisation, la production locale de biens collectifs donne lieu à une coopération entre une diversité d'institutions parmi lesquelles, l'institution communale joue un rôle essentiel. A travers la mobilisation de la participation des acteurs locaux et de divers partenaires, cette dernière prend des initiatives favorables à la coordination de la production collective locale. De par l'importance de son rôle dans les initiatives collectives impliquant les acteurs et les partenaires du territoire, le conseil communal apparaît l'acteur clé dans le système de gouvernance locale à partir de 2003. La forme de gouvernance en cause peut donc être qualifiée de gouvernance institutionnelle (Gilly et Perrat, 2003). Dans ce système de gouvernance, le plan de développement de la commune constitue un important outil de coordination de la production collective locale.

2.3.2- Le Plan de Développement de la Commune (PDC) : un outil de coordination de la production locale de biens collectifs

L'un des principaux objectifs que se sont donnés les nouveaux élus béninois après leur installation à la tête des collectivités locales, est la conduite avec les populations, des actions concourant à la satisfaction des besoins de ces dernières en matière de consommation de biens collectifs. Le plan de développement communal constitue le principal outil à travers lequel les communes planifient la fourniture de ces biens sur leur territoire. L'élaboration et la mise en œuvre de ce plan donnent t-elles lieu à une intervention coordonnée de différents acteurs dans la production collective locale ?

Une évaluation effectuée en décembre 2003 estime à près de 60% les communes béninoises qui s'étaient déjà engagées dans un processus de planification de leur développement. Dans certaines communes, les élus se sont engagés de leurs propres initiatives dans des négociations avec des partenaires d'appui, les acteurs de la société civile locale et les services techniques de l'Etat, pour l'élaboration et la mise en œuvre de plan de développement communal (PDC). C'est le cas des communes de Glazoué et de Savalou dans lesquelles, les acteurs locaux ont participé à l'émergence et à la planification de leurs priorités collectives avec l'assistance technique respective de l'Organisation Néerlandaise de Développement (SNV) et de l'Agence Béninoise pour l'Environnement

(ABE). Les travaux réalisés dans ce cadre par l'ABE avec la commune de Savalou ont été améliorés sur la demande de cette dernière, par l'ONG "Alpha et Oméga" en début 2005.

Dans d'autres communes comme celles d'Allada et de Toffo, le conseil communal a sollicité l'assistance du projet d'appui au démarrage des communes (PRODECOM) pour l'élaboration du PDC. En effet, après la création du comité de pilotage du PDC sur leur territoire, les conseils communaux de ces deux localités ont sollicité l'assistance technique du PRODECOM en fin 2003. Les informations de terrain révèlent que les processus d'élaboration du plan de développement communal sur ces territoires du département de l'Atlantique ont démarré au second semestre de l'année 2004 pour s'achever en début 2005, soit plus d'un an après ceux de Glazoué et de Savalou.

Dans les communes d'Allada et de Toffo, la démarche d'élaboration du PDC a été conduite respectivement par le Cabinet "Tremplin" et l'ONG "Initiative Développement" (ID), avec l'assistance technique et financière du PRODECOM. Pour leur permettre de réaliser un suivi et une coordination efficients de la démarche, un encadrement technique du PRODECOM a été assuré au conseil communal et au comité de pilotage du PDC de ces territoires. Tout comme sur les territoires de Glazoué et de savalou, les conditions d'élaboration du PDC dans les communes d'Allada et de Toffo laissent apparaître l'intervention des partenaires techniques (ONG, cabinets d'expertise) jouant le rôle d'animation et d'encadrement de la démarche. En revanche à la différence des deux territoires des Collines, la démarche du PDC à Allada et Toffo est marquée dès le départ, par l'assistance technique de la structure nationale d'appui aux communes (le PRODECOM).

Dans chaque commune, le processus d'élaboration du PDC est parti d'un diagnostic participatif ascendant qui fait intervenir à différents niveaux (infra-communal, communal), des représentants des populations, des responsables d'organisations locales, des responsables de services déconcentrés de l'Etat et d'autres partenaires (ONG, projet de développement...). A Glazoué par exemple, le diagnostic a été conduit dans un premier temps au niveau de chaque arrondissement, dans le cadre d'une concertation de différents acteurs. Cette concertation a réuni le chef de l'arrondissement, les chefs de village, les conseillers villageois, les responsables d'organisations locales (groupements villageois, associations de développement,...), les sages, les responsables des structures déconcentrées de l'Etat et les partenaires d'appui (ONG, projets de développement) opérant dans l'arrondissement. Elle a permis à cet ensemble d'acteurs de proposer des solutions

prioritaires pour le développement de l'arrondissement. Les diagnostics se sont poursuivis au niveau de la commune où les concertations se sont déroulées en ateliers réunissant le conseil communal, les responsables des services déconcentrés de l'Etat, les représentants d'organisations locales, les partenaires d'appui et les représentants des arrondissements. Cette rencontre a permis d'approfondir les diagnostics et de mettre en cohérence les propositions des arrondissements. A cette occasion, des priorités de l'ensemble de la commune ont été synthétisées et hiérarchisées. Des actions de production de biens collectifs ont dès lors été planifiées sur l'ensemble du territoire communal.

A Savalou, le diagnostic a démarré depuis le village avec la participation de l'ensemble des acteurs villageois. Des synthèses et approfondissements ont été réalisés par la suite dans les arrondissements et au niveau communal, par les représentants des populations et ceux d'autres types d'acteurs (organisations locales, services déconcentrés de l'Etat, ONG...). Dans les communes d'Allada et de Toffo où la procédure suivie est semblable à celle adoptée à Glazoué, les arrondissements ont constitué le premier niveau de diagnostic.

A travers l'élaboration du PDC, les populations villageoises ou leurs représentants participent aux côtés d'une diversité d'acteurs, au système de décisions régissant la production locale de biens collectifs. En effet, à l'instar des élus et d'autres représentants des populations, différents types d'acteurs (les organisations locales, les ONG, les services déconcentrés de l'Etat...) se trouvent associés à travers l'élaboration de ce plan, aux décisions relatives à l'identification et à la planification d'actions de production de biens collectifs sur le territoire communal.

Sur chacun des quatre territoires étudiés, l'élaboration du PDC a permis de planifier sur le moyen terme (un à cinq ans), la réalisation d'une diversité d'actions de production de biens collectifs à partir des priorités exprimées par les populations locales (voir 1.3.4.1 et annexe 17). Ainsi, à travers l'émergence de ce plan, la décentralisation favorise la mise en place d'une offre diversifiée de biens collectifs sur le territoire de la commune. Les diagnostics participatifs réalisés au niveau des populations favorisent la prise en compte des préférences locales dans le cadre de cette offre de biens.

La participation des services déconcentrés de l'Etat au processus d'élaboration du PDC leur permet d'assister les acteurs communaux dans l'analyse de la faisabilité technique des actions proposées par les populations. Elle favorise aussi la recherche de cohérence entre les actions planifiées dans ce plan et celles relatives au programme

d'intervention de l'Etat dans la commune. Ce partenariat entre les services de l'Etat et la commune répond à un besoin de complémentarité entre ces deux types d'institution dans la production locale de biens collectifs[134].

Pour la mise en œuvre du PDC, il est prévu dans plusieurs communes, la mise en place d'une structure technique spéciale composée d'élus, de représentants de la société civile (ONG, union communale de producteurs, association de développement, organisation des jeunes, opérateurs économiques, ..) et de responsables de services déconcentrés de l'Etat, pour appuyer le conseil communal dans cette mission. C'est le cas par exemple à Glazoué où il est prévu que cette structure technique participe entre autres, au montage des projets, à l'attribution des marchés... Dans la réalisation des actions planifiées, les communes sollicitent le concours des services techniques de l'Etat (compétents dans les domaines concernés) et des prestataires privés. Parmi ces derniers, figurent diverses entreprises, les ONG locales, les cabinets d'expertise et les consultants indépendants qui ont de compétences à valoriser auprès des communes. Ainsi, la mise en œuvre des actions du PDC donne lieu à une intervention conjointe de différents types d'institution (services publiques, collectivités locales, institutions de la société civile, ..) pour la production locale de biens collectifs.

Le PDC est considéré comme une référence pour les partenaires au développement du territoire communal. Il constitue un outil dont ces derniers peuvent s'inspirer, pour accompagner les populations locales dans la mise en oeuvre des actions de production de biens collectifs. La mise en œuvre des actions du PDC nécessite la mobilisation d'une diversité de moyens, en particulier les ressources financières. Au-delà des moyens mobilisables localement, la coopération décentralisée constitue un mécanisme à travers lequel, l'institution communale bénéficie de l'appui des partenaires extérieurs, pour la mise en œuvre des actions de production de biens collectifs sur son territoire. C'est le cas par exemple dans les Collines où les communes sont appuyées par différents partenaires extérieurs[135]pour la mise en œuvre des actions programmées dans les projets de territoire.

La faible capacité de mobilisation de ressources locales de certaines communes peut limiter leur capacité à faire intéresser des partenaires extérieurs au financement de la

[134] Dans le domaine des infrastructures scolaires par exemple, les investissements de la commune ne peuvent concerner que les établissements publics maternels et primaires. La commune ne peut engager des investissements pour le compte des établissements d'enseignement secondaire. Ces derniers relèvent des compétences de l'Etat central. Il en est de même dans le domaine de la santé, où la commune ne peut réaliser des investissements que dans les centres d'arrondissement. L'équipement des centres communaux relève de la responsabilité de l'Etat (voir annexe 7).

[135] Il s'agit notamment du Centre International de Développement et de Recherche (ONG française), du Conseil Régional de Picardie (France) et de l'Agence Française de Développement (AFD).

mise en œuvre d'actions de production de biens collectifs sur leur territoire. En effet, la faiblesse des ressources d'une commune constitue un énorme frein à sa capacité de cofinancement de projets conduits en coopération avec des partenaires. Du fait de cette difficulté, la décentralisation peut accroître les inégalités entre les communes en concentrant des aides soumises à des conditions de cofinancement dans des communes plus riches (celles ces zones cotonnières par exemple), au détriment des communes pauvres.

L'élaboration du plan de développement communal donne lieu à la participation de plusieurs types d'acteurs (acteurs locaux et partenaires d'appui), à la production collective locale. La dynamique liée à l'élaboration et à la mise en œuvre de ce plan fait intervenir un processus de coopération entre la commune et une diversité d'institutions conjointement engagées dans cette production. Cette dynamique de production met en relief un important rôle de la commune, dans la coordination des interventions. La conduite du processus d'élaboration du PDC sur les territoires étudiés dans les Collines donne lieu à une autonomie relativement plus importante de l'institution communale, comparativement à la situation dans l'Atlantique. Il apparaît utile d'étudier dans le prochain paragraphe, les facteurs expliquant cette différence de situation observée entre les communes des deux départements.

2.3.3- Incidence des expériences de gouvernance de la période 1990-2002 sur la capacité de coordination de la production collective des acteurs communaux à l'avènement de la décentralisation démocratique à partir de 2003

L'étude de la dynamique de production de biens collectifs sur les territoires béninois pendant la période 1990-2002 met en relief l'existence de certaines formes de gouvernance. Sur la période ouverte à partir de 2003, les analyses ont mis en évidence l'existence d'une coordination de la production collective au niveau communal. Ce paragraphe analyse l'incidence des formes de gouvernance de la période 1990-2002 sur la capacité des acteurs locaux à coordonner la production communale de biens collectifs à l'avènement de la décentralisation démocratique en 2003.

La dynamique de production de biens collectifs sur les territoires de Glazoué et de Savalou est marquée à partir de 1996 par la participation des acteurs locaux à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets de territoire (voir tableau 2.6).

Tableau 2.6 : Caractéristiques des systèmes de gouvernance sur les territoires étudiés avant et après l'actuelle décentralisation.

Localité	Période 1990-2002 (avant l'actuelle décentralisation)	A partir de 2003 (contexte de l'actuelle décentralisation)
Localités des Collines (Glazoué, Savalou)	- Emergence des organisations cotonnières (réseau des groupements villageois (GV)) : *coordination des producteurs du GV dans la fourniture des services collectifs d'appui à la filière cotonnière (distribution d'intrants, commercialisation du coton graine) ; * coordination de la participation des producteurs du GV aux initiatives de production collective de la population villageoise (infrastructures scolaire, équipement d'eau potable, ..). - Participation des acteurs locaux à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets de territoire : coordination de la production collective à l'échelle communale à travers le dispositif des comités de territoire (à partir de 1996).	- Lancement et coordination du processus du PDC par le CC juste après l'installation des élus. - Implication de divers acteurs locaux (communautés, organisations, partenaires) dans l'élaboration du PDC. - Processus d'élaboration du PDC conduit avec beaucoup d'autonomie par les acteurs locaux. - Planification d'une offre variée de biens collectifs (BC) sur le territoire communal, sur la base des préférences des acteurs locaux.
Localités de l'Atlantique (Allada, Toffo)	- Existence d'expériences isolées de coordination de la production collective au niveau village ou arrondissement. - Emergence du dispositif du Comité Communal de l'Education (dès fin 2001) : coordination des initiatives relatives à l'éducation dans chaque commune.	- Lancement du processus du PDC un an après les communes des Collines. - Recours aux institutions d'appui à la décentralisation (PRODECOM) pour la conduite du PDC. - Implication des divers acteurs locaux dans le processus du PDC. - planification d'une offre diversifiée de BC

Source : Données de l'étude.

A travers leur participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets de territoire dans les communes des Collines, les acteurs de ce département ont acquis des aptitudes collectives en matière de coordination de la production collective au niveau communal. Ces aptitudes accumulées par les acteurs de Glazoué et de Savalou ont favorisé leur familiarisation[136] avec les modes de fonctionnement relatifs à une gouvernance participative au niveau communal. Cette situation semble leur avoir donné à l'avènement de la décentralisation démocratique, une certaine avance en matière de gouvernance locale.

[136] De 1996 à 2002.

En effet, sur ces territoires, l'élaboration du PDC est intervenue tôt après l'installation des élus communaux qui n'ont pas attendu l'assistance de institution nationale d'appui à la décentralisation (le PRODECOM) pour lancer et conduire à terme ce processus.

Les capacités collectives[137] acquises par les populations villageoises des Collines du fait du développement de la filière coton confèrent également aux communes de ce département, un avantage important dans la conduite des actions liées au PDC. Les populations villageoises des Collines sont en effet habituées depuis plusieurs années[138], à participer aux actions de développement local, notamment en y apportant individuellement et collectivement leur cofinancement. Le dispositif organisationnel mis en place dans le cadre de cette filière (celui du réseau des groupements villageois) permet de mobiliser des ressources nécessaires à la mise en œuvre d'actions de production de biens collectifs, grâce aux prélèvements sur des revenus cotonniers[139]. Ces ressources financières permettent aux groupements villageois et aux unions communales des producteurs de faire des investissements collectifs dans le développement de leur localité. La valorisation de ce dispositif par les conseils communaux donne aux territoires des Collines, un sérieux avantage pour le financement des actions identifiées par les populations dans le cadre du PDC. Ainsi, l'émergence d'organisation locale autour de la gestion des ressources permet une grande agilité dans la mise en place d'institution de production de biens collectifs lorsque le contexte devient favorable.

Dans les communes d'Allada et de Toffo, les acteurs ne disposaient pas avant la mise en place des institutions de l'actuelle décentralisation, d'importantes références dans la coordination de la production collective à l'échelle communale. Ces territoires ont fait l'objet à la fin des années 1990, de quelques expériences isolées de coordination de la production collective au niveau village ou arrondissement (voir 2.2.1 et 2.2.2). Ces expériences étant dans leur ensemble récentes et leurs incidences géographiquement limitées[140], elles n'ont pas pu donner lieu à un apprentissage de la gouvernance participative au niveau communal. Par ailleurs, l'émergence sur ces territoires du dispositif de coordination de la production collective lié au comité communal de l'éducation[141] apparaît trop récente pour donner lieu à une accumulation de capacités locales suffisantes pour la conduite du processus d'élaboration du PDC. Ces considérations justifient le

[137] Voir Hounmènou $(2004)_1$.
[138] Depuis la première moitié des années 1990.
[139] Cotisations individuelles et fonds collectifs prélevés sur les recettes cotonnières versées aux paysans, en fin de campagne agricole.
[140] Elle se limite à l'arrondissement de Lissègazoun, au Village Soyo (Allada) et à celui de Sey (Toffo).
[141] Entre fin 2001 et début 2002.

recours à une institution nationale d'appui à la décentralisation (le PRODECOM), pour assister ces communes dans la conduite du PDC.

Sur l'ensemble des territoires étudiés, le processus d'élaboration et de mise en œuvre du PDC donne lieu à une implication des acteurs locaux, dans la production de biens collectifs. En participant aux côtés d'autres acteurs aux processus de décision et de mise en œuvre d'actions de production de biens collectifs sur leur territoire, les populations locales[142] sont amenées à se familiariser avec les modes de fonctionnement liés à la gouvernance participative. Ainsi, à travers le processus du PDC, la décentralisation favorise l'émergence de la gouvernance participative au niveau local. Par ailleurs, en permettant aux populations locales d'exprimer leurs préférences dans le cadre de l'élaboration du PDC, la décentralisation conduit à la planification d'une offre diversifiée de biens collectifs sur les territoires communaux (voir 2.3.3).

L'analyse de la dynamique collective de production sur les territoires étudiés met en relief le fait que, les anciennes expériences de développement participatif de la période 1990-2002 donnent aux communes des Collines, une avance par rapport à leurs homologues de l'Atlantique. A travers un apprentissage collectif de la gouvernance participative, notamment au niveau communal, elles ont permis aux acteurs des Collines de développer des capacités nécessaires à la conduite du processus d'élaboration et de mise en œuvre du PDC. Dans cette construction de capacité, les organisations cotonnières ont joué dans ce département un important rôle, en habituant les populations de chaque village à participer à la production locale de biens collectifs.

La décentralisation apparaît un facteur favorable à la gouvernance locale. En effet, la production locale de biens collectifs à partir de l'avènement de la décentralisation démocratique en 2003 donne lieu à la coopération d'une diversité d'institutions parmi lesquelles, la commune joue un rôle essentiel. Le plan de développement de la commune constitue pour celle-ci, un important outil de coordination de la production collective locale. Les capacités accumulées par les acteurs pendant les expériences antérieures de développement au niveau communal favorisent leurs aptitudes à coordonner cette production à l'avènement de la décentralisation démocratique. Le rôle des organisations cotonnières (groupements villageois en particulier) dans cette construction de capacité collective dans les Collines amène à la conclusion selon laquelle, l'émergence

[142] En particulier, celles des territoires dépourvus de réelles expériences dans la coordination de la production de biens collectifs au niveau communal.

d'organisations locales autour de la gestion des ressources permet une grande agilité dans la mise en place d'institution de production de biens collectifs, lorsque le contexte devient favorable. Bien qu'étant un facteur favorable à l'émergence de la gouvernance locale, la décentralisation ne décrète pas celle-ci. La gouvernance est plutôt construite suivant un processus d'apprentissage collectif qui amène les acteurs locaux à se construire des références communes en matière d'action collective.

Conclusion

Les théories sur la gouvernance permettent d'analyser dans ce chapitre, les formes de coopération d'acteurs associés à la production de biens collectifs sur un territoire. En mettant en relief l'implication des populations locales aux côtés des acteurs publics, ceux de la société civile et d'autres partenaires, elles soulignent le caractère composite du système d'action lié à la production collective au niveau local. Les travaux de l'étude ont identifié sur la période 1990-2002, l'existence sur les territoires béninois, des formes de coordination de la production de biens collectifs, à différents niveaux infranationaux (village, arrondissement, commune). La gouvernance ne saurait donc être réduite aux actions des institutions nationales et gouvernementales. Elle traduit les interactions de celles-ci avec les acteurs de la société civile, à différentes échelles territoriales.

Les analyses du chapitre montrent que la mise en place et le fonctionnement des institutions de la décentralisation démocratique présentent une incidence favorable sur l'émergence de la gouvernance locale. En effet, l'étude de l'actuelle expérience de décentralisation béninoise met en évidence, l'émergence progressive d'un système de coordination de la production de biens collectifs au niveau communal depuis l'installation des élus locaux en 2003. Si la décentralisation démocratique constitue une condition de la gouvernance locale, elle n'en est pas la clé exclusive. En familiarisant les acteurs locaux avec les modes de fonctionnement liés à la coordination des initiatives de production collective, les expériences de développement local favorisent aussi l'émergence de la gouvernance sur leur territoire. Ainsi, les conditions d'une gouvernance locale peuvent aussi intervenir en dehors de tout cadre institutionnel de la décentralisation démocratique. Dans le département des Collines, les expériences antérieures de développement local (celle des projets de territoire et celle liée à la dynamique des GV) ont favorisé chez les acteurs, une accumulation d'aptitudes liées à la gouvernance participative. Cette

accumulation de capacités collectives chez les acteurs locaux a permis aux territoires de ce département, de disposer d'une avance (technique) sur d'autres communes béninoises (celles de Atlantique par exemple), dans la conduite du processus d'élaboration et de mise en œuvre du plan de développement communal à l'avènement de la décentralisation démocratique. Ainsi, l'existence d'aptitudes favorables en matière de gouvernance peut constituer un facteur de succès dans la mise en œuvre de la décentralisation. La décentralisation ne décrète donc pas la gouvernance. Celle-ci se construit progressivement à travers un processus d'apprentissage collectif au cours duquel, les acteurs en présence interagissent entre eux et se construisent des références communes qui favorisent l'action collective.

Le rôle des organisations cotonnières (en particulier les groupements villageois) dans l'accumulation des capacités des acteurs en matière de coordination de la production collective dans les Collines apparaît important. Les habitudes acquises par les populations dans le cadre de la dynamique de ces organisations constituent un facteur favorable à leur mobilisation dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement communal, à l'avènement de la décentralisation démocratique. Ainsi, l'émergence d'organisations locales autour de la gestion des ressources permet une grande agilité dans la mise en place d'institutions de production de biens collectifs, lorsque le contexte devient favorable.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Les travaux de cette première partie analysent les mécanismes de production de biens collectifs par les institutions locales. Ces analyses portent par ailleurs, sur les modes de coordination des acteurs dans le cadre de cette production. Conformément aux travaux sur la décentralisation, l'offre de biens collectifs à travers les collectivités de taille réduite favorise une meilleure prise en compte des préférences des citoyens-consommateurs. Elle permet à ceux-ci de participer dans le cadre d'une autonomie décisionnelle, à l'exercice des compétences liées à la production de ces biens. Les réformes institutionnelles telles que celles visant la libéralisation des interventions de l'Etat et la responsabilisation de la société civile dans les initiatives liées à l'amélioration du bien-être des populations constituent des mécanismes essentiels à travers lesquels, les acteurs locaux acquièrent l'autonomie décisionnelle dans la production de biens collectifs dans leur milieu.

Dans le contexte béninois, les réformes institutionnelles relatives à la démocratie et au libéralisme de 1990 ont donné lieu à l'émergence d'une autonomie des acteurs locaux dans la conduite des initiatives de production collective. De même, à travers les réformes liées à la décentralisation de 2003, l'institution communale bénéficie d'une autonomie décisionnelle dans la conduite des initiatives liées à la production de biens collectifs sur son territoire.

La dynamique locale de production collective met en relief des actions concertées entre une diversité d'acteurs participant conjointement aux initiatives d'amélioration de bien-être des populations au niveau local. Cette coopération entre acteurs de nature variée donne lieu à l'émergence de formes de coordination de la production collective ; ceci fait appel à la gouvernance locale. Celle-ci émerge suivant un processus d'apprentissage collectif au cours duquel, les acteurs se construisent des références communes dans le domaine de la conduite d'action collective. Les expériences des populations béninoises dans la production locale de biens collectifs pendant la période 1990-2002 ont favorisé l'émergence d'une gouvernance participative dans plusieurs localités du pays.

L'accumulation de capacité par les acteurs locaux dans le domaine de coordination de la production collective peut être un facteur de succès dans la mise en œuvre de la décentralisation démocratique. Sur les territoires des Collines, les aptitudes des acteurs locaux dans la coordination de la production collective ont émergé et se sont consolidées sur l'espace communal pendant la période 1990-2002, grâce aux anciennes expériences de

développement participatif (celles des projets de territoire et celles liées à la dynamique cotonnière). Du fait de ces aptitudes, les acteurs des Collines ont bénéficié d'une avance technique sur ceux de l'Atlantique et d'autres départements béninois dans la conduite du processus du plan de développement communal. La décentralisation ne décrète donc pas la gouvernance. Celle-ci est construite suivant un processus d'apprentissage collectif au cours duquel, les acteurs se construisent des références communes en matière d'action collective. Ce processus de construction collective peut intervenir en dehors de tout cadre institutionnel de décentralisation démocratique. L'émergence préalable de gouvernance participative sur un territoire peut constituer un facteur de succès dans la mise en œuvre de la décentralisation. Cette dernière constitue à l'inverse, un facteur d'émergence de la gouvernance locale. En effet, elle offre aux acteurs du territoire, un cadre légal d'exercice de la gouvernance.

Dans la construction de capacités liées à la gouvernance participative, le rôle de certaines organisations locales apparaît important. Dans les Collines par exemple, les groupements villageois apparaissent au-delà des comités de territoire, les principales organisations à travers lesquelles, les capacités des acteurs en matière de participation aux initiatives collectives de production ont été construites pendant la période 1990-2002. Les habitudes acquises par les acteurs des Collines et d'autres localités cotonnières dans le domaine de participation et de financement de la production collective donnent aux territoires concernés, un important avantage dans l'élaboration et la mise en œuvre de plan de développement communal. Ainsi, l'émergence d'organisations locales autour de la gestion des ressources permet une plus grande agilité dans la mise en place d'institutions de production de biens collectifs, lorsque le contexte devient favorable.

L'émergence au Bénin des formes de coordination de la production collective aux niveaux villageois, inter-villageois et communal pendant la période 1990-2002 soutient l'idée selon laquelle, la gouvernance ne se limite pas à l'action des institutions nationales et gouvernementales Elle implique les interactions des acteurs dans le cadre de cette production à différentes échelles territoriales. Ces considérations amènent également à la conclusion selon laquelle, la circonscription de fourniture des biens collectifs au niveau local n'est pas exclusivement celle des collectivités territoriales aux compétences définies par les dispositifs institutionnels (textes de loi). L'allocation de ces biens peut intervenir au niveau de leur sphère de consommation, en dehors de tout cadre institutionnel de décentralisation.

En favorisant une production décentralisée de biens collectifs, l'autonomie décisionnelle des acteurs locaux dans le cadre des changements institutionnels de 1990 et de 2003 a conduit à la mise en place d'une offre variée de ces biens dans les localités béninoises. En effet, l'exercice de cette autonomie décisionnelle amène les acteurs à participer sur leur territoire, à l'identification et à la mise en œuvre de leurs priorités dans le domaine de la production collective locale. La révélation des préférences des agents ne se traduit pas ici par leur migration entre collectivités, à la recherche d'un optimum de consommation individuelle. Elle intervient plutôt par action collective à travers la participation des acteurs aux choix de production de leur localité. En donnant lieu à la prise en compte des préférences locales dans la production de biens collectifs, ce mécanisme conduit à une offre variée de ces biens à travers les territoires communaux. Il renvoie par ailleurs à un processus de décision des acteurs locaux dans la définition et la mise en œuvre de leurs priorités en matière de production collective. Ceci fait référence à la gouvernance et au développement local.

Appréhendée à travers la coopération des acteurs dans le choix et la mise en œuvre des initiatives de production de biens collectifs sur un territoire, la gouvernance locale apparaît comme un processus d'ajustement de l'offre et de la demande de ces biens. Dans ce processus où l'ajustement offre/demande de biens collectifs se fait par action collective, la théorie néoclassique de la décentralisation (mobilisée dans le modèle du fédéralisme fiscal) n'apparaît pas pertinente pour expliquer la révélation de préférences des acteurs ; celle-ci n'intervenant pas à travers la mobilité des agents. L'action collective locale des acteurs dans la révélation et la mise en œuvre de leurs initiatives de production collective met en relief leur proximité dans le cadre de cette production. Il apparaît utile d'étudier dans la partie suivante les incidences de la décentralisation sur la proximité et la révélation des préférences des acteurs.

DEUXIEME PARTIE :

DYNAMIQUES LOCALES DE DEVELOPPEMENT

INTRODUCTION A LA DEUXIEME PARTIE

La décentralisation crée un cadre institutionnel favorable à la participation des populations à la production de biens collectifs sur leur territoire. Toutefois, en absence de dynamique collective de production sur le territoire local, la décentralisation aura du mal à atteindre ses objectifs de développement. Les dynamiques locales de production collective donnent lieu à la coopération d'une diversité d'acteurs conjointement engagés dans la poursuite des objectifs liés à cette production. Les modes de coordination des acteurs dans le cadre de la production collective émergent suivant un processus de construction qui intervient par apprentissage collectif, au cours des expériences de développement participatif au niveau local. Ces éléments mettent en relief l'importance du développement local dans l'efficacité de la décentralisation.

Lancé vers la fin des années 1960, notamment aux Etats-Unis, sous l'intitulé de "endogenous developement" et parfois de "self reliant development" (développement autonome), le développement local part de l'idée qu'il existe des ressources mal exploitées dans les systèmes nationaux, dans les villes et dans les régions. L'idée remonte au géographe Vidal de la Blache qui écrivait il y a un siècle : « *il faut partir de cette idée qu'une contrée est un réservoir où dorment des énergies dont l'emploi dépend de l'homme* » (Bailly *et al*, 1995). Il fut abordé dans les années 1970 et 1980 par différents auteurs (Samir Amin, Wolter Stöhr, ..) qui faisaient référence aux concepts comme "développement par le bas" (development from the below), développement autocentré ou endogène, par opposition au "développement par le haut" (development from above), un processus dans lequel l'Etat joue un rôle essentiel non seulement de régulateur, mais aussi d'initiateur (Guigou, 1986).

Le développement local fait référence à un processus de mobilisation des acteurs locaux en vue de l'élaboration d'une stratégie d'adaptation aux contraintes extérieures, sur la base d'une identification collective à une culture et à un territoire (Pecqueur, 1989). Il met ainsi en relief, la proximité des acteurs et leur engagement dans une stratégie collective de recherche de bien-être. Le développement local appelle par ailleurs à la participation des acteurs locaux au processus d'identification et de mise en œuvre d'actions de production de biens collectifs dans leur milieu. Il n'y a pas de développement local sans une volonté et une démarche collective de mobilisation de la population en vue d'élaborer

et de mettre en œuvre un projet collectif en rapport direct avec ses aspirations, ses besoins et les ressources localement disponibles (Prod'homme, 1996 ; Malindi, 1998)[143]. Ces considérations mettent en relief la révélation des préférences des acteurs dans la production collective locale[144].

Les analyses des deux premiers chapitres ont montré qu'en milieu rural béninois, la révélation des préférences des acteurs dans le domine de la production de biens collectifs ne donne pas lieu à une mobilité des agents à la recherche d'un optimum de consommation individuelle, mais plutôt à leur coopération dans le choix et la mise en œuvre des initiatives liées à la production de ces biens (gouvernance locale). La révélation des préférences des acteurs apparaît essentielle dans ce processus où, l'ajustement offre/demande de biens collectifs se fait par action collective locale. Celle-ci renvoie à la proximité des acteurs engagés dans le processus de production.

Il peut être supposé que la proximité des acteurs favorise leur convergence vers la prise de décisions relatives à la conduite des actions qui relèvent de leurs préférences. La recherche de bien-être lié aux préférences collectives peut aussi constituer un facteur de rapprochement entre agents. Ces interrelations supposées entre la proximité et la révélation des préférences amènent à les aborder ensemble dans cette deuxième partie. Il est par ailleurs considéré que la décentralisation constitue à la fois, un facteur de création de proximité et de révélation de préférences au plan local. L'étude de ces interrelations figure parmi les objectifs de cette partie composée de deux chapitres. En articulation avec les réalités du monde rural béninois, il sera étudié dans le troisième chapitre la proximité et les dynamiques collectives de production. Quant au quatrième chapitre, il sera consacré à l'étude de la révélation des préférences des acteurs locaux.

[143] Ce projet est global et intègre différents volets (économique, social, environnemental et culturel...) de la vie de la population locale (Wallet, 1997 ; Gilly et Wallet, 1998).
[144] Voir Hounmènou (2001).

Chapitre 3 - PROXIMITE ET DYNAMIQUES COLLECTIVES DE DEVELOPPEMENT

Introduction

La proximité fait l'objet ces dernières années de nombreux travaux scientifiques. Ce concept qui revêt un caractère polysémique est mobilisé dans des domaines variés pour faire allusion à la réduction de distances entre acteurs (ou objets). Les principaux travaux sur la proximité l'abordent suivant trois dimensions fondamentales. Ainsi, la proximité peut être géographique, organisationnelle ou institutionnelle. Sans ignorer l'importance des autres formes de proximité, les éléments de proximité organisationnelle apparaissent déterminants dans les dynamiques collectives de production en zones rurales. Les analyses du chapitre précédant ont mis en relief le rôle essentiel de certaines organisations (les groupements villageois en particulier) dans la construction des capacités des acteurs locaux, en matière de coordination de la production de biens collectifs.

Certaines analyses sur la décentralisation la perçoivent comme un facteur de proximité des acteurs dans la production des biens collectifs (Shah, 1998 ; Schneider, 1999). La proximité est à l'inverse considérée comme un élément de succès de la décentralisation (Ebel et Yimaz, 2001). Il est utile d'analyser dans ce chapitre, l'incidence de la proximité sur la production locale de biens collectifs. Après une présentation de ses principales dimensions, l'incidence de la proximité sur la conduite d'action collective par les acteurs sera étudiée. Compte tenu des raisons évoquées précédemment, une importance particulière sera accordée aux dynamiques organisationnelles en milieu rural. Ainsi, à travers l'étude de la dynamique collective au sein des principaux types d'organisation identifiés sur les territoires béninois, l'incidence de la proximité organisationnelle sur la production locale de biens collectifs sera analysée.

3.1- Proximité et actions collectives

La proximité constitue ces dernières années, un sujet au cœur de nombre d'analyses scientifiques et de discours politiques. Elle est fréquemment mobilisée en politique publique pour traduire l'ambition souvent affirmée des décideurs publics, de mener des actions proches des préoccupations de leurs citoyens. Elle constitue l'un des arguments utilisés pour justifier la nécessité d'une décentralisation dans la gestion des affaires

publiques. La proximité constitue t-elle un élément favorable à la production locale de biens collectifs ? Le présent sous-chapitre étudie le concept de proximité sous ses principales dimensions et analyse ces dernières en articulation avec la conduite d'action collective.

3.1.1- La proximité : une notion polysémique à la base des interactions entre agents

La proximité a une nature polysémique et peut être de différents ordres[145] (Lefebvre, 2003**)**. Sur la base des travaux qui y sont consacrés ces dernières années, cette notion peut être déclinée en trois principales dimensions dont la présentation est faite dans ce paragraphe.

Les travaux de Colletis *et al* (1999) déclinent proximité en trois composantes majeures : la proximité géographique, la proximité organisationnelle et la proximité institutionnelle. Un rapprochement est fait entre les deux dernières par les travaux de Gilly et Torre (2000) qui distinguent alors deux principales formes de proximité : la proximité géographique et la proximité organisationnelle. Ils identifient au sein de la proximité organisationnelle, deux variantes : une logique d'appartenance et une logique de similitude. La première (logique d'appartenance) s'apparente à la proximité organisationnelle au sens de G. Colletis *et al*. La logique de similitude correspond quant à elle en terme de contenu, à la proximité institutionnelle.

La proximité géographique fait référence à la séparation dans l'espace et à des liens en termes de distance. Elle ne se réduit pas à une distance physique ou à une simple métrique. Elle intègre la dimension sociale des mécanismes économiques ou ce qui est parfois appelé distance fonctionnelle. La proximité géographique doit être appréhendée comme un véritable "construit social" où le temps joue un rôle primordial (Gilly et Torre, 2000). Elle n'est pas naturelle, ni strictement physique ; elle est autant "construit social" que résultat spontané de la contiguïté physique (Bellet *et al*, 1992). Ce type de proximité renvoie à la localisation des entreprises dans l'espace et permet des externalités pécuniaires qui peuvent être favorables à la structuration locale du tissu économique, en jouant en particulier sur le prix et la disponibilité des moyens de production[146].

La proximité géographique peut favoriser des interactions entre agents, mais elle ne les transforme en coordination effective qu'à travers la forme organisationnelle ou

[145] Elle peut être d'ordre physique, géographique, morphologique, temporelle, social ou affinitaire...
[146] Pecqueur (1993) et Beccatini (1988, 1992).

institutionnelle (Rallet, 2002). Sur les territoires étudiés, la proximité géographique figure parmi les facteurs qui favorisent la mise en place des équipements dont l'usage profite aux communautés de différents villages[147]. Dans la conduite de ces actions, les différentes communautés en cause intègrent leurs compétences afin de profiter des économies d'échelle dans la production et d'internaliser les effets de débordement qui pourraient être liés à une production indépendante en petites communautés séparées. La coordination des mécanismes liés à cette production en communautés intégrées nécessite souvent la mise en place et le fonctionnement d'organisation intercommunautaire (comités inter-villageois de suivi). Cette dynamique qui au départ était basée sur la proximité géographique met en relief la proximité organisationnelle des acteurs ainsi associés en réseaux, pour la production collective de biens.

La proximité organisationnelle traduit la séparation économique entre agents et traite des liens en terme d'organisation de la production. Elle concerne les interactions entre acteurs (individuels et collectifs) et la dimension collective à l'intérieur (ou entre) des organisations reposant sur un cadre cognitif commun (Colletis et *al*, 1993 ; Gilly et Torre, 2000). Sont proches en terme organisationnel, les acteurs qui appartiennent au même espace de rapport (firmes, réseaux d'acteurs, un groupe et ses filiales, l'Etat et les collectivités territoriales,..) et participant à une activité finalisée. Cette proximité renvoie aux ressources complémentaires détenues par des acteurs potentiellement aptes à participer à une même activité finalisée de type méso-économique au sein d'une organisation ou d'un réseau (Gilly et Lung, 2004). C'est de l'effectivité des coordinations que dépend l'appartenance des acteurs au même ensemble (Caron et Torre, 2004).

Les associations de développement, les organisations paysannes, les associations d'usagers d'eau et les comités de développement constituent des formes de regroupement mettant en relief la proximité organisationnelle des acteurs en zones rurales béninoises. Ces regroupements dépassent parfois le cadre villageois, pour prendre la forme de réseaux d'envergure territoriale très étendue. C'est le cas par exemple des réseaux de groupements villageois et des associations de parents d'élèves qui se sont fédérés aux niveaux communal, départemental et national. Dans plusieurs localités du pays, les associations villageoises de développement se sont aussi structurées en réseaux, au niveau des arrondissements et de la commune. Ces regroupements d'acteurs améliore leur capacité à se coordonner et favorise une bonne diffusion des informations et de savoir-faire. En

[147] Il s'agit par exemple de l'aménagement des pistes de desserte rurale, l'installation de collège d'enseignement secondaire, de centre de santé ou de réseaux d'adduction d'eau.

rendant les acteurs capables de conduire des actions collectives grâce à leur coordination au sein des structures fédérées, la proximité organisationnelle permet de surmonter à travers ces regroupements, la difficulté liée à leur éloignement géographique dans la poursuite des objectifs de développement local.

La proximité institutionnelle lie les acteurs qui se ressemblent ou qui possèdent le même espace de référence. Ces acteurs partagent les mêmes savoirs, si bien que la dimension institutionnelle est importante. Ce type de proximité est lié à une relation de "ressemblance" des représentations et des modes de fonctionnement. Elle repose donc sur l'adhésion des acteurs à un espace commun de représentation, de règle d'action et de modèle de pensée, orientant les comportements collectifs (Colletis *et al*, 1993 ; Gilly et Torre, 2000). Elle découle souvent des apprentissages réalisés au cours des phases précédentes d'action collective (Caron et Torre, 2004).

Le partage par les populations en place dans plusieurs localités rurales béninoises, de valeurs socio-culturelles communes (origine historique, culture, ethnie, ..), peut être assimilé à une proximité institutionnelle. Celle-ci est dans ce contexte particulier, spécifiée à travers la notion de proximité socio-culturelle (Fournier, 2002). Cette proximité qui se manifeste en général entre les habitants du même village s'étend parfois à des localités de voisinage plus ou moins immédiat dont les communautés partagent les mêmes références historiques et culturelles. Le partage de ces types de référence est à la base du phénomène d'appartenance et d'identité communautaire qui se manifeste fortement dans plusieurs localités rurales.

La proximité institutionnelle n'est pas univoque dans le sens où elle renverrait à une adhésion pérenne de tous les acteurs à des règles communes. Elle est aussi le résultat de compromis provisoires entre acteurs aux intérêts divergents et parfois contradictoires (Gilly et Lung, 2004). A cet effet, le partage des règles de fonctionnement par les membres d'une même organisation peut être considéré comme un élément de proximité institutionnelle.

Les définitions de la proximité se réfèrent à l'existence d'interactions (de nature spatiale ou organisationnelle) entre acteurs (ou entre acteurs et objets). Elles refusent la référence exclusive au coût de transport liée à un raisonnement en terme de distance et à une conception physique de la relation entre acteurs et lieux. Ces interactions qui peuvent prendre différentes formes (formelle ou informelle, marchande ou non marchande), peuvent avoir un caractère intentionnel ou non intentionnel. Cette précision établit une

frontière entre les dimensions d'interactions relevant du jeu des acteurs et celles qui dépendent des conditions techniques ou de distance.

Les interactions de nature intentionnelle sont par exemple celles qui amènent les acteurs à interagir entre eux dans le sens de la recherche de bien-être individuel ou collectif. C'est le cas des jeux de coopération. Ce type d'interaction se retrouve chez les membres des organisations et des communautés villageoises, lorsqu'ils se concertent en leur propre sein ou avec leur voisinage pour initier et conduire des actions collectives visant l'amélioration de leur bien-être commun. L'analyse des interactions non intentionnelles se rattachent à une tradition fort ancienne qui trouve son origine dans la formule de Marshall : "*les secrets de l'industrie se trouvent dans l'air qu'on respire*". Dans les formes de concentration géographique d'activités économiques (systèmes productifs locaux ou "clusters", systèmes agro-alimentaires localisés), elles sont à la base du développement et de la diffusion d'informations technologiques.

Les interactions qui interviennent entre les agents d'un territoire peuvent favoriser l'émergence de relations de confiance nécessaires à la convergence de leurs intérêts vers une vision commune sur le devenir de ce territoire. La relation de confiance est nécessaire à la convergence dans le temps des anticipations des agents. S'il n'y a pas de confiance, les agents ne seront pas en mesure de s'agglomérer dans le futur, voire même se projeter ensemble au sein d'un même système local. Cette confiance peut émerger à partir des proximités organisationnelle et institutionnelle.

Au niveau de la proximité organisationnelle, la confiance peut être créée au sein d'un réseau d'acteurs par la « bonne conduite » des membres, au fur et à mesure des transactions. Dans tout jeu répété, il est en effet démontré que la confiance et la non défection s'avèrent une stratégie payante (Axelrod, 1992). La confiance que se font les acteurs peut également provenir de leur adhésion à un même système de règles et de valeurs. Leur appartenance à une même communauté socio-culturelle ou à un même groupe identitaire peut apporter cette confiance. Ainsi, la proximité institutionnelle constitue en elle-même, une source potentielle de confiance pour les acteurs qu'elle lie.

La confiance est un important facteur de coordination des acteurs dans le processus de production collective. Elle leur permet en effet de réaliser une meilleure entente en vue de leur bonne participation à la poursuite des objectifs liés à cette production. Elle peut être considérée comme un facteur de réduction des coûts de transaction liés aux négociations entre acteurs dans le cadre de la production collective. La confiance ne peut toutefois

suffire à elle seule à créer une dynamique durable au sein d'un réseau d'acteurs. Il faut également qu'il y ait une convergence des stratégies individuelles pour que se développe une action collective. Cela demande une conception relativement identique de l'environnement et des variations qui y surviennent ; les représentations individuelles devant inclure une part de représentations collectives (Fournier *et al*, 2001). Ainsi, tout en étant un des éléments à la base de la confiance des acteurs, la proximité institutionnelle de ceux-ci lui est complémentaire, dans l'aboutissement durable de l'action collective.

Bien que distinctes, les trois principales formes de proximité apparaissent non exclusives. Ainsi, les acteurs géographiquement proches peuvent se retrouver dans un rapport de proximité organisationnelle ou institutionnelle. Aussi, les acteurs liés par la proximité organisationnelle sont souvent amenés à adhérer à des règles d'action communes. De par sa définition, la proximité organisationnelle trouve sa concrétisation dans les interactions de nature coopérative entre agents. L'incidence de la proximité institutionnelle sur l'émergence de la confiance et la convergence des représentations individuelles des acteurs font de ce type de proximité, un facteur potentiel d'action collective. La proximité géographique constitue un des facteurs à la base d'interactions entre acteurs. Suffit-elle à elle seule à engendrer une dynamique collective de production au niveau de ces derniers ?

3.1.2- Proximité géographique et actions collectives

En levant des contraintes de distance entre agents, la proximité géographique peut être un des facteurs à la base de l'émergence des initiatives collectives de production. A travers l'étude des formes d'expression de cette proximité sur les territoires étudiés, ce paragraphe analyse les conditions dans lesquelles, elle peut donner lieu à une dynamique d'action collective entre acteurs.

En économie, la proximité géographique est souvent évoquée dans les phénomènes de concentration spatiale d'activités de production. Les systèmes productifs locaux constituent l'une des principales formes de ce phénomène dans le monde. Au sein de ces systèmes, la concentration géographique d'activités économiques similaires ou voisines génère des externalités économiques particulières qui sont à la base de leur évolution. Les systèmes agro-alimentaires localisés (Syal) sont des formes particulières de systèmes productifs locaux rencontrées en zones rurales, notamment dans les pays en développement. Au Bénin, les Syal ont récemment été identifiés et analysés par les travaux

de Fournier (2002) dans les secteurs de production de "gari" et de l'huile de palme à Savalou et dans le nord du département de l'Ouémé.

L'analyse des Syal s'inscrit dans une réflexion globale sur les systèmes productifs locaux ou les "clusters" assimilés à des formes de concentration spatiale et sectorielle d'entreprises (Schmitz, 1992 ; McCormick, 1999). Cette analyse remonte aux réflexions menées par Marshall (1890) sur les districts industriels dans le cadre de la théorie des externalités de branche : la proximité géographique est un facteur de diffusion d'externalités technologiques spécifiques. Ces externalités de branche sont sources de rendements croissants. Elles constituent un facteur de réduction des coûts de transaction, en permettant une meilleure allocation des ressources rares et une meilleure efficacité des relations que les acteurs du district (entreprises, salariés,..) établissent sur le marché. La confiance que se portent ces acteurs minimise les coûts dus à l'opportunisme ou les coûts des dispositifs contractuels élaborés pour les réduire. La proximité favorise au sein des districts, une meilleure diffusion de l'information et un développement de la collaboration, permettant une plus grande flexibilité productive.

La proximité en cause dans les systèmes productifs locaux est à l'origine d'externalités économiques positives que Schmitz (1995) qualifie d'efficience collective passive. Il s'agit de : l'accès au marché, l'approvisionnement en intrants (matières premières, main d'œuvre, …), la diffusion du savoir-faire et de technologies. Aux externalités économiques positives, Schmitz ajoute l'action collective des entreprises qu'il qualifie d'efficience active.

La question d'action collective au sein des "clusters" a été abordée dans le contexte de l'Afrique sub-saharienne par McCormick (1999), sous une optique du processus d'industrialisation. Elle distingue à cet effet sur le continent africain, trois catégories de "clusters" appartenant à différentes phases du processus. Il s'agit de la phase d'émergence (groundwork clusters), celle des entreprises en voie d'industrialisation et la troisième constituée de "clusters" complexes où diverses formes de coopération (bilatérale et multilatérale ; horizontale et verticale) sont observées. Ces travaux soulignent que les "clusters" les plus rencontrés sur le continent sont ceux en phase d'émergence. Au niveau des "clusters" de cette catégorie, l'externalité la plus significative constitue l'accès au marché. Il y existe peu de coopération bilatérale ou horizontale.

Les concentrations géographiques d'activités économiques identifiées dans les zones concernées par la présente étude se rapportent essentiellement à la transformation du

manioc en gari et la production de "l'huile rouge" à base de noix de palme. Les systèmes agro-alimentaires localisés en cause dans ces regroupements d'activités présentent les qualités de « groundwork cluster ». Conduites essentiellement par des femmes, les activités concernées sont particulièrement concentrées au sein de certaines localités des zones étudiées. En ce qui concerne la transformation du manioc en « gari », la sphère de concentration dans le département des Collines se retrouve dans les villages autour de Savalou-centre dont notamment ceux des arrondissements de Savalou-Aga, Ouessè, Gobada... L'activité de transformation de gari est moins développée sur le territoire de Glazoué où l'arrondissement de Thio constitue une zone de concentration. Dans les Collines, les artisanes de ce secteur d'activité ont la particularité d'être de l'ethnie "Mahi". La dominance de ce groupe ethnique à Savalou (55% de la population) pourrait expliquer en partie, le développement relativement important de l'activité sur ce territoire. Dans les communes d'Allada et de Toffo, l'activité de transformation du gari est répandue dans certains villages[148], mais au sein de ces derniers, la concentration des unités de production est moins importante que dans les localités de Savalou.

Les activités de production de l'huile de palme sont concentrées dans plusieurs localités au nord du département de l'Atlantique. En effet, dans ces localités qui font partie des anciennes zones de plantation de palmiers à huile au Bénin, les exploitations menant l'activité artisanale de production de l'huile de palme apparaissent concentrées dans plusieurs villages[149]. Dans la commune de Toffo où une partie du territoire est occupée par des forêts et des sols argileux[150], les palmeraies et l'activité de production de l'huile de palme sont moins répandues que dans les localités d'Allada.

Dans les systèmes agroalimentaires localisés, le savoir-faire de transformation constitue une ressource collective disponible pour toutes les artisanes de la même localité (Fournier, 2000 et 2002). En effet, ce savoir-faire s'acquiert de façon tacite, du fait même de la présence des artisanes dans la localité. Ces dernières affirment qu'elles ne reçoivent pas une formation technique particulière dans le domaine. Leur présence dans le milieu leur permet d'accéder de façon tacite au savoir-faire technique. Les enfants qui naissent dans le milieu observent les parents au travail et participent par moments aux activités de transformation, ce qui de fait les initie.

[148] C'est le cas de Dessah, Hinvi, Wadon, Atotinga (Allada) et de Coussi, Agon et Sey (Toffo).
[149] Il s'agit en particulier des villages Soyo, Dessah, Hinvi, Atotinga, Wadon dans la commune d'Allada.
[150] Il s'agit des sols de la grande dépression argilo-marneuse de la "Lama".

Les relations inter-entreprises jouent un rôle important dans la diffusion du savoir-faire de transformation. En donnant lieu à des interactions entre les acteurs, elles permettent à ceux-ci d'échanger sur le plan technologique. Dans le cas des activités identifiées, ces relations s'expriment souvent à travers certaines formes de coopération auxquelles se livrent les acteurs. Il s'agit par exemple des entraides réciproques (à court terme). Les artisanes se mettent en petits groupes pour s'assister à tour de rôle dans les opérations liées au processus de transformation. Cette pratique se rencontre surtout dans le système de production du gari et concerne notamment la récolte et l'épluchure du manioc, le tamis de l'amidon et la cuisson du gari. Elle permet de renforcer les capacités individuelles des artisanes, en particulier durant les périodes de pointe.

La conduite d'action collective par l'ensemble des transformateurs d'une localité évoluant dans un même secteur d'activité constitue un phénomène rare, conformément aux observations de McCormick sur les clusters émergents de l'Afrique sub-saharienne. Les actions collectives sont limitées aux petits groupes de transformatrices organisés en groupements à vocation coopérative (GVC). En dehors des échanges de travail, ces actions concernent souvent la réalisation en commun d'activités de production au sein d'exploitations collectives. C'est le cas de plusieurs groupements de gari rencontrés sur l'ensemble des communes étudiées. Dans le secteur de la transformation de l'huile de palme, cette forme d'action collective se retrouve chez certains groupements de Hinvi et de Wadon (Allada). L'acquisition et la gestion collective d'équipements de production constituent aussi un type d'action collective rencontré chez des groupements de transformation à Gobada et Tchogodo (Savalou), Wadon (Allada) et Colli (Toffo) (voir 3.2.3.2). Les membres de Syal impliqués dans un processus de coopération à la production collective au sein d'une organisation (groupement à vocation coopérative) sont liés à la fois par une double proximité géographique et organisationnelle. Au sein des Syal identifiés, l'action collective des agents intervient à travers leur proximité organisationnelle.

Au-delà des phénomènes de concentration d'activités économiques, la proximité géographique peut être mise en relief entre des communautés villageoises. Cette proximité peut permettre aux membres de celles-ci d'initier et de réaliser en commun des actions de production de biens collectifs. Des équipements collectifs (pistes, collèges d'enseignement secondaire, centres de santé, ..) sont mis en place par ce biais, dans le cadre d'une coopération entre différentes communautés villageoises. Toutefois, la coordination du processus de production collective nécessite souvent le regroupement des membres des communautés concernées au sein d'organisations inter-villageoises. Dans ce cas aussi,

l'action collective des acteurs géographiquement proche est rendue possible à travers leur proximité organisationnelle.

La conduite d'action collective constitue l'une des externalités liées à la proximité géographique des acteurs, notamment au sein des zones de concentration d'activités économiques voisines. La coopération au sein des organisations constitue toutefois, un mécanisme essentiel à travers lequel, l'action collective est rendue possible entre acteurs géographiquement proches. Dans les concentrations géographiques d'activités de transformation agro-alimentaire identifiées sur les territoires étudiés, les échanges de travail (entraide), la "production en groupe" et la gestion d'équipements de production constituent les principales formes d'action collective conduites par les agents. Celles-ci se traduisent par l'organisation des acteurs à l'intérieur des groupements où ils participent à la production collective. La proximité géographique n'est pas toujours suffisante à elle seule, pour faire émerger la dynamique de participation des acteurs à une production collective de biens. Des éléments de proximité organisationnelle sont souvent nécessaires pour permettre aux acteurs géographiquement proches d'entrer dans une dynamique de production collective[151]. Le partage par les acteurs de références ou de valeurs communes (proximité institutionnelle) peut-il induire cette dynamique collective ?

3.1.3- Proximité institutionnelle et actions collectives

La ressemblance des représentations des acteurs et le partage par ceux-ci de références communes constituent les principaux facteurs qui caractérisent leur proximité institutionnelle. L'existence de ces caractéristiques au niveau des acteurs peut-elle constituer une condition favorable à leur convergence vers des initiatives collectives ? A travers l'étude de cette question, ce paragraphe analyse l'incidence de la proximité institutionnelle sur la conduite d'action collective par les acteurs.

Dans la définition de la proximité institutionnelle, la référence est faite à l'adhésion des acteurs à un espace commun de représentation, de règles d'action et de modèles de pensée, orientant les comportements collectifs. Dans cette appréhension, l'allusion est faite de manière implicite aux institutions. Celles-ci constituent le produit de la répétition attendue des transactions entre agents. Elles sont considérées comme l'expression de la

[151] Rallet (2002) et Beaurain et Longuepée (2004).

stabilisation des compromis sur les règles de l'action collective[152] (Commons, 1931). Elles appartiennent à l'espace des représentations communes partagées par les membres de la communauté et constituent de fait pour ceux-ci, des éléments de proximité institutionnelle.

Les institutions apparaissent comme la convergence des pratiques (ou comportements) individuels dans une société. Tout en étant le produit ou l'aboutissement à un moment donné de ces pratiques, elles orientent et constituent pour celles-ci, des éléments de régulation (Banque Mondiale, 2003). Elles constituent donc des facteurs de coordination des comportements des agents dans le processus de production collective.

La proximité institutionnelle lie par ailleurs des acteurs qui se ressemblent. La ressemblance des individus constitue un élément favorable à la convergence des stratégies et à la construction collective. L'homogénéité de la population favorise en effet une convergence des stratégies individuelles qui permet la construction des ressources collectives. La ressemblance des individus constitue la base d'une certaine confiance que se portent les acteurs du territoire. Cette confiance n'est pas seulement interindividuelle. Elle prend également en compte la confiance « domestique » qui s'apparente à la coopération et qui caractérise les relations des acteurs du territoire dans son ensemble (Torre, 2000). Favorisé par l'apparition de normes et de valeurs communes, le climat de confiance entre les acteurs ne suffit pas à lui seul à garantir l'efficacité économique. En effet, si les stratégies individuelles restent trop différenciées, la construction territoriale restera inefficace. Sa « réussite » dépend également des mécanismes de coordination. Ces mécanismes prennent en compte des conventions (normes, pratiques sociales usuelles, ..) ou l'organisation des acteurs du territoire en groupe ou réseau, en vue de la poursuite d'intérêts collectifs (Fournier, 2002)[153].

La question de coordination des comportements collectifs sous une approche de convention est abordée par E. Brousseau (1993). Celui-ci définit les conventions comme des systèmes de règles prescrivant des comportements, en fonction de certaines

[152] Une distinction est faite entre les institutions organisées et les institutions non organisées. Au nombre de ces dernières, figurent les coutumes définies comme des faits collectifs inhérents à toute communauté, des règles générales de conduite issues de la répétition des pratiques et qui conditionnent par apprentissage les habitudes individuelles (Commons, 1931).

[153] Dans la mise en place et la gestion de certaines ressources collectives telles que les équipements de fourniture d'eau potable dans l'espace villageois, des règles d'usage sont actuellement élaborées et mises en application par les populations. Les villageois sont par ailleurs organisés en réseaux d'usagers (association des usagers d'eau) dirigés par des structures de coordination (comités de gestion, comités directeurs). Ces mécanismes de coordination ont été rendus nécessaires dans les villages béninois, par les difficultés des communautés à assurer de façon pérenne sans organisation adéquate, l'aménagement, l'entretien et la gestion des équipements hydrauliques dans leurs milieux (voir 3.2.4.2).

circonstances. Les conventions permettent de choisir parmi les possibles, les comportements qui conduiront les agents à réaliser des états préférables. En effet, si les agents sont nombreux et prennent des décisions indépendantes, rien ne garantit qu'ils convergeront vers un équilibre, même s'ils sont parfaitement rationnels. La cohérence des comportements individuels doit alors être assurée par des conventions qui conduisent les agents à choisir parmi les alternatives rationnelles, des comportements compatibles les uns avec les autres (Walliser, 1989).

La convention peut parfois instituer une relation de subordination à un centre de décision, indiquant aux exécutants le comportement à adopter. Elle peut instituer un mécanisme d'autorité permettant d'améliorer l'efficacité individuelle et collective des agents dans certaines circonstances (forte incertitude par exemple). La spécialisation de certains dans la prise de décision peut améliorer la pertinence des décisions et éviter à tous de consacrer des ressources à des efforts analytiques redondants (Brousseau, 1993). Ce mécanisme peut être mis en relief dans les processus d'action collective au sein des communautés et des organisations locales en zones rurales béninoises où les leaders sont souvent à la base des décisions collectives (voir chapitre 4).

Les conventions constituent pour les acteurs, des références collectives. Elles peuvent donc être considérées comme des éléments de proximité institutionnelle. La référence des acteurs aux conventions favorise la convergence des stratégies individuelles vers des décisions collectives. Elles constituent des facteurs de réduction des incertitudes et des coûts de transaction liés au processus de décision collective. Ces arguments mettent en relief l'incidence favorable des conventions dans la coordination de la production collective.

Appréhendée comme la convergence des pratiques individuelles dans la société, les institutions peuvent être considérées comme des valeurs partagées par les acteurs. Elles constituent des éléments de proximité institutionnelle. Elles favorisent la coordination des comportements individuels vers la construction collective. Dans cette coordination, l'existence de représentations communes ou la ressemblance des individus ne suffit pas toujours à favoriser la convergence des stratégies individuelles vers des décisions collectives. Celle-ci nécessite parfois l'intervention des conventions ou l'organisation des acteurs en réseau, en vue de la recherche d'intérêts communs.

3.1.4- Proximité organisationnelle et actions collectives

Les définitions de la proximité organisationnelle soulignent les interactions entre les acteurs (individuels et collectifs) à l'intérieur ou entre les organisations. Cette proximité met en relief des acteurs au sein des groupes ou organisations au niveau desquels, ils participent collectivement à une activité finalisée. Il apparaît utile de savoir dans quelles mesures les acteurs appartenant à une organisation arrivent à se mobiliser dans des actions collectives. A travers cette question, ce paragraphe étudie les facteurs déterminant la participation des acteurs liés par la proximité organisationnelle, à la production de biens collectifs.

La poursuite d'objectifs communs par les individus à l'intérieur des organisations donne lieu à des interactions qui prennent la forme d'action collective. Celle-ci est considérée comme un processus permettant de coordonner les actions individuelles dans la recherche d'un intérêt profitable à chacun des membres d'une organisation (Olson, 1965). La conduite d'action collective reste une question intimement liée à la raison d'être des organisations. Celles-ci sont en effet créées pour permettre à un groupe d'individus d'atteindre les buts qu'ils ont en commun. R. M. Mac Iver[154] indique à cet effet : « *toute organisation présuppose un intérêt que partagent tous ses membres* ».

Olson est l'un des auteurs qui se sont penchés sur la question de l'action collective, notamment dans une perspective de la théorie des groupes et des organisations. Selon ses travaux, la participation des membres d'une organisation à la recherche du bien collectif est beaucoup influencée par l'intérêt réel qu'a chacun d'eux à ce que le bien soit produit. Cet intérêt est guidé par des motivations économiques (part du bénéfice revenant à chaque membre), des considérations sociales... La taille constitue un élément décisif susceptible d'indiquer si la motivation individuelle peut engendrer un comportement de groupe. Olson distingue en fonction de la taille, trois catégories de groupes au sein desquels, les individus ont des comportements différents à l'égard de la recherche de l'intérêt commun. Il s'agit du groupe «privilégié », du groupe « intermédiaire » et du groupe « latent ».

Le groupe « privilégié» est le plus petit groupe tel que chacun de ses membres ou du moins l'un d'entre eux reçoit une fraction si importante du bénéfice total qu'il a intérêt à se procurer le bien collectif, quitte à en supporter seul la charge entière. Dans ce type de groupe, le bien collectif a des chances d'être obtenu et ce sans une coordination quelconque.

[154] Mac Iver (1932).

Le groupe « intermédiaire » est le type de groupe où aucun membre ne tire un bénéfice assez substantiel du bien collectif pour avoir intérêt à en supporter seul le coût total. Toutefois dans un tel groupe, la décision d'un individu a encore un effet remarquable sur les coûts ou sur les bénéfices des autres membres. Ainsi, ce type de groupe ne compte pas assez de membres pour qu'aucun d'entre eux ne remarque si les autres contribuent ou non à l'acquisition du bien collectif. Dans ce type de groupe, le bien collectif peut être acquis ou ne pas l'être ; mais il ne peut l'être sans quelque coordination.

Le groupe « latent » est un très grand groupe offrant la particularité que, la contribution ou l'absence de contribution d'un membre n'affecte pas significativement les autres. Un individu dans un groupe latent ne peut apporter une contribution notable à un effort de groupe ; et puisque personne dans le groupe n'a de raison de réagir s'il n'apporte cette contribution, il n'a aucun motif à le faire. Quel que soit l'utilité du bien collectif pour tous les membres, rien ne pousse un groupe latent à agir en vue de son obtention. Ce bien ne représente pas pour l'individu, un motif suffisant pour apporter sa contribution. Seule une incitation indépendante et « sélective » peut pousser un individu raisonnable dans un groupe latent à agir dans l'intérêt du groupe. Une action de groupe ne peut être obtenue que grâce à une incitation qui s'opère sélectivement de manière à pénaliser ceux qui refusent de participer à la production du bien collectif ou à récompenser ceux qui agissent dans l'intérêt du groupe.

Ce modèle souligne l'intérêt des organisations de petite taille par rapport aux grandes organisations, en matière de production de biens collectifs. Dans le domaine de la production de décisions collectives par exemple, la contribution de chaque membre est d'autant plus insignifiante que la taille de l'organisation est élevée. Ceci amène souvent les organisations à se scinder en petits groupes ou comités de travail qui une fois créés, essaient de jouer le rôle crucial. Les organes de direction et les commissions spécifiques des organisations locales, de même que les comités de développement et les comités de gestion mis en place par les communautés villageoises répondent à cette logique. Au sein de ces petits groupes de personnes mandatées par l'ensemble des membres des organisations ou des communautés, la participation est plus importante. Ils accomplissent en cercles restreints, d'importantes tâches collectives qui sont ensuite analysées et validées par l'ensemble des membres de leurs organisations réunies en assemblées. Le modèle en cause ici manque de précision sur le seuil au-delà duquel, un groupe cesse d'être privilégié pour devenir intermédiaire ou latent.

La différence de comportement des agents face à l'action collective dans des groupes de petite et de grande taille est analysée dans la théorie des clubs (Buchanan, 1965). Celle-ci met en relief le caractère inclusif et exclusif des clubs en fonction de leur taille. En deçà du seuil de congestion, le niveau de bénéfice individuel constitue un facteur de motivation pour la participation des membres à la production collective du club. L'affaiblissement de ce bénéfice avec l'élévation de la taille rend le club dissuasif au dessus du seuil de congestion (voir 1.2.3).

Au-delà des motivations économiques liées notamment, à la part de bénéfice individuel retirée de la production de biens collectifs, la mobilisation des membres d'une organisation peut être motivée par des considérations d'ordre social. Le fait par exemple que les personnes qui ont des intérêts à acquérir dans un petit groupe soient en même temps des amis ou font partie d'un même cercle social constitue un élément qui favorise l'attachement effectif de chacune d'elle, à la défense de cet intérêt. Dans ces conditions, bien que le non participant à la production collective ait un avantage financier à profiter de l'intérêt des autres sans y contribuer, sa conduite se solde par un déficit sur le plan social. Cette perte sociale peut être plus considérable que le gain économique. Les amis du non participant sont par ailleurs en mesure d'exercer sur lui une pression sociale, pour l'inciter à participer à l'effort collectif. Ainsi, la proximité sociale constitue un facteur favorable à l'engagement des membres d'un groupe à la production de bien collectif. Un membre qui se comporte dans un groupe d'amis en cavalier clandestin, porte atteinte à son propre capital social[155] avec des conséquences tout à fait imprévisibles. Beaucoup de personnes sont en effet sensibles aux jugements de leurs amis et associés. Ils attachent du prix au statut social, au prestige et à l'estime de soi. Le statut social et la reconnaissance sociale sont des biens individuels (non collectifs).

Les éléments de statut et de reconnaissance au plan social jouent un rôle important dans la mobilisation des populations pour la production collective dans leur milieu. Les informations collectées sur les territoires étudiés révèlent que la perte de statut social ou l'acquisition de réputation négative constituent des motifs qui obligent les individus à s'acquitter de leurs devoirs vis-à-vis de leur communauté, en ce qui concerne leur participation physique ou financière à la mise en œuvre d'actions de production de biens collectifs dans leur localité. Dans le but d'améliorer leur réputation et leur statut social auprès de la communauté d'origine, certains ressortissants de village apportent dans le cadre de leur participation à la production collective, des contributions financières

[155] Ce capital réside dans la structure des relations entre acteurs (Coleman, 2000).

dépassant largement les parts individuelles définies[156]. L'engagement particulièrement poussé de certaines personnes au sein des associations de développement dans le financement des initiatives communautaires s'inscrit dans une large mesure dans cette logique d'amélioration de réputation et de statut au plan social. Les retombées que reçoivent ces généreux "fils du milieu" sont en général liées à ce type de récompenses sociales.

Les sanctions et les récompenses sociales sont des « motivations sélectives ». Elles font partie des incitations susceptibles de mobiliser un groupe latent. Toutefois, la pression sociale et les motifs sociaux sont plus opérationnels dans les groupes de faible dimension, où les membres ont des contacts directs entre eux. Il existe toutefois des cas où ces motivations sociales arrivent à vite pousser un groupe latent à l'action. Il s'agit par exemple du cas d'un groupe fédéré. Les services fournis par l'organisation centrale aux petites organisations qui la composent peuvent en effet inciter celles-ci à utiliser leurs motivations sociales pour obtenir de leurs adhérents qu'ils contribuent aux objectifs du groupe central (Olson, 1965).

Cette analyse peut être mise en évidence dans le fonctionnement des organisations du réseau des producteurs cotonniers au Bénin. Les Unions Communales de Producteurs (UCP) fournissent aux Groupements Villageois (GV) à la base, d'importants services tels que le cautionnement des crédits de campagne, la coordination des opérations de distribution d'intrants agricoles et de celles liées à la commercialisation du coton graine... La bonne conduite de ces opérations conditionne l'importance des revenus individuels des paysans et celle des ressources financières collectives que les groupements à la base peuvent disposer à la fin de la campagne. Ces groupements ont alors en retour le devoir de contribuer au bon fonctionnement et à une meilleure évolution de l'union communale à travers leurs cotisations statutaires et surtout en fournissant des efforts pour livrer d'importants résultats en matière de production quantitative et qualitative du coton graine en fin de campagne. Il s'agit aussi pour les groupements villageois, de veiller au remboursement régulier des crédits contractés par leurs membres, afin de continuer à mériter la confiance de l'union. Chaque groupement villageois se donne ainsi l'ambition d'avoir une bonne réputation auprès de l'union communale, en participant à son bon fonctionnement. Pour y arriver, les responsables paysans exercent à l'intérieur de chaque

[156] Dans certains cas, ces personnes de bonne volonté reviennent monnayer plus tard au plan politique, la reconnaissance sociale de leurs communautés, en sollicitant le suffrage de celles-ci autour de leur candidature aux élections.

groupement, des pressions sur les membres afin de les amener à œuvrer dans le sens de la bonne réussite des objectifs de l'union.

La proximité organisationnelle met en relief la dimension collective des acteurs en interaction au sein des organisations. Celles-ci ont leur origine dans la conduite d'action collective par leurs membres. Toutefois, la participation des membres d'une organisation à la production collective n'est pas systématique ; elle est motivée par leurs intérêts individuels. Ces derniers sont déterminés par des considérations économiques et sociales. Au plan économique, la part de bénéfice individuel retiré de la production collective, constitue un déterminant de la participation des membres d'une organisation à celle-ci. A cet effet, dans les organisations de petite taille où le bénéfice individuel lié à l'action collective est élevé, les membres sont plus motivés à apporter leurs contributions. Avec l'élévation de la taille des organisations, la mobilisation des membres dans la production collective nécessite l'intervention d'une coordination basée sur des facteurs autres que le bénéfice individuel. Ainsi, au sein des organisations de grande taille où le risque de présence de passagers clandestins est élevé, une incitation individuelle et sélective est nécessaire pour amener les membres raisonnables à s'impliquer dans cette production. Au-delà des motivations économiques, les éléments de statut et de reconnaissance au plan social jouent un rôle important dans la mobilisation des agents pour la production collective au sein des organisations.

Les analyses du présent sous chapitre ont mis en évidence des interrelations des trois formes de proximité avec la conduite d'action collective par les acteurs. A travers des relations de voisinage, la proximité géographique favorise des interactions entre acteurs. Toutefois, cette proximité ne suffit pas à mobiliser à elle seule, les acteurs dans une dynamique collective de production. Des éléments de proximité organisationnelle ou institutionnelle sont souvent nécessaires pour permettre aux acteurs géographiquement proches de coopérer à la production collective. Quant aux acteurs liés par la proximité institutionnelle, le partage par ceux-ci de références communes favorise leur convergence dans les décisions liées à la production collective. Les interrelations de la proximité organisationnelle avec la conduite d'action collective apparaissent plus explicites. En effet, cette proximité met en relief des acteurs en interaction pour la production collective au sein des organisations ou réseaux. Par ailleurs, les organisations trouvent leur existence dans la conduite d'actions collective par leurs membres. Toutefois, la participation des acteurs à la production collective au sein des organisations n'est pas toujours systématique. Elle est

motivée par des considérations économiques ou sociales (revenu individuel, statut social, reconnaissance sociale). A travers l'étude de la dynamique organisationnelle, le prochain sous chapitre analyse dans le contexte des territoires béninois, les interrelations entre la proximité organisationnelle et la production locale de biens collectifs.

3.2- Dynamique organisationnelle en zone rurale béninoise

Depuis le début de la dernière décennie, la zone rurale béninoise connaît une importante dynamique collective de production. Celle-ci se caractérise en particulier par l'intervention remarquable d'une diversité d'organisations locales dans la production de biens collectifs. Après un aperçu sur le mouvement organisationnel local au Bénin, ce sous chapitre présente une typologie des organisations impliquées dans la production collective des territoires étudiés. A partir de l'étude de la dynamique collective au sein des principaux types d'organisation identifiés sur ces territoires, il analyse par ailleurs l'incidence de la proximité organisationnelle sur la production locale de biens collectifs.

3.2.1- Aperçu sur le mouvement organisationnel local béninois[157]

Le tissu organisationnel local béninois a connu récemment une réelle expansion, avec l'émergence d'une diversité d'organisations dans les secteurs variés de la production collective locale. Une présentation sommaire de l'évolution de ce mouvement organisationnel permet de cerner les facteurs à la base de son dynamisme actuel.

Les organisations tirent leur origine dans une tendance des agents à se regrouper pour conduire des actions collectives. Le regroupement des agents en organisation pour la production collective remonte à une tradition très ancienne. En zones rurales béninoises par exemple, des individus s'associent depuis de longues dates dans le cadre familial ou villageois, pour former des groupes d'entraide réciproque qui les amènent à travailler de façon tournante sur leurs exploitations individuelles. Cette dynamique organisationnelle se retrouve également dans les travaux de champs collectifs réalisés par les paysans d'un même village. Les revenus issus de ces travaux sont en général utilisés à des fins communautaires. La dynamique organisationnelle se manifeste aussi entre les villageois,

[157] Les Organisations Non Gouvernementales (ONG) qui appuient les acteurs locaux dans leur développement ne sont pas prises en compte ici. Elles sont considérées comme des partenaires au développement.

quand il s'agit de réaliser des travaux d'intérêt collectif dans leur localité (aménagements de pistes ou de places publiques par exemple).

Dans la deuxième moitié des années 1970, le pouvoir révolutionnaire béninois n'avait fait qu'exploiter cette dynamique locale, à travers l'instauration des travaux communautaires sous la célèbre formule de « *comptons d'abord sur nos propres forces* ». Ces types de travaux qui se sont intensifiés sur le territoire béninois pendant la période révolutionnaire (1975-1989), intervenaient en fait dans certains villages avant la décennie 1960 où ils ont permis la réalisation d'infrastructures socio- communautaires (bâtiments scolaires notamment). C'est le cas par exemple dans des villages Logozohè (Savalou), Thio (Glazoué) et Sey (Toffo). La participation des populations villageoises dans ces travaux allait de la fourniture de la force de travail et de matériaux locaux, à des cotisations en espèces. L'organisation des communautés villageoises autour des travaux communautaires donnait naissance depuis de longues dates (même avant 1960), à des embryons d'associations de ressortissants dont la forme la plus évoluée est actuellement désignée sous l'appellation « d'association de développement ».

La généralisation de la pratique des champs collectifs pendant la période révolutionnaire a donné naissance à des « Groupements Révolutionnaires à Vocation Coopératives (GRVC) ». Il s'agissait d'un schéma qui visait à dynamiser le secteur agricole, à travers un dispositif organisationnel de production. A la différence des formes traditionnelles de conduite d'action collective, ce schéma utilisait la contrainte de l'autorité locale (maire et chef de village) comme moyen permettant d'obtenir la participation des populations. Après le retour du libéralisme économique au début des années 1990, les GRVC et les autres formes d'organisations agricoles qui existaient s'étaient fondues dans de nouveaux types d'organisation que sont les « Groupements Villageois (GV) » et les « Groupements à Vocation Coopérative (GVC)[158] ».

Dans plusieurs pays du sud, la mise en place d'organisations de producteurs agricoles a été favorisée par les projets de développement. Quels que soient leur statut et leur appellation (coopératives, groupements de producteurs, groupements villageois,..), la démarche et les buts poursuivis étaient les mêmes : amener les producteurs à adopter un schéma préétabli par la société d'encadrement. Ces formes d'organisation répondaient essentiellement aux exigences de l'aval : augmentation de la production, sécurisation des approvisionnements à moindre coût, … L'essor du mouvement associatif paysan au cours

[158] Les GVC comprennent les groupements de femmes et les groupements mixtes.

de ces dernières années est par ailleurs concomitant à l'ajustement structurel, notamment au désengagement de l'Etat qui non seulement suspend ses interventions directes d'appui au développement, mais abandonne certains services sociaux de base (Berthomé, 2000).

Au Bénin, l'irruption des organisations paysannes date de quelques décennies. Les premières organisations paysannes officielles ont été mises en place dans les années 1970 par les services agricoles du pays, dans l'optique de former les paysans pour une meilleure maîtrise de la commercialisation du coton graine. Dès lors, l'évolution du mouvement paysan a été liée à l'évolution politique du pays.

Le tournant le plus marquant a été amorcé au début des années 1990, avec la liberté d'association accordée aux citoyens béninois par l'Etat, suite au changement d'option politique[159]. Cette libération d'énergie a été renforcée par une lettre de politique de développement rural du gouvernement béninois en 1991, généralisant la création des Groupements Villageois (GV) et des Union Sous- Préfectorales de Producteurs (USPP) dont certaines existaient déjà dans l'ex-département du Borgou[160] avant cette période. Ce tournant a constitué le point de départ d'une structuration verticale du monde paysan qui a conduit à la création des Unions Départementales des Producteurs (UDP) en 1994, puis de la Fédération des Unions de Producteurs du Bénin (FUPRO- Bénin) en 1995 (Oloulotan, 2001).

La mise en place de ce réseau d'organisations paysannes a bénéficié de l'engagement des producteurs et de l'appui des partenaires dont l'Etat qui tenait à respecter ses engagements. En effet, dans le cadre du Programme de Restructuration des Services Agricoles, l'Etat béninois s'est engagé à respecter des engagements pris dans les politiques d'ajustement structurel, notamment ceux liés à la libéralisation de l'économie nationale, à travers le transfert d'un certain nombre de fonctions dont les activités de production et de commercialisation au secteur privé. Ce programme a permis aux agents du Ministère du développement Rural[161] d'appuyer la mise en place et la formation d'un nombre important de groupements villageois à la commercialisation du coton graine pour les marchés auto-gérés. Ce transfert de compétence qui a galvanisé et renforcé les paysans dans leur volonté de structuration a fait tâche d'huile dans le monde rural béninois. En effet, il a donné lieu non seulement à l'émergence des groupements villageois dans les localités cotonnières, mais aussi à d'autres types d'organisation sur l'ensemble du pays.

[159] La nouvelle constitution béninoise de décembre 1990 reconnaît aux citoyens la liberté d'association, de réunion et de manifestation.
[160] Il s'agit de la plus importante zone cotonnière du Bénin.
[161] Il s'agit surtout des agents des ex-CARDER.

Au delà de la filière cotonnière, les populations paysannes se sont structurées localement par endroits en des groupements à vocation coopérative (GVC) autour d'activités diverses (productions vivrières, transformations agro- alimentaires, élevage, épargne, …). Dans le cas de certaines activités, les GVC se sont structurés en des organisations faîtières d'envergure régionale. C'est le cas par exemple du réseau des producteurs d'ananas dont les premières organisations de base ont émergé dans quelques villages de Toffo (Atlantique) vers la fin des années 1990 (voir 3.2.3.2). L'émergence des GVC sur l'ensemble du pays a bénéficié du soutien technique des ex-CARDER et des ONG. Ces derniers ont dans leurs interventions, encouragé les populations qu'ils appuient à se regrouper au sein de ces organisations afin de mieux participer aux actions collectives.

L'accroissement particulièrement remarquable du tissu organisationnel local au Bénin depuis quelques années s'inscrit dans un contexte d'émergence et de généralisation des organisations de la société civile. Ce contexte est étroitement lié à la faillite institutionnelle et économique de l'Etat dans les années 1980. Ces difficultés qui ont amené l'Etat à se désengager de certaines de ses prérogatives au profit des acteurs non étatiques ont eu une incidence favorable sur la création et la reconnaissance administrative d'un nombre important d'organisations de la société civile. C'est à partir de la décennie 1990 que le tissu associatif béninois s'est beaucoup densifié[162]. En effet, les années 1990 ont particulièrement été marquées par "une prime à la démocratie" qui s'est traduite par la mise en œuvre de plusieurs programmes et projets de coopération au développement. Ces derniers ont favorisé à travers leur mise en œuvre, l'intermédiation sociale des organisations non gouvernementales (ONG) et la maîtrise d'ouvrage au niveau des communautés à la base[163]. Cette stratégie d'intervention des partenaires au développement et la décrispation du système politique ont eu un effet accélérateur sur l'expansion du tissu associatif dans toutes les localités du pays (Tomety, 2004).

---

[162] Selon Tomety (2004), le nombre d'associations légalement établies au Bénin et effectivement en activité est estimé à moins de 400 au début des années 1990. Il s'élève à 600 en 2000 et à 1 200 en 2002. Ces chiffres qui ne concernent que les associations enregistrées au titre de la loi de 1901 (ONG d'intermédiation, associations de ressortissants, organisations confessionnelles et certaines fédérations d'organisations à vocation coopérative), n'intègrent pas les organisations de type coopératif (Ordonnance 59/ PR de 1966). Par ailleurs, les registres annuels du ministère de l'intérieur mettent en évidence une envolée des créations des associations loi 1901. De 1990 à 1996 furent enregistrées annuellement 130 à 281 créations, alors que le rythme va s'accroître pour passer entre 466 à 556 nouvelles créations de 1997 à 2001. L'année 2002 verra une croissance exponentielle avec 2218 créations, non compris les créations enregistrées au niveau des préfectures.

[163] A travers cette maîtrise d'ouvrage, différents types d'organisation ont été mis en place en zones rurales. Il s'agit notamment de comités de suivi, de comités de gestion, de comités de développement...

En réduisant les interventions de l'Etat et en transférant la maîtrise d'ouvrage des opérations de développement aux acteurs de la société civile, les réformes institutionnelles intervenues au Bénin en 1990 (démocratie et libéralisme économique) ont donné lieu à une décentralisation de la production de biens collectifs. La liberté associative des populations dans le cadre de cette production a conduit à une prolifération d'organisations, en particulier au niveau local. Ces éléments renforcent l'idée selon laquelle la production locale de biens collectifs favorise une structuration organisationnelle au plan local. Ainsi, la décentralisation favorise la proximité des acteurs dans la production collective.

Le présent paragraphe met en relief l'incidence positive des réformes institutionnelles béninoises de 1990 sur le dynamisme du mouvement organisationnel, notamment dans les localités rurales du pays. Ce dynamisme est particulièrement marqué par l'émergence des groupements villageois autour de la gestion de la filière cotonnière dans des localités concernées par cette culture (cas des Collines). Le dynamisme organisationnel du secteur cotonnier a servi de levier à la mise en place d'autres types d'organisation paysanne dans l'ensemble du pays (cas des groupements à vocation coopérative). Dans cette évolution du mouvement organisationnel béninois, les institutions d'appui au développement (ex-CARDER et ONG en particulier) ont joué un important rôle. En effet, dans plusieurs localités du pays, diverses organisations locales ont émergé dans le cadre des actions qu'elles aident les populations à mettre en œuvre. Au-delà du secteur agricole, la liberté d'initiative acquise par les populations dans le cadre des réformes de 1990 a favorisé l'irruption d'une diversité d'organisations locales dans divers domaines de la production de biens collectifs. L'analyse typologique de ces organisations permettra de mieux appréhender leurs rôles dans la production collective locale.

3.2.2- Typologie des organisations locales béninoises

Les différentes organisations identifiées au sein des systèmes de production collective des territoires étudiés possèdent des caractéristiques qui permettent de les distinguer en catégories distinctes. A partir d'une analyse typologique de ces organisations, ce paragraphe présente l'incidence de leurs interventions dans la production collective locale.

Trois types d'organisation locale peuvent être distingués sur les territoires béninois. Dans la première catégorie se retrouvent des organisations orientées vers des objectifs de promotion économique de leurs membres, à travers la conduite conjointe d'activités de

production marchande ou l'organisation en commun de services d'appui à celles-ci (tableau 3.1). Elles financent leurs opérations essentiellement sur la base des ressources marchandes (revenus d'activités) qu'elles combinent avec les ressources non marchandes (cotisations des membres). Les subventions constituent la forme la moins fréquente de financement mobilisé par les organisations de cette catégorie. Elles utilisent aussi des ressources non monétaires constituées par le service bénévole des membres. Toutefois, pour la régularité des services, certaines d'entre elles, notamment les organisations faîtières font usage de personnel rémunéré. La plupart de ces organisations de production sont des groupements paysans.

Tableau 3.1 : Typologie des organisations locales.

Types d'organisation	Critères de classification	Organisations de la catégorie
Organisations paysannes	- Objectif de promotion économique des membres, à travers la conduite d'activités collectives de production ou l'organisation de services d'appui à celles-ci. - Usage de ressources marchandes (revenus d'activité), de ressources non marchandes (cotisation) et de ressources non monétaires (bénévolat). - Usage dans certains cas de personnel rémunéré (cas des organisations faîtières).	-Groupements Villageois (GV). -Groupement à Vocation Coopérative (GVC).
Organisations de fourniture de services collectifs à caractère marchand	- Objectif de service à toute la communauté suivant une logique entrepreneuriale (activités génératrices de revenu). - Combinaison de ressources marchandes, de ressources non marchandes (cotisations, dons, subventions) et de ressources non monétaires (bénévolat). - Utilisation de personnel rémunéré.	- Organisations de gestion de formation sanitaire. - Organisation de gestion de services d'eau potable.
Organisations d'assistance aux initiatives locales	-Objectif d'assistance aux initiatives de la communauté. -Ne mène pas d'activités génératrices de revenu. -Combinaison de ressources non marchandes (dons, subventions) et de ressources non monétaires (bénévolat). - Non usage de personnel rémunéré pour ses propres activités.	-Associations de Parents d'Elèves (APE). -Associations de développement -Comités de développement

Source : Données de l'étude et OCDE (1999).

La deuxième catégorie d'organisations locales rassemble celles orientées vers la fourniture de services à la collectivité, dans une logique entrepreneuriale (services marchands). Elles financent leurs interventions sur la base de ressources marchandes qu'elles combinent parfois avec des ressources non marchandes (cotisation, dons, subventions). Pour s'assurer un équilibre financier dans leur fonctionnement, elles font usage des activités bénévoles des membres. La régularité dans la fourniture de service à la communauté est souvent assurée grâce à l'usage de personnel rémunéré d'effectif réduit.

Dans cette catégorie se retrouvent les organisations de gestion d'équipements communautaires (formation sanitaire, équipement de fourniture d'eau potable...).

Dans la troisième catégorie d'organisation figurent celles qui interviennent purement dans un but d'assistance aux initiatives communautaires. Elles opèrent essentiellement en combinant des ressources non marchandes (dons, subventions) et des ressources non monétaires (bénévolat). Ces organisations ne mènent pas en général d'activités génératrices de revenu et le recours au personnel rémunéré y est un phénomène très rare. Cette catégorie prend en compte les organisations telles que les associations de parents d'élèves, les associations de développement, les comités de suivi et les comités de planification locale (comités de développement).

Même si les secteurs d'activités varient suivant les types d'organisation, la production locale de biens collectifs constitue dans l'ensemble, un objectif majeur recherché (tableau 3.2). Dans la première catégorie, les organisations du réseau des groupements villageois (GV) présentes en zones cotonnières (Collines) participent au-delà des initiatives qu'elles prennent pour la promotion économique des membres, à l'initiation et au financement de la production collective dans leur communauté villageoise. L'absence de cette dynamique des organisations du réseau cotonnier sur les territoires du département de l'Atlantique (Allada et Toffo) marque une nette différence par rapport aux territoires des Collines (Glazoué et Savalou) qui sont privilégiés dans le domaine.

Au niveau des groupements à vocation coopérative (GVC) qui constituent une forme d'organisation paysanne assez répandue dans les deux départements, les biens collectifs produits dans le cadre associatif sont réservés à la consommation exclusive des membres. La fourniture de ces biens à toute la communauté villageoise constitue un phénomène rare avec ce type d'organisation. Certaines productions collectives des GV (services d'intrants et de commercialisation de produits, équipements de production) font aussi l'objet d'une consommation exclusive de leurs adhérents. Ces types de biens produits au sein des GV ainsi que ceux des GVC peuvent être assimilés à des biens de club (Buchanan, 1965).

Tableau 3.2 : Incidences des principaux types d'organisation villageoise dans la production locale de biens collectifs.

Type d'organisation	Organisations	Activités/Incidences dans la production collective locale
Organisations paysannes	Groupements Villageois	- Services d'appui à la production agricole : coordination des activités de distribution d'intrants et de commercialisation primaire du coton-graine. - Mise en place d'équipements de production (magasins) au profit des membres (biens de club). - Mise en place d'infrastructures collectives (points d'eau, salles de classe, locaux de soin) au profit de la communauté.
	Groupements à Vocation Coopérative	- Conduite en commun d'activités agricoles non cotonnières ou agro-alimentaires par les membres. - Mise en place d'équipements de production (magasins, ateliers, ..) au profit des membres (biens de club).
Organisations de fourniture de services collectifs à caractère marchand	Organisations de gestion de formation sanitaire	- Fourniture de services liés à la gestion des centres de santé. - Participation à l'amélioration des conditions de soin (mise en place d'infrastructures sanitaires, sensibilisation).
	Organisations de gestion de services d'eau potable	- Fourniture de service de distribution d'eau. -Entretien/extension des équipements d'eau. -Cofinancement de diverses actions collectives du village.
Organisations d'assistance aux initiatives locales	Associations de Parents d'Elèves	- Participation à la gestion des établissements scolaires. - Participation à la mise en place des infrastructures et équipements scolaires. - Participation à la mise en place de personnel enseignant dans les écoles.
	Associations de Développement	- Identification de priorités villageoises. - Recherche de partenariat d'appui à la mise en œuvre des initiatives villageoises. - Participation des membres au financement de la production de biens collectifs dans les villages.
	Comités de Développement	- Coordination de la participation de la communauté à la production de biens collectifs. - Planification et suivi de la production de biens collectifs.

Source : Données de l'étude.

Dans la deuxième catégorie qui rassemble les organisations de gestion d'ouvrages hydrauliques et les comités de gestion de formation sanitaire, la production collective donne lieu respectivement à la fourniture au plan local, de services liés à la distribution d'eau potable et à l'amélioration des conditions de soin de santé. Certaines organisations de

gestion d'ouvrages hydrauliques participent à la production collective des communautés villageoises, en cofinançant les actions initiées par celles-ci dans le domaine (voir 3.2.4.2).

Dans la troisième catégorie, si l'intervention des associations des parents d'élèves complète localement les actions du pouvoir central en matière de fourniture de services liés à l'éducation scolaire, celles des associations et des comités de développement donnent lieu à une production de biens collectifs se rapportant aux diverses priorités des populations locales. Les derniers (les comités) complètent l'intervention des associations, en assurant sur place, la coordination de la planification et de la mise en œuvre des actions. Les membres des associations de développement jouent un important rôle dans la mobilisation du financement nécessaire à la production collective dans leur localité. Au-delà de leurs appuis aux communautés dans la recherche de partenaires, les membres d'associations de développement participent dans plusieurs localités, au financement des initiatives liées à la production collective.

Cette étude typologique met en relief la production de biens collectifs à travers la mobilisation de plusieurs types de ressource par les acteurs, au sein d'une diversité d'organisations locales. Au-delà de la typologie présentée, les organisations étudiées apparaissent aussi identifiables suivant le type de bien collectif. Les organisations de fourniture de services collectifs à caractère marchand et celles opérant dans l'assistance aux initiatives locales sont caractérisées par la production de biens destinés à l'usage de l'ensemble de la communauté. Les groupements à vocation coopérative sont quant à eux, caractérisés par la seule production de biens de clubs. Les groupements villageois ont une double fonction de production de biens de club et de biens destinés à l'usage collectif de la communauté villageoise. Cette double fonctionnalité traduit le rôle des ressources cotonnières dans la production collective des populations des Collines et d'autres localités cotonnières. Les activités menées par les acteurs au sein des organisations mettent ici en évidence, l'incidence favorable de la proximité organisationnelle sur la production locale de biens collectifs dans le contexte de libéralisation des initiatives dans le domaine. Les paragraphes suivants étudient cette interrelation "proximité organisationnelle/production locale de biens collectifs" dans le cas de chaque type d'organisation.

3.2.3-Dynamique des organisations paysannes[164] et production collective locale

Les groupements villageois et les groupements à vocation coopérative constituent deux principaux types d'organisation paysanne à travers lesquels les acteurs participent à la production de biens collectifs sur les territoires étudiés. Au sein de ces types d'organisation, l'activité agricole ou agro-alimentaire constitue le support aux initiatives collectives des acteurs. A travers l'analyse des actions menées par ces derniers dans le cadre des organisations, la dynamique collective de production de celles-ci sera étudiée.

3.2.3.1- Dynamique collective de production des organisations du réseau des groupements villageois (GV)

Initié au début des années 1990 en zones cotonnières, les organisations du réseau des groupements villageois disposent d'une structuration pyramidale ayant sa base dans les villages. Le groupement villageois (GV) se compose théoriquement de l'ensemble des producteurs agricoles du village. La dynamique de production collective du GV possède une double dimension. La première est liée à la fourniture de services de distribution d'intrants agricoles et de commercialisation du coton-graine. A travers celle-ci, des services collectifs sont fournis aux producteurs cotonniers. La deuxième dimension est relative à la participation du GV à la production de biens collectifs destinés à l'usage de toute la communauté villageoise[165]. L'étude de cette double dynamique de production collective constitue l'objet de ce sous-paragraphe.

Le groupement villageois est considéré comme un creuset à l'intérieur duquel les paysans peuvent assurer eux-mêmes la gestion des services liés à leurs productions, dans le cadre d'un processus de transfert de compétences des organismes publics aux acteurs privés. Seules les localités cotonnières étaient concernées par l'installation des GV dès le départ (à partir de 1991) [166]. L'émergence de ces groupements s'est ensuite accompagnée d'un processus de structuration verticale donnant naissance à des organisations faîtières aux niveaux communal, départemental et national (voir annexe 9)[167]. Au sein du réseau, les

[164] Au Bénin, les organisations paysannes sont des associations à caractère privé et coopératif.

[165] Soulama (2004).

[166] Des efforts entrepris plus tard pour faire émerger les groupements villageois dans les localités non cotonnières, en particulier au sud du pays, n'ont pas réellement abouti car ces localités manquent de filières de production assez porteuses autour desquelles les producteurs peuvent dans chaque village se structurer dans leur majorité (Hounmènou, 2004)$_2$.

[167] Il s'agit de l'Union Communale des Producteurs (UCP), l'Union Départementale des Producteurs (UDP) et de la Fédération des Unions des Producteurs du Bénin (FUPRO).

producteurs participent à ces différents niveaux, à la fourniture de services d'appui à la production agricole, en particulier dans le domaine de la filière coton.

Les services agricoles fournis par les organisations du réseau cotonnier, notamment les groupements villageois, constituent des biens collectifs à la disposition de leurs membres. Pour jouir du partage des biens du GV, il faut en être régulièrement membre et participer à leur production. Bien que le GV soit accessible à tous les villageois qui acceptent de cultiver le coton parmi les spéculations de leurs exploitations, l'entrée dans l'organisation est régie par certaines conditions dont notamment, le paiement des droits d'entrée et des cotisations annuelles, l'acceptation de participer régulièrement à toutes les actions collectives, la solvabilité et le dévouement du membre... Ces conditions sont liées à des règles de fonctionnement ou des conventions auxquelles tous les membres du groupement adhèrent dès leur entrée. Elles constituent pour les membres du GV, un facteur de proximité institutionnelle. Par ailleurs, la coopération des membres du GV dans le cadre de la production collective met en relief leur proximité organisationnelle.

A l'intérieur des GV, les paysans du village organisent collectivement la distribution des intrants, après réception des commandes. L'organisation de la commercialisation primaire du coton-graine constitue une importante activité à laquelle les groupements villageois se sont habitués après leur création. En effet, à travers les "marchés autogérés", les producteurs du village réalisent collectivement la pesée, le gardiennage et le chargement du coton dans des véhicules de transport en vue de son acheminement vers les usines d'égrenage[168]. La coordination et le suivi de ces opérations à l'échelle communale sont assurés par l'union communale des producteurs. Aux niveaux départemental et national, cette coordination relève des responsabilités respectives des unions départementales des producteurs et de la fédération des unions des producteurs du Bénin[169]. La coordination assurée au niveau des différentes organisations faîtières dans le cadre de la fourniture des services collectifs peut être aussi considérée comme un élément de proximité organisationnelle des acteurs du réseau.

[168] Les groupements villageois à travers leurs secrétaires tiennent des documents de suivi des achats et des évacuations de coton graine. Ces données leur permettent de procéder au paiement des producteurs après prélèvement des crédits intrants.

[169] Au niveau national, d'autres institutions récemment mises en place participent à la gestion de la filière. Il s'agit de la Coopérative d'Approvisionnement et de Gestion des Intrants Agricoles du Bénin, l'Association Interprofessionnelle du Coton et la Centrale de Sécurisation des Paiements et de Recouvrement pour la filière coton. Au sein de ces institutions, les représentants des organisations du réseau des GV se trouvent impliqués aux côtés de ceux d'autres d'acteurs concernés par les activités de la filière.

Le suivi de la pesée du coton sur les "marchés autogérés" par les GV et les représentants de l'union communale permet d'évaluer et de répartir les écarts de poids constatés entre le village et l'usine. Les écarts positifs de poids souvent constatés donnent lieu à la fin de la campagne de commercialisation à des ristournes réparties aux producteurs villageois, au prorata de leurs ventes respectives. Dans plusieurs villages, ces ristournes sont en partie ou entièrement orientées par le GV, vers des investissements collectifs. Les services collectifs fournis par les GV et les organisations faîtières lors des opérations de distribution d'intrants et de commercialisation de coton-graine leur donnent droit à des frais de prestation qui leur sont payés à la fin de la campagne (voir annexe 11). Les frais de prestation des GV sont aussi orientés vers des investissements collectifs des villageois.

Les ressources collectives générées par les activités cotonnières permettent aux GV de financer des équipements pour l'usage de leurs membres. Dans les communes de Glazoué et de Savalou, 86 et 2% de ces équipements sont constitués respectivement de magasins de stockage d'intrants et de bascules. Tout comme les services de distribution d'intrants et de commercialisation de coton-graine en général, il s'agit de biens de club destinés à la consommation des producteurs membres de GV. A l'instar des groupements villageois, certaines unions communales de producteurs réalisent grâce aux ressources générées par les activités cotonnières, des actions de production de biens collectifs au profit des producteurs de leur territoire. Ces actions concernent surtout la construction de sièges (bureaux et salles de réunion) et l'acquisition de matériels roulants (véhicules légers, camions).

Les ressources collectives des GV leur permettent aussi d'intervenir dans le financement des initiatives de production collective de leur population. Les actions à travers lesquelles les GV participent à cette production collective sont en particulier, celles relatives à la mise en place des infrastructures socio-communautaires. Dans les communes de Glazoué et de Savalou par exemple, ces actions prennent en compte la construction d'infrastructures scolaires et sanitaires, l'aménagement de marché et de pistes de desserte rurale, la mise en place des équipements de fourniture d'eau potable, l'installation de caisses d'épargne-crédit... (voir tableau 3.3).

Tableau 3.3 : Quelques interventions des GV dans la mise en œuvre des initiatives locales de production collective.

Commune	Arrondissement	Localisation du/des GV	Actions concernées	Appui du GV	Année
Savalou	Lahotan	Tous les villages	Installation de réseau d'adduction d'eau	Cofinancement (400 000 FCFA)	1998
			Aménagement de la voie Koutago-Lahotan	Aide à la mobilisation du cofinancement	1999
	Ouèssè	Tchogodo	Construction du local d'une caisse d'épargne-crédit	Cofinancement (300 000 F CFA)	2001
Glazoué	Ouèdèmè	Kpota	Installation d'une Caisse Rurale d'Epargne et de Prêt (CREP)	Cofinancement (100 000 FCFA)	1996
		Yagbo	Aménagement de hangars au marché	Cofinancement (120 000 F CFA)	1998
	Gomé	Gomé	Réhabilitation des bureaux de l'arrondissement	Cofinancement	2002
	Magoumi	Magoumi	Construction de module de classe pour le collège de l'arrondissement	Cofinancement	2004

Source : Données de l'étude.

Ainsi, au-delà des biens produits au sein des GV pour la consommation exclusive de leurs membres, ces organisations s'impliquent dans les initiatives de production collective qui profitent aux populations de leur milieu. Dans nombre de localités, elles arrivent à cofinancer des réalisations mises en œuvre par les populations avec l'appui d'autres partenaires (pouvoir public, ONG, bailleurs...)[170] dans le domaine de la production de biens collectifs. Cette situation qui confère un dynamisme particulier aux localités cotonnières suscite un intérêt relativement important des partenaires, notamment les bailleurs de fonds, pour y assister les populations dans la conduite de leurs initiatives de production collective.

Cet intérêt des partenaires est surtout dû à l'importante capacité de mobilisation de cofinancement dans les localités cotonnières. Au-delà des appuis financiers apportés

[170] Ces organisations paysannes constituent aux yeux des partenaires, des interlocuteurs valables dans le cadre de la participation des populations locales au choix et à la mise en œuvre de programmes de développement dans les villages. Les leaders desdites organisations sont de ce fait incontournables dans la conduite d'actions de développement dans nombre de villages cotonniers. Leur poids dans les décisions concernant le bien-être des populations villageoises leur confère une tacite légitimité qui fait souvent écran à celle des représentants officiels que sont les chefs de village.

collectivement par les membres des GV, les populations de ces localités ont pris l'habitude d'organiser des cotisations individuelles en vue de mobiliser la participation financière locale aux initiatives en développement du milieu. Cette réalité des zones cotonnières est rendue possible par le fait que, le coton offre à tous les producteurs villageois, la possibilité d'accéder pendant la même période, à des revenus groupés. Lors des paiements des recettes cotonnières en effet, il est procédé au prélèvement (à la source) des cotisations collectivement décidées par l'ensemble des villageois dans le cadre du financement de leurs initiatives de production collective. Ainsi, en dehors de la fourniture par les paysans eux-mêmes de biens collectifs dans le domaine de la production agricole, la dynamique cotonnière favorise un apprentissage d'action collective dans les villages concernés.

Tout comme les groupements villageois, les unions communales des producteurs arrivent à participer dans nombre de localités cotonnières, au financement de la production collective des populations de leur territoire. A Glazoué par exemple, l'union communale des producteurs avait participé en 1997, au financement de la mise en place d'une radio communautaire qui devait desservir les populations de son territoire[171]. Les actions à travers lesquelles les unions communales de producteurs participent à la production collective sur leur territoire sont souvent relatives à la mise en place des équipements à caractère communal ou inter-villageois. Ainsi, dans la commune de Dassa-Zoumé (Collines), des infrastructures scolaires (modules de classes) ont été réalisées en 1998 dans les trois collèges d'enseignement général du territoire[172], avec le soutien financier de l'union communale des producteurs.

La décision de procéder à des réalisations collectives n'est en général pas prise de façon hasardeuse dans les GV et les unions de producteurs. Les propositions émanant des premiers responsables sont étudiées à l'intérieur du conseil d'administration. En cas de décisions favorables du conseil, les actions à mener sont planifiées et inscrites au programme d'activités de l'organisation. Elles sont aussi financièrement évaluées et mentionnées dans les propositions de budget. Les propositions d'actions sont ensuite présentées en assemblée générale, à l'ensemble des membres qui procèdent à leur analyse. Ce n'est qu'après la décision favorable de l'assemblée générale que les actions sont réalisées. La mise en œuvre de celles-ci les amène à mobiliser des ressources bénévoles (participation des membres), du personnel rémunéré (cas des organisations faîtières en particulier), des ressources marchandes (revenus d'activités) et parfois des ressources non

[171] Il s'agit de la radio communautaire "Dassa-Glazoué".
[172] Il s'agit des collèges d'enseignement général de Dassa-Zoumé, de Gbaffo et de Panouian.

marchandes (subventions éventuelles des partenaires d'appui). Ces éléments mettent en relief la capacité des organisations du réseau des groupements villageois à produire des biens collectifs à partir de plusieurs types de ressource et d'un apprentissage autour de la gestion de ces derniers.

La mise en place des organisations du réseau des groupements villageois dans le cadre du transfert par les institutions étatiques de certaines compétences en matière de production et de gestion de services agricoles met en relief un mécanisme de décentralisation sectorielle, en particulier dans les localités cotonnières (cas des communes de Glazoué et de Savalou). Ce mécanisme a favorisé l'émergence d'un cadre de proximité (système associatif) dans la fourniture de biens collectifs en milieu rural. Le fonctionnement du système donne lieu aux niveaux des villages et des communes, à une double dynamique collective de production. La première permet la fourniture aux membres des organisations du réseau des services collectifs dans le domaine de la distribution d'intrants et de commercialisation de coton-graine. La deuxième dynamique donne lieu à une production de biens collectifs à l'usage des populations des territoires sur lesquels opèrent les organisations. Il s'agit en particulier d'une production collective dans le domaine de la mise en place d'infrastructures socio-communautaires. Ces éléments amènent à la conclusion selon laquelle, la proximité constitue un facteur de production de biens collectifs dans un contexte de décentralisation.

En créant chez les populations des localités concernées, une habitude de participation aux initiatives de production de biens collectifs, la dynamique cotonnière favorise l'apprentissage de l'action collective. A travers la participation des producteurs au choix et à la mise en œuvre de décisions de production collective, cette dynamique donne lieu à la mobilisation d'une diversité de ressources et à un apprentissage des acteurs autour de la gestion de celles-ci. Au-delà de la filière cotonnière, l'organisation des populations du monde rural autour d'autres activités agricoles donne t-elle lieu à une dynamique de production de biens collectifs ?

3.2.3.2- Dynamique collective de production des Groupements à Vocation Coopérative (GVC)

Inspiré du modèle des GV, les groupements à vocation coopérative sont mis en place par les acteurs villageois autour d'autres activités productives autres que le coton. A travers ces organisations, les acteurs villageois participent à une dynamique de production de biens collectifs dans leur milieu. Ce sous paragraphe étudie cette dynamique à partir des caractéristiques des principaux types de GVC rencontrés sur les territoires étudiés.

L'émergence spectaculaire des groupements à vocation coopérative dans les villages béninois à partir du milieu des années 1990 a deux principales origines. En zones cotonnières, le manque d'intérêt des dirigeants des organisations du réseau GV à l'égard des autres productions que le coton a amené certains paysans à s'inspirer du fonctionnement de ce réseau pour mettre en place un autre type de groupement, afin de promouvoir les productions laissées à la marge. Par ailleurs, les partenaires au développement, en particulier les ONG et le Centre d'Actions Régionales pour le Développement Rural (CARDER) ont profité du climat de liberté d'association intervenu avec les changements institutionnels (libéralisme et démocratie) de 1990, pour encourager les acteurs ruraux, en particulier les femmes, à se rassembler dans de petits groupements afin de promouvoir leurs activités économiques et des intérêts qui leur sont propres.

Les activités autour desquelles les villageois s'organisent au sein des groupements à vocation coopérative sont diverses[173]. Les GVC les plus actives sur les territoires étudiés peuvent être distingués suivant trois principaux types d'activité. Il s'agit des groupements de riz, des groupements de transformation et des groupements d'ananas[174]. Contrairement aux deux premiers types qui se structurent au niveau villageois, le dernier regroupe les producteurs du même arrondissement (tableau 3.3).

[173] Il s'agit entre autres de la transformation agro-alimentaire (production du gari et de ses dérivés, extraction de l'huile de palme,…), la production sur champs collectifs de produit divers (manioc, soja, maïs,…), l'aménagement et la mise en valeur de bas-fond pour la riziculture et le maraîchage, la commercialisation de produits (maïs, arachide, noix de cajou, ananas...), l'élevage, la pêche, la pisciculture, l'épargne- crédit...

[174] Les groupements de transformation existent à la fois dans l'Atlantique et dans les Collines, du fait de la présence des activités de transformation dans ces deux départements. Les groupements de riz ne sont pas rencontrés dans l'Atlantique où la production du riz est quasi-inexistante, du fait de l'absence de bas-fond aménageable pour cette culture. Ces groupements sont répandus à Savalou et surtout à Glazoué (Collines) qui regorgent de bas-fonds aménageables pour la riziculture. Quant aux groupements d'ananas, ils se rencontrent seulement dans le département de l'Atlantique qui constitue une importante zone agro-écologique pour la culture. Ces groupements sont inexistants dans les Collines, département non propice à la culture.

Tableau 3.4 : Caractéristiques des principaux types de GVC.

Type de GVC	Mode d'exploitation	Production collective		Structuration en organisation faîtière (réseau)
		Biens de club	Biens à usage de la communauté	
Groupements de riz	-Souvent individuel - Rarement collectif	- Bas-fonds aménagés. - Savoir-faire de production - Magasins, décortiqueuses à riz.	Rare	Limité au cas de l'Union des Riziculteurs du Zou (UNIRIZ/Glazoué)
Groupements de Producteurs d'Ananas de l'Arrondissement	-Individuel	- Savoir-faire de production. - Caution solidaire pour le crédit. -Approvisionnement en intrants et commercialisation groupée d'ananas. - Matériels de traitement (pulvérisateurs)	Limité au cas isolé: Cofinancement d'une infrastructure scolaire en 2003 à Colli/Toffo.	-Union des Groupements de Producteurs d'Ananas (UGPA) de Toffo. -Union de Groupements de Producteurs d'ananas du Bénin
Groupements de transformation	- Collectif (en général)	- Savoir-faire de production. - Infrastructures (magasins, ateliers) - Equipements de transformation (moulins, presses, rappeuses)	Limité aux cas isolés : Cofinancement de l'installation d'une caisse d'épargne à Tchogodo/Savalou.	Rare Cas isolé à Hinvi (Allada)

Source : Données de l'étude.

Les GVC ont un fonctionnement qui varie suivant le type d'activité. Dans les Collines, la plupart des groupements de riz fonctionnent selon un mode d'exploitation individuel. Les membres du groupement exploitent un même site de production qu'ils aménagent collectivement au départ. Suivant ce mode d'exploitation, le riz est produit sur des casiers individuels installés sur des bas-fonds aménagés et gérés collectivement. En vertu des règles de fonctionnement de l'organisation, chaque membre est tenu à la fin de chaque campagne agricole, de remettre une part définie de sa production au groupement. Certains groupements en début d'activités fonctionnent selon un mode d'exploitation collective. Dans ce cas, la production est entièrement collective et une partie du produit récolté est répartie aux membres à la fin de la campagne. L'autre partie est conservée et commercialisée en vue de l'alimentation du compte du groupement. Les fonds issus des prélèvements de parts de production individuelle ou de la part conservée de production collective permettent aux GVC d'investir dans des infrastructures ou équipements collectifs

(magasins, décortiqueuses à riz). Au-delà de ces derniers, la participation des acteurs aux activités des groupements leur permet de bénéficier des biens collectifs tels que les avantages liés aux aménagements de bas-fond (maîtrise de l'eau par exemple) et le savoir-faire technique de production.

Les groupements de production d'ananas fonctionnent essentiellement suivant un mode d'exploitation individuel. Ces groupements ont été créés par les producteurs d'ananas dans certains arrondissements du département de Atlantique (ceux d'Allada et deToffo en particulier) afin d'assurer collectivement des services d'appui à la production. Il s'agit entre autres de l'accès à la formation sur les techniques de production, de récolte et de conditionnement ; l'acquisition et l'usage en commun de matériels de traitement (pulvérisateurs d'insecticide) ; l'accès au crédit[175] ; l'approvisionnement en intrants et la commercialisation groupée des produits. Ainsi, les membres procèdent dans le cadre de ces organisations, à une production de biens collectifs pour leur propre usage. En procédant à l'organisation des services d'approvisionnement en intrants et de commercialisation de produits, ces organisations ont un fonctionnement qui est proche de celui des groupements villageois.

Au sein des groupements de transformation, les acteurs opèrent en général suivant un mode d'exploitation collectif. De taille souvent réduite[176] (moins de la dizaine), les groupements de transformation sont composés de femmes associées pour réaliser en commun certaines productions agro-alimentaires (gari, huile de palme, huile d'arachide, ..)[177]. Les revenus d'activités de ces groupements sont en bonne partie épargnés et orientés plus tard dans les investissements collectifs. Il s'agit essentiellement des infrastructures (magasins, ateliers) et des équipements de transformation (moulins, presses, râpeuses). A l'instar de ceux-ci, le savoir-faire de transformation constitue un bien collectif généré par les activités de ces groupements pour les membres.

Les biens collectifs produits par les GVC sont essentiellement destinés à la consommation exclusive de leurs membres (biens de club). Dans leur ensemble, ces organisations ne disposent pas de moyens suffisants pour s'impliquer à l'image des groupements villageois des zones cotonnières dans le financement des initiatives de

[175] La vente étant organisée de façon groupée, le remboursement des crédits individuels se fait par prélèvement (à la source) sur les recettes individuelles, par les responsables du groupement.

[176] Les groupements de riz et les groupements d'ananas ont en revanche une taille généralement élevée (très souvent au-delà de la vingtaine).

[177] Ces groupements font partie de ceux qui sont désignés sous le vocable de « groupements de femme » (GF), car ils sont constitués essentiellement de femmes.

production collective des populations de leur localité[178]. Cette pratique reste limitée chez les GVC à quelques exceptions. C'est le cas du groupement de producteurs d'ananas de l'arrondissement de Colli (Toffo) qui a cofinancé en 2003, la construction d'un module de classes au sein d'une école primaire de sa localité. Dans les Collines, cette pratique a été rencontrée chez les groupements de transformation de Tchogodo (Savalou). Lors des opérations liées à l'installation d'une caisse d'épargne et de crédit pour la population de cette localité en 2001, les groupements de transformation du village[179] avaient apporté chacun une participation financière allant de 10 à 100 000 F CFA.

Pour conduire des actions de production collective qui dépassent les capacités des groupements isolés, les GVC sont parfois amenés à se structurer en organisation faîtière. Dans le cas de la production d'ananas, les groupements de quelques arrondissements de la commune de Toffo se sont organisés vers la fin des années 1990, en Union des Groupements de Producteurs d'Ananas de la commune de Toffo (UGPAT). C'est dans le cadre de cette union qu'est assurée la coordination des activités telles que la négociation de crédit de campagne, l'approvisionnement en intrants et la recherche de débouchés aux produits. Les succès enregistrés par les activités de l'union ont fait étendre la dynamique des organisations de production d'ananas à d'autres communes du sud du pays dont celles d'Allada en particulier. C'est dans ce cadre que le réseau des Unions de Groupements de Producteurs d'Ananas du Bénin (UGPAB) est créé en 2003.

Dans la production rizicole, la structuration des GVC en organisation faîtière constitue actuellement un phénomène peu répandu. Le cas le plus significatif enregistré dans les Collines est celui de l'Union des Riziculteurs du Zou (UNIRIZ). Constituée au milieu des années 1990, cette union regroupe les groupements de riz de plusieurs villages dans les communes de Glazoué, Savalou, Dassa-Zoumè et Savè (Collines). La coopération des paysans riziculteurs dans le cadre de cette union leur avait permis d'installer à Glazoué un centre de mécanisation agricole équipé de tracteurs et de décortiqueuses à riz. Ce centre était censé assurer la prestation de service en travaux de labour et en décorticage du riz, prioritairement aux groupements membres.

Dans le secteur des transformations agro-alimentaires, la structuration des GVC en organisation faîtière est pour l'instant limitée à des cas isolés comme celui de l'arrondissement de Hinvi (Allada) où elle a permis la réalisation d'importantes actions de

[178] Les filières de production autour desquelles s'organisent les GVC manquent encore de débouchés fiables, ce qui ne favorise pas la situation financière de ces derniers.
[179] Il s'agit des groupements de production de gari.

production collective. Les groupements de transformation de cet arrondissement se sont en effet organisés en 1996, en une union dont les activités ont permis la construction d'une salle de réunion, la mise en place d'une caisse d'épargne et de Crédit...

La structuration des GVC en réseau est motivée par le besoin de mettre à la disposition de leurs membres, des biens collectifs dont la production dépasse les capacités des petits groupements isolés. Ce motif est utilisé par les GVC pour mobiliser leurs membres à participer à la production du réseau. Le processus qui a conduit à l'émergence du réseau des Unions de Groupements de Producteurs d'Ananas du Bénin montre que, la capacité d'un réseau à apporter de solutions aux besoins prioritaires des acteurs en matières de biens collectifs constitue un facteur à la base de son extension.

Les groupements à vocation coopérative (et leurs réseaux) apparaissent des espaces de coopération à travers lesquels les acteurs s'associent pour conduire des actions de production collective liées au développement de leurs productions agricoles ou agro-alimentaires. Ils constituent des cadres de proximité organisationnelle entre acteurs associés dans ces secteurs de production. A la différence des GV, les biens collectifs produits dans le cadre des activités de ces organisations sont essentiellement destinés à l'usage exclusif de leurs membres (biens de club). L'investissement des GVC dans des initiatives de production collective des communautés villageoises est peu fréquent. La production collective des GVC fait intervenir l'usage de ressources marchandes (revenus d'activité), de ressources non marchandes (cotisation des membres par exemple) et de ressources non monétaires (activités bénévoles des membres). Ceci met en relief la diversité des ressources mobilisées dans cette production.

A travers les initiatives des organisations du réseau des groupements villageois et celles des groupements à vocation coopérative, les analyses de ce paragraphe ont montré que les activités agricoles et agro-alimentaires constituent des supports importants pour la production locale de biens collectifs en zone rurale. Ces analyses ont mis en relief par ailleurs, la capacité des organisations paysannes, en particulier celle des GV, à produire des biens collectifs à partir d'une diversité de ressources et d'un apprentissage des acteurs autour de la gestion de celles-ci. Dans les localités cotonnières, les activités des organisations du réseau des GV font l'objet d'une double dynamique de production collective. La première donne lieu à la fourniture de services aux adhérents dans les domaines de l'approvisionnement et de la commercialisation du coton-graine. Il s'agit des

biens collectifs produits par les GV pour la consommation exclusive de leurs membres (biens de club). A travers la deuxième dynamique, les GV (et leurs unions communales) consacrent des ressources au financement de la production collective de leurs communautés villageoises. Dans le cadre de cette production, l'activité cotonnière favorise la mobilisation de la participation financière des membres de GV, grâce au prélèvement sur leurs recettes à l'issue des ventes groupées de coton-graine en fin de campagne agricole. L'activité cotonnière peut donc être considérée comme un facteur d'apprentissage d'action collective. Dans le cas des GVC, la production collective concerne en général des biens destinés à l'usage exclusif des adhérents (biens de club). L'implication de ces organisations dans les actions liées à la production collective de leurs communautés villageoises constitue un phénomène peu fréquent. Les activités des GV et des GVC mettent en évidence l'incidence favorable de la proximité sur la production locale de biens collectifs, dans un contexte de libéralisation des initiatives dans le domaine. Le paragraphe suivant analyse cette incidence à travers l'étude de la dynamique des organisations de fourniture de services à caractère marchand.

3.2.4- Dynamique de production des organisations de fourniture de services collectifs à caractère marchand

Les organisations de fourniture de services collectifs à caractère marchand désignent ici les organisations qui opèrent en assurant aux populations, la satisfaction à moindres coûts de certains besoins essentiels non suffisamment couverts ni par le secteur public ni par le marché. Sur les territoires étudiés, les organisations concernées sont surtout celles qui interviennent dans la gestion des équipements de fourniture de services socio-communautaires. Il s'agit en particulier des comités de gestion de formation sanitaire et des Associations d'Usagers d'Eau (AUE). L'étude de la dynamique collective de production de ces organisations constitue l'objectif de ce paragraphe.

3.2.4.1- Dynamique collective de production des comités de gestion de formation sanitaire

Les comités de gestion de formation sanitaire sont des organisations composées essentiellement de représentants choisis par les populations locales pour participer à la gestion de leurs centres de santé aux côtés des responsables de ces derniers. Sous l'impulsion des autorités publiques béninoises, ces comités ont été mis en place dans les

années 1990 au niveau des centres de santé du pays, afin de faire contribuer les usagers de soins à leur fonctionnement et à leur gestion. Les actions menées par les acteurs dans le cadre de ces organisations donnent-elles lieu à une production locale de biens collectifs ? A travers cette question, la dynamique collective de production de ces comités sera analysée dans ce sous paragraphe.

L'idée de mettre en place les comités de gestion de formation sanitaire est née à partir des résolutions d'un sommet régional de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) connues sous l'appellation de « l'initiative de Bamako ». Adoptée en 1987 lors du 37ème comité régional de l'OMS par les ministres de santé africains réunis au Mali, l'initiative de Bamako vise à favoriser l'accès aux soins primaires pour l'ensemble de la population dans les pays en développement (voir annexe 12). Ces résolutions ont depuis quelques années conduit à l'abandon de la gratuité et de la préférence historique pour le financement budgétaire de la santé dans les pays pauvres. Elles mettent l'accent sur le principe du recouvrement des coûts et de la participation communautaire dans ces pays[180].

Les résolutions de l'initiative de Bamako se sont traduites au Bénin à travers l'installation à Cotonou de la Centrale d'Achat des Médicaments (CAME) et la mise en place au niveau des centres publics de santé, de comités de gestion de formation sanitaire. Suivant le niveau territorial desservi par la formation sanitaire, ces comités sont actuellement dénommés « Comité de Gestion de l'Arrondissement » (COGEA) et « Comité de Gestion de la Commune » (COGECOM). Dans le pays, des comités de gestion de formation sanitaire ont également été mis en place dans des villages qui disposent d'Unité Villageoise de Santé (UVS). C'est le cas par exemple des villages Sowé, Haya, Madéoungbé et Yagbo (commune de Glazoué) et Sozoumè, Govi et Kpakpavissa (commune de Savalou)[181].

Les comités de gestion de formation sanitaire travaillent à la création des conditions liées au bon fonctionnement des centres de santé de leur localité. Dans ce cadre, ils participent à la programmation, au suivi et à l'évaluation des activités des centres. Ils s'occupent en particulier du suivi des activités de vente des médicaments « sous nom générique » au niveau des centres de santé. En effet, ils participent à la commande des

[180] Dans ces pays, les services de santé faisaient partie des services publics dont l'offre était jusque là supposée gratuite, sans réelle contre partie directe des usagers de soin. Le financement de ces services était assuré à travers le budget national. Les difficultés des Etats à faire face à leurs engagements, avec la crise économique des années 1980 les ont amenés à remettre en cause ce principe de la gratuité de l'offre publique et à chercher à faire contribuer les usagers au financement des services de soin.

[181] Cela correspond respectivement à 40 et 30% des villages étudiés à Glazoué et Savalou dans les Collines.

médicaments et supervisent leur gestion, notamment en veillant au respect des tarifs et à l'absence de "vente illicite".

Dans le cadre de leurs activités, les comités de gestion procèdent souvent au recrutement de personnels rémunérés engagés à titre de contractuels. Il s'agit en particulier des agents utilisés pour la vente des médicaments et le gardiennage. Dans des cas d'insuffisance de personnel de soin (Aides-soignants, infirmiers, sages-femmes), les comités de gestion financent sur leurs budgets, le recrutement d'agents occasionnels. Les comités de gestion d'unités villageoises de santé (UVS) sont en général confrontés à cette réalité, au démarrage des activités de leurs centres. C'est le cas par exemple à Madéoungbé (Glazoué) et à Govi (Savalou) où les comités de gestion de l'UVS ont fait former des personnes choisies au sein de la communauté villageoise pour servir en qualité d'agents aides-soignants, en attendant que leurs unités ne soient pourvues en agents qualifiés par l'Etat.

Sur le territoire communal, les comités de gestion de formation sanitaire constituent de petits groupes d'acteurs dont les membres sont issus d'un réseau de représentants désignés par les populations à la base (voir annexe 12). Les membres de ce réseau assurent pour le compte de la population locale, la production de biens collectifs dans le domaine des services d'appui aux activités de soins de santé sur leur territoire. Ces éléments mettent en relief des rapports de proximité organisationnelle entre les membres de ce réseau. La taille réduite des comités de gestion de formation sanitaire peut être considérée comme un facteur d'amélioration de la participation de la population locale à la production collective (Olson, 1965).

Les comités de gestion de formation sanitaire financent leurs activités sur les ressources marchandes provenant des activités de vente des médicaments et des actes médicaux[182]. Outre ces types de ressource, le centre communal de santé bénéficie de contributions mensuelles des centres de santé d'arrondissement dans une proportion de 10% des recettes de ceux-ci. Ces contributions permettent au comité de gestion du centre communal de gérer les activités communes (formation et recyclage des agents, appui financier aux centres en déficit, frais de déplacement pour approvisionnement groupé des médicaments, mise en place d'infrastructures et acquisition d'équipements...)[183]. Dans l'exercice de leurs activités, les comités de gestion de formation sanitaire font aussi usage

[182] Recettes issues de la vente des carnets de soins, des frais d'hospitalisation...

[183] Le comité de gestion de la formation sanitaire du niveau communal assure la coordination des comités de gestion des formations d'arrondissement.

des ressources non marchandes telles que les apports de l'Etat, de la commune et d'autres partenaires (ONG, programmes de coopération bilatérale et multilatérale). Ils bénéficient par ailleurs de ressources non monétaires constituées par les activités bénévoles des membres[184]. Ces éléments mettent en relief la production de biens collectifs à partir de l'usage d'une diversité de ressources par les comités de gestion de formation sanitaire.

Outre les coûts variables liés à l'acquisition de médicaments et outils de gestion et les coûts de fonctionnement régulier, les comités de gestion de formation sanitaire consacrent souvent des fonds à la réalisation d'infrastructures ou à l'acquisition d'équipements dans les centres. C'est le cas par exemple dans les arrondissements de Sèhouè et de Sey (Toffo). A Sèhouè, les investissements liés à la construction de la clôture et de l'appatam du centre ont été réalisés respectivement en 1996 et en 2002, avec un financement prévu au budget du COGEA. A Sey, le comité de gestion a financé sur son budget en 2002, la construction de la clôture du centre de santé de l'arrondissement. Dans plusieurs projets d'infrastructures sanitaires financés par des partenaires d'appui, les fonds des comités de gestion sont souvent mobilisés pour le cofinancement local. La construction de la clôture du centre de santé de l'arrondissement de Ouessè (Savalou) en 2001 constitue une illustration de cette réalité. Les comités de gestion de formation sanitaire apparaissent comme des outils de participation locale à la production de biens collectifs dans le domaine de la santé.

Les décisions des comités de gestion de formation sanitaire en matières d'investissements (infrastructures notamment) sont en général soumises à l'approbation de l'autorité sanitaire de la commune (le médecin-chef). Pour réaliser un investissement, le comité de gestion en informe le médecin-chef. En cas d'avis favorable, l'action à réaliser doit être inscrite dans la proposition de budget du comité. Ce budget est soumis à l'analyse et à la décision de l'assemblée générale de tous les membres des comités de gestion du territoire communal réunis en session budgétaire annuelle[185]. Au cas où une action initiée par un comité de gestion se révèlerait inopportune, elle peut déjà être rejetée avec l'avis défavorable du médecin-chef. Ce cas s'est présenté en mai 2003 à Lissègazoun (Allada) où le chef d'arrondissement avait sollicité le concours du COGEA pour le cofinancement de

[184] Il est toutefois accordé aux membres de COGECOM et de COGEA, un intéressement pour les frais de transport liés à leurs activités planifiées. Les membres ayant effectivement participé aux activités bénéficient aussi des avantages liés au monitorage semestriel.

[185] Au cours de cette session, chaque comité de gestion présente son budget à l'appréciation de l'assemblée, en présence du médecin-chef et du comptable central des formations sanitaires de la commune. C'est à l'issue de cette assise que les comités de gestion peuvent engager des fonds dans les actions retenues.

la réhabilitation de ses bureaux. Une demande instruite dans ce sens par le COGEA auprès du médecin-chef a été rejetée par celui-ci. Ce dernier avait en effet estimé qu'il ne s'agissait pas d'une action liée à la santé des populations.

Il apparaît à la lumière de ces éléments que la production collective des comités de gestion de formation sanitaire donne lieu à un apprentissage de leurs membres autour de la gestion des ressources. Elle fait intervenir par ailleurs un processus de décision collective à travers lequel, les responsables de formation sanitaire exercent un réel contrôle. Même si les populations locales sont associées à travers leurs représentants à la gestion des affaires liées à leur santé, elles n'ont pas l'entière autonomie dans les prises de décisions. Les responsabilités exercées par ces représentants au sein des comités de gestion de formation sanitaire mettent en relief, une délégation dans le domaine des services d'appui aux activités de soin de santé.

Les comités de gestion de formation sanitaire apparaissent comme des organisations à travers lesquelles, les populations coopèrent (par le biais de leurs représentants) à la production locale de biens collectifs dans le domaine des services d'appui à l'amélioration des soins de santé. La dynamique collective de ces organisations met en relief l'incidence favorable de la proximité organisationnelle sur la production locale de biens collectifs, dans un contexte de libéralisation des initiatives dans le domaine. Les analyses du paragraphe mettent en évidence, la capacité de ces organisations à produire des biens collectifs grâce à la mobilisation d'une diversité de ressources et à un apprentissage des acteurs autour de la gestion de celles-ci. Au nombre des ressources mobilisées dans la production collective des comités de gestion, les ressources marchandes jouent un important rôle pour la continuité du processus de production. Ce dernier fait intervenir un mécanisme de décision collective à travers lequel, les responsables de formation sanitaire (responsables de service de l'Etat) jouent un rôle de contrôle. La participation conjointe des responsables de services publics et des représentants des populations locales à la prise de décisions de production collective dans le domaine des services d'appui à l'amélioration des soins de santé met en relief, l'existence d'une gouvernance locale dans le domaine. Au-delà de la santé des populations, l'approvisionnement en eau potable constitue un secteur dans lequel interviennent des organisations de fourniture de services à caractère marchand sur les territoires étudiés. La mobilisation des acteurs dans le cadre de ces organisations donne t-elle lieu à une dynamique collective de production au niveau local ?

3.2.4.2- Dynamique collective de production des organisations de gestion des ouvrages hydrauliques

La mise en place des organisations de gestion de systèmes de distribution d'eau potable en zones rurales à partir des années 1990 répond à un objectif de responsabilisation des populations et de pérennisation des services d'eau. Dans le cadre de cet objectif, les populations locales sont amenées à se mobiliser au sein des organisations de gestion d'ouvrages hydrauliques afin d'assurer de façon collective, les services liés à leur approvisionnement en eau potable. L'étude de la dynamique collective de production de ces organisations constitue l'objectif de ce sous-paragraphe.

Depuis plusieurs années et notamment pendant les années 1980, des ouvrages d'approvisionnement en eau potable ont été construits par les pouvoirs publics en milieu rural béninois[186]. Dans le cadre de l'implantation de ces ouvrages, les communautés bénéficiaires n'ont pas été suffisamment associées, ni suffisamment préparées à leur entretien. Il s'en est suivi un manque d'appropriation des populations, qui s'est exprimé par l'abandon des ouvrages en cas de panne et le recours à l'utilisation de sources d'eau non potable. Face à cette situation, le Bénin a adopté en 1992 une stratégie nationale d'alimentation en eau potable. Cette stratégie a pour objectif, l'implication des populations du monde rural dans tout le processus d'appropriation de l'alimentation en eau potable. Les principes fondamentaux de cette stratégie sont entre autres : la décentralisation du processus de prise de décisions, la participation des communautés à l'investissement et à la gestion des points d'eau...

Dans le cadre de la stratégie, la demande des communautés est le point de départ du processus de réalisation des ouvrages. Les communautés doivent pouvoir faire elles-mêmes, le choix du type d'ouvrage d'eau à réaliser chez elles. Pour se donner la capacité d'assurer l'entretien, la maintenance et le renouvellement des ouvrages, l'eau fournie par ces derniers est mise en vente par les communautés.

La concrétisation de la volonté d'améliorer les systèmes d'alimentation en eau potable se traduit par l'adhésion des communautés à la réalisation des ouvrages (à travers leur contribution financière), la mise en place de structures de gestion chargées de l'entretien et de la maintenance des ouvrages ainsi que par la promotion de l'hygiène et de l'assainissement autour de ces derniers. La structure de gestion représente la population

[186] Ces ouvrages accessibles à toute la population villageoise ont des caractéristiques de biens collectifs. Leur non-exclusion et leur rivalité font d'eux, des biens communs (Ostrom, 1990 ; Hounmènou, 2006).

locale pour gérer les problèmes d'eau. Dans le cas des ouvrages complexes comme une "Adduction d'Eau Villageoise" ou un "Poste d'Eau Autonome", cette structure prend la forme d'une Association des Usagers d'Eau (AUE) (voir annexe13).

L'AUE est une association volontaire regroupant l'ensemble des villageois usagers du système d'adduction d'eau potable qui résident sur le territoire desservi par ce dernier. Les missions de cette association consistent à promouvoir et préparer la réalisation de l'adduction d'eau villageoise (en particulier en mobilisant la participation de la communauté à l'investissement initial), gérer les équipements pour assurer à travers la vente de l'eau (au volume) leur renouvellement... Il s'agit pour cette association d'assurer de façon pérenne, le service collectif de distribution d'eau potable sur son territoire.

De par sa structuration (annexe13), l'AUE est constituée d'un réseau d'acteurs locaux assurant collectivement la gestion d'un système de distribution d'eau potable. Ce réseau dispose d'une communauté d'usagers d'eau (à sa base) et des dispositifs de coordination de la production collective (comité de gestion, comités de point d'eau, comité directeur)[187]. Elle apparaît donc comme un cadre de proximité organisationnelle au sein duquel les acteurs locaux coopèrent à la production collective de services liés à la distribution d'eau potable.

Pour la gestion quotidienne de l'ensemble du système d'adduction d'eau villageoise, le comité directeur utilise le service d'un exploitant salarié[188] qu'il suit dans ses fonctions. L'exploitant s'occupe de la production, du traitement et de la distribution de l'eau. Il réalise aussi pour le compte du comité directeur, le contrôle des fontainiers, le relevé des compteurs et le recouvrement des recettes issues de la vente de l'eau. Dans ce système de gestion, les activités des membres du comité directeur et des comités de point d'eau sont bénévoles[189]. Dans certains cas, l'exploitation de l'ensemble du système est confiée par le comité directeur à un opérateur indépendant (exploitant-fermier), à travers

[187] Dans le cas du poste d'eau autonome caractérisé par un seul point de distribution (fontaine), la coordination du système est assuré par un comité de gestion. Dans le cas d'une adduction d'eau villageoise caractérisée par la distribution d'eau à travers plusieurs fontaines, la coordination du système est assurée aux niveaux de celles-ci par des comités de points d'eau. La coordination de l'ensemble du système est dans ce dernier cas assurée par le comité directeur.

[188] Celui-ci est sélectionné sur test de recrutement et formé par la direction de l'Hydraulique, avant d'être mis à la disposition du comité directeur qui le rémunère.

[189] Toutefois, les membres du comité directeur peuvent bénéficier des frais de mission et des primes de rendement à la fin de chaque exercice. De même, les membres des comités de point d'eau bénéficient d'une prime annuelle que leur octroient les assemblées des usagers de Borne Fontaine, à partir des excédents de leurs comptes.

un contrat d'affermage[190]. Constitués de représentants de la population, le comité directeur et les comités de point d'eau apparaissent comme de petits groupes jouant un rôle essentiel dans la production collective de l'AUE. C'est en effet à travers leurs membres que l'AUE participe de façon régulière, à la production de services de distribution d'eau potable sur son territoire. L'utilisation d'exploitant salarié (ou d'exploitant-fermier) pour la gestion quotidienne du système de distribution d'eau, la vente de l'eau aux usagers et la maintenance régulière des équipements constitue un élément favorable à la continuité du processus de production collective.

A l'instar des ressources non monétaires constituées par la participation bénévole des membres (notamment ceux des comités de point d'eau et du comité directeur), les ressources financières jouent un rôle important dans la production collective de l'AUE. L'instauration du péage d'accès au service à travers la vente de l'eau aux usagers constitue un facteur déterminant dans la mobilisation de ces ressources. En effet, elle permet à l'AUE de disposer continuellement de moyens nécessaires à son fonctionnement, à la maintenance et au renouvellement des équipements hydrauliques[191].

Pour la maintenance des équipements, un partenariat est établi entre l'AUE et la Direction de l'Hydraulique (institution déconcentrée de l'Etat). Dans le cadre de ce partenariat, la Direction de l'Hydraulique forme dans les villages, des artisans réparateurs pour assurer des prestations de service aux AUE sur les petites pannes de système. Pour les grosses réparations, le comité directeur de l'AUE est appelé à solliciter à travers une demande, l'intervention technique de la Direction de l'Hydraulique. Dans ce cas, celle-ci met un technicien à la disposition de l'AUE pour l'établissement de diagnostic et l'évaluation financière de l'intervention à réaliser. Sur la base de cette évaluation, l'AUE finance la remise en service de l'équipement. Ces éléments mettent en évidence la production de service d'eau potable, à partir d'une diversité d'acteurs intervenant dans un cadre de partenariat public/privé, ce qui fait appel à la gouvernance.

Au-delà des charges liées à leur fonctionnement, à l'entretien et à la maintenance des équipements, beaucoup d'AUE arrivent à investir dans l'extension de leurs réseaux de distribution d'eau ou dans le cofinancement d'autres types d'initiatives de production collective de la population. Quelques investissements des AUE dans ces domaines sont à titre indicatif, présentés au tableau 3.5.

[190] Dans ce cas, l'exploitant- fermier paie périodiquement une redevance à l'AUE. Il recrute et rémunère les fontainiers. Il assure l'entretien et les tâches techniques d'exploitation du système.
[191] Voir Briand et Lemaitre (2004).

Tableau 3.5 : Exemples d'investissement des AUE dans leur localité.

Localité/Arrondissement de l'AUE	Commune	Types d'actions financées	Année de réalisation
Houègbo/Colli	Toffo	Construction d'un module de classes en milieu scolaire	2000
		Construction d'une bibliothèque scolaire	2001
Sèhouè	Toffo	Travaux de raccordement d'un village (Gbédji) au réseau d'adduction d'eau	2002
Ahouannonzoun	Allada	Apport d'un cofinancement de 2 millions de FCFA au projet d'électrification de l'arrondissement	2002
		Apport d'un cofinancement de 3 millions de FCFA au projet d'extension d'un poste d'eau autonome en mini réseau d'adduction villageoise	2003
		Réhabilitation du siège de l'arrondissement (apport d'un cofinancement de 100 000 F CFA)	2003
Lissègazoun	Allada	Construction d'un module de classes en milieu scolaire (apport d'un cofinancement de 100 000 F CFA)	2001
		Réhabilitation du siège de l'arrondissement (apport d'un cofinancement de 30 000 F CFA)	2003
Lahotan	Savalou	Apport d'un cofinancement d'un million de FCFA aux travaux de réfection de salles de classe en milieu scolaire.	2002

Sources : Données de l'étude.

Les informations de ce tableau révèlent qu'à l'instar du secteur de fourniture d'eau potable, les AUE participent à travers leur financement, à la production locale de biens collectifs dans divers domaines. Dans plusieurs localités villageoises, cette production concerne diverses initiatives communautaires, en particulier celles liées à la mise en place d'infrastructures scolaires. Les initiatives des AUE en faveur de la production collective des populations apparaissent beaucoup plus importantes sur les territoires étudiés dans l'Atlantique que sur ceux des Collines. Ceci est dû au fait que dans le département des Collines, les AUE sont moins nombreuses[192] et la gestion des petits ouvrages qui dominent les équipements hydrauliques ne génère pas assez de ressources aux organisations locales qui s'en occupent.

[192] Les difficultés techniques liées à l'aménagement de forages à débit régulier réduit la concentration des "grands ouvrages" (adduction d'eau villageoise ou poste d'eau autonome) dans les communes des Collines. C'est le cas de Glazoué où les équipements de fourniture d'eau potable sont largement dominés par de simples ouvrages gérés par les comités de gestion.

Les actions engagées par l'AUE font l'objet d'un projet de budget soumis en début de chaque année au vote de son assemblée générale. Ce dernier est précédé par l'analyse du bilan des activités menées pendant l'année écoulée. Le processus de bilan part en début d'année des points d'eau. En effet, chaque comité de point d'eau présente en assemblée générale à ses usagers, le bilan des activités au niveau de sa borne fontaine pendant l'année écoulée. A la suite des bilans des comités de point d'eau, le comité directeur présente à l'assemblée générale de l'AUE, le bilan global des activités de gestion de l'eau sur tout le territoire de l'association. A travers les assemblées d'usagers, la population villageoise exerce un pouvoir de contrôle sur les activités de ses structures de coordination.

L'assemblée générale de l'AUE constitue un espace de proximité à travers lequel, la population locale prend collectivement d'importantes décisions sur la fourniture des services d'eau potable sur son territoire. C'est en effet à travers elle que l'AUE choisit le mode d'exploitation des équipements, fixe le prix de l'eau[193] et approuve le budget prévisionnel sur proposition du comité directeur. Par ce même mécanisme, l'AUE décide aussi sur le renouvellement et l'extension des équipements.

Dans leur gestion, les AUE sont soumises au contrôle et au suivi de la Direction Départementale de l'Hydraulique. Ainsi, les investissements des AUE dans les initiatives de production collective des populations villageoises sont subordonnés à l'avis favorable de cette institution déconcentrée de l'Etat[194]. Par ce mécanisme, L'Etat exerce une tutelle sur les activités des associations d'usagers d'eau. Dans le cadre de cette tutelle, l'Etat contrôle la gestion financière et le fonctionnement des AUE[195]. Du fait de cette tutelle de l'Etat, la production locale de services collectifs dans le domaine de la fourniture d'eau potable peut être assimilée au Bénin à une délégation.

L'analyse du fonctionnement des AUE met en relief la mobilisation de diverses ressources dont la gestion est soumise à différents types de contrôle. Au-delà de la

[193] Le prix de cession de l'eau pratiqué par les AUE varie peu d'une localité à l'autre. A titre indicatif, l'eau est livrée par l'AUE Houègbo (Toffo), au niveau des bornes fontaines (point d'eau public) à 300 F CFA le mètre cube en 2004. Elle est vendue aux ménages au niveau de ces points d'eau publics, au prix de 15 F CFA la bassine de 35 litres. Le prix de cession de l'eau, pratiquée par l'AUE aux abonnés privés est de 290 F CFA le mètre cube. Toutefois, les petites maintenances telles que celles liées au remplacement d'un robinet sont à la charge de l'abonné privé.

[194] Avant la prise de décision en la matière, l'AUE adresse à la Direction de l'Hydraulique, une demande afin d'obtenir son autorisation. En cas d'avis favorable, l'AUE peut engager des fonds dans l'action concernée.

[195] L'Etat à travers ce ministère assure la maîtrise d'ouvrage des équipements d'eau potable. Cette maîtrise d'ouvrage devra être dans le temps, transférée aux communes. Le maître d'ouvrage cède après réalisation de l'ouvrage, par signature d'une convention, la propriété et l'exploitation des équipements d'exhaure et des ouvrages de distribution à l'AUE. Les ouvrages de captage de l'eau restent la propriété du maître d'ouvrage, et son renouvellement lui incombe.

ressource en eau et d'autres ressources physiques que sont les équipements hydrauliques, les ressources financières jouent un rôle essentiel dans le démarrage et la continuité du processus de production collective des AUE. Dans la phase de démarrage, les ressources non marchandes constituées par les cotisations des populations locales et les subventions des partenaires (Etat, bailleurs de fonds...) permettent la mise en place des équipements et la formation des populations[196]. En permettant le financement de la maintenance et du renouvellement des équipements et celui du fonctionnement de l'AUE, les ressources marchandes que génère la vente de l'eau assurent une fonction essentielle dans la continuité de la production. L'utilisation des ressources non monétaires (participation bénévole des membres) permet à l'AUE de réduire ses charges de fonctionnement. La gestion de cette variété de ressources fait l'objet trois types de contrôle. Il s'agit du contrôle du comité directeur de l'AUE sur les activités de son personnel (l'exploitant notamment), le contrôle de la population locale sur les structures de coordination (comité directeur et comités de point d'eau) et celui des services hydraulique de l'Etat sur l'AUE.

L'étude de la dynamique des AUE fait apparaître l'intervention d'une diversité d'acteurs dans la production locale de services d'eau potable en zone rurale. Cette production donne lieu à l'usage de plusieurs types de ressource (marchandes, non marchandes, non monétaires...). A travers le processus de prise de décisions et les divers contrôles sur les activités menées au sein des AUE, les acteurs font un apprentissage collectif de la gestion des ressources. En permettant une coopération des acteurs villageois dans un cadre organisationnel pour la production de services d'eau potable dans leur milieu, la dynamique des AUE met en évidence l'incidence favorable de la proximité sur la production locale de biens collectifs dans un contexte de libéralisation des initiatives dans le domaine. Toutefois, le mode de production en cause ici correspond à une délégation, du fait de la tutelle de l'Etat sur les activités de l'AUE. L'implication des représentants de la population locale et d'autres acteurs de la société civile aux côtés des services techniques de l'Etat pour la définition et la mise en œuvre des stratégies collectives de distribution d'eau potable constitue des éléments d'une gouvernance sectorielle au niveau local.

Les analyses de ce paragraphe ont mis en évidence la proximité organisationnelle des acteurs villageois, à travers leur coordination dans la production de biens collectifs au sein des organisations de fourniture de services à caractère marchand. L'étude de la

[196] Dans le processus d'installation et de gestion des équipements hydrauliques, les fonctions d'animation et de formation des populations sont en général assurées par les ONG, dans un cadre de prestation de service d'intermédiation sociale.

dynamique des deux types d'organisation (comités de gestion de formation sanitaire et associations d'usagers d'eau) met en relief l'incidence favorable de la proximité sur la production locale de biens collectifs, dans un contexte de libéralisation des initiatives dans le domaine. Tout comme les groupements villageois, ces organisations produisent des biens destinés à l'usage de toute la communauté villageoise. Toutefois, l'accès des usagers aux services collectifs fournis dans le cadre de leurs activités est soumis au péage. Les ressources marchandes mobilisées par ce biais favorisent la continuité des services collectifs. A la différence des comités de gestion de formation sanitaire dont la production collective se limite à leur domaine d'activité (la santé), les AUE investissent des ressources non seulement dans les services de fourniture d'eau potable, mais aussi dans d'autres types d'initiatives de production collective des populations villageoises. Les analyses du paragraphe montrent par ailleurs, la capacité des deux types d'organisation à produire des biens collectifs à partir de plusieurs types de ressource et d'un apprentissage autour de la gestion de ces derniers. Aux niveaux des organisations de fourniture de services à caractère marchand et des organisations paysannes, les ressources marchandes jouent un important rôle dans le financement de la production collective. Cette mobilisation des ressources marchandes les particularise par rapport aux organisations d'assistance aux initiatives locales.

3.2.5- Dynamique collective de production des organisations d'assistance aux initiatives locales

Sont ici classées dans cette catégorie, les organisations mises en place par les acteurs locaux, uniquement pour les aider à conduire leurs initiatives de production collective. Les activités de production marchande ne font pas partie de leurs domaines de compétence. Les organisations les plus rencontrées dans cette catégorie sont essentiellement les associations de parents d'élèves, les associations de développement et les organisations de planification locale[197]. L'étude de la dynamique de production collective de chacun des deux premiers types d'organisation constitue l'objectif de ce paragraphe.

[197] Il s'agit des comités de suivi d'actions et des comités de développement étudiés au 2.2.

3.2.5.1- Dynamique collective de production des Associations de Parents d'Elèves

Les Associations de Parents d'Elèves (APE) constituent aux côtés de l'Etat, des partenaires de premier plan dans le secteur de l'éducation scolaire. Leurs activités s'inscrivent dans une volonté des populations de suppléer l'Etat, principal prestataire établi des services d'éducation, dans la recherche de solutions aux problèmes qui se posent dans le domaine (PDM, 2000)[198]. Les actions menées par les populations dans le cadre de ces associations donnent-elles lieu à une production locale de biens collectifs ?

Les Associations de Parents d'Elèves (APE) regroupent dans chaque établissement scolaire, l'ensemble des parents ayant la charge d'enfants qui y sont inscrits. L'APE a pour principale mission, de travailler au bon fonctionnement de l'établissement en aidant l'administration scolaire à surmonter les difficultés qui pourraient entraver le bon déroulement des activités. Elle intervient en particulier dans la résolution des problèmes qui pourraient survenir entre les enseignants et les élèves ou leurs parents. Son regard sur la discipline et la morale permet d'améliorer la qualité de l'enseignement. Les services fournis par ce biais constituent des biens collectifs à la disposition des usagers de l'école. La coordination des activités de l'APE est assurée par un bureau directeur constitué de représentants choisis en assemblée générale par les parents d'élèves[199]. Ce bureau peut être considéré comme un petit groupe à travers lequel, les membres de l'APE participent de façon régulière à la fourniture de services collectifs dans le domaine éducatif.

Depuis de longues dates, les APE complètent l'action de l'Etat en assurant le financement de la réalisation d'infrastructures (modules de classes, clôture, ..) et l'achat de mobiliers (tables, bancs, ..) dans la plupart des établissements scolaires du territoire béninois. Ces dernières années, elles y ont souvent été aidées par divers partenaires (voir annexe 14). Dans les programmes d'aménagement d'infrastructures scolaires soutenus par les partenaires d'appui, les APE apportent en général leur cofinancement. Dans le passé, les APE mobilisaient ce cofinancement grâce à des contributions scolaires (droits d'écolage). Elles font aussi souvent recours à des cotisations obligatoires que les parents paient pour

[198] Programme de Développement Municipal- Afrique de l'Ouest et du Centre.

[199] L'APE se réunit en début et en fin d'année scolaire afin d'analyser la gestion du bureau directeur et de statuer sur les questions que lui présente celui-ci. Elle vote le budget proposé par le bureau et procède s'il y a lieu, au renouvellement de ses membres. Le bureau de l'APE est particulièrement chargé de l'exécution du budget voté en assemble générale. Il lègue une partie de ses pouvoirs au directeur de l'établissement, en mettant à sa disposition les fonds relatifs au budget de fonctionnement de l'école.

chaque enfant[200]. Ainsi, pour 36 et 62% des actions d'infrastructures scolaires étudiées respectivement à Glazoué et Savalou, les cotisations des parents d'élèves sont intervenues dans leur financement. Dans les communes d'Allada et de Toffo, ces cotisations sont intervenues respectivement pour 62 et 58% des actions étudiées (tableau 22 - annexe 15).

Les droits d'écolage, les cotisations des parents et les subventions des partenaires d'appui constituent des ressources non marchandes mobilisées par les APE pour la production de biens collectifs dans le domaine de l'éducation scolaire. Dans la mobilisation des droits d'écolage et des cotisations scolaires, le bureau de l'APE fait usage de sanctions pour amener tous ses membres à participer à la production collective. Il s'agit surtout de renvoyer des classes, les élèves des parents non payeurs afin d'obliger ces derniers à apporter leurs participations à la production collective. Ces sanctions font partie des motivations sélectives susceptibles d'amener les membres de grands groupes à participer à l'action collective[201] (Olson, 1965).

Au-delà des aménagements d'infrastructures scolaires, l'investissement des APE dans la production de biens collectifs se traduit aussi par le financement du fonctionnement des établissements. Le paiement de salaires aux enseignants localement recrutés par les administrations scolaires avec l'autorisation des APE constitue un poste substantiel de dépense auquel celles-ci font face dans leur majorité depuis quelques années, en particulier dans les zones reculées du territoire béninois. En effet, depuis le gel des recrutements dans la fonction publique béninoise au milieu des années 1980, les besoins non satisfaits d'enseignants se sont accrus au fil des années. Malgré la reprise timide des recrutements d'agents permanents de l'Etat et la création des postes d'agents contractuels, l'importante pénurie de personnel dans les enseignements primaire et secondaire n'a pu être compensée, notamment dans les zones rurales que les enseignants délaissent au profit des grosses agglomérations urbaines. Cette situation a amené depuis les années 1990, nombre

[200] La pratique des cotisations scolaires "obligatoires" a eu tendance à se généraliser, après la décision gouvernementale de suppression des droits d'écolage dans les écoles primaires publiques, à la fin des années 1990. Pour compenser la perte de ressource liée à cette décision, l'Etat béninois procède actuellement au versement dune subvention annuelle, à chaque école primaire publique du territoire national. Le montant de cette subvention est proportionnel à l'effectif des élèves dans chaque établissement. Le taux de subvention dans les établissements primaires était de 2 500 francs CFA par élève en 2002- 2003. Le versement de cette subvention a aussi été étendu, aux établissements secondaires publics (collèges).

[201] Les APE peuvent être considérés comme des grands groupes, du fait des effectifs souvent élevés des élèves dans les établissements scolaires.

d'associations de parents d'élèves à prendre leurs responsabilités en faisant recruter par les administrations de leur établissement, des enseignants "occasionnels"[202].

Les cotisations "obligatoires" perçues chez les parents constituent dès le départ, la ressource utilisée par les APE pour rémunérer les enseignants occasionnels. Toutefois, depuis l'instauration par le gouvernement des subventions scolaires attribuées aux écoles, les APE essaient de faire supporter les charges liées aux recrutements d'enseignants par cette nouvelle ressource. Cependant, l'insuffisance des subventions scolaires face aux besoins financiers des établissements (fonctionnement et investissements) amène plusieurs APE à poursuivre la pratique des cotisations "obligatoires"[203].

Dans la procédure de recrutement des enseignants par les écoles, les associations de parents d'élèves sont impliquées, mais elles n'ont pas l'autonomie de décision dans les choix. Dans les écoles primaires par exemple, les directeurs d'école évaluent à la rentrée scolaire les besoins de leur établissement et font le point sur la situation du personnel enseignant. Dans chaque école, les besoins estimés sont communiqués au bureau directeur de l'APE qui se concerte avec la direction de l'établissement pour définir les propositions de solution et identifier les moyens à mobiliser. Une proposition de budget est alors mise au point à l'issue de cette concertation. Le bureau de l'APE réunit ensuite l'assemblée générale des parents pour présenter le point de la situation de l'école, des propositions d'actions à engager et des moyens à mobiliser (budget). Ces éléments sont analysés et débattus par l'assemblée des parents qui prend des décisions collectives, sur les propositions qui lui sont soumises. En cas de décisions favorables de l'assemblée sur les propositions soumises, les actions concernées peuvent être engagées par l'APE. Ainsi, la production collective des APE donne lieu à un apprentissage de leurs membres, à travers un processus de prise de décisions sur la mobilisation des ressources et leur gestion.

Les APE apparaissent des cadres de proximité organisationnelle à travers lesquels les acteurs locaux coordonnent leurs participations à la fourniture de services collectifs dans le secteur de l'éducation scolaire. En intervenant dans le financement de la mise en place des infrastructures, de l'acquisition des mobiliers et du recrutement des enseignants, les APE complètent l'action de l'Etat dans l'offre de service public d'éducation. Leurs

[202] Ils sont désignés par les qualificatifs «d'enseignants communautaires » dans les écoles primaires et « d'enseignants contractuels locaux» dans les collèges.

[203] Conscientes des dérapages auxquels pourraient donner lieu cette pratique dans certaines écoles, les autorités du ministère béninois des enseignements primaire et secondaire ont tenté de l'interdire à partir de l'année académique 2003-2004.

initiatives mettent en évidence l'incidence favorable de la proximité sur la production locale de biens collectifs. L'analyse de la dynamique à laquelle donne lieu leur intervention dans les écoles met en relief leur capacité à produire des biens collectifs, à partir de la mobilisation d'une diversité de ressources et d'un apprentissage des membres autour de la gestion de celles-ci. Cette production fait usage de ressources non marchandes (cotisations exigibles des parents, subventions de l'Etat et d'autres partenaires) et de ressources non monétaires (bénévolat des dirigeants). L'implication des APE aux côtés des services de l'Etat et d'autres partenaires dans la production collective fait d'elles, des acteurs importants dans la gouvernance liée à l'éducation scolaire. Dans plusieurs localités villageoises, les associations de développement figurent parmi les acteurs qui soutiennent les APE dans la production de biens collectifs au sein des établissements scolaires. Au-delà du secteur scolaire, ces associations sont impliquées dans diverses initiatives de production collective en milieu rural.

3.2.5.2- Dynamique collective de production des Associations de Développement

Les associations de développement sont des regroupements de personnes ressortissantes de même localité qui s'assemblent volontairement pour promouvoir le développement économique et socioculturel de leur milieu d'origine. Dans les zones rurales, elles sont à la base de plusieurs initiatives liées à la recherche du bien-être des communautés. Ces associations donnent-elles lieu à travers leurs activités, à une production locale de biens collectifs ?

Les associations de développement constituent des groupes de solidarité locale, dont certaines des pratiques au Bénin remontent aux anciens regroupements de ressortissants de localités rurales. Depuis les années 1960 en effet, certains ressortissants villageois installés en centres urbains aidaient leurs communautés d'origine dans la mise en place d'infrastructures à caractère communautaire. Une illustration du phénomène peut être donnée par l'exemple des ressortissants de Sey (Commune de Toffo) qui avaient en 1968, aidé financièrement leur communauté villageoise à la construction d'un module de trois classes pour le compte de l'école primaire du village[204]. Les associations de ressortissants étaient toutefois à cette époque peu répandues et existaient de manière informelle. Leur formalisation et leur généralisation sont intervenues bien plus tard.

[204] C'est aussi le cas des ressortissants de Logozohè (Commune de Savalou) basés en Côte d'Ivoire, qui avaient en 1969 aidé leur localité d'origine, à construire un module de trois classes muni de direction, à l'école primaire du milieu.

Au Bénin, la première association de développement impressionnante date des années 1980, en pleine période de révolution marxiste. Elle a été initiée par les afro-américains qui s'intéressaient à l'essor économique et socio- culturel de la ville de Ouidah. Une littérature sur la question indique que c'était le pouvoir central béninois qui à travers le chef de l'Etat, avait été l'instigateur des « séminaires de développement » dont il avait officiellement lancé l'idée le 20 Août 1985, à l'occasion de sa rencontre avec les membres de L'Union Générale pour le Développement de Ouidah. Il s'agissait d'amener les ressortissants de chaque village béninois à se réunir au sein d'une structure à vocation socio-économique pour contribuer de façon significative au développement de leur milieu d'origine, selon le principe de « compter d'abord sur ses propres forces » (Bierschenk, Olivier de Sardan *et al*, 1998)

A la suite de cet appel, les ressortissants d'autres localités béninoises ont commencé à prendre des initiatives dans le domaine. A la faveur de la décision d'accorder la liberté d'association aux citoyens à l'issue de la conférence nationale de février 1990, les associations de développement se sont multipliées dans diverses localités du pays, portées notamment par des ressortissants basés dans les villes nationales et étrangères.

La composition de l'association de développement n'est souvent pas claire. Dans nombre de localités, plusieurs villageois l'assimilent au groupe de leurs ressortissants évoluant dans les agglomérations urbaines. A ce sujet, l'actuel chef d'arrondissement de Magoumi (Glazoué) indique : « *Normalement l'association de développement, c'est toute la population du village et ses ressortissants dans les villes. Malheureusement, pour la majorité des villageois, l'association de développement désigne les fils du village à Cotonou*[205] *et dans d'autres villes, qui ont de l'argent et qui viennent aider le village* ». Cette idée est très répandue dans le pays, chez beaucoup de villageois qui assimilent une association de développement à une association de ressortissants installés à l'extérieur du milieu d'origine. En fait une association de développement a un contenu plus élargi que celui d'une association des seuls ressortissants évoluant à l'extérieur du milieu d'origine. Dans nombre de cas, les associations de développement disposent de représentants sur place dans les milieux concernés[206]. Toutefois, l'implication directe des personnes basées au village dans les activités de leur association de développement reste en général faible.

[205] Capitale économique du Bénin.

[206] Les villageois qui militent sur place pour leur association de développement se rencontrent en général parmi les acteurs tels que les chefs de village, les chefs d'arrondissement, certains leaders... Hormis ceux-ci, l'implication active des autres résidents villageois dans les activités de leur association n'apparaît pas toujours évidente.

L’essentiel des actions entreprises repose souvent sur un noyau de personnes évoluant pour la plupart à l’extérieur.

Bien qu'étant constituée de personnes issues de la même localité, l'émergence d'une association de développement ne repose pas sur la proximité géographique mais plutôt sur la proximité institutionnelle des membres. Le milieu d'origine et ses valeurs[207] constituent des références communes partagées par les acteurs au sein d'une association de développement. Ces références communément partagées par les ressortissants villageois constituent pour ceux-ci, des éléments de proximité institutionnelle. Elles constituent pour ces ressortissants, des facteurs favorables à la convergence des stratégies individuelles vers des décisions collectives, notamment celles liées à la conduite d'actions en faveur de l'amélioration du bien-être de la population d'origine. La coordination des membres d'associations de développement dans le cadre de ces actions de production collective met en relief leur proximité organisationnelle. Dans ce cas, cette dernière prend appui sur la proximité institutionnelle des acteurs en cause.

Les initiatives des associations de développement en faveur de l’amélioration du bien-être des communautés villageoises sont diverses. Elles prennent en compte des négociations auprès des partenaires d'appui, ainsi que la participation au financement de la production de biens collectifs au niveau local (voir tableau 3.6 et 3.7).

[207] Les valeurs socio-culturelles de la communauté d'origine par exemple.

Tableau 3.6 : Quelques initiatives des associations de développement dans le domaine des négociations auprès des partenaires d'appui à la production collective locale.

Zone d'intervention de l'association	Commune	Intervention menée par l'association	Action concernée	Partenariat mobilisé	Période
Arrondissement de Magoumi	Glazoué	Démarches administratives (conduites par les leaders)	Installation d'un collège public d'enseignement général dans l'arrondissement	Ministère de l'enseignement primaire et secondaire	2003
		Négociation de l'appui financier (par un membre)	Construction d'un module de classes + direction pour le collège.	"Association de Solidarité avec les villages du Bénin" (ONG)	2004
Arrondissement de Lahotan	Savalou	Négociation d'appui (par les leaders de l'association)	Aménagement de la voie Koutago-Lahotan	Helvétas (ONG)	1999
		Négociation d'appui (par les leaders)	Installation de réseau d'adduction d'eau villageoise	PADEAR[208]	1998
Arrondissement d'Ahouannonzoun	Allada	Démarches administratives (conduites par les leaders)	Installation d'un collège public d'enseignement général dans l'arrondissement	Ministère de l'enseignement primaire et secondaire	2003
		Négociation d'appui (par les leaders)	Projet d'électrification de l'arrondissement	SBEE[209]	2004
Arrondissement de Lissègazoun	Allada	Négociation du financement PIP[210]	Aménagement de la voie Lissègazoun-Allada	Préfecture de l'Atlantique	2002
Arrondissement de Sey	Toffo	Négociation d'appui (par les leaders)	Installation de réseau d'adduction d'eau villageoise	PADEAR	1995
		Démarches administratives (conduites par les leaders)	Installation d'un collège public d'enseignement général dans l'arrondissement	Ministère de l'enseignement primaire et secondaire	2003
Arrondissement de Sèhouè	Toffo	Négociation de l'appui financier (par un membre)	Construction d'un module de 3 classes au collège public d'enseignement général de l'arrondissement	Service de coopération Hollandaise	2000

Source : Données de l'étude.

A travers les négociations qu'elles entreprennent pour la production collective de leur communauté d'origine, les associations de développement sollicitent le concours de partenaires dont la nature varie en fonction du type d'action initiée. En général, ce sont les

[208] Projet d'Assistance au Développement du secteur de l'alimentation en Eau et de l'Assainissement en milieu Rural.
[209] Société béninoise d'Energie Electrique.
[210] Programme d'Investissement Public.

responsables (leaders) des associations qui explorent le marché interne du développement[211], pour identifier les partenaires susceptibles d'accompagner leur communauté dans la mise en œuvre de leurs initiatives. Les services publics sont souvent contactés pour des négociations relatives aux autorisations administratives (cas de la création d'une école par exemple). Lorsqu'il s'agit d'aider la localité d'origine à mettre en place un équipement ou une infrastructure communautaire, une variété de partenaires tels que les ONG, les projets de développement, les institutions internationales d'appui au développement sont contactés en vue de négocier leur soutien.

Suivant la sphère territoriale concernée par leurs interventions, les associations de développement rencontrées sur les territoires étudiés peuvent être classées en trois principales catégories : les associations de développement villageois, les associations de développement d'arrondissement et les associations de développement communal. Les associations de développement villageois ont en général un caractère informel, mais la proximité institutionnelle des membres favorise leur coordination dans la production collective de leur communauté d'origine. Moins homogène que les précédentes, les associations de développement d'arrondissement permettent aux ressortissants de différents villages de coopérer dans un cadre formel pour la recherche du bien-être de l'ensemble de leurs communautés. Il leur est parfois reproché par les populations des périphéries, d'avoir tendance à concentrer leurs actions sur les centres (chefs-lieux) des arrondissements[212]. Les associations de développement de niveau arrondissement sont plus opérationnelles que celle de niveau communal. Au-delà du cadre villageois, le degré d'homogénéité des populations diminue en passant de l'arrondissement à la commune. Du fait de la proximité institutionnelle, les ressortissants d'un même arrondissement peuvent mieux se coordonner dans les actions collectives, comparativement à ceux issus d'une même commune. Au-delà des appuis apportés dans le domaine des négociations auprès des partenaires, les membres des associations de développement cofinancent dans plusieurs localités, la production collective de leur communauté d'origine (voir tableau 3.7).

[211] Mahieu (2004).
[212] C'est le cas dans les arrondissements de Lahotan et de Gobada (Savalou) et de Sey (Toffo).

Tableau 3.7 : Quelques interventions des membres des associations de développement dans le financement des initiatives de leur communauté.

Zone d'intervention de l'association	Commune	Type de financement de l'association	Action concernée	Période
Arrondissement de Magoumi	Glazoué	Souscriptions volontaires de quelques ressortissants membres	Construction de module de classes pour le collège public d'enseignement général de l'arrondissement	2004
Arrondissement de Gomé	Glazoué	Mobilisation d'un cofinancement de 400 000 F CFA à travers une souscription générale de l'ensemble des membres de l'association	Réfection du bureau de l'arrondissement	2003
Arrondissement de Zaffé	Glazoué	Souscription des ressortissants membres l'association	Construction de modules de classes pour le collège public d'enseignement général de l'arrondissement	2001 et 2002
Arronsissement de Lahotan	Savalou	Soutien financier d'un membre	Organisation des cours de vacance aux élèves issus de l'arrondissement	2003
Arrondissement d'ahouannonzoun	Allada	Souscription volontaire de 9 ressortissants membres (apport individuel : 40 000 à 100 000 FCFA)	Réparation d'un Poste d'Eau Autonome	1992
Arrondissement de Sey	Toffo	Soutien financier d'un membre	Installation du réseau d'adduction d'eau villageoise	1995

Source : Données de l'étude.

Les initiatives à travers lesquelles les membres des associations de développement participent au financement de la production collective de leur localité concernent en particulier, la mise en place d'infrastructures ou d'équipements collectifs. Cette participation est assurée grâce à des souscriptions financières volontaires des membres. Dans de nombreux cas, cette souscription se limite à un membre ou à un petit groupe de personnes au sein de l'association. Dans ces conditions, la contribution de l'association de développement à la production collective de la communauté d'origine apparaît inégalement répartie entre ses membres. En général, un petit noyau d'individus consacre beaucoup plus de moyens[213] que les autres membres, aux activités de l'association. La motivation des éléments de ce noyau est souvent sociale. La participation des membres de l'association aux initiatives de production collective de la communauté d'origine n'est pas déterminée

[213] Ressources financières et temps.

par une contrainte physique ou économique. La non participation d'un membre de l'association à cette production peut se solder par un déficit sur le plan social. La recherche de l'amélioration du statut social ou du prestige personnel peut même amener certains membres d'association de développement, à prendre en charge une part substantielle du coût de production de bien collectif dans leur communauté[214].

Les associations de développement constituent des cadres de solidarité et d'attachement de ressortissants à l'égard de leur communauté d'origine. Le sentiment d'appartenir à un milieu d'origine est fort et constitue un ciment qui lie les ressortissants, même à l'extérieur du village. Ces éléments de proximité institutionnelle ne se limitent pas aux seuls membres de l'association. A travers le sentiment d'être issus d'une même communauté locale, ils partagent avec les autres membres de celle-ci, des valeurs sociales et culturelles communes[215]. En favorisant la coordination des membres d'association de développement dans la conduite d'actions liées à la recherche du bien-être de leur communauté d'origine, la proximité institutionnelle de ceux-ci sert de support à leur proximité organisationnelle. En appuyant les communautés d'origine dans les négociations auprès des partenaires ou en les aidant dans le financement de leurs initiatives, les interventions des associations de développement mettent en relief l'incidence favorable de la proximité sur la production locale de biens collectifs dans un contexte de libéralisation des initiatives dans le domaine. L'investissement des associations de développement dans la production collective des communautés villageoises donne lieu à la mobilisation des ressources non marchandes (souscriptions des membres, subventions des partenaires) et des ressources non monétaires (participation bénévole des membres).

Tout comme les associations de parents d'élèves, les associations de développement sont caractérisées par l'absence de ressources marchandes dans les moyens mobilisés. Ceci est dû au fait que ces organisations d'assistance aux initiatives locales ne mènent pas d'activités génératrices de revenu. Ces caractéristiques qui les distinguent des organisations paysannes et des organisations de fourniture de services à caractère marchand limitent leur autonomie financière et leur capacité à conduire un processus continu de production collective. Tout comme les organisations de fourniture de services à caractère marchand, leur production est destinée à l'usage de l'ensemble de la communauté.

[214] Parmi ces membres généreux, certains peuvent ne pas être aussi altruistes. En effet, il peut arriver qu'ils essayent de tirer plus tard, une rente politique de leur participation à la production collective de leur milieu, en sollicitant le suffrage de la communauté lors des élections.

[215] Ceci constitue un élément de proximité socio-culturelle Fournier (2002).

En favorisant la liberté d'initiative des populations dans la conduite d'actions liées à leur bien-être, les réformes institutionnelles du début des années 1990 ont donné lieu à l'émergence d'une diversité d'organisations locales dans divers secteurs de production de biens collectifs. Ceci accrédite l'idée selon laquelle, la décentralisation constitue un facteur de création de proximité dans la production de biens collectifs. La typologie des organisations locales identifiées sur les territoires étudiés permet de les répartir en trois catégories. Dans la première catégorie constituée des GV et des GVC, l'activité agricole sert de support à la production collective des acteurs au sein des organisations. Dans cette catégorie, les groupements villageois font l'objet d'une double dynamique de production : celle relative à la fourniture de services d'appui à leurs productions cotonnières (biens de club) et celle concernant le financement des initiatives de production collective des communautés villageoises. Le rôle joué par les ressources cotonnières dans le financement de cette production constitue un élément qui privilégie les territoires des Collines par rapport à ceux de l'Atlantique. Au sein des groupements à vocation coopérative, la production collective des acteurs concerne essentiellement des biens destinés à l'usage exclusif des membres (biens de club). Dans la deuxième catégorie constituée des organisations de gestion de formation sanitaire et des organisations de gestion d'équipement hydraulique, les acteurs participent à la fourniture de services collectifs à caractère marchand. L'instauration d'un péage pour l'accès à ces services favorise la continuité du processus de production. Au niveau des organisations de la troisième catégorie (associations de parents d'élèves, associations de développement)[216], la non mobilisation de ressources marchandes constitue une limite à la continuité du processus productif. Les organisations locales apparaissent des espaces de proximité à travers lesquels, les acteurs villageois se coordonnent à la production de biens collectifs, grâce à la mobilisation d'une diversité de ressources. La dynamique de ces organisations met en relief l'incidence favorable de la proximité organisationnelle sur la production locale de biens collectifs, dans un contexte de libéralisation des initiatives dans le domaine.

[216] Organisations d'assistance aux initiatives locales.

Conclusion

Ce chapitre met en relief les principales formes de la proximité ainsi que les interrelations de celles-ci avec la conduite d'action collective par les acteurs. L'analyse de ses principales dimensions (géographique, organisationnelle et institutionnelle) révèle que la proximité a une incidence favorable sur les mécanismes de conduite d'action collective. La proximité géographique donne lieu à des relations de voisinage susceptibles de favoriser la coopération des acteurs dans la conduite d'actions de production collective. Toutefois, ce type de proximité ne suffit pas toujours à lui seul pour faire engager les acteurs dans une dynamique collective de production. Des éléments de proximité institutionnelle ou organisationnelle sont souvent nécessaires pour permettre aux acteurs géographiquement proches de coopérer à la production collective[217]. Le partage de références communes par les acteurs liés par la proximité institutionnelle favorise leur convergence dans les décisions liées à la production collective. L'interrelation de la proximité organisationnelle avec la conduite d'action collective apparaît plus explicite. En effet, cette proximité lie les acteurs en interaction pour la production collective au sein des organisations ou réseaux. La conduite d'action collective par les membres constitue par ailleurs, la raison d'être essentielle des organisations. La participation de l'individu à la production collective au sein des organisations n'est toutefois pas systématique. Elle est motivée par des considérations économiques ou sociales (revenu individuel tirée de l'action, amélioration du statut social ou la reconnaissance sociale).

Les territoires étudiés se caractérisent par la présence d'une diversité d'organisations locales dans différents secteurs de production de biens collectifs. La prolifération de ces organisations à partir de 1990 constitue un corollaire au processus de libéralisation engagé au Bénin depuis cette année, dans la conduite des opérations de production de biens collectifs. Cette situation renforce l'idée selon laquelle, la décentralisation crée la proximité dans la production de biens collectifs. Dans la constitution de ce tissu organisationnel, les partenaires d'appui technique (ONG, services publiques d'encadrement) ont joué un rôle important. Ce sont en particulier ces partenaires qui ont dans les années 1990, appuyé les populations de plusieurs localités à la mise en place d'organisations locales, pour l'exercice des compétences transférées dans le cadre du libéralisme.

[217] La proximité organisationnelle et la proximité institutionnelle constituent les formes de proximité les plus prononcées dans les espaces ruraux (Blanc, 1997 ; Goffette- Nagot et Schmitt, 1998).

Parmi les organisations identifiées sur les territoires étudiés, les groupements villageois présents en zones cotonnières se particularisent par leur double fonctionnalité. Au-delà des services qu'ils fournissent à leurs membres dans le cadre des activités cotonnières (biens de club), ils arrivent à participer au financement de la production collective de leur communauté villageoise. Au sein des groupements à vocation coopérative qui constituent le deuxième type d'organisation paysanne, la production collective est essentiellement destinée à la consommation exclusive des membres (production de club). La production collective des organisations de fourniture de services à caractère marchand et celle des organisations d'assistance aux initiatives locales sont toutes destinées à l'usage de leur communauté. Toutefois, le contrôle exercé par les services spécialisés de l'Etat sur les activités des premières[218] limite leur autonomie décisionnelle dans la production collective. Les activités de ces différents types d'organisation amènent à la conclusion selon laquelle, la circonscription de production des biens collectifs au niveau local n'est pas seulement celle des collectivités locales formellement définies à travers les dispositifs institutionnels (constitution, textes de loi, ..). Elles renforcent par ailleurs l'hypothèse selon laquelle, la proximité organisationnelle favorise la production locale de biens collectifs dans un contexte de libéralisation des initiatives dans le domaine.

La production collective des organisations locales amène leurs membres à mobiliser des ressources marchandes[219], des ressources non marchandes (cotisations, subventions éventuelles des partenaires) et des ressources non monétaires (bénévolat des membres). Cette production fait par ailleurs l'objet d'un processus décisionnel à travers lequel, les membres des organisations participent au choix, à la mise en œuvre et au contrôle de décisions collectives. Ceci met en relief la capacité des organisations locales à produire des biens collectifs à partir de plusieurs types de ressource et d'un apprentissage autour de leur gestion. En participant dans le cadre des organisations locales au processus de décision relative à la production de biens collectifs, les acteurs locaux arrivent-ils à révéler leurs préférences ? En d'autres termes, la proximité des acteurs est-elle un facteur déterminant dans l'ajustement offre/demande de biens collectifs au niveau local ? Les réponses à ces questions font partie des analyses du prochain chapitre sur la révélation des préférences en développement.

[218] Organisations de gestion de formation sanitaire et organisations de gestion d'équipement d'eau potable.
[219] Exceptés les organisations d'assistance aux initiatives locales (associations et comités de développement, APE).

Chapitre 4 - LA REVELATION DES PREFERENCES EN DEVELOPPEMENT

Introduction

Dans le chapitre précédent, il a été montré que la proximité des acteurs donne lieu à des interactions qui favorisent leur coopération dans la production locale de biens collectifs. Il se pose la question de savoir si la participation des acteurs au processus de production locale de biens collectifs leur permet d'exprimer leurs préférences. En d'autres termes, la décentralisation favorise-t-elle la révélation des préférences locales ? Sur la question, les analyses du premier chapitre ont montré qu'en favorisant l'autonomie décisionnelle respective des communautés villageoises et des communes béninoises dans la conduite des initiatives de production collective, les réformes institutionnelles de 1990 et de 2003 donnent lieu à l'émergence d'une offre locale de biens collectifs basée sur les préférences des acteurs locaux. Ces préférences sont exprimées dans un cadre d'action collective, à travers la participation des acteurs au choix et à la mise en œuvre des initiatives de production de biens collectifs sur leur territoire. Il importe ici de préciser les mécanismes à travers lesquels ces préférences sont révélées au niveau local. De qui émergent ces préférences ? Quels en sont les facteurs déterminants ? Quels rôles jouent les acteurs du marché de développement (acteurs locaux et partenaires d'appui) dans l'expression de ces préférences ? La proximité a-t-elle une incidence sur la révélation des préférences locales ?

Pour répondre à ces questions, des travaux d'enquête de terrain ont été réalisés dans les communes étudiées sur la révélation de préférences des acteurs locaux. Ces travaux ont porté en particulier sur des actions de production collective menées par les communautés villageoises et les organisations locales (voir cadre méthodologique). Ce chapitre présente et analyse les résultats d'enquête grâce à la mobilisation de travaux théoriques sur la révélation des préférences. Ainsi, après l'exposé des fondements théoriques sur la question, les résultats d'enquêtes sur la révélation des préférences des communautés et organisations villageoises seront présentés et analysés. La participation des acteurs locaux et celle des partenaires d'appui dans la mise en oeuvre des initiatives révélées seront aussi analysées dans ce chapitre.

4.1- Fondements théoriques de la révélation des préférences

La révélation des préférences fait référence aux deux théories antagonistes des biens publics et de la contrainte. Entre ces deux modèles se positionnent d'autres travaux, dont ceux portant sur la révélation des préférences au sein des associations volontaires. C'est le cas de la théorie des clubs et du modèle du fédéralisme fiscal. D'autres apports ont aussi été faits dans le domaine par la théorie institutionnelle. Au-delà de ces modèles théoriques, les mécanismes de révélation de préférences des acteurs enquêtés mettent en relief certaines procédures et modes de décision collective étudiés dans la littérature. La présentation de ces fondements théoriques constitue l'objet de ce sous chapitre.

4.1.1- Modèles économiques sur la révélation des préférences

Les analyses sur la révélation des préférences liées à la fourniture des biens publics (biens collectifs) donnent lieu à un conflit qui se ramène à l'opposition entre deux modèles extrêmes relativement simples : celui de l'échange volontaire et celui de la contrainte. Si le premier accorde aux préférences individuelles, un rôle déterminant dans la production de biens collectifs, le second met l'accent sur la poursuite par l'Etat, de l'intérêt général de la communauté dans les choix liés à cette production. Entre ces deux modèles, se positionnent des évolutions théoriques plus récentes qui ne donnent la prépondérance totale ni à l'un ni à l'autre dans la révélation des préférences. Au nombre de ces évolutions, figurent le modèle du fédéralisme fiscal et la théorie des clubs qui dans leurs analyses, situent la révélation des préférences dans un schéma d'association volontaire des consommateurs de biens collectifs. Dans le premier chapitre, l'analyse des expériences béninoises de décentralisation montre la non pertinence du modèle du fédéralisme fiscal, dans l'explication de la révélation des préférences des acteurs en matière de production de biens collectifs en zones rurales. Ces préférences sont révélées non pas à travers la mobilité des agents à la recherche d'un optimum de consommation individuelle, mais plutôt par action collective, dans le cadre de leur participation au choix et à la mise en œuvre des initiatives de production de biens collectifs sur leur territoire. La coopération des acteurs pour cette production les amène à se mobiliser au sein des communautés villageoises et des organisations locales où ils révèlent des préférences collectives. Au-delà de la théorie des clubs, la coordination des individus dans la révélation des préférences collectives est analysée par la théorie institutionnelle.

4.1.1.1 - Théorie de l'échange volontaire

La théorie de l'échange volontaire [220] associe la rationalité privée et la rationalité publique (Wicksell, 1896 et Lindahl, 1919). Elle admet que les prestations publiques doivent refléter les préférences individuelles. Se basant sur les principes de l'économie marchande, elle se caractérise à la fois par une conception particulière de la nature des biens publics[221].

La théorie de l'échange volontaire accorde à la satisfaction des besoins tels qu'ils sont exprimés par les individus eux-mêmes, la place centrale qu'elle occupe dans la théorie du fonctionnement des marchés. Dans cette théorie, les individus s'adressent à l'Etat pour obtenir certains biens que les entreprises du marché ne sont pas en mesure de fournir. Dans une économie où il y a des biens privés et des biens publics, l'Etat est considéré comme une entreprise spécialisée dans la production des biens publics, en fonction de la demande des particuliers[222]. Il constitue un instrument qui permet aux individus, de poursuivre leurs intérêts personnels par d'autres moyens que par le marché. L'Etat n'a pas d'existence propre en dehors de ceux qui jouissent des pouvoirs qu'il confère. Il n'est que la réunion des individus qui décident d'agir collectivement (Wolfelsperger, 1975 ; Weber, 1997).

L'Etat (tout comme les entreprises du marché) est limité par la rareté de ses ressources disponibles. Il doit donc demander une rémunération en échange de ses services. Comme l'Etat n'est rien d'autre que la somme des individus présents dans la communauté, c'est en réalité à eux-mêmes que ceux-ci font appel. Ce sont donc ces individus qui vont contribuer à la détermination du prix à payer pour se procurer les biens publics. Ce prix s'appelle impôt et n'est pas fondamentalement différent du prix qui se fixe sur un marché par confrontation d'une offre et d'une demande collective.

Il y a une demande de biens publics par les individus, c'est-à-dire une relation entre tous les montants d'impôts possibles et les différentes quantités de biens publics demandées à chacun de ces prix. En face des diverses demandes individuelles, il existe une offre déterminée par les conditions techniques de production et les prix des facteurs que doit se procurer l'Etat sur le marché.

[220] Encore appelée théorie du bien public ou théorie du juste prix.
[221] Il s'agit des biens qui présentent entre autres, des caractéristiques de non exclusivité et de non rivalité.
[222] Compte tenu de leurs caractéristiques (indivisibilité et non rivalité), la fourniture des biens publics par le marché n'est pas envisageable. Seul l'Etat est en mesure de garantir pour ces biens, un coût marginal de fourniture (ou d'utilisation) égal à zéro. L'intervention de l'Etat est indispensable à la production de ce type de bien qui fait ainsi l'objet d'une fourniture publique (Samuelson, 1954).

Au point de rencontre entre l'offre et la demande collective de biens publics, une certaine quantité de ces biens se trouve déterminée, en même temps qu'un montant global d'impôt à prélever, pour assurer le financement de la production collective. Chaque individu contribue volontairement à ce financement, en proportion des satisfactions qu'il retire de la production de biens publics. L'individu payera la somme qu'il est disposé à verser pour obtenir une quantité déterminée de biens publics, telle que sa courbe de demande le révèle. En d'autres termes, il obtiendra une certaine quantité de biens publics au prix qu'il est prêt à payer. Il y a bien dans ce cas « échange volontaire ».

Sur le marché il y a un prix unique, mais l'individu est libre de faire varier la quantité du bien qu'il désire. Pour les biens publics, en raison même de leur nature, il n'y a qu'une quantité disponible, mais ce sont les prix demandés aux individus qui varient en fonction des utilités retirées par chacun d'eux. Dans l'un et l'autre des cas, l'individu conserve sa liberté. Il ne payera pas plus pour un bien privé qui n'aurait aucune utilité pour lui, que pour un bien public dont il n'aurait pas approuvé la production.

La théorie de l'échange volontaire reflète l'approche individualiste de l'Etat. Elle analyse dans le cadre de cette approche, comment l'individu révèle ses préférences en matière de demande de biens publics. Bien que riche en enseignements, elle ne prend pas suffisamment en compte le fait que le mode de décision dans le domaine ne correspond pas exactement à celui d'un marché. Dans le développement local par exemple, les agents sont collectivement engagés dans un projet commun d'amélioration de bien-être. Les décisions qu'ils prennent dans ce cadre donnent lieu à des préférences collectives. Les mécanismes à travers lesquels les préférences collectives sont révélées méritent d'autres explications en plus de celles apportées par la théorie de l'échange volontaire.

Pour satisfaire les besoins liés aux préférences qu'elles révèlent collectivement, les populations étudiées en zones rurales béninoises participent localement à la production de biens collectifs, à travers le cofinancement de leurs divers acteurs (ménages, organisations locales...). Cette participation des acteurs locaux au financement des initiatives découlant des décisions collectivement prises constitue un élément de révélation de leurs préférences. Toutefois, les préférences dont il s'agit ne sont pas des préférences individuelles. Les choix relatifs à ces préférences sont collectivement décidés et constituent pour l'individu, une contrainte sur laquelle il n'a isolément pas de prise.

4.1.1.2 - Théorie de la contrainte

La théorie de la contrainte[223] oppose à la définition technologique des biens publics, une conception « essentialiste ». Selon cette conception, il existe des biens qu'il est de la mission même de l'Etat de fournir. Il s'agit des biens qui sont par essence « socio-politiques ». Ils correspondent à «l'intérêt général » qui s'impose plus aux hommes qu'il n'est défini librement par eux. La recherche de l'intérêt général impose de remettre la fourniture de ces biens à la discrétion de l'Etat.

La théorie de la contrainte est fondée sur le refus de recourir aux concepts de l'offre, de la demande et du prix, parce qu'ils lui paraissent inadaptés à la description des mécanismes d'ajustement qui interviennent dans le fonctionnement de l'économie publique. Le phénomène essentiel est ici la contrainte. Cette théorie considère l'Etat comme une réalité supérieure aux individus qui composent le groupe social et en tout cas totalement distincte d'eux. Les individus sont en ce sens englobés dans l'Etat qui a une existence et un système de valeur indépendant. A la limite, l'Etat devient même la seule réalité, les individus n'existant que par et dans l'Etat. Il détient une véritable personnalité lui permettant de poursuivre ses propres objectifs (Wolfelsperger, 1975 ; Weber, 1997).

Compte tenu de ses fonctions tutélaires, l'Etat détermine quels sont les services publics permettant d'assurer à la fois la satisfaction des intérêts particuliers et la maximisation de l'intérêt collectif. Dans ce cadre, l'économie publique est une économie d'attribution, c'est-à-dire que les services publics ne sont vendus ou ni échangés, mais attribués gratuitement ou contre le paiement d'un tarif subventionné. Le financement est assuré par les contribuables via la budgétisation, indépendamment de l'utilisation effective des services. Ce financement des dépenses publiques se fait essentiellement par prélèvement autoritaire sur les ressources des individus. L'équilibre du système n'est pas réalisé par des variations de prix découlant des conditions d'offre et de demande individuelles, mais par des modifications décidées par l'Etat, souverainement dans les prestations, les prélèvements et les tarifs (Jarret et Mahieu, 1998).

La contrainte dont il s'agit ici est une contrainte bienveillante, dont le seul objectif est l'intérêt général ou « le bien commun ». La formalisation de cette conception de l'optimum peut être recherchée dans une fonction généralisée de bien-être social dont les arguments tiendraient compte de tout ce dont l'intérêt général se compose, au-delà du bien-être individuel de chacun apprécié par lui-même. La tâche suprême de l'Etat serait alors de

[223] Encore appelée théorie du service public ou théorie de la budgétisation.

maximiser cette fonction, mais les conditions de cette maximisation ne sont autrement indiquées qu'en postulant ou en espérant une définition « correcte » par l'Etat du véritable intérêt général pour la communauté. L'Etat étant une réalité distincte de l'individu, les fins qu'il poursuit ne peuvent se confondre avec celles de l'individu. Alors que l'individu sur le marché poursuit son intérêt personnel, l'Etat est guidé par l'intérêt général, le « bien commun » distinct de la somme des intérêts individuels ou de leur partie commune tels qu'ils sont appréciés par les individus eux-mêmes.

L'approche de la contrainte se caractérise par la prise de décisions collectives à partir de l'organisation politique existante. Elle considère les décisions publiques comme des choix émanant d'une autorité (Weber, 1997). Selon ses principaux avocats (Colm, 1956 ; Lindblom, 1961 ; Barrère, 1972), les décisions publiques peuvent ne pas refléter les préférences des citoyens et leur être imposées. Dans ce cas, la rationalité collective diffère d'une simple agrégation des préférences individuelles.

La théorie de la contrainte fournit une explication à de multiples interventions des Etats centraux sur leur territoire. Ces interventions sont souvent décidées au nom de l'intérêt général, à travers des mécanismes qui ne permettent pas aux citoyens de révéler directement leurs préférences individuelles. Ainsi, dans le financement des investissements par voie budgétaire, le citoyen n'a en général pas la possibilité d'exprimer ses préférences sur les choix opérés par les pouvoirs publics[224]. Cependant, il contribue à la production des biens publics financés par le budget national, grâce aux impôts qu'il est appelé à payer. Ce financement de la production de biens publics par prélèvement obligatoire sur les revenus individuels relève de la contrainte.

En favorisant la prise en compte des préférences locales, la décentralisation de la production de biens collectifs permet de lever la contrainte qui prend sa source dans les choix imposés par l'Etat aux citoyens. Toutefois, pour l'individu, la contrainte peut aussi apparaître au niveau de la collectivité. Dans les mécanismes de choix et de financement des initiatives collectives des communautés villageoises, la contrainte qui intervient est celle qui s'exerce sur l'individu, dans le choix collectif de son groupe social (communauté ou organisation). L'objectif visé est la maximisation de l'intérêt général de la communauté (intérêt collectif). La satisfaction des intérêts individuels est assurée à travers la recherche de cet intérêt commun. Dans ce cas, la contrainte ne vient pas de l'Etat qui constitue un partenaire dans le processus de développement des communautés locales.

[224] Il faut toutefois noter qu'à travers le vote du budget national par le parlement, les représentants des populations se prononcent sur les choix opérés par le pouvoir exécutif.

Bien que prises librement, les décisions collectives d'une communauté sur la production de biens collectifs peuvent être considérées comme comportant une part de contrainte qui viole les préférences individuelles. Entre les deux positions théoriques extrêmes constituées par l'échange volontaire et la contrainte, se positionnent les travaux relatifs à la révélation des préférences dans le cadre des associations volontaires.

4.1.1.3- Révélation des préférences dans le cadre des associations volontaires

Au-delà des précédents développements théoriques, d'autres modèles ont étudié la révélation des préférences liées à la consommation de biens collectifs dans le cadre des associations volontaires des agents. C'est le cas du modèle du fédéralisme fiscal (Tiébout, 1956) et de la théorie des clubs (Buchanan, 1965). Ces modèles mettent en relief la révélation des préférences des agents, à travers leur regroupement au sein des associations volontaires où les individus ont des goûts identiques (Mueller, 1982).

Suivant le modèle du fédéralisme fiscal (étudié au 1.2.2.3), les individus peuvent révéler leurs préférences pour la consommation de biens collectifs, en se rendant dans des communautés qui leur permettent d'atteindre leur optimum en matière d'utilité. Dans ce processus, toutes les préférences s'expriment à travers le vote silencieux des pieds des individus qui entrent dans les communautés ou qui en sortent. Ce processus amène les individus à se trier eux-mêmes en groupes aux goûts identiques. Ce principe d'association volontaire est opératoire avec l'hypothèse d'une mobilité entre communautés. Les travaux de Tiébout (1956) dans le domaine ont été prolongés par ceux de Buchanan (1965) sur la théorie des clubs.

La théorie des clubs (étudiée au 1.2.3) traite des comportements d'individus rationnels organisés au sein d'une structure collective (une communauté), dont le but est de faire valoir un intérêt commun : la production et la consommation d'un bien qui peut faire l'objet d'exclusion. Autour de la structure collective, la théorie des clubs met en relief une pratique volontaire de l'exclusion qui repose sur la révélation sincère des préférences individuelles. Cette pratique correspond à la décision volontaire de l'individu d'entrer ou de quitter librement la communauté de consommation de biens collectifs. A l'intérieur d'une telle communauté, les agents sont tenus par une obligation dans leur contribution à la production de bien collectif. Tous les membres de cette communauté sont considérés comme des consommateurs du bien produit et sont donc tenus de respecter les règles liées

à cette consommation, notamment l'apport de leurs contributions à la production collective. Ils sont donc tous concernés par une obligation d'usage du bien[225].

L'obligation d'usage contraint chaque individu de la communauté à consommer en totalité les quantités de bien collectif qui lui sont proposées. Ceci fait référence à une consommation obligatoire (Bénard, 1985). Dans ces conditions, le consommateur n'est pas en mesure de faire des choix personnels et égoïstes. Les quantités de bien collectif fournies sont décrétées et ne reflètent pas directement les préférences des individus en tant qu'entités autonomes de décision. L'obligation d'usage soulève un problème de "concernement" (Barillot, 2003). Dès l'instant où il est possible de repérer clairement les individus affectés par l'obligation d'usage d'un bien collectif, alors une communauté de consommation correspondant à l'échelle à laquelle le bien doit être fourni[226] peut être cernée. La circonscription des agents tenus par l'obligation d'usage d'un bien collectif permet d'appréhender un club de consommateurs participant conjointement à sa production. L'obligation d'usage met ici en relief un élément de contrainte dans la consommation d'un bien collectif, dont les conditions de fourniture ne dépendent pas directement du choix égoïste de l'individu.

La libre adhésion de l'individu au club définit son acceptation par rapport aux conditions liées à la production et à la consommation collectives. Cette adhésion constitue pour l'individu, une manière de révéler ses préférences par rapport au bien collectif produit. Cette libre adhésion met en relief le caractère volontaire de sa participation à une production de club. Il bénéficie du bien collectif contre l'apport de sa contribution à la production de club. L'apport de cette contribution s'impose toutefois comme une contrainte à tout membre du club.

Du fait de la liberté qu'ont les agents quant à leur adhésion ou à leur départ du club, ce dernier constitue une association volontaire, malgré l'obligation de ses membres de participer à la production collective. Le phénomène d'association volontaire des agents en vue du partage de la consommation et des coûts liés à la production de biens collectifs est observé chez plusieurs types d'organisation locale sur les territoires étudiés[227]. L'adhésion à ces organisations constitue pour l'individu, une manière de révéler ses préférences pour la consommation de biens collectifs. Cela peut être assimilé à "un vote par les pieds" des

[225] Outre la non-exclusivité et la non-rivalité, les biens collectifs présentent d'autres propriétés, dont l'obligation d'usage pour les citoyens consommateurs.
[226] Ce concernement est déterminé par la taille de la communauté en cause et sa nature institutionnelle.
[227] C'est le cas par exemple des organisations telles que les groupements villageois, les groupements à vocation coopérative, les associations d'usagers d'eau...

individus au sein des structures associatives. Toutefois, l'adhésion de l'individu à une organisation n'exclut pas qu'il soit membre d'une autre. Il a la possibilité d'appartenir à plusieurs organisations à la fois. Une nuance est ainsi faite avec le "vote par les pieds" des agents à travers les collectivités locales, tel qu'il est analysé par le modèle du fédéralisme fiscal.

Tout comme le modèle du fédéralisme fiscal, la théorie des clubs analyse l'adhésion des individus à des structures associatives (organisations), comme une manière pour eux de révéler leurs préférences individuelles en matière de consommation de biens collectifs. En mettant en relief la révélation des préférences des agents à travers leur adhésion aux associations volontaires et l'obligation (la contrainte) qui s'impose à eux pour leur contribution à la production collective, la théorie des clubs nuance la stricte opposition entre les deux modèles extrêmes (ceux de la contrainte et de l'échange volontaire) auxquels elle reste intermédiaire.

Les deux modèles théoriques mobilisés sur la révélation des préférences dans le cadre des associations volontaires soulignent le regroupement des individus aux goûts identiques, ce qui met en exergue une homogénéité des préférences individuelles au sein des structures associatives. Les individus se regroupent en effet au sein de ces associations, sur la base de convergence de leurs préférences. Dans des groupes préconstitués, les agents arrivent aussi à converger leurs préférences en interagissant entre eux, à travers des mécanismes de décision collective. Ces mécanismes par lesquels les décisions collectives sont prises méritent d'être expliqués. Les apports de la théorie institutionnelle sur la révélation des préférences vont dans ce sens.

4.1.1.4 - <u>Apports de la théorie institutionnelle sur la révélation des préférences</u>

La théorie institutionnelle ne confère ni à l'échange ni à la contrainte, un rôle explicatif unique pour rendre compte de la manière dont sont prises et mises en oeuvre les décisions collectives. Si dans la théorie de l'échange volontaire, les préférences en matière de production de biens collectifs sont révélées par les individus (consommateurs) eux-mêmes, il reste à clarifier les mécanismes de révélation des préférences collectives.

En théorie institutionnelle, l'Etat est considéré comme un ensemble d'institutions entre les mains d'individus, un pouvoir conféré aux hommes sur eux-mêmes ou sur d'autres, un instrument qui n'a pas de réalité en soi et qui ne prend sa pleine signification que lorsque sont déterminés ceux qui détiennent ce pouvoir (Wolfelsperger, 1975).

Dans cette théorie, il n'est pas supposé qu'il existe à côté d'un ordre de préférence purement personnel, un ordre de préférence correspondant à l'intérêt général, sans qu'il y ait un lien entre les deux ; l'un se révélant sur le marché et l'autre dans le domaine des décisions publiques. Les mécanismes de décision collective peuvent intervenir de manière spécifique, comme moyens de révélation et de réalisation de tendances non strictement égoïstes des individus. La logique utilitaire du comportement individuel se trouve reconstituée au sein de la théorie institutionnelle, avec un degré plus élevé de généralité. Les institutions interviennent dans les mécanismes de décision collective et permettent de retrouver au-delà des intérêts individuels, une certaine notion de l'intérêt collectif.

Le processus qui conduit à l'émergence des décisions collectives met en évidence leur caractère collectif et négocié. L'expression de ces décisions intervient au bout des transactions qui constituent des situations de négociation au sein des groupes d'acteurs. Ainsi, la décision collective correspond à un compromis entre les intérêts et non à l'agrégation des décisions individuelles prises indépendamment les unes des autres. Elle correspond à un ordre social construit par l'action collective et non à un ordre spontané… (Commons, 1934).

La coordination des comportements individuels vers cet ordre social fait intervenir des dispositifs institutionnels tels que les conventions. En effet, si les agents sont nombreux et prennent des décisions indépendantes, il n'est pas évident que celles-ci convergent vers un équilibre, même s'ils sont parfaitement rationnels (Brousseau, 1993). En favorisant la cohérence des comportements individuels, les dispositifs institutionnels conduisent les agents à choisir parmi les alternatives rationnelles, des comportements compatibles les uns avec les autres. Si le processus de décision collective est gouverné par exemple par une convention convenablement choisie, il aboutit à une situation optimale (Walliser, 1989). Dans plusieurs localités béninoises, les populations partagent des références culturelles qui font usage de la concertation et du consensus des acteurs dans les prises de décisions collectives. Ces références communes constituent des facteurs institutionnels qui gouvernent et favorisent la construction de choix collectifs.

A travers l'action collective, la théorie institutionnelle établit un lien entre l'intérêt général de la communauté et les préférences individuelles. Elle appréhende les mécanismes de décision collective comme moyens de révélation des tendances non strictement égoïstes des individus. Elle analyse ces mécanismes comme un processus de coordination des comportements individuels basé sur des dispositifs institutionnels (tels que les

conventions). A la différence des modèles précédemment abordés, la théorie institutionnelle apporte des éléments d'analyse sur l'émergence des préférences collectives. Ces éléments ne donnent toutefois pas de précision sur les procédures et les modes empiriques de décision à travers lesquels, les préférences collectives sont révélées.

4.1.2- Procédures et modes de révélation des préférences

La demande de biens collectifs possède un caractère non marchand. Elle ne peut donc se révéler directement par le marché. Hormis le fait qu'elle soit souvent déterminée par les autorités politiques qui doivent rendre plus ou moins des comptes à leurs électeurs selon le type de régime, la demande de biens collectifs s'exprime aussi dans un cadre d'action collective par les populations, au moyen de systèmes spécifiques de révélation de préférences. Les choix de production collective sont exprimés par les populations suivant plusieurs procédures. Parmi celles-ci, les enquêtes (ou sondages) et les concertations sont particulièrement utilisées au Bénin. A travers ces procédures, certains modes de décision collective sont mis en jeu. C'est le cas de l'unanimité, la majorité et le consensus.

4.1.2.1- Procédures de révélation des préférences

La révélation des préférences liées à la production de biens collectifs par les populations, les amène à recourir à des procédures de décision collective. Sur les territoires étudiés, les enquêtes (ou sondages) et la concertation constituent les procédures les plus souvent utilisées par les acteurs locaux pour parvenir à leurs choix de production collective. La présentation de ces procédures fait l'objet de ce sous-paragraphe.

Les enquêtes ou sondages

Souvent utilisés par les experts ou les représentants d'institutions soucieux de prendre en compte les choix exprimés par les populations, les enquêtes ou les sondages constituent des procédures indirectes à travers lesquelles, ces dernières expriment leurs préférences. A partir d'un échantillon représentatif de la population du milieu, les enquêtes permettent d'approcher les préférences des acteurs locaux pour la production de biens collectifs. Les résultats des enquêtes sont toutefois validés dans nombre de cas, par les membres de la population concernée ou leurs représentants réunis en séances de concertation.

La concertation

La concertation est appréhendée comme un processus de mise en commun d'objectifs, un préalable à une politique "concertée" (ou négociée). Elle constitue un moment de rencontre entre les acteurs autour d'une action commune et nécessite la création d'un espace de communication. Elle a pour but de se mettre d'accord sur une vision commune et sur une reconnaissance explicite de la légitimité des acteurs ayant pouvoir d'agir sur cette vision. Elle permet dès lors, de définir l'identité des acteurs dans le contexte d'un projet commun (Betacchini, 2002). En autorisant l'appropriation collective des enjeux et des actions à mettre en œuvre, la concertation est sans doute un garant pour une action pérenne et efficace. Au plan local, elle s'avère particulièrement importante, car outre sa fonction première d'information de la population et d'appropriation des enjeux, elle permet d'améliorer un projet commun et de préciser ses moyens d'application (Lahaye, 1999).

Le processus de concertation peut prendre diverses formes. En milieu rural béninois, il se rencontre traditionnellement sous la forme de réunion à palabre. A travers celle-ci, les membres de la communauté villageoise se rencontrent (en général à la place publique du village) pour échanger et prendre des décisions relatives à leur bien-être collectif. Ce type de concertation se rencontre aussi chez les organisations locales (organisations paysannes, associations d'usagers de services collectifs...). L'issue des concertations villageoises se traduit souvent par des décisions consensuelles dans lesquelles, le poids des leaders villageois est déterminant.

Les concertations sont souvent utilisées par les partenaires d'appui, en particulier les ONG, pour amener les populations locales à prendre des décisions collectives. Elles sont aussi utilisées pour améliorer les résultats des enquêtes conduites auprès des populations sur les préférences locales.

Le processus de concertation peut aussi prendre la forme d'un cercle de réflexion réunissant les acteurs publics et ceux de la société civile, autour d'une table de discussion. Ainsi par exemple, les groupes thématiques de travail organisés dans le cadre de l'élaboration des projets de territoire dans les Collines ont donné lieu à un processus de concertation entre les acteurs locaux (représentants villageois et représentants des organisations locales) et les représentants des services techniques de l'Etat, des ONG et d'autres partenaires. Ce type de concertation a été organisé par les actuels élus locaux lors de l'élaboration des plans de développement des communes béninoises (voir 2.3.2). Les

décisions auxquelles les acteurs aboutissent à l'issue du processus de concertation peuvent prendre certaines formes qu'il convient de présenter.

4.1.2.2 – Modes de décision collective

Les préférences exprimées par les populations locales lors des procédures de choix collectif peuvent émerger suivant différents modes de décision. Les plus fréquemment rencontrés dans les localités étudiées concernent l'unanimité, la majorité et le consensus.

L'unanimité

L'unanimité est considérée comme une forme idéale de décision collective. Dans la mesure où la fourniture du bien collectif profite à tous, la règle optimale est celle de l'unanimité (Foirry, 1997). Ce mode de décision est souvent rencontré chez les organisations de petite taille telles que les groupements à vocation coopérative (GVC), les comités de développement... Elle constitue la règle de vote qui conduit plus sûrement à un équilibre au sens de Pareto, puisque tout le monde est satisfait. Cependant, son application reste hypothétique puisqu'elle est en générale difficile à obtenir. Elle prend d'autant plus de temps que les participants sont nombreux et ont des goûts très hétérogènes. Ce problème de temps et les difficultés de réalisation de l'unanimité impliquent des coûts très élevés. Il lui est alors souvent préféré d'autres modes de décision comme la majorité et le consensus.

La majorité

Souvent mise en œuvre dans le cadre d'une dynamique implicite ou explicite de vote, la règle de la majorité détermine les préférences du plus grand nombre de participants. Elle permet de prendre des décisions satisfaisantes en minimisant deux types de coût liés à la prise de décision :

* Le coût de non respect de l'unanimité : ce coût s'élève en s'éloignant de l'unanimité, car de plus en plus de personnes n'atteignent pas leur niveau d'utilité souhaité.

* Le coût externe de décision comprenant notamment, le temps nécessaire pour dégager une solution acceptable par tous. Les tentatives d'obtenir une certaine unanimité font augmenter progressivement ce coût.

Une même règle de vote ne peut être optimale pour toutes les questions. La majorité requise pour l'adoption d'une proposition dépend en effet des caractéristiques des

décisions à prendre (Buchanan et Tullock, 1962). Il peut alors se poser la question de savoir quelle majorité est adaptée aux sujets à débattre dans une circonstance donnée. Il est nécessaire de faire adopter au préalable, une règle de vote par les participants à une décision. Ceci fait appel à une institutionnalisation des conditions de prise de décision.

Dans les localités étudiées, le vote majoritaire est souvent pratiqué pour prendre des décisions au sein des groupes hétérogènes constitués de personnes d'origines diverses tels que les organisations faîtières de producteurs agricoles, les assemblées d'élus... Il est aussi utilisé dans le choix des dirigeants, en particulier les élus politiques et les responsables d'organisations locales. Dans les processus d'élaboration de projets de territoire et des plans de développement de commune, le vote majoritaire est souvent utilisé pour faire émerger les préférences collectives aux niveaux inter-villageois et communal.

L'un des inconvénients de la règle de la majorité est le fait qu'elle peut conduire au marchandage et à la satisfaction d'intérêts particuliers (Downs, 1957 ; Tullock, 1967). Elle peut en effet favoriser l'émergence au niveau des participants (à une décision), des coalitions qui naissent en fonction des intérêts égoïstes, ce qui peut biaiser leurs réelles préférences. Cette difficulté est souvent à l'origine des conflits qui remettent en cause l'entente et l'équilibre sociale au sein des communautés et des organisations locales. Dans les groupes homogènes (cas de plusieurs communautés villageoises), il lui est souvent préféré la recherche de consensus dans les prises de décisions.

Le consensus

Le consensus constitue un mode de décision qui maximise les chances de résoudre les différences et de parvenir à un accord entre les participants. Il permet à ceux-ci de collaborer pour rendre des décisions qui satisfont au mieux leurs intérêts respectifs. Dans la procédure, des efforts sont déployés pour concevoir une solution qui satisfait l'ensemble ou la plupart des intérêts. Une prise de décision par consensus a l'appui des participants ou du moins n'essuie pas un rejet catégorique de leur part. Elle inspire un sentiment d'engagement, ayant été rendue conjointement. Même si tous les participants ne sont pas d'accord avec tous les aspects de la solution, un consensus est atteint quand ils sont prêts à s'accommoder de l'ensemble de ce qui est proposé.

Le rapprochement voire la concertation des participants à une décision présente une incidence favorable sur leur consensus. En effet, dans une situation de groupe, les jugements ont tendance à se rapprocher les uns des autres. Les sujets s'ajustent les uns aux autres et le résultat global s'équilibre autour d'une moyenne. Ce qui pousse les participants

à agir de la sorte est la crainte de se singulariser (Moscovici et Doise, 1992). Il existe en effet une propension au compromis des individus réunis à d'autres. Il y a une tendance humaine fondamentale à tempérer ses opinions et sa conduite, par déférence pour les opinions et la conduite des autres (Allport, 1924 ; Kelley et Thibaut, 1954).

Le mode de décision par consensus n'équivaut pas à la loi de la majorité. Il n'est soumis non plus, à la tyrannie d'une personne ou d'une poignée de personnes. Cependant, tout en permettant la recherche de solutions communes, il peut être une stratégie des acteurs forts, sûrs de leur pouvoir d'influence sur une résolution finale. Cette stratégie généralement utilisée par les acteurs ayant un poids institutionnel reconnu, peut être manipulatrice (Bertacchini, 2002). Le processus de prise de décision par consensus nécessite assez de temps pour produire des décisions de qualité.

Sur les territoires étudiés, nombre de concertations au sein des communautés ou des organisations villageoises aboutissent à des conclusions basées sur le mode de décision par consensus. Au-delà du consensus, des décisions collectives sont parfois prises par unanimité au sein des organisations villageoises de petite taille. C'est le cas de plusieurs groupements de transformation agro-alimentaire. Quant au vote majoritaire, il constitue un mode de décision rencontré le plus souvent dans les concertations au sein des groupes hétérogènes (assemblées inter-villageoises, assemblées d'élus, organisations faîtières...).

Ce sous-chapitre analyse dans le cadre de différentes approches, la révélation de préférences des acteurs pour la production de biens collectifs. Basée sur les principes de l'économie marchande, l'approche de l'échange volontaire accorde une place centrale aux préférences individuelles. Suivant cette approche, l'individu révèle ses préférences et contribue volontairement à la production de biens collectifs, en fonction de la satisfaction qu'il retire. Dans l'approche de la contrainte, les services publics sont décrétés souverainement par l'Etat, dans le but de la satisfaction des intérêts particuliers et de la maximisation de l'intérêt général. Les modèles du fédéralisme fiscal et des clubs analysent la révélation des préférences des agents, à travers leur adhésion à des structures associatives où ils participent à la production et à la consommation de biens collectifs. La théorie des clubs nuance l'opposition entre les deux modèles extrêmes de la contrainte et de l'échange volontaire, à travers la libre adhésion des individus à ces structures et leur participation obligatoire à la production collective. Au-delà des analyses de ces différents modèles, la théorie institutionnelle souligne le rôle des institutions et des négociations entre acteurs, dans leur coordination pour la révélation des préférences collectives. Celles-

ci sont identifiées à travers différentes procédures dont les enquêtes et les concertations au sein des groupes d'acteurs. Les concertations peuvent conduire à différents modes de décision collective : l'unanimité, la majorité ou le consensus. De ces différents types de procédure et mode de décision, lesquels caractérisent le mieux le processus de révélation de préférences des acteurs sur les territoires étudiés ? En d'autres termes, comment ces acteurs révèlent-ils leurs préférences ? Ces questions sont au centre des préoccupations prises en compte dans les paragraphes suivants.

4.2- Révélation des préférences au sein des communautés villageoises

Pour l'amélioration du bien-être des communautés villageoises, diverses actions de production de biens collectifs sont mises en œuvre dans leurs milieux. La révélation des préférences des communautés dans le cadre de cette production met en relief des procédures et modes spécifiques de décision. Sur la base des résultats des travaux de terrain, ce sous-chapitre analyse ces procédures et modes de décision. A partir de l'étude de l'origine des initiatives collectives mises en œuvre par les communautés, les acteurs déterminants dans la révélation de leurs préférences seront identifiés. L'incidence des organisations locales dans la révélation de ces préférences sera également étudiée dans le sous-chapitre.

4.2.1- Actions de production collective des communautés villageoises - origine des initiatives mises en œuvre

Depuis quelques années (en particulier à partir des années 1990), les communautés villageoises participent sur leur territoire, à la mise en œuvre de divers types d'actions de production de biens collectifs (voir 1.3.2). A partir des informations collectées sur les actions réalisées dans le cadre de cette production, l'origine des initiatives collectives mises en œuvre par les communautés villageoises sera analysée dans ce paragraphe.

Les informations issues des enquêtes de terrain révèlent sur l'ensemble des quatre communes étudiées, que les actions mises en œuvre par les communautés villageoises concernent essentiellement l'éducation scolaire, l'approvisionnement en eau potable et la santé des populations. La mise en place d'infrastructures scolaires constitue le type d'action dans lequel les communautés s'investissent le plus. Dans les secteurs de l'eau potable et de la santé, les réalisations collectives des communautés sont dominées respectivement par la

mise en place des équipements hydrauliques et celle des infrastructures sanitaires. Les aménagements de pistes et de marchés, ainsi que l'installation des banques villageoises constituent des domaines dans lesquels ces communautés conduisent dans une moindre mesure des initiatives collectives (figure1.4 au 1.3.2 et tableau 1- annexe15).

Les initiatives de production collective des communautés villageoises sont concentrées sur la période 1990-2002 (figure1.3 au 1.3.2 et tableau2 - annexe15). Conformément aux analyses du chapitre1, cette situation traduit l'incidence des réformes institutionnelles de 1990 (libéralisme économique et démocratie) sur le développement local en zones rurales. La réduction des interventions de l'Etat béninois[228] au profit d'une maîtrise d'ouvrage privée et l'autonomie décisionnelle acquise par les populations dans le cadre de ces réformes ont donné lieu à une prolifération (sans précédent) d'initiatives de production collective des communautés villageoises, à partir de 1990.

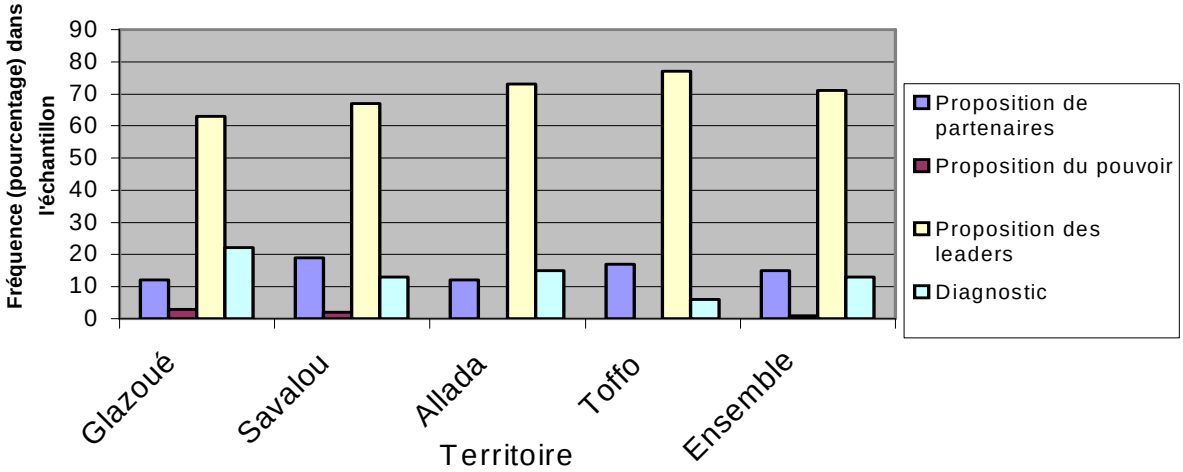
Cette prolifération d'initiatives locales s'est beaucoup prononcée au début de l'actuelle décennie, avec une importante consommation de crédit par les populations locales dans le cadre de différents programmes dont certains devaient s'achever en cette période[229]. Ceci laisse supposer une incidence du "marché de développement" sur les initiatives collectives des communautés villageoises. Selon Tomety (2004), le Bénin a bénéficié à la suite des réformes de 1990, d'une "prime à la démocratie" qui s'est traduite par la mise en œuvre sur son territoire, de plusieurs programmes de coopération au développement. Ces derniers ont favorisé un dynamisme particulier des communautés villageoises dans la conduite des actions de production collective dans leur milieu (voir 3.2.1). Les résultats issus des enquêtes de terrain révèlent que l'initiative des actions de production collective mises en œuvre par les communautés villageoises émane de différentes origines (figure 4.1 et tableau 3- annexe 15)[230].

[228] Notamment dans la conduite directe des opérations de développement.

[229] Au début des années 2000, plusieurs programmes de développement devaient s'achever dans le pays. A cette fin de cycle, un nombre important d'actions a été financé sur une période de temps relativement courte, afin de pouvoir consommer les reliquats de crédits alloués par les partenaires.

[230] Les informations des figures présentées dans ce chapitre tirent leur source dans les enquêtes menées sur le terrain, dans le cadre de la présente étude.

Figure 4.1 : Origines des initiatives mises en oeuvre par les communautés villageoises



Les propositions des leaders constituent la principale origine des initiatives mises en œuvre par les communautés villageoises. En effet sur l'ensemble des localités couvertes par l'échantillon d'étude, les initiatives proviennent pour 71% des actions, des propositions des leaders de la communauté[231]. Ces initiatives émergent pour 13% des actions, à partir des diagnostics participatifs réalisés par les membres de la communauté[232]. Ces deux résultats mettent en relief le fait que, les initiatives collectives mises en œuvre par les communautés émanent dans une large mesure des préférences des acteurs locaux. Les propositions des pouvoirs publics sont à l'origine de ces initiatives, seulement pour 1% des actions mises en oeuvre. Ainsi, la production collective des communautés villageoises n'intervient pas dans une logique de choix décrété par l'Etat. Les résultats d'enquêtes montrent aussi que les partenaires d'appui[233] déterminent dans une certaine mesure (15% des actions réalisées), les choix de production collective des communautés.

Au-delà de cette tendance, les informations de la figure 4.1 montrent certaines particularités. Ainsi par exemple, les actions initiées à partir des diagnostics sont beaucoup plus fréquentes sur le territoire de Glazoué. Ceci est dû au fait que dans cette commune et dans l'ensemble du département des Collines, la population de chaque village a effectué en

[231] Les leaders désignent ici, les membres de la communauté qui incarnent une autorité reconnue auprès des villageois. Il s'agit en particulier du chef de village et de ses conseillers, des chefs traditionnels, … Cette appellation de leaders est aussi élargie aux responsables des organisations locales ayant une bonne audience dans le milieu (groupement villageois, groupement à vocation coopérative, association de développement, association de parents d'élèves, comités de développement...).

[232] Les diagnostics participatifs constituent une approche utilisée par certains partenaires pour amener les populations locales à révéler leurs préférences collectives

[233] ONG, projets de développement, autres organismes d'appui au développement.

1996 un diagnostic participatif de son milieu. Réalisé dans le cadre des projets de territoire, ce diagnostic a servi de base à la conduite d'un nombre important d'actions de production de biens collectifs par les communautés villageoises. Sur le territoire de Savalou dans le même département, la fréquence des initiatives émanant de ces diagnostics est relativement plus faible, du fait du dynamisme plus important des leaders en matières de propositions et d'accompagnement des populations villageoises, dans la conduite d'initiatives de production collective. Dans le département de l'Atlantique, les initiatives issues des diagnostics villageois sont peu fréquentes sur le territoire de Toffo. Ceci est du au fait que jusqu'en 2002, cette méthode d'identification de priorité est peu utilisée sur ce territoire, comparativement aux trois autres.

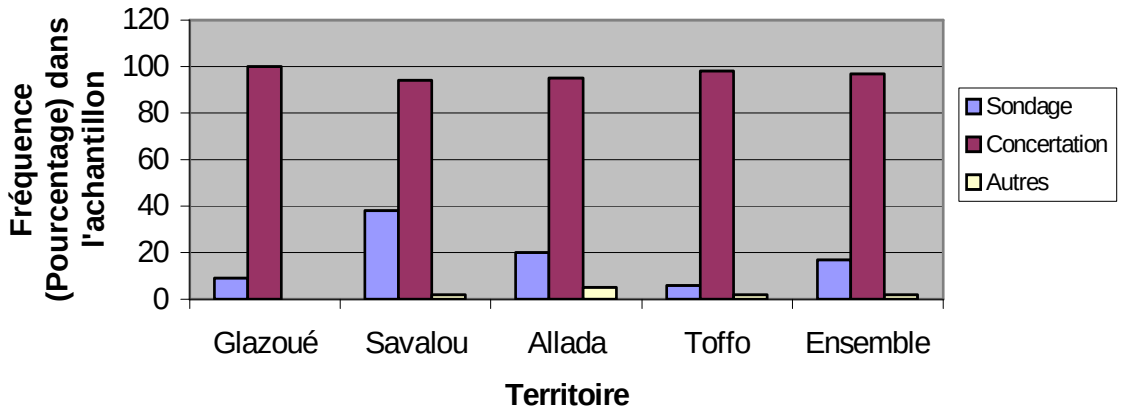
Favorisées essentiellement par les réformes institutionnelles de 1990, les initiatives des communautés villageoises dans le domaine de la production de biens collectifs proviennent dans une large mesure, des préférences révélées par les acteurs locaux. Ceci met en évidence, l'incidence favorable de la décentralisation sur la révélation des préférences locales. Au sein des communautés, ces initiatives proviennent surtout des propositions des leaders. L'incidence des pouvoirs publics dans ces choix collectifs des communautés villageoises apparaît très faible. La production collective des communautés n'intervient donc pas dans une logique de choix décrétés ou de contrainte venant de l'Etat. Les initiatives de production collective des communautés proviennent aussi (pour une part non négligeable) des propositions des partenaires au développement. Ceci fait supposer un important rôle du marché de développement dans l'émergence des préférences des communautés villageoises. Il est ici crucial de savoir comment sont révélées ces préférences. Quels sont les procédures et des modes de décision à travers lesquels les communautés villageoises expriment leurs préférences ?

4.2.2- Révélation des préférences des communautés villageoises : procédures et modes de décision

Les analyses du paragraphe précédent ont montré que les initiatives mises en œuvre par les communautés villageoises dans le cadre de la production de biens collectifs proviennent essentiellement des acteurs locaux. Les résultats des enquêtes de terrain mettent en évidence les procédures et les modes de décision à travers lesquels, ces préférences sont révélées. La présentation et l'analyse de ces derniers constituent l’objectif de ce paragraphe.

Le processus d'identification des actions de production collective par les communautés villageoises fait intervenir deux principaux types de procédure de décision : le sondage et la concertation (figure 4.2 et tableau 4- annexe 15).

Figure 4.2 : Procédures d'identification des actions au sein des communautés villageoises



Le sondage (enquête) de la population villageoise : Il est dans certains cas utilisés par les partenaires pour étudier l'opportunité de conduire une action dans un milieu, suite à la demande d'appui de la communauté locale. Certains partenaires procèdent en effet à une enquête auprès de la communauté, avant de prendre la décision de l'accompagner dans la mise en œuvre de ses initiatives. Cette méthode est utilisée par les programmes nationaux d'appui au développement et les ONG qui n'ont pas encore d'expériences dans le milieu considéré[234].

Sur l'ensemble de l'échantillon étudié, le sondage intervient pour 17% des actions mises en œuvre par les communautés. Il apparaît plus fréquent à Savalou et à Allada où il intervient respectivement pour 38 et 20% des actions révélées par les communautés. Ceci peut être expliqué par le fait que les actions mises en œuvre par les communautés villageoises de ces territoires ont plus bénéficié de l'intervention de nouveaux partenaires d'appui (ONG, programmes nationaux). Cette situation traduit l'existence au sein des communautés villageoises à Savalou et à Allada, d'une importante capacité des acteurs à anticiper sur leurs priorités en matière de services collectifs et à négocier de nouveaux

[234] C'est le cas par exemple du Projet d'appui au Développement de l'Eau de l'Assainissement en milieu rural (PADEAR), du Projet d'Activités Génératrices de Revenu, du Projet de Micro crédit et de Commercialisation (PROMIC)... En ce qui concerne les ONG déjà en activité dans un milieu, elles préfèrent amener directement la communauté à se concerter, pour faire des choix collectifs.

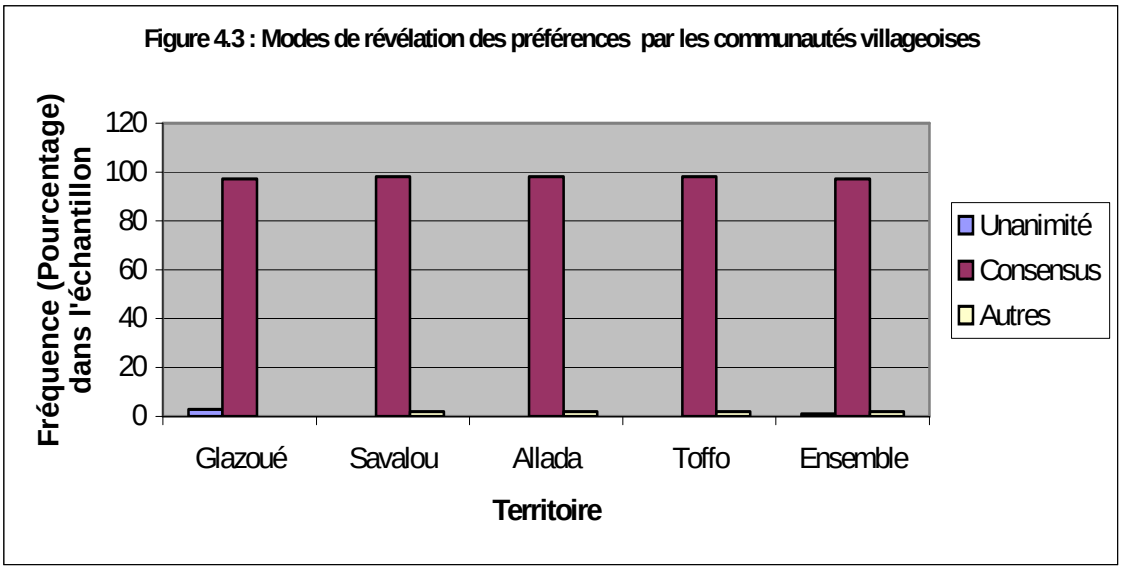
partenariats d'appui pour leur mise en œuvre. Les sondages n'excluent pas la concertation. A l'issue des enquêtes, des concertations sont en général organisées par les partenaires au niveau des communautés concernées pour information et prise de décision.

La concertation de la communauté : La concertation amène les membres de la communauté à discuter et à échanger entre eux, en vue d'aboutir à une décision collective. Les résultats d'enquêtes révèlent que les concertations constituent dans une large mesure (pour 97% des actions étudiées), la procédure utilisée par les communautés villageoises pour révéler leurs préférences collectives. L'énorme écart entre la fréquence des concertations et celle des sondages (97 et 17%) traduit la faible intervention de l'expertise extérieure dans la révélation des préférences collectives des communautés. Ces résultats révèlent par ailleurs que, dans la plupart des cas où les sondages sont utilisés, ils le sont de façon cumulée avec les concertations. Ainsi, si les enquêtes sont jugées nécessaires par certains partenaires pour apprécier l'opportunité des actions à réaliser par les communautés, elles ne remplacent pas la concertation des membres de celles-ci.

Au cours de leurs concertations, les membres des communautés villageoises révèlent leurs préférences suivant deux modes de décision : l'unanimité et le consensus (figure 4.3 et tableau 5 - annexe 15). Le consensus constitue un mode de décision qui maximise les chances de résoudre les différences et d'aboutir à un accord de la communauté sur un choix collectif. La recherche de cet accord fait intervenir la négociation entre les participants à la décision. Pour l'ensemble de l'échantillon d'étude, 97% des actions mises en œuvre par les communautés villageoises ont été révélées par consensus.

L'unanimité est une forme de décision qui reflète les préférences uniformes des participants. Elle est rarement obtenue au niveau des groupes élargis comme des communautés villageoises. Cette forme de décision est presqu'absente dans le processus de révélation des préférences des communautés villageoises étudiées (seulement 3% des actions à Glazoué)[235]. Ainsi, les choix collectifs de la communauté villageoise sont loin d'être unanimes. Ils sont négociés et déterminés sur une base consensuelle.

[235] Docoudji (Glazoué) est le seul village de l'échantillon d'étude, où ce mode de décision a été rencontré. Conscients du retard de leur village sur les autres localités de son environnement dans le domaine de l'éducation scolaire, les habitants de Docoudji sont devenus très sensibles aux initiatives collectives dans le domaine. C'est à l'unanimité qu'ils ont décidé lors d'une concertation (en 2000), de mobiliser des moyens pour mettre en place des infrastructures scolaires (modules de classes) dans leur village.



Suivant les analyses du paragraphe précédent, les choix de production collective des communautés villageoises émanent dans une large mesure, des propositions de leurs leaders. Le consensus qui intervient entre les membres des communautés dans le cadre de leurs choix collectifs se réalise donc autour des propositions de leaders. Il peut être supposé que les leaders villageois bénéficient de leur communauté, d'une confiance qui amène les membres de celle-ci à converger en leurs propositions dans les décisions collectives. Selon les observations de B. Bonnet sur les autorités traditionnelles, les leaders agissent rarement sans s'assurer d'une adhésion assez large aux décisions à prendre. Ainsi, il peut être supposé qu'avant de faire des propositions aux membres de leur communauté sur des initiatives collectives, ils prennent le soin de les écouter (lors des concertations) et d'avoir une vision synthétique sur leurs préoccupations. Ils constituent pour leur communauté, des porte-parole. Dans ces conditions, les propositions qu'ils font sur les initiatives collectives sont loin de refléter leurs souhaits personnels, mais plutôt des souhaits partagés par les membres de leur communauté. Les leaders jouent alors un rôle de coordination dans le processus de décision des acteurs villageois sur les choix de production collective. Ces choix étant des réponses à leurs besoins collectifs, ils sont décidés en relation avec la connaissance qu'ils ont de ces besoins. Il s'agit d'une révélation de préférence par apprentissage.

La coordination des comportements individuels vers des décisions collectives fait intervenir des dispositifs institutionnels. La confiance des membres de la communauté en leurs leaders et leur convergence dans les choix collectifs vers les propositions de ceux-ci

peuvent être assimilées à des facteurs institutionnels qui favorisent la coordination du processus de décision collective. Ce positionnement des leaders dans les prises de décisions peut améliorer la pertinence de celles-ci et éviter à tous, d'y consacrer des ressources et des efforts analytiques redondants (Brousseau, 1993). La participation des acteurs villageois aux choix de production collective de leur communauté favorise leur apprentissage par rapport au processus de décision. Cet apprentissage collectif joue un rôle favorable dans l'émergence des facteurs institutionnels qui favorisent la coordination du processus de décision. En permettant l'appropriation des procédures et modes de décision par la communauté villageoise, l'apprentissage collectif joue un rôle favorable dans la révélation des préférences par celle-ci.

Le mode de décision par consensus peut être parfois porteur d'insuffisance pour la révélation des préférences des acteurs locaux. Conscients de leur poids institutionnel dans la communauté, l'égoïsme peut amener les leaders malveillants à se servir de leur position, pour dicter leurs propres choix à leur communauté. Le consensus peut être en effet une stratégie manipulatrice des acteurs forts ayant un pouvoir institutionnel reconnu et sûrs de leur pouvoir d'influence sur une résolution finale (Bertacchini, 2002). Vu sous cet angle, le mode de décision qui correspond au consensus des membres des communautés autour des propositions de leurs leaders peut donner lieu à une dictature de ces derniers sur les couches défavorisées que sont notamment, les femmes et les jeunes.

Dans le processus de décision collective, le consensus n'est pas toujours facile à obtenir, en particulier lorsque les négociations interviennent au sein des communautés hétérogènes[236]. Les intérêts des groupes d'individus peuvent plus facilement rentrer en conflit et déboucher sur des situations difficiles à gérer. Dans certaines circonstances, les représentants de différentes communautés villageoises concernées par les mêmes décisions procèdent au vote majoritaire, pour faire émerger des préférences collectives à l'ensemble de leurs populations. C'est le cas par exemple, lors des processus d'identification des priorités communales des projets de territoire (dans les Collines).

Dans le cadre de ces projets, la population de chaque village se concerte en assemblée générale (palabre) afin de faire le diagnostic du milieu et exprimer ses préférences pour le développement de ce dernier. Ces préférences émergent en général sur la base d'un consensus de la population villageoise. Celle-ci désigne à l'occasion, une personne pour la représenter à une assemblée générale du projet de territoire au niveau

[236] Communautés constituées de groupes de personnes ayant par exemple des caractéristiques socio-culturelles (origine, ethnie, culture) différentes.

communal. A cette assemblée qui réunit les représentants de l'ensemble des villages de la commune, les priorités de toutes les communautés villageoises sont mises ensemble. Il est alors procédé à un vote de l'assemblée sur cet ensemble de priorités. Dans la procédure, chaque représentant exprime son vote en faveur de la priorité qu'il estime placer à la tête de la hiérarchie des préférences exprimées dans les villages. L'évaluation des résultats du vote permet de classer les priorités, par ordre décroissant de préférences exprimées par l'assemblée générale du projet de territoire[237].

La concertation constitue une procédure largement utilisée par les communautés locales dans les choix de production collective. En favorisant la coopération des acteurs au sein des communautés dans le cadre de ces choix, cette procédure de décision donne lieu à un apprentissage de la gouvernance locale. A l'issue des concertations, les préférences des communautés villageoises sont révélées essentiellement sur la base de décisions consensuelles. Celles-ci interviennent dans une grande mesure, autour des propositions des leaders. Ce mode de révélation de préférences est coordonné par des facteurs institutionnels déterminés par la confiance des membres de la communauté aux leaders (considérés comme porte-parole) et la convergence des choix individuels vers les propositions de ceux-ci. L'apprentissage collectif joue sur la révélation des préférences des communautés villageoises, non seulement en habituant leurs membres aux mécanismes de décision, mais aussi en leur permettant d'avoir une vision partagée sur leurs besoins collectifs. Les préférences collectives de la communauté ne sont pas déterminées par l'agrégation des choix individuels. Dans la production collective de la communauté, l'individu ne fait pas ses choix égoïstes en tant qu'entité autonome de décision. Son bien-être est déterminé à travers la recherche de l'intérêt général de la communauté. Les préférences de celle-ci constituent des choix qui s'imposent à l'individu. Elles comportent un élément de contrainte lié aux institutions locales (en particulier le poids des leaders dans les décisions collectives). Il s'agit d'une contrainte pour l'individu et non d'une contrainte pour la communauté. En effet, ces préférences collectives ne sont pas imposées du haut par une superstructure étatique. Ceci laisse un caractère volontaire aux choix qu'opère la communauté pour son bien-être. Il importe ici de préciser la nature des leaders à partir

[237] Une démarche analogue est suivie dans certaines communes, pour identifier les priorités prises en compte dans les Plans de Développement de Commune (PDC). Ainsi à Savalou (Collines) par exemple, l'expression de ces préférences s'est faite sur une base consensuelle par les populations dans les villages. Aux niveaux des arrondissements et de la commune en revanche, les représentants de populations ont procédé à un vote majoritaire en faveur des priorités choisies par les communautés villageoises pour parvenir à des préférences collectives correspondantes à ces circonscriptions territoriales.

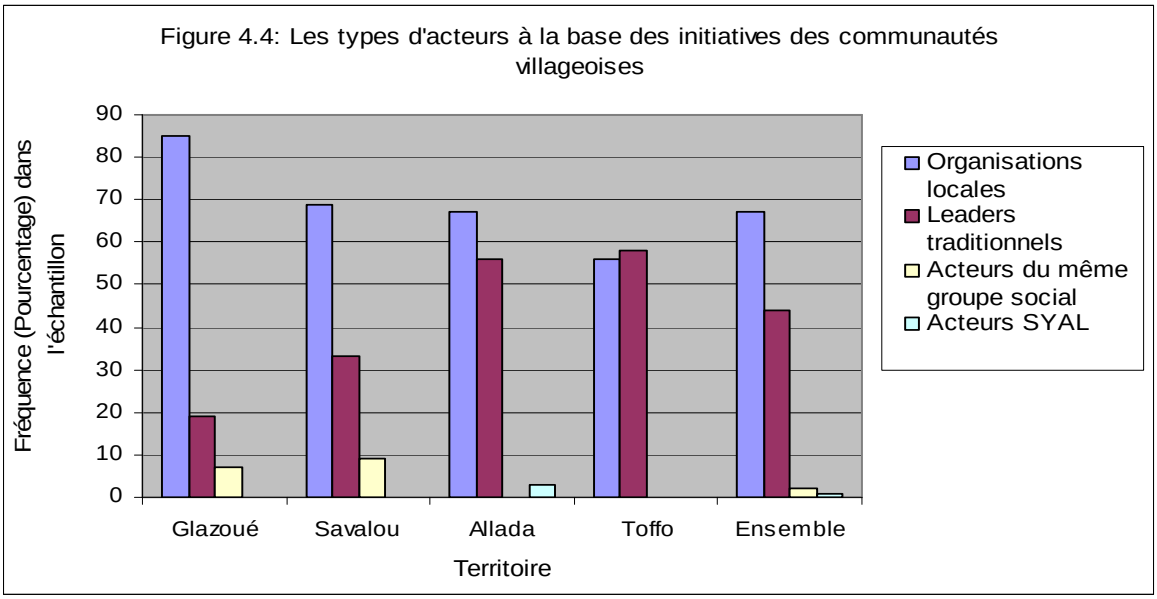
desquels les communautés villageoises expriment leurs préférences. A quels groupes d'acteurs appartiennent t-ils ?

4.2.3- Les types d'acteurs déterminants dans la révélation des préférences des communautés villageoises

Les initiatives mises en œuvre par les communautés villageoises dans le cadre de la production locale de biens collectifs proviennent essentiellement des préférences révélées par les acteurs villageois eux-mêmes. Ces préférences sont dans une large mesure issues des propositions des leaders, au cours du processus de décision collective. Il se pose la question de savoir, de quels types de leader s'agit-il ? Dans quelles catégories d'acteurs se retrouvent-ils dans la communauté ? En d'autres termes, quels types d'acteurs jouent au sein des communautés villageoises, un rôle déterminant dans la révélation des préférences collectives ?

Les principaux types d'acteurs à travers lesquels les préférences collectives des communautés villageoises sont exprimées peuvent être distingués en deux catégories : les leaders traditionnels[238] et les responsables d'organisations locales (figure 4.4 et tableau 6 - annexe 15)[239].

Figure 4.4: Les types d'acteurs à la base des initiatives des communautés villageoises



[238] Les leaders traditionnels désignent ici les chefs de village et leurs conseillers, les sages et les chefs traditionnels.

[239] L'expression des préférences par les catégories d'acteurs n'est pas exclusive. Il arrive en effet qu'une préférence émane à la fois d'une organisation locale (le groupement villageois par exemple) et des leaders traditionnels.

Sur l'ensemble de l'échantillon d'étude, les organisations locales apparaissent à travers leurs responsables, d'importants types d'acteurs à partir desquels, émergent les préférences collectives des communautés villageoises (67% des actions). Ce résultat confirme l'hypothèse selon laquelle, les organisations locales ont une incidence positive sur la révélation des préférences des communautés. A l'instar des organisations locales, le poids des leaders traditionnels dans l'émergence des préférences collectives des communautés villageoises est considérable sur l'ensemble de l'échantillon étudié (44% des actions).

Les préférences de l'ensemble de la communauté villageoise émanent rarement des acteurs du secteur de la transformation agro-alimentaire[240]. Un cas faisant exception à cette considération est rencontré dans le village Soyo (Allada). Dans cette localité, le processus ayant conduit à la mise en place d'une presse de transformation d'huile de palme au profit de l'ensemble de la communauté villageoise, est partie d'une demande exprimée en 1998 par les acteurs du secteur d'activité concerné, lors d'un diagnostic réalisé par la population avec l'assistance du Programme National de Développement Communautaire (PNCD).

Les jeunes et les femmes constituent souvent des catégories sociales marginalisées, dont le poids dans la révélation des préférences collectives de la communauté villageoise est faible. Les jeunes de Haya (Glazoué) et les femmes de Sozounmè (Savalou) représentent cependant, des cas d'exception à cette considération. Dans les deux villages, les acteurs de ces catégories sociales ont été à l'origine de nombres d'initiatives de production collective des populations. Il s'agit en particulier des initiatives liées à la santé et à l'éducation scolaire (installation d'unités villageoises de santé et d'écoles primaires publics).

L'analyse des résultats de la figure 4.4 fait apparaître quelques disparités entre départements et entre communes. Dans le département des Collines (Glazoué et Savalou), les préférences collectives des communautés émanent dans une large mesure des organisations locales, ce qui n'est pas le cas pour les leaders traditionnels. Le dynamisme des organisations du réseau des groupements villageois dans les Collines peut expliquer cette situation. Dans les Collines en effet, le pouvoir financier des GV et la place qu'occupe la filière coton dans la vie économique des villageois confèrent à ces

[240] Les acteurs du secteur de la transformation agro-alimentaire se regroupent au sein de petites organisations (groupements de transformation) pour révéler leurs préférences dans le domaine de la production de biens collectifs.

organisations et à leurs responsables, un statut plus éminent que celui des chefs de village et d'autres leaders traditionnels. Les responsables de GV constituent dans ces milieux, des interlocuteurs et des porte-parole privilégiés des villageois dans la conduite des initiatives liées à la production de biens collectifs. Pour le financement local des réalisations collectives, les populations villageoises font en général recours à leur GV. Les groupements villageois sont sollicités dans ces conditions, non seulement pour négocier leurs appuis financiers directs (subventions), mais aussi pour mobiliser la participation financière des ménages paysans.

Les GV assurent la gestion des activités cotonnières qui constituent pour l'instant, la seule filière organisée à travers laquelle, les paysans des Collines et d'autres localités cotonnières accèdent de façon périodique à des revenus groupés (voir revenus cotonniers en annexe 11)[241]. A l'issue de la campagne de commercialisation, les recettes cotonnières sont versées aux producteurs par le biais des responsables de GV. A cette occasion, les différentes cotisations sont prélevées par ceux-ci, avant le paiement des paysans. L'avis favorable du GV est alors nécessaire dans le choix des initiatives de production collective à mettre en oeuvre dans un village cotonnier. Sans cet avis, l'appui du GV n'est pas acquis, et la participation financière de la population à la production collective est difficile à mobiliser. En zones cotonnières, même si l'initiative d'une action de production de bien collectif dans un village ne vient pas directement du GV, la décision relative à sa mise en œuvre nécessite la validation de cette organisation qui en général se retrouve impliquée dans le financement[242]. Ce pouvoir économique détenu par les groupements villageois dans les Collines contribue dans une certaine mesure, à fragiliser l'influence des leaders traditionnels qui sont obligés de suivre les avis des GV ou de négocier l'adhésion de ceux-ci aux initiatives collectives du village.

L'incidence des organisations locales dans la révélation des préférences est beaucoup plus prononcée dans la commune de Glazoué que dans celle de Savalou, où le poids des leaders traditionnels dans les décisions collectives apparaît un peu plus important. Cette situation peut s'expliquer par une prégnance un peu plus importante de la tradition chez les populations "Mahi" qui dominent Savalou. Malgré la position dominante des GV dans les décisions nécessitant des investissements collectifs, les avis des leaders

[241] Dans les villages concernés, la majorité des paysans produisent le coton non seulement pour accéder à ces revenus, mais aussi pour pouvoir bénéficier de crédits de campagne (intrants et crédit en espèce).

[242] Voir tableaux 19 à 24 en annexe 15, pour les cas liés aux infrastructures scolaires, sanitaires et aux équipements hydrauliques.

traditionnels, en particulier ceux des sages et des chefs traditionnels (rois, chefs de collectivités, ..) apparaissent encore un peu plus valorisés chez les populations "Mahi" que chez celles du groupe "Yoruba" dans les Collines[243].

Dans le département de l'Atlantique, la tendance est moins nette entre les organisations locales et les leaders traditionnels. L'absence de filière organisée susceptible de garantir des revenus réguliers et groupés aux populations villageoises rend pour l'instant problématique, l'émergence dans les communes de ce département, de groupements villageois capables d'assumer le rôle que jouent les GV des Collines dans le domaine de la production locale de biens collectifs. Cette situation permet aux leaders traditionnels de l'Atlantique d'être plus à l'aise et plus valorisés que leurs homologues des Collines dans leurs rôles de représentants et de porte-parole des villageois, en ce qui concerne la révélation des préférences collectives des communautés.

Ainsi, le dynamisme des leaders traditionnels est relativement plus important dans les villages d'Allada et de Toffo (Atlantique) où ils ne sont pas dominés dans leurs initiatives par le mouvement paysan. En effet, si ces leaders ont une incidence limitée dans la révélation des préférences collectives dans les communes des Collines (19 et 33% des actions mises en œuvre respectivement à Glazoué et Savalou), ils sont beaucoup plus déterminants dans les choix des communautés villageoises dans l'Atlantique (56 et 58 % des actions mises en œuvre respectivement à Allada et Toffo). Dans les villages de l'Atlantique, les leaders traditionnels, en particulier les chefs de village continuent à jouer (mieux que dans les Collines) leurs rôles de représentants légitimes ou de porte-parole de leur communauté dans la conduite des initiatives collectives de production.

L'analyse du processus d'émergence des initiatives mises en œuvre par les communautés villageoises met en relief le rôle déterminant des organisations locales et des leaders traditionnels dans la révélation des préférences collectives des populations. Dans les Collines, l'incidence des organisations locales dans la révélation de ces préférences est beaucoup plus importante que celle des leaders traditionnels, du fait du rôle particulier des organisations cotonnières (groupements villageois) dans le financement de la production collective locale. Dans l'Atlantique où la dynamique cotonnière est absente, le poids des leaders traditionnels dans les choix de production collective est plus important que dans les Collines. Au-delà des GV, l'incidence d'autres organisations locales impliquées dans la production collective villageoise mérite d'être étudiée.

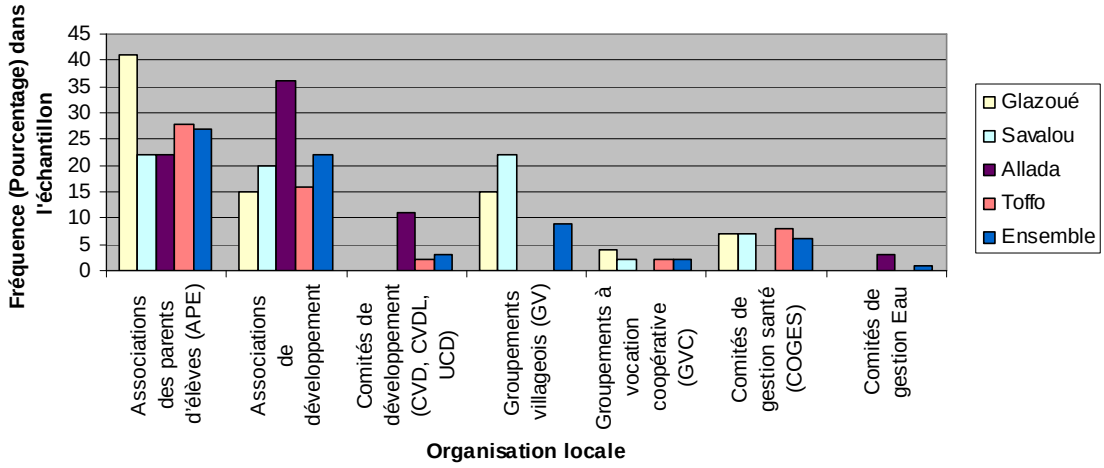
[243] Les "Mahi" et le groupe Yoruba représentent respectivement 42 et 48% de la population à Glazoué. Dans la commune de Savalou, ils constituent respectivement les 55 et 33% de la population.

4.2.4- Incidence des organisations locales dans la révélation des préférences des communautés villageoises

Les analyses du paragraphe précédent ont identifié les leaders traditionnels et les organisations locales comme des acteurs déterminants dans la révélation des préférences collectives des communautés villageoises. Il a été montré dans le chapitre3 qu'une diversité d'organisations locales intervient dans la production de biens collectifs sur les territoires des villages étudiés. L'incidence de ces organisations dans la révélation des préférences collectives des communautés villageoises constitue l'objet des analyses de ce paragraphe.

A l'instar des groupements villageois, plusieurs types d'organisation locale sont à l'origine des initiatives de production collective des communautés villageoises. Leur incidence dans les choix collectifs des populations villageoises varie suivant le type d'organisation (figure 4.5 et tableau 7- annexe 15).

Figure 4.5 : Incidence des organisations locales dans la révélation des préférences des communautés villageoises



L'analyse des résultats de la figure 4.5 révèle que les préférences collectives des communautés villageoises émergent principalement des groupements villageois, des associations de développement et des associations de parents d'élèves. D'autres organisations telles que les groupements à vocation coopérative, les comités de développement et les organisations de fourniture de services à caractère marchand sont dans une moindre mesure, à l'origine des initiatives des communautés.

Ces résultats font apparaître que l'incidence des GV dans la révélation des préférences collectives des communautés est plus importante à Savalou qu'à Glazoué. Ceci

peut s'expliquer par le fait que les GV de Savalou disposent dans leur ensemble, de plus de ressources que ceux de Glazoué. La disponibilité foncière est en effet plus importante à Savalou, ce qui favorise sur ce territoire, une production cotonnière beaucoup plus importante que dans Glazoué[244]. Cette situation laisse supposer que les GV de Savalou disposent dans leur ensemble, d'une capacité de financement qui puisse leur permettre de mieux s'impliquer que leurs homologues de Glazoué, dans le choix des initiatives de production collective de leur communauté villageoise.

Les associations de développement constituent sur l'ensemble des territoires étudiés, un type d'organisation à partir duquel émergent nombre d'initiatives collectives des communautés villageoises. Connaissant les difficultés de leur communauté d'origine, certains membres actifs de ces associations s'informent sur les opportunités d'aide existantes auprès des institutions publiques et d'autres partenaires d'appui[245]. Ces éléments d'information permettent aux associations de développement de faire des propositions à leur communauté d'origine, sur des initiatives de production collective. Tout comme les GV, les préférences révélées par les associations de développement peuvent concerner divers types d'initiatives collectives des communautés villageoises.

Les résultats de la figure 4.5 mettent en relief le dynamisme des associations de développement à Allada et dans une moindre mesure à Savalou. L'absence sur place d'organisations paysannes entreprenantes en matière d'initiatives locales à l'image des GV dans les Collines aurait amené les cadres ressortissants des villages d'Allada, à mieux s'engager dans la production collective de leur localité d'origine. Comparativement à Allada, le dynamisme de ces associations apparaît moins important dans la commune de Toffo. Ceci s'explique en partie par le fait qu'une importante partie des actions mises en œuvre à Toffo l'a été dans le cadre des mesures d'accompagnement aux projets forestiers. En général, ces actions n'ont pas nécessité l'implication des associations de développement pour être initiées[246]. Ces résultats de la figure 4.5 contribuent à expliquer ceux de la figure 4.4 qui montrent que, l'incidence des organisations locales sur la révélation des préférences des communautés villageoises est plus importante à Allada qu'à Toffo. Les données de la figure 4.5 indiquent par ailleurs que les associations de développement de Savalou sont

[244] Les communes de Glazoué et de Savalou ont une densité respective de 51 et 39 habitants au km^2. La production cotonnière de ces communes était respectivement à 15 000 et 19 000 tonnes en 1997.

[245] ONG, organisations bilatérales et multilatérales d'aide au développement.

[246] Toffo est une zone forestière d'où le pouvoir public tire d'importantes ressources ligneuses. Les projets forestiers initiés dans la localité ont pris en compte la mise en place des infrastructures de base pour la population locale.

plus actives que celles de Glazoué dans la révélation des préférences collectives des populations villageoises. Ces résultats peuvent s'expliquer par les informations de terrain selon lesquelles, les associations de Savalou sont plus organisées et plus régulières dans leurs activités que celles de Glazoué.

Les Associations de Parents d'Elèves (APE) constituent un type d'organisation à partir duquel émergent des initiatives spécifiques au domaine de l'éducation primaire ou secondaire. Aux côtés des leaders traditionnels et des associations de développement, les APE donnent lieu à travers leurs activités, à un dynamisme particulièrement remarquable dans les initiatives liées à la mise en place des infrastructures scolaires (voir tableau 19 - annexe 15). La fréquence relativement élevée des initiatives dont elles sont à l'origine dans les villages témoigne l'importance accordée à l'éducation scolaire sur les territoires étudiés. L'éducation scolaire vient en effet au premier plan, parmi les priorités des communautés villageoises de ces territoires (voir figure 1.4 au 1.3.2 et tableau 1 - annexe 15). Les APE apparaissent plus entreprenantes dans les communes moins desservies en équipements scolaires (Glazoué et Toffo). Ceci pourrait s'expliquer par la volonté des acteurs de ces communes de rattraper le retard de leur territoire dans le domaine.

Le dynamisme des groupements à vocation coopérative (GVC) dans la révélation des initiatives collectives des communautés villageoises est faible. Les enquêtes de terrain ont identifié ce type d'intervention des GVC, seulement dans quelques localités isolées de l'échantillon d'étude. C'est le cas par exemple d'un groupement de riz à Sowé (Glazoué) et d'un groupement de transformation à Tchogodo (Savalou). Dans chacune de ces deux localités, l'initiative de la mise en place de la caisse d'épargne et de crédit provient de ces GVC. A Toffo, le groupement de transformation "Yémanlin" était à l'origine de l'initiative liée à l'aménagement d'un puits pour la population de Coussi en 1998. Les préférences collectives révélées par les GVC sont beaucoup plus importantes, en ce qui concerne les initiatives visant en priorité la satisfaction des besoins de leurs membres. Ces organisations qui ont un fonctionnement de club révèlent leurs préférences essentiellement pour des biens qui profitent exclusivement à leurs adhérents.

Certaines préférences des communautés villageoises émergent des organisations de fourniture de services à caractère marchand. Il s'agit en particulier des comités de gestion de formation sanitaire et des organisations de gestion des ouvrages hydrauliques (comités de gestion d'eau et associations d'usagers d'eau) (voir 3.2.4). Ces organisations sont caractérisées par la nature sectorielle des actions dont elles sont à l'origine. Ainsi, les

actions révélées par les comités de gestion de formation sanitaire sont limitées à la recherche de conditions favorables à la santé des populations. A l'instar des leaders traditionnels, des associations de développement et des GV (dans les Collines), ces organisations révèlent des préférences collectives dans le domaine de la mise en place d'infrastructures sanitaires (voir tableau 20, annexe 15).

Les organisations de gestion des ouvrages hydrauliques expriment des préférences en rapport avec l'amélioration des conditions d'accès à l'eau potable des populations. Une fois mises en place, leur rôle principal se limite d'abord à la gestion des points d'eau existant. Le renouvellement en temps opportun des équipements qu'elles gèrent fait partie de leurs priorités. Les enquêtes de terrain révèlent que, l'initiation des actions de mise en place de nouveaux équipements de fourniture d'eau[247] constitue une responsabilité qu'elles partagent avec d'autres acteurs de leur communauté. Il s'agit des leaders traditionnels, des associations de développement, des groupements villageois... (voir tableau 21, annexe 15). Le village Attotinga (Allada) constitue l'une des localités où l'initiative de conduire une nouvelle action d'eau potable est partie d'une organisation de gestion d'ouvrage hydraulique. En effet, l'aménagement d'un poste d'eau autonome dans ce village au début des années 1990 trouve son origine, dans les préférences collectives des membres du comité de gestion d'un ancien point d'eau du milieu.

Les comités de développement mis en place par les populations villageoises pour la planification de leurs initiatives collectives sont aussi dans certaines localités, à l'origine des préférences des communautés. Les données de la figure 4.5 mettent en relief l'incidence de ces organisations dans la révélation des initiatives collectives des communautés dans la commune d'Allada et dans une moindre mesure à Toffo. Dans la commune d'Allada où l'intervention des comités de développement a été identifiée dans au moins trois villages[248], les initiatives collectives en provenance des ces organisations apparaissent plus importantes. Dans la commune de Toffo en revanche, le village

[247] Extension d'un ancien réseau ou installation d'un nouveau réseau de distribution d'eau.

[248] Différents comités de développement interviennent dans l'identification des initiatives collectives des communautés dans certaines localités d'Allada. Il s'agit de l'unité communautaire de développement (UCD) de Soyo, du comité villageois de développement (CVD) et des comités villageois de développement local (CVDL) intervenant dans l'arrondissement de Lissègazoun. L'UCD, le CVD et les CVDL ont été mis en place respectivement dans le cadre des interventions du Programme National de développement Communautaire (PNDC), du Projet d'Activités Génératrices de revenu (PAGER) et du Projet de Gestion des Terroirs et des Ressources Naturelles (PGTRN).

Sey[249]constitue pratiquement la seule localité où les initiatives en provenance de ce type d'organisation ont été identifiées[250].

Les analyses de ce paragraphe mettent en relief l'incidence de divers types d'organisation locale sur la révélation des préférences des communautés villageoises. Au-delà des GV en zones cotonnières, les associations de développement et les associations de parents d'élèves constituent des organisations dont l'incidence dans la révélation des préférences collectives des communautés villageoises est très remarquable. Limitées au secteur de l'éducation scolaire, les initiatives que prennent les associations de parents d'élèves aux côtés des leaders traditionnels, des associations de développement et des GV (dans les Collines) apparaissent importantes, du fait de la priorité accordée par les populations locales à ce secteur. Malgré leur dynamisme dans la production collective locale, l'incidence directe des autres types d'organisation dans la révélation des préférences des communautés villageoises est faible comparativement aux GV, aux associations de développement et aux APE.

Les initiatives de production collective des communautés villageoises proviennent dans une large mesure, des préférences révélées par les acteurs locaux eux-mêmes. Au Bénin, la concentration de ces initiatives sur la période postérieure aux réformes institutionnelles de 1990 met en relief l'incidence favorable de la décentralisation sur la révélation des préférences locales. La concertation constitue la procédure essentiellement utilisée par les acteurs pour les choix de production collective des communautés. En donnant lieu à une coopération des acteurs dans la prise de décisions liées à la production collective au sein des communautés, la concertation constitue un facteur d'apprentissage de la gouvernance. Lors des concertations, les membres des communautés villageoises prennent des décisions de production collective, essentiellement à travers le consensus autour des propositions de leurs leaders. La coordination des acteurs villageois dans la révélation des préférences collectives de leur communauté est assurée par des facteurs institutionnels déterminés par la confiance aux leaders et la convergence des choix individuels autour des propositions de ces derniers. L'apprentissage collectif joue sur la révélation des préférences des communautés, non seulement en habituant leurs membres aux mécanismes de décision, mais aussi en leur permettant d'avoir une vision partagée sur

[249] Intervention du comité villageois de développement (CVD) de Sey.

[250] Dans les Collines où interviennent les comités de territoire, les initiatives collectives des communautés villageoises ne viennent pas directement d'eux. Ces comités se chargent de la coordination de la mise en œuvre des initiatives révélées par les populations villageoises dans le cadre des projets de territoire.

leurs besoins. Les préférences collectives de la communauté constituent des choix qui s'imposent à l'individu. Elles comportent un élément de contrainte lié aux institutions locales (le poids des leaders dans les décisions collectives). Toutefois, pour l'ensemble de la communauté, elles conservent un caractère volontaire, n'étant pas décrétées par une superstructure étatique. La révélation des préférences des communautés villageoises met aussi en relief un dynamisme organisationnel. En effet, à l'instar des leaders traditionnels, les organisations villageoises constituent des acteurs déterminants dans la révélation de ces préférences. Le rôle particulièrement éminent des groupements villageois dans la révélation des préférences des communautés en zones cotonnières rend le poids des leaders traditionnels plus faible dans les Collines que dans l'Atlantique. Au-delà des groupements villageois, les associations de développement et les associations de parents d'élèves constituent les principaux types d'organisation locale à l'origine des préférences collectives des communautés villageoises. Ce rôle important des organisations locales dans l'émergence des initiatives de production collective des communautés amène à étudier la révélation des préférences des acteurs en leur sein.

4.3- Révélation des préférences au sein des organisations locales

Selon les analyses du sous-chapitre précédent, les organisations locales constituent à l'instar des leaders traditionnels, des acteurs déterminants dans les choix de production collective des communautés villageoises. Au-delà de leur implication dans les choix de production collective des communautés, les acteurs villageois se regroupent au sein de diverses organisations locales où ils expriment leurs préférences. Comment sont révélées les préférences des acteurs au sein de ces organisations ? Par cette question, ce sous-chapitre étudie les procédures et les modes de décision à travers lesquels, les choix de production collective sont effectués au sein des organisations locales. A partir de l'analyse de l'origine des initiatives mises en œuvre par ces organisations, les acteurs déterminants dans la révélation de leurs préférences seront identifiés.

4.3.1- Préférences des organisations locales - origine des initiatives mises en œuvre

Les analyses du troisième chapitre ont mis en relief l'existence d'une diversité d'organisations locales intervenant dans la production de biens collectifs sur les territoires étudiés. A travers leur participation aux initiatives de production collective de ces organisations, les acteurs villageois révèlent leurs préférences dans le cadre de cette

production. En prenant appui sur les résultats des enquêtes menées auprès des groupements villageois et des groupements à vocation coopérative, les actions de production collective mises en œuvre par les organisations locales ainsi que les acteurs à l'origine de leurs initiatives seront étudiés dans ce paragraphe.

Les initiatives de production collective de certaines organisations locales visent le bien-être de l'ensemble de la communauté villageoise. C'est le cas des organisations de fourniture de services à caractère marchand[251] et des organisations d'assistance aux initiatives locales[252]. Dans cette dernière catégorie, si les associations et les comités de développement ont des priorités se rapportant à des domaines variés de bien-être des communautés, les associations de parents d'élèves ont des préférences de nature sectorielle. En effet, les initiatives des APE sont relatives à l'amélioration des conditions de scolarisation des élèves (aménagement des infrastructures et acquisition de mobiliers scolaires par exemple). Dans la catégorie des organisations de fourniture de services à caractère marchand, les initiatives des comités de gestion de formation sanitaire se rapportent à la création de cadre favorable à l'accessibilité des populations aux services adéquats de santé. Quant aux organisations de gestion des équipements hydrauliques, les initiatives dont elles sont à l'origine concernent surtout l'approvisionnement régulier des populations en eau potable.

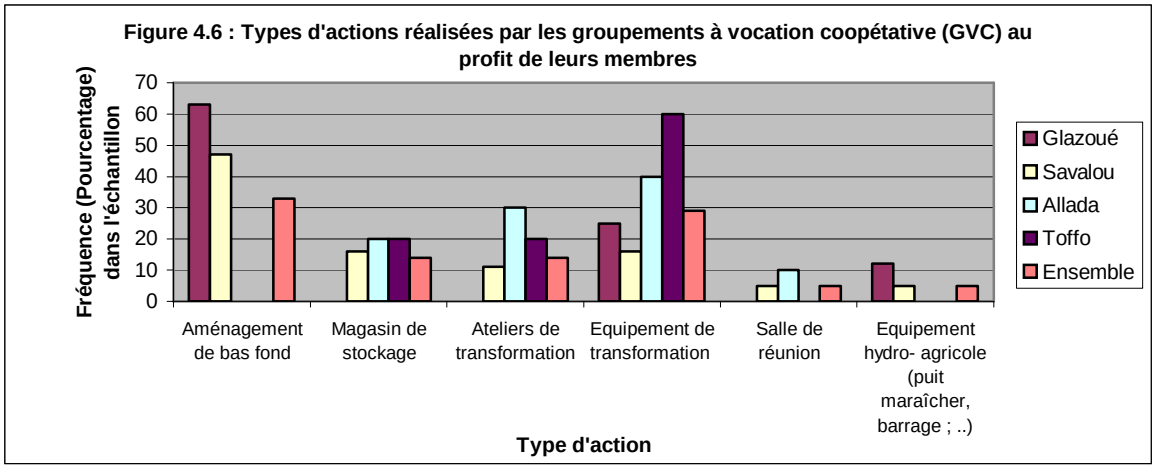
Au niveau de certaines organisations paysannes, les initiatives collectives sont exprimées en rapport avec la production de biens destinés à l'usage des adhérents (biens de club). C'est le cas particulier de la plupart des groupements à vocation coopérative dont les choix préférentiels sont en liens directs avec le développement de leurs activités. Si les groupements villageois ont dans l'expression de leurs préférences, des préoccupations qui favorisent l'ensemble de la communauté, certaines parmi les initiatives qu'ils mettent en œuvre sont relatives au secteur agricole et visent essentiellement la fourniture de services collectifs à leurs membres. Ainsi, en dehors des associations et des comités de développement, les initiatives de production collective des autres types d'organisation locale sont déterminées par leur domaine d'activité (lié lui-même aux objectifs communs des adhérents). Ceci fait appel à une question de "fonction de préférences". Dans tous les cas, les préférences des organisations locales visent l'amélioration des conditions de leurs membres ou celles de leur communauté. Elles sont donc liées à la connaissance qu'ont les

[251] Comités de gestion de formation sanitaire et organisations de gestion d'ouvrage hydraulique.
[252] Associations de parents d'élèves, associations de développement et organisations de planification locale (comités de développement).

membres des organisations de leurs besoins collectifs (ou de ceux de leur communauté). Il s'agit donc d'une révélation de préférences par apprentissage.

Dans les communes de Glazoué et de Savalou, les initiatives collectives propres aux groupements villageois se rapportent pour 86% des actions étudiées, à la construction de magasin de stockage. Pour 2% des actions, elles concernent d'autres équipements (les bascules par exemple). Ces initiatives sont révélées et mises en œuvre par les GV pour fournir à leurs membres des services collectifs dans les domaines de la distribution d'intrants (engrais, produits phytosanitaires, ..) et de la commercialisation du coton-graine. Quant aux initiatives des groupements à vocation coopérative, elles sont concentrées à Glazoué et dans une moindre mesure à Savalou, autour des actions liées au développement de la riziculture. Il s'agit en particulier de l'aménagement des bas-fonds et de l'acquisition de décortiqueuses à riz. Grâce à l'appui des partenaires, beaucoup d'actions ont été réalisées par les groupements de riz du territoire de Glazoué dans le domaine des aménagements des bas-fonds, depuis la première moitié des années 1990. Les initiatives des GVC dans le domaine des aménagements de bas-fonds ont pris de l'ampleur à Savalou, seulement à partir du début de l'actuelle décennie. Ces initiatives sont absentes sur les territoires de l'Atlantique, du fait de l'inexistence de bas-fonds aménageables (figure 4.6 et tableau 8 - annexe 15).

Figure 4.6 : Types d'actions réalisées par les groupements à vocation coopétative (GVC) au profit de leurs membres



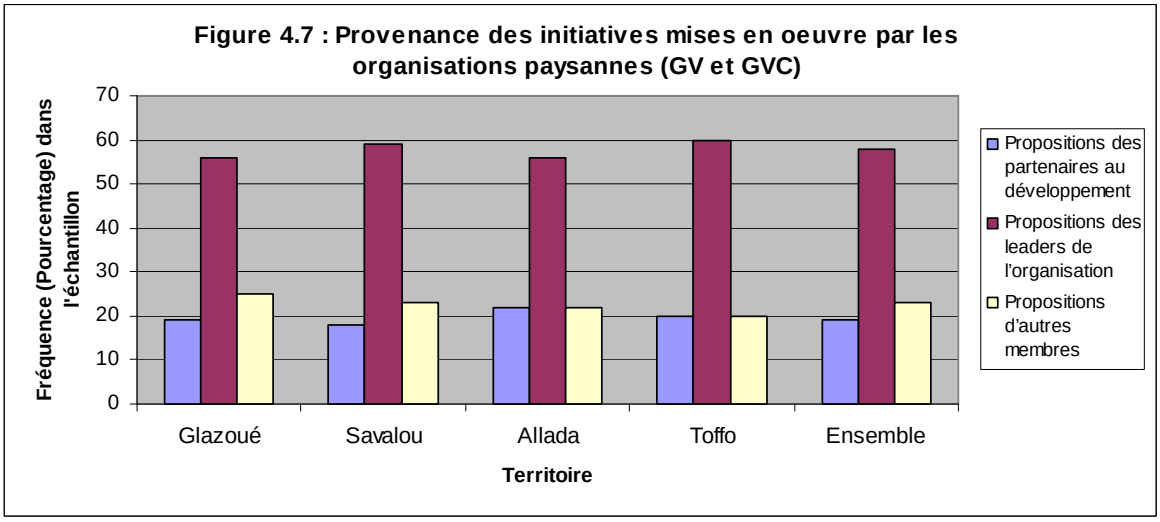
Les initiatives collectives des GVC dans les communes étudiées dans l'Atlantique sont dominées par les actions liées aux secteurs de la transformation agro-alimentaire. Il s'agit essentiellement des actions de mise en place de magasins de stockage et d'ateliers de production et de celles relatives à l'acquisition d'équipements de transformation. Dans la commune d'Allada, les interventions des partenaires comme le centre social, le projet d'activités génératrices de revenu et certaines ONG ("Initiatives Développement" et

"Vidolé") ont permis à plusieurs groupements de bénéficier de crédits et de subventions, pour la réalisation de ces actions. Dans la commune de Toffo, les appuis du projet d'activités génératrices de revenus et ceux du projet de développement du secteur agricole ont favorisé les investissements des groupements dans les magasins, les ateliers et surtout les équipements de transformation.

Dans les Collines, les initiatives collectives des GVC dans le domaine de la transformation sont plus importantes à Savalou, du fait du développement particulier des activités de production de gari sur ce territoire. Les appuis financiers (crédits, subventions) de divers partenaires sur ce territoire ont permis à plusieurs groupements de production de gari, de faire aboutir des projets collectifs sur l'acquisition d'équipements de transformation et sur la mise en place de magasins et d'ateliers de production. A Glazoué, les initiatives des GVC dans le domaine des acquisitions d'équipements de transformation concernent surtout les investissements en décortiqueuses (à riz) par des groupements de riz.

Dans la révélation des initiatives de production collective des organisations locales, les leaders (responsables) de celles-ci ont une incidence remarquable. Selon les résultats des enquêtes menées auprès des organisations paysannes (GV et GVC), ces initiatives proviennent pour plus de 56% des actions mises en oeuvre[253], des propositions des responsables. En tant que porte-parole de leurs organisations, les leaders constituent au sein de celles-ci, de réelles forces de propositions en matières d'initiatives collectives de production (figure 4.7 et tableau 10 – annexe 15).

[253] Les actions de production collective mises en œuvre par les GV et les GVC étudiés sont concentrées sur la période 1990-2002 caractérisée par la liberté associative et la libéralisation des initiatives dans la conduite des opérations de production de biens collectifs (voir tableau 9-annexe 15).



Au-delà des leaders, ces initiatives proviennent dans une moindre mesure (20 à 25% des actions) d'autres membres des organisations, en particulier lors des diagnostics sur les activités de celles-ci. Cette tendance apparaît plus prononcée à Glazoué et Savalou dans les Collines, en raison de l'existence d'une importante capacité d'action collective accumulées par les acteurs, notamment à travers leur participation aux activités cotonnières. Les propositions d'initiatives qui émanent des leaders sont en général soumises à l'analyse des autres membres des organisations, avant leur éventuelle adoption. Pour nombre d'organisations locales, les actions inscrites aux programmes d'activités sont soumises à cette procédure[254].

Le poids des responsables d'organisations locales dans les choix de production collective de celles-ci présente une incidence sur les préférences des communautés villageoises. En effet, les organisations locales étant à l'instar des leaders traditionnels, des acteurs déterminants dans la révélation des préférences des communautés, alors les propositions de leurs responsables pèsent dans une certaine mesure sur les choix de production collective de ces dernières. Ceci traduit le fait que les initiatives de production collective des communautés villageoises trouvent en partie leur origine dans les propositions des responsables d'organisations locales.

Les initiatives mises en œuvre par les organisations paysannes proviennent dans une certaine mesure (19 à 22% des actions) des propositions des partenaires d'appui. Ces résultats s'expliquent en partie par le fait que, certains partenaires (ONG en particulier)

[254] C'est le cas en particulier chez les groupements villageois et leurs organisations faîtières, les associations de parents d'élèves, les organisations de gestion de formation sanitaire et les associations d'usagers d'eau.

proposent souvent aux organisations dynamiques, leur assistance pour la conduite des initiatives dont la mise en œuvre relève de leurs compétences. Ces propositions faites au prime abord aux responsables des organisations sont présentées et analysées avec leurs membres, pour la prise de décision. Ce résultat laisse aussi supposer, l'incidence favorable du marché de développement sur la révélation des préférences des organisations locales.

Les préférences des organisations locales sont déterminées par l'apprentissage de leurs adhérents sur les besoins collectifs. Elles se rapportent pour certaines organisations aux divers besoins de la communauté (cas des associations et des comités de développement). Pour d'autres organisations, ces préférences sont liées aux besoins collectifs de la communauté dans leurs domaines de compétence (cas des APE et des organisations de fourniture de services à caractère marchand). Pour les GVC, qui produisent des biens de club, les préférences révélées sont essentiellement déterminées par les besoins collectifs des adhérents dans leurs secteurs d'activité. La double production des GV (biens de club et biens destinés à l'usage de la communauté) les amène à révéler non seulement des préférences concernant les besoins collectifs des adhérents dans leurs secteurs d'activité, mais aussi celles relatives aux divers besoins de leur communauté villageoise. A travers des appuis qu'ils proposent aux organisations, les partenaires ont une incidence non négligeable sur les initiatives que celles-ci mettent en œuvre. Toutefois, ces initiatives proviennent dans une large mesure, des membres des organisations. Parmi ceux-ci, les leaders constituent des acteurs dont les propositions ont le plus d'incidence sur les préférences révélées au sein des organisations. Par quels mécanismes ces préférences sont-elles révélées ?

4.3.2- Révélation des préférences au sein des organisations locales : procédures et modes de décision des acteurs

Suivant les analyses du paragraphe précédent, les actions de production collective mises en œuvre par les organisations locales sont dans une grande mesure issues des initiatives choisies par leurs membres. Ces choix de production collective amènent ces derniers à participer à la prise de décisions au sein de leurs organisations. L'étude des mécanismes à travers lesquels ces décisions sont prises constitue l'objectif de ce paragraphe.

Les choix de production collective des organisations locales n'interviennent souvent pas, sans une participation de leurs membres. Au sein de plusieurs types

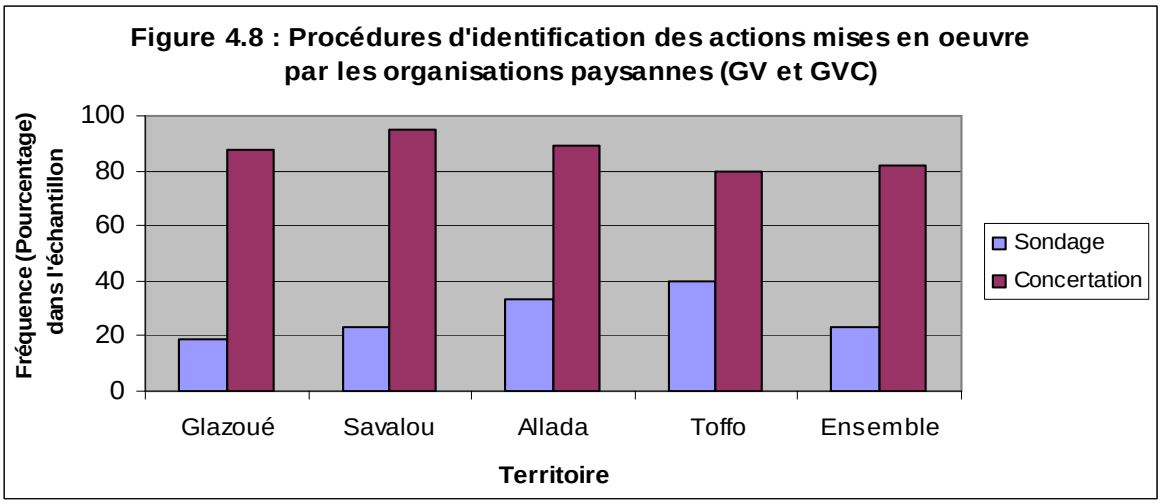
d'organisation locale, les propositions d'initiatives émanant des leaders font d'abord l'objet de concertation entre l'ensemble des membres avant qu'une décision collective en faveur de leur mise en œuvre n'intervienne[255]. La démarche suivie dans la prise de décisions collectives au sein de nombre d'organisations répond à des normes inscrites dans leurs textes fondamentaux (statuts et règlements). Les adhérents se réfèrent à ces normes dans les processus de choix collectifs. Ceci met en relief, le rôle des institutions dans la coordination du processus de décision au sein des organisations. A la différence des communautés villageoises dont les normes gouvernant les mécanismes de décision collectives sont en général culturelles et non écrites, les normes auxquelles les membres des organisations locales se réfèrent sont inscrites dans leurs textes fondamentaux[256]. La référence à ces normes par les membres des organisations traduit au-delà de la proximité organisationnelle qui les lie, un rapport de proximité institutionnelle. L'intervention de ces normes dans la coordination du processus de choix de production collective des organisations met en relief, l'incidence de la proximité institutionnelle sur la révélation des préférences.

Les résultats des enquêtes conduites auprès des organisations paysannes (GV et GVC) montrent que les actions qu'elles mettent en œuvre sont révélées suivant deux principales procédures de prise de décision : le sondage et la concertation. La procédure de décision la plus répandue chez les organisations locales est la concertation (figure 4.8 et tableau 11- annexe 15)[257].

[255] Dans certaines organisations (les groupements villageois et leurs organisations faîtières, les comités de gestion de formation sanitaire, les associations d'usagers d'eau et les associations de parents d'élèves), les initiatives à mettre en œuvre au cours d'une année sont proposées par les leaders dans leur programme d'activités. Elles sont ensuite soumises à l'analyse et aux décisions des membres, en assemblée générale ordinaire de l'année. Les débats au sein de cette assemblée peuvent aboutir au rejet et au retrait de certaines initiatives du programme proposé. De même, ils peuvent donner lieu à des propositions révisées, ou à d'autres propositions qui devront être étudiées et programmées. Dans certains cas (cas des organisations faîtières de producteurs par exemple), l'assemblée se prononce à la suite des débats, à travers un vote sur l'ensemble du programme d'activité qui lui est soumis.

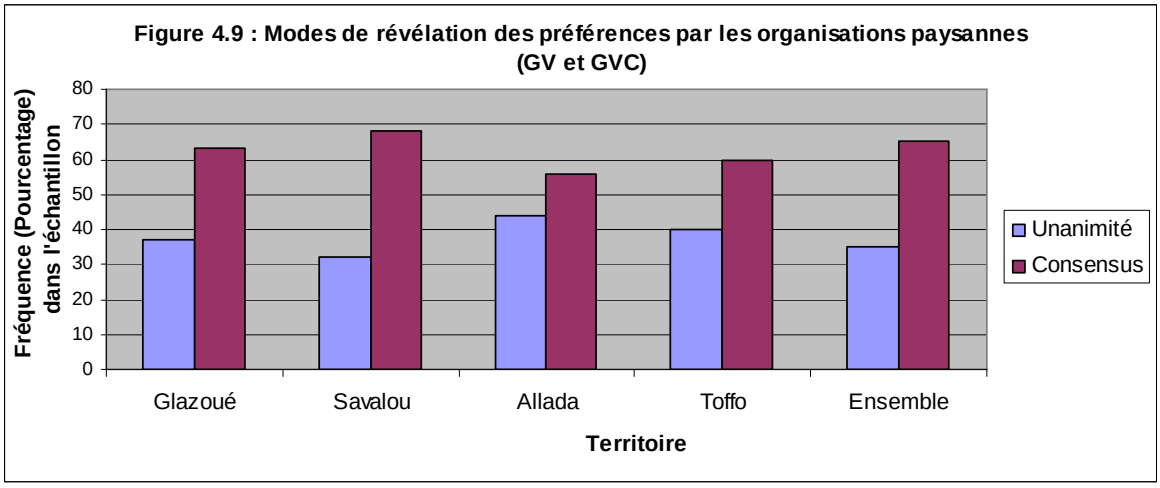
[256] Pour nombre d'organisations, ces normes sont inspirées des textes régissant les associations à but non lucratif (loi 1901).

[257] Le sondage n'exclut pas la concertation. Les mêmes actions peuvent faire à la fois l'objet de sondage et de concertation.



Les sondages sont utilisés par les partenaires, pour analyser l'opportunité de leurs appuis aux organisations. Ils interviennent surtout pour apprécier l'opportunité d'aider les organisations dans les initiatives nécessitant des appuis financiers. Ces types d'intervention sont surtout menés avec les GVC. L'importante capacité de mobilisation de ressources des GV et le souci de diversifier les activités économiques en milieu rural amènent les partenaires à privilégier les GVC dans leurs appuis financiers. L'absence des GV dans l'Atlantique et le fait que ces derniers figurent ensemble avec les GVC dans l'échantillon des organisations étudiées dans les Collines justifient que le taux de sondage soit plus élevé dans l'Atlantique que dans les Collines. A l'issu des sondages, les membres des organisations se sont souvent concertés avant la prise de décisions sur la conduite d'initiatives de production collective. La concertation constitue la procédure souvent utilisée par les acteurs villageois pour faire des choix de production collective au sein de leurs organisations. Ces éléments justifient que la concertation domine largement les procédures de décision des organisations étudiées.

Dans les choix de production collective, les organisations paysannes révèlent leurs préférences suivant deux modes essentiels de décision : l'unanimité et le consensus (figure 4.9 et tableau 12 - annexe 15).



Contrairement au cas des communautés villageoises, les décisions unanimes sont fréquentes chez les organisations paysannes. Cela peut s'expliquer par le fait que certaines de ces organisations sont des groupes de petite taille, ce qui limite les coûts de transaction liés à la recherche de l'unanimité. Cette caractéristique se rencontre surtout chez les GVC. Les taux plus élevés d'unanimité à Allada et Toffo se justifient par le fait que, les organisations paysannes de ces communes sont toutes des GVC[258]. Malgré les fréquences relativement importantes des choix unanimes au sein des groupements paysans, le consensus constitue le mode de décision collective le plus répandu au niveau de ces organisations. L'unanimité est généralement plus difficile à atteindre compte tenu des coûts de transaction élevés qu'elle nécessite. Ainsi, les organisations ont dans l'ensemble plus de chance d'aboutir au consensus qu'à l'unanimité.

La référence des membres d'une organisation aux objectifs de celle-ci constitue un facteur de convergence des stratégies individuelles vers des décisions consensuelles sur des choix de production collective. Conformément aux analyses du paragraphe précédent, ce consensus se réalise surtout autour des propositions des leaders d'organisation. Dans le processus de décision collective au sein de l'organisation, les leaders jouent un rôle de coordination. En tant que porte-parole de l'organisation, les propositions de ces derniers font la synthèse des positions des autres membres. La révélation des préférences des organisations donne donc lieu à l'intervention des facteurs institutionnels dans la coordination du processus de décision. Cette coordination favorise la réduction des coûts

[258] La fréquence relativement plus faible des décisions unanimes dans les Collines pourrait s'expliquer par le fait que les organisations paysannes rencontrées dans les villages de ce département sont à la fois des groupements à vocation coopérative et des groupements villageois. Ces derniers sont en général de taille élevée, car presque tous les producteurs villageois cultivent le coton et appartiennent au GV. Compte tenu de leur taille, l'unanimité constitue chez les GV, un phénomène exceptionnel

de transaction nécessaires à la prise de décisions communes. La révélation des préférences des organisations fait intervenir aussi un élément d'apprentissage collectif. En amenant les membres des organisations à participer aux choix de production collective, elle les habitue ainsi aux mécanismes de décision. Cet apprentissage collectif des acteurs contribue aussi à leur coordination dans la prise de décision.

A travers les initiatives mises en œuvre par les organisations locales, leurs adhérents participent à la production et à la consommation en commun de biens collectifs. Les choix de production collective effectués au sein d'une organisation constituent des éléments sur lesquels l'individu n'a isolément pas d'influence. Ces préférences collectives présentent pour lui des contraintes. Il s'agit en particulier d'une contrainte institutionnelle liée au respect des conditions de coopération (règlements) au sein de l'organisation. Les préférences collectives constituent toutefois des choix volontaires pour l'ensemble de l'organisation. L'individu garde par ailleurs sa liberté d'entrée et de sortie de l'organisation. Ces deux derniers éléments conservent un caractère volontaire au processus de production collective de l'organisation. L'adhésion à l'organisation constitue pour l'individu, une manière de révéler ses préférences par rapport à la production collective et aux conditions qui y sont liées. Cette adhésion peut être considérée comme une manière pour lui de rechercher son optimum de consommation de bien collectif. La spécialisation des organisations locales (dans des domaines de production) et la diversité des besoins de l'individu peuvent l'amener à être membre de plusieurs structures associatives à la fois.

L'analyse du processus de choix de production collective des organisations locales met en relief des mécanismes de révélation des préférences des acteurs au sein des associations volontaires (les clubs en particulier). Ici, la particularité réside surtout dans le fait que, les préférences collectives des organisations ne viennent pas nécessairement de l'homogénéité des préférences individuelles, mais du partage par les adhérents des mêmes règles d'action collective. Cette proximité institutionnelle favorise la convergence de leurs stratégies vers des préférences collectives essentiellement déterminées sur une base consensuelle.

L'étude des mécanismes de choix de production collective des acteurs au sein des organisations met en relief à la fois, l'incidence favorable de la décentralisation et de la proximité sur la révélation des préférences[259]. La concertation constitue la principale procédure utilisée par les membres des organisations locales pour faire leurs choix de

[259] Les analyses précédentes ont aussi montré des liens positifs entre la décentralisation et la proximité.

production collective. A travers cette procédure, les préférences des organisations villageoises sont révélées essentiellement par décisions consensuelles de leurs adhérents. La révélation de ces préférences collectives est favorisée par l'intervention des facteurs institutionnels dans la coordination des acteurs à la prise de décision. Les préférences collectives de l'organisation comportent pour l'individu, des éléments de contrainte institutionnelle liés au respect des règles d'action collective. Pour l'ensemble de l'organisation, elles correspondent à des choix volontaires. La liberté d'entrée et de sortie de l'individu par rapport à l'organisation donne également à la production collective de celle-ci, un caractère volontaire. La révélation des préférences des organisations locales est aussi caractérisée par un poids important des leaders dans les décisions collectives. Suivant les types d'organisation, ces préférences se rapportent soit aux divers besoins de la communauté, soit aux besoins de la communauté dans leurs domaines de compétence. Pour les organisations de production de biens de club, les choix de production collective sont liés aux besoins de leurs adhérents dans leurs domaines de compétence. Tout comme dans le cas des communautés villageoises, l'apprentissage collectif joue sur la révélation des préférences des organisations locales, non seulement en permettant à leurs adhérents d'avoir une vision partagée sur les besoins collectifs, mais aussi en les habituant aux mécanismes de décision. Au-delà de la simple expression des préférences, comment participent les acteurs à la mise en œuvre des initiatives révélées ?

4.4- Participation locale et rôles des partenaires dans la révélation des préférences des communautés villageoises

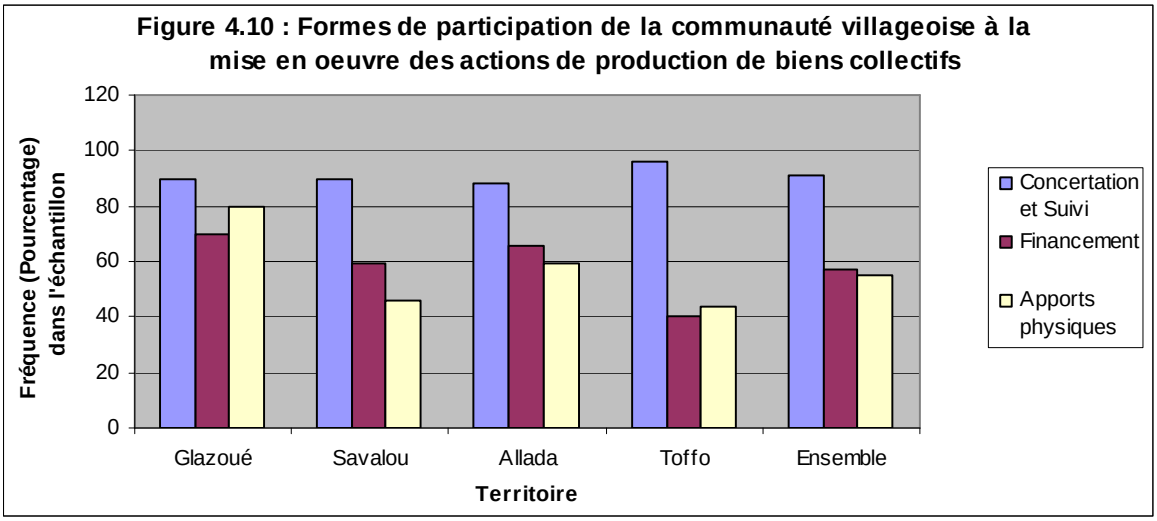
La mise en œuvre des initiatives découlant des choix de production collective au niveau local donne lieu à une participation des populations et de divers partenaires. Cette participation constitue un élément important dans la révélation des préférences des acteurs locaux. En effet, celle-ci ne se limite pas à la simple expression des choix de production collective, mais elle concerne aussi la contribution des acteurs à la mise en œuvre des initiatives découlant de ces choix. A travers l'étude des formes de participation des acteurs villageois et des partenaires dans la production locale de biens collectifs, ce sous chapitre analyse leur implication dans la révélation des préférences.

4.4.1- Révélation des préférences et participation locale à la production de biens collectifs

La production de biens collectifs en zones rurales mobilise la participation des communautés villageoises et de divers acteurs organisés. Tout en permettant une durabilité dans la dynamique locale de production des biens collectifs, cette participation constitue un élément essentiel de la révélation des préférences des populations. A partir de l'étude de leurs différentes formes de participation à la production collective des communautés, ce paragraphe analyse l'implication des acteurs villageois dans la révélation des préférences locales.

La production de biens collectifs au niveau villageois met en relief la participation des acteurs locaux à différents niveaux du processus. Cette participation revêt essentiellement des formes suivantes : la concertation et le suivi, les apports physiques[260] et le financement. A travers la concertation et le suivi, les membres de la communauté villageoise utilisent leur temps pour participer aux travaux d'initiation, de montage et de mise en œuvre d'actions de production de biens collectifs. Pour 60% des actions étudiées, un comité de suivi est mis en place pour coordonner la participation de la communauté à la mise en œuvre des initiatives. Au-delà de cette disposition organisationnelle, les apports physique et financier constituent des formes tangibles de participation des acteurs villageois, à la mise en œuvre des initiatives de production de biens collectifs sur leur territoire (figure 4.10 et tableau 13- annexe 15).

Figure 4.10 : Formes de participation de la communauté villageoise à la mise en oeuvre des actions de production de biens collectifs



[260] Apport de matériaux locaux ou de force de travail.

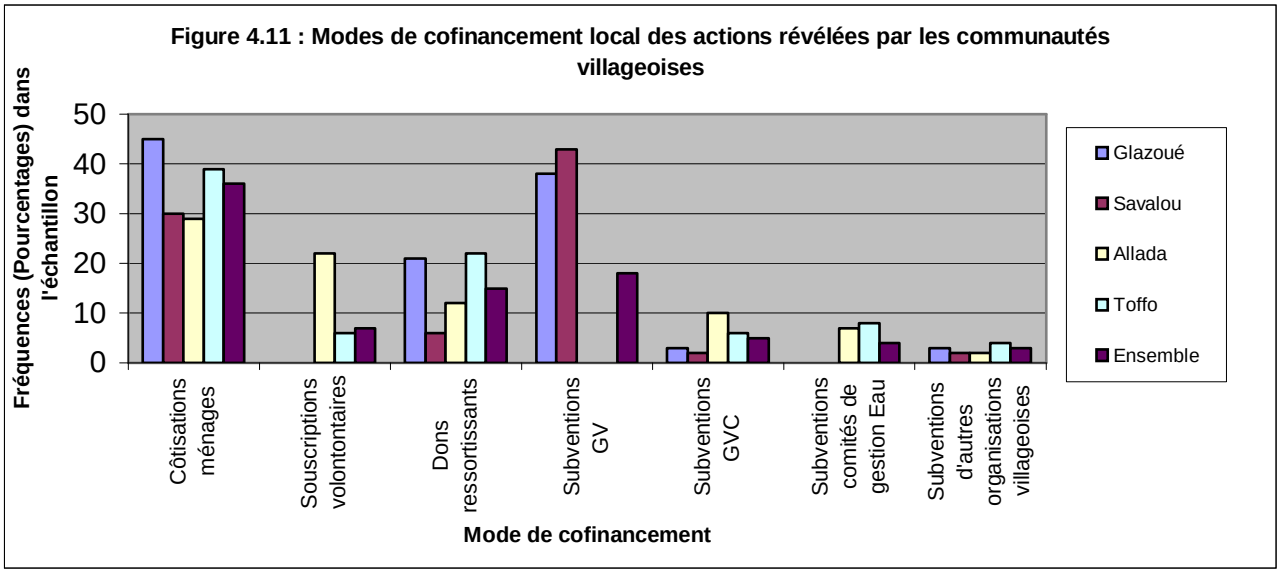
Dans l'ensemble des villages étudiés, la mobilisation des populations dans les réunions de concertation et de suivi d'action constitue la forme de participation la plus répandue (90% des actions étudiées). L'apport de contributions financières constitue pour l'ensemble des communes étudiées, la deuxième forme de participation des populations à la production de biens collectifs dans leur milieu, excepté le cas de Glazoué où il est moins fréquent que les apports physiques. Les fréquences plus élevées des apports physiques et de la participation financière à Glazoué traduit le fait que, l'esprit communautaire est plus développé sur ce territoire que sur les autres[261].

Dans les Collines, les faibles fréquences des participations financière et physique à Savalou s'expliquent par une importante concentration sur ce territoire des actions dont la réalisation est entièrement subventionnée par les partenaires[262]. Cette situation est dans une certaine mesure justifiée, par un dynamisme particulièrement important des associations de développement de Savalou dans la négociation d'appuis extérieurs pour le développement de leurs villages.

Dans le département de l'Atlantique, les faibles fréquences des apports physiques et financiers à Toffo traduisent l'importance des actions entièrement subventionnées par rapport à celles qui ont été cofinancées par les communautés. Cette situation ne signifie systématiquement pas que les associations de développement de Toffo sont plus dynamiques que celles des autres territoires (Allada notamment), en matière de négociation avec les partenaires. Elle s'explique plutôt par le fait que, beaucoup de villages de Toffo bénéficient d'infrastructures de base (bâtiments scolaires, hangars de marché, centre de santé, ..) entièrement financées par le programme de coopération bénino-allemand[263], dans le cadre des mesures de soutien aux populations riveraines des forêts exploitées par l'Etat dans cette localité.

La participation financière des villageois à la production de biens collectifs dans leur localité revêt diverses formes. Parmi celles-ci, les cotisations directes des ménages, les subventions des GV (en zones cotonnières), les dons de ressortissants membres d'associations de développement et les souscriptions volontaires locales ont une importance particulière (figure 4.11 et tableau 14 – annexe 15).

[261] Ces formes de participation peuvent toutes apparaître dans la mise en œuvre d'une même action.
[262] Il s'agit surtout des actions réalisées dans le cadre des programmes nationaux d'appui au développement.
[263] Mises en œuvre par la GTZ, les actions de ce programme rentrent dans le cadre du recasement des populations riveraines des forêts classées de l'Etat dans la commune de Toffo. Les forêts de cette commune figurent parmi les plus importantes exploitées par l'Office National du Bois (ONAB). Le financement des infrastructures de base dans cette commune constitue une manière pour le pouvoir public de partager avec les populations locales les ressources issues de l'exploitation de ces forêts.



Les apports financiers sous forme de cotisations des ménages constituent une pratique répandue dans l'ensemble des localités étudiées (36 % des actions réalisées). Ils représentent la forme de participation financière la plus fréquente dans les communes d'Allada et de Toffo (Atlantique) et dans celle de Glazoué (Collines).

Dans l'ensemble des communes étudiées, les dons de ressortissants membres d'associations de développement sont moins fréquents que les cotisations des ménages. Comparativement aux autres territoires, les dons de ressortissants sont peu fréquents à Savalou (6%). Pour le financement des initiatives collectives de leur communauté d'origine, les associations de développement de ce territoire sont beaucoup plus portées vers la négociation d'appuis auprès des partenaires que vers les soutiens financiers directs de leurs membres. Cette faible fréquence du financement direct des membres d'association de développement à Savalou est aussi expliquée par l'intervention régulière des groupements villageois pour renforcer l'effort de cotisation des ménages. Les subventions de GV constituent en effet, la forme de participation financière la plus rencontrée dans cette commune. Cette forme de participation qui intervient respectivement dans 43% et 38% des actions mises en œuvre par les communautés villageoises à Savalou et Glazoué est inexistante dans l'Atlantique, du fait de l'absence de la dynamique cotonnière dans ce département.

Les subventions de GV constituent une importante source de cofinancement local de développement largement répandue des les villages cotonniers (cas des Collines). Les prestations des GV sur la distribution d'intrants et la commercialisation du coton-graine

leur permettent de mobiliser d'importantes ressources qu'ils orientent en partie, dans le cofinancement des initiatives de production collective de leur communauté villageoise (voir 3.2.3.1). Par ailleurs, les recettes et les ristournes cotonnières constituent dans ces villages, les principales sources à travers lesquelles, les cotisations des ménages sont mobilisées (voir annexe 11). La collecte des cotisations dans les Collines est en effet favorisée par les paiements groupés des recettes cotonnières aux paysans par le biais de leur GV. A l'occasion de ces paiements, le GV prélève ces cotisations sur les avoirs de chaque producteur de coton[264] (prélèvement à la source)[265].

Sur les territoires de l'Atlantique, l'absence de filière de production organisée à l'image de celle du coton limite les possibilités financières des ménages. Ceci rend irrégulières les cotisations et limite les enveloppes financières susceptibles d'être mobilisées. La collecte de souscriptions volontaires[266] auprès des personnes intéressées à accompagner davantage le développement du milieu permet de compléter dans une certaines mesure, les cotisations dans ce département. A travers cette forme de participation, les personnes financièrement nanties apportent de façon délibérée au-delà des cotisations générales, d'importantes ressources pour aider leur communauté à cofinancer la production de biens collectifs. Les dons de ressortissants membres d'associations de développement répondent à cette même logique.

Contrairement aux GV en zones cotonnières, l'implication des groupements à vocation coopérative (GVC) dans le cofinancement des initiatives collectives de leur communauté villageoise reste une pratique limitée, même si elle est rencontrée dans certains villages de l'Atlantique (Hinvi à Allada et Coussi à Toffo). L'investissement des GVC dans la production de biens collectifs est limité aux actions orientées vers le bien-être exclusif de leurs membres (production de club). Les Coopératives d'Aménagement Rural (CAR) constituent une exception à cette tendance des GVC. En effet, sur les territoires d'Allada et de Toffo, ces coopératives figurent parmi les rares organisations paysannes qui ont soutenu certaines communautés villageoises à cofinancer des initiatives collectives[267].

[264] Ce développement confirme le rôle éminent des GV dans les zones cotonnières où ils sont non seulement pour une part importante à l'origine des initiatives collectives, mais aussi dans une bonne mesure pourvoyeurs de fonds nécessaires au cofinancement des actions qui en découlent.

[265] Cette dynamique collective a créé dans les villages des Collines une culture de participation aux initiatives locales, qui amène parfois les populations à faire des champs collectifs, pour doter leurs localités de fonds d'investissement. C'est le cas par exemple du village Kpakpaza dans la commune de Glazoué.

[266] Cette pratique est très rare dans les Collines, où les subventions des organisations cotonnières renforcent les capacités de cofinancement des acteurs villageois.

[267] Ces coopératives qui assurent la gestion des palmeraies concédées par l'ex-Société Nationale des Industries et des Corps Gras (SONICOG) ont cofinancé dans quelques villages de l'Atlantique, certaines

Au-delà de ceux antérieurement énumérés, le cofinancement des initiatives de production collective des communautés fait intervenir d'autres acteurs villageois tels que les organisations de gestion d'équipements hydrauliques (comités de gestion, AUE). L'implication de ce type d'organisation dans le financement des initiatives collectives des communautés est surtout rencontrée dans les communes d'Allada et de Toffo, où une présence remarquable des réseaux d'adduction et des postes d'eau autonomes permet de mobiliser d'importantes ressources financières à travers la gestion de l'eau (voir 3.2.4.2).

Les analyses qui précèdent montrent que la production collective des communautés villageoises mobilise localement une diversité de ressources (ressources physiques, humaines, financières, ..). Celles-ci font l'objet d'une gestion collective des acteurs, dans le cadre d'une coordination assurée par des institutions tels les comités de développement. Constitué d'apports divers (cotisations des ménages, dons de ressortissants, souscriptions volontaires et de subventions d'organisations villageoises), le cofinancement constitue à l'instar des autres types de participation locale, une forme tangible de contribution des communautés villageoises à la production de biens collectifs dans leur milieu. Dans le cadre de cette production, la révélation des préférences des communautés villageoises ne se limite pas à leur simple expression. Elle prend aussi en compte leur engagement, en particulier leur contribution financière à la mise en œuvre des actions qui en découlent. A travers ces différentes formes de participation des acteurs locaux, la population villageoise contribue à la production des biens collectifs qu'elle révèle. Ce mécanisme qui fait appel au principe de l'échange volontaire met en relief l'application de la théorie des biens collectifs dans le développement local. Toutefois une nuance mérite d'être faite. Ici, même si les préférences sont librement révélées par l'ensemble de la communauté, la contribution de celle-ci à la production collective n'est en général qu'un cofinancement (apporté par divers acteurs locaux) qui n'a pas de rapport direct avec la satisfaction retirée par chaque individu de cette production. Dans la théorie de l'échange volontaire par contre, l'individu contribue à la production de bien collectif en fonction de la satisfaction qu'il en retire.

Par ailleurs, les préférences révélées par la communauté ne sont pas des préférences individuelles. Elles sont plutôt collectives et diffèrent d'une simple agrégation des préférences individuelles. Ainsi, les biens collectifs produits ne visent pas directement l'intérêt égoïste de l'individu, mais l'intérêt général de la communauté ou son bien-être

initiatives collectives des populations, en particulier celles relatives à la mise en place des infrastructures scolaires. C'est le cas par exemple dans le village Agon (Toffo) où la coopérative d'aménagement rural a cofinancé en 2001, la construction d'un module de classes au profit de l'école primaire publique de la localité.

commun qui ne saurait être assimilé à la somme des intérêts individuels. Ces préférences collectives constituent pour l'individu, des éléments sur lesquels il n'a isolément pas d'influence. Sa participation à la production collective (notamment à travers sa cotisation) lui est imposée par sa communauté. Les préférences collectives de la communauté présentent pour l'individu, des éléments de contrainte institutionnelle tels que le poids des leaders dans les décisions de production.

L'analyse de la participation des acteurs locaux à la mise en œuvre des initiatives villageoises met en évidence la capacité de ces acteurs à produire des biens collectifs à partir d'une diversité de ressources. Cette participation locale fait référence au principe de l'échange volontaire dans la révélation des préférences collectives des communautés. Toutefois, ces préférences présentent pour l'individu, des éléments de contrainte institutionnelle (le poids des leaders dans les choix collectifs par exemple). En zones cotonnières (cas des Collines), la proximité organisationnelle des GV rend plus efficace la révélation des préférences des communautés**.** En effet, la participation locale est beaucoup favorisée dans les localités cotonnières par le dynamisme des groupements villageois en matière de mobilisation des ressources collectives. Au-delà des ressources mobilisées localement, les communautés villageoises font aussi recours à l'appui des partenaires pour la mise en œuvre des initiatives qu'elles révèlent. Ceci amène à étudier les rôles des partenaires dans la révélation des préférences des communautés.

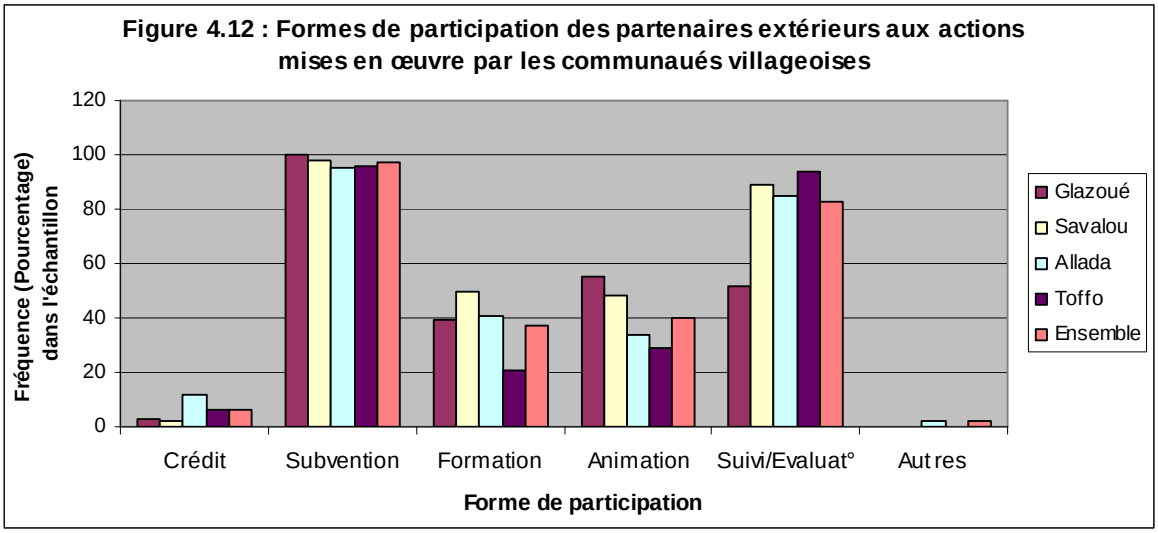
4.4.2- Rôles des partenaires dans la révélation et la mise en œuvre des initiatives des communautés villageoises

Les ressources disponibles au niveau local ne sont pas toujours suffisantes pour la mise en oeuvre des initiatives collectives des communautés villageoises. Au-delà des formes locales de participation, les acteurs bénéficient souvent du concours des partenaires extérieurs à leur communauté pour la production de biens collectifs sur leur territoire. A partir de l'étude des formes de participation des partenaires dans cette production, ce paragraphe analyse leurs rôles dans la révélation des préférences des communautés.

Dans la mise en œuvre des initiatives collectives des communautés villageoises, différentes formes de participation des partenaires peuvent être distinguées. Au-delà du soutien financier, l'animation et la formation des acteurs locaux ainsi que le "suivi-évaluation" des actions constituent des formes essentielles de participation des partenaires

dans la production collective des communautés villageoises (figure 4.12 et tableau 16 – annexe 15).

Figure 4.12 : Formes de participation des partenaires extérieurs aux actions mises en œuvre par les communaués villageoises



Les soutiens financiers sous forme de subvention et le suivi-évaluation des actions constituent les formes d'intervention les plus fréquentes des partenaires dans la production collective des communautés villageoises. L'octroi de "crédit remboursable" constitue une forme d'aide très peu mobilisée dans cette production. Sa fréquence est plus élevée dans les villages d'Allada et de Toffo dans l'Atlantique où les possibilités de mobilisation de ressources locales sont limitées, comparativement aux localités des Collines.

L'animation et la formation constituent des formes d'intervention particulièrement utilisées par les ONG. L'attrait particulier des ONG pour les zones cotonnières[268] justifie que leurs fréquences soient élevées dans les Collines. Les faibles fréquences de ces deux formes d'intervention à Toffo peuvent s'expliquer par le fait que, jusqu'au début de l'actuelle décennie, les actions conduites par les ONG sont peu nombreuses face à l'ensemble des initiatives collectives mises en œuvre sur ce territoire. A travers les animations, les ONG jouent un rôle important dans la révélation des préférences collectives des communautés. En effet, les animations sont particulièrement utilisées par les ONG pour assister les communautés dans le diagnostic de leur milieu[269]. Dans l'émergence des préférences collectives des populations, la formation joue un rôle

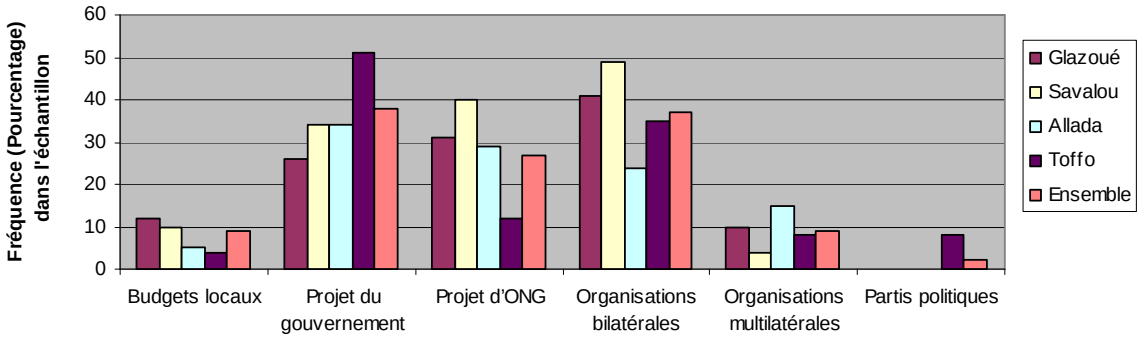
[268] L'attrait des ONG pour les localités cotonnières est surtout lié à l'importante capacité d'action collective de leurs populations, notamment en matière de cofinancement d'initiatives de production collective.

[269] Les animations permettent aux ONG d'informer les membres des communautés villageoises (réunis en séances de diagnostic par exemple) et de les faire exprimer sur leurs préférences collectives.

complémentaire à l'animation. A travers elle, les communautés sont amenées à s'approprier les démarches liées à la mise en œuvre des actions qu'elles révèlent.

Les financements extérieurs dont bénéficient les communautés villageoises pour la mise en œuvre de leurs initiatives proviennent de diverses sources. Les résultats d'enquêtes de terrain révèlent que ces financements sont fournis essentiellement par des projets gouvernementaux, des projets d'ONG et des organisations internationales[270] (figure 4.13 et tableau 17 - annexe 15).

Figure 4.13 : Sources de financement externe des actions mises en oeuvre par les communautés villageoises



L'intervention directe des organisations multilatérales dans le financement des actions de production de biens collectifs dans les villages n'est pas fréquente, même si elles comptent parmi les meilleurs partenaires financiers dans le développement local en zones rurales. Elles interviennent le plus souvent en appui au financement de projets gouvernementaux. C'est le cas par exemple des actions mises en œuvre par l'Agence de Financement des Initiatives de Base (AGeFIB) avec le financement de la Banque Mondiale.

Les fonds issus des organisations bilatérales d'aide[271] apparaissent fréquents dans les financements mobilisés pour la mise en œuvre des initiatives collectives des communautés. Leur fréquence relativement élevée dans les Collines est justifiée par la mise en œuvre par les communautés villageoises du département, de plusieurs actions financées par l'Agence Française de Développement, la Direction de Développement et de

[270] Organisations bilatérales et multilatérales d'aide au développement.

[271] Il s'agit en particulier des financements provenant des fonds d'initiatives locales des ambassades de pays occidentaux (France, Canada, Etats-Unis, Pays Bas...), et des institutions de coopération telles que l'Agence Française de Développement (AFD) et la Coopération Allemande au Développement (GTZ).

la Coopération (DDC/Suisse) et l'ex-Service Allemand de Développement[272]. Dans le département de l'Atlantique, les actions réalisées avec ce type de financement sont plus fréquentes à Toffo qu'à Allada. Ceci peut s'expliquer par l'importance des actions financées à Toffo par la GTZ dans le cadre du projet de coopération bénino-allemande.

Au-delà des institutions de coopération bilatérale, les financements des programmes d'ONG et ceux des programmes gouvernementaux sont les plus fréquemment mobilisés dans la production collective des communautés. Contrairement aux financements des programmes d'ONG, ceux des programmes gouvernementaux sont plus fréquents dans la commune de Toffo, en raison de l'importance des actions de ces derniers sur ce territoire. L'attrait des ONG pour les localités cotonnières justifie la fréquence relativement importante de leurs financements dans les Collines. Les actions réalisées avec ce type de financement apparaissent beaucoup plus fréquentes à Savalou qu'à Glazoué. Cette situation peut s'expliquer par le dynamisme particulier des associations de développement de Savalou dans la recherche de partenaires ONG pour la mise en œuvre des initiatives collectives dans leur localité. Au-delà de leur intervention dans le financement des initiatives locales à travers leurs propres programmes, beaucoup d'ONG assurent l'intermédiation entre les communautés villageoises et d'autres partenaires (programmes du gouvernement, institutions bilatérales et multilatérales de coopération au développement)[273].

Avant l'avènement de l'actuelle décentralisation béninoise (en 2003), les interventions des budgets locaux dans le financement des initiatives des communautés villageoises apparaissent limitées. Deux raisons permettent de justifier cette situation. La première est liée au fait que, la plupart des anciennes sous-préfectures ne disposaient pas d'assez de ressources à consacrer aux investissements communautaires[274]. Par ailleurs, elles n'avaient pas en tant qu'institutions déconcentrées de l'administration centrale, de réelles compétences dans le domaine de la production de biens collectifs. Dans les Collines, la mise en œuvre des projets de territoire à partir de la deuxième moitié des

[272] Dans les Collines, l'AFD finance entre autres, les actions de projets de territoires et le programme pistes des unions de producteurs. La DDC a eu à financer la construction de centres de santé (cas de Glazoué) et les "actions pistes" réalisées par Helvétas à Glazoué, Savalou et Dassa-Zoumè. La Service Allemand de Développement a quant à lui, financé la construction des centres de santé et des infrastructures hydrauliques et sanitaires à Savalou et Bantè.

[273] Elles y assurent en général le rôle de prestataires de services.

[274] Les rares interventions des budgets locaux dans le domaine étaient surtout favorisées par les fonds mis par l'Etat à la disposition des territoires dans le cadre du Programme d'Investissement Public (PIP).

années 1990 a permis une intervention plus fréquente des collectivités locales de ce département dans la production collective des communautés[275].

Dans certaines localités, les communautés villageoises ont bénéficié d'aides financières octroyées par des leaders politiques pour la mise en œuvre de leurs initiatives de production collective. Cette pratique qui reste officieuse a été identifiée dans quelques villages de la commune de Toffo. Dans d'autres localités, l'appui de personnalités politiques aux investissements collectifs villageois apparaît moins explicite. Les dons financiers discrètement effectués aux populations par des hommes politiques pendant les campagnes électorales sont épargnés par certaines communautés villageoises. Ces fonds sont plus tard utilisés par les communautés pour compléter la participation financière locale à la mise en œuvre des initiatives de production collective. Cette pratique des hommes politiques correspond à une stratégie de marchandage assimilable au "Logrolling implicite" (Buchanan et Tullock, 1962 et Breton A et R, 1969). Elle consiste à effecteur des dons aux populations villageoises afin de gagner leur confiance et de bénéficier de leurs votes lors des élections.

Pour mobiliser des appuis financiers externes, les communautés se comportent comme des demandeurs, notamment sur le marché interne de développement (Mahieu, 2004). Sur ce marché, les partenaires financiers des communautés (ONG, fondations, organismes bilatéraux et multilatéraux...) sont considérés comme des offreurs. Il s'agit d'un type de marché où l'offre peut créer la demande, en dévoilant aux populations, les possibilités d'aide et les conditionnalités qui y sont liées. Les populations réagissent aux conditions d'offre, en y ajustant dans la mesure du possible les caractéristiques de leur demande. Les communautés qui arrivent à remplir les conditions liées à l'offre expriment leurs préférences dans le cadre des programmes soutenus par les offreurs. Cette situation traduit un manque de flexibilité des mécanismes d'intervention de certains partenaires dont la part des financements pré-affectés à des secteurs précis est si importante que, la demande d'aide est obligée de s'adapter à l'offre de financement. Cette rigidité oriente les populations locales dans leur choix de priorité (Tomety, 2004). En amenant les acteurs locaux à faire des choix en adéquation avec leurs secteurs d'intervention, les partenaires d'appui orientent à travers leurs aides, les préférences des communautés locales. Cette

[275] Dans chaque commune des Collines, le budget local est intervenu chaque année à concurrence de 20%, dans le cofinancement des actions mises en œuvre dans le cadre des projets de territoire. La partie essentielle du financement des actions (les 80%) est toutefois assurée par l'AFD.

stratégie de pré-affectation de l'aide fait des secteurs d'intervention des partenaires, des facteurs déterminants des préférences des populations demandeurs d'appui.

Sur le marché de développement, l'information joue un rôle important pour les communautés. En effet, il leur est souvent nécessaire de connaître les possibilités d'appui existantes afin de pouvoir en bénéficier. Les leaders des communautés, en particulier ceux des associations de ressortissants jouent à cet effet un rôle déterminant. Ce sont en général ces leaders qui font l'effort de s'informer sur les opportunités d'aide pour les communautés. Ils en rendent compte aux populations et les aident à présenter des demandes d'appui aux partenaires identifiés. Ainsi, l'existence de leaders éclairés dans certains milieux et leur absence dans d'autres peut expliquer dans une certaine mesure, des disparités entre différentes localités villageoises, en matière de production de biens collectifs.

Les analyses de ce paragraphe mettent en relief l'intervention d'une diversité de partenaires externes dans la production collective des communautés villageoises. Les aides financières sous forme de subvention et le suivi-évaluation des actions apparaissent les plus fréquentes formes de participation des partenaires dans la mise en œuvre des initiatives collectives des communautés. Au-delà de ces deux formes, l'animation et la formation constituent d'importants modes d'intervention à travers lesquels les partenaires (en particulier les ONG) appuient les communautés dans les démarches liées à la planification et à la mise en œuvre de leurs initiatives de production collective. Les organismes bilatéraux et multilatéraux de coopération au développement, les programmes gouvernementaux et ceux des ONG constituent les principales sources externes de financement des initiatives collectives des communautés. A travers l'offre de "financements pré-affectés", les partenaires influent sur la révélation de préférences des acteurs locaux, en orientant les choix de production collective de ces derniers.

Ce sous-chapitre montre la capacité des acteurs villageois à produire des biens collectifs à partir d'une diversité de ressources. A travers leur participation et celle des partenaires externes dans la mobilisation des ressources, les analyses mettent ici en relief la production de biens collectifs dans le cadre d'une coopération entre différentes d'institutions. L'apport de financement constitue l'une des principales formes de participation des partenaires à la production collective des communautés. Cette forme d'intervention influe sur les choix de production collective des acteurs locaux, notamment lorsque les financements sont "pré-affectés". Au-delà des apports financiers, la

participation des partenaires externes permet dans nombre de cas, la formation et le suivi des acteurs locaux dans la mise en œuvre de leurs initiatives collectives.

Les cotisations des ménages, les subventions des GV (dans les Collines), les apports financiers des membres d'associations de développement et les souscriptions volontaires locales constituent les principales formes de cofinancement local des initiatives des communautés. Dans les Collines et dans d'autres localités cotonnières, la proximité organisationnelle des GV favorise la participation locale à la production collective. En dehors de leurs apports financiers directs, c'est à travers les groupements villageois que les cotisations financières des ménages sont mobilisées. Dans les communes de l'Atlantique où la dynamique cotonnière est absente, les souscriptions volontaires sont souvent pratiquées pour compléter les autres formes de ressources locales.

Au-delà de leur simple expression, la révélation des préférences collectives des acteurs locaux prend en compte leur contribution à la production des biens qui en découlent. A travers le cofinancement et d'autres formes de participation locale, ils contribuent à la mise en œuvre des actions liées à cette production. Ce comportement des acteurs locaux trouve une explication dans la théorie de l'échange volontaire. Toutefois, il ne s'agit souvent que d'une contribution collective au cofinancement de cette production. Une partie du coût lié à celle-ci étant apportée par les partenaires au développement.

Les préférences collectives ne correspondent pas à une agrégation des préférences individuelles. Le bien-être de l'individu est satisfait à travers la recherche de l'intérêt général de la communauté. Les préférences collectives présentent pour l'individu, des contraintes institutionnelles. Elles sont caractérisées par le poids dominant des leaders dans les prises de décisions. Cette situation peut être expliquée par l'existence de contraintes à l'expression des choix égoïstes des individus en matière de production collective. Parmi ces contraintes, figurent l'asymétrie d'information entre les membres de la communauté sur les besoins collectifs et le poids des normes sociales dans les mécanismes de décision collective. Les préférences des agents s'expriment en effet sur des alternatives qui impliquent de l'information et du savoir (Mahieu, 2004). Pour des raisons liées à la formation et à l'expérience des individus, ces derniers ne sont pas tous au même niveau d'information sur les besoins collectifs au sein de la communauté. Cette imperfection de l'information crée une situation de résignation de nombre d'individus dans l'expression de leurs désirs égoïstes pendant les prises de décisions collectives (Ballet *et al,* 2006). L'éminent rôle de proposition des leaders dans les initiatives collectives amène à

l'hypothèse selon laquelle, ces derniers ont par rapport aux autres membres de la communauté une connaissance supérieure sur les besoins collectifs. La position dominante des leaders dans les décisions collectives renvoie aussi à l'hypothèse que, dans les sociétés étudiées, les normes sociales (conventions) favorisent la subordination des populations aux leaders dans les prises de décisions collectives. Ceci présente le risque que les préférences collectives de la communauté soient manipulées.

Conclusion

A travers l'autonomie décisionnelle et la liberté d'initiatives des acteurs locaux dans la production de biens collectifs, les réformes institutionnelles de 1990 ont favorisé dans les villages béninois, l'émergence d'une dynamique locale de production dans le domaine. Les initiatives collectives mises en œuvre dans le cadre de cette dynamique proviennent essentiellement des préférences révélées par les acteurs locaux. Ceci montre l'incidence favorable de la décentralisation sur la révélation des préférences locales. L'expression des préférences collectives fait appel à des mécanismes spécifiques de prise de décision. Au sein des communautés et des organisations villageoises, la concertation est la procédure essentiellement suivie pour parvenir aux choix collectifs. L'expression de ces choix donne lieu à la recherche du consensus comme mode essentiel de décision. La révélation de préférences des acteurs locaux dans la production de biens collectifs intervient donc par action collective, à travers leur coopération dans le processus de production (gouvernance locale).

Dans l'expression des préférences collectives des communautés villageoises, les leaders (chefs de villages, conseillers, sages,..) et les organisations locales ont une incidence notable dans les prises de décisions. A l'intérieur des organisations, les décisions collectives dépendent de façon considérable des propositions de leurs responsables (leaders). La révélation des préférences collectives des acteurs locaux est caractérisée par l'intervention des facteurs institutionnels dans la coordination du processus de décision. Ces facteurs de coordination sont déterminés par la confiance des acteurs villageois aux leaders et la convergence des choix individuels vers les propositions de ces derniers. Cette

convergence de choix est favorisée par la référence des membres des organisations aux mêmes règles d'action collective ou celle des membres de la communauté aux mêmes valeurs. L'apprentissage collectif joue aussi sur la révélation de préférences des acteurs locaux non seulement en les habituant aux mécanismes de décision, mais aussi en leur permettant d'avoir une vision partagée sur les besoins collectifs. Ces analyses fournissent à travers la théorie institutionnelle, une explication aux mécanismes de révélation de préférences collectives au sein des communautés villageoises et des organisations locales. Elles montrent par ailleurs, l'incidence de la proximité institutionnelle sur la révélation des préférences des acteurs.

La révélation des préférences des communautés villageoises ne se limite pas à leur simple expression. Au-delà de la participation physique, les acteurs locaux (ménages, ressortissants, organisations locales...) contribuent au cofinancement des initiatives collectivement révélées au sein de leur communauté. A travers leur participation, ils contribuent à la production des biens qu'ils révèlent. Une explication est ainsi fournie aux mécanismes de révélation des préférences des communautés villageoises, à travers la théorie de l'échange volontaire. Toutefois, il ne s'agit que d'une contribution des acteurs locaux à leur production collective. Une partie des coûts liés à cette production est souvent apportée par les partenaires au développement des communautés. Par ailleurs, les préférences collectives de la communauté ne sont pas déterminées par l'agrégation des choix individuels. Dans la production collective de la communauté, l'individu ne fait pas de choix égoïstes en tant qu'entité autonome de décision. Son bien-être est déterminé à travers la recherche de l'intérêt général de la communauté. Les préférences collectives s'imposent à l'individu. Elles constituent pour celui-ci, des données sur lesquelles il n'a pas isolément d'influence. Bien que librement révélées par l'ensemble de la communauté villageoise, elles comportent pour l'individu des éléments de contrainte liés aux institutions locales (le poids des leaders et des normes sociales dans les décisions collectives). Il s'agit d'une contrainte collective venant de la communauté et non celle exercée par une superstructure étatique.

Au sein des organisations locales, les préférences collectivement révélées présentent également pour l'individu, un élément de contrainte, notamment celui lié au respect des règles de coopération. L'individu dispose toutefois d'une liberté d'entrée ou de sortir des organisations. L'adhésion à une organisation constitue pour lui, une manière de révéler ses préférences par rapport aux biens collectifs. Les préférences collectives apparaissent par ailleurs des choix libres pour l'organisation. Ces éléments conservent un

caractère volontaire aux organisations locales. Les préférences des communautés villageoises sont dans une large mesure (67%) déterminées par les initiatives de ces organisations. Le rôle déterminant des organisations locales dans la coordination des choix de production de leurs membres et de leur communauté met en évidence l'incidence favorable de la proximité organisationnelle sur la révélation des préférences collectives des acteurs.

Dans les Collines (et dans d'autres localités cotonnières), les groupements villageois constituent les acteurs les plus déterminants dans la révélation des préférences des communautés villageoises. Outre le fait que ces organisations soient le plus souvent à l'origine des initiatives collectives des communautés, elles constituent une importante source de cofinancement pour celles-ci. Elles interviennent non seulement en accordant des subventions aux initiatives des communautés, mais aussi en mobilisant les cotisations individuelles destinées à cette fin. Ainsi, la dynamique cotonnière rend efficace la révélation des préférences dans les Collines. Le rôle prépondérant des GV dans les Collines affaiblit l'incidence des leaders traditionnels dans la révélation des préférences des communautés. Dans les communes d'Allada et de Toffo (Atlantique) où la dynamique cotonnière est absente, les leaders traditionnels ont une grande incidence sur la révélation des préférences collectives des communautés villageoises.

Grâce à leurs appuis aux populations, les partenaires au développement jouent aussi un rôle déterminant dans la révélation des préférences locales. A travers des appuis en terme de formation aux acteurs locaux, certains partenaires (ONG notamment) renforcent les capacités de ces derniers dans la mise en œuvre des initiatives qu'ils révèlent. Les aides financières sous forme de subvention constituent la forme d'intervention la plus fréquente des partenaires dans la production locale de biens collectifs. A travers des aides financières pré-affectées, les partenaires influent sur la révélation des préférences des acteurs locaux, en orientant les choix de production collective de ceux-ci, dans leurs secteurs d'intervention.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Les analyses de cette partie mettent en relief les incidences favorables de la décentralisation sur la proximité et sur la révélation de préférences des acteurs. En libéralisant les initiatives dans la conduite des opérations de production de biens collectifs, les réformes institutionnelles initiées au Bénin en 1990 ont donné lieu à une structuration des acteurs villageois en une diversité d'organisations locales intervenant dans le domaine. Ainsi, la décentralisation crée la proximité dans la production de biens collectifs. En permettant aux acteurs (communautés villageoises et organisations locales) de mettre en œuvre sur leur territoire des initiatives collectives provenant essentiellement de leurs choix, ces réformes traduisent l'incidence de la décentralisation sur la révélation des préférences locales. Ces choix de production sont déterminés par des décisions consensuelles qui interviennent à travers des concertations entre acteurs concernés. La production locale de biens collectifs renvoie donc à un processus de négociation et de décision entre acteurs, ce qui fait appel à la gouvernance locale. Dans le cadre de celle-ci, les acteurs locaux révèlent leurs préférences par action collective à travers leur participation au processus de décision et de mise en œuvre des initiatives de production de biens collectifs sur leur territoire.

Les travaux ont aussi étudié dans cette partie, les incidences de la proximité sur la production locale de biens collectifs et sur la révélation des préférences des acteurs dans le domaine. La proximité institutionnelle constitue un facteur de coordination des acteurs dans les choix de production collective de leur communauté ou de leur organisation. Le partage de références communes par les acteurs locaux[276] constitue en effet, un facteur de convergence de leurs stratégies vers la prise de décisions favorables à la production de biens collectifs.

Les activités des organisations mettent en évidence l'incidence de la proximité organisationnelle sur la production de biens collectifs. En effet, les organisations permettent aux individus de se regrouper par affinité pour coopérer à la production de biens collectifs. Sur les territoires étudiés, la période postérieure aux réformes institutionnelles de 1990 a été marquée non seulement par l'émergence de différents types d'organisation locale, mais aussi par une prolifération d'initiatives à travers lesquelles, les acteurs se coordonnent pour la production de biens collectifs au sein de ces organisations. Dans les organisations locales, les acteurs se concertent et prennent des décisions consensuelles sur leurs productions collectives. Ces organisations constituent à l'instar des

[276] Références identitaires au sein des communautés, règles de coopération au sein des organisations.

leaders traditionnels, des acteurs déterminants dans les choix de production collective des communautés villageoises. Ainsi, lorsque le contexte institutionnel est favorable (liberté d'initiative des populations), la proximité des acteurs leur permet non seulement de participer conjointement à la production de biens collectifs, mais également de révéler leurs préférences dans le cadre de cette production. Elle constitue un facteur favorable à la production de biens collectifs dans un contexte de décentralisation.

En zones cotonnières (cas des Collines), les groupements villageois rendent efficace la révélation des préférences locales du fait de leur dynamisme dans la mobilisation des ressources. Ce dynamisme qui fait de ces organisations des acteurs-clés dans les décisions de production collective, affaiblit l'incidence des leaders traditionnels dans la révélation des préférences de leur communauté. En zones non cotonnières en revanche (cas de l'Atlantique), les leaders traditionnels sont très déterminants dans les choix de production collective des communautés.

La production collective des organisations amène leurs membres à mobiliser différents types de ressource (ressources marchandes, non marchandes et non monétaires selon le cas). Celles des communautés villageoises fait en général recours aux ressources non marchandes et non monétaires. Dans les deux cas, cette production fait l'objet d'un processus décisionnel et d'un suivi collectif de la gestion des ressources. Ces éléments mettent en relief la capacité des acteurs locaux à produire des biens collectifs à partir de plusieurs types de ressource et d'un apprentissage autour de la gestion de ces derniers.

La révélation des préférences collectives des communautés villageoises par les acteurs locaux eux-mêmes et la participation de ceux-ci à la mise en œuvre des initiatives qui en découlent, mettent en relief le principe de l'échange volontaire. Ces préférences présentent pour l'individu des contraintes liées aux institutions locales (le poids des leaders et des normes sociales dans les décisions collectives). Dans la révélation des préférences au sein des organisations locales, l'individu est aussi soumis à des contraintes institutionnelles. Celles-ci sont surtout liées aux règles d'action collective. Toutefois, l'individu dispose de sa liberté d'entrée ou de sortir de ces organisations. L'adhésion de l'individu à une organisation constitue pour lui, une manière de révéler ses préférences par rapport à la production de biens collectifs.

CONCLUSION GENERALE

Dans cette thèse, l'efficacité de la décentralisation en tant qu'approche d'allocation de biens collectifs a été analysée par rapport à quatre questions liées respectivement à la variation de l'offre de biens collectifs suivant les territoires (adaptation de l'offre aux conditions locales), l'émergence de la gouvernance locale, la proximité dans la production de ces biens et la révélation des préférences locales. Ces questions sont étudiées sur quatre communes béninoises que sont Glazoué et Savalou (département des Collines) en zone cotonnière et Allada et Toffo (département de l'Atlantique) en zone non cotonnière. Les analyses de la thèse se sont particulièrement portées sur des expériences béninoises de production de biens collectifs pendant la période 1990-2002 caractérisée par la mise en œuvre des réformes du libéralisme économique et de la démocratie. Quelques expériences de l'actuelle période de décentralisation démocratique (période ouverte à partir de 2003) ont aussi servi de base aux analyses, notamment celles relatives à l'offre communale de biens collectifs et à la gouvernance locale.

A travers la réduction de la taille des collectivités de fourniture des biens collectifs, la décentralisation optimise l'allocation de ces derniers, en prenant en compte au mieux les préférences des consommateurs. Elle se traduit par l'autonomie décisionnelle des collectivités locales dans l'exercice des compétences liées à la fourniture des biens collectifs. Les dispositifs institutionnels (constitution, lois règlements, ..) constituent des mécanismes à travers lesquels cette autonomie est formellement concédée aux acteurs locaux.

Les analyses ont montré dans le premier chapitre que la décentralisation favorise la révélation des préférences locales et à travers celles-ci, elle donne lieu à une offre variée de biens collectifs sur les territoires locaux. Au Bénin, les réformes liées à la démocratie et au libéralisme (de 1990) et celles relatives à la décentralisation démocratique de 2003 ont favorisé l'émergence d'une autonomie décisionnelle des acteurs locaux dans la production de biens collectifs. La liberté d'initiative accordée aux populations de ce pays par les réformes de 1990 a amené les acteurs locaux à participer au sein de leur communauté, au choix et à la mise en œuvre de leurs initiatives de production collective. Par ailleurs, l'autonomie décisionnelle des communes dans le cadre de l'actuelle décentralisation démocratique (à partir de 2003) leur a permis d'initier sur leur territoire respectif, un processus d'élaboration et de mise en œuvre de Plan de Développement Communal (PDC). Dans la dynamique de ce plan, les acteurs communaux révèlent leurs préférences en

participant sur leur territoire aux concertations sur les choix de production collective. En donnant lieu à la prise en compte des priorités locales, la décentralisation de la production de biens collectifs pendant les périodes 1990-2002 et celle ouverte à partir de 2003 favorise une offre variée de ces biens sur les territoires locaux.

Ici, les acteurs révèlent leurs préférences par action collective à travers leur participation au choix et à la mise en œuvre des initiatives de production collective sur leur territoire et non par le biais de leur migration entre collectivités à la recherche d'un optimum de consommation individuelle (vote par les pieds). Dans ce contexte d'absence de mobilité des acteurs, la théorie néoclassique de la décentralisation présentée dans le modèle du fédéralisme fiscal (Tiébout, 1956) n'est pas pertinente pour rendre compte de la révélation des préférences liées à la production de biens collectifs.

Différents types de circonscription de production de biens collectifs peuvent être identifiés au niveau infra-national au Bénin. Au-delà de la commune, le cadre intercommunal, le cadre inter-villageois, le village et les organisations locales constituent des espaces sur lesquels les acteurs coopèrent à la production de ces biens. La circonscription de production de biens collectifs locaux n'est donc pas exclusivement celle des collectivités locales définies par les dispositifs institutionnels. Elle concerne aussi d'autres espaces de consommation au sein desquels les acteurs coopèrent à la production de ces biens ; ceci fait appel à la gouvernance.

Sur la question de la gouvernance, les analyses du deuxième chapitre ont identifié sur la période 1990-2002, l'existence des formes de coordination de la production de biens collectifs au sein de différents types de circonscription infranationale (village, arrondissement, commune, ..) au Bénin. Ceci montre que la gouvernance ne se réduit pas à l'action des institutions nationales ou gouvernementales. Elle renvoie à la coordination d'une diversité d'acteurs (acteurs publics, populations et société civile dans son ensemble), en vue de la définition et de la mise en œuvre des stratégies de production collective au niveau territorial.

Les analyses ont montré que la mise en place et le fonctionnement des institutions de l'actuelle décentralisation démocratique au Bénin (à partir de 2003) ont une incidence favorable sur l'émergence de la gouvernance locale. En effet, à travers l'engagement des communes dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de leur plan de développement, l'actuelle expérience de décentralisation met en relief l'émergence progressive d'un système de coordination de la production de biens collectifs au niveau communal. Ces analyses ont montré toutefois que la décentralisation ne décrète pas la

gouvernance. Si la décentralisation démocratique constitue une condition de la gouvernance, elle n'en constitue pas une clé systématique et exclusive. Les éléments d'une gouvernance locale peuvent intervenir en dehors du cadre institutionnel d'une décentralisation démocratique. La gouvernance locale se construit à travers un processus d'apprentissage collectif au cours duquel, les acteurs en présence interagissent entre eux et se construisent des références communes qui favorisent l'action collective.

L'existence d'aptitude favorable en matière de gouvernance peut constituer un facteur de succès dans la mise en œuvre du processus de décentralisation. Dans le département des Collines par exemple, les expériences antérieures de développement local (celles des projets de territoire et celles liées à la dynamique cotonnière) ont favorisé chez les acteurs, une accumulation d'aptitudes liées à la gouvernance participative. Cette accumulation de capacités collectives chez les acteurs locaux a permis aux territoires de ce département, de disposer d'une avance technique sur d'autres communes béninoises (celles de l'Atlantique par exemple) dans la conduite du processus d'élaboration et de mise en œuvre du plan de développement communal à l'avènement de la décentralisation démocratique.

Le rôle des organisations locales (en particulier les groupements villageois et les comités de territoire[277]) dans l'accumulation des capacités des acteurs en matière de coordination de la production collective dans les Collines apparaît important. Les aptitudes acquises par les acteurs locaux dans le cadre de la dynamique de ces organisations constituent un facteur favorable à leur mobilisation dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement communal, à l'avènement de la décentralisation démocratique. Ainsi, l'émergence d'organisations locales autour de la gestion des ressources permet une grande agilité dans la mise en place d'institution de production de biens collectifs lorsque le contexte devient favorable.

Au-delà des initiatives des communautés villageoises, l'une des conséquences liées aux réformes institutionnelles béninoises de 1990 se traduit par l'émergence en zones rurales, d'une diversité d'organisations locales au sein desquelles, les acteurs se mobilisent pour une production associative de biens collectifs. Ainsi, la décentralisation crée la proximité dans la production de biens collectifs.

Les analyses du 3ème chapitre montrent que la proximité constitue un facteur de production de biens collectifs dans un contexte de décentralisation. L'incidence de la

[277] Organisations mises en place dans chaque commune des Collines, pour la coordination des initiatives collectives des populations dans le cadre des projets de territoire.

proximité organisationnelle sur la production de biens collectifs apparaît explicite. Ce type de proximité lie les acteurs en interaction pour la production collective au sein des organisations (ou réseaux). Celles-ci permettent aux individus de s'associer par affinité et de se coordonner pour la production de biens collectifs. Pendant la période 1990-2002, trois principaux types d'organisation ont émergé dans le système de production de biens collectifs des territoires étudiés. Il s'agit des organisations paysannes, des organisations de fourniture de services à caractère marchand[278] et des organisations d'assistance aux initiatives locales[279]. La production des acteurs au sein des deux derniers types d'organisation est destinée à l'usage de la communauté. Au sein des organisations paysannes, les groupements villageois (organisations cotonnières) se particularisent par leur double fonction de production de biens de club et de biens destinés à l'usage de la communauté. Au sein des groupements à vocation coopérative (2ème type d'organisation paysanne), la production collective est destinée à la consommation des adhérents (production de club).

Au-delà de la forme organisationnelle, les autres formes de proximité sont dans une relation favorable avec la production de biens collectifs par les acteurs. La proximité géographique permet des relations de voisinage susceptibles de favoriser la coopération des acteurs dans la conduite d'actions de production collective. Toutefois, ce type de proximité ne suffit pas toujours à lui seul pour faire engager les acteurs dans une dynamique collective de production. Des éléments de proximité organisationnelle ou institutionnelle sont souvent nécessaires pour permettre aux acteurs géographiquement proches de coopérer à la production collective. Le partage de références communes (références identitaires ou règles d'action collective) par les acteurs favorise la convergence des stratégies individuelles dans les décisions liées à la production collective. Ceci met en relief l'incidence favorable de la proximité institutionnelle non seulement dans la production de biens collectifs, mais aussi dans la révélation des préférences des acteurs dans le cadre de cette production.

Sur la question de révélation des préférences, les analyses du 4ème chapitre montrent une concentration des initiatives de production collective des acteurs locaux sur la période 1990-2002. Ces initiatives proviennent essentiellement des choix exprimés par les acteurs locaux. Ces éléments montrent l'incidence favorable de la décentralisation de la production de biens collectifs sur la révélation des préférences locales.

[278] Elles se composent des organisations de gestion d'ouvrage hydraulique (associations des usagers d'eau, comités de gestion d'eau) et des comités de gestion de formation sanitaire.
[279] Elles se composent des associations de parents d'élèves et des associations et comités de développement.

Dans les choix de production collective, les organisations locales ont à l'instar des leaders traditionnels (chefs de village, conseillers villageois, sages, ..) un rôle déterminant. Au-delà des initiatives révélées en leur sein dans le cadre de leurs activités, ces organisations sont dans une large mesure (67%) à l'origine des choix de production collective des communautés villageoises. Ainsi, dans un contexte de décentralisation, la proximité organisationnelle favorise non seulement la production locale de biens collectifs, mais également la révélation des préférences des acteurs locaux dans le cadre de cette production.

A travers leur rôle déterminant dans la mobilisation des ressources, les groupements villageois rendent efficace la révélation des préférences en zones cotonnières. Outre le fait que ces organisations soient le plus souvent à l'origine des initiatives collectives des communautés, elles en constituent également une importante source de cofinancement. Au-delà de leur soutien direct au financement de ces initiatives, elles aident les communautés à mobiliser les contributions individuelles de leurs membres à la production collective. Ce dynamisme qui fait des groupements villageois des acteurs-clés dans les décisions de production collective, affaiblit l'incidence des leaders traditionnels dans la révélation des préférences de leur communauté. En zones non cotonnières (cas de l'Atlantique), les leaders traditionnels restent très déterminants dans les choix de production collective des communautés.

Grâce à leurs appuis aux populations, les partenaires au développement jouent aussi un rôle déterminant dans la révélation des préférences locales. Par des appuis en termes de formation aux acteurs locaux, certains partenaires (ONG notamment) renforcent les capacités de ces derniers dans la mise en œuvre des initiatives qu'ils révèlent. Les aides financières sous forme de subventions constituent la principale forme d'intervention des partenaires dans la production collective locale. A travers des aides financières pré-affectées, les partenaires orientent les choix de production collective des acteurs locaux.

Sur les territoires étudiés, l'expression des préférences collectives des acteurs fait intervenir des mécanismes spécifiques de décision. Au sein des communautés et des organisations villageoises, la concertation est la procédure essentiellement utilisée pour parvenir aux choix collectifs. L'expression de ces choix donne lieu à la recherche du consensus comme mode essentiel de décision. Tout comme dans le cas des communautés villageoises, les leaders jouent un rôle déterminant dans les choix de production collective des organisations locales. Au sein de celles-ci, les décisions collectives dépendent de façon considérable des propositions des dirigeants (leaders).

La révélation des préférences collectives des acteurs locaux est caractérisée par l'intervention des facteurs institutionnels dans la coordination du processus de décision. Ces facteurs de coordination sont déterminés par la confiance des acteurs villageois aux leaders et la convergence des choix individuels vers les propositions de ces derniers. Cette convergence de choix est favorisée par le partage de références communes par les individus (normes de communauté, règlements d'organisation). L'apprentissage collectif joue aussi sur le processus de révélation des préférences des acteurs locaux non seulement en les habituant aux mécanismes de décision, mais aussi en leur permettant d'avoir une vision partagée sur les besoins collectifs. A travers la théorie institutionnelle, ces analyses fournissent une explication aux mécanismes de révélation des préférences collectives au sein des communautés villageoises et des organisations locales. Elles mettent en relief par ailleurs, l'incidence de la proximité institutionnelle sur la révélation des préférences des acteurs.

La révélation des préférences des acteurs ne se limite pas à leur simple expression. Au-delà des formes de participation physique, les acteurs locaux (ménages, ressortissants, organisations locales...) contribuent au cofinancement des initiatives collectivement révélées au sein de leur communauté. Cette participation traduit leur contribution à la production des biens qu'ils révèlent. La révélation des préférences des communautés villageoises trouve ainsi une explication dans la théorie de l'échange volontaire. Toutefois, il ne s'agit que d'une contribution collective des acteurs locaux à la production. Une partie des coûts liés à cette production est souvent apportée par les partenaires au développement des communautés. Révélées collectivement, les préférences de la communauté ne sont pas déterminées par l'agrégation des choix individuels. Ces préférences ne correspondent pas aux choix égoïstes des individus en tant qu'entités autonomes de décision. Le bien-être de l'individu est déterminé ici à travers la recherche de l'intérêt général de la communauté. Les préférences collectives s'imposent donc à l'individu. Elles constituent pour lui, des données sur lesquelles, il n'a isolément pas d'influence. Bien que librement révélées par l'ensemble de la communauté villageoise, les préférences de celle-ci comportent pour l'individu, des éléments de contrainte liés aux institutions locales (le poids des leaders et des normes sociales dans les décisions collectives). Cette contrainte collective vient de la communauté et non d'une superstructure étatique.

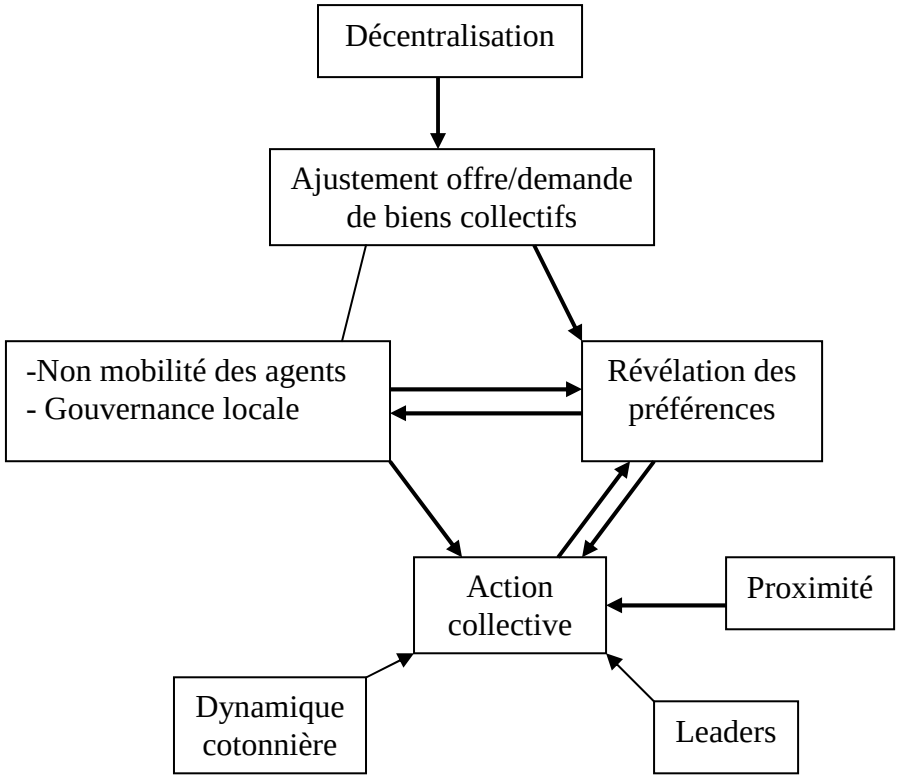
Les préférences collectivement révélées au sein des organisations locales présentent aussi pour l'individu, un élément de contrainte, notamment celui lié au respect des règles de coopération. Toutefois, l'individu dispose d'une liberté d'entrée ou de sortir de ces

organisations. L'adhésion à une organisation constitue pour lui, une manière de révéler ses préférences par rapport à la production de biens collectifs. Par ailleurs, les préférences collectives de l'organisation correspondent à des choix librement effectués par celle-ci. Ces éléments conservent un caractère volontaire aux organisations locales.

La participation de divers acteurs locaux (communautés villageoises, organisations locales, collectivités locales, ..) et de différents partenaires (Etat, ONG, institutions bilatérales et multilatérales d'aide) à la mise en œuvre des initiatives locales traduit le fait que, la production de biens collectifs sur les territoires étudiés intervient dans un cadre de coopération entre plusieurs institutions. Cette production amène les acteurs villageois à mobiliser divers types de ressource. Au sein des organisations, elle fait usage selon le cas, de ressources marchandes, de ressources non marchandes et de ressources non monétaires. La production collective des communautés villageoises fait en général recours aux ressources non marchandes et aux ressources non monétaires. Dans les deux cas, cette production fait l'objet d'un processus décisionnel et d'un suivi collectif de la gestion des ressources. Ces éléments mettent en évidence la capacité des acteurs locaux à produire des biens collectifs à partir de plusieurs types de ressource et d'un apprentissage autour de leur gestion.

Les analyses de la présente thèse mettent en relief l'incidence favorable de la décentralisation sur la proximité et sur la révélation des préférences des acteurs locaux dans la production de biens collectifs. En favorisant la prise en compte des préférences locales, elle donne lieu à une offre variée de ces biens à travers les territoires. La proximité constitue à la fois, un facteur de révélation des préférences et de participation des acteurs à cette production. Les analyses montrent aussi qu'à travers cette participation des acteurs, la décentralisation favorise l'émergence progressive de la gouvernance locale, un facteur de cohérence et de synergie des interventions dans la production collective. Ces éléments concourent à l'efficacité de la décentralisation dans la production de biens collectifs.

Sur la révélation des préférences liées à la production de biens collectifs, les travaux de la thèse ont mis en évidence une approche alternative au modèle du fédéralisme fiscal dans un contexte d'absence de mobilité des agents en zones rurales. Dans un tel contexte, l'ajustement offre/demande de biens collectifs intervient sur un territoire à travers la coopération des acteurs pour le choix et la mise en œuvre des initiatives de production collective, ce qui donne lieu à la gouvernance locale. La coopération des acteurs du territoire leur permet de révéler par action collective leurs préférences dans le cadre de cette production (voir schéma suivant).



Réciproquement, la révélation des préférences liées à la production collective locale donne lieu à des concertations à travers lesquelles, des acteurs prennent des décisions consensuelles. Ceci fait appel à la fois à la conduite d'action collective et à la gouvernance locale. A l'instar de la proximité, d'autres facteurs jouent à travers leur incidence sur l'action collective des agents, un rôle positif dans la révélation des préférences locales. C'est le cas en particulier de la dynamique cotonnière et des leaders villageois. La position dominante des leaders dans les choix de production collective des populations constitue toutefois, l'une des limites de la décentralisation.

Limites et perspectives

Une partie essentielle des analyses de cette thèse porte sur les dynamiques de production locale de biens collectifs de la période d'avant 2003 au Bénin. Cette situation qui est due au caractère récent de la mise en place des institutions de l'actuelle décentralisation démocratique dans le pays, n'est pas de nature à faciliter les analyses sur les facteurs d'efficacité de celle-ci. Il apparaît donc important d'actualiser dans le temps certaines des analyses. Ainsi, la mobilisation du modèle du fédéralisme fiscal n'a permis d'étudier ici, l'incidence de l'offre locale de biens collectifs sur les choix résidentiels des citoyens communaux. Il serait intéressant d'étudier plus tard (en zone urbaine par exemple)

la révélation des préférences des individus par rapport aux services collectifs offerts par les communes, en analysant la mobilité résidentielle des agents.

Dans la thèse, les analyses ont montré que les expériences préalables de développement local ont favorisé la construction d'une capacité d'action collective chez les acteurs. L'existence de ces aptitudes collectives confère aux acteurs de certaines communes béninoises, des avantages techniques dans le domaine de la gouvernance locale, à l'avènement de la décentralisation démocratique. Les aptitudes collectives des acteurs locaux en matière de gouvernance ne sauraient être statiques ou accumulées de façon linéaire. L'exercice par les acteurs communaux de compétences liées à la production locale de biens collectifs et à la coordination de celle-ci peut favoriser à leur niveau, l'accumulation de nouvelles aptitudes en matière de gouvernance participative. Les aptitudes collectives acquises et le mode de fonctionnement des acteurs dans le domaine peuvent diverger en fonction des conditions locales[280]. Il est alors utile d'étudier plus tard au niveau des communes béninoises, dans quelles mesures le processus de décentralisation permet de faire évoluer les capacités des acteurs communaux dans le domaine de la gouvernance locale.

Les analyses sur les facteurs d'efficacité de la décentralisation ont porté sur un ensemble de biens collectifs produits par les acteurs. Ces analyses pourraient faire apparaître d'autres résultats spécifiques, si elles étaient conduites séparément sur chaque secteur de production de bien collectif. Il serait alors important d'envisager par la suite l'étude des facteurs d'efficacité de la décentralisation dans chacun des secteurs prioritaires de service collectif tels que l'eau, l'éducation et la santé par exemple.

Les travaux de la thèse ont permis d'analyser les mécanismes de révélation des préférences des populations rurales béninoises dans le domaine de la production de biens collectifs. La conduite des mêmes études sur les sociétés rurales d'autres pays en développement permettra de modéliser sur les procédures de révélation des préférences des acteurs ruraux dans les pays du sud.

Les leaders ont été identifiés comme des acteurs déterminants dans la révélation des préférences collectives des populations villageoises. Les travaux de la thèse permettent de les distinguer en deux catégories : les leaders traditionnels et les responsables d'organisation locale. Au-delà des chefs de village et de leurs conseillers, les leaders traditionnels regroupent les chefs traditionnels et d'autres sages qui peuvent être aussi bien des personnes âgées que de jeunes leaders d'opinion de la communauté. De même, parmi

[280] Krugman (1991).

les responsables d'organisation locale peuvent se retrouver des jeunes, des femmes et des hommes âgés. Ainsi, les leaders constituent un groupe d'acteurs hétérogène dont la composition peut varier suivant les communautés. Il apparaît intéressant dans le cadre d'une future recherche, d'étudier sur la base d'une typologie l'incidence des types spécifiques de leader dans les choix de production collective des communautés. Une telle étude permettra d'appréhender au-delà de la typologie "leaders traditionnels/responsables d'organisation locale", les leaders les plus déterminants dans les choix de production collective des communautés.

La position dominante des leaders dans les choix de production collective semble être favorisée par différents facteurs. Il s'agit notamment de l'asymétrie d'information au sein de la communauté et de la connaissance supérieure des leaders sur les besoins collectifs. Au-delà de ces dernières, les normes sociales semblent favoriser la résignation des individus face aux leaders dans la révélation des préférences collectives. Dans le cadre d'un travail ultérieur de recherche, il apparaît intéressant d'identifier les contraintes qui pèsent sur les individus et d'analyser leur incidence dans l'expression des choix de production collective.

Dans la thèse, l'incidence des organisations cotonnières sur les choix de production collective des communautés villageoises a été analysée. L'absence d'autres filières organisées en milieu rural béninois n'a pas permis d'étendre l'analyse au-delà de la dynamique cotonnière. Il apparaît utile de conduire ce type d'analyse sur d'autres filières, dans le cadre d'une étude ultérieure. Celle-ci permettrait par exemple de répondre à la question de savoir, dans quelles mesures les filières agricoles peuvent constituer un outil d'efficacité dans la production locale de biens collectifs en milieu rural.

BIBLIOGRAPHIE

- ADJAHO R. (2004). *Décentralisation* : *La question de la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales*, Les Editions du flamboyant, Cotonou (Bénin), 125 pages.

- ADJAHO R. (2002). *Décentralisation au Bénin, en Afrique et ailleurs dans le monde. Etat sommaire et enjeux*, 1ère édition, COPE, Cotonou, 194 pages.

- AGRAWAL A. et RIBOT J. (1999). Accountability in Decentralization: A Framework with south Asian and African cases. *Journal of Developing Areas* 33 (Summer), pp 473-502.

- AIC (2003). Etude de la situation de la filière cotonnière- Rapport d'étude, République du Bénin, 164 pages.

- AKERLOFF G (1970). The market for "lemons" : Qualitative uncertainty and the market mechanism. *Quaterly journal of economics*, 84, August, pp 488-500.

- ALEXROD (1992) : *Donnant, Donnant. Théorie du comportement coopératif*, Editions Edile Jacob, Paris, 235 pages.

- ALLPORT F. H. (1924). The influence of the group upon association of thought, *Journal of Experimental Psychology*, Social Psychology, 1920, 3, Houghton Mifflin, Boston, pp 159-182.

- ATKINSON A.B. et STIGLITZ J.E. (1980). *Lectures on public economics*, Mc Graw-Hill Book Company, Maidenhead, 619 pages.

- BAGNASCO A. et LE GALES P. (1997). Les villes européennes comme société et comme acteur, in BAGNASCO A. et LE GALES P. (sous la dir), *ville en Europe*, La Découverte, Paris, pp 37-38.

- BAILEY S (1993). Public choice theory and the reform of local government in Britain: from government to governance, *Public policy and administration*, n°8, pp71-74

- BAILLY A.S *et al* (1995). *Stratégies spatiales : Comprendre et maîtriser l'espace*, GIP reclus, Montpellier, 216 pages.

- BALLET J., BIGO V., DUBOIS J-L. et MAHIEU F.R. (2006). Some Reflections on Responsibility and Happiness in Economics. In Ballet J et Bazin D. (eds), *Positive Ethics in Economics*, Transaction Publishers, New Brunswick, pp.225-234.

- Banque de France (2004). Rapport de la zone franc-2003: vue d'ensemble, pp1-17.

- BANQUE MONDIALE (2003). Développement durable dans un monde dynamique : Améliorer les institutions, la croissance et la qualité de vie, Rapport sur le développement dans le monde, Editions ESKA, 291 pages.

- BANQUE MONDIALE (1992). Gouvernance et Développement. Washington D.C, 61 pages.

- BARRERE A. (1972). *Economie et institutions financières, t.1 : Institutions financières* (598 p), t.2 : *Economie financière (922 p)*, Dalloz, Paris.

- BARILLOT S. (2003). La théorie des clubs, une redéfinition du principe coopératif. Thèse pour l'obtention du doctorat en sciences économiques, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines**,** 363 pages.

- BARILLOT S (2001). Présentation d'un modèle communautaire de révélation de préférences individuelles : La théorie des clubs**,** C3ED/ UVSQ**,** 11 pages. http://mapage.noos.fr/RVD/sebastien.htm.

- BEAURAIN C et LONGUEPEE J. (2004). De l'importance des formes de proximité géographique dans l'élaboration et l'efficacité de la coordination : l'exemple du risque d'inondation, Quatrièmes Journées de la Proximité. Marseille, du 17 au 18 juin 2004, 21 pages.

- BECCATINI G. (1992). Le district marshallien : une notion socio-économique, in BENKO G. et LIPIEZ A, *Les régions qui gagnent*, PUF, Paris.pp35-55.

- BECCATINI G. (1988). Les districts industriels en Italie, in MARUANI M *et al, la flexibilité en Italie*, TEN- MIRE, Paris, pp 261-271.

- BELLET M. *et al* (1992). Et pourtant ça marche ! (Quelques réflexions sur l'analyse du concept de proximité), *Revue d'Economie industrielle*, n°61, 3ème trimestre 1992, pp 111-128.

- BENARD J. (1985). *Economie publique*, Economica, Paris, 430 pages.

- BENNETT R. (1990). *Decentralization, local governments and markets*, Oxford: Clarendon Press, Oxford (Grande Bretagne), 412 pages.

-BERRIET-SOLLIEC M. et TROUVE A. (2003). Centralisation-Décentralisation, GTTM, 31 mars 2003, 8 pages.

- BERTACCHINI Y. (2002). Concertation territoriale et politique territoriale concertée. Laboratoire Le Pont, Département Services et Réseaux de Communication, Université de Toulon et du Var, 6 pages.

- BERTHOME J (2000). Les organisations paysannes sur la scène du développement, *Grain de sel*, n°14, mars 2000, pp 30- 32.

- BERTRAND N., GORGEU Y., MOQUAY P. (2001). Intégration des formes de proximité dans la gouvernance locale, Les troisièmes journées de la proximité/"Nouvelles Croissance et Territoires", 13 et 14 décembre 2001, Paris, 18 pages.

- BESLAY C. *et al* (1998). *La construction des politiques locales- Reconversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*, L'Harmattan, Paris, 220 p.

- BIERSCHENK T. *et al* (1998). *Les pouvoirs au village : Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Kharthala, Paris, 296 pages.

- BIRD R. et VAILLANCOURT F. (1999). *Fiscal decentralization in developing countries*, Cambridge University Press, Cambridge (Grande Bretagne), 304 pages.

- BIRD R. et VAILLANCOURT F. (1997). Décentralisation financière et pays en développement : concepts, mesure et évaluation, Cahier de recherche, Université de Montréal, 20 pages.

- BLANC M. (1997). Les représentations académiques du rural : un aperçu sur leur diversité. Communication au colloque annuel de l'ASRDLLF, Renouveau régional, renouveau urbain, 1er , 2 et 3 septembre 1997, Lille, 10 pages.

- BONNET B. (2000). Gestion commune des ressources naturelles : vers un renforcement des capacités locales, *Dossier zones arides*, n°94, IIED, 24 pages.

- BRENNAN G et BUCHANAN J (1980). *The power to tax : Analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge University Press. Cambridge.

- BRETON, A. et R. (1969). An Economic Theory of Social Mouvement », *American Economic Review*, pp198-205.

- BROCKWOOD B. (1998). Distributive Politics and the Benefits of Decentralisation, CSGR Working Paper, Warwick University.

- BUCHANAN J.M. (1965). An economic theory of clubs, *Economica*, 32, 125, pp 1-14.

- BUCHANAN J. et TULLOCK G. (1962). *The calculus of consent : logical Foundations of Constitutional democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 337 pages.

- BRIAND A. et LEMAITRE A. (2004). Privatisation de la distribution de l'eau potable en Afrique : une aubaine ? In Actes de la journée d'études « Les territoires de l'eau », Université d'Artois, 26 mars 2004, Arras, pp 98-115.

- BROUSSEAU E. (1993). *L'économie des contrats : technologie de l'information et coordination inter-entreprise*, Presse Universitaire de France, Paris, 368 pages.

- CARON A. et TORRE A. (2004). Quand la proximité devient source de tension : conflits d'usages et de voisinage dans l'espace rural, 16 pages.
http://139.124.177.94/proxim/viewpaper.php?id=231.

- CASTEIGTS M. (2003). La gouvernance urbaine, entre science et idéologie. Rencontre International sur la Démocratie et le Management Local, Ecole Nationale d'Administration Publique, 20 au 23 mai 2003, Québec, 15 pages.

- CNDLP (2004). Guide de suivi-évaluation de la mise en œuvre du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté, Programme de renforcement de l'observatoire du changement social, Secrétariat permanent- République du Bénin, Février 2004, 49 pages.

- COASE R. H (1937). The nature of the firm, *Economica*, vol/n° NS4, pp380-405.

- COLEMAN J.S. (2000). Social Capital in the creation of Human Capital, in DASGUPTA P. et SERAGELDIN I., *Social Capital : A Multifaced Perspective*, World Bank, Washington, D.C, pp13-39.

- COLLETIS G. *et al* (1999) : Construction territoriale et dynamiques productives, *Revue Sciences de la Société*, n°48, octobre 1999, 24 pages.

- COLM G. (1956). Comments on Samuelson's theory of public finance. *Review of Economics and Statistics*, 38 (1956), pp 408-412.

- COMMONS J. R (1931). Institutional Economics. *American Economic Review*, vol.21 (1931), pp 648-657.

- COMMUNE D'ALLADA (2005). Plan de Développement Communal d'Allada- Période 2005-2009, janvier 2005, tome1 (102 pages) et tome2 (104 pages).

- COMMUNE DE GLAZOUE (2003). Plan de Développement Communal- Période 2004-2008, novembre 2003, 83 pages.

- COMMUNE DE GLAZOUE (1997). Projet du Territoire de Glazoué, Programme de Coopération Décentralisée Collines/Picardie, 37 pages.

- COMMUNE DE SAVALOU (2003). Plan de Développement de la Commune de Savalou- Programme de Développement Economique et Social, tome2, novembre 2003, 181 pages.

- COMMUNE DE SAVALOU (1997). Projet du Territoire de Savalou, Programme de Coopération Décentralisée Collines/Picardie, 56 pages.

- COMMUNE DE TOFFO (2005). Plan de Développement Communal, janvier 2005, 126 pages.

- DENTE B. (1990). Metropolitan governance reconsidered or how to avoid error of the third type, *Governance*, 3(1), pp55-74.

- DREGER M. (2000). Le dispositif du projet de territoire du programme de coopération décentralisée Collines-Picardie et sa compatibilité juridique avec la réforme de l'administration territoriale de 1999 du Bénin, Rapport de stage, Avril 2000, Bénin, 67 pages.

- DERYCKE P-H et GILBERT G. (1988). *Economie publique locale*, Economica, Paris, 308 pages.

- DGCID (2000). Initiative de Bamako, le risque maladie dans les assurances sociales : bilan et perspectives dans les pays en voie de développement- Synthèse de rapport d'étude, CREDES, Paris, 6 pages.

- DOWNS A. (1957). *An economic theory of democracy*. Harper and Row, New York, 310 pages.

- EBEL et YILMAZ (2001). Le concept de décentralisation fiscale et survol mondial, Symposium international "Commission sur le déséquilibre fiscal", 13 au 14 septembre 2001, Québec, 68 pages.

- FOIRRY J. P. (1997). *Economie publique: Analyse économique des décisions publiques*, Hachettes, Paris, 160 pages.

- FENU (2002). Gouvernance locale et réduction de la pauvreté en Afrique, Cinquième forum sur la gouvernance et la réduction de la pauvreté en Afrique, 23-25 mai 2002, Maputo (Mozambique), 45 pages.

- FORD J. (1999). Constitutional, legal and regulatory framework for decentralization, in Litvack J et Seddon J (ed), *decentralization briefing notes*, World Bank Institute, Washington, pp 11-14.

- FOURNIER S. (2002). Dynamiques de réseaux, processus d'innovation et construction territoriale dans la production agroalimentaire artisanale- Etude de cas autour de la transformation du gari de manioc et de l'huile de palme au Bénin- Thèse pour l'obtention du doctorat en sciences économiques, Université de Versailles Saint Quentin-en-Yvelines, 446 pages.

- FOURNIER S, Muchnik J., Requier-Desjardins D. (2001). Proximités et efficacité collective : une relation en question- Le cas des filières gari et huile de palme au Bénin, les troisièmes journées de la proximité/ "nouvelles croissance et territoires", 13 et 14 décembre 2001, Paris, 17 pages.

- FOURNIER S. (2000). Savoir-faire artisanaux et semi-artisanaux d'extraction d'huile de palme : Performances techniques et bilans économiques, Programme Agricultures Familiales, CIRAD-TERA. 24 pages.

- FREGE X. (1986). *La décentralisation*, La Découverte, Paris, 124 pages.

- FUPRO-BENIN (1999) : Appui à la définition des nouvelles orientations de la FUPRO-BENIN- Rapport d'audit organisationnel, Bohicon, 45 pages.

- GAUDIN J-P (1998). La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises, *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1998, pp. 51.

- GAUDIN J-P et NOVARINA (1997). *Politiques publiques et négociations : multipolarité, flexibilité*, édition du CNRS, Paris, 174 pages.

- GILLY J-P et PERRAT J (2003). La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale, Cahiers du GRES, n°2003-5, 15 p. Téléchargeable sur http://beagle.u-bordeaux4.fr/gres/publications/2003/2003-5.pdf.

- GILLY J-P. et LUNG Y. (2004). Proximités, secteurs et territoires, Communication présentée aux quatrièmes journées de la proximité, organisée par l'IDEP, le LEST, le GRECAM et le groupe « Dynamiques de proximité », 17-18 juin 2004, Marseille, 17 pages.

- GILLY J.P et TORRE A Sous la dir. (2000). *Dynamiques de proximité*, L'Harmattan, Paris, pp 9-33.

- GILLY J.P. et WALLET F. (1998). Proximité, gouvernance locale et hybridation : contribution à l'analyse des dynamiques territoriales, colloque international de l'ASRDLF, 3 au 5 Septembre 1998, Puebla (Mexique), 32 pages.

- GOFFETTE-NAGOT F. et SCHMITT B. (1998). Les proximités, la ville et le rural, in Huriot J-M., *La ville ou la proximité organisée*, Economica, Paris, pp 173-183.

- GREFFE X. (1984). *Territoires en France : Les enjeux économiques de la décentralisation*, Economica, Paris, 304 pages.

- GUIGOU J.L. (1986). Le développement local : Espoirs et Freins, in GUESNIER B., *Développement local et décentralisation*. Editions Régionales Européennes, pp 43-64.

- HOUNMENOU B. (2006). Gouvernance de l'eau et dynamiques locales en zones rurales au Bénin, in *Développement Durable et territoire*, dossier n°6, février 2006, 20 pages. http://developpementdurable.revues.org.

- HOUNMENOU B. $(2004)_1$. Sécurité alimentaire et développement de capacités locales au Bénin, Communication au 4ème colloque sur l'approche des capacités, septembre 2004, Pavie (Italie), 10 pages.

- HOUNMENOU B. $(2004)_2$. Dynamique des organisations paysannes et développement local au Bénin, Communication au congrès international « Agro industrie Rurale et Territoire » (ARTE), 1er au 04 décembre 2004, Toluca, Etat de México/ Mexique, 21 pages.

- HOUNMENOU B. (2003). Nouveaux modes de coordination des acteurs dans le développement local – Cas des zones rurales au Bénin, in *Développement Durable et Territoires*, dossier n°2, novembre 2003, 25 pages.
http://developpementdurable.revues.org.

- HOUNMENOU B. (2002). Nouvelles politiques de développement local dans les pays en développement- Cas du milieu rural au Bénin, Communication au colloque Syal (Systèmes Agro- Alimentaires Localisés), 16 au 18 octobre 2002, Montpellier, 18 pages.

- HOUNMENOU B. (2001). Dynamiques de développement économique et systèmes productifs locaux en territoires décentralisés des pays en développement, Mémoire de DEA en développement soutenable intégré (Développement économique et Social), Université de Versailles Saint Quentin- en- Yvelines, 89 pages.

- HARVEY D (1989). From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism, *Geographiska Annaler*, 71B, pp 3-17.

- IGUE O. J. (1999). Le Bénin et la mondialisation de l'économie- Les limites de l'intégrisme du marché, Karthala, Paris, pp74-75.

- INSAE (2003). Troisième recensement général de la population et de l'habitation (février 2002)- Synthèse des résultats, Direction des études démographiques, Cotonou, octobre 2003, 35 pages.

- JARRET M-F. et MAHIEU F-R. (1998). *Economie publique : Théories économiques de l'interaction sociale*, Ellipses, Paris, 123 pages.

- JARRET M-F., MAHIEU F.R. et RAFFINOT M. (1997). Développement et croissance "soutenables", un problème de capacité présente, 15p.
http://mapage.noos.fr/RVD/sustainable.htm

- JURION B. (1983). A theory of public services with distance sensitivity, in Thisse J.F et Zoller H.G (éd.), *Locational analysis of public facilities*, North-Holland, pp. 95-116.

- KELLEY H. H. et THIBAUT J. W. (1954). Experimental studies of group problem solving and process, in G. Lindzey (Ed.), *Handbook of social Psychology*, vol.2, Addison-Wesley, Cambridge (Mass.), pp 735- 785.

- KING A. et SCHNEIDER B. (1991). The first global revolution- A report of the council of Rome, *Pantheon Books*, New-York, pp.181-182.

- KRUGMAN Paul (1991). Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*. Vol 99, n°3, pp 483-499.

- LAHAYE N. (1999). Gouvernance territoriale et espace d'intérêt public : l'enjeu d'un développement durable territorial- LEREPS, Université des Sciences Sociales- Manufacture des Tabacs- Ecole- chercheur Economie spatiale et régionale, 8, 9, 10 décembre 1999- Le Croisic, 24 p.

- LAVILLE J.L et NYSSENS M (2003). L'entreprise sociale : éléments pour une approche théorique- Capital social, espace public et pluralité des principes économiques, Actes de colloque du 6 février 2003 sur « le capital social », Groupe de Recherche Innovations et Sociétés (GRIS)/ Cellule GRIS N°10/ Université de ROUEN, pp 53-67.

- LEFEBVRE (2003). Nouveau capital social au chevet de la démocratie ? In Cellule GRIS (2004), *Le capital social*, Actes du colloque organisé par le Groupe de Recherche Innovations et Sociétés, Cellule GRIS N°10, 6 Février 2003, Université de ROUEN, pp167-179.

- Le GALES P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue française des sciences politiques*, 45 (1), pp 58- 95.

- LE GALES P. (1993). *Politique urbaine et développement local- Une comparaison franco-britanique*, L'Harmattan, Paris, pp.7- 295.

- LELOUP F., MOYART L. et PECQUEUR B (2004). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? 4ème journée de la proximité : "Proximité, réseaux et coordination", 17 et 18 juin 2004, Marseille, 15 pages.

- LINDAHL E. (1919). Just Taxation. A positive Solution. In MUSGRAVE and A.PEACOCK, eds, *Classics in the Theory of Public Finance*, MackMillan, 1958, London.

- LINDBLOM C. (1961). Decision-making in taxation and expenditures, in NBER (éd), *Public finances : needs, sources and utilization*, Princeton UP, Princeton.

- LORRAIN D (1998). Administrer, gouverner, réguler, *Les Annales de la recherche urbaine*, n°80-81, décembre 1998, pp 85.

- MAC IVER R.M (1932). *Interests, Encyclopaedia of the Social Sciences*, V2, New York, Macmillan, 147 pages.

- MAIELLO (1997). La Professionnalisation des emplois tertiaires à prédominance féminine. Communication au colloque OCDE, 11-12 décembre, Paris.

- MAHIEU F-R. (2004). Le marché du développement, Premières journées du développement du GRES : "Le concept de développement en débat", 16 au 17 septembre 2004, université de Bordeaux IV, 8 pages.

- MABILEAU A. (1994). *Le système local en France*, 2ème édition, Montchrestien, coll. Clefs, Paris, 156 pages.

- MALINDI E. (1998). Les composantes socio-économiques du développement local et participatif en Afrique noire, communication au colloque international sur les composantes locales, régionales, mondiales du développement des Nations : antagonisme ou complémentarité ? 28-30 avril, Poitier.

- MARCOU G., RAGEON F. et THIEBAULT J-L. (1997). Les relations contractuelles entre collectivités publiques, in GODARD F. (sous la dir), *Le gouvernement des villes-Territoire et pouvoir*, Ed Descartes et Cie, Paris, pp 140.

- MARSHALL A (1890). Principles of Economics, MacMilan, London.

- McCORMICK D (1999). African Enteprise clusters and industrialisation, in *World Development*, Vol 27, N°9, pp1531-1551.

- MISSION DE DECENTRALISATION (2002). Recueil des lois sur la décentralisation, Ministère de l'Intérieur de la Sécurité et de la Décentralisation- République du Bénin, 170 pages.

- MOSCOVICI S. et DOISE W.(1992) : *Dissensions et consensus- Une théorie générale des décisions collectives*, Presse Universitaire de France, Paris, pp 43-72.

- MUELLER D. (1982). *Analyse des décisions publiques*, Présentation GREFFE X. (Traduction LAVERGNE P), Economica, Paris, pp 235- 249.

- MUSGRAVE R.A. (1959). *The theory of public finance*, McGraw-Hill, New York, 628 pages.

- NYSSENS M (2004). Quels enjeux pour les dynamiques d'économie sociale ? Une perspective Nord-Sud, in CHARLIERS et *al*, "*Une solidarité en actes. Gouvernance locale, économie sociale, pratiques populaires face à la globalisation"*, Presses universitaires de Louvain, pp 129-148.

- OATES W (1972). *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace, Jovanovich, New York 256 pages.

- OCDE (1999). *Les entreprises sociales*, OCDE, Paris, 70 pages.

- OLSON M (1965). *The logic of collective action, public goods and theory of groups*, Havard University press, 186 pages.

- OSBONE D (1988). *Laboratories of democraty* (a new breed of governor creates models for National Growth), Havard Business School Press, Massachusetts.

- OSTROM E. (1990). *Governing the commons. The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge University Press, 280 pages.

- PADEAR (2002). Informations de base aux acteurs de Zou, Atlantique et Collines-Document de travail, pp4-32.

- PADIOLEAU J. G. (1991). L'action publique urbaine moderniste, *Politiques et management public*, vol.9, n°3, pp133-143.

- PARKS R. B., OAKERSON R.J.(1989). Metropolitan organisation and governance. A local public economy approach. *Urban affairs quaterly*, vol.25, n°1, pp.18-29.

- PAULY M.V (1973). Income distribution as a local public good. *Journal of Public Economics*, Vol.2, pp 35-58.

- PDM (2000). *Décentralisation, Acteurs locaux et Services sociaux en Afrique. L'impact de la décentralisation sur les services de la santé et d'éducation en Afrique de l'Ouest et du Centre*. CRDI, Canada, 134 pages.

- PECQUEUR B (1993). Territoire, territorialité et développement, in Industries et territoires : les systèmes productifs localisés, acte de colloque de Grenoble d'octobre 1992, IREPD, pp 71-88.

- PECQUEUR B (1989). *Le développement local : mode ou modèle*, Syro, Paris, 149 pages.

- PNUD (1994). Rapport Mondial sur le développement humain, Economica, Paris, 239 pages.

- PNUD (1997). *Manuel d'analyse de la pauvreté- Application au Bénin*, Bibliothèque Nationale du Québec (Canada), 370 pages.

- PNUD (2004). *Rapport mondial sur le développement humain 2004- La liberté culturelle dans un monde diversifié*, Economica, Paris, 285 pages.

- PRIVAT C. (2003). Formation des collectivités locales : les raisons théoriques de la décentralisation, Séminaire du GRATICE, université Paris12- Val de Marne, 10 pages.

- PROD'HOMME J P (1996). Le Développement local en 7 points… Quels sont les éléments permanents d'une démarche de développement local (DL) au Nord comme au Sud ? In *Grain de sel*, Bulletin trimestriel de l'Inter-Réseaux, Juillet, pp17-18.

- PRUD'HOMME R (1995). The dangers of decentralization, *The World bank Research Observer*, Vol.10, n°2, august 1995, pp 201-226.

- RALLET A (2002). "L'économie de proximité : propos d'étape", *Etudes et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement*, n°33, pp11-25.

- RALLET A et TORRE A. (1995). Economie industrielle et économie spatiale : un état des lieux, in RALLET A. et TORRE A. Sous la dir, *Economie industrielle et économie spatiale*, Economica, Paris, pp 3-37**.**

- REPUBLIQUE POPULAIRE DU BENIN (1981). Loi organique 81-009 du 10 octobre 1981 portant création, organisation, attribution et fonctionnement des organes locaux du pouvoir d'Etat et de leurs organes exécutifs, Assemblée Nationale Révolutionnaire, ONEPI, Cotonou, 58 pages.

- REPUBLIQUE DU BENIN (1990). Constitution de la République du Bénin, ONEPI, Cotonou, 30 pages.

- REPUBLIQUE DU BENIN (1992). Stratégie de développement du secteur de l'alimentation en eau et de l'assainissement en zone rurale, Ministère de l'Energie des Mines et de l'Hydraulique, 43 pages.

- REPUBLIQUE DU DAHOMEY (1974). Ordonnance 74-7 du 13 février 1974 portant réorganisation de l'administration territoriale, Gouvernement Militaire Révolutionnaire, Imprimerie de l'Etablissement National d'Edition et de Presse, Cotonou, 64 pages.

- REQUIER- DESJARDINS D. (2000). Décentralisation et dynamiques locales de production dans les pays en développement. C3ED/UVSQ, 19 pages.
http://mapage.noos.fr/RVD/denisJuilllet2.htm.

- RIBOT C. J (2002). La décentralisation démocratique des ressources naturelles- Institutionnaliser la participation populaire, "World Resources Institute", Washington, 2002, 34 pages.

-RICORDEL P (1997). La gestion publique locale. Une étude empirique sur 20 communes- centres d'agglomérations françaises, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3, 425-448.

- RONDINELLI D.A (1983). Implementing decentralization Programmes in Asia. A comparative analysis, *Public Administration and Development*, vol 3, n°3, pp 181-208.

- RONDINELLI D.A (1981). Government decentralization in comparative perspective : Theory and Practice in Developing Countries, *International Review of Administrative Sciences*, 47. pp 133-145.

- RONDINELLI D.A, NELLIS J.R et CHEEMA (1983). Decentralization in Developing Countries : A Review of Recent experiences, Staff Working Paper, number 581, Washington, D.C. Word Bank.

- SAMUELSON P.A. (1954). The pure theory of public expenditure, *The review of economics and statistic*, 36, pp 387-389.

- SANDLER T et SCHIRHART J. T. (1980). The economic theory of clubs : an evaluation survey, *Journal of economic literature*, 18 décembre, pp 1481-1521.

- SEN, A. K. (1981). *Poverty and famines, an essay on entitlement and deprivation*, Oxford, Clarendon, 250 pages.

- SHAH A. (1998). Balance, Accountabilty, and Responsiveness : Lessons about Decentralization, World Bank, Washington.

- SCHMIDT S. (1997). Ce qui est petit, est il joli ? L'importance de la décentralisation et de l'autonomie locale dans le contexte du récent processus de démocratisation en Afrique. In Konrad–Adenauer-Stiftung, *Formes traditionnelles et contemporaines de participation locale et d'autonomie en Afrique*, Edition Wilhelm Hofmeister et Ingo Scholz, Johannesburg/Afrique du Sud, pp 35-56.

- SCHMITZ H. (1995). Collective efficiency : growth path for small-scale industry, *Journal of Development Studies*, Vol 31, N°4, pp 529- 566.

- SCHMITZ H. (1992). On the clustering of small firms, *IDS Bulletin*, Vol 23, N°3, pp 64-69.

- SCHNEIDER H. (1999). Gouvernance participative : Le chaînon manquant dans la lutte contre la pauvreté, *Cahier de Politique Economique*, n°17, OCDE.

- SOULAMA S. (2004). Le groupement villageois au Burkina Faso: Une organisation d'économie sociale ? In CHARLIERS *et al, Une solidarité en actes. Gouvernance locale, économie sociale, pratiques populaires, face à la globalisation*, Presses universitaires de Louvain, pp 149-173.

- STIGLER G. J. (1957). The tenable range of functions of local governments, in Joint Economic Committee, *Federal expenditure policy for economic growth and stability*, Washington, DC, pp 213-219.

- STONE C. N. (1993). Urban regimes and the capacity to govern- A political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, vol.15, n°1, pp 1-28.

- STONE C. N (1989): *Regime politics, Governing Atlanta, 1946-1988*. University Press of Kansas, Lawrence, 314 pages.

- TAYLOR C. (1992). *Grandeur et misère de la modernité,* Bellarmin, Montréal, 150 pages.

- TEISSERENC P. (1994) : Politiques de développement local. La mobilisation des acteurs, *Sociétés contemporaines*, n°18/19, 1994, p.187- 213.

- TERNY G. (1971) : *Economie des services collectifs et de la dépense publique*, Dunod, Paris, 403 pages.

- TIEBOUT C.M. (1956). A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*, n°64, 1956, pp 416-424.

- TOMETY S. N (2004). Potentialités et limites dans la lutte contre la pauvreté au Bénin, Séminaire de recherche du Groupe de Recherche en Appui à la Politique de la coopération-organisation des sociétés civiles (GRAP- OSC), 15 au 17 décembre 2004, Cotonou et Abomey-Calavi, 12 pages.

- TORRE A. (2000). Economie de la proximité et activités agricoles et agro –alimentaires, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2000- N°3, pp 408-425.

- TULLOCK G (1967). The General Irrelevance of the General Impossibility Theorem, *Quaterly Journal of Economics*, 81, pp 256-270.

- UEMOA (2003). Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, Commission de l'UEMOA, Département des Politiques Economiques, décembre 2003, 76 pages.

- UEMOA (2004). Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, Commission de l'UEMOA, Département des Politiques Economiques, juin 2004, 88 pages.

- Un Seul Monde (2002). Qu'est-ce que la bonne gouvernance? In *Un Seul Monde :* magazine de la Direction du Développement et de la Coopération (DDC), Berne/Suisse, 2002, 25pages.

- WALLET F. (1997). Gouvernance locale et action publique locale : l'exemple des processus de reconversion industrielle, Communication au colloque de l'ASRDLF, 1-3 septembre, Lille, 33 pages.

- WALLISER B. (1989) : Théorie des jeux et genèse des institutions. *Recherches économiques de Louvain*, 55 (4), pp 339-364.

- WEBER L. (1997). *L'Etat, acteur économique – Analyse économique du rôle de l'Etat*. 3ème édition, Economica, Paris, 396 pages.

- WICKSELL K. (1896). A New Principle of Just Taxation, in MUSGRAVE R. and PEACOCK A., *Classics in the Theory of Public Finance*, MackMillan, London, 1958.

- WILDASIN D. E. (1997). *Fiscal aspects of evolving federations*, Cambridge University Press, 240 pages.

- WILLIAMSON O. (1979). Transaction cost Economics : The Governance of Contractual Relations, *Journal of Law and Economics*, 22 (October), pp 233-261.

- WILLIAMSON O. (1975). *Markets and Hierarchies- Analysis and Antitrust Implications*, Free Press, New York.

-WOLFELSPERGER A (1975). *Les biens collectifs*, 2ème édition, Presse Universitaire de France, Paris, 198 pages.

Liste des cartes, figures et tableaux **Pages**

- Carte du Bénin..... 21
- Tableau1 : Quelques indicateurs économiques des pays de l'UEMOA..... 22
- Tableau 2 : Quelques caractéristiques des départements étudiés..... 25
- Tableau 3 : Quelques caractéristiques des communes étudiées..... 25
- Tableau 4 : Tableau d'information..... 39
- Tableau 5 : Composition de l'échantillon d'étude..... 42
- Figure 1.1 : Mise en évidence des effets de débordement des biens collectifs..... 72
- Figure 1.2 : Allocation optimale du bien collectif par le club..... 82
- Figure 1.3 : Périodes de mise en œuvre des actions des communautés villageoises..... 91
- Figure 1.4 : Types d'actions réalisées par les communautés villageoises.....92
- Tableau 1.1 : Caractéristiques des systèmes de gestion des affaires locales à partir de 1972..... 96
- Tableau 1.2 : Compétences de la commune béninoise en matière de fourniture de services collectifs..... 98
- Tableau 1.3 : Domaines de priorités des actions programmées dans les plans de développement des communes étudiées.....100
- Tableau 2.1- Dispositifs organisationnels mis en place pour la coordination de la production locale de biens collectifs.....121
- Tableau 2.2 : Caractéristiques des institutions de coordination de la production de biens collectifs au niveau villageois.....124
- Tableau 2.3 : Caractéristiques des institutions de coordination de la production de biens collectifs au niveau inter-villageois.....128
- Tableau 2.4 : Caractéristiques des institutions de coordination de la production de biens collectifs au niveau communal..... 133
- Tableau 2.5 : Exemples d'initiatives des conseils d'arrondissement dans la coordination infra-communale de la production de biens collectifs en 2003.....138
- Tableau 2.6 : Caractéristiques des systèmes de gouvernance sur les territoires étudiés avant et après l'actuelle décentralisation.....145
- Tableau 3.1 : Typologie des organisations locales.....178
- Tableau 3.2 : Incidence des principaux types d'organisation villageoise dans la production locale de biens collectifs.....180
- Tableau 3.3 : Quelques interventions des GV dans la mise en œuvre des initiatives locales de production collective.....185

- Tableau 3.4 : Caractéristiques des principaux types de GVC.....189
- Tableau 3.5 : Exemples d'investissement des AUE dans leur localité..... 201
- Tableau 3.6 : Quelques initiatives des associations de développement dans le domaine des négociations auprès des partenaires d'appui à la production collective locale..... 211
- Tableau 3.7 : Quelques interventions des membres des associations de développement dans le financement des initiatives de leur communauté..... 213
- Figure 4.1 : Origines des initiatives mises en oeuvre par les communautés villageoises..... 235
- Figure 4.2 : Procédures d'identification des actions au sein des communautés villageoises..... 237
- Figure 4.3 : Modes de révélation des préférences par les communautés villageoises... 239
- Figure 4.4 : Les types d'acteurs à la base des initiatives des communautés villageoises..... 242
- Figure 4.5 : Incidence des organisations locales dans la révélation des préférences des communautés villageoises..... 246
- Figure 4.6 : Types d'actions réalisées par les GVC au profit de leurs membres..... 253
- Figure 4.7 : Provenance des initiatives mises en œuvre par les organisations paysannes (GV, GVC)..... 255
- Figure 4.8 : Procédures d'identification des actions mises en œuvre par les organisations paysannes (GV, GVC)..... 258
- Figure 4.9 : Modes de révélation des préférences par les organisations paysannes (GV, GVC)..... 259
- Figure 4.10 : Formes de participation de la communauté villageoise à la mise en œuvre des actions de production de biens collectifs..... 262
- Figure 4.11 : Modes de cofinancement local des actions révélées par les communautés villageoises..... 264
- Figure 4.12 : Formes de participation des partenaires extérieurs aux actions mises en œuvre par les communautés villageoises..... 268
- Figure 4.13 : Sources de financement externe des actions mises en œuvre par les communautés villageoises..... 269

LISTE DES SIGLES

- ABE : Agence béninoise pour l'Environnement.
- ACAME : Association Africaine des Centrales d'Achat de Médicaments Essentiels.
- AEV : Adduction d'Eau Villageoise.
- AFD : Agence Française de Développement.
- AGDSD : Agence de Gestion de la Dimension Sociale de Développement.
- AGeFIB : Agence de Financement des Initiatives à la Base.
- AGPT : Assemblée générale de Projet de Territoire.
- ANCB : Association Nationale des Communes du Bénin.
- APCM : Approche Proximité, Confiance Mutuelle.
- APNV : Approche Participative Niveau Village.
- APE : Association des Parents d'élèves.
- AUE : Association des usagers d'Eau.
- BCEAO : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest.
- BIRD : Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement.
- CADL : Comité d'Arrondissement de Développement Local.
- CAME : Centrale des Médicaments.
- CAVECA : Caisse Villageoise d'Epargne et Crédit Autogéré.
- CAR : Coopérative d'Aménagement Rural.
- CARDER : Centre d'Actions Régionales pour le Développement Rural.
- CCE : Comité Communal de l'Education.
- CDEEP : Comité de Développement du suivi de l'Exécution et de l'Evaluation des Projets.
- Comité de Développement Territorial.
- CeCPA : Centre Communal de Promotion Agricole.
- C3ED : Centre d'Economie et d'Ethique pour l'Environnement et le Développement.
- CEG : Collège d'Enseignement Général.
- CIPEN : Coordination des Initiatives et Projets d'Emplois Nouveaux.
- CIDR : Centre International de Développement et de Recherche.
- COGEA : Comité de Gestion de formation sanitaire de l'Arrondissement.
- COGECOM : Comité de Gestion de formation sanitaire de la Commune.
- CNDLP : Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté.
- CADL : Comité d'Arrondissement de Développement.
- CIGEP : Comité Inter villageois de Gestion de Piste.
- CLCAM : Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuel.

- CREDES : Centre de Recherche, d'Etude et de Documentation en Economie de la Santé.
- CVD : Comité Villageois de Développement.
- CVDL : Comité Villageois de Développement Local.
- DANIDA : Agence de Développement International du Danemark.
- EMES : Réseau Européen d'Emergence des Entreprises Sociales.
- DDC : Direction du Développement et de la Coopération.
- DGCID : Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement.
- FASEG : Faculté des Sciences Economiques et de Gestion.
- FAO : Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation.
- FENU : Fond d'Equipement des Nations Unies.
- FMI : Fonds Monétaire International.
- FPM : Forage de Pompe à Motricité humaine.
- FSA : Faculté des Sciences Agronomiques.
- FUPRO : Fédération des Unions de Producteurs du Bénin.
- GF : Groupement de Femmes.
- GV : Groupement Villageois.
- GVC : Groupement à Vocation Coopérative.
- GRVC : Groupement Révolutionnaire à Vocation Coopérative.
- GIC : Groupement Inter Communal des Collines.
- GTZ : Coopération Allemande au Développement.
- ID : Initiative Développement.
- INRA : Institut National de Recherche Agricole.
- MCL : Maison des Collectivités Locales.
- OCDE : Organisation pour la Coopération et le développement Economique.
-OMS : Organisation Mondiale de la Santé.
- ONG : Organisation Non Gouvernementale.
- PADEAR : Programme d'Appui au Développement du secteur de l'Eau et de l'Assainissement en milieu Rural.
- PADSA : Programme d'Appui au développement du Secteur Agricole.
- PAGER : Projet d'Activités Génératrices de Revenu.
- PDC : Programme de Développement Communal.
- PDM : Programme de Développement Municipal- Afrique de l'Ouest et du Centre.
- PEA : Poste d'Eau Autonome.
- PGTRN : Projet de Gestion de Terroirs et des Ressources Naturelles.
- PIB : Produit Intérieur Brut.

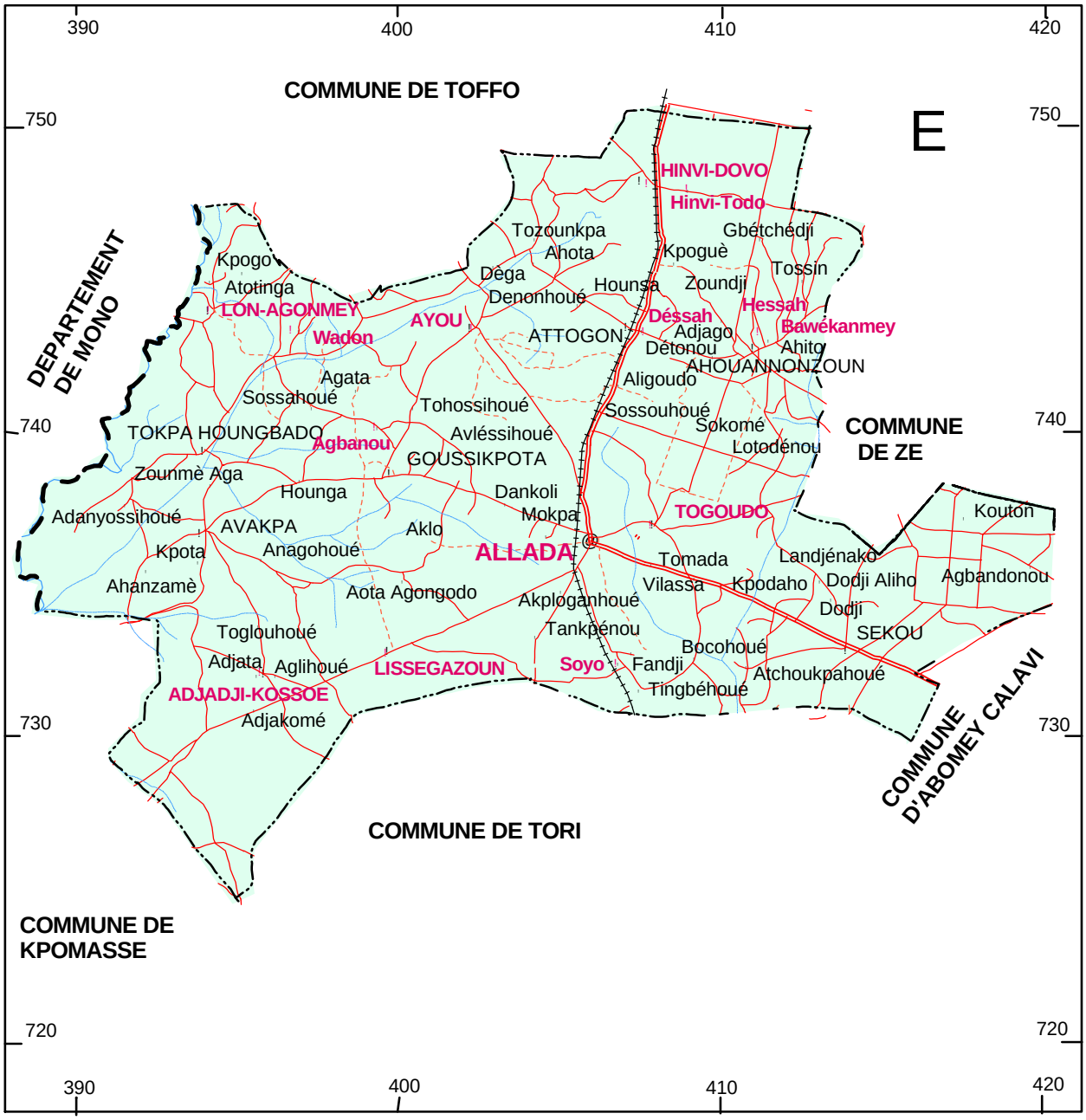
- PIP : Programme d’Investissement Public.
- PM : Puits Moderne.
- PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement.
- PPA : Parité de Pouvoir d’Achat.
- PNDC : Programme National de Développement Communautaire.
- PRODECOM : Projet d’appui au Démarrage des Communes.
- PROMIC : Projet de Micro-crédit et de Commercialisation.
- SYAL : Système Agro-alimentaire Localisé.
- SONAPRA : Société Nationale de Promotion Agricole.
- SBEE : Société Béninoise d’Energie Electrique.
- UAC : Université d'Abomey-Calavi.
- UCD : Union Communautaire de Développement.
- UCP : Union Communale des Producteurs.
- UDP : Union Départementale des producteurs.
- UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.
- UGDO : Union Générale pour le Développement de Ouidah.
- UGPA : Union des Groupements de Producteurs d’Ananas de l’Arrondissement.
- UGPAT : Union des Groupements de Producteurs d’Ananas de Toffo.
- UGPAB : Union des Groupements de Producteurs d’Ananas du Bénin.
-UNIRIZ : Union des Riziculteurs du Zou.
- USPP : Union Sous Préfectorale de Producteurs.
- UVS : Unité Villageoise de Santé.
-UVSQ : Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.
- SNV : Organisation Néerlandaise de Développement.
- TEC : Tarif Extérieur Commun.

ANNEXES

Annexe 1 : Cartes des communes étudiées

REPUBLIQUE DU BENIN

COMMUNE D'ALLADA



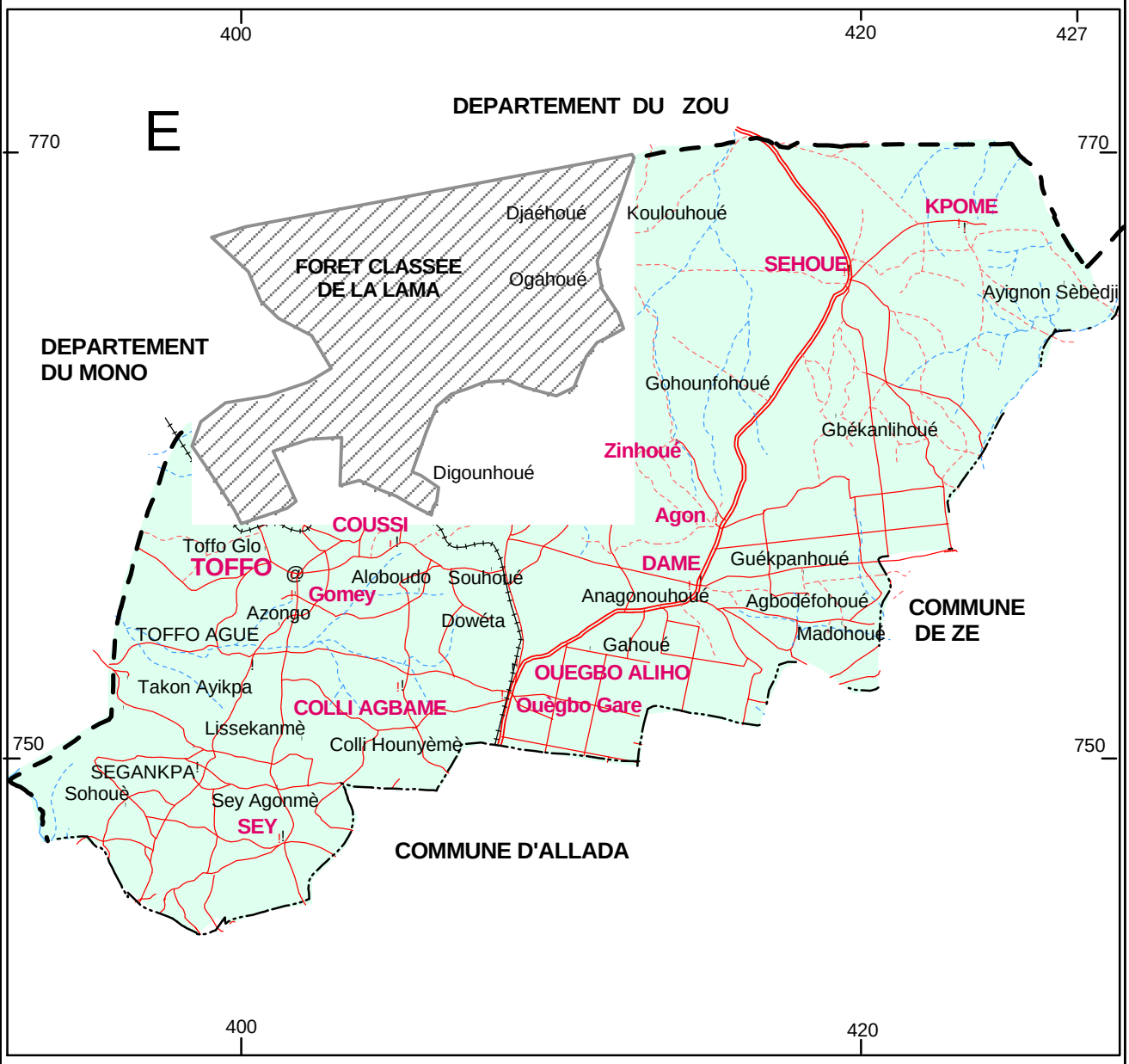
@ Chef-lieu de Commune	Piste
! Chef-lieu de l'Arrondissement	Chemin de fer
Village et hameau	Cours d'eau principal
Village étudié	Cours d'eau secondaire
Route bitumée	Limite de Département
Route non bitumée	Lmite de Commune

0 2 4 6

Source :Carte topographique de Porto-Novo au 1/200000 IGN 1963
Travaux terrain

REPUBLIQUE DU BENIN

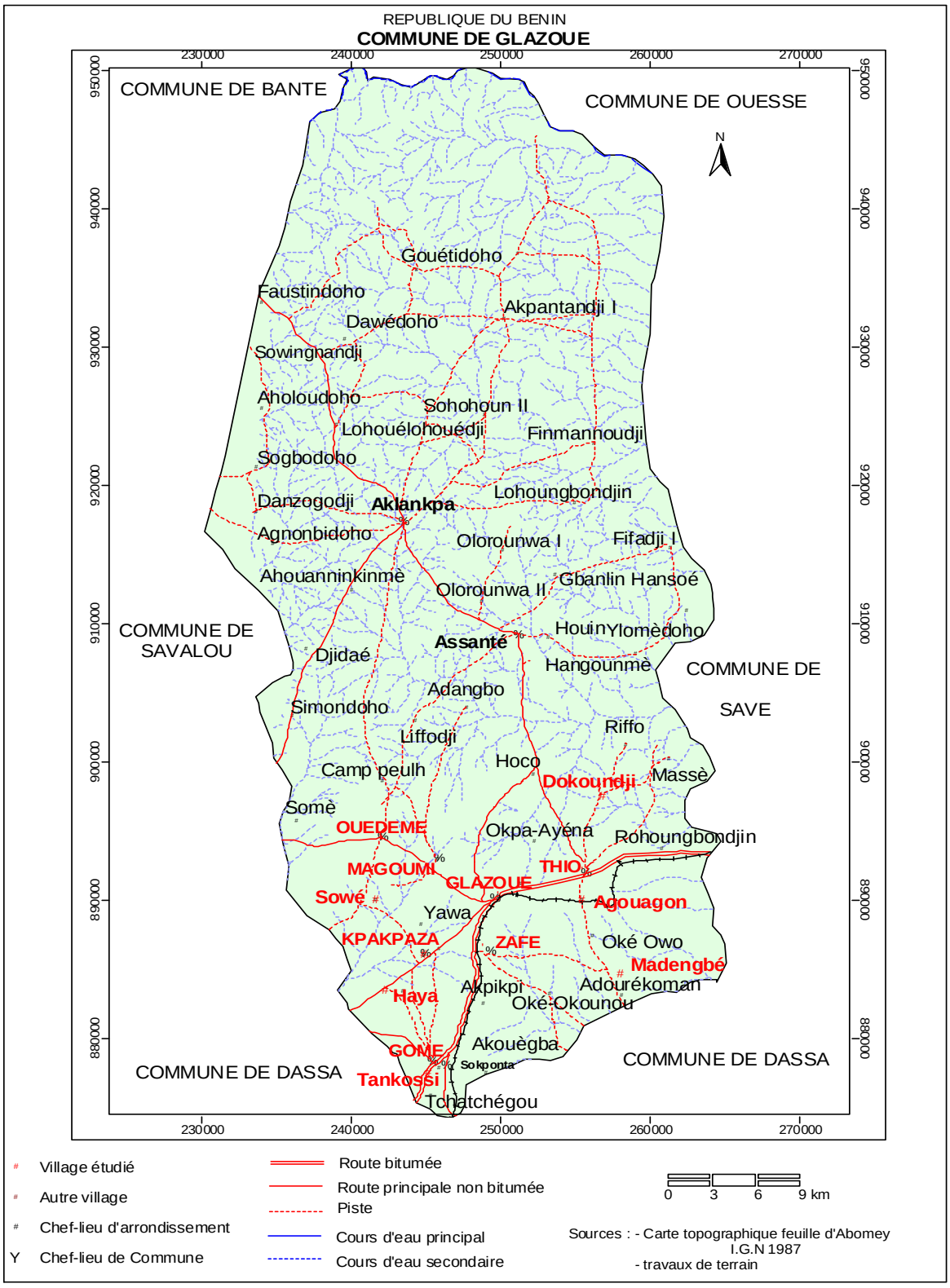
COMMUNE DE TOFFO

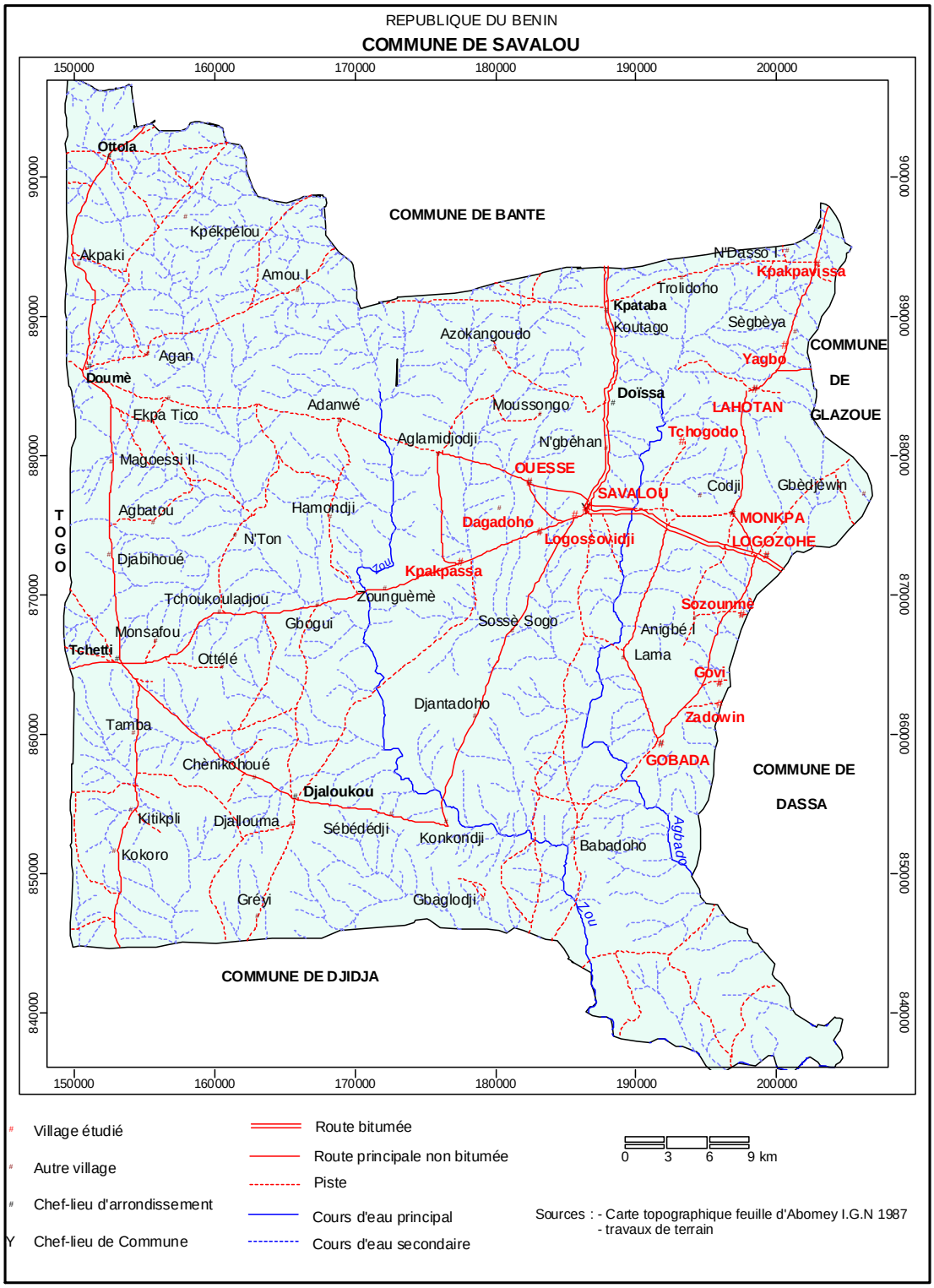


@	Chef-lieu de Commune		Chemin de fer
!	Chef-lieu de l'Arrondissement		Cours d'eau principal
·	Village et hameau		Cours d'eau secondaire
!	Village étudié		Limite de Département
	Route bitumée		Lmite de Commune
	Route non bitumée		Aire protégée
	Piste		

0 2 4 6 Km

Source : Carte topographique de Porto-Novo au 1/20000 IGN 1973
Travaux terrain


REPUBLIQUE DU BENIN
COMMUNE DE GLAZOUE
COMMUNE DE BANTE
COMMUNE DE OUESSE
COMMUNE DE SAVALOU
COMMUNE DE SAVE
COMMUNE DE DASSA
COMMUNE DE DASSA
N
Gouétidoho
Faustindoho
Akpantandji I
Dawédoho
Sowinghandji
Aholoudoho
Sohohoun II
Lohouélohouédji
Finmannoudji
Sogbodoho
Danzogodji
Aklankpa
Lohoungbondjin
Agnonbidoho
Olorounwa I
Fifadji I
Ahouanninkinmè
Olorounwa II
Gbanlin Hansoé
Houin Ylomèdoho
Assanté
Djidaé
Hangounmè
Adangbo
Simondoho
Riffo
Liffodji
Hoco
Camp peulh
Dokoundji
Massè
Somè
OUEDEME
Okpa-Ayéna
Rohoungbondjin
MAGOUMI
THIO
GLAZOUE
Sowé
Agouagon
Yawa
KPAKPAZA
ZAFE
Oké Owo
Madengbé
Akpikpi
Adourékoman
Haya
Oké-Okoundu
GOME
Akouègba
Sokponta
Tankossi
Tchatchégou
230000
240000
250000
260000
270000
950000
940000
930000
920000
910000
900000
890000
880000
Village étudié
Autre village
Chef-lieu d'arrondissement
Chef-lieu de Commune
Route bitumée
Route principale non bitumée
Piste
Cours d'eau principal
Cours d'eau secondaire
0 3 6 9 km
Sources : - Carte topographique feuille d'Abomey I.G.N 1987
- travaux de terrain


REPUBLIQUE DU BENIN
COMMUNE DE SAVALOU
150000
160000
170000
180000
190000
200000
900000
890000
880000
870000
860000
850000
840000
Ottola
Kpékpélou
Akpaki
Amou I
COMMUNE DE BANTE
N'Dasso I
Kpakpavissa
Trolidoho
Kpataba
Koutago
Sègbèya
Azokangoudo
Agan
Doumè
Yagbo
COMMUNE DE GLAZOUE
Doïssa
Adanwé
Moussongo
LAHOTAN
Ekpa Tico
Aglamidjodji
N'gbèhan
Tchogodo
Magoessi II
OUESSE
SAVALOU
Codji
Gbèdjèwin
TOGO
Agbatou
Hamondji
Dagadoho
MONKPA
N'Ton
Logossowidji
LOGOZOHE
Djabihoué
Kpakpassa
Zou
Tchoukouladjou
Zounguèmè
Sozounmè
Gbogui
Sossè Sogo
Monsafou
Anigbé I
Tchetti
Ottélé
Lama
Govi
Djantadoho
Tamba
Zadowin
GOBADA
Chènikohoué
COMMUNE DE DASSA
Djaloukou
Kitikpli
Djallouma
Sébédédji
Konkondji
Babadoho
Agbado
Kokoro
Gréyi
Gbaglodji
Zou
COMMUNE DE DJIDJA
Village étudié
Autre village
Chef-lieu d'arrondissement
Chef-lieu de Commune
Route bitumée
Route principale non bitumée
Piste
Cours d'eau principal
Cours d'eau secondaire
0 3 6 9 km
Sources : - Carte topographique feuille d'Abomey I.G.N 1987
- travaux de terrain

<u>Annexe2</u> : **Localités impliquées dans l'échantillon d'étude**

Départements	Communes	Arrondissements	Villages
Collines	Glazoué	Gomé	Tankossi
			Haya
		Thio	Docoudji
			Agouagon
		Ouèdèmè	Kpota
			Yagbo
		Zaffé	Zaffé
			Madéoungbé
		Kpakpaza	Kpakpaza
			Sowé
	Savalou	Savalou-Aga	Dagadoho
			Kpakpavissa
		Ouessé	Tchogodo
			Logossovidji
		Logozohè	Logozohè
			Sozoumè
		Lahotan	Lahotan
			Kpakpavissa
		Gobada	Gobada
			Govi
Atlantique	Allada	Allada-Centre	Togoudo
			Soyo
		Ahouannonzoun	Dessah
			Hessah
		Hinvi	Dovo
			Todo
		Agbanou	Wadon
			Atotinga
		Lissègazoun	Lissègazoun-Centre
			Adjadji-Kossoé
	Toffo	Coussi	Coussi-Centre
			Zinbènou-Zinhouè
		Houègbo	Houègbo-Gare
			Houègbo Aliho
		Damè	Damè
			Agon
		Sèhouè	Sèhouè-Centre
			Gbédji
		Sey	Sey-Centre
			Kpozounmè

Annexe3 : Institutions entretenues lors des travaux de terrain

Types d'institution	Glazoué	Savalou	Allada	Toffo
Services déconcentré de l'Etat	- ex Centre d'Action Régional pour le Développement Rural (CARDER) - Centre Social - Circonscription scolaire. - Service de l'hydraulique	- ex Centre d'Action Régional pour le Développement Rural (CARDER) - Centre Social - Circonscription scolaire. - Service de l'hydraulique	- ex Centre d'Action Régional pour le Développement Rural (CARDER) - Centre Social - Circonscription scolaire. - Service de l'hydraulique	- ex Centre d'Action Régional pour le Développement Rural (CARDER) - Centre Social - Circonscription scolaire. - Service de l'hydraulique
Programme nationaux d'appui au développement	-Programme Spécial d'Appui à la Sécurité Alimentaire (PSSA). - Programme d'Appui au Développement du Secteur Agricole (PADSA)	- Programme de Micro-crédit et de Commercialisation (PROMIC). - Programme d'Appui au Développement de l'Elevage (PADE).	- Projet d'Activités Génératrices de revenu (PAGER). - Projet de Gestion des Terroirs et des Ressources Naturelles (PGTRN).	-Projet d'Activités Génératrices de Revenu. - Projet d'Appui au Développement du Secteur Agricole.
ONG	-Centre International de Développement et de Recherche (CIDR)/ Projet de territoire. - Castor Appui Conseils. - Recherche et Actions pour le Bien Etre de la Masse Rurale (RABEMAR).	- Centre International de Développement et de Recherche/projet de territoire. - Organisation Savaloise pour la Solidarité et le développement (OSSD). - Helvétas.	- Initiative développement. -Aide et Action. -Groupe de Recherche et d'Action pour le Développement Rural (GRADER)	-Initiative Développement. - Aide et Action. - Centre Béninois de développement des Initiatives à la Base (CBDIBA)
Autres	Maison des Collectivités Locales (MCL), Mission de Décentralisation, Projet d'appui au Démarrage des Communes (PRODECOM), Agence de Financement des Initiatives à la Base (AGeFIB), Projet d'Appui au développement de l'Eau potable et de l'Assainissement en milieu Rural (PADEAR), …			

Annexe 4 : Expériences de décentralisation de la période coloniale à 1972

La toute première expérience de décentralisation au Bénin date de la période coloniale, avec la loi 55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la création de cinq communes de plein exercice : Porto-Novo, Cotonou, Ouidah, Abomey et Parakou. Ces premières collectivités territoriales créées dans le cadre de l'organisation générale de colonies françaises avaient chacune une assemblée d'élus, un exécutif local (le maire et ses adjoints) et un budget communal.

Ces collectivités disposaient de peu d'autonomie au sein d'un territoire dirigé depuis Paris. Les décisions du maire et de son conseil municipal étaient soumises à la tutelle de l'administration publique. Ces communes s'occupaient de la gestion des affaires telles que l'entretien des rues et des places publiques, l'éclairage public, le service des eaux, l'aménagement et la gestion des halls, des marchés et des abattoirs, la lutte contre les incendies, etc. Il s'agit là d'une production à l'échelle locale (niveau communal) de biens collectifs, sous la coordination de représentants choisis par les populations de ces villes.

A l'instar des communes de plein exercice, étaient créées à l'intérieur du territoire colonial et par arrêté du gouvernement, de nombreuses communes de "moyen exercice" dirigées chacune par un maire nommé par le gouverneur. Par ailleurs, le pays était pendant cette période subdivisé en 6 régions munies chacune d'un organe délibérant, le conseil général.

Les membres du conseil municipal et de l'exécutif communal qui émanaient de la population à travers un processus électoral, avaient un devoir de responsabilité devant celle-ci. Ces communes de plein exercice s'inscrivaient alors dans une logique de décentralisation politique ou démocratique.

Juste après l'indépendance du Dahomey en 1960, les dispositions de la loi 55-1489 du 18 novembre 1955 étaient restées en vigueur. Les cinq communes de plein exercice étaient alors passées sous la tutelle du gouvernement de l'Etat indépendant.

Avec le décret 292/PCM/MI du 21 octobre 1960, les six régions du pays étaient transformées en départements dotés de conseils généraux. Ces conseillers qui constituaient des assemblées départementales étaient élus au suffrage universel direct au scrutin majoritaire à un tour pour un mandat de cinq ans renouvelable. L'assemblée départementale était présidée par le préfet nommé par le gouvernement à qui il devait rendre compte.

L'assemblée départementale qui avait pratiquement les mêmes compétences que l'ex-conseil général délibérait entre autres sur les affaires tels le budget départemental, les comptes administratifs, les taxes et redevances, l'entretien des écoles primaires et secondaires, l'aménagement des routes et des pistes à charge du département... Ici, l'allocation de certains biens publics était décentralisée à un niveau départemental, mais la coordination de celle-ci était assurée par un représentant nommé et dépendant du pouvoir central, avec la participation des représentants élus de la population. Ces départements qualifiés de collectivités semi- autonomes par Adjaho (2002), s'inscrivaient dans une logique de décentralisation administrative ou de déconcentration.

Les six départements du pays étaient subdivisés en sous-préfectures et circonscriptions urbaines dirigées par des sous-préfets et chefs de circonscription nommés par le gouvernement. Ainsi, en dehors des cinq communes de plein exercice, c'est le schéma d'une déconcentration qui était en œuvre à l'intérieur du pays.

Cette petite expérience de décentralisation démocratique territorialement limitée a connu un coup d'arrêt en 1962, avec la loi 62-13 du 26 février 1962 qui a transformé les cinq communes de plein exercice en circonscriptions urbaines administrées par des délégués du gouvernement. Les assemblées locales étaient supprimées et remplacées par les conseils urbains nommés par le ministre de l'intérieur.

Une tentative de renouvellement de l'expérience a eu lieu en 1964 sous la loi du 11 août 1964. Celle-ci a recréé les 5 communes de plein exercice et les collectivités semi-autonomes au niveau des 6 départements, avec des assemblées élues au suffrage universel directe. Cette nouvelle expérience a connu à son tour, un coup d'arrêt en juin 1965. A partir de cette date, aucun effort n'a été fait sous les trois régimes politiques d'exception qu'a connus le pays jusqu'en 1972, pour une implication directe des populations locales dans la gestion de leurs propres affaires.

<u>Annexe 5</u> : Aperçu sur les conditions de création et de fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées du Bénin dans la période 1974-1989 (ordonnance 74-7 du 13 février 1974 et loi organique 81-009 du 10 octobre 1981).

L'ordonnance 74-7 du 13 février 1974 en son article 4 dispose que « *la province, le district et la commune sont des collectivités territoriales décentralisées. Ces collectivités sont dotées de personnalité morale et de l'autonomie financière* ». Suivant les réformes introduites par cette ordonnance, les provinces (ex-départements) étaient subdivisées en districts. Ces derniers étaient à leur tour scindés en communes. Quant au territoire communal il était composé de villages ou quartiers de ville (unité territoriale de base).

La réforme introduite par l'ordonnance74-7 a connu un léger aménagement avec la loi organique 81-009 du 10 octobre 1981 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des organes locaux du pouvoir d'Etat et de leurs organes exécutifs. Ces deux réformes ont servi de base aux modalités d'exercice du pouvoir d'Etat aux différents échelons territoriaux pendant la période 1974-1989.

- Le niveau provincial

La province était dirigée par un préfet nommé par le pouvoir central. Dans la terminologie des textes, celui-ci était élu par l'Assemblée Nationale Révolutionnaire (ANR), sur proposition du comité central du Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB), le parti unique. Il relevait directement de l'autorité du président du Conseil Exécutif National, président de la République, à qui il devait rendre des comptes. Le préfet de province devait veiller entre autres à l'application sur son territoire des lois, des décisions et directives du parti et de l'Etat. Il devait aussi assurer la coordination des services publics ainsi que l'harmonisation des activités de développement dans la province.

L'organe local du pouvoir d'Etat au niveau provincial était le Conseil Provincial Révolutionnaire (CPR). Ce conseil était composé des membres élus au scrutin secret au sein des Conseils Révolutionnaires de District (CRD), organes locaux du pouvoir au niveau des districts. Des organisations de masse du parti (le PRPB) avaient aussi leurs représentants au sein du CPR.

L'organe exécutif du conseil provincial de la révolution était le Comité d'Etat d'Administration de la Province (CEAP). Ce dernier était composé du préfet son président, des membres élus par le CPR en son sein, des premiers responsables des diverses branches d'activités et des premiers responsables des différents services regroupés au niveau de la province, etc. Le CEAP était sous une double tutelle et devait rendre compte de ses

activités à la fois au comité permanent de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire et au Conseil Exécutif National (le gouvernement).

Avec l'assistance du CEAP, le préfet devait se charger entre autres de la tutelle des districts, du contrôle et de la coordination de leurs activités. Il devait aussi s'occuper de la coordination de l'exécution du plan d'Etat au niveau provincial, de la coordination de la mise en œuvre des projets à caractère régional et de la supervision des services techniques de la province. Le Conseil Provincial de la Révolution s'occupait des diverses délibérations, notamment sur le budget, les comptes administratifs et de gestion et sur le programme d'équipement économique et socio- culturel de la province.

- Le niveau du district

Le district était dirigé par un chef de district nommé par le pouvoir. Dans la terminologie des textes, le chef du district était élu par le conseil provincial, sur proposition du comité central du parti unique (PRPB). Il relevait directement de l'autorité du préfet à qui il devait rendre compte de ses activités. Le chef du district veillait à l'application sur son territoire, des décisions et directives du parti et de l'Etat, des lois et règlements, ainsi que des instructions du comité d'Etat d'administration de la province. Il devait aussi assurer la coordination des services publics, ainsi que l'harmonisation des activités de développement dans son district.

L'organe local du pouvoir d'Etat au niveau du district est le Conseil Révolutionnaire du District (CDR). Ce conseil était composé des membres élus au scrutin secret au sein des Conseils Communaux de la Révolution (organes locaux du pouvoir à l'échelon des communes), des représentants des organisations de masse du parti et des commissaires au compte (membres de l'assemblée nationale) résidant dans le district.

L'organe exécutif du conseil révolutionnaire du district était le Comité d'Etat d'Administration du District (CRAD). Ce dernier était composé du chef de district son président, des membres élus par le CRAD en son sein, des premiers responsables des diverses branches d'activités et des premiers responsables des différents services regroupés au niveau du district, etc. Le CRAD était responsable de ses activités devant le CRD. Sous la supervision du chef de district, le CRAD devait coordonner les activités des organes exécutifs des échelons inférieurs, élaborer le projet de plan local sur la base des directives des organes exécutifs des échelons supérieurs, exécuter au niveau local le plan d'Etat, élaborer et exécuter le projet de budget local, prendre des mesures pour assurer l'ordre public...

Le conseil révolutionnaire du district délibérait sur diverses questions dont notamment, la création, l'aménagement et l'entretien des écoles, des lycées et collèges d'enseignement, des maternités et dispensaires. Ses délibérations concernaient aussi le budget, les comptes administratifs et de gestion du district...

- Le niveau communal

La commune était administrée par un Conseil Communal de la Révolution (CCR) ayant à sa tête un secrétaire exécutif (le maire de la commune) élu au scrutin secret au sein du CCR. Le maire constituait avec d'autres personnes également élues au sein du CCR, le secrétariat de ce dernier. Le maire de la commune relevait directement de l'autorité du chef du district à qui il rendait des comptes. Il veillait à l'application au niveau de sa commune, des décisions et directives du parti et de l'Etat, des lois et règlements ainsi que les instructions des instances supérieures du pouvoir. Il était chargé de la tutelle des villages ou quartiers de ville, du contrôle et de la coordination de leurs activités. Il avait aussi pour mission le maintien de l'ordre public et la coordination de l'exécution du plan d'Etat au niveau de la commune...

Le conseil communal de la révolution était composé de membres élus au scrutin secret au sein des Conseils Révolutionnaires Locaux (CRL), organes locaux du pouvoir d'Etat au niveau des villages ou quartiers de ville, relevant de la commune. Ce conseil assistait le maire dans sa mission. Il délibérait sur les comptes administratifs présentés annuellement par le maire, après visa du comité révolutionnaire d'administration du district et du chef de district. Le budget de la commune étant une section du budget du district, il était voté dans le cadre de celui-ci par le conseil révolutionnaire du district. Plusieurs autres types de délibération du conseil communal révolutionnaire devaient recevoir l'approbation des autorités hiérarchiques et organes locaux de niveau supérieur.

- Le niveau villageois

Administré par le Conseil Révolutionnaire Local (CRL), le village ou le quartier de ville était dirigé par un secrétariat exécutif ayant à sa tête le délégué du village (ou du quartier). Le délégué et les autres membres du secrétariat exécutif étaient élus par le CRL en son sein.

Sous l'ordonnance 74-10, les membres du conseil révolutionnaire local étaient nommés par décret pris en conseil des ministres, sur proposition du Conseil National de la Révolution. Avec la loi organique 81-009, ils sont élus par l'assemblée du village ou du quartier de ville, dans le cadre de "consultations démocratiques directes".

Le délégué du village (ou du quartier de ville) relevait directement de l'autorité du maire de la commune à qui, il devait rendre compte de ses activités. Il était le représentant de la population du village (ou du quartier) dans tous les actes de la vie administrative et sociale de la collectivité locale. Dans l'exercice de ses fonctions, il était un citoyen "chargé du Ministère du service Public" et à ce titre, il était protégé par la loi. Son autorité s'exerçait sur tous les habitants du village (ou du quartier de ville) recensés ou non. Il veillait à l'application au niveau du village (ou du quartier) des décisions et directives du Parti et de l'Etat, des lois et règlements ainsi que des instructions des instances supérieures du pouvoir. Sous l'autorité du maire de la commune, il devait assurer la police administrative et l'ordre public sur son territoire.

Avec l'assistance des autres membres de son secrétariat exécutif et sous le contrôle du conseil révolutionnaire local, le délégué du village devait assumer plusieurs autres fonctions dont les suivantes :

* Protéger et développer les cultures, les plantations, les récoltes et les troupeaux :
Il devait veiller à l'application des règlements forestiers et coordonner l'extinction des feux de brousse et la destruction des animaux nuisibles. Le délégué du village prenait des mesures pour empêcher la divagation des animaux sur les terrains de culture. Il devait signaler en temps opportun à l'autorité administrative, les insuffisances de denrées alimentaires pouvant provoquer la disette.

* Veiller à l'entretien des rues, ponts et ponceaux de sa localité.

* Signaler sans délai les épidémies et épizooties et prêter son concours aux autorités pour leur prévention et leur traitement. Dans ce cadre, il fallait s'assurer du bon état des puits, de l'alimentation en eau potable du village (ou du quartier de ville). Il s'agissait aussi de contrôler la salubrité des denrées alimentaires.

* Assurer la perception de l'impôt (taxe civique) et effectuer obligatoirement le versement au maire de la commune, responsable devant le receveur- percepteur du district.

* Aider à la répartition des prêts en espèces ou des prêts en nature de semences agricoles et d'engrais. Le délégué du village devait apporter sa contribution dans la récupération des fonds investis à cet effet. Il devait aussi participer aux opérations de répartition de vivres en cas de disette.

Pour assumer ses missions de services publics, le village disposait d'un fond spécial alimenté par les ressources suivantes :

* Les ristournes sur taxes civiques perçues dans le village ;

* le produit des cotisations des parents d'élèves ;

* le bénéfice tiré de certaines activités de production (champs collectif du village, ristournes sur culture de rente, ..) ;

* diverses cotisations, des souscriptions, des subventions et des primes spéciales.

Ce fond prévu par la loi devait servir à couvrir en priorité les dépenses suivantes :

* La construction et l'entretien des équipements collectifs tels que la maison du peuple du village, les écoles maternelle et primaire, l'unité villageoise de santé, les terrains de sport du village, les bâtiments publics, les puits et fontaines, les cimetières, etc ;

* l'entretien des voies d'intérêt local ;

* les frais de recouvrement des impôts et taxes, etc.

Le budget du village était incorporé au budget de la commune. Ce dernier était à son tour intégré au budget du district. Le vote du budget du district relevait de la responsabilité du conseil révolutionnaire du district, sur présentation du chef de district assisté par le comité révolutionnaire d'administration du district.

Annexe 6 : **Contexte socio-historique de l'actuelle décentralisation béninoise**

Après son indépendance en août 1960, le Bénin a passé une longue période d'instabilité politique due à une succession de crises ou de coups d'Etat militaires. A la faveur des crises politiques des années 1963, 1964, 1965, 1968, 1970 et 1972, le Bénin a connu en une décennie, plusieurs changements de régimes. Suite à cette période, le pays a traversé plusieurs années de gouvernement sous un régime autoritaire, avant de retrouver une alternance démocratique au début des années 1990

Suite au coup d'Etat militaire du 26 octobre 1972, le Bénin a en effet été gouverné (de 1972 à 1989) par un régime politique qui dès novembre 1974, avait choisi le marxisme-léninisme comme guide philosophique. Il s'agit d'un régime monolithique où un parti unique a dirigé l'Etat à partir de novembre 1975. Ce régime était caractérisé par un fort centralisme et un manque de libertés individuelle et collective.

Les pratiques du régime cadraient avec un interventionnisme poussé marqué par la concentration de l'appareil économique national dans les mains de l'Etat. Elles s'étaient traduites notamment par la nationalisation de la plupart des grandes entreprises et des investissements dans des infrastructures économiques peu viables (les « éléphants blancs »). Cet état de chose avait favorisé une gestion hasardeuse de l'économie nationale avec comme corollaire, la faillite de plusieurs entreprises et les difficultés croissantes de l'Etat à faire régulièrement face à ses engagements, notamment la rémunération des salariés du secteur public. Les licenciements dans les entreprises en faillite ainsi que le gel des recrutements de la fonction publique dans la deuxième moitié des années 1980 n'avaient pas arrangé les choses. Les crises sociales engendrées par ce contexte ont fini par plonger l'appareil économique dans un blocage sans précédent. Le taux de croissance économique de – 2,7 % de 1989 en était un élément assez illustratif[281].

L'année 1989 a marqué un tournant décisif dans l'histoire socio-économique et politique du pays. En effet, l'insoutenabilité de la situation économique nationale avait amené les autorités gouvernementales à négocier à partir de cette année, l'intervention du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale. Face aux exigences de ces institutions de Breton Wood en matière de libéralisme et de libertés publiques, les autorités publiques nationales avaient dû abandonner l'option marxiste-léniniste qui leur servait jusqu'alors de guide.

[281] IGUE (1999).

Par ailleurs, devant la pression de plus en plus intense de la population à travers les mouvements de rue, les grèves dans les administrations, les écoles et à l'université, le gouvernement avait fini par céder à nouveau, en invitant les représentants de la nation béninoise (présents à l'intérieur et à l'extérieur du pays) à la conférence historique des "forces vives de la nation" de février 1990.

Les résolutions de cette conférence ont consacré le retour au multipartisme intégral et ont opté pour le libéralisme comme voie de gouvernance économique. Les mêmes résolutions ont recommandé la promotion de la démocratie participative, à travers la mise en œuvre du processus de décentralisation dans le pays. En effet, l'une des résolutions de cette conférence recommandait la création de collectivités territoriales décentralisées afin de mettre fin à la nature jusqu'alors centralisée de l'Etat. Cette résolution de la conférence nationale souveraine a été reprise par la constitution béninoise du 11 décembre 1990, en ses articles 150 à 153.

> *Art 150 : « Les collectivités territoriales de la République sont créées par la loi ».*
>
> *Art 151 : « Ces collectivités s'administrent librement par des conseillers élus et dans des conditions prévues par la loi ».*
>
> *Art 152 : « Aucune dépense de souveraineté de l'Etat ne saurait être imputée à leur budget ».*
>
> *Art 153 : « L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégionale ».*

Amorcé en janvier 1993 avec les états généraux de l'administration territoriale, le processus de décentralisation est devenu effectif au Bénin avec les élections et l'installation des élus communaux en février 2003. L'actuelle décentralisation béninoise est une décentralisation à un niveau, créant des collectivités territoriales dotées de personnalité juridique et d'autonomie financière, en lieu et place des anciennes sous-préfectures. Chaque commune est placée sous la tutelle administrative du préfet du département.

Annexe 7 : Organisation et compétences de l'actuelle commune béninoise

Institutions communales

La loi béninoise prévoit à la tête de la commune, un conseil communal composé de conseillers élus au suffrage universel à la suite d'une campagne électorale par la population communale en âge de voter et inscrite sur la liste électorale. Ce conseil est dirigé par un maire et des adjoints élus par les membres au scrutin secret et à la majorité absolue. Le maire est la première autorité et l'ordonnateur du budget de la commune. Préparé par le maire, ce budget est voté par le conseil communal, organe délibérant.

Pour la gestion des différentes affaires relatives à la vie de la collectivité locale, le conseil communal crée en son sein trois commissions permanentes : la commission des affaires économiques et financières, la commission des affaires domaniales et environnementales et la commission des affaires sociales et culturelles. La loi autorise également le conseil à créer d'autres commissions permanentes ou temporaires chargées de suivre les questions qui lui sont soumises.

La commune est divisée en arrondissements sans personnalité juridique ni autonomie financière et ayant pour ressort territorial, celui de l'ex-commune rurale ou urbaine. L'arrondissement est administré par un chef d'arrondissement. Le responsable de chaque arrondissement de la commune est désigné par les élus du conseil communal en leur sein. L'arrondissement est divisé en villages en zone rurale, et en quartiers de ville en zones urbaine.

Le village (ou le quartier de ville) est administré par un chef de village (ou un chef de quartier de ville) assisté d'un conseil de village (ou d'un conseil de quartier de ville). Les chefs de villages et de quartiers de ville d'un arrondissement constituent le conseil de l'arrondissement. Celui-ci assiste le chef d'arrondissement dans sa mission. Ce conseil se prononce sur toutes les affaires concernant l'arrondissement, donne son avis sur les affaires pour lesquelles il est requis par le conseil communal. Il fait des propositions relatives au développement et à la bonne administration de l'arrondissement. Sur ces propositions, le conseil communal délibère en cas de besoin (article 131, loi 97-029).

Le chef de village (ou le chef de quartier de ville) est désigné démocratiquement par le conseil de village (ou de quartier de ville) en son sein. Le conseil de village (ou de quartier de ville) est un organe consultatif composé de représentants du village (ou du quartier). Ces représentants sont désignés en séance publique, par consultation démocratique par la population du village (ou du quartier) en âge de voter inscrite sur la liste électorale. Ils

doivent être désignés au scrutin secret à la majorité simple des votants pour une période de cinq ans renouvelable (loi 98-006 du 09 mars 2000). Le conseil de village (ou de quartier de ville) se prononce sur les affaires qui concernent le village (ou le quartier). Il donne son avis sur les affaires pour lesquelles il est requis par le conseil d'arrondissement. Il fait des propositions relatives à la bonne administration du village (ou du quartier de ville). Sur ces propositions, le conseil d'arrondissement peut informer le conseil communal qui en délibère le cas échéant (articles 138 et 139 de la loi 97-029).

Compétences de la commune

Conformément aux compétences qui lui sont attribuées par la loi (article 83 de la loi 97-029), l'institution communale assure sous la coordination du maire et du conseil communal, la fourniture de biens publics locaux dans divers domaines :

- Développement local, aménagement de l'habitat et de l'urbanisme.

La commune élabore et adopte son plan de développement local. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales.

- Infrastructures, équipements et transport.

La commune a la charge de la réalisation et de l'entretien sur son territoire des routes, des pistes et des ouvrages d'art qui ne relèvent pas de la mission d'autres institutions. En zones agglomérées, elle s'occupe en particulier de la réalisation et de l'entretien des voies urbaines et de leur réseau d'assainissement. La signalisation routière, la réalisation et l'entretien des réseaux d'éclairage public relèvent des compétences de la commune en zones urbaines. C'est aussi le cas des opérations liées à la réalisation, l'entretien et la gestion des équipements tels que les gares routières, les embarcadères et les parkings à caractère local. La commune a aussi à charge la réalisation des infrastructures hydrauliques, l'installation des lignes de télécommunication locales, des cabines téléphoniques publiques et des centres d'écoute radiophonique et télévisuelle publiques. La réglementation du transport des biens et des personnes sur son territoire fait partie également des compétences de l'institution communale.

- Environnement, hygiène et salubrité.

Dans ce domaine, la commune a la mission de création et d'entretien des espaces verts et de tout aménagement public visant l'amélioration du cadre de vie. Elle veille à la protection des ressources naturelles, notamment les forêts, la faune, les ressources hydrauliques et les nappes phréatiques. Elle a aussi à charge la délimitation des zones

interdites à l'urbanisation, la collecte et le traitement des déchets et la mise en place des ouvrages d'aménagement des bas-fonds et de protection contre les inondations...

- **Enseignement primaire et maternel**.

Les responsabilités de la commune sont ici relatives à la construction, l'équipement, l'entretien et la réparation des établissements publics de l'enseignement primaire et maternel. Elle peut initier dans ce même cadre des mesures qui sont de nature à favoriser l'éducation de la jeunesse.

- **Santé, action sociale et culturelle**.

La commune a la responsabilité de la réalisation, l'équipement, l'entretien et la réparation des centres publics de santé et de promotion sociale au niveau de l'arrondissement et du village (ou quartier de ville). Des infrastructures publiques culturelles ainsi que celles relatives à la jeunesse, au sport et au loisir sont également concernées par les opérations relevant des compétences de la commune dans le domaine. La commune est aussi compétente dans son ressort territorial, pour l'animation des activités culturelles, sportives, de jeunesse et de loisir.

- **Services marchands et investissements économiques**.

La commune a la charge de la construction, l'équipement, l'entretien et la gestion des marchés et des abattoirs. Elle peut prendre des mesures qui sont de nature à initier des investissements visant à promouvoir l'installation et le développement des activités économiques sur son territoire, notamment par l'aménagement de zones artisanales et de zones industrielles.

Annexe 8 : Dispositifs de coordination de la production locale de biens collectifs

Les Comités de pilotage de l'Approche Participative Niveau Village (APNV)

Développée dans quelques localités béninoises dans la deuxième moitié des années 1990 par l'ex-Centre Régional pour le Développement Rural (CARDER), "l'Approche participative Niveau Village" part d'un diagnostic rapide dans le village. Au cours du diagnostic, la population du village est répartie en différents groupes sociaux (les jeunes, les vieux et les femmes). Dans chaque groupe, les participants font le diagnostic du village et révèlent des priorités pour son développement. Ces priorités sont hiérarchisées, et chaque groupe désigne ensuite ses représentants pour travailler à la hiérarchisation de l'ensemble des priorités identifiées par les différents groupes, avant une séance de validation finale par l'assemblée villageoise.

Les priorités hiérarchisées à l'issue de l'assemblée villageoise de validation sont traduites en programme d'actions pluriannuel, et consignées sous la forme d'un document de synthèse présentant les propositions du village pour son développement. Pour la mise en œuvre des actions inscrites dans cette synthèse, l'assemblée villageoise désigne en son sein des personnes représentatives des catégories sociales et socio- professionnelles du village, afin de constituer un comité de pilotage du programme ainsi défini. Ce comité est le porteur des propositions villageoises auprès des partenaires extérieurs. Il est chargé de mobiliser la population villageoise dans son ensemble à la mise en œuvre des priorités définies.

Les Unités Communautaires de Développement

La mise en place dans certains villages des Unités Communautaires de Développement (UCD) s'inscrit dans les interventions du Programme National de Développement Communautaire (PNDC). Elaboré en juin 1998 par le Ministère béninois du Plan, le PNDC a pour but l'intégration active et effective de la société civile dans le processus de planification locale. Dans sa conception, le PNDC devait avoir des organes installés aux différents niveaux (village, commune, département, niveau national).

Au niveau des villages où cette approche est expérimentée, il a été mis sur pied une unité communautaire de développement dont le chef du village est membre. Les autres membres du comité sont désignés par la population villageoise en son sein. Sous la coordination de cette unité, la population procède au diagnostic de développement de son territoire et propose des actions prioritaires à mener. La mise en œuvre du PNDC ne s'est pas

généralisée dans toutes les localités béninoises. Seuls quelques villages ont pu être sélectionnés au départ pour cette mise en œuvre. C'est le cas du village Soyo (Commune d'Allada) dont la population a installé dans ce cadre en 1998, une unité artisanale de transformation de noix de palme en huile rouge. Cette action réalisée sous la coordination de l'Unité Communautaire de Développement a bénéficié dans sa mise en œuvre, de l'implication conjointe des partenaires que sont le PNDC et la Coordination Locale des Initiatives et Projets d'Emplois Nouveaux (CIPEN).

Les Comités Villageois de Développement (CVD)

Les comités villageois de développement sont identifiés lors de la présente étude dans deux villages de l'Atlantique : Lissègazoun (Allada) et Sey (Toffo). Ces comités ont émergé dans le cadre d'une approche développée dans certains villages du Sud Bénin par le Projet d'Activités Génératrices de Revenu (PAGER) vers la fin des années 1990. Leur initiative est venue du PAGER et de ses ONG prestataires de services, dans le but de dynamiser les villages dans lesquels ils interviennent. Il s'agissait pour ces intervenants, de favoriser l'émergence de structures communautaires au sein des populations villageoises, afin qu'elles portent et approprient les actions d'aménagement d'infrastructures socio-économiques qu'ils les aident à mettre en œuvre. L'idée au départ était aussi de former par ce biais, ces populations villageoises à une approche de la gouvernance locale qui pourrait leur être utile après le démarrage effectif du processus de la décentralisation au Bénin.

Le CVD constitue un noyau de leaders et de représentants de la population villageoise autour duquel se mobilise celle-ci en vue du développement de son milieu. Les membres du CVD dont l'effectif varie (9 à 11) selon la taille du village sont désignés par un collège électoral composé de représentants de différents quartiers ou agglomérations du village. Ces représentants dont le nombre est le même pour chaque quartier, sont souvent désignés par consensus. Il est admis dans les principes que le chef du village fasse partie du CVD sans en être le président.

Le CVD constitue un interface entre la population villageoise et les partenaires au développement (ONG, projets, administration, bailleurs,..). Ce comité organise chaque année une assemblée villageoise de diagnostic pour définir et actualiser les priorités du village. A cette assemblée, la population procède à une planification des actions à mener au cours de l'année à venir. Cette planification sert de base à l'élaboration d'un programme d'actions annuel par le CVD. A cet effet, il organise des concertations avec les organisations locales (organisations paysannes, associations, ..), les entrepreneurs et d'autres partenaires au développement du village pour le montage et la mise en œuvre des

actions programmées. Le CVD mobilise aussi la participation physique et financière des villageois à la mise en œuvre des actions programmées. Il constitue un comité permanent de suivi et d'évaluation des actions de développement à réaliser dans le cadre du PAGER dans le village.

Les actions mises en œuvre avec la coordination des CVD dans les villages Lissègazoun et Sey concernent entre autres la mise en place de caisses villageoises d'épargne et de crédit, l'aménagement d'infrastructures marchandes (magasins, hangars,..), la formation et l'équipement de groupements de femmes dans la transformation du manioc en gari et dans celle de l'ananas en jus. Pour des actions à caractère marchand[282], le CVD met en place dans chaque cas, un comité spécifique de gestion. Il assure la coordination de l'ensemble des comités de gestion du village. Le CVD réunit périodiquement dans l'année, la population villageoise en assemblée et lui rend compte de la mise en œuvre du programme d'action.

Comités Inter-villageois de suivi de Pistes

Des exemples de comité inter-villageois de suivi ont été identifiés dans les communes de Savalou, Glazoué et Dassa-Zoumé autour des actions d'aménagement de pistes conduites par les populations, avec l'appui de l'ONG Hevétas à la fin des années 1990. Pour assurer la participation des populations à l'aménagement des pistes du programme "Helvétas" dans ces localités, ces dernières étaient appelées à se concerter et à déléguer des personnes représentatives de chacun des villages riverains en vue de la constitution d'un comité inter-villageois de suivi. Les membres de ce comité étaient chargés de mobiliser la participation physique et financière des populations dans chaque village, de suivre l'évolution des travaux et d'en rendre compte aux communautés.

Dans le cadre de l'entretien des pistes aménagées, ce comité devait à la fin des travaux, céder la place à un Comité Inter villageois de Gestion des Pistes (CIGEP) dont les membres étaient désignés en assemblée générale de l'ensemble des populations riveraines ; quelques membres du comité de suivi étant reconduits dans certains villages.

La démarche de montage et de mise en œuvre des actions mettaient concertation en coopération les populations villageoises (à travers leur comité inter villageois de suivi), les autorités politico- administratives locales (chefs de village, ex-maire, sous-préfet), les tacherons et professionnels des travaux publics et les animateurs du programme. Loin de constituer de simples représentants du pouvoir au plan local, les autorités politico-

[282] Magasins, ateliers, hangars...

administratives étaient souvent de véritables forces de proposition au sein de ce dispositif institutionnel d'acteurs.

Comité d'Arrondissement de Développement Local (CADL)

L'initiative des comités d'arrondissement de développement local était venue en 2000 du Projet de Gestion des Terroirs et des Ressources Naturelles (PGTRN) dans le but de doter les localités où il intervenait, de structures communautaires capables de porter les actions qu'il aidait les populations à mettre en œuvre. L'objectif principalement visé était de coordonner par le biais de cette structure, la participation des populations villageoises à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement de leur terroir.

Le point de départ de la démarche des CADL est le village où est installé un Comité Villageois de Développement Local (CVDL). Ce dernier constitue un cadre de concertation dont les membres sont choisis en assemblée générale par toute la population villageoise. La même assemblée se réunit pour faire le diagnostic du village et proposer des pistes de solutions pour son développement.

Les membres des CVDL de tous les villages d'un même arrondissement se rencontrent ensuite pour constituer un Comité d'Arrondissement de Développement Local (CADL). Dans ce cadre, chaque CVDL désigne un de ses membres pour le représenter au niveau de l'arrondissement. Les CVDL et le CADL ont chacun un organe de coordination dont les éléments sont désignés démocratiquement par leurs membres.

Pour définir les actions à mener dans l'arrondissement, l'ensemble des CVDL et le CADL concernés se rencontrent au départ pour réaliser une planification pluriannuelle sur la base des pistes d'actions proposées par les populations lors des diagnostics dans les villages. Au début de chaque année, ils se rencontrent pour la planification annuelle. Ces travaux de planification ont impliqué la participation de tous les chefs de village et du chef d'arrondissement. Avant la séance de planification, chaque CVDL se concerte avec son chef de village pour harmoniser les positions. Ils se rencontrent également après cette séance, pour échanger sur la suite à donner aux résultats issus de la planification. A l'issue de celle-ci, chaque CVDL organise en assemblée villageoise, une séance de restitution des résultats à sa population. De même, le CADL organise périodiquement des séances de communication à la radio locale sur l'évolution de la mise en œuvre des actions planifiées. Outre les fonctions énumérées, le CVDL coordonne dans son village l'élaboration du budget d'activités annuel, la conduite d'études de faisabilité sur les actions planifiées, l'auto- évaluation des activités tous les semestres, l'évaluation annuelle, … Le CADL se

charge quant à elle, de la coordination des activités des CVDL sur l'ensemble de l'arrondissement.

Comités Communaux de l'Education dans l'Atlantique

Le dispositif du Comité Communal de l'Education (CCE) tire son origine des concertations générales organisées dans les communes d'Allada, Toffo, Torri, Zè, Ouidah, Kpomassè et Sô-Ava (dans l'Atlantique) entre fin 2001 et début 2002 par les acteurs éducatifs de chacune de ces communes avec l'appui de l'ONG "Aide et Action", en vue de définir et de mettre en œuvre des mesures relatives au développement de l'éducation sur les territoires en cause.

Au départ, des études de diagnostic ont été réalisées dans chaque commune sur les entraves et les déterminants de l'accès à l'éducation, les corps de métiers et les systèmes d'apprentissage. Les résultats des études ont permis d'organiser des fora des acteurs de l'éducation à l'issue desquels, des recommandations ont été faites pour résoudre les difficultés identifiées. Les acteurs associés à ces fora étaient notamment les associations de parents d'élèves, les organisations de femmes, d'artisans et de jeunes, les unités pédagogiques et les autorités locales (chefs de villages, ex-maires de communes, le sous préfet).

Les priorités identifiées par les acteurs à la suite de leur forum dans la commune d'Allada se rapportent à des infrastructures scolaires (salles de classe, latrines d'école), la formation et le recyclage des enseignants, la scolarisation et l'orientation des jeunes filles, l'amélioration des conditions de vie des communautés (groupements de femmes, groupements d'hommes, associations de jeunes, etc). Ces priorités ont été traduites dans un plan stratégique de développement sur cinq ans, avec déclinaisons annuelles sur l'ensemble de la commune. La localisation des actions a été proposée à titre indicatif par les acteurs. Il revenait à chaque groupe d'acteurs à la base (association de parents d'élèves, groupement de femmes, association de jeunes,..) de manifester sa demande afin de bénéficier des actions programmées ; le plan stratégique servant essentiellement de guide. Dans la réalisation des actions, un cofinancement de 20% du coût de celles-ci revenait à la charge des bénéficiaires.

Pour mettre en œuvre les recommandations du forum dans la commune, le dispositif organisationnel du Comité Communal de l'Education a été mis en place. Le CCE est à la fois un cadre de concertation de divers acteurs de l'éducation, une force de proposition et un outil de mobilisation de ressources (humaines, techniques, matérielles et financières)

pour le développement de l'éducation dans la commune, en collaboration avec les autorités communales. Il constitue une structure de coordination entre les différents acteurs.

Outre le sous préfet (agissant à la place du future maire) et le chef de circonscription scolaire de la commune, le CCE était composé d'un représentant de chacun des groupes d'acteurs suivants : les ex-maires (répondant à la place des futures chefs d'arrondissement), la coordination communale des associations des parents d'élèves, les femmes. D'autres groupes d'acteurs ont chacun deux représentants dans le CCE. Il s'agit du corps enseignant, des associations de parents d'élèves et des artisans. Le CCE dispose d'une coordination interne composée de responsables désignés en son sein (un président, un secrétaire, un trésorier, etc).

Comités de territoire dans le département des Collines

La dynamique du projet de territoire est partie d'un diagnostic global de développement conduit au départ (en 1996) dans chaque village du département des Collines. A cette occasion, toute la population villageoise est convoquée en assemblée générale pour y effectuer un diagnostic global de développement du village. Au cours de l'assemblée, toutes les priorités de développement du village sont énumérées et hiérarchisées par les villageois eux-mêmes. Pour le suivi des travaux de l'assemblée, la population villageoise choisit par désignation démocratique, un représentant. Celui-ci sera le porteur des priorités de son village, aux niveaux de décisions et de concertations inter-villageoises.

Les représentants des différents villages d'une même commune se réunissent par la suite pour faire la synthèse, mettre en cohérence et hiérarchiser l'ensemble des priorités de développement définies par leur population respective. Les priorités de développement retenues à l'issue de cette assemblée des représentants vont servir de base à l'élaboration du programme d'actions de la commune.

Cette assemblée des représentants villageois procède à la désignation démocratique dans chaque arrondissement, d'un représentant parmi ceux issus de ce dernier. L'ensemble de ces représentants d'arrondissements forme un organe de coordination et de concertation appelé le comité de territoire. Ce dernier est dirigé par un président et un secrétaire choisis par les membres en son sein.

Le comité de territoire organise des concertations et des négociations avec les acteurs et les partenaires du territoire (organisations locales, ONG et services déconcentrés de l'Etat, ..) afin de traduire les priorités de l'ensemble des populations du territoire communal en

actions concrètes de développement. Il se charge de la planification des actions en programmes pluriannuels (deux ou trois ans), avec déclinaison annuelle.

Les présidents des comités de territoires de l'ensemble des six communes du département forment avec les six sous-préfets en poste sur les territoires, un organe de décision au niveau départemental appelé le Conseil de Développement Territorial (CDT). Dans la conception du dispositif, chacun des sous-préfets est appelé à être remplacé par le maire élu de la commune, à l'avènement de la décentralisation.

Le CDT se réunit périodiquement (au moins une fois l'an), pour étudier et valider le programme d'actions de chaque territoire (commune), en séance plénière de présentation. Au cours de cette séance, le président et le secrétaire de chaque commune présentent aux autres membres du CDT, le contenu du programme d'actions de leur territoire. A l'issue de la présentation suivie de débat, le CDT dont les sessions sont dirigées par un président et un secrétaire démocratiquement élus, prend une décision relative au financement des actions présentées par chaque territoire. Des observations sont éventuellement faites pour favoriser une mise en œuvre adéquate des actions sur les territoires concernés.

Les actions réalisées sur le territoire communal relèvent d'une maîtrise d'ouvrage communale. Dans le plan de financement, 20% du coût total de chaque action est prise en charge par le budget communal alors que les 80% restant sont jusque-là supportés par les subventions des bailleurs (l'Agence Française de Développement notamment).

La coordination et le suivi global de la mise en œuvre du programme d'actions sont assurés par le comité de territoire. Par ailleurs, depuis son élaboration jusqu'à sa mise en œuvre, le projet de territoire reçoit le suivi et la validation du sous-préfet agissant à la place du futur maire de la commune. Dans le cadre du montage et de la mise en œuvre d'une action dans un village de la commune, la population de ce dernier choisit en son sein des personnes représentatives pour constituer un comité villageois de suivi. Au besoin, après la réalisation de l'action, d'autres personnes sont choisies pour sa gestion.

Le comité de territoire organise au moins une fois l'an, une Assemblée Générale du Projet de Territoire (AGPT) au cours de laquelle, il informe les représentants de tous les villages de la commune sur la mise en œuvre du programme d'actions.

<u>Annexe 9</u> : Dispositifs institutionnels relatifs à l'intervention des collectivités locales béninoises en opérations de développement local

A travers les récentes lois de la décentralisation, le législateur béninois confère à l'institution communale une responsabilité notable dans la conduite du développement des territoires. En son article 84 en effet, la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 sur l'organisation des communes transfère l'autorité de la planification du développement local sur les communes. Cet article précise que la commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population de son territoire. Dans ce cadre, elle élabore les documents de planification nécessaires (schéma directeur d'aménagement de la commune, plan de développement économique et social, …), etc. Pour l'exercice de cette compétence, la loi prévoit la possibilité pour la commune de recourir à des acteurs privés ou publics, en vue de l'exécution des opérations qui découlent des compétences communales. Ainsi en conformité avec les stratégies sectorielles et les réglementations nationales en vigueur, la commune peut en cas de besoin, solliciter le concours des services techniques de l'Etat. Elle peut aussi créer ses propres services techniques. Dans l'exécution des opérations et sous sa maîtrise d'ouvrage, la commune peut déléguer, se faire assister, concéder, affermer, sous traiter ou passer des contrats. Elle a recours à cet effet aux services de l'Etat, aux sociétés d'économie mixte ou agence d'exécution, aux Organisations Non Gouvernementales, aux comités de gestion, aux sociétés privées, ou à d'autres partenaires, conformément à la réglementation en vigueur.

Il apparaît ainsi, la reconnaissance et la prescription d'un partenariat entre la collectivité locale et les divers acteurs qui sont entre autres, l'Etat, les privés et les organisations de la société civile, dans le cadre de la conduite des opérations de développement sur le territoire.

La loi béninoise n'est pas explicite en ce qui concerne la participation directe des populations à la base au processus de planification du développement local. Elle prévoit toutefois que le conseil d'arrondissement fasse des propositions relatives au développement et à la bonne administration de l'arrondissement. En ce qui concerne le conseil villageois, le texte ne lui accorde explicitement que le pouvoir d'émettre des avis sur les affaires pour lesquelles, il est requis par le conseil d'arrondissement, et de faire des propositions relatives à la bonne administration du village.

Pour aider les communes à bien assumer leurs fonctions, quelques dispositifs sont mis en place. Il s'agit entre autres, de la mission de la décentralisation, la maison des collectivités locales, le projet d'appui au démarrage des communes, etc.

La Mission de la Décentralisation

Sa mission principale consiste à proposer une stratégie globale de mise en œuvre de la décentralisation et des mesures d'accompagnement nécessaires (organisation administrative des communes, solidarité intercommunale, politique de communication, etc.). Elle est aussi charger d'assister et de conseiller les collectivités décentralisées. Elle a joué pendant la phase de préparation de la décentralisation, un important rôle d'information et de communication aux populations sur ce processus.

La Maison des Collectivités Locales (MCL)

La mission de la MCL est d'aider les communes à exercer pleinement leurs responsabilités de maîtrise d'ouvrage et à animer un réseau de conseil et d'assistance. Elle se présente comme une structure d'appui- conseil et de formation des élus. L'un de ses objectifs est de se faire approprier à terme par les collectivités locales.

Le Projet d'appui au Démarrage des Communes (PRODECOM)

Il s'agit d'un projet initié par le gouvernement béninois et l'Union Européenne et financé sur le 8ème FED (Fond Européen de Développement). Il assiste les nouvelles communes dans différents domaines dont la conduite du développement du territoire communal. Placé sous la tutelle de la Mission de la Décentralisation, le PRODECOM appuie les communes dans divers domaines d'intervention (appui-conseil, études, formation, communication,). Il dispose d'une cellule de coordination nationale et de sept Equipes Mobiles d'Appui aux Communes (EMAC). Chaque équipe mobile assure l'assistance technique de proximité pour 6 à 15 communes dans les fonctions liées à l'administration civile, la programmation participative, la finance locale et la communication locale. La supervision de l'ensemble des EMAC est assurée par la cellule de coordination nationale.

Quatre volets d'intervention (sous programmes) sont gérés à travers le PRODECOM. Il s'agit des volets : formation, communication, études, appui-conseil. La Mission de Décentralisation et la Maison des Collectivités Locales concourent avec la cellule de coordination du PRODECOM à la mise en œuvre de ces volets. Ainsi, les volets communication et études sont gérés par la Mission de la Décentralisation, celui de la formation est confié à la Maison des Collectivités Locales, l'appui-conseil étant assuré par la cellule de coordination nationale. Cet appui-conseil aux communes est assuré dans des

domaines variés tels, l'élaboration de plan de développement communal, l'élaboration de budgets, la maîtrise d'ouvrage, le plan de communication, l'organisation administrative, etc. Les appuis sont apportés aux communes sur la base de leurs demandes et besoins. Pour identifier ces besoins, un état des lieux a été fait par les EMAC pour chaque commune, sur l'ensemble du pays.

Outre les dispositifs d'appui au plan national, la législation béninoise recommande à chaque conseil communal de créer en son sein, trois commissions permanentes : la commission des affaires économiques et financières, la commission des affaires domaniales et environnementales et la commission des affaires sociales et culturelles. Les élus participent à la gestion des affaires relevant de leur territoire en se répartissant dans ces différentes commissions qu'ils animent. La loi autorise également le conseil à créer en cas de besoin, d'autres commissions permanentes ou temporaires chargées de suivre les questions qui leur sont soumises. C'est dans cet esprit que dans la plupart des communes béninoises, il est créé par arrêté, un comité technique d'élaboration du plan de développement communal. Ce dernier composé en général d'élus et de personnes ressources est chargé de coordonner tout le processus d'élaboration du plan.

Annexe 10 : Structuration du réseau des groupements villageois

Le réseau des groupements villageois est constitué au départ en zone cotonnière, sous forme d'organisation pyramidale des producteurs. Seules certaines localités du centre et de la région septentrionale étaient concernées dès 1991. Des efforts entrepris plus tard pour faire émerger ce réseau dans les localités non cotonnières, en particulier au sud du pays, n'ont pas réellement abouti, car ces zones manquent de filières de production assez porteuses autour desquelles les producteurs peuvent dans chaque village se structurer dans leur majorité. Le réseau dispose d'une structuration pyramidale ayant sa base dans les villages et des organisations faîtières aux niveaux communal, départemental et national.

Le niveau du village

Les producteurs du village, notamment ceux cultivant le coton, constituent le groupement villageois (GV). Ce groupement a entre autres objectifs l'approvisionnement des membres en intrants, en équipements agricoles et autres facteurs de production, l'organisation de la collecte primaire et l'écoulement de leurs productions. L'une de ses missions est aussi de donner l'engagement conjoint et solidaire à ses membres, en vue de l'obtention du crédit. En zone cotonnière où ils sont visibles, les principales activités prioritairement réalisées par les GV sont concentrées sur la production cotonnière. Il s'agit essentiellement de la distribution des intrants (engrais, pesticides, semences) et de la commercialisation groupée du coton- graine, au profit de tous les membres. Ces activités procurent aux GV d'importants revenus qu'ils investissement dans les équipements collectifs (magasins de stockage) et les infrastructures socio- communautaires dans leur village.

La coordination des activités au sein du GV est assurée par un conseil d'administration, constitué de responsables élus par l'ensemble des membres en assemblée générale. Les décisions en matière de conduite d'action collective sont initiées par les membres de ce conseil et soumises à la validation de l'assemblée. Le conseil d'administration prépare chaque année le programme d'activités et le budget de l'organisation. Ces derniers sont soumis à l'analyse et au vote de l'assemblée générale. Celle-ci analyse et se prononce aussi sur les comptes de l'organisation.

Le niveau communal

L'ensemble des groupements villageois du territoire communal forme l'Union Communale des Producteurs (UCP) autrefois dénommée union sous préfectorale des producteurs (USPP). Elle fédère et coordonne les activités des groupements membres. Les activités de cette union s'articulent autour des objectifs tels que, la représentation des groupements

villageois, leur cautionnement solidaire en vue de l'obtention du crédit, la coordination des opérations d'approvisionnement en intrants et de commercialisation des produits agricoles, la participation aux réalisations socio- communautaires des différentes localités des groupements membres...

L'union communale est dirigée par un conseil d'administration composé de personnes élues par des délégués des groupements villageois en assemblée générale. Elle a comme missions, la gestion de toutes les affaires de l'organisation, la représentation des membres vis-à-vis des partenaires (services de l'Etat, bailleurs de fonds, ..), l'élaboration du programme annuel d'activités et du budget de l'union et leur mise en œuvre après étude et approbation par l'assemblée générale, organe délibérant... Pour la gestion quotidienne des activités de l'union, le conseil d'administration délègue une partie de ses fonctions à un personnel technique recruté. Cette équipe d'employés est animée par un gérant. Elle a la responsabilité de la mise en œuvre des décisions de l'assemblée générale, sous l'autorité du conseil d'administration.

L'UCP apparaît comme un cadre de coordination de la production de biens collectifs pour les producteurs des villages de la commune. Elle offre aux producteurs, l'occasion de mener collectivement des actions qui dépassent les moyens et les compétences des groupements pris individuellement. Limitée au départ aux localités cotonnières, les unions communales de producteurs se sont aussi généralisées dans la deuxième moitié des années 1990 dans les départements non cotonniers avec des tentatives d'intégration d'autres types d'organisation (groupements coopératifs, groupements de femmes, ..) en leur sein.

Le niveau départemental

Au niveau départemental, les UCP sont fédérées en une Union Départementale des Producteurs (UDP). Il s'agit d'une structure de coordination dont l'organe exécutif (le conseil d'administration) est constitué de membres élus par des délégués représentant les unions communales de producteurs en assemblée générale.

Les activités de l'UDP prennent en compte celles qui sont non rentables pour les UCP prises isolément. L'UDP centralise et coordonne au niveau départemental les activités de formation ainsi que celles liées à la distribution des intrants et à la commercialisation du coton-graine. La centralisation des informations et la représentation des producteurs à l'échelle du département constituent des missions importantes qui relèvent aussi des activités de l'union. L'UDP gère des initiatives et conduit des actions qui impliquent la participation de plusieurs unions communales du département. Elle dispose d'un personnel technique qui appuie le conseil d'administration et assure la gestion quotidienne des

activités. En tant que réseau réunissant l'ensemble des producteurs agricoles du département, l'UDP constitue pour ceux-ci, un cadre de proximité organisationnelle à travers lequel ils assurent au niveau départemental la production de biens collectifs.

Le niveau national

L'ensemble du dispositif organisationnel du réseau des groupements villageois est coordonné au niveau national par la Fédération des Unions de Producteurs (FUPRO). Les activités de l'union se rapportent aux objectifs tels que la représentation des organisations paysannes membres auprès de divers partenaires, l'apport d'appuis variés à ces organisations sur la base de leurs demandes, la centralisation des informations et leur diffusion aux unions et aux groupements à la base.

La FUPRO est dirigée par un conseil d'administration dont les membres sont élus en assemblée générale des représentants délégués par les organisations membres (les UDP). Un secrétariat permanent constitué de personnel recruté par la fédération est placé sous l'autorité du conseil d'administration. Ce secrétariat exécute les tâches de la fédération dans la limite des orientations et décisions prises par l'assemblée générale et le conseil d'administration.

En tant que structure fédératrice de l'ensemble des organisations du réseau des GV, la FUPRO apparaît comme un cadre de proximité organisationnelle qui offre aux producteurs béninois, l'opportunité d'assurer à une échelle nationale la coordination de la production de biens collectifs[283].

Dans le cadre du renforcement du rôle des organisations du réseau des groupements villageois dans la gestion de la filière cotonnière, trois nouvelles structures ont été mis en place ces dernières années avec une forte implication de ces organisations aux côtés d'autres groupes d'acteurs (égreneurs, distributeurs d'intrants...). Il s'agit de la Coopérative d'Approvisionnement et de Gestion des Intrants Agricoles du Bénin, l'Association Interprofessionnelle du Coton et la Centrale de Sécurisation des Paiements et de Recouvrement pour la filière coton[284].

[283] Voir FUPRO (1999)
[284] Voir (AIC, 2003).

Annexe 11 : Indications relatives aux revenus cotonniers dans les Collines

Eléments de revenu individuel

Le producteur cotonnier moyen réalise dans les Collines une superficie de 3 hectares de coton par an. Sur la base d'un rendement moyen de 1.5 tonne de coton-graine à l'hectare et d'un prix bord champs de 190 000 FCFA la tonne, la marge du producteur est présentée au tableau suivant.

Tableau1 : Estimation de la marge individuelle du producteur cotonnier dans les Collines

		Estimation à l'hectare	Estimation pour le producteur moyen
Production	Quantité (tonne)	1.5	4.5
	Valeur monétaire (F CFA)	285 000	855 000
Coût de production (F CFA)	Intrant- engrais	40 000	120 000
	Intrant insecticide	49 200	147 600
	Main d'oeuvre	150 000	450 000
	Coût total	194 920	584 760
Marge brute (F CFA)		90 080	270 240

Source : Union Communale des Producteurs (UCP)/ Dassa-Zoumé, 2005.

Ressources collectives des groupements villageois et des unions communales de producteurs

En zones cotonnières, les ressources collectives des groupements villageois (GV) et des unions communales de producteurs (UCP) sont constituées essentiellement des frais de prestation dans les opérations de distribution des intrants agricoles (engrais, insecticides, ..) et dans celles de la commercialisation primaire du coton-graine. Les ressources des GV sont aussi constituées dans certaines localités, des ristournes cotonnières qui représentent les valeurs monétaires des écarts de poids constatés entre la commercialisation bord champs et l'usine. Certains GV utilisent ces ristournes comme fonds d'investissement collectif. D'autres au contraire les répartissent entre leurs membres au prorata des quantités individuelles de coton produites par ceux-ci.

Les prestations des organisations paysannes sur les intrants sont facturées à 2.5 F CFA par kilogramme d'engrais et à 5 F CFA par litre d'insecticide. A Dassa-Zoumé, les frais de prestation sur les intrants sont équitablement répartis entre le GV et l'union communale de producteur (tableau 2).

Tableau 2 : Frais moyens de prestation intrants des GV et des UCP.

	Prestations sur engrais			Prestations sur insecticide		
	Quantité (kg)	Frais de prestation GV (FCFA)	Frais de prestation UCP (FCFA)	Quantité (litre)	Frais de prestation GV (FCFA)	Frais de prestation UCP (FCFA)
Petit GV	6 500	13 000	13 000	65	162	162
GV moyen	60 000	75 000	75 000	2 104	5 260	5 260
Gros GV	400 000	500 000	500 000	5 800	14 500	14 500

Source : UCP Dassa-Zoumé, 2005.

Les frais de prestation payés aux GV dans le cadre des activités de commercialisation primaire s'élèvent à 1 725 F CFA par tonne de coton-graine. Ceux payés à l'union communale des producteurs sont de l'ordre de 2 875 F CFA par tonne. Sur ces frais de prestation payés à l'UCP, l'union départementale des producteurs perçoit 300 F CFA par tonne de coton-graine commercialisé pour le financement de son fonctionnement.
Sur la base de ces considérations, les recettes de différents types de GV sont estimées au tableau 3.

Tableau 3 : Recettes de prestations de différents types de GV dans le cadre de la commercialisation primaire du coton-graine.

Type de GV	Production moyenne de coton-graine (tonne)	Frais de prestation (F CFA)
Petit GV	10	17 250
GV moyen	300	517 500
Gros GV	2 000	3 450 000

Source : Calcul sur la base des données collectées auprès de l'UCP Dassa-Zoumé (2005).

Les recettes de prestation de l'UCP sur la commercialisation de coton-graine peuvent être estimées à titre indicatif dans la commune de Dassa-Zoumé au titre de la campagne agricole 1997-1998. La production cotonnière de ce territoire en cette année étant estimée à 25 000 tonnes, les prestations de l'UCP dans la commercialisation primaire du coton-graine ont engendré une recette totale de 2 875 F CFA * 25 000 soit 71 875 000 F CFA.

Le paiement des ristournes et des frais de prestation était jusqu'à un passé récent assuré par la Société Nationale de Promotion des produits Agricoles (SONAPRA), une entreprise publique ayant détenu pendant de longues années le monopole de la gestion de la filière coton. Ainsi pendant longtemps, les opérations de distribution d'intrants et celles d'achat et d'égrenage du coton-graine étaient concentrées au sein de cette entreprise. A partir de 1992, le gouvernement béninois s'est engagé dans le cadre des mesures d'ajustement

structurel, dans la politique de libéralisation de la filière coton, de manière à impliquer les acteurs privés dans l'exécution des principales fonctions. C'est dans cette optique que des importateurs et des distributeurs d'intrants ont été agréés. De même, des groupes privés ont été autorisés à construire des usines d'égrenage. Parallèlement, le rôle des organisations paysannes a été renforcé dans la gestion de la filière, en particulier dans la distribution des intrants agricoles.

<u>Annexe 12</u> : Mise en place des comités de gestion de formation sanitaire dans le cadre des initiatives de Bamako.

Adoptée en 1987 lors du 37ème comité régional de l'OMS par les ministres de santé africains réunis au Mali, les objectifs de l'initiative de Bamako prennent en compte une décentralisation maximum de la responsabilisation du paquet minimum d'activités dans la hiérarchie des structures sanitaires jusqu'au niveau local où les interventions sont mieux ciblées ; une minimisation des coûts des médicaments à travers les politiques de médicaments essentiels et génériques ; une cogestion communautaire avec une articulation aux systèmes décentralisés de monitoring et de surveillance épidémiologique ; un contrôle communautaire des médicaments et des recettes. L'initiative prévoit aussi un co-financement communautaire, afin de mobiliser une partie des ressources nécessaires à la pérennisation du système de santé[285].

Pour sortir des difficultés inhérentes à la comptabilité publique et améliorer la mise en place des infrastructures sanitaires, il est envisagé dans beaucoup de pays africains, la création de centrales d'approvisionnement en médicaments essentiels et génériques. C'est le cas au Bénin de la Centrale des Médicaments (CAME) installée à Cotonou. Ces centrales permettent d'amorcer grâce à l'achat-vente de médicaments, la création de système de santé autonome. Ces centrales sont associées au sein de l'Association Africaine des Centrales d'Achat de Médicaments Essentiels (ACAME).

Outre l'installation de la CAME, les résolutions de l'initiative de Bamako se sont traduites au Bénin dans les années 1990 par la mise en place au niveau des centres publics de santé, de comités de gestion de formation sanitaire. Suivant le niveau territorial desservi par la formation sanitaire, ces comités sont actuellement dénommés « Comité de Gestion de l'Arrondissement » (COGEA) et « Comité de Gestion de la Commune » (COGECOM).

Un comité de gestion de formation sanitaire a essentiellement pour missions de :
- sensibiliser la population à la fréquentation du centre pour ses besoins de santé ;
- participer à la programmation et à la mise en œuvre des activités du centre ;
- gérer les conflits entre le personnel du centre et la communauté des usagers ;
- participer à la commande des médicaments et superviser leur gestion ;
- veiller au respect des tarifs et à l'absence de vente illicite de médicaments au sein de la formation sanitaire ;
- informer la population sur les activités de gestion du centre...

[285] DGCID (2000).

Le processus de désignation des membres des comités de gestion part du niveau villageois. Ainsi dans chaque village, trois personnes représentants les différentes catégories sociales sont désignées par la population. L'ensemble des représentants de tous les villages de l'arrondissement désignent en assemblée générale, les membres du COGEA. Le comité de gestion de la formation sanitaire de l'arrondissement est composé d'un président, d'un secrétaire, d'un trésorier et d'autres membres parmi lesquels figure une représente des femmes, un représentant des jeunes et un notable. Le responsable de la formation sanitaire est membre de droit du COGEA et participe aux réunions du comité, mais avec voix consultative. Cette structuration du COGEA montre qu'il est l'émanation d'un réseau de représentants désignés par les populations dans les différents villages de l'arrondissement. Ce sont les membres de ce réseau qui en assemblée générale examinent et approuvent le bilan d'activités du COGEA.

Les membres du comité de gestion du centre de santé de la commune (COGECOM) sont désignés en assemblée générale par tous les membres des différents COGEA de la commune. Le COGECOM est composé d'un président élu parmi les présents des COGEA. Le secrétaire et le trésorier du COGECOM émanent respectivement des secrétaires et des trésoriers des COGEA. Le médecin-chef du centre communal et tous les autres présidents et trésoriers de COGEA sont également membres du COGECOM. De par sa composition, le COGECOM apparaît essentiellement constitué de personnes issues du réseau des membres des COGEA du territoire communal. Ce sont les membres de ce réseau qui étudient et valident en assemblée générale annuelle, les propositions de budget du COGECOM et de chaque COGEA.

Le comité de gestion du centre communal assure au niveau de ce dernier, les mêmes types de fonction que les COGEA dans les arrondissements. Il s'occupe en outre de la coordination et du contrôle régulier de la gestion des COGEA. Il assure aussi la mobilisation des ressources supplémentaires pour toutes les formations sanitaires de la commune. Par le biais de son président, il représente tous les comités de gestion de la commune et siège au Comité Départemental du suivi de l'Exécution et de l'Evaluation des Projets (CDEEP).

Annexe 13 : **Les organisations de gestion d'ouvrages hydrauliques**

L'actuelle stratégie nationale de l'eau potable au Bénin prévoie la mise en place d'une structure de gestion chargée de l'entretien et de la maintenance des ouvrages d'eau, la promotion de l'hygiène et de l'assainissement autour de ceux-ci. Cette structure a aussi pour mission la mobilisation de la participation financière de la population à la mise en place des ouvrages, la fixation du prix et le choix des vendeurs d'eau. Pour un ouvrage simple comme un puits moderne ou un forage équipé de pompe à motricité humaine qui sont aménagés pour desservir une population de petite taille (un peu plus de 250 habitants), la structure de gestion reste légère. Elle prend la forme dun comité de gestion, une structure de petite taille constituée de personnes désignées par la population des usagers du point d'eau.

Pour un ouvrage complexe comme une Adduction d'Eau Villageoise (AEV) ou un Poste d'Eau Autonome (PEA) qui sont aménagés pour une population beaucoup plus dense (1000 à 1500 personnes pour un PEA et plus de 1500 personnes pour une AEV), la structure de gestion prend la forme d'une Association des Usagers d'Eau (AUE). Dans une localité villageoise où il y a à la fois une AEV ou un PEA et en plus des Puits Modernes (PM) ou des Forages de Pompe à Motricité humaine (FPM), la gestion de l'ensemble des ouvrages est assurée par une AUE. L'Association des Usagers d'Eau (AUE) est une association volontaire regroupant l'ensemble des villageois usagers du système d'eau potable qui résident sur le territoire desservi par le système d'adduction (AEV ou PEA) considéré (REPUBLIQUE DU BENIN, 1992 ; PADEAR, 2002).

Autour de chaque point d'eau public ou borne fontaine, est installé un comité de point d'eau composé de représentants désignés en assemblée par les usagers de la fontaine concernée. Ce comité est chargé de la gestion de l'eau au niveau de sa borne fontaine. Outre l'entretien et l'assainissement du site de la borne fontaine, ce comité assure le recrutement et le suivi d'un fontainier pour la vente de l'eau. Il dispose d'un compte qui rémunère le fontainier au prorata de la quantité d'eau vendue. L'ensemble des représentants de tous les points d'eau public du système constitue l'assemblée générale de l'AUE. Celle-ci met en place pour la gestion du système, un comité directeur dont les membres sont élus par elle. Dans la composition de ce comité, il est veillé à la représentation des femmes et de l'association de développement du milieu. Dans le cas des postes d'eau autonome où il existe une seule fontaine, il est mis en place un comité de gestion. Ces membres sont désignés en assemblée par un collège électoral constitué de personnes déléguées par la population de chaque agglomération du village.

<u>Annexe 14</u> : **Intervention des partenaires d'appui dans la mise en place des infrastructures scolaires**

L'intervention des partenaires au côté des APE dans la mise en place des infrastructures scolaires en milieu rural est remarquable dans les établissements de l'enseignement primaire à partir des années 1990. Nombre de programmes d'assistance soutenus par les institutions bilatérales et multilatérales (Banque Mondiale, Coopération Japonaise...) appuient le gouvernement béninois dans la construction et l'équipement de modules classes dans des écoles primaires, depuis la dernière décennie. Les projets d'aménagement d'infrastructures scolaires mis en oeuvre par l'Agence de Gestion de la Dimension Sociale du Développement (AGDSD) et l'Agence de Financement des Initiatives à la Base (AGeFIB) sur l'ensemble du pays rentrent dans ce cadre.

Dans certaines localités, les associations de parents d'élèves ont reçu grâce à l'appui des collectivités territoriales, le financement du Programme d'Investissement Public (PIP) pour l'aménagement des infrastructures scolaires dans leur école. C'est le cas par exemple dans la commune de Toffo, au niveau de l'école primaire publique de Sey en 1998 et du collège d'enseignement général de Sèhouè en 2002. Dans la commune d'Allada, l'école primaire publique de Lissègazoun est l'un des établissements ayant bénéficié de ce type d'appui à la fin des années 1990.

Certaines associations de parents d'élèves ont obtenu dans le passé, des contributions directes des anciennes sous préfectures pour la mise en place d'infrastructures scolaires. Sur le territoire de l'actuelle commune de Glazoué par exemple, l'ex sous-préfecture a participé respectivement en 1999 et en 2002, au financement de la construction des modules de classes dans les écoles primaires publiques d'Ayédèro (Glazoué- centre) et de Yagbo. En effet, en 1999, cette sous-préfecture a accordé à l'APE de l'école primaire d'Ayédèro, une subvention pour lui permettre de cofinancer le projet de construction de module de classes mis en œuvre par l'AGDSD. En 2002, le budget de cette sous-préfecture a apporté les 20% du financement nécessaire à la construction de module de classes à l'école primaire de Yagbo. Cette action s'inscrit dans la mise en œuvre du projet de territoire dont la sous-préfecture assurait la maîtrise d'ouvrage.

Les associations de parents d'élèves ont bénéficié dans certains cas, du financement des ONG ou des fonds d'appui aux initiatives communautaires des ambassades de pays occidentaux pour réaliser leurs actions d'aménagement d'infrastructures scolaires. En matière de financement des ONG, les interventions de "Aides et Actions" dans le département de l'Atlantique peuvent être citées à titre illustratif. Dans certaines communes

de ce département, plusieurs associations de parents d'élèves ont reçu l'appui de cette ONG dans leur programme de mise en place d'infrastructures. L'école primaire publique de Sey et celle de Sèhouè (Toffo) constituent deux exemples d'établissement où les APE ont bénéficié de ce type de soutien en 2003. Dans quelques villages du département des Collines, les interventions de l'ONG "Born Fonden" ont aussi permis la mise en place à partir de 1997, des infrastructures scolaires dans les écoles primaires. C'est le cas par exemple des villages Sowé, Magoumi et Ouèdèmè dans la commune de Glazoué et de Logozohè, Zounzonkanmè et Ouessè dans Savalou.

En ce qui concerne les interventions des fonds d'appui aux initiatives communautaires des ambassades de pays occidentaux dans le domaine, le collège d'enseignement général de Sèhouè dans la commune de Toffo et l'école primaire publique de Lissègazoun (Allada) sont des établissements scolaires où ce type d'appui a eu lieu. Les APE de ces établissements ont bénéficié dans le cadre de leur programme d'infrastructures, du financement respectif de l'Ambassade des Pays-Bas et de celui du Canada en 2003 et en 2001.

Dans quelques localités, les responsables d'associations de parents d'élèves ont reçu l'appui des ressortissants du milieu pour financer la construction des modules de classes. A l'école primaire publique de Hinvi Dovo (Allada) par exemple, les financements relatifs aux travaux de construction de deux modules de classes en 1995 et en 1998 ont été pris en charge par deux ressortissants du village. Par ailleurs 29 et 17% des actions d'infrastructures scolaires étudiées respectivement à Glazoué et Toffo ont reçu le soutien financier des ressortissants villageois (voir tableau 19 - annexe 15).

Outre les partenaires financiers antérieurement évoqués, les organisations paysannes constituent en zones cotonnières, des acteurs dont les appuis aux APE en matière de financement d'infrastructures scolaires ne sont pas négligeables. Plusieurs interventions des groupements villageois et des unions communales de producteurs dans les Collines rentrent dans ce cadre. Ainsi par exemple, 29 et 37% des actions d'infrastructures scolaires étudiées respectivement à Glazoué et Savalou ont été cofinancées par les groupements villageois (voir tableau 22 - annexe 15).

Annexe15 : **Synthèse des résultats des travaux d'enquête de 2002-2003 sur les préférences des communautés et des organisations villageoises**

Unité : Pourcentage du nombre total d'actions (%)
( ) : effectif

Tableau 1 : Types d'actions réalisées par les communautés villageoises

Territoire	Infrastructures scolaires	Infrastructures sanitaires	Equipements hydrauliques	Aménagement de pistes	Aménagement places de marché	Installation caisses d'épargne	Autres
Glazoué	41 (43)	16 (5)	9 (3)	9 (3)	9 (3)	16 (5)	-
Savalou	30 (14)	21 (10)	25 (12)	8 (4)	4 (2)	6 (3)	6 (3)
Allada	34 (14)	5 (2)	34 (14)	5 (2)	5 (2)	7 (3)	10 (4)
Toffo	41 (22)	19 (10)	22 (12)	4 (2)	8 (4)	4(2)	2 (1)
Ensemble	38 (63)	16 (27)	19 (31)	7 (11)	7 (11)	8 (13)	5 (8)

Tableau 2 : Périodes de mise en oeuvre des actions des communautés villageoises

Territoire	Avant 1980	1980 à 1989	1990 à 2000	2001 à début 2003
Glazoué	-	10 (3)	56 (18)	34 (11)
Savalou	2 (1)	2 (1)	54 (26)	42 (20)
Allada	-	23 (8)	37 (13)	40 (14)
Toffo	4 (2)	9 (5)	68 (36)	19 (10)
Ensemble	2 (3)	10 (17)	55 (93)	33 (55)

Tableau 3 : Provenance des initiatives liées aux actions conduites par les communautés villageoises

Territoire	Proposition de partenaires	Proposition du pouvoir	Proposition des leaders	Diagnostic[286]
Glazoué	12 (4)	3 (1)	63 (20)	22 (7)
Savalou	19 (9)	2 (1)	67 (32)	12 (6)
Allada	12 (5)	-	73 (30)	15 (6)
Toffo	17 (9)	-	77 (41)	6 (3)
Ensemble	15 (27)	1 (2)	71 (123)	13 (22)

Tableau 4 : Procédures d'identification des actions au sein des communautés villageoises

Territoire	Sondage	Concertation	Autres
Glazoué	9 (3)	100 (32)	
Savalou	38 (18)	94 (45)	2 (1)
Allada	20 (8)	95 (39)	5 (2)
Toffo	6 (3)	98 (52)	2 (1)
Total	17 (29)	97 (168)	2 (4)

[286] Lors des diagnostics, les propositions d'initiatives peuvent venir de tout membre de l'organisation.

Tableau 5 : Modes de révélation des préférences en développement par les communautés villageoises.

Territoire	Unanimité	Consensus	Autres
Glazoué	3 (1)	97 (31)	-
Savalou	-	98 (47)	2 (1)
Allada	-	98 (40)	2 (1)
Toffo	-	98 (52)	2 (1)
Total	1 (1)	97 (170)	2 (3)

Tableau 6: Les types d'acteurs à la base des initiatives des communautés villageoises.

Territoire	Organisations locales	Leaders traditionnels de la communauté	Acteurs du même groupe social[287]	Acteurs Syal
Glazoué	85 (23)	19 (5)	7 (2)	
Savalou	69 (31)	33 (15)	9 (4)	
Allada	67 (24)	56 (20)	-	3 (1)
Toffo	56 (28)	58 (29)	-	
Total	67 (106)	44 (69)	2 (4)	1 (1)

Tableau 7: Incidence des différentes organisations locales dans la révélation des préférences des communautés villageoises.

Territoire	Associations des parents d'élèves	Associations de développement	Comités de développement (CVD, CVDL, UCD)	Groupements villageois (GV)	Groupements à vocation coopérative (GVC)	Comités de gestion santé (COGES)	Comités de gestion Eau
Glazoué	41(11)	15 (4)	-	15 (4)	4 (1)	7 (2)	-
Savalou	22 (10)	20 (9)	-	22 (10)	2 (1)	7 (3)	-
Allada	22 (8)	36 (13)	11 (4)	-	-	-	3 (1)
Toffo	28 (14)	16 (8)	2 (1)	-	2 (1)	8 (4)	-
Total	27 (43)	22 (34)	3 (5)	9 (14)	2 (3)	6 (9)	1 (1)

[287] Jeunes ou femmes.

Tableau 8 : Types d'actions réalisées par les GVC au profit de leurs membres

Territoire	Aménagement de bas fond	Magasin de stockage	Ateliers de transformation	Equipement de transformation [288]	Salle de réunion	Equipement hydro- agricole (puit maraîcher, barrage ; ..)
Glazoué	63 (5)	-	-	25 (2)	-	12 (1)
Savalou	47 (9)	16 (3)	11 (2)	16 (3)	5 (1)	5 (1)
Allada	-	20 (2)	30 (3)	40 (4)	10 (1)	-
Toffo	-	20 (1)	20 (1)	60 (3)	-	-
Ensemble	33 (14)	14 (6)	14 (6)	29 (12)	5 (2)	5 (2)

Tableau 9 : Périodes de mise en œuvre des actions des organisations paysannes (GV, GVC)

Territoire	1980- 1989	1990- 2000	2001 à début 2003
Glazoué	6 (1)	88 (14)	6 (1)
Savalou	4 (1)	64 (14)	32 (7)
Allada	-	89 (8)	11 (1)
Toffo	-	80 (4)	20 (1)
Ensemble	4 (2)	77 (40)	19 (10)

Tableau 10 : Provenance des initiatives mises en œuvre par les organisations paysannes (GV et GVC)

Territoire	Propositions des partenaires au développement	Propositions des leaders de l'organisation	Propositions d'autres membres
Glazoué	19 (3)	56 (9)	25 (4)
Savalou	18 (4)	59 (13)	23 (5)
Allada	22 (2)	56 (5)	22 (2)
Toffo	20 (1)	60 (3)	20 (1)
Total	19 (10)	58 (30)	23 (12)

[288] Presses, rappeuses, décortiqueuse de riz (cas de Glazoué).

Tableau 11 : Procédures d'identification des actions conduites par les organisations paysannes (GV, GVC)

Territoire	Sondage	Concertation
Glazoué	19 (3)	88 (14)
Savalou	23 (5)	95 (21)
Allada	33 (3)	89 (8)
Toffo	40 (2)	80 (4)
Ensemble	23 (13)	82 (47)

Tableau 12 : Modes de révélation des préférences par les organisations paysannes (GV et GVC).

Territoire	Unanimité	Consensus
Glazoué	37 (5)	63 (11)
Savalou	32 (7)	68 (15)
Allada	44 (4)	56 (5)
Toffo	40 (2)	60 (3)
Ensemble	35 (18)	65 (34)

Tableau 13 : Formes de participation de la communauté villageoise

Territoire	Concertation et Suivi	Financement	Apports physiques
Glazoué	90 (28)	70 (22)	80 (25)
Savalou	90 (41)	59 (27)	46 (21)
Allada	88 (36)	66 (27)	59 (24)
Toffo	96 (50)	40 (21)	44 (23)
Ensemble	91 (155)	57 (97)	55 (93)

Tableau 14: Modes de cofinancement des actions révélées par les communautés villageoises

Territoire	Cotisations directes des ménages	Souscriptions Volontaires locales	Dons de ressortissants de l'association de développement	Subventions de caisse de groupements villageois (GV)	Subventions de caisse de groupements à vocation coopérative (GVC)	Subvention de caisse de comités de gestion Eau	Subventions d'autres organisa-tions villageoises
Glazoué	45 (13)	-	21 (6)	38 (11)	3 (1)	-	3 (1)
Savalou	30 (14)	-	6 (3)	43 (20)	2 (1)	-	2 (1)
Allada	29 (12)	22 (9)	12 (5)	-	10 (4)	7 (3)	2 (1)
Toffo	39 (20)	6 (3)	22 (11)	-	6 (3)	8 (4)	4 (2)
Total	36 (35)	7 (12)	15 (25)	18 (31)	5 (9)	4 (7)	3 (5)

Tableau 15: Cadre de mise en œuvre des actions révélées par les communautés villageoises.

Territoire	Programme de la communauté locale	Projet de territoire (commune)	Programme d'une organisation locale	Programme national de développement	Programme d'ONG
Glazoué	21 (6)	10 (3)	3 (1)	31 (9)	35 (10)
Savalou	8 (4)	6 (3)	21 (10)	29 (14)	36 (17)
Allada	18 (7)	-	-	54 (21)	28 (11)
Toffo	26 (14)	-	8 (4)	57 (30)	9 (5)
Total	18 (31)	4 (6)	9 (15)	44 (74)	25 (43)

Tableau 16 : Formes de participation des partenaires extérieurs aux actions des communautés villageoises.

Territoire	Crédit	Subvention	Formation	Animation	Suivi/ Evaluation	Autres
Glazoué	3 (1)	100 (31)	39 (12)	55 (17)	52 (16)	-
Savalou	2 (1)	98 (45)	50 (23)	48 (22)	89 (41)	-
Allada	12 (5)	95 (39)	41 (17)	34 (14)	85 (35)	2 (1)
Toffo	6 (3)	96 (50)	21 (11)	29 (15)	94 (49)	-
Ensemble	6 (10)	97 (165)	37 (63)	40 (68)	83 (141)	2 (1)

Tableau 17: Sources de financement extérieur des actions mises en œuvre par les communautés villageoises.

Territoire	Budgets locaux	Projet du Gouvernement	Projet d'ONG	Organisations bilatérales (Ambassade, fondations, ..)	Organisations multilatérales (BM, PNUD,..)	Partis politiques
Glazoué	12 (4)	26 (8)	31 (9)	41 (12)	10 (3)	-
Savalou	10 (5)	34 (16)	40 (19)	49 (23)	4 (2)	-
Allada	5 (2)	34 (14)	29 (12)	24 (10)	15 (6)	-
Toffo	4(2)	51 (26)	12 (6)	35 (18)	8 (4)	8 (4)
Ensemble	9 (13)	38 (64)	27 (46)	37 (63)	9 (15)	2 (4)

Tableau 18 : Types d'organisation mis en place dans le cadre des actions révélées par les communautés villageoises

Territoire	Associations de développement	Associations de parents d'élèves	Comités de planification locale (CVD, CVDL, UCD)	Groupements à vocation coopérative (GVC)	Comités de suivi	Comités de gestion
Glazoué	7 (2)	10 (3)	-	-	63 (19)	37 (11)
Savalou	2 (1)	8 (4)	-	2 (1)	67 (32)	54 (26)
Allada	2 (1)	2 (1)	10 (4)	2 (1)	51 (21)	37 (15)
Toffo	-	4 (2)	6 (3)	-	58 (31)	32 (17)
Total	2 (4)	6 (10)	4 (7)	1 (2)	60 (103)	40 (69)

Tableau 19 : Sources d'émergence des préférences liées aux infrastructures scolaires
Unité : Pourcentage du nombre d'actions (%)

( ) : effectif

Territoire	APE	Leaders	Association de Développement	GV	Organisat° sociales (jeunes, femmes)
Glazoué	61 (11)	17 (3)	11 (2)	6 (1)	5 (1)
Savalou	64 (9)	-	29 (4)		7 (1)
Allada	50 (6)	33 (4)	17 (2)		
Toffo	55 (15)	30 (8)	15 (4)		
Ensemble	58 (41)	21 15)	17 (12)	1 (1)	3 (2)

Tableau 20 : Sources d'émergence des préférences liées aux infrastructures sanitaires

Territoire	Comité de gestion de format° sanitaires	Leaders	Association de Développement	GV	Organisat° sociales (jeunes, femmes)
Glazoué	32 (2)	17 (1)	17 (1)	17 (1)	17 (1)
Savalou	30 (3)	30 (3)	20 (2)	10 (1)	10 (1)
Allada	40 (2)	20 (1)	40 (2)	-	-
Toffo	30 (3)	70 (7)	-	-	-
Ensemble	33 (10)	39 (12)	16 (5)	6 (2)	6 (2)

Tableau 21 : Sources d'émergence des préférences liées aux équipements hydrauliques

Territoire	Comités de gestion Eau, AUE	Leaders	Association de Développement	GV	GVC	Organisat° sociales (jeunes, femmes)
Glazoué	-	60 (3)	-	40 (2)	-	-
Savalou	-	50 (6)	17 (2)	25 (3)	-	8 (1)
Allada	8 (1)	75 (9)	17 (2)	-	-	-
Toffo	-	55 (6)	36 (4)	-	9 (1)	-
Ensemble	2.5 (1)	60 (24)	20 (8)	12.5 (5)	2.5 (1)	2.5 (1)

Tableau 22 : Mode de cofinancement local des infrastructures scolaires

Territoire	Cotisation APE	Souscriptions volontaires locales	Dons de ressortissants (Association de Développement)	Subvention du GV	Subvention de GVC	Subvention d'autres organisations villageoises
Glazoué	35 (6)	-	29.5 (5)	29.5 (5)	-	6 (1)
Savalou	62.5 (5)	-	-	37.5 (3)	-	-
Allada	62.5 (5)	25 (2)	-	-	12.5 (1)	-
Toffo	58 (7)	17 (2)	17 (2)	-	-	8 (1)
Ensemble	51 (23)	9 (4)	16 (7)	18 (8)	2 (1)	4 (2)

Tableau 23 : Mode de cofinancement local des infrastructures sanitaires

Territoire	Cotisation des ménages	Souscriptions volontaires locales	Dons de ressortissants (Association de Développement)	Subvention du GV	Subvention de comités de gestion de formation sanitaire
Glazoué	25 (1)	-	25 (1)	50 (2)	-
Savalou	14 (1)	-	29 (2)	43 (3)	14 (1)
Allada	-	40 (2)	60 (3)	-	-
Toffo	40 (2)	40 (2)	-	-	20 (1)
Ensemble	19 (4)	19 (4)	29 (6)	24 (5)	9 (2)

Tableau 24 : Mode de cofinancement local des équipements hydrauliques

Territoire	Cotisation des ménages	Souscriptions volontaires locales	Dons de ressortissants (Association de Développement)	Subvention du GV	Subvention de GVC	Subvention de comités de gestion Eau ou d'AUE
Glazoué	33 (1)	-	-	67 (2)	-	-
Savalou	50 (6)	-	-	50 (6)	-	-
Allada	28.57 (4)	28.57 (4)	14.28 (2)	-	7.14 (1)	21.42 (3)
Toffo	40 (8)	5 (1)	30 (6)	-	5 (1)	20 (4)
Ensemble	39 (19)	10 (5)	16.5 (8)	16.5 (8)	4 (2)	14 (7)

Annexe 16 : Questionnaires et guides d'enquête

1- Cahiers d'enquête

a- Cahier d'enquête Organisations locales

1 - Nom de l'organisation……
2 – Localité……
3 – Commune……..
4 - Activités dominantes dans le milieu……

5 - Type d'organisation
1- organisation paysanne
2- organisation artisane
3- organisation de commerçants
4- association de développement.
5- association culturelle
6- association religieuse
7-autres

6 - Date de création……
7 - Effectif des membres……
8 - Nombre de femmes……..

9 - Caractéristiques socio- culturelles des membres :
1- groupe Fon
2- groupe Mahi
3- groupe Yoruba
4- groupe Idaasha
5- groupe Peulh
6- autres.

10 - Caractéristiques socio- religieuses des membres
1- Animistes
2- Catholiques
3- Protestants
4- musulmans
5- autres.

11 - Caractéristiques socio- professionnelles des membres :
1- Agriculteurs
2- Transformateurs
3- Eleveurs
4- Commerçants
5- Artisans
6- Fonctionnaires
7- Autres

12 - Zones géographiques d'implantation
1- Hameau
2- Village
3- Arrondissement
4- Commune
5- Département
6- Autres

13- Principales conditions d'adhésion
1- Appartenance à un corps de métier
2- Appartenance à une religion
3- Appartenance à un groupe socio- culturel
4- Simple motivation
5- Autres

14- Motif de la création
1- Défaut de concertation de certains acteurs locaux
2- Nécessité de conduite d'action collective
3- Autres.

15- Objectifs poursuivis
1- Régler ensemble un problème commun à un groupe ou catégorie de personnes
2- Régler ensemble un problème rencontré par la population du milieu
3- Promouvoir des valeurs communes
4- Autres.

16- Votre organisation participe-t-elle à des actions de développement local dans le milieu ?

1- Oui 2- Non

17- Si oui, dites comment.

1- En initiant et en conduisant elle-même des actions au profit des populations locales
2- En s'impliquant dans la réflexion au côté d'autres acteurs
3- En participant au cofinancement d'actions
4- Participation des membres dans des commissions de travail au côté des élus locaux
5- Autres.

18- Votre organisation s'implique t-elle dans les prises de décisions au niveau communal ?

1- Oui 2- Non

19- Si oui, dites comment :

1- En faisant des propositions au conseil villageois
2- En faisant des propositions au conseil d'arrondissement
3- En faisant participer ses membres dans des commissions d'élus
4- Autres

20- Avez-vous déjà réalisé dans le passé des actions de développement dans le cadre de votre organisation ?

1- Oui 2- Non

Si oui, passer à la question suivante.

21- Votre organisation a- telle des actions de développement déjà réalisées ou en projet ?

1- Oui 2- Non

Si oui passer à la question suivante.

22- Nature de l'action……
23- Période de réalisation…….

24- Type d'action

1- Infrastructure 3- Sensibilisation
2- Formation 4- Autres.

25- Zone géographique couverte

1- Hameau 4- Commune
2- Village 5- Autres
3- Arrondissement

26- Origine de l'action

1- Besoin d'améliorer les conditions des membres
2- Difficultés de la population du milieu
3- Ambition d'améliorer les conditions de la population
4- Autres

27- D'où provient l'initiative de l'action ?

1- Proposition des pouvoirs publics
2- Proposition des partenaires d'appui (ONG, bailleurs, etc.)
3- Proposition des leaders (responsables de l'organisation)
4- Diagnostics effectués par les membres de l'organisation
5- Autres.

28- En cas de diagnostics effectués par les membres de l'organisation, dites quelle est la méthode d'identification de l'action ?

1- sondage (enquêtes auprès) des bénéficiaires
2- Sondage auprès des membres de l'organisation
3- Concertation (palabre) des membres
4- Autres.

29- En cas de concertation des membres, dites comment s'est faite l'identification de la priorité ?
1- Unanimité des membres
2- Consensus des membres
3- Vote majoritaire des membres sur plusieurs priorités
4- Autres.

30- Les préférences relatives à la réalisation de l'action émergent-elles d'une catégorie d'acteurs de l'organisation ?
1- Oui 2- Non

31- Si oui, indiquez de quelles catégories d'acteurs de l'organisation émergent ces préférences ?
1- acteurs du même groupe socio- culturel ;
2- acteurs d'une même localité ;
3- acteurs d'un même groupe social (femmes, jeunes, vieux,…) ;
4- acteurs d'une même profession ou menant des activités voisines (mêmes filières de production) ;
5- acteurs faisant partie d'une autre organisation (groupement, association, …)
6- autres.

32- Donnez des précisions sur la/les catégories concernées :

33- Les préférences relatives à la conduite de l'action émanent-t-elles de groupes de personnes partageant des valeurs ou références communes ?
1-Oui 2- Non

34- Si oui, précisez

35- La conduite de l'action s'inscrit-t-elle dans un programme de développement ?
1- Oui 2- Non

36- Si oui, dites quel type de programme ?
1- Programme propre de l'organisation
2- Programme de développement d'une organisation faîtière
3- Programme de développement de la localité
4- Programme de développement communal
5- Politique/programmes nationaux d'appui au développement
6- Autres.

37- La conduite de l'action mobilise t-elle la participation d'autres acteurs ?
1- Oui 2- Non

38- Si oui, lesquels ?
1- Autres organisations locales
2- Organisation faîtière……
3- Organismes étatiques d'appui au développement……
4- Collectivité locale
5- ONG
6- Institutions multilatérales (PNUD, Banque Mondiale, …)
7- Autres

39- Formes de participation des membres de l'organisation dans la réalisation de l'action
1- Réflexion

2- Financement
3- Apport en nature (main d'œuvre, matériaux, …)
4- Suivi
5- Autres.

40- Formes de participation des partenaires
1- Crédit
2- Subvention
3- Formation
4- animation
5- Suivi/évaluation
6- Autres

41- Types d'organisation mis en place pour la réalisation de l'action
1- comité de suivi des membres
2- Assemblée d'usagers +comité de gestion
3- Autres.

42- La mise en œuvre de l'action a-t-elle donné lieu à une amélioration des conditions d'existence dans le milieu ?
1-oui 2- Non

43- Si oui, préciser

44- Le montage et la réalisation de l'action ont-elles conduit à une certaine concentration ou rapprochement géographique d'activités économiques ?
1- Oui 2- Non

45- Si oui, précisez

46- Le montage et la mise en œuvre de l'action ont-elles favorisé l'émergence de réseaux d'acteurs (organisations locales, associations,…) ?
1- Oui 2- Non

47- Si oui, précisez

b- <u>Cahier d'enquête Communautés villageoises</u>

1- Type de communauté
1- Villageoise
2- Arrondissement
3- Communale
4- Autres

2- Localité……
3- Effectif des membres……..
4- Activités économiques dominantes dans la localité…….
5- Groupes ethniques dominants……..

6- La communauté a- t- elle réalisé des actions de développement dans le passé ?
1- Oui 2- Non

Si oui, passer à la question suivante.

7- Nature de l'action……
8- Période de réalisation de l'action……

9- Type d'action
1- Infrastructure
2- Formation
3- Sensibilisation
4- Autres

10- Zones géographiques couvertes
1- Hameau
2- Village
3- Arrondissement
4- Commune
5- Autres

11- Population desservie……

12- Origine de l'action :
1- Difficultés rencontrées par les membres de la communauté
2- Besoin d'améliorer les conditions des membres de la communauté
3- Ambition d'améliorer les conditions des membres de la communauté
4- Autres.

13- De qui vient l'initiative de l'action ?
1- Proposition de partenaires d'appui
2- Proposition des pouvoirs publics
3- Proposition des leaders de la communauté
4- Diagnostics des membres de la communauté
5- Autres.

14- En cas de diagnostic effectué par les membres de la communauté, dites la méthode d'identification de l'action
1- Sondage (enquête) auprès des membres de la communauté
2- Concertation (en palabre) des membres de la communauté
3- Autres.

15- En cas de concertation des membres de la communauté, dites comment se fait l'identification de la priorité ?
1- Unanimité des membres de la communauté
2- Consensus des membres
3- Vote majoritaire des membres de la communauté
4- Autres.

16- Les préférences relatives à la réalisation de l'action émergent-elles d'une catégorie d'acteurs de l'organisation ?
1- Oui 2- Non

17- Si oui, indiquez de quelles catégories d'acteurs de l'organisation, émergent ces préférences.
1- acteurs du même groupe socio- culturel ;
2- acteurs d'une même ethnie ;
3- acteurs d'une même localité ;
4- acteurs d'un même groupe social (femmes, jeunes, vieux,…) ;
5- acteurs d'une même profession ou menant les mêmes ou des activités voisines (mêmes filières de production) ;
6- acteurs faisant partie d'une autre organisation (groupement, association, …)
7- autres.

18- Donnez des précisions sur la/les catégories concernées …….

19- Les préférences relatives à la conduite de l'action émanent-t-elles de groupes de personnes partageant des valeurs ou références communes ?
1-Oui 2- Non

20- Si oui, précisez

21- Organisation mise en place pour la réalisation de l'action :

1- Comité de suivi
2- Assemblée générale d'usagers et comité de gestion
3- Autres.

22- L'action s'inscrit t-elle dans un programme de développement ?
1- Oui 2- Non

23- Si oui, dites quel type de programme il s'agit
1- Programme d'une organisation locale
2- Programme (ou Politique) national de développement
3- Programme de développement propre à la communauté
4- Programme de développement de la localité
5- Programme de développement communal
6- Autres.

24- La mise en œuvre de l'action a-t-elle nécessité la participation de partenaires au développement ?
1- Oui 2- Non

25- Si oui, dite lesquels ?
1- Association de développement
2- Collectivité locale
3- Organisme étatique d'appui au développement…….
4- Organisations locales (GV, USPP, …)……
5- ONG
6- Institutions multilatérales d'appui au développement (PNUD, BM, etc.)…
7- Autres

26- Formes de participation de la communauté dans la réalisation de l'action
1- Réflexion
2- Animation
3- Financement
4- Apport physique (main d'œuvre, matériaux, …)
5- Suivi des membres
6- Autres.

27- Formes de participation des partenaires
1- crédit
2- subvention
3- Formation
4- Animation
5- Suivi/évaluation
6- Autres.

28- La mise en œuvre de l'action a-t-elle donné lieu à une amélioration des conditions d'existence dans le milieu ?
1-oui 2- Non

29- Si oui, préciser

30- Le montage et la réalisation de l'action ont-elles conduit à une certaine concentration ou rapprochement géographique d'activités économiques ?
1- Oui 2- Non

31- Si oui, précisez

32- Le montage et la mise en œuvre de l'action ont-elles favorisé l'émergence de réseaux d'acteurs (organisations locales, associations,…) ?

1- Oui 2- Non

33- Si oui, précisez

34- Le montage et mise en œuvre de l'action ont-ils mobilisé les acteurs locaux autour du partage de valeurs ou de références communes ?

1- Oui 2- Non

35- Si oui, précisez

36- A quelles ressources communes le montage et la réalisation de l'action ont –t-ils donné lieu ?

37- A quels autres types de rapprochement d'acteurs locaux, le montage et la réalisation de l'action ont-t-ils donné lieu ?

2- Guides d'entretien

a- Guide des acteurs Syal

- Secteur d'activité.
- Localité
- Actions collectives menées par les entrepreneurs du secteur dans la localité.
- Procédure d'identification des actions.
  - La décrire si elle est identique
  - En indiquer les plus fréquentes (2 à3) si elles varient.
- De qui relèvent les préférences révélées à travers les actions (réalisées et en projet) ?
  Un individu ? Un groupe d'individus ? Des leaders d'entrepreneurs ? L'ensemble des entrepreneurs ? Une organisation d'entrepreneurs ?...).
- Mode d'implication des bénéficiaires dans les actions :
  (Identification des priorités, mise en œuvre des actions, gestion des actions, …).
- Type d'organisation rendue possible par la mise en œuvre des actions.
- Participation des entrepreneurs à la prise de décision sur la gestion des affaires locales :
  A quelles occasions ? Comment ? Avec quels autres acteurs ?
- Participation aux politiques de développement local conduites sur le territoire local :
  - Comment ? Quels rôles spécifiques des entrepreneurs du secteur ?
  - Quels types de relation (rapport) avec les autres acteurs du développement local (ONG, organisations locales, services déconcentrés de l'Etat ?…)

b- Guides des organisations paysannes

b_1- Guide des groupements villageois (GV)

- Année de création
- Composition/Structuration
- Principales fonctions du GV
- Devoirs du GV vis-à-vis des producteurs membres
- Droits du GV vis-à-vis des producteurs membres
- Actions réalisées par le GV
  * Période de réalisation de chaque action

* Provenance des initiatives/préférences relatives à chaque action ?
* Comment sont prises les décisions relatives à chaque action ?
* Comment ces actions sont –elles réalisées ?
* Quelles participations/sources de financement ?
* Quelle coordination ?

- Relations avec d'autres organisations ou réseaux
  * Relations avec les autres GV
  * Relations avec l'UCP
  * Relations avec l'Union Départemental des Producteurs (UDP)
  * Relations avec la Fédération des Unions de Producteurs du Bénin (FUPRO)
  * Relations avec autres organisations ou réseaux d'organisations

- Implication dans le développement du village :
  * Quelles relations avec le conseil du village ?
  *Quelles implications dans les prises de décisions au niveau village ?
  * Quelles participations dans la mise en œuvre des actions de développement du village ?

- Implication dans le développement de la commune :
  * Quelles relations avec le conseil communal ?
  *Quelles implications dans les prises de décisions au niveau arrondissement/ commune?
  * Quelles implications dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement communal ?
  * Quels rôles dans la politique locale de développement ?

- Relations avec les partenaires au développement : Etat/ ONGS/ Projets/ Entreprises/ Autres.

b_2- <u>Guide des Unions Communales des Producteurs (UCP)</u>

- Année de création
- Composition/Structuration
- Principales fonctions de l'UCP
- Devoirs de l'UCP vis-à-vis des Groupements Villageois (GV) membres
- Droits de l'UCP vis-à-vis des Groupements Villageois (GV) membres

- Actions réalisées par l'UCP
  * Période de réalisation de chaque action
  * Provenance des initiatives/préférences relatives à chaque action ?
  * Comment sont prises les décisions relatives à chaque action ?
  * Comment ces actions sont –elles réalisées ?
  * Quelles participations/sources de financement ?
  * Quelle coordination ?

- Relations avec d'autres organisations ou réseaux
  * Relations avec les GV
  * Relations avec autres UCP
  * Relations avec l'Union Départemental des Producteurs (UDP)
  * Relations avec la Fédération des Unions de Producteurs du Bénin (FUPRO)
  * Relations avec autres organisations ou réseaux d'organisations

- Implication dans le développement des communes :
  * Quelles relations avec le conseil communal ?

*Quelles implications dans les prises de décisions au niveau communal/arrondissement/village ?
* Quelles implications dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement communal ?
* Quels rôles dans la politique locale de développement ?

- Relations avec les partenaires au développement Etat/ ONG/ Projets/ Entreprises/ Autres

c- <u>Guide des associations de développement</u>

- Zone de couverture
  1- Village
  2- Arrondissement
  3- Commune

- Localité
- Objectifs poursuivis par l'association
- Actions réalisées dans le passé/ actions en cours
- Période de réalisation de chaque action
- Bénéficiaires de chaque action

- Provenance des initiatives/préférences relatives à chaque action ?
  * Comment sont prises les décisions relatives à chaque action ?
  * Comment ces actions sont –elles réalisées ?
  * Quelles participations/sources de financement ?
  * Quelle coordination ?

- Sources de financement de chaque action
- Rôle de l'Association dans la réalisation de chaque action

- Effectif des membres de l'association
- Effectif des membres actifs
- Lieux de résidence des membres actifs
- Formes d'implication des membres actifs dans la conduite des actions

- Existe-il des membres qui s'impliquent volontairement de façon très significative dans le financement des actions ?
  - Si oui, quelles actions ?
  - Nombre de ces membres pour chaque action
  - Bénéficiaire de chaque action concernée
  - Motivations de ces membres
  - Liens de ces membres avec les bénéficiaires
  - Liens avec la population locale

- Relations de l'association avec les partenaires au développement de la localité (Etat/ ONGs/ Projets/ Entreprises/ Autres)
- Relations avec autres associations de développement du même milieu
- Relations avec associations de développement d'autres milieux
- Relations avec autres organisations locales (GV, GVC, USPP, APE, COGES, etc)
- Implication dans des réseaux d'associations/organisations

- Implication dans le développement des communes :
  * Quelles relations avec les conseils communaux ?
  * Quelles implications dans les prises de décisions au niveau communal/arrondissement/village ?
  * Quelles implications dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement communal ?

* Quels rôles dans les politiques locales de développement ?

d- <u>Guide des associations des parents d'élèves (APE)</u>

- Lieu (zone d'implantation)
- Effectif des membres
- Fonctions assumées
- Actions réalisées dans le temps/actions en cours
- Période de réalisation de chaque action

- Provenance des initiatives/préférences relatives à chaque action ?
    * Comment sont prises les décisions relatives à chaque action ?
    * Comment ces actions sont –elles réalisées ?
    * Quelles participations/sources de financement ?
    * Quelle coordination ?

- Sources de financement de chaque action
- Rôle et participation de l'APE dans la réalisation et le financement de chaque action.
- Comment s'est faite la mobilisation de la participation financière de l'APE dans le cadre de chaque action ?

- Appartenance à un/des réseau(x) d'associations
    * Si oui, le ou lesquels ?
    * Structuration et fonctionnement de ces réseaux
    * Relations avec les autres organisations de ce réseau

- Relations avec autres organisations locales (GV, Associations de développement, etc)

- Implication dans le développement des communes :
    * Quelles relations avec les conseils communaux ?
    * Quelles implications dans les prises de décisions au niveau communal/arrondissement/village ?
    * Quelles implications dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement communal ?
    * Quels rôles dans les politiques locales de développement ?

- Relations de l'association avec les partenaires au développement de la localité (Etat/ ONG/ Projets/ Entreprises/ Autres).

e- <u>Guide des comités de gestion de formation sanitaire</u>

- Zone de couverture
- Structuration
- Fonctions
- Actions de développement réalisées
- Période de réalisation de chaque action

- Provenance des initiatives/préférences relatives à chaque action ?
    * Comment sont prises les décisions relatives à chaque action ?
    * Comment ces actions sont –elles réalisées ?
    * Quelles participations/sources de financement ?
    * Quelle coordination ?

- Sources de financement de chaque action
- Rôle et participation du COGES dans la réalisation et le financement de chaque action

- Comment s'est faite la mobilisation de la participation financière du COGES dans le cadre de chaque action ?
- Implication dans un/des réseau(x) d'organisations
- Si oui, quels réseaux ?
    * Structuration et fonctionnement de chaque réseau
    * Relations avec les organisations de chaque réseau

- Relations avec les autres organisations locales (GV, GVC, USPP, etc).

- Implication dans le développement des communes :
    * Quelles relations avec les conseils communaux ?
    * Quelles implications dans les prises de décisions au niveau communal/arrondissement/village ?
    * Quelles implications dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement communal ?
    * Quels rôles dans les politiques locales de développement ?

- Relations de l'association avec les partenaires au développement de la localité (Etat/ ONGs/ Projets/ Entreprises/ Autres).

f- <u>Guide d'entretien des élus de l'exécutif communal : Maires / Adjoints</u>

- Commune
- Département
- Nombre d'arrondissement
- Nombre d'élus locaux dans la commune
- Quelles sont les tâches/fonctions assumées par le conseil communal
- Répartition de rôle dans le conseil communal
- Actions déjà menées par le conseil communal pour le développement de la commune
- Actions en projet

- Provenance de l'initiative de chaque action ?

- La commune a-t-elle une politique de développement ?
    * Quelles en sont les priorités ?
    * De qui émanent ces priorités ?
    * Comment ces priorités ont-elles été identifiées ?

- La commune a-t-elle un programme/plan de développement communal/local ?
    * Si oui, à quelle période ce plan a-t-il été conçue ?
    * Combien d'année couvre t-elle ?
    * De qui émanent les priorités relatives aux actions contenues dans le plan ?
    * Comment ces priorités ont-elles été identifiées ?
    * Rôles spécifiques du conseil communal
    * Quelles autres participations ?
    * Quelle coordination ?

- Comment ce plan de développement communal est t-il mis en œuvre ?
    * Quels sont les partenaires impliqués ?
    * Contributions/ Apports de chaque partenaires ?
    * Apport spécifique de la commune ?
    * Quelle coordination ?

- Le conseil communal a-t-il des contacts avec les conseils d'arrondissements ?
    A quelles occasions ?
    A quels besoin cela répond t-il ?

- Le conseil communal a-t-il des contacts avec les conseils villageois ?
  A quelles occasions ?
  A quels besoins cela répond t-il ?

- Le conseil communal a-t-il des contacts avec les communautés villageoises ?
  A quelles occasions ?
  A quels besoins cela répond t-il ?
  Quels sont ses interlocuteurs au sein des communautés villageoises ?
  Quels rôles jouent ces interlocuteurs ?

- Le conseil communal a-t-il des relations avec certaines organisations locales du territoire communal (USPP, GV, GVC, Associations, syndicats, coopératives, etc) ?
  * Si oui, à quelles occasions ?
  * Les organisations concernées ?
  * Relations avec ces organisations ?
  * Les actions du conseil communal favorisent t-elles l'émergence ou la promotion de certaines organisations ?
  * Si oui, comment ?
  * Les organisations concernées.

- Relations de la commune avec les communes voisines
- La commune conduit-elle des actions collectives avec d'autres communes ?
- Si oui, lesquelles ?
- Comment émerge l'initiative de chaque action ?
- De qui émane la priorité relative à chaque action ?
- Comment chaque action est-elle conduite ?
- Comment participe chaque commune associée ?
- Participation d'autres partenaires éventuels.

- Relations de la commune avec les partenaires au développement de la localité
  * Etat
  * ONGs
  * Projets
  * Entreprises
  * Autres.

- La commune est t-elle impliquée dans des actions ou programmes conduits par les partenaires au développement sur le territoire local ?
  * Si oui, quelles actions (ou quels programmes) ?
  * Comment ?

g- Guide d'entretien des élus chefs d'arrondissement

- Arrondissement
- Commune
- Département
- Nombre de village
- Quelles sont les tâches/fonctions assumées par le conseil d'arrondissement ?
- Répartition de rôle dans le conseil d'arrondissement
- Actions déjà menées par le conseil communal pour le développement de l'arrondissement
- Actions en projet
- Provenance de l'initiative de chaque action ?
- Le conseil d'arrondissement a-t-il des contacts avec le conseil communal ?

A quelles occasions ?
A quels besoin cela répond t-il ?

- Le conseil d'arrondissement a-t-il des contacts avec les conseils villageois ?
A quelles occasions ?
A quels besoins cela répond t-il ?

- Le conseil d'arrondissement a-t-il des contacts avec les communautés villageoises ?
A quelles occasions ?
A quels besoins cela répond t-il ?
Quels sont ses interlocuteurs au sein des communautés villageoises ?
Quels rôles jouent ces interlocuteurs ?

- Le conseil d'arrondissement a-t-il des relations avec certaines organisations locales du territoire de l'arrondissement (GV, GVC, Associations, syndicats, coopératives...) ?
* Si oui, à quelles occasions ?
* Les organisations concernées ?
* Relations avec ces organisations ?

- L'arrondissement est-il directement concerné par des actions impliquant d'autres arrondissements ? Si oui, lesquelles ?

- Existent-il des actions de développement concernant plusieurs villages de l'arrondissement ?
* Si oui, lesquelles ?
* Les villages concerné
* Période d'initiation.
* Comment émerge l'initiative de chaque action ?
* De qui émane l'initiative de chaque action ?
* Comment chaque action est-elle conduite ?
* Participation de la commune.
* participation du conseil d'arrondissement.
* participation des conseils villageois.
* Participation d'autres partenaires éventuels.
* Quelle coordination

- La conseil d'arrondissement est-il impliqué dans des actions ou programmes conduits par les partenaires au développement sur le territoire local ?
* Si oui, quelles actions (ou quels programmes) ?
* Comment ?

h- <u>Guide d'entretien du Conseil de Village et de la communauté villageoise</u>

- Village
- Arrondissement
- Commune
- Département
- Actions de développement conduites dans le village depuis l'installation du conseil communal (actions réalisées et en projet).

- Provenance de l'initiative de chaque action ?
* période d'identification de l'action
* période de mise en oeuvre
* De qui émane l'initiative ?
* Comment l'action a-t-elle été identifiée ?
* Comment sont prises les décisions relatives à chaque action ?

* Comment l'action est –elle conduite ?
* Quelles participations/sources de financement ?
* Quels ont été les rôles spécifiques du conseil de village dans le choix et la conduite de l'action ?
* Quels ont été les rôles spécifiques du conseil d'arrondissement dans le choix et la conduite de l'action ?
* Quels ont été les rôles spécifiques du conseil communal dans le choix et la conduite de l'action ?
* Quelle coordination ?
* Dans quel programme s'inscrit l'action ?

- Le village est t-il directement concerné par des actions impliquant d'autres villages ?
* Si oui, lesquelles ?
* Période d'initiation
* Les villages concernés
* Comment émane l'initiative de chaque action ?
* De qui émane l'initiative de chaque action ?
* Comment chaque action est-elle conduite ?
* Rôles spécifiques des conseils de village.
* Participation de la commune (et rôles du conseil communal).
* Participation d'autres partenaires éventuels.
* Quelle coordination

- Le conseil de village a-t-il des interlocuteurs privilégiés dans la population villageoise ? Lesquels ? Quels rôles jouent ces interlocuteurs ?

- Le conseil de village a-t-il des relations avec certaines organisations locales du village (GV, GVC, Associations, coopératives, etc) ?
* Si oui, à quelles occasions ?
* Les organisations concernées ?
* Relations avec ces organisations ?

- Relations du village avec ses voisins de la commune.

- Relations du village avec d'autres voisins à l'extérieur de la commune.

- La conseil villageois est t-il impliqué dans des actions ou programmes conduits par les partenaires au développement dans le village ?
* Si oui, quelles actions (ou quels programmes) ?
* Comment ?

i- <u>Guide d'entretien ONG/ Projets/ Services déconcentrés de l'Etat</u>

- Nom de la structure
- Statut de la structure
- Objectifs
- Zones d'intervention
- Domaines d'intervention - types d'actions réalisées
- Procédures d'identification des actions mises en œuvre sur le terrain
- De qui relèvent les préférences révélées dans le cadre des actions conduites sur le terrain (énumération des cas ayant existés).
- Rôle des bénéficiaires dans l'identification des actions de terrain.
- Rôles des bénéficiaires dans la mise en œuvre et la gestion des actions.
- Rôle de la structure dans l'identification des actions de terrain.
- Rôles de la structure dans la mise en œuvre des actions.

- Implication des autres types d'acteurs dans la conduite des actions :
    - Identification
    - Mise en œuvre et gestion
- Rapport de la structure avec les autres acteurs du développement local du milieu
- Implication de la structure dans la politique de développement du territoire et dans sa mise en œuvre.

j- <u>Guides d'entretien des structures d'appui à la décentralisation</u>

- Institution :
- Rôles spécifiques de l'institution.
- les opérations d'appui à la décentralisation déjà réalisées sur le terrain.
- les nouvelles opérations prévues et leurs échéances.
- Opérations d'appui au développement local déjà réalisées.
- Nouvelles opérations d'appui au développement local prévues.
- Relation de l'institution avec les populations locales.
- Relation de l'institution avec les autres institutions opérationnelles dans le développement des territoires locaux.
- Place/rôle de l'institution dans la gouvernance des territoires ruraux.

Annexe 17 : Types d'actions programmées dans les Plans de Développement des Communes (PDC) de Glazoué, Savalou, Allada et Toffo.

Domaines/Secteurs de priorité	Commune			
	Glazoué	Savalou	Allada	Toffo
Développement de l'agriculture (production végétale).	- Appui/ Accompagnement aux structures de vulgarisation de techniques modernes de production. - Appui aux organisations paysannes pour la formation des producteurs de semences améliorées. - Appui à l'organisation des producteurs de vivriers (maïs, riz,..). - Appui aux ONG intervenant dans l'appui des organisations paysannes à l'aménagement de bas fond. - Organisation de foires agricoles tous les deux ans dans la commune.	- Renforcement du système de vulgarisation agricole existant. - Aménagement et mise en valeur des bas-fonds de la commune.	- Aménagement et mise en valeur des bas-fonds de la commune. - Appui à l'organisation de la commercialisation des produits agricoles. - Appui à la commercialisation de l'ananas à travers la mise en place d'un mécanisme de suivi des prix sur le marché international.	- Formation technique de 5 producteurs de niébé dans chaque village. - Appui à l'installation d'opérateurs distributeurs d'intrants agricoles dans la commune. - Appui aux organisations professionnelles agricoles (structuration, approvisionnement en intrants, recherche de débouchés pour les filières ananas, gari, palmier à huile, ..). - Appui au développement de nouvelles filières agricoles (bananes plantains, maraîchage). - Formation de producteurs organisés aux techniques améliorées de conservation de produits. - Mise en place des dispositifs facilitant l'accès des producteurs de la commune au crédit (crédit à taux bonifié).
Développement de la transformation agro-alimentaire	- Appui à la vulgarisation des outils performants de transformation. - Appui aux opérateurs de transformation pour la négociation de crédits auprès des institutions de micro-finance.	- Appui au développement de la transformation des produits agricoles.	- Appui au développement de la transformation des produits agricoles.	- Mise en place des dispositifs facilitant l'accès des transformateurs agro-alimentaires de la commune au crédit (crédit à taux bonifié). -Appui à la diffusion des matériels mécanisés dans la transformation du manioc et du fruit de palme.

Mécanisation de l'agriculture	- Appui à 30 producteurs par an pour adoption de la culture attelée.	- Création d'un espace de formation à la mécanisation agricole. - Création d'un parc de services et d'équipements motorisés (tracteurs, engins, ..)		- Appui à l'installation de 4 promoteurs culture attelée (formation, suivi et équipement). - Appui à l'installation de 4 producteurs en culture motorisée. - Promotion des artisans machinistes pour la fabrication et la maintenance des machines agricoles et de transformation.
Développement de l'élevage	- Tracer et faire respecter un couloir de transhumance. - Promotion de cinq encadreurs endogènes de l'élevage dans la commune. - Appui à l'installation de pharmacie vétérinaire dans la commune. - Appui à l'installation de vétérinaires privés dans la commune. - Appui à l'aménagement de deux retenues d'eau à but pastoral. - promotion de 20 pisciculteurs par an et pendant 5 ans (2 par arrondissement par an).	- Organisation des éleveurs en groupements. - renforcement du dispositif d'encadrement des éleveurs dans la commune.		- Appui au développement de l'aviculture (appui-conseil, appui matériel et financier). - Appui au développement de petits ruminants. - appui au développement des activités halieutiques. - Appui à l'installation d'opérateurs de vente de produits vétérinaires dans la commune. - Appui à l'extension des activités des vaccinateurs villageois de bétail (volaille, petits ruminants, animaux d'élevage non conventionnel : lapins, aulacodes).

Développement de l'entrepreneuriat local	- Négociation d'appui-conseils aux groupements et aux opérateurs économiques du territoire, auprès des organismes d'encadrement publics et privés. - Adoption de mesures incitatives à la création d'entreprise.			-Création de mesures incitatives à l'installation d'opérateurs économiques privés dans la commune (facilités fiscales, mise en place d'immobiliers d'entreprises, ..).
Mise en place des équipements marchands	- Construction et réhabilitation des hangars des marchés secondaires. - Aménagement des voies d'accès aux marchés secondaires. - Aménagement du marché régional de Glazoué. - Définir et mettre en œuvre des règles d'occupation des places aux marchés.	- Réhabilitation des marchés de la commune. - Mise en place des magasins de stockage dans les arrondissements.	- Construction de 10 hangars de marché et de 2 magasins de stockage dans les zones de grande production.	- Construction de hangars et de magasins de stockage en matériaux définitifs dans les marchés de 5 agglomérations de la commune. - Aménagement du sol et du parc auto dans le marché de Houègbo.
Désenclavement de territoire	-Elaborer et mettre en œuvre un plan directeur de voirie dans la commune. - Appuyer l'émergence des prestataires de services de voirie urbaine. - Promouvoir des prestataires privés pour l'entretien des pistes communales. - Création des unités locales d'entretien des pistes de desserte rurale au niveau des arrondissements.	- Réhabilitation des anciennes pistes de dessertes rurales et anciennes voies urbaines. - Ouverture de nouvelles pistes rurales et de nouvelles voies urbaines.	- Réfection des pistes de desserte rurale et d'autres voies de communication dans la commune. - Ouverture de nouvelles voies de communication entre les chefs lieux d'arrondissement et en zones loties.	- Construction de la piste Toffo-Dénou-Akiza. - Ouverture de la piste Toffo-Agué-Houéglé-Lalo avec aménagement de pont sur le Couffo. -Appui au rechargement de 6 pistes dans la commune. - appui à la construction de caniveaux le long de 3 pistes dans la commune. - Aménagement de ponceaux sur la piste Kinzoun-Houèglè. -Ouverture de six nouvelles pistes.

				- Renforcement de la capacité de couverture de la radio locale. - Appui à la création et au fonctionnement de comités locaux d'entretien de piste et de réglementation de la circulation des véhicules gros-porteurs.
Education scolaire	-Construction des infrastructures scolaires (modules de classes) dans les écoles primaires des 10 arrondissements. - Promotion de fond d'entretien des infrastructures scolaires. - Equipement de toutes les écoles primaires en mobiliers (tables, bancs). -Equipement des écoles primaires en matériels didactiques. -Implanter de nouvelles écoles dans des localités dépourvues. - Favoriser la formation de personnel enseignant dans les écoles. -Négocier et appuyer la mise à disposition des écoles, d'enseignants qualifiés. - Appuyer la formation et le suivi des enseignants dans les écoles.	-Mise en place des infrastructures scolaires (modules de classes) - Equipement des écoles en mobiliers (tables, bancs). - Equipement des écoles en matériels didactiques et sportifs. - Mise en place de cantines scolaires dans les écoles de localités éloignées (enclavées). - Organisation de la sensibilisation sur la scolarisation des jeunes filles dans la commune. - Mise en place d'un fond de soutien aux écoliers indigents.	- Renforcement des infrastructures scolaires (réfection de 8 bâtiments scolaires). - Mise en place de nouvelles infrastructures scolaires (30 modules de 3 classes et 21 modules de classes). Equipement des écoles en mobiliers (3920 tables et bancs). - Distribution des prix d'excellence aux meilleurs élèves de la commune (les 3 premiers au certificat d'études primaires et au brevet d'études du premier cycle). - Recrutement et formation des enseignants communautaires pour les écoles publiques primaires de la commune. Formation/recyclage annuel des associations des parents d'élèves de la commune.	- Construction de modules de classes (salles de cours+bureau+magasin) dans tous les arrondissements. - Equipement des écoles en mobiliers (tables+bancs). - Equipement des écoles et des centres de lecture en matériels didactiques. - Réhabilitation du centre de formation agricole de Sèhouè. - Renforcement des centres de métiers et d'apprentissage. - Construction, réhabilitation et équipement des centres de petite enfance. - Appui au fonctionnement du Comité Communal de l'Education.
Alphabétisation et formation des adultes		- Construction de centre d'alphabétisation dans chaque arrondissement. - Equipement des centres d'alphabétisation en matériels didactiques. - Recrutement et formation des		

		agents alphabétiseurs.		
Amélioration des conditions sanitaires	- Réhabilitation et construction des infrastructures sanitaires (locaux de soin) dans les arrondissements. - Appui à l'acquisition et à l'entretien de divers équipements des centres de santé. - Appui au recrutement d'agents qualifiés de santé dans les formations sanitaires du territoire. - Appui/équipement du centre de santé de la commune en ambulance. - Appui au recyclage des agents de santé de la commune. - appui à l'installation de mutuelle de santé dans la commune. - Mise en place d'un fond de soutien aux soins d'urgence. - Appui au développement d'une coopération entre la médecine moderne et la médecine traditionnelle sur le territoire. - Appui à la formation et au suivi des membres des comités de gestion de formation sanitaire. - Appui à la gestion des stocks de médicaments au niveau des centres de santé.	- Mise en place d'infrastructures adéquates dans les centres de santé de la commune. - Equipement des centres de santé en moyens d'évacuation de malades (ambulances). - Dotation des centres de santé en médicaments essentiels. - Organisation des séances de sensibilisation des femmes et des jeunes, sur le planning familial et la lutte contre les maladies sexuellement transmissibles.	- Construction sur une période de 3 ans, des locaux de 2 centres de santé d'arrondissement dans la commune. - Mise en place de moyens complémentaires pour la fourniture des soins de santé primaire dans la commune. - Appui au développement d'une coopération entre la médecine moderne et la médecine traditionnelle sur le territoire. - Appui aux actions de lutte contre la progression du VIH/SIDA dans la commune (sensibilisation sur les bonnes pratiques).	- Construction de centres de santé dans 3 arrondissements (Agué, Djanglanmè et Colli). - Equipement des écoles en matériels sanitaires. -Recrutement et prise en charge d'agents de santé. - Appui aux ONG pour la sensibilisation sur le VIH/SIDA, l'accueil dans les centres de santé et la réorganisation des comités de gestion de formation sanitaire.
Assistance sociale	- Mise en place d'un fond de soutien à la prise en charge des soins de santé des indigents et des sinistrés.		- Appui à la prise en charge des personnes en situation difficile pour le financement des frais de santé. - Appui à la prise en charge des malades du SIDA. - Appui à la prise en charge des	

			personnes en situation difficile pour la scolarisation des enfants.	
Amélioration de l'accessibilité à l'eau potable	- Création de 150 points d'eau potable dans les villages et fermes en 5 ans. - réhabilitation de 21 points d'eau existants. - Formation des membres de comités de gestion de point d'eau. - Formation d'artisans réparateurs de points d'eau dans les arrondissements. - Appui à l'extension du réseau de distribution d'eau courante en ville.	- Mise en place des équipements hydrauliques dans les écoles. - Extension des réseaux ''d'adduction d'eau villageoise'' (AEV) existants. - Réhabilitation des ouvrages hydrauliques en panne dans la commune. - Mise en place de nouveaux ouvrages hydrauliques (puits, forage, AEV).	- Elaboration et mise en œuvre du schéma directeur d'approvisionnement en eau potable en zone rurale (mise en place et gestion d'ouvrages hydrauliques). - Appui à la mise en œuvre du plan directeur d'approvisionnement en eau potable à Allada-centre (extension du réseau de distribution en ville).	- Renforcement du réseau d'adduction d'eau existant. - Réalisation de nouveaux réseaux d'adduction d'eau villageoise dans deux localités (Agué, Djanglanmey). -Réalisation de forage profond dans 5 localités (Agué, Djanglanmey, Agon, Sèhouè et Kpomè). - Equipement des forages peu fonctionnels. - Réalisation de puits à grand diamètre. - Appui aux associations d'usagers d'eau pour la sensibilisation sur l'eau potable. - Appui à l'extension du réseau d'adduction d'eau courante dans Toffo-centre et ses environs.
Urbanisation de grands centres (chefs-lieux)	- Lotissement de nouveau domaine de 500 ha dans la ville de Glazoué (chef-lieu). - Lotissement d'un domaine de 20 ha dans chaque arrondissement périphérique. -Ouverture et réfection des voies d'accès des zones loties. - Extension des réseaux eau potable, électricité et téléphone dans les zones loties.	- Elaboration et mise en œuvre de plans de lotissement.	- Elaboration et mise en œuvre de plans de lotissement dans 5 arrondissements (Allada, Togoudo, Attogon, Hinvi, Sékou). - Appui à l'extension du réseau électrique dans la commune.	- Extension du réseau téléphonique conventionnel à tous les chefs-lieux d'arrondissements. - Installation et entretien des cabines téléphoniques. - Création de cybers municipaux. - Appui à l'extension du réseau électrique dans la commune.
Amélioration de l'attractivité touristique du territoire			- Réalisation des investissements à caractère économique sur les sites touristiques de la commune.	
Développement des activités culturelles,	- Organisation des compétitions annuelles de football.	- Construction de centre de jeunes et de loisir dans les	- Aménagement des sites réservés aux activités sportives	- Construction d'un terrain communal de football.

sportives et de loisir	- Renforcement des jeux interscolaires. - Organisation des manifestations tournantes de la fête de l'indépendance dans les arrondissements.	arrondissements. - Equipement des associations sportives et culturelles. - Création d'un festival de théâtre et d'enfants.	dans les écoles. - Construction d'un centre de loisir pour les personnes âgées dans la commune.	- Construction de centres de loisir dans 6 localités de la commune. - Appui à la promotion des groupes artistiques et culturels. - Organisation des festivals. - Organisation des tournois de football et de jeu.
Renforcement de la sécurité des personnes et des biens	- Appui à la construction des locaux du commissariat et de la gendarmerie dans la commune. - Création d'un poste de police dans le marché. - Réhabiliter la police civile du marché.		- Mise en place de moyens complémentaires pour la sécurité des personnes et des biens dans la commune.	- Appui à la création et au fonctionnement des structures locales de sécurité. - Appui à l'équipement et au renforcement des moyens des brigades de gendarmerie de Toffo, Houègbo et Sèhouè.
Assainissement et amélioration du cadre de vie	- Construction de 20 latrines dans les places publiques. - Définir et mettre en œuvre un système de gestion des latrines publiques. - Appuyer la construction de 300 latrines familiales par an. - Installer un dépotoir provisoire et un site final de traitement d'ordures ménagères. - Promouvoir un centre de compostage par arrondissement. - Renforcer les structures de pré-collecte d'ordures ménagères. - Organiser des séances d'Information-Education-Communication (IEC) sur l'assainissement. - Organisation du nettoyage et du ramassage des ordures au marché. - Construction de 2 km de caniveau couvert par an à Glazoué-centre (chef-lieu).	- Construction des latrines dans les écoles. - créer une décharge finale de traitement des ordures ménagères.	- Mise en place de 30 blocs de latrines dans les écoles. - Mise en place de structures équipées de matériels de pré-collecte d'ordures ménagères dans la commune. - Création d'un site de décharge d'ordures dans la commune.	- Construction de latrines publiques. - Appui à la construction de latrines familiales. - Création de sites de décharge et de tri des ordures. - Construction de bacs à ordures dans 9 grandes agglomérations. - Appui aux ONG et groupements de femmes/jeunes pour la collecte et le traitement des ordures (outillage et équipement). - Appui aux ONG et aux groupements de femmes/jeunes pour la sensibilisation sur l'hygiène et l'assainissement. - Appui à la construction de caniveaux à l'intérieur de 8 grandes agglomérations.

	- Construction d'un km de caniveau couvert par an dans les arrondissements périphériques. - Construction des caniveaux au marché de Glazoué. - Entretien des caniveaux. - Organisation des séances de sensibilisation sur l'hygiène alimentaire au marché. - Aménager des espaces verts dans 5 quartiers de Glazoué-centre.			
Protection de l'environnement	- Elaboration et mise en œuvre de plans de gestion des ressources naturelles du territoire. - Etablissement des contrats de concession pour l'exploitation des ressources naturelles. - Appui au reboisement continu des forêts du territoire.	- Reboisement des terres sur le territoire communal. - Aménager (reboiser) les forêts de la commune. - Organiser la gestion des forêts de la commune à travers la mise en place et le fonctionnement des comités de gestion et de suivi. - Création des jardins botaniques dans la commune.		- Appui au reboisement (mise en terre de 130 000 plantes) dans la commune. - Création de jardins botaniques communaux. - Appui aux ONG pour la sensibilisation contre le braconnage.

Sources : Commune de Glazoué (2003) ; Commune de Savalou (2003) ; Commune d'Allada (2005) et Commune de Toffo (2005).

TABLE DES MATIERES

Titres **Pages**

Résumé..... iii
Remerciement..... iv
Sommaire..... v
Introduction générale..... 1

Cadre contextuel et méthodologique..... 20
A- Présentation du milieu d'étude..... 20
a- Présentation générale du Bénin..... 20
b- Caractéristiques socio-économiques des territoires étudiés..... 24
c- Institutions impliquées dans la production de biens collectifs au niveau local..... 31
B- Cadre méthodologique..... 37
a- Choix méthodologiques..... 37
b- Formalisation (aspects techniques) de l'étude de terrain..... 37
1- Détermination des objectifs d'enquête..... 38
2- Elaboration de la structure d'information..... 38
c- Organisation de la recherche..... 40
d- Echantillonnage..... 40
e- Collecte des données..... 43
f- Traitement et analyse des données..... 44

Première Partie : La décentralisation et la gouvernance locale..... 47
- Introduction à la première partie..... 48
Chapitre1- La décentralisation..... 50
1.1- Conceptions et limites de la décentralisation : revue de littérature..... 50
1.1.1- Les conceptions de la décentralisation..... 51
1.1.2- Typologie de la décentralisation..... 56
1.1.3- Limites de la décentralisation..... 61
1.2- Apports de l'analyse économique sur la décentralisation..... 65
1.2.1- Décentralisation, redistribution et stabilisation..... 65
1.2.2- Décentralisation et allocation des biens collectifs..... 68
1.2.2.1- Principales caractéristiques et difficultés liées à l'allocation des biens collectifs 69

1.2.2.2- Intégration des collectivités comme solution à une allocation optimale des biens collectifs..... 71
1.2.2.3- Décentralisation de la fourniture des biens collectifs et fédéralisme fiscal..... 75
1.2.3- Décentralisation et production associative de biens collectifs : apports de la théorie des clubs..... 80
1.3- Les expériences béninoises de la décentralisation : état des lieux..... 86
1.3.1- Responsabilités locales et production de biens collectifs dans le contexte du centralisme politique de 1972 à 1989..... 86
1.3.2- Production de biens collectifs dans le contexte du libéralisme économique et politique pendant la période 1990-2002 : émergence d'une autonomie locale..... 89
1.3.3- Production de biens collectifs dans le contexte de l'actuelle décentralisation..... 94
1.3.3.1- Production de biens collectifs dans le cadre de l'exercice des compétences de l'actuelle commune..... 95
1.3.3.2- Rôles de l'Etat dans la production de biens collectifs sur le territoire communal..102

Chapitre2- La gouvernance locale.....109
2.1- Fondements théoriques de la gouvernance..... 109
2.1.1- Conceptions de la gouvernance.....109
2.1.2- Gouvernance locale et décentralisation.....116
2.2- Modes de gouvernance locale pendant la période 1990-2002..... 120
2.2.1- Coordination de la production de biens collectifs au niveau villageois.....120
2.2.2- Coordination de la production de biens collectifs à l'échelle inter-villageoise.....126
2.2.3- Coordination de la production de biens collectifs à l'échelle communale..... 130
2.3- La gouvernance locale dans le contexte de l’actuelle décentralisation démocratique (à partir de 2003)..... 136
2.3.1- Coordination de la production locale de biens collectifs : rôles de l'institution communale..... 137
2.3.2- Le Plan de Développement de la Commune (PDC) : un outil de coordination de la production locale de biens collectifs.....140
2.3.3- Incidence des expériences de gouvernance de la période 1990-2002 sur la capacité de coordination de la production collective des acteurs communaux à l'avènement de la décentralisation démocratique à partir de 2003.....144

Conclusion de la première partie.....150

Deuxième Partie : Dynamiques locales de développement..... 153
Introduction à la deuxième partie..... 154
Chapitre3 : Proximité et dynamiques collectives de développement..... 156
3.1- Proximité et actions collectives..... 156
3.1.1- La proximité : une notion polysémique à la base des interactions entre agents..... 157
3.1.2- Proximité géographique et actions collectives..... 161
3.1.3- Proximité institutionnelle et actions collectives..... 165
3.1.4- Proximité organisationnelle et actions collectives..... 168
3.2- Dynamique organisationnelle en zone rurale béninoise..... 173
3.2.1- Aperçu sur le mouvement organisationnel local béninois..... 173
3.2.2- Typologie des organisations locales béninoises..... 177
3.2.3- Dynamique des organisations paysannes et production collective locale..... 182
3.2.3.1- Dynamique collective de production des organisations du réseau des groupements villageois (GV)..... 182
3.2.3.2- Dynamique collective de production des Groupements à Vocation Coopérative (GVC)..... 188
3.2.4- Dynamique de production des organisations de fourniture de services collectifs à caractère marchand..... 193
3.2.4.1- Dynamique collective de production des comités de gestion de formation sanitaire..... 193
3.2.4.2- Dynamique collective de production des organisations de gestion des ouvrages hydrauliques..... 198
3.2.5- Dynamique collective de production des organisations d'assistance aux initiatives locales..... 204
3.2.5.1- Dynamique collective de production des Associations de Parents d'Elèves..... 205
3.2.5.2- Dynamique collective de production des Associations de Développement..... 208
Chapitre 4- La révélation des préférences en développement..... 218
4.1- Fondements théoriques de la révélation des préférences..... 219
4.1.1- Modèles économiques sur la révélation des préférences..... 219
4.1.1.1- Théorie de l'échange volontaire..... 220
4.1.1.2- Théorie de la contrainte..... 222
4.1.1.3- Révélation des préférences dans le cadre des associations volontaires..... 224

4.1.1.4- Apports de la théorie institutionnelle sur la révélation des préférences.....226
4.1.2- Procédures et modes de révélation des préférences..... 228
4.1.2.1- Procédures de révélation des préférences.....228
4.1.2.2- Modes de décision collective..... 230
4.2- Révélation des préférences au sein des communautés villageoises..... 233
4.2.1- Actions de production collective des communautés villageoises – Origine des initiatives mises en œuvre..... 233
4.2.2- Révélation des préférences des communautés villageoises : procédures et modes de décision.....236
4.2.3- Les types d'acteurs déterminants dans la révélation des préférences des communautés villageoises..... 242
4.2.4- Incidence des organisations locales dans la révélation des préférences des communautés villageoises.....246
4.3- Révélation des préférences au sein des organisations locales.....251
4.3.1- Préférences des organisations locales - Origine des initiatives mises en œuvre.....251
4.3.2- Révélation des préférences au sein des organisations locales : procédures et modes de décision des acteurs.....256
4.4- Participation locale et rôles des partenaires dans la révélation des préférences des communautés villageoises.....261
4.4.1- Révélation des préférences et participation locale à la production de biens collectifs..... 262
4.4.2- Rôles des partenaires dans la révélation et la mise en œuvre des initiatives des communautés villageoises.....267

Conclusion de la deuxième partie.....277
Conclusion Générale..... 279

Bibliographie..... 289
Liste des cartes, figures et tableaux.....299
Liste des Sigles.....301

- Annexes.....304
Annexe1 : Cartes des communes étudiées.....305
Annexe2 : Localités impliquées dans l'échantillon d'étude.....310
Annexe3 : Institutions entretenues lors des travaux de terrain.....311
Annexe 4 : Expériences de décentralisation de la période coloniale à 1972.....312

Annexe 5 : Aperçu sur les conditions de création et de fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées du Bénin dans la période 1974-1989..... 314
Annexe 6 : Contexte socio-historique de l'actuelle décentralisation béninoise..... 319
Annexe 7 : Organisation et compétences de l'actuelle commune béninoise..... 321
Annexe 8 : Dispositifs de coordination de la production locale de biens collectifs..... 324
Annexe 9 : Dispositifs institutionnels relatifs à l'intervention des collectivités locales béninoises en opérations de développement local..... 331
Annexe 10 : Structuration du réseau des groupements villageois..... 334
Annexe 11 : Indications relatives aux revenus cotonniers dans les Collines..... 337
Annexe 12 : Mise en place des comités de gestion de formation sanitaire dans le cadre des initiatives de Bamako..... 340
Annexe 13 : Les organisations de gestion d'ouvrages hydrauliques..... 342
Annexe 14 : Intervention des partenaires d'appui dans la mise en place des infrastructures scolaires..... 343
Annexe 15 : Synthèse des résultats des travaux d'enquête de 2002-2003 sur les préférences des communautés et des organisations villageoises..... 345
Annexe 16 : Questionnaires et guides d'enquête..... 352
Annexe 17 : Types d'actions programmées dans les Plans de Développement des Communes de Glazoué, Savalou Allada et Toffo..... 367

Table des matières..... 375