

PIETINEMENT DE L'ETAT DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION ET DYNAMIQUES ORGANISATIONNELLES DANS LES SECTEURS DE L'AGRICULTURE ET DE LA SANTE AU BENIN

R. C. TOSSOU

*Faculté des Sciences Agronomiques, Université d'Abomey-Calavi, 01 BP 526
Cotonou, Bénin*

RESUME

Le modèle de transfert de technologies, c'est-à-dire du développement monocentrique descendant a montré ses limites. Désormais c'est la participation des populations qui est au centre de tous les discours de développement aussi bien pour les bailleurs de fonds que pour les acteurs de la coopération décentralisée (ONG et autres associations locales). Dès lors, divers thèmes font l'objet de discours. Pour les bailleurs de fonds, avec la Banque Mondiale en tête, les vertus de la démocratie et de la régulation par le marché sont souvent chantées et sont devenues comme des conditionnalités pour l'aide au développement : désengagement de l'Etat, promotion de la société civile, la libéralisation économique, appui au processus de démocratisation, lutte contre la corruption, responsabilisation des populations, transfert de compétences, gestion transparente des affaires publiques etc. L'objectif est de poser des bases durables pour la 'bonne gouvernance', nouveau slogan des partenaires au développement. Pour les ONG, les institutions de développement et associations locales, on parle souvent de diagnostic participatif, élaboration d'actions concertées de développement, etc. Au Bénin, la constitution du 11 décembre 1990 s'est clairement orientée dans cette direction. Ainsi, la démocratisation (élections libres, transparentes et pluralistes, gestion transparente, etc.) de la vie politique et la décentralisation (niveau des communes) constituent le socle sur lequel est bâtie toute la constitution. Dans ce cadre, diverses actions ont été engagées : désengagement de l'Etat et transfert de compétences des structures techniques vers les populations; élections libres, pluralisme politique etc. Mais, malgré le vote de toutes les principales lois devant régir le processus, les divers gouvernements qui se sont succédés depuis hésitent dans la concrétisation de la décentralisation, certes, à cause des enjeux qu'elle véhicule.

Notre argument ici est que les populations tentent de valoriser les opportunités créées par le climat de 'pré-décentralisation' prolongée en tentant d'arracher, de plus en plus, des parcelles de pouvoir aux institutions techniques de l'Etat béninois. Les données ayant servi à la rédaction de cet article ont été collectées principalement à travers des interviews semi et non structurées dans des organisations de producteurs et d'usagers des départements du Zou et du Borgou au Bénin. Le présent article tente de montrer comment certains des processus de transfert de responsabilités initiés par les services étatiques échappent de plus en plus à leur contrôle et s'inscrivent résolument dans la perspective de la décentralisation. Cependant, pour un observateur averti, les modes actuels de gestion de ces dynamiques cachent un danger pour la décentralisation en ce sens, que certains

leaders locaux captent les opportunités offertes par ces initiatives pour des intérêts personnels. Il devient alors plus sage de reconsidérer les formes de participation et d'expression de la démocratie à la base actuellement en cours pour donner une chance de succès aux processus de décentralisation engagés çà et là en Afrique Subsaharienne.

Mots-clés: Démocratisation, décentralisation, dynamiques organisationnelles, agriculture, santé.

LACK OF PROGRESS OF STATE IN IMPLEMENTING DECENTRALIZATION AND ORGANIZATIONAL DYNAMICS IN THE SECTORS OF AGRICULTURE AND HEALTH IN BENIN.

ABSTRACT

The model of development based on the top down approach of technology transfer showed its limits. Henceforth, the concept of local communities' participation becomes a central issue in policy development discourses for silent partners as well as for actors at local level (NGOs and other local organizations). Therefore, various themes to promote this participation appeared in the development speeches. The donors, mainly the World Bank, considered the virtues of democracy and the regulation by the market as prerequisites to access to development aid: disengagement of the state, promotion of the civil society, economic liberalization, support of process of democratisation, struggle against the corruption, involvement of local communities, transfer of expertise, transparent management of public goods, etc. The main goal was to lay the foundations of 'good governance', a new slogan of partners of development cooperation. According to the NGOs, institutions of development and local associations, participative diagnosis, development of concerted actions became a password. In Benin, the constitution of December 1990 put emphasis on all these themes. Thus, democratisation (free, transparent and pluralistic elections, transparent management, etc.) of the political life and decentralization (at the district level) constitute the pedestal on which the constitution is built. In this setting, various actions have been implemented: disengagement of the state and transfer of some of the technical structure expertise toward populations, free elections, political pluralism, etc. But, in spite of the vote of all main laws needed to lead the process to its achievement, the various governments that followed each other hesitate in the realization of decentralization, certainly, because of stakes that it carries. The argument developed here is that local people manage to take the opportunities created by the climate of prolonged 'pre-decentralization' attempting to pull, more and more, power to the technical institutions of the Beninese state. Data used to write the present article have been collected mainly through semi and non structured interviews within producers and users organizations of Zou and Borgou departments in Benin. The article aims at showing how certain processes of responsibilities transfer initiated by state services escape more and more to their control and finally enrol in the perspective of decentralization. However, for an experienced observer, the current mode of management of these dynamics hides a danger for the decentralization because, certain actors divert the opportunities offered by these initiatives for their personal

interests. Then, it becomes wiser to reconsider the type of participation and democracy expression currently in progress in order to permit the success of decentralization processes embarked here and there in sub-Saharan Africa.

Key-words: Democratisation, decentralisation, organisational dynamics, agriculture, health.

INTRODUCTION

Face à la faillite du modèle de l'Etat africain et des approches qui faisaient des appareils étatiques de puissants instruments pour l'impulsion du développement, même au niveau local, un intérêt grandissant est accordé aux structures associatives comme tremplin et modèle alternatif pour susciter le développement. Ainsi, on a assisté ces dernières années à la création, et non à l'émergence, d'une multitude de dynamiques organisationnelles, dans différents domaines (santé, agriculture, élevage, mouvement de jeunes, appartenance communautaire ou ethnique) et à diverses échelles (village ou quartier de ville, arrondissement, commune, département, nation, etc.). La plupart de ces organisations ont été suscitées ou 'créées de toute pièce' par les structures étatiques, les projets de développement et récemment par les Organisations Non Gouvernementales (ONGs) avec pour objectif officiel la promotion du développement des secteurs concernés, mais en réalité et surtout, comme instruments de mobilisation d'aides financières.

Développement local, renforcement des pouvoirs locaux, démocratie à la base, décentralisation sont les nouveaux thèmes des discours politiques et développementistes qui sous-tendent ou légitiment la pertinence de ces nouveaux instruments. Au Bénin, la démocratisation à la base et la décentralisation sont des thèmes d'actualité qui risquent de façonner ou de renforcer les traductions déjà faites de ces thèmes dans le domaine du développement, c'est-à-dire les dynamiques organisationnelles existantes. Mais, dans quelle mesure ces dynamiques en cours contribuent-elles réellement au développement local, au renforcement des pouvoirs locaux, etc. ? Et quelles contributions (positives ou négatives) potentielles ces dynamiques peuvent-elles apporter au processus de décentralisation en cours au Bénin. Telles sont les préoccupations du présent article qui se base sur des données collectées dans le département du Zou (nouveau découpage) dans le cadre d'une vaste étude sur l'état des

ressources, des acteurs et des institutions à la veille de la mise en œuvre de la décentralisation. Les résultats de certaines études menées dans la partie nord du pays et principalement dans le département du Borgou, grosse zone de production cotonnière, ont été également exploités. Après une brève description de la méthodologie et de l'approche théorique, cet article a montré que la capacité de mobilisation de ressources financières, la gestion interne et l'exercice de la démocratie ainsi que les formes d'articulation avec les services de l'Etat varient d'une organisation à l'autre, entre secteurs et même au sein d'un secteur donné. Dans tous les cas, ces dynamiques, bien que constituant des tremplins pour la pratique de la démocratie et de la bonne gouvernance, ont été utilisées surtout pour réaliser les intérêts de leurs responsables.

APPROCHE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE

L'approche théorique

La décentralisation est un processus de transfert d'une partie des tâches de l'administration aux communautés à la base. De manière générale, on distingue trois dimensions de décentralisation (Banque Mondiale, 1997) :

- décentralisation fonctionnelle : services gérés par les entités décentralisées ;
- décentralisation politique : gestion faite par les élus locaux ;
- décentralisation budgétaire : ressources et moyens propres.

Au Bénin, la décentralisation est conçue comme une méthode d'organisation administrative par laquelle l'Etat accorde la personnalité morale et l'autonomie financière à des entités territoriales ; ce qui leur permet de se gérer par des organes élus ayant pouvoir de décision sur tout ou partie des affaires locales (Dossou, 1997). Ainsi donc, les trois éléments constitutifs de la décentralisation au Bénin peuvent être résumés comme suit : affaires propres, autorités élues, et moyens (humains et financiers) propres. Le seul niveau de décentralisation retenu est la commune. Selon l'analyse faite par la Mission de Décentralisation du Bénin sur le contenu des différentes lois organisant le processus au Bénin, neuf (9) principes cardinaux caractérisent la décentralisation :

- la décentralisation est couplée à la déconcentration avec un seul niveau, la commune ;
- la commune est administrée par un conseil élu au suffrage universel au niveau des arrondissements érigés en circonscriptions électorales ;
- le conseil communal est de taille variable entre 9 et 49 en fonction de l'importance de la population, et présidé par un Maire élu en son sein ;
- la commune dispose d'un budget propre, de compétences propres et de compétences déléguées par l'Etat ;
- divers mécanismes de soutien de l'Etat à la commune sont mis en place dans divers domaines (ressources humaines, matérielles et financières) ; et
- le développement local est assuré par la commune par un accroissement de ses richesses potentielles ou avérées ou par des relations avec des partenaires nationaux ou étrangers, et/ou à travers des dispositifs localement négociés d'intercommunalité.

D'un point de vue analytique, la décentralisation peut être vue sous cinq angles distincts à savoir (APAD, 1998) :

- ✓ juridico-administratif : textes de lois - esprit et pratique de ces textes - organes et institutions - définition des matières, des compétences et prérogatives, des droits et devoirs ;
- ✓ économique : viabilité et dynamique économique des collectivités décentralisées ;
- ✓ géo-écologique : gestion et contrôle des ressources naturelles et de l'environnement par les différents acteurs ;
- ✓ politique : pouvoirs locaux - formes d'expression de la démocratie locale - recompositions des arènes politiques ; et
- ✓ identitaire : problématique de la citoyenneté - négociation/manipulation des appartenances ethniques et/ou régionales - différents réseaux sociaux, associatifs et confessionnels.

Pour une meilleure appréciation de la contribution des dynamiques organisationnelles actuelles au processus de la décentralisation, trois des dimensions citées supra sont pertinentes et ont servi de base

pour les analyses dans ce travail scientifique. Il s'agit des dimensions 'juridico-administratif, économique et politique'.

Sur le plan juridico-administratif, l'existence de textes législatifs et leur niveau de respect/conformité ou d'ignorance consciente ou inconsciente seront appréciés dans les organisations. Dans le domaine économique, les analyses vont être centrées sur la capacité de mobilisation de ressources internes (génération) ou externes. Enfin, la *prise en compte* de l'aspect politique de la décentralisation permettra d'analyser les formes visibles ou souterraines du pouvoir actuel dans les organisations ainsi que les formes de gestion (transparence, équité et durabilité) des ressources humaines, matérielles et financières.

Une organisation n'est pas un phénomène naturel, c'est un construit social basé sur la coopération et l'interdépendance entre des acteurs poursuivant des intérêts divergents, sinon contradictoires. Cependant, elle peut contribuer à générer une production nette bénéfique. Les thèses sous-tendant une telle perception de l'organisation varient dans la littérature et sont souvent basées sur les postulats suivants :

- La fourniture de services publics par les institutions étatiques peut être facilitée par une connaissance précise et représentative des besoins, priorités et capacités des populations locales. Ces besoins et priorités peuvent être facilement identifiées à travers les organisations locales ;
- Compte tenu de la variabilité des conditions naturelles et sociales dans les milieux ruraux, une adaptation des programmes à ces conditions locales s'avère indispensable dans la perspective d'une utilisation judicieuse des ressources disponibles. Les organisations locales peuvent partager les responsabilités et les coûts des activités s'inscrivant dans leurs priorités ;
- Les organisations locales sont susceptibles de créer des opportunités pour la communication en groupe, ce qui réduit les dispersions d'efforts pour les activités de vulgarisation, d'éducation nutritionnelle, de planification familiale etc. ;
- La mobilisation de ressources internes et des sources externes en dehors de l'Etat peut permettre une meilleure

concentration des fonds publics sur l'amélioration de la vie rurale ;

- Les compétences techniques locales, quoique moins sophistiquées, sont plus appropriées car basées sur de longues expériences et pratiques. Elles peuvent être valorisées ;
- Il a été démontré que l'utilisation et l'entretien des infrastructures et programmes par les populations sont plus satisfaisants lorsque ces dernières s'y reconnaissent ;
- L'adhésion des populations rurales à un nouveau programme est plus grande lorsque le programme porte la griffe d'une organisation locale crédible et représentative.

Ces différentes thèses montrent l'importance des organisations locales dans la mise en œuvre du processus de décentralisation. Elles servent de fondements pour les argumentations dans cet article. Cependant, cela ne veut pas dire que les organisations locales n'ont que des points forts. Les faiblesses de ces entités sont également abordées dans le travail et constituent les axes autour desquels la participation ainsi que les conditions de responsabilisation et d'exercice du pouvoir par les élus locaux doivent être reconsidérées sérieusement afin d'éviter que les entités décentralisées ne soient une reproduction tacite des lacunes des administrations publiques africaines.

Les analyses sont faites ici sous trois angles : la capacité de mobilisation des ressources internes et externes pour le financement du développement local, l'expression de la démocratie à la base et l'articulation entre services publics et organisations locales d'usagers.

La méthodologie de recherche

Les données utilisées pour la rédaction de cet article sont le fruit d'une étude menée dans les Départements du Zou et du Borgou au Bénin par une équipe de chercheurs comme base pour un programme d'appui à la décentralisation et au développement local (Mongbo *et al.*, 2000 ; Mongbo *et al.*, 2001) dans le premier cas et comme une évaluation des chances de prise en charge de la vulgarisation agricole par les organisations paysannes dans le second. C'est donc une

capitalisation des expériences accumulées à travers divers travaux de recherche impliquant l'auteur du présent article.

Les études considérées concernent la zone centre (département du Zou) et Nord (commune de Bembéréké dans le département du Borgou) du pays où les dynamiques organisationnelles sont plus structurées autour de la production cotonnière. Aussi, les expériences avec le secteur de la santé sont assez poussées et suscitent dans ces zones des enjeux autour desquels divers groupes d'acteurs s'affrontent pour le contrôle de la gestion, surtout financière des formations sanitaires.

Dans ce cadre, plusieurs organisations ont été concernées par l'étude et proviennent de plusieurs secteurs à savoir :

- la santé à travers les comités de gestion des services de santé que sont les Comités de Gestion Communal (COGEC) et les Comités de Gestion d'Arrondissement (COGEA)
- l'agriculture à travers les Groupements Villageois (GV), les Unions Communales de Producteurs (UCP) et les Groupements de Femmes (GF), et
- autres comités d'usagers.

Des interviews semi-structurées ont été menées en groupes pluridisciplinaires dans le cadre de diagnostics rapides de genre 'Participatory Rural Appraisal' (PRA) et d'Enquêtes Collectives Rapides d'Identification des conflits et groupes Stratégiques (ECRIS). Au moment où le PRA part de l'expertise locale pour explorer, de manière itérative, l'hétérogénéité des situations sociales et économiques des organisations en équipe pluridisciplinaire, la méthode ECRIS prend comme porte d'entrée la variabilité des intérêts matériels et symboliques, les enjeux créés par les ressources et intérêts sur ces ressources, les groupes stratégiques 'à géométrie souvent variable' créés autour des enjeux et les conflits et alliances entre ces groupes. La combinaison de ces deux approches empruntées de traditions différentes a permis de mieux cerner la situation actuelle des dynamiques organisationnelles.

A la suite d'une phase exploratoire, deux catégories d'organisations ont été choisies : celles qui marchent bien et celles qui se cherchent, c'est-à-dire des organisations à problèmes de gestion dans toutes les

communes du Zou et dans celle de Bembéréké. En dehors des responsables de ces structures, des entretiens ont été organisés avec les préfets et leur équipe, les directeurs départementaux des secteurs concernés et leurs cadres compétents à divers niveaux ainsi qu'avec les chefs des circonscriptions administratives concernées par l'étude. Enfin, des restitutions de résultats ont été faites avec les acteurs concernés par la recherche.

LE TRANSFERT DE RESPONSABILITES AUX ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS AGRICOLES ET LA MISE EN ROUTE DU FINANCEMENT COMMUNAUTAIRE DES FORMATIONS SANITAIRES AU BENIN

Plusieurs formes traditionnelles et contemporaines de participation locale et d'autonomie ont été expérimentées en Afrique depuis les temps pré-coloniaux à la présente euphorie de la décentralisation et de la démocratisation (Ntimama, 1997 ; Diescho, 1997). Dans le domaine agricole, plusieurs formes d'organisations ont été suscitées afin de rendre plus effective la participation des producteurs dans le développement de leur localité. En effet, face à la stagnation de l'agriculture vivrière et industrielle des années 70, les projets de développement ont été de plus en plus mis en cause sur le plan des objectifs et des méthodes d'intervention. Toutes les recommandations sur le développement rural en Afrique concordaient pour plaider pour l'instauration d'un réel dialogue entre les paysans et les développeurs (Belloncle, 1987), un renforcement des organisations paysannes afin de les amener à prendre des initiatives et exprimer leurs besoins (Cameron, 1986) et même à exiger des changements quantitatifs et qualitatifs pour le développement (Röling, 1986 ; 1988). Le séminaire de Yamoussoukro de 1987, tenu entre les pays de l'Afrique de l'Ouest a mis un accent particulier sur l'implication des associations paysannes à la recherche et à la vulgarisation. La mise en œuvre de cette décision au Bénin a permis de donner une nouvelle impulsion aux Groupements Villageois (GV) qui constituent une des formes locales de l'organisation paysanne. La mise en application du Programme d'Ajustement Structurel et son corollaire de désengagement de l'Etat des secteurs productifs ont permis de transférer toutes les responsabilités jadis assumées par les agents de

l'Etat aux 'représentants élus' des GV et de leurs structures faïtières à divers niveaux de l'administration territoriale. Il s'agit des UCP et des UDP, respectivement au niveau Communal et départemental (Tossou ; 1993 ; 1995 ; 1996 ; Vodouhè, 1996 ; Mongbo, 1994).

Dans le secteur de la santé, la conférence d'Alma-Ata de 1977 a affirmé clairement que 'tout être humain a le droit et le devoir de participer individuellement et collectivement à la planification et à la mise en œuvre des soins de santé qui lui sont destinés'. C'est en application de cette résolution et en s'inspirant de l'initiative de Bamako qui prône la gestion des ressources de santé par les communautés que le Bénin a décidé de la création des Comités de Gestion des centres de santé de Commune (COGEC) et des Comités de Gestion des centres de santé d'Arrondissement (COGEA).

La capacité de mobilisation de ressources financières par les organisations de producteurs et d'usagers

Les ressources des GV sont issues essentiellement de la commercialisation du coton-graine alors que celles des COGEC sont issues principalement de la vente des médicaments essentiels sous noms génériques et secondairement des prestations des centres de santé telles que la consultation, les accouchements, les hospitalisations, etc.

La capacité de mobilisation de ressources financières par ces diverses formes d'organisations de producteurs ou d'usagers existants au niveau du département du Zou varie énormément d'un secteur à un autre. Même au sein d'un secteur donné cette capacité varie aussi bien selon les types de groupement ou d'une localité à une autre. Le niveau des ressources propres des organisations est en général faible dans le département. Aussi, les organisations du domaine de la santé semblent avoir une meilleure capacité de génération de revenus que ceux du domaine agricole. Enfin, au niveau du secteur de l'agriculture, les fédérations ont une plus grande surface financière que les structures locales que sont les Groupements Villageois. Il faut préciser que le tableau financier est nettement plus reluisant dans la région septentrionale du Bénin où la production cotonnière est plus développée (Moumouni, 2000). Mais, on constate qu'une réelle capacité financière des organisations paysannes relève du passé.

Une réelle richesse des UCP relève du passé : cas de l'UCP de Za-kpota, département du Zou

Une source avait indiqué que dans un passé récent, l'UCP avait disposé d'un budget annuel de 120.000.000 F CFA provenant essentiellement des GV qui donnaient chacun 10% de leurs ristournes à l'UCP. On ne sait pas exactement à quoi cette importante somme avait servi même si on est tenté de la justifier par des réalisations assez floues au profit des GV membres de l'USPP et de la communauté communale. Une telle situation dénote un manque de transparence dans la gestion des fonds de l'USPP, notamment en ce qui concerne les frais de fonctionnement et d'entretien des responsables de l'union. Tout en reconnaissant l'existence d'un budget de 120.000.000 F CFA, certains responsables présents à la restitution ont précisé qu'une telle richesse relève du passé et que l'UCP ne dispose plus d'assez de ressources depuis que la plus-value a été supprimée. Effectivement avec le relèvement substantiel du prix du kilogramme de coton-graine aux producteurs, le montant de la plus-value payé aux structures a commencé à diminuer considérablement mais n'est pas encore supprimée comme le prétendent les responsables en question.

Source : Discussion de groupe avec responsables UCP Za-kpota (Za-kpota, octobre 1999)

En clair, la mobilisation de ressources internes à travers le secteur agricole, du moins sous son ancienne forme devient plus difficile.

Par contre, en ce qui concerne les capacités de mobilisation de ressources financières externes, les organisations paysannes du secteur agricole étaient mieux positionnées par rapport aux autres structures organisées de producteurs et d'usagers. En effet, la facilité d'accès au crédit en nature et en espèce offerte à ces organisations augmente énormément leurs capacités financières. Ainsi, plus de 3 milliards de francs sont mobilisés chaque année au niveau du département par ces structures. De telles possibilités d'accès direct au financement par des structures au niveau local sont pratiquement inexistantes ou faibles dans les autres secteurs. Mais il faut, toutefois, préciser que les impayés observés ces dernières années au

niveau de certaines Caisses Locales de Crédit Agricole Mutuel (CLCAM) limitent cette opportunité.

Les UCP facilitent l'accès au crédit aux GV et producteurs et contribue à la mobilisation de l'épargne rurale : Cas de la Sous-préfecture de Zogbodomey dans le département du Zou

L'UCP a incité ses membres à développer des activités d'épargne afin de bénéficier de crédits sur vivriers. Chaque GV décide du montant d'épargne hebdomadaire (souvent 100 F CFA pour les hommes et 50 F CFA pour les femmes) et l'épargne du GV est déposée dans le compte de l'UCP une fois par mois. En deux ans, le montant épargné atteint 3 millions. 28 GV participent régulièrement à l'opération tandis que d'autres sont réticents. Une étude a été confiée à un bureau d'études sur ce sujet.

L'UCP cautionne certains GV pour qu'ils aient accès au crédit sur la base de leur discipline coopérative, de leur capacité à se gérer et à faire caution solidaire et sur la base de leur épargne (crédit de l'ordre de 2 à 3 fois le montant de l'épargne). Le crédit vivrier (7 millions en année un, 14 millions il y a deux ans) a été alloué par l'UCP et remboursé à 100%, tandis que le crédit Japonais a été en grande partie alloué par le CARDER sans tenir compte des priorités exprimées par l'UCP qui a protesté et refusé de cautionner certains récipiendaires. Certains GV ont aussi reçu des crédits CLCAM avec la caution de l'UCP.

Source : Entretien avec Gérant USPP Zogbodomey.
(Zogbodomey, octobre 1999)

Mais toutes les organisations paysannes ne disposent pas de capacité de financement interne et la plupart des villages béninois sont incapables d'entrer en contact avec des structures externes pour mobiliser des financements.

Dans le domaine du financement communautaire et comme mentionné plus haut, les ressources internes mobilisées sont issues de la vente des médicaments sous noms génériques, des prestations telles que la consultation, les accouchements, les hospitalisations etc. Contrairement à la situation dans le secteur agricole, les ressources internes mobilisées sont en nette progression et peuvent dépasser les

260 millions si le taux de fréquentation des centres de santé qui est actuellement faible (35%) peut être porté à 60%. Les chances de mobilisation de ressources externes, en l'occurrence des partenaires au développement, sont également plus grandes dans ce secteur (Mongbo *et al.*, 2001).

Gestion interne, forme et pratique de la démocratie dans les organisations de producteurs et d'usagers des services de santé

Dans les organisations de producteurs, deux problèmes majeurs se posent : l'alternance et la mauvaise gestion des maigres ressources financières mobilisées (Tossou, 1993). Des détournements de facteurs de production (engrais et insecticides principalement) et même de crédits obtenus de la CLCAM s'observent çà et là.

Accaparement des ressources des GV par les responsables : Cas du village de Kon dans la Commune de Bembéréké, département du Borgou

Dans le village de Kon, il n'existe jusqu'à ce jour ni salle de classe, ni d'unités sanitaires adéquates, ni de marché conformément aux aspirations des populations. C'est sur proposition du Chef de village que des démarches ont été engagées afin de mobiliser 1.500.000 F CFA auprès de la CLCAM pour la construction d'un module de trois classes pour les jeunes écoliers. Le projet n'a pas abouti à cause des conflits entre intérêts individuels et ceux du groupe. En effet, depuis 1998, le secrétaire a toujours contracté des dettes pour le compte du GV de Kon. Il a pris au moins 70 sacs d'engrais pour son propre compte qu'il a fait rembourser par les fonds de son GV. Aussi, il a obtenu de la CLCAM un crédit de 6.399.215 F CFA pour le compte de paysans innocents qui n'ont jamais vu la couleur de l'argent. Il a dû rembourser ce crédit sur les fonds du village. De la même manière, le crédit obtenu sur l'initiative du Chef de village (1.500.000 F CFA) pour la construction du module de trois classes n'a jamais servi à la construction car seulement 1.160.000 F CFA ont été remis à l'entrepreneur. Le projet a été donc inachevé.

Source : Discussion de groupe dans le village de Kon (Bembéréké, mars 2000)

En clair, les responsables contournent les mécanismes 'd'accountability' pour s'enrichir aux dépens des autres membres. Les pouvoirs acquis par légitimité électorale sont utilisés pour satisfaire des intérêts individuels. Tous les producteurs sont conscients de cette situation mais personne ne veut prendre la responsabilité de dénoncer les malversations, pas même le Comité de Contrôle. En un mot, personne ne veut supporter les coûts d'une quelconque dénonciation qui peuvent aller jusqu'au sacrifice suprême. Dans des UCP, des gérants ont été victimes d'accidents mortels bizarres à la veille d'assemblée générale de producteurs prévue pour constater la mauvaise gestion des responsables et procéder à leur remplacement. L'intensité et la solidité des relations sociales au sein des communautés villageoises constituent donc des freins pour la dénonciation et la punition des auteurs de détournement de fonds (Vodouhè, 1996). Dans son travail, Tossou (1995) l'a bien illustré en présentant les propos d'un villageois membre de GV 'dans le village, nous sommes tous les mêmes. Si tu touches une personne X, il serait un parent proche ou l'ami sincère d'un parent proche. Toutes ces personnes vont se retourner contre toi. Tu serais perçu comme un ennemi juré et traité comme tel (Tossou, 1995).

Dans le secteur de la santé, la situation est moins criarde. Ce sont les personnels de santé qui sont taxés de détournement. Il existe un contrôle mutuel entre élus locaux et personnel de santé. Mais là également, l'alternance n'est pas respectée au niveau des représentants communautaires comme le prescrivent les statuts.

La même situation s'observe également dans d'autres secteurs où les comités de gestion gèrent mal les infrastructures dont la réalisation leur a été confiée.

La piste de Agonvè (Commune de Zagnanado dans le Département du Zou), un cas d'expérience de responsabilisation non satisfaisante

La piste d'Agonvè-Kpédékpo est une piste qui facilite le déplacement des populations de cette île et l'écoulement de leurs productions agricole et halieutique. Elle fait l'objet de rares entretiens, le dernier remontant à 1988. Les populations ont sollicité l'appui des services

des Travaux Publics pour offrir les engins lourds, le carburant étant à leur charge. Mais les ouvrages ne sont pas en bon état. Fortuitement, des volontaires du Corps de la Paix en visite sur l'île ont constaté l'état de ces ouvrages et ont décidé de contribuer à améliorer le passage au niveau des ponceaux. Une somme de 6 millions de francs a été mise à la disposition des populations à cet effet. Ces dernières ont contribué en eau et sable. Un comité a été mis en place pour la réalisation des travaux. Les ponceaux ont été réalisés mais ils étaient si étroits que les camions ne peuvent pas passer et les bâchés y passent difficilement. Les populations ont l'habitude de les surnommer des 'pierres à moudre'. Les populations ont eu une mauvaise appréciation de ce processus, car le montant du financement ne leur a jamais été communiqué officiellement. Bref, la gestion n'a pas été du tout transparente et les populations ont eu l'impression que les membres du comité se sont partagés une partie du financement.

Source : Discussion avec populations du village de Agonvè (Zangnanado, octobre 1999)

Mais la présence des intervenants extérieurs semble améliorer la situation.

Processus de réalisation du château d'eau de Gnanlin, Commune de Ouinhi (Département du Zou)

Le chef de village de Zoungouè, artisan réparateur des pompes, face au problème d'eau potable auquel est confrontée sa communauté adresse une demande de forage à la Direction de l'hydraulique. Les études de la nappe phréatique menées par les techniciens ont montré la forte teneur en sel de l'eau du sous-sol dans ce village. Les techniciens ont donc décidé d'installer un château d'eau à Gnanlin pour desservir les deux villages. Après les réticences de début, les populations de Zoungouè ont fini par céder suite aux explications et sensibilisations entreprises par les responsables de la Direction de l'Hydraulique. Ainsi, le Groupement Villageois de Zoungouè a accepté contribuer à hauteur de 1.500.000 F CFA et les populations de Gnanlin pour 500.000 F CFA. Le complément de financement a été fourni par le PADEAR. Il faut préciser que les contributions ont déjà été mobilisées avant la décision de construction du château d'eau à

Gnanlin. Dans le cadre de la gestion de cette infrastructure, un comité a été mis sur pied et regroupe des individus de chacun des villages élus démocratiquement avec l'appui du PADEAR. De l'avis des populations, la gestion des recettes a été saine et transparente car le PADEAR a gardé un droit de regard sur celle-ci.

Source : Discussion de groupe village de Gnanlin (Ouini, octobre 1999)

Articulation entre services publics et organisations locales de producteurs et d'usagers des services de santé

Le désengagement de l'Etat à travers le transfert de responsabilités aux populations a été une opportunité saisie par ces dernières pour écarter ou tenter d'écarter les agents des services publics.

Dans le secteur agricole, les agents de vulgarisation étaient associés à divers niveaux au transfert de responsabilités et à la gestion des organisations paysannes. Mais de plus en plus, ils ont été totalement écartés de cette sphère et sont sollicités par les responsables élus en cas de nécessité et surtout en cas de crise. Leurs interventions sont surtout limitées aux aspects techniques et à la résolution de conflits au sein des organisations. Comme démontré ci-dessus, l'absence de l'œil des externes dans la gestion des réalisations socio-communautaires par les responsables des organisations de producteurs et d'usagers conduit souvent à des dérapages graves et à des projets non achevés ou mal réalisés.

Dans le secteur de la santé, les rapports entre élus locaux et le personnel de santé sont assez conflictuels.

La qualité des prestations du personnel de santé comme principale source des conflits avec les élus locaux : cas du COGEC de Zangnanado dans le département du Zou

Nos mésententes avec les agents de santé tournent autour des ventes illicites de médicaments par ceux-ci, quelquefois en complicité avec certains élus locaux ; le désir des élus communautaires d'élargir leurs commandes à des médicaments de spécialité ; certains comportements déplaisants des agents de santé (mauvais accueil, rançonnement) ou de la population (provocation, recherche de facilité, ingratitude) ; et l'absentéisme de certains élus locaux.

Aussi, les détériorations dans les rapports sont notées des fois entre personnel de santé et populations c'est à dire les patients. De l'avis du COGEC auquel les protagonistes font recours, leur arbitrage se heurte souvent au durcissement de position et à une solidarité de corps des agents de santé, rendant ainsi les médiations difficiles.

Source : Discussion de groupe avec membres COGEC Zangnanado (Zangnanado, octobre 1999)

Le même constat que celui rapporté ici a été fait par Dèdèhouanou (2003) dans le département du Couffo où certains élus de centres de santé opposent leur veto à la supervision du personnel de santé, ceci pour empêcher ces derniers de siphonner les ressources financières des centres de santé au profit de leurs supérieurs hiérarchiques et parfois en contrepartie des faveurs liées aux affectations et disponibilités à leur poste de travail.

CONCLUSION ET LEÇONS A TIRER DE CES DYNAMIQUES

Les expériences ainsi décrites constituent, d'une part les contextes dans lesquels la décentralisation est introduite et, d'autre part, les fondements sur lesquels le processus de décentralisation peut s'appuyer. Elles montrent également que les politiques de responsabilisation des communautés rurales pour la gestion de leurs affaires ont été utilisées par les responsables élus ou désignés (souvent des intellectuels ou 'demi-lettrés') de ces structures comme des opportunités pour tenter d'arracher le pouvoir aux agents de l'Etat, donc de les écarter pour utiliser au mieux les ressources des villages afin de réaliser leurs objectifs individuels et égoïstes. Tout ceci au détriment de la grande masse souvent analphabète. Ces responsables s'inscrivent donc dans des logiques de 'détournement' ou 'd'accaparement' en utilisant les opportunités qui existent dans les organisations locales pour acquérir un prestige social et économique ou l'accroître. En un mot, le transfert de responsabilité a formé jusque là des courtiers de développement au sein des communautés. Ces derniers semblent reproduire ce qui se passe aux divers niveaux de l'administration publique. De nouvelles classes de bourgeois ont été créées au sein des communautés rurales.

Face à de telles situations, il devient impérieux de reconsidérer les conditions de mise en œuvre de la responsabilisation des populations et d'exercice du pouvoir par les élus locaux. Il ne s'agit pas seulement d'un problème de textes de loi car des statuts existaient au niveau de chacune des organisations de producteurs ou d'usagers mais ils ont été toujours foulés au pied ou consciemment ignorés.

Il s'agira de manière pratique de réduire la liberté de manœuvre des responsables des organisations de producteurs ou d'usagers en agissant aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur. Sur la plan interne aux organisations, il faut (Schmidt *et al.*, 1998) :

- Construire les organisations sur les structures et systèmes locaux ;
- Baser la politique démocratique sur des critères clairs mais élaborés par les membres des organisations ;
- Etablir un système de communication qui rend responsables tous les membres de l'organisation et qui leur permet de se prononcer sur les décisions qui affectent leur vie. Un contrat mutuel est donc nécessaire et peut se présenter sous forme d'un schéma directeur de développement; et
- Encourager les échanges d'expériences entre organisations de différentes régions afin de motiver les membres à mieux faire.

De l'extérieur, un appui-conseil doit être apporté aux organisations par des professionnels motivés et dotés de la méthodologie d'approche requise, laquelle méthodologie sera basée sur la confiance mutuelle entre organisations locales et intervenants extérieurs et une souplesse aussi bien dans la démarche que sur le plan financier (Beaudoux, 1995 ; Schmidt *et al.*, 1998). Une telle méthodologie visera surtout le développement d'un contre-pouvoir important au sein des organisations 'empowerment'.

Enfin, il est nécessaire de coordonner les actions de toutes les organisations de producteurs et d'usagers dans le cadre d'un programme ou Plan de Développement Communal. Pour une exécution efficace de ce programme, on se doit de renforcer la capacité de mobilisation de ressources internes et externes desdites organisations.

Sur le plan théorique, nous devons déconstruire le mythe de participation, basé essentiellement sur une idéologie du populisme développementiste. La participation consistant à choisir des leaders et des représentants élus qui se transforment en une nouvelle forme de bourgeois aux détriments de la grande masse, qui les narguent, les menacent et qui deviennent inamovibles doit être reconsidérée. Elle doit plutôt être conçue comme un processus qui offre une chance égale à tout membre d'organisation à la base de disposer d'une voix dans le choix des actions et dans la gestion des services qui l'affectent. Les ardents fanatiques, pour ne pas dire extrémistes, défenseurs de la tradition africaine me diront peut-être que la qualité et le droit de diriger, donc de prendre des décisions, sont dévolus à une catégorie de personnes. Il n'est pas donné à tout le monde de diriger et la tradition africaine n'est pas habituée au concept d'alternance, disent-ils. Une telle conception avait existé avec succès dans le passé parce que les enjeux économiques n'étaient pas si importants. Les luttes fratricides constituent, cependant, les preuves du non partage par tous de cette forme de gouvernance.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- APAD 1998. Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara. Bulletin APAD 15, 1998.
- BANQUE MONDIALE 1997. Rapport sur le développement dans le Monde 1997 : L'Etat dans un monde en mutation. Washington DC, 290 p.
- BEAUDOUX E. 1995. Approches alternatives en matière d'appui aux producteurs ruraux. In : CTA (ed.) La vulgarisation agricole en Afrique: actes d'un atelier international, Wageningen, pp. 69-85.
- BELLONCLE G. 1987. Recherche, vulgarisation et développement rural en Afrique Noire. Colloque de Yamoussoukro. Focal Coop., Ministère de la Coopération et du Développement, Paris, 245 p.
- CAMERON C. G. 1986. Extension methods involving community organization and local involvement. In: JONES Gwyn E. (ed.) Investing in Rural Extension: strategies and... Elsevier Applied Science Publishers, London and New York, pp. 193-200.
- DEDEHOUANOU H. 2003. Resisting reforms : a resource-based perspective of collective action in the distribution of agricultural input and primary health services in the Couffo region, Benin. Reseach Report 68/2003, African Studies Center, Leiden, The Netherlands, 322 p.
- DIESCHO J. 1997. Les effets de la colonisation sur le développement de l'autonomie locale en Afrique. In: HOFMEISTER Wilhem & SCHOLZ Ingo (eds) Formes traditionnelles et