

7^{ème} Congrès triennal de l'Association Belge Francophone de Science Politique (ABSP).-

Mons, les 3 et 4 avril 2017 (Belgique)

Section thématique : l'Etat en Afrique francophone : légitimation et fabrique des politiques publiques.-

(Sous la direction des professeurs Sèdagban Hygin Faust KAKAI, Yves Paul MANDJEM, Sergiu MISCOIU et Patrice BIGOMBE LOGO)

Axe de contribution n°3 : analyse des types de transformations politiques subies par le fait étatique au regard des politiques publiques.-

- Communication -

Sur la répression du commerce illicite de l'essence au Bénin : saisir les distorsions de l'action publique et les transformations de l'Etat.-

Par Toussaint Kounouho, Chercheur-associé au Centre d'études sociologiques et de science politique (CESPo)-Université d'Abomey-Calavi (BENIN).-

Courriel : toussaint.kounouho@gmail.com

Version provisoire, ne pas citer !

Le commerce illicite de l'essence est au cœur d'un dilemme de l'action publique au Bénin. Profitant en effet des aléas des politiques libérales de la fin des années 1980 – privatisations, licenciements, chômages – la vente illicite de l'essence de contrebande a conforté son assise et s'est même érigée en une véritable « filière porteuse ». Par un minutieux travail de génie inventif des acteurs mais aussi des atouts géopolitiques qu'offre le Bénin dans sa proximité avec le géant de l'Est, le Nigéria, le commerce illicite de l'essence s'est aussi investi comme une construction sociale mais il se révèle, par ses multiples effets, comme un véritable problème public : modifications des ordres sanitaire, biologique, sécuritaire, environnemental sous le regard impuissant de l'Etat. Au regard de ces diverses problématiques, ce secteur est mis sur agenda des politiques publiques par les dirigeants notamment à travers le déploiement sans effet des mesures répressives. L'action publique en cette matière au Bénin se heurte aux résistances aisées des acteurs. Inefficacité de l'Etat ou contraintes sociopolitiques ? Le présent article tente, malgré l'immense corpus de savoirs théorique produit sur l'Etat, un réexamen empirique des diverses formes de contrariétés à la puissance publique mais aussi à la « carrière » que connaît l'Etat au Bénin. De l'analyse, une nuance notable éprouve le paradigme wébérien (ou éliásien) de définition de l'Etat comme détenteur du monopole de la coercition légitime : de l'Etat « gendarme », « répressif » en effet, on saisit l'Etat au Bénin désormais comme un Etat « partenaire », « collaborateur » voire « prébendaliste » autour du jeu de l'illicite et de l'informel, gîte de tensions entre sous-catégories des droits de l'homme et constamment éprouvé dans sa souveraineté.

« L'Etat devait toujours être redécouvert »

John Dewey¹.

Introduction

La mesure annoncée de taxation du commerce de l'essence de contrebande au Bénin est en passe de s'inscrire au nombre des décisions à controverses du début de mandat du gouvernement du président Patrice TALON. Le Conseil des ministres en avait donné un effet d'annonce tout aussi palpitant qu'il semblait aussitôt jeter les ressorts de la controverse en faisant rebondir sur la scène publique, des « entrepreneurs de polémique »². L'euphorie des vendeurs d'essence qui voient dans la future décision de taxation (celle-ci n'est pas encore prise, en tout cas à ce jour où nous donnons cette communication) une probable légitimation implicite de leur métier par l'Etat central s'émoussera face à l'analyse critique que fait du sujet la presse béninoise polémiste. En posture de défenseur du gouvernement, le quotidien *l'Informateur*³ en appréciant comment « TALON préfère la taxe à la répression » dans la lutte historique contre la vente de l'essence frelatée, ne manque pas de sonner la charge d'un secteur irréductible : « *Gangrène résistante à toutes les thérapies des régimes précédents, la contrebande de l'essence frelatée est à nouveau dans l'œil du cyclone du "Nouveau départ"* ». Et à l'auteur de l'article de poursuivre que « *si (cette mesure de taxation annoncée) devenait une réalité, le président de la République aura alors le mérite de renflouer les caisses de l'Etat avec ce phénomène combattu en vain...* ». La conclusion du journaliste n'est pas aussi moins flatteuse : « *Avec l'instauration de la taxe, le commerce de l'essence frelatée disparaîtra de lui-même sans aucune course-poursuite militaires-vendeurs avec bidons d'essence à la main* ». Le quotidien *Matin Libre*⁴ sous un titre beaucoup moins dithyrambique donne à lire : « *Stratégies asphyxiantes de l'essence Kpayo sous la rupture : Talon doit s'attendre à une situation suffocante* ». Le signataire de l'article réalise déjà les chaudes empoignades en vue entre le gouvernement et les vendeurs du Kpayo sous un ton rédactionnel presque incitatif à la contestation : « *les populations n'étant pas dupes, sauront hausser le ton pour se défendre quand ils sentiront leur job menacé de disparition. Si les vendeurs de charbon ont fait plier récemment le gouvernement en manifestant juste devant une station-télé, la situation actuelle risque d'être plus suffocante* ». Faut-il donc en finir avec la contrebande de l'essence frelatée pour créer davantage de chômeurs ? s'interroge le journaliste qui dénonce non seulement comment « *l'Etat met en péril la liberté d'entreprendre et comment l'imposition du secteur constituera une source d'enrichissement de l'Etat sur le dos des populations* », mais aussi « *la thérapie du "Nouveau départ" pour éteindre ce commerce qui nourrit des milliers de familles au Bénin* » et « *l'évidence que beaucoup d'entre (les acteurs) seront condamnés à vivre dans des conditions précaires* » avant de conclure que « *la traque impitoyable contre les vendeurs de ce produit de contrebande est donc inopportune* ». Mais très vite, l'effet de publicité médiatique s'enlisa dans

¹ DEWEY John, *Œuvres philosophiques*, Pau, Publications de l'Université de Pau/Farrago, Éditions Leo Scheer, 2003, p. 75 (1^{ère} éd. américaine : 1927).

² Dans le Bénin post-autoritaire marqué par la libération de la parole et l'émergence de la communication, l'arène publique pluraliste est devenue un espace de polémique comme source de rente diverse dont profitent plusieurs acteurs : journalistes, politiciens, associations, société civile etc. qui se positionnent au gré d'intérêts divers sur le marché des débats suscités par les décisions gouvernementales.

³ Dans sa livraison du 24 juin 2016.

⁴ Dans sa livraison du 24 juin 2016.

l' « hypo-communication »⁵ gouvernementale et fut momentanément suspendu. On y aura décelé une vieille stratégie des régimes consistant à balancer dans l'arène des informations afin d'en prendre le feedback.

Pour autant, le débat public, par médias interposés, sur la taxation du commerce informel des produits pétroliers illustre bien l'éprouvant destin de l'action publique répressive de l'Etat en la matière. Eternelle ritournelle des gouvernants, la lutte menée contre la vente de l'essence frelatée amorcée depuis l'ère du « renouveau démocratique » révèle au Bénin une construction utopique de la répression policière qui aura fondamentalement fini de nuancer, par les revers et les retors successifs accumulés, les catégories sociologiques et universalistes de définition de l'Etat. Le commerce de l'essence de contrebande défie sur son passage toutes les prévisions alarmistes d'ordre environnemental, sanitaire voire biologique, non seulement éprouvant l'Etat mais aussi le transformant.

Le commerce illicite de l'essence aura été impulsé comme filière au Bénin à partir des années 1980. La faillite sociale du régime militaro-marxiste de Mathieu KEREKOU plaçant l'Etat dans les fourches caudines du FMI et de la Banque mondiale ont drastiquement réduit les possibilités d'embauche dans le secteur « moderne » de l'Etat. Par l'imposition des plans d'ajustement structurel, des milliers de fonctionnaires avaient été en cascade mis à la porte de l'administration publique au point qu'il inspira à Emile-Michel HERNANDEZ de voir venir dans les multiples scénarios d' « *entreprises publiques liquidées, restructurées ou privatisées* » l'irréversible conversion professionnelle des « *Africains...vers le secteur informel* »⁶. Car si le vent de l'Est qui souffle sur les côtes humides et les savanes chaudes africaines rasait sur son passage dictatures et emplois modernes, il n'y en avait bien qu'un seul qui pouvait résister à l'assaut de la furie éolienne consent d'ailleurs Philippe HUGON lorsqu'il reconnaît que seul le secteur informel résistera à la crise⁷.

L'attrait de l'informel comme panacée incontournable à la question de la précarité et de l'emploi des milliers de membres des familles des fonctionnaires licenciés peut justifier toute entreprise relevant de l'informel lorsque les conditions géopolitiques s'y prêtent par ailleurs. L'impulsion de la force du trafic de l'essence de contrebande à partir du Nigéria coïncide aussi avec l'actualité mondiale de l'époque, celle notamment du second choc pétrolier entre 1979 et 1980 marquée par l'attentisme occidental après la chute du shah iranien et surtout les débuts de la guerre Iran-Irak. Sixième producteur de l'OPEP, le Nigéria devra désormais contourner une situation économique intérieure difficile marquée par la dépréciation du naira et l'exutoire voisin de l'Ouest était tout trouvé pour l'écoulement de ses produits par le marché noir. Le Bénin partage en effet avec le Nigéria 773 kilomètres de frontières au tracé imprécis et l'autoroute Cotonou-Lagos n'est longue que de 115 kilomètres. Aussi, la rente du carburant de contrebande profite-t-elle d'une situation politique intérieure sous le régime autoritaire du général Sani ABACHA. Les revendications du mouvement *Ogoni* et de la communauté *Ijo* marquées notamment par les luttes séparatistes du MEND, les attaques des pipelines et les vols du brut menés par

⁵ Terme employé par Edouard LOKO, agent de l'administration gouvernementale, conseiller du président Patrice Talon chargé des relations-média, pour traduire la « rupture » dans une stratégie de communication du chef de l'Etat prétendant rompre avec l' « hyper-communication » déployé par le gouvernement précédant du président Boni YAYI.

⁶ HERNANDEZ Emile-Michel, « L'Etat et l'entrepreneur informel en Afrique », *Revue internationale P.M.E : économie et gestion de la petite et moyenne entreprise*, vol. 10, n°1, 1997, pp. 103-122.

⁷ HUGON Philippe, « Dualisme sectoriel ou soumission des formes de production au capital. Peut-on dépasser le débat ? » *Revue Tiers monde*, Paris, Vol XXI, n°82, pp. 235-259.

des bandes criminelles dans le Delta du Niger, consécutives à l'exécution des dirigeants du parti dont l'écrivain Ken Saro WIWA en 1995 et l'assassinat de Kadiratou ABIOLA, la femme de Moshood ABIOLA en 1998 a fait grossir l'isolement du régime. Face aux pressions de l'Union européenne et les sanctions du Commonwealth, l'exutoire voisin de l'Ouest était tout trouvé par le Nigéria pour évacuer ses produits.

Etrange informel au cœur de la cité

« *Liquide inflammable !* » Et après ? Le risque d'enflammer à petits feux la cité n'est pas écarté. Les multiples résultats alarmants dressés par des études de spécialistes sont loin d'émouvoir les acteurs, cristallisés qu'ils sont par l'appât des recettes tirées d'une manne aussi juteuse que celle de l'essence de contrebande. En réalité, celle-ci n'est que l'une des fameuses sources de la chaîne polluante des mégapoles béninoises. Avec sa filière sœur-jumelle, celle des *zémidjans*⁸, elles ont contribué ces dernières années à modifier l'ordre environnemental et biológico-sanitaire. L'Agence béninoise pour l'environnement et la coopération danoise faisaient déjà observer que « *le niveau de monoxyde de carbone dans le sang était un peu plus élevé que la normale* »⁹. Le professeur Benjamin FAYOMI, médecin spécialiste en toxicologie clinique à la Faculté des sciences de la santé de Cotonou confirma en 2007 que le niveau de benzène dans l'air à Cotonou avait atteint un niveau « *vingt fois supérieur à la normale* »¹⁰. Les spécialistes avaient ainsi établi un lien entre l'épaisse fumée noirâtre dégagée en continu par les pompes d'échappement des motocyclettes et le plomb contenu dans l'essence frelatée non traitée. De plus, des maladies jusque-là peu rencontrées s'annoncent désormais dans les hôpitaux des grandes villes. Des enquêtes datant de 2007 ont « *montré que chez les conducteurs de motos, les infections respiratoires aiguës sont les principales maladies pour 76% des cas. 1, 6% développent des bronchites chroniques et 8% de l'asthme. A cela s'ajoute des risques divers de cancers ou des coupures de brin d'ADN, faisant craindre des problèmes génétiques pour les générations futures* »¹¹.

Les effets du fameux commerce sur l'ordre public environnemental et sanitaire – qui relèvent des dangers du long terme – ne sont cependant pas singuliers. La vie publique quotidienne est constamment rythmée par des scènes à haute intensité de risques marquées par des incendies inopinés des plus spectaculaires au plus dramatiques. L'emprise d'un liquide de tous les dangers sur la population béninoise relève d'un paradoxe déconcertant et peut s'offrir en manne dangereuse. L'explosion à Porga (Nord-Ouest) près de la frontière du Burkina-Faso du camion-citerne renversé dans un ravin ayant fait accourir les populations bidons et récipients en main afin d'en siphonner le produit lugubre s'est soldé par un drame humain terrifiant. Quatre-vingt personnes brûlées vifs et une quarantaine gravement blessées.

La tension permanente entre mesures répressives prises par l'Etat et les résistances des acteurs semble avoir construit la répression comme utopie, dans sa propension à infléchir, déjouer voire désobéir à l'ordre régalién de l'Etat en tant que puissance publique et détenteur des prérogatives de domination et de maintien de l'ordre public étatique. Le régime des retors infligés à l'action publique répressive en matière de commercialisation de l'essence illicite traduisant la défiance et la désobéissance des acteurs à l'autorité politico-administrative demeure un site approprié d'observation des mutations de l'Etat dans un

⁸ Les taxis-motos qui écumant avec leur livrée jaune, villes et campagnes béninoises à la recherche de la pitance quotidienne.

⁹ Rapporté par TEIGA Marcus Boni, « Les zémidjans, Taxis-motos empoisonneurs », *slateAfrique.fr*

¹⁰ Idem.

¹¹ Idem.

Bénin post-autoritaire marqué par une perversion excessive des rapports gouvernants-gouvernés, caractéristiques d'un contexte de libéralisation outrancière de la vie publique. Si on ne peut compter aujourd'hui les milliers de définitions de l'Etat qui existent, celle de WEBER (et par extension celle d'ELIAS), est éprouvée par une incertitude majeure : l'incertitude du monopole de la violence légitime. L'analyse des politiques publiques selon qu'elle permet de saisir l'Etat par son action (*outputs*¹²) ou par ses *outcomes*¹³ rend compte d'une dynamique de transformation de l'Etat africain postcolonial. Au Bénin, l'approfondissement de la démocratie semble mettre indéfiniment les gouvernements successifs à l'épreuve d'une crise de la domination régaliennne de l'Etat. Les décisions gouvernementales sans contestations sont bien rares. Un constat qui suscite – non sans raison – une interrogation tout aussi banale du citoyen craintif en ces termes : que devient donc l'Etat confronté qu'il est au revers de son action publique des dirigeants ?

L'objet de notre propos est d'analyser, au moyen d'une sociologie politique de l'action publique répressive menée par les organes de l'Etat, le sort dévolu à la domination régaliennne, passage obligé pour déceler l'Etat dans ses nouvelles figures. Il s'agit, au moyen de l'observation directe et de l'analyse des faits, gestes et discours, de tester l'exercice de la domination (*Herrschaft*), qui elle, est nécessaire pour l'organisation de la vie ensemble (*Gemeinschaft*). Car, selon WEBER, l'existence de la carapace monopolistique de l'Etat réside dans la manière dont celle-ci génère l'obéissance : il n'y a pas de domination véritable sans une adhésion minimale aux formes de contrôle existantes dans une société.

Afin de rendre compte de cette dynamique, ce propos articulera deux moments. Dans un premier, nous proposons d'examiner comment la domination régaliennne de l'Etat néowébérien africain issu d'un mimétisme occidental erroné est contrariée par l'action publique gouvernementale (I). Dans un deuxième, nous entendons montrer comment les distorsions de l'action publique marquées par les compromissions de l'Etat – sa promiscuité avec le *Kpayo* – et sa démission – pénurie d'Etat – sont sources de nombreuses transformations subies par l'Etat lui-même, éprouvé qu'il est par ses multiples défigurations : ce sera le temps d'examiner comment la domination régaliennne de l'Etat néowébérien semble est éprouvée (II).

I.- La domination régaliennne contrariée

L'action gouvernementale au Bénin puise dans la panoplie épistémique sur les fondamentaux de l'Etat dans ses pales copies occidentalisées. La contractualisation d'un Etat de droit libéral en 1990 figure en effet comme moment fondateur de la soumission collective aux institutions, incarnations de l'ordre centralisateur et monopolisateur. Les institutions concourent à établir un « ordre politique » en imposant un cadre légitime ayant pour fonction d'ordonner les interactions au sein de la société¹⁴. WEBER complètera d'ailleurs en qualifiant l'Etat d'organisation à caractère institutionnel¹⁵. L'Etat, produit du génie humain, quoique critiqué par les marxistes d'être un instrument de domination et d'oppression « *symbolise néanmoins le minimum organisationnel, institutionnel convenu autour duquel s'effectue la conquête, le partage et l'exercice du pouvoir* »¹⁶. La démocratisation s'accompagne d'une légitimation de

¹² MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », in *Revue française de science politique*, 50^{ème} année, n°2, 2000, pp. 189-208.

¹³ DURAND P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

¹⁴ ALCAUD David, BOUVET Laurent, CONTAMIN Jean-Gabriel, CRETTEZ Xavier, MOREL Stéphane, ROUYER Muriel, *Dictionnaire de sciences politiques*, 2^{ème} édition, notions essentielles, enjeux et débats, grands auteurs, SIREY, 2010, p. 203.

¹⁵ WEBER Max, *Economie et société*, Trad. Paris, Plon, p. 202.

¹⁶ TRAORE Yaya, *thèse citée*, p. 83.

la mystique institutionnelle comme valeurs partagées, pourvoyeuse des ressources de domination au profit de l'élite gouvernementale. Inspirée par l'expérience néolibérale, l'architecture de l'Etat au Bénin repose sur un décalque erroné du modèle français, dans laquelle l'appareil gouvernemental est le siège des instruments de coercition.

Cependant, les instruments de domination importés sous les tropiques n'ont pas conservé l'intangibilité absolue que prétend leur conférer la théorie politique. On le constate au plus près, dans la manipulation quotidienne du fait étatique qui remet constamment en question leur validité paradigmatique. Au Bénin, la répression enclenchée *manu militari* contre l'informel et en l'occurrence contre l'essence de contrebande, illustre, à bien des égards, comment l'institution gouvernementale comme dépositaire de la domination de l'ordre étatique est régulièrement rudoyé par ses propres logiques et par la ruse des « illégaux ». Dans un contexte d'occidentalisation biaisée de la réalité étatique, l'ordre de la domination est ici mis à l'épreuve, non seulement dans la construction gouvernante de la répression comme catégorie d'action publique (1) mais aussi dans la mise en œuvre de son double monopole éliasiens (2).

1.- La répression en question : l'itinéraire heurté d'une catégorie publique

En s'inspirant des travaux de Luc BOLTANSKI¹⁷ mais aussi de bien d'autres sociologues analystes de la formation des catégories sociales¹⁸, Vincent DUBOIS résumera la construction d'une catégorie d'action publique autour du triptyque perception-jugement-action¹⁹. L'analyse de la répression contre le *Kpayo* comme catégorie d'action publique peut s'inspirer à son tour de ce mode de construction de l'objet. L'invocation de ce triplet permet de restituer l'itinéraire des agencements de la répression comme catégorie d'intervention de l'Etat. La répression en tant que forme stabilisée de politique publique dans laquelle l'intervention des gouvernements successifs, depuis le renouveau démocratique en 1990, s'exerce et se donne à voir en matière de lutte contre le carburant de contrebande est une construction historique et située²⁰. Elle est donc saisissable du point de vue de l'historicité de sa trajectoire puisque Robert SALAIS l'atteste d'ailleurs : « *les catégories propres aux politiques publiques vivent, se modifient et s'éteignent etc. selon des processus sociaux de fabrication et d'évolution, à la fois autonomes et contingents* »²¹.

a.- Réprimer en libéralisant le secteur pétrolier

La démocratisation entamée au tournant des années 1990 marquée par la mise sous étoile de l'économie dirigiste et déstructurée des chaudes années de l'autoritarisme marxiste fait simultanément pointer le paradigme libéral dispensé par le FMI et la Banque mondiale. L'économie formelle libérale brandie en Afrique comme antidote au capitalisme d'Etat fonde désormais la philosophie de l'action publique des gouvernants. Apprivoisés par les idiomes de la libéralisation, les gouvernants au Bénin s'activent à produire l'action publique répressive contre l'informel – et surtout contre le carburant de contrebande – par les canaux d'une mise en concurrence du secteur pétrolier. L'arrivée au pouvoir du

¹⁷ BOLTANSKI Luc, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Les éditions de Minuit, 1982.

¹⁸ DESROSIERES Alain et THEVENOT Laurent, *Les catégories socioprofessionnelles*, Paris, La découverte, Collection Repères, 1988, 127 p.

¹⁹ DUBOIS Vincent, *La sociologie de l'action publique, de la sociohistoire à l'observation des pratiques. Historicité de l'action publique*, PUF, 2003, pp.347-364, p. 349.

²⁰ Idem, p. 349.

²¹ SALAIS Robert, *Le Viol d'Europe : Enquête sur la disparition d'une idée*, PUF, 2013, p. 2.

président Nicéphore SOGLO, un pur produit de la doctrine libérale de l'action publique – ancien fonctionnaire de la Banque mondiale – est catalytique d'une vision d'endigement de la contrebande pétrolière par la voie de la libéralisation. Déjà ici, la politique de libéralisation comme forme indirecte ou douce de répression tranche avec l'état d'inertie voire de quasi absence de l'idée répressive patente dans les années 1980. La répression en tant que telle contre le carburant de contrebande semblait alors occuper une position marginale dans l'action gouvernementale. Pressurisés par les Programmes d'Ajustement Structurel, les gouvernants de la dernière décennie du régime militaire ne semblaient avoir d'yeux que sur les équilibres de leurs balances budgétaires, reléguant dès alors au second plan les considérations liées à la percée de l'informel et, en l'occurrence, celle du commerce illicite des produits pétroliers²². Mais aussi, l'inaction gouvernante n'instruit-elle pas davantage sur une éventuelle caution de l'ordre dirigeant – à contrecœur peut-être – à traduire une tolérance vis-à-vis d'un secteur dont l'envol s'imagine socialement comme un sérieux palliatif pour les dégraissages administratifs dans un contexte où l'Etat en transition était confronté à ses propres vanités.

Le discours libéral répressif s'accélère après le démantèlement complet de l'autoritarisme justifiant une série de jugements et d'actions émanant de l'ordre dirigeant. Les années SOGLO et KEREKOU illustrent une telle praxis gouvernementale marquée par l'édiction présidentielle d'un droit administratif de la libéralisation. La prise du décret n°95-139 du 3 mai 1995 brisant le monopole jusque-là détenu par la SONACOP²³, étendra l'importation et la distribution des produits pétroliers à des opérateurs privés. Sans doute, la formalisation de la cessation du monopole de l'entreprise d'Etat répond-elle d'une vulgate de la privatisation ambiante promue et prescrite au Bénin, comme le note Elieth EYEBIYI, par les institutions internationales²⁴. La politique de la libéralisation entamée par le président SOGLO et poursuivie par le président KEREKOU a permis le positionnement sur le marché pétrolier béninois d'une flopée de multinationales s'installant et mettant en place leurs stations-services dont CHEVRON, TOTAL, ORYX, SOLEN, TEXACO etc.

Mais la répression indirecte par voie de libéralisation se heurte à la réalité de l'Etat lui-même, promu au destin d'un libéralisme déformant et excluant toute rationalité pragmatique voire biopolitique sur la démographie consommatrice intérieure des produits pétroliers. En effet, la maîtrise problématique de la démographie et de la souveraineté positive, leviers d'action de l'Etat néowébérien en construction entre en collusion avec la prescription libérale. Une contrainte à l'action répressive fondatrice qui d'ailleurs est révélatrice, somme toute, des politiques erratiques d'un Etat à l'épreuve de la transition libérale et qui s'insère dans la foulée de la modernité politique et économique, jetant comme en pâture sur un même marché libéral privés formels que trafiquants illégaux.

Concrètement, l'arrivée sur le marché béninois des compagnies pétrolières sus-citées n'a pas comblé les lacunes d'approvisionnement des consommateurs : un faible taux de couverture de l'ensemble du territoire national avec environ une station-service pour 36. 000 habitants et brassant un rayon

²² CORNEILLE Adrien, *Encadrer le commerce de produits pétroliers : un véritable défi pour l'Etat au Bénin. Avantages et limites de la réglementation d'un trafic illicite*, Rapport d'Etude de Master 1 en Analyses économiques, Université d'Auvergne Clermont 1, 2011, pp. 14-15.

²³ Société nationale de commercialisation des produits pétroliers.

²⁴ EYEBIYI Elieth, « Etudier l'Etat à partir de l'informalité. Répressions et résistances autour du commerce informel de carburant », *Lien social et politiques*, n°76, 2016, (pp. 77-95.), p. 86.

d'environ 600 Km² avait été relevé en 2005 par MAURILLON et AFOUDA²⁵. Même les constructions par de nouveaux promoteurs agréés par l'Etat d'une dizaine de « *stations et de pompes trottoirs* »²⁶ réparties sur l'ensemble du pays n'a pu suffire à assouvir la « soif journalière des réservoirs » d'une population paupérisée en nette accroissement et poussée à la débrouille par la loi de la libéralisation. Dans ce contexte, l'informel comme invention de contournement de l'action publique libérale ou comme mode populaire d'action publique initié par les groupes sociaux subordonnés pour échapper au formalisme libéral, intelligible dans les représentations populaires contrarie l'action répressive libérale.

Les discours de légitimation de l'activité tels qu'énoncés par les vendeurs et les consommateurs illustrent les nombreuses nécessités sociales non encore résolues par la démocratie politique. La découverte de la filière de l'essence de contrebande s'énonce ainsi comme une invention et une auto-prise en charge quotidienne des populations, désabusées par les imaginaires élitaires de prospérité et l'absence d'alternatives crédibles de reconversion professionnelle et apparaît comme une dynamique individualiste de « compensations informelles » des problèmes socio-économiques laissés sur le carreau par la démocratie libérale et formelle. Les indicateurs récoltés par Bruno MONCTHO²⁷ ont mis en relief l'état des demandes sociales prégnantes dans ce secteur. Les vendeurs enquêtés dans la ville de Cotonou évoquant – par ordre d'importance – les raisons économiques, les facilités d'installation et d'écoulement et la satisfaction des clients²⁸ n'expriment pas moins les vicissitudes politico-administratives inhérentes à l'initiative privée formelle, promue par l'Etat et quasiment fermée à une frange de démunis sans grande capacité financière. Sur ce registre discursif des vendeurs où l'Etat est – paradoxalement – indexé pour, comme le déclare un enquêté, avoir « *réduit les plus pauvres à une position marginale par sa politique de libéralisation* »²⁹, l'investissement de cette forme pro-pauvre d'auto-emploi s'inscrivait dans une logique de contournement des pressions du marché libéral impitoyable. Les résistances-persistances du commerce de l'essence de contrebande découlant en effet de sa perception comme alternative d'emploi, une profession pour les sans qualifications, les désœuvrés et les chômeurs³⁰ ; mais aussi des défaillances en couverture énergétique présentes sur le territoire béninois profite davantage à la contrebande crédibilisée auprès d'un nombre grandissant de consommateurs qui déclarent s'abonner au *Kpayo* en raison de son prix imbattable par rapport aux stations formelles, à sa disponibilité (presque) sans discontinuité³¹ et au service-client rapide³².

²⁵ MAURILLON V. et AFOUDA S. A., « Le trafic illicite des produits pétroliers entre le Bénin et le Nigéria, vice ou vertu pour l'économie béninoise », Cotonou, LARES, 2005.

²⁶ Plus exactement en 2007, huit « stations et pompes trottoirs » ont été installées et complètent le réseau de distribution des stations formelles classiques SONACOP, ORYX, TOTAL, TAXACO au nombre desquels l'on peut citer : SOLEN, GASE COMPANY, BENIN PETRO, CHEVRON TEXACO, AFRI PETROL, ANOR PETROLEUM, PEGAZ, JOHAVA NISSI PETROLEUM. Voir Adrien CORNEILLE, Encadrer le commerce des produits pétroliers : un véritable défi pour l'Etat au Bénin. Avantages et limites de la réglementation d'un trafic illicite, op. cit., pp. 74 et suivants.

²⁷ MONCTHO Bruno, *Problématique de l'interdiction de la vente de carburant dans le secteur informel à Cotonou au Bénin*, Mémoire de Maîtrise en sociologie-anthropologie, Université d'Abomey-Calavi, 2009, 95 p.

²⁸ Idem, enquêtes de terrain, 2009.

²⁹ Déclaration d'un enquêté (requérant l'anonymat), membre influent du réseau des grossistes à Cotonou, entretien réalisé en octobre 2016.

³⁰ KALHOUE N. T., *Les composantes sociales et politiques de la vente de l'essence dans l'économie informelle à Cotonou*, Mémoire de Maîtrise en sociologie-anthropologie, Université d'Abomey-Calavi, 2007, p. 19.

³¹ Sauf si le Nigéria pour diverses raisons conjoncturelles ferme ses frontières. Et c'est à ces occasions que l'on assiste à une ruée débordante des populations vers les stations formelles, incapables de satisfaire la forte demande illustrées par des longues files d'attentes d'automobilistes et de motocyclistes qui pour s'approvisionner peuvent égrener une journée entière à la pompe.

³² Idem, enquêtes de terrain, 2009.

Le libéralisme se trouve alors éprouvé par ses propres avatars, faisant déchanter par la rude concurrence que ces derniers lui opposent, les opérateurs privés formels comme le remarquait Abiath OUMAROU : « *Le désenchantement en termes de rentabilité commerciale et financière a été rapide et amer. Ces institutions privées étaient, dans l'environnement de la porosité des frontières entre le Bénin et le Nigéria d'une part et de la "puissante nébuleuse mafieuse" qui coiffe ce commerce illicite, incapables de supporter la concurrence. Ces multinationales et les autres structures privées locales qui ont investi le secteur ont toutes fermé les unes après les autres* »³³.

L'action répressive libérale ne subit pas que les retors de l'informel de la contrebande pétrolière. Les déficits sociétaux les plus élémentaires des populations constamment laissés en marge par la pratique d'une macro-démocratie élitaires semblent bien pris en charge par une dynamique de diversification sectorielle de l'informel. La persistance des réseaux illicites de distribution des médicaments contrefaits illustre aussi la volonté populaire répandue d'auto-compenser les difficultés d'accès aux officines pharmaceutiques formelles d'une population largement paupérisée. Kadukpè Primaël OGBONI remarquait à cet effet qu'au tournant des années 1990, la professionnalisation et la prolifération des « pharmacies-à-ciel-ouvert », des « pharmacies de rue » ou encore « pharmacies trottoirs » s'annonça comme formes inventives de suppléance des déficits médicamenteux graves, marqués par la « *détérioration progressive des prestations fournies par les services publics de santé* » et les failles d'un « *sous-secteur pharmaceutique qui se voit confronté à une situation de rupture périodique de médicaments, faisant apparaître très tôt l'inefficacité et surtout l'incapacité des structures étatiques à assurer la distribution quantitative et qualitative de médicaments* »³⁴. Ici aussi, malgré le désengagement de l'Etat du sous-secteur de l'approvisionnement et de la distribution des médicaments notamment après la faillite de l'ONP et de la PHARMAPRO³⁵, les officines pharmaceutiques formelles restent encore des luxes réservés à une classe minoritaire de privilégiés au pouvoir d'achat plus ou moins prospère.

A l'évidence, les réseaux informels d'approvisionnement et de redistribution d'essence frelatée tout comme de médicaments contrefaits, tapis dans le bas peuple semblent s'auto-introniser en se forgeant la légitimité d'être ces étranges concurrents du circuit formel, redoutables et imbattables sur le double plan accessibilité-prix : « *la qualité, nous on s'en fout, on dit que les turcs (allusion à l'essence Kpayo et aux médicaments de rue) coûtent moins chers et on en trouve un peu partout, à tous les coins de rue et vous dites quoi ?* »³⁶, nous laissa entendre, non sans cynisme, un consommateur endurci des deux ressources incriminées. Sous ce rapport accessibilité-prix, les pharmacies et les entreprises pétrolières formelles auront fort à faire pour reconquérir ce différentiel. L'Etat libéral, devenu régulateur semble confronté au dilemme de la répression implicite par la voie de la libéralisation.

b.- Réprimer par la violence : l'usage du droit et des institutions

³³ OUMAROU Abiath, *Traitement médiatique de la lutte contre l'essence de contrebande au Bénin de 2006 à 2013 sur la télévision nationale : impact sur le trafic*, Mémoire de Master 2, Institut des métiers de l'audiovisuel, Cotonou, 2013, p. 15.

³⁴ OGBONI Primaël Kadukpè, *L'internationalisation de l'informel au Bénin : l'exemple du trafic de médicaments contrefaits*, Master en Science politique, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2015, p. 20.

³⁵ Deux structures de l'Etat qui seront remplacées par la Centrale d'achat des médicaments essentiels et consommables médicaux (CAME).

³⁶ Entretien avec ABATTAN Guillaume, citoyen, habitant l'arrondissement de Godomey, une banlieue de Cotonou, réalisé le 15 septembre 2016.

Dépassé par les effets pervers de la libéralisation, les gouvernants vont procéder à des réaménagements prétoriens du droit administratif et institutionnel de la répression en le faisant glisser du registre indirect vers un autre plus direct et violent marqué par l'usage de la contrainte physique légitime dont est tributaire l'Etat wébérien. Ainsi, la perception de la violence légitime de l'Etat comme levier de l'action publique va en effet conduire les gouvernants béninois à penser et agir exclusivement en termes violents. Ainsi, la mise en place d'une agence répressive à travers l'arrêté interministériel n° 16/MICPE/MFE/DC/SG portant création le 19 octobre 2001 de la Commission nationale chargée de l'assainissement du marché intérieur des produits pétroliers raffinés et leurs dérivés dénommée en acronyme CONAMIP va mettre officiellement en lumière l'état d'une résurrection de l'esprit prétorien, téléguidant les conduites des dirigeants en matière d'action publique. Ceci était déjà perceptible dans un vieux combat, celui mené contre les faux médicaments ; combat tout aussi répressif, il illustre par une éloquence remarquable l'affirmation hégémonique de l'action publique telle que formulée par l'Etat. Ici aussi, le recours à un arsenal juridique et structurel de répression exhibe constamment l'Etat en action à travers ces séries-spectacles de course-poursuites entre forces de l'ordre et commerçants de faux médicaments autour d'*Adjégounlé*³⁷, au sein du grand marché de *Dantokpa*³⁸.

Par ailleurs, le recours à la force contre le *Kpayo* permet une évaluation de l'obéissance, mise en relief au travers d'un procédé de fabrique du dispositif de la légalité gouvernementale devant fonder l'action répressive et justifiée par le rappel constant de la légitimité électorale des dirigeants dans les actes administratifs. La référence à la décision de la Cour constitutionnelle portant proclamation le 3 avril 2001 des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 22 mars 2001 puis au décret n°2001-170 du 7 mai 2001 portant composition du gouvernement font figure de l'affirmation de cette légitimité électorale dont l'usage viserait à marquer l'action publique répressive comme une action de domination légitime et conduite par des agents de l'Etat suffisamment représentatifs. Cependant, cette manière pour les élus d'affirmer leur légitimité en tant qu'elle s'inscrit dans une dynamique de démonstration supplémentaire de leur régularité paraît traduire le risque prospecté de la répression violente. Elle est illustrative des contingences qu'imposent une représentation violente de l'action publique conduite par les agents de l'Etat en période de démocratisation. Dans un contexte de démocratie plus ou moins routinisée, la justification supplémentaire de la légitimité des élus par des références aux décisions constitutionnelles et réglementaires sont révélateurs d'un manque de capital-crédit des élites. Elle semble au contraire apporter la preuve d'un « défaut d'assurance » dans la conduite de l'action publique traduisant l'existence d'arrière-pensées sociologiques dans le rapport gouvernants-gouvernés. Carl SCHMITT disait que « *l'Etat gouvernemental possède, dans la personne de son ou de ses chefs, toutes les vertus de la représentation* »³⁹. La volonté marquée de recourir à la légitimité électorale justifierait-elle ainsi que le gouvernement s'inscrive dans le registre d'une conception de l'action publique en démocratie comme domination d'une catégorie habileté à le faire? Autrement, les références sont-elles le signe d'une confiscation de l'action publique par la minorité oligarchique gouvernementale promue à se servir des principes démocratiques pour donner un seau de légitimité à ces agissements? Peut-on, parce qu'on est

³⁷ Lieu d'entreposage et de livraison en gros des médicaments contrefaits venus du Nigéria, véritable bazar pharmaceutique, il a longtemps fait l'objet de démantèlement sans succès de l'Etat central.

³⁸ Le gouvernement a déployé une opération musclée en février 2017 afin de démanteler le réseau de distribution des médicaments contrefaits. La répression policière si elle est relativement réussie – puisque coïncidant avec les opérations de libération de l'espace public – n'est pas moins contestée dans la mesure d'autres réseaux parallèles de distribution tentent de pérenniser le secteur. Le plus grand marché du Bénin, considéré comme l'un des plus grands d'ailleurs de l'Afrique de l'Ouest.

³⁹ SCHMITT Carl, *Du politique*, Paris, PARDES, 1990, p. 47.

élu dans le Bénin du « nouveau démocratique », recourir efficacement à l'action répressive systématique même dans un domaine identifié comme porteur d'énormes risques sociétaux ? L'éternelle traque infructueuse menée depuis des lustres par les autorités béninoises contre la vente de faux médicaments ou les multiples campagnes sans succès initiées par les autorités préfectorales et municipales pour déguerpir les occupants illégaux des abords des routes ou des marchés illustre l'effritement symbolique du capital répressif de la classe dirigeante, la *ruling class* de Gaetano MOSCA. Dans une vision élitiste de la démocratie nécessairement marquée par l'existence d'une relation dialectique entre la classe dirigeante et la classe dirigée, l'auteur italien aura certainement raison de penser la société démocratique comme une société composée d'une première classe, minoritaire, qui monopolise le pouvoir et profite de ses avantages et pourrait être nuancée quant à l'idée de considérer qu'une deuxième classe, majoritaire, est dirigée et commandée par la première d'une manière plus ou moins légale, plus ou moins arbitraire ou violente⁴⁰. Au Bénin, l'invocation expresse de la légitimité et de la légalité par la bureaucratie élitaire dans l'énonciation monopoliste du droit administratif répressif n'emporte pas imposition d'office aux populations des valeurs et représentations gouvernementales en matière d'action publique, qui plus est répressive. L'adhésion populaire aux mesures répressives unilatérales et non concertées comme marque de recherche d'obéissance et de docilité des gouvernés pose ainsi problème en contexte de démocratisation et suggère d'interroger les nouvelles cultures de la citoyenneté (on le verra). Au surplus, l'édiction unilatérale de l'action publique de répression violente par l'ordre d'en « haut » n'encourt-elle pas davantage des risques de colportage des défaillances au sein même de la machine répressive ?

Une telle évidence illustrant le haut risque du projet de répression violente semble subsister dans le montage juridico-structurel de l'agence chargée de la répression, la CONAMIP. La conception bicéphale de l'autorité de commandement met en relief la complexité résiduelle de la bureaucratie centrale dans la stratégie d'affirmation de la domination. Selon l'article 3 de l'arrêté interministériel qui crée la CONAMIP, c'est le ministre de l'industrie, du commerce et de la promotion de l'emploi qui préside la commission répressive notamment au sein de son organe oligarchique élargi, producteur des décisions et où siègent les huit ministres ainsi que les sociétés pétrolières⁴¹ légales admises au sein de la commission. Par contre, l'institution d'une Cellule opérationnelle au terme de l'article 5 participe à la fois d'une restriction et d'une spécialisation de l'action répressive. En cas de besoin en effet, ce sont les ministres des finances, de l'intérieur et de la défense nationale qui se chargent dès lors « *d'exécuter les mandats spéciaux à lui confiés par la commission et de lui en rendre compte* »⁴². Ici comme on le constate, le ministre de l'Intérieur n'est pas l'autorité suprême de l'agence répressive et n'agit *in fine* que sur instruction du ministre du commerce, président de l'autorité répressive. Une telle production normative délimitant et hiérarchisant les surfaces de compétences au sein de la CONAMIP n'est pas naïve. Elle semble vouloir traduire une prudence de l'organe répressif face aux prédispositions populaires historiques marquées par les relations souvent tendues entre les ministres de l'Intérieur, zéloteurs impénitents des régimes et les populations hargneuses, constamment résignées par l'esprit prétorien.

⁴⁰ MOSCA Gaetano, cité par TINE Antoine, « Elites politiques et démocratisation au Sénégal. Pour une lecture néo-machiavélienne », in ANNAN-YEO E., (Sous la dir.), *Démocratie et développement en Afrique de l'Ouest. Mythe et réalité*, Dakar, CODESRIA, 2005, pp. 127-152.

⁴¹ Les sociétés pétrolières légalement constituées sont admises en effet comme membres de la CONAMIP, cf. article 3 de l'arrêté interministériel.

⁴² Cf. art. 4 de l'arrêté interministériel cité supra.

Pourtant, le retrait à l'autorité en charge de l'Intérieur du contrôle de l'agence répressive ne constitue guère la panacée.

Enfin, « l'interministérialisation » de l'agence répressive traduit la pathologie structurelle caractérisant l'usage de la violence en contexte de démocratisation. L'implication ministérielle multiple pouvant ainsi traduire autant les nécessités fonctionnelles qu'une logique de consolidation des forces administratives en même temps qu'une volonté d'anticiper sur des craintes de résistances. La complémentarité gouvernementale solidaire dans la construction du monopole de la puissance publique justifie ce souci de prévention des réticences à travers la dissuasion par un appareil administratif impressionnant. La multi-implication des ministères telle qu'illustrée par l'article 3 de l'arrêté interministériel exprime l'élargissement du champ de l'autorité répressive. Mieux, la multi-composition de l'autorité répressive rend davantage compte de la quête d'une soumission incertaine à l'autorité et une conduite pragmatique de la domination marquée dans une certaine mesure par une prescription du droit administratif hautement dissuasif. L'hyperministérialisation de l'agence répressive visant ainsi à produire en dernier ressort une sorte de « légalité de la peur »⁴³. L'effet de dissuasion voire de soumission recherché traduit un réalisme gouvernemental quant aux prédispositions des acteurs à la réticence des décisions et justifiant ainsi un déploiement ministériel intensif à raison de huit ministres⁴⁴.

2.- Les épreuves du monopole éliasien

L'Etat, cette entité énigmatique, fiction juridique diront certains, reste cependant une manifestation effective, palpable et concrète. Dans son analyse de la sociogenèse de l'Etat en Occident, Norbert ELIAS parle de la « loi du monopole » par laquelle est rendue possible la confiscation des moyens militaires et fiscaux par l'Etat. Processus de monopolisation, la disposition des moyens militaires et la levée d'impôt sont retirés au particulier pour ne relever que du domaine exclusif du pouvoir social central⁴⁵. Selon ELIAS, les deux monopoles – monopole fiscal et monopole militaire et policier – se renforcent mutuellement, l'un étant inconcevable sans l'autre⁴⁶. La situation coloniale comme mixture, articulation et désarticulation des ordres étatiques occidentaux et traditionnels était un canal de légitimation des deux monopoles en Afrique. La génétique de l'Etat au Bénin s'en accommode d'ailleurs à merveille. Le processus d'étatisation en tant que « *sociogenèse de la formation du monopole étatique* »⁴⁷ comme le préfère Luc SINDJOUN prend également en compte l'ordre d'imposition et de la violence physique légitime pour se consolider. De fait, la libéralisation politique est un créneau pour tester les épreuves des deux monopoles éliasien, d'autant qu'aujourd'hui plus qu'hier, la question de la levée d'impôt soulevée par le gouvernement de président Patrice TALON et celle de la force policière comme armes de répression brandies contre le trafic et le commerce du *Kpayo* par ses prédécesseurs Mathieu KERKOU et Boni YAYI, est plus que jamais en débats dans le Bénin du « renouveau

⁴³ BIPOUM WOUM Joseph-Marie, Recherche sur les aspects actuels de la réception du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire d'expression française : le cas du Cameroun, RJPIC, n°3, 1972 (359-388), p. 381.

⁴⁴ Le Ministre de l'industrie, du commerce et de la promotion de l'emploi, le Ministre des finances et de l'économie, le Ministre de la santé publique, le Ministre de la communication et de la promotion des technologies nouvelles, le Ministre de l'intérieur, de la sécurité et de la décentralisation, le Ministre de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme, le Ministre des mines, de l'énergie et de l'hydraulique et le Ministre d'Etat chargé de la défense nationale, cf. article 3 de l'arrêté interministériel n°16/MICPE/MFE/DC/SG portant création de la CONAMIP du 19 octobre 2001.

⁴⁵ ELIAS Norbert, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Caléman Lévy, 1977, p. 23.

⁴⁶ Idem, p. 25.

⁴⁷ SINDJOUN Luc, *Construction et déconstruction locales de l'ordre politique au Cameroun. La sociogenèse de l'Etat*, Thèse d'Etat, Université de Yaoundé II, 1994, p. 45.

démocratique ». Les résistances populaires opposées aux prescriptions gouvernementales dans la lutte menée contre l'essence de contrebande mettent en lumière une crise du monopole de l'action publique (a) et révèlent ainsi les pièges de la répression prétorienne (b) dans le Bénin post-autoritaire.

a.-) L'effritement du monopole centralisateur de l'action publique

Le monopole centralisateur de l'action publique découle d'une conception néowébérienne de l'Etat. L'Etat néowébérien ou éliasiens – les deux sont pareils puisque BOURDIEU⁴⁸ place d'ailleurs ELIAS dans la filiation de WEBER – fait en effet irrédudiblement prédominer les logiques de recherche de ressources matérielles et symboliques en vue d'assurer sa survie⁴⁹. Moyens d'actions privilégiées, la pression fiscale et la violence physique légitime constituent les leviers de préservation de la domination étatique. Une telle conception de l'Etat comme religion du progrès et de la modernité cimente fortement au Bénin les imaginaires du corps gouvernemental sur l'action publique et restitue l'idée de l'Etat selon la logique de l'« Etat fort », de l'« Etat puissant », de l'« Etat omnipotent et formel » auquel rien ne peut résister.

De telles représentations néowébériennes conduisent l'ordre dirigeant béninois à identifier l'informel pétrolier – mais aussi l'informel tout court – comme une déviance sociale, économique et fiscale, menaçant de ce part l'Etat et ses politiques publiques. Contre les nombreuses thèses valorisant l'ancrage sociétal de l'économie informelle dans les dynamiques d'étatisation au Sud⁵⁰, l'action publique au Bénin semble indéfiniment aux prises avec l'informel, prisonnière qu'elle est d'une perception gouvernante désobligeante à l'égard de ce secteur. Le constat d'Elieth EYEBIYI sembla résumer ce qui aurait pu constituer le substrat de la représentation néowébérienne de l'action publique au Bénin : « *l'informel constitue, de part son caractère insaisissable, une défiance aux normes et aux règles établies par le pouvoir politique et économique. Son expansion affaiblit les marges financières de l'Etat et restreint sa capacité de contrôle.* »⁵¹. La compréhension des logiques et des agissements des représentants de la bureaucratie étatique centrale en matière de répression du commerce illicite du carburant de contrebande suppose d'intégrer l'économie de l'action publique gouvernementale comme produit comportemental découlant de cet ordre néowébérien de l'Etat. L'informel est perçu par l'Etat comme une menace redoutable à son économie formelle, argument aidant d'ailleurs l'Etat à justifier ses difficultés, ses errements voire ses incapacités en matière de fourniture de service public à ses administrés. Cela est plus encore attesté dans le discours scientifique : « *la montée en puissance de l'informel dans les sociétés de Suds, et peut-être de celles du Nord, contrarie ce projet étatique d'extraction de ressources... L'économie moderne, à qui échappent les flux de l'économie informelle, postule en réaction, l'informel comme une déviance économique et sociale, une transgression des règles formelles* »⁵². La perception par l'Etat du commerce du carburant de contrebande comme déviance fiscale justifie l'Etat en action⁵³ ou l'Etat en intervention⁵⁴, prompt à recourir, de manière monopoliste, à une batterie de mesures tendant à

⁴⁸ BOURDIEU Pierre, *Sur l'Etat*. Cours au Collège de France (1989-1992), Paris, Seuil, 2012, p. 196.

⁴⁹ EYEBIYI Elieth, art. cit. p. 79.

⁵⁰ Voir notamment CHARMES Jacques, « Débat actuel sur le secteur informel », *Tiers-Monde*, 28, 112, 1987, pp. 855-875 ; HART Keith, *Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana*, *The Journal of Modern African Studies*, 11, 1, 1973, pp. 61-89.

⁵¹ EYEBIYI Elieth, op. cit., p. 79.

⁵² Idem, p. 79.

⁵³ HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand COLIN, coll. « U sociologie », 2008, p.

7.

⁵⁴ Idem, p. 18.

mettre en valeur la suprématie de la puissance publique régaliennne. L'action ou l'intervention justifie d'une rationalisation de l'action publique visant à présenter la lutte menée comme une lutte légitime fondée sur une décision tout aussi rationnelle⁵⁵.

Au Bénin, l'orchestration gouvernante du discours peu flatteur sur le carburant de contrebande arbore une vision organisationnelle et institutionnelle, découlant d'une critique par « le haut » et d'une formulation de « l'action publique autoritaire ». Ce faisant, l'édiction de l'action publique en direction du *Kpayo* par « la haute administration » minorise les logiques d'acteurs et promeut l'affirmation autoritaire des politiques gouvernementales en matière de répression. Recourir à la levée d'impôt sur le *Kpayo* comme stratégie de son éradication, formule taraudant l'esprit gouvernemental, semble une question discutable, notamment par les contre-effets et l'improbabilité matérielle de son succès.

L'improbabilité matérielle de la répression par la mesure de taxation est illustrée par l'effritement du monopole dirigeant de l'action publique, compromettant, structurellement, la mise en œuvre d'une action centralisatrice de ponction fiscale. Toute prescription fiscale émanant de l'Etat central semble problématique dans un contexte d'insuffisance d'Etat, non de faillite d'Etat⁵⁶, où les recettes fiscales issues du commerce transfrontalier du carburant restent autant une invention pour les administrations locales en vue de financer leur budget⁵⁷. La compromission de l'édiction gouvernementale de l'action publique de taxation est traversée par trois contingences : l'enjeu géopolitique que constitue la fiscalité du *Kpayo* entre l'Etat central et les administrations locales, l'entorse à la lutte gouvernementale implicitement dressée par les administrations locales puis le piège de la taxe elle-même comme action répressive.

D'abord, l'enjeu géopolitique de la répression est marqué par la convoitise croisée entre le gouvernement et les communes autour de la fiscalité du *Kpayo*. La décentralisation poussive mais structurellement appauvrissante traduite par la faiblesse criarde des ressources financières directes allouées par l'Etat central, rend les administrations locales très inventives en matière de mobilisation de ressources. L'économie locale est, en grande partie, financée par les taxes prélevées sur l'essence de contrebande – et sur d'autres produits officiellement prohibés – et est constitutive d'une « *variable majeure d'équilibre des comptes et de maintien en apnée de ces communes* »⁵⁸. La représentation néowébérienne de l'action de taxation de l'essence de contrebande par l'Etat central, politique régaliennne préemptive puisqu'empreinte d'une logique de domination et d'imposition des prescriptions décisionnelles de l'administration centrale, heurte ainsi littéralement les logiques de l'économie locale condamnées, elles aussi, à fonder leur survie sur des ressources puisées de l'informel. A dire vrai, l'informel constitue par cet ancrage sociétal ainsi attesté – en dépit de sa perception comme une déviante par l'Etat – un enjeu géopolitique, faisant échafauder en filigrane, des luttes feutrées entre l'appareil

⁵⁵ L'analyse rationnelle des politiques publiques s'inscrit en effet dans le modèle rationnel des « *policy sciences* » dont l'ambition est de rechercher l'efficacité des décisions c'est-à-dire la prise par les dirigeants de décisions considérées *a priori* comme bonnes.

⁵⁶ Contre la thèse de l'Etat en faillite, incapable, en crise, comme celle développée par NJIFFEN (2014), nous entendons ici privilégier celle d'un Etat à l'épreuve refusant ainsi de soumettre l'Etat au tribunal de ses pathologies structurelles qui, en Afrique comme ailleurs,

⁵⁷ Cela est d'autant plus réel que les communes disposant d'un accès fluvial au Nigéria sont mieux pourvues en taxes issus du commerce du carburant de contrebande. Plusieurs sources indiquent que les taxes perçues par les communes et les municipalités sur les flux entrants de carburant de contrebande peuvent constituer jusqu'à 40% de leur budget, voir EYEBIYI Elieth, « Etudier l'Etat à partir de l'informalité... », art. cit., p. 79.

⁵⁸ Idem, p. 79.

bureaucratique de l'Etat central et les administrations locales, véritables profiteuses de la manne contrebandière. Cette cristallisation bipolarisée, tripolarisée – si l'on inclue les acteurs eux-mêmes – voire multipolarisée – si l'on prend en compte le nombre infini d'acteurs sous-jacents – autour de l'enjeu contrebandier contrevient à une formulation gouvernementalisée de l'action publique, excluant la prise en compte des facteurs sociologiques dans l'analyse des politiques publiques.

Ensuite, le projet d'une prescription gouvernementale de la répression semble en butte à l'entorse indirectement opposée par les élus locaux issus des milieux contrebandiers ou ceux d'entre eux ayant connu le succès électoral grâce à l'appui des suffrages des trafiquants. Ici, l'action gouvernante semble maîtrisée d'avance par l'obésité des rapports clientélistes au sein de l'espace public local caractérisée par une intégration poussée entre le corps élitaire local et les acteurs du carburant de contrebande. L'effritement du monopole étatique est d'autant plus visible que les ressources fiscales issues du trafic informel du carburant constituent à l'heure actuelle l'essentiel des ressources arrondissant les budgets de certaines communes enclavées⁵⁹, disposant d'un accès fluvial au Nigéria. De plus, les marges de manœuvre de l'intervention de l'Etat sont réduites par les prédispositions rentières habituelles des opérateurs informels. Par leur effectif sans cesse croissant⁶⁰ et les années d'expérience cumulées dans le métier, ils craignent une modification de leur « rente professionnalisée » et opposent des réticences à la formule de reconversion préconisée par l'Etat.

Enfin, la mesure de taxation s'avère un gros piège pour l'Etat. La perception populaire semble difficilement imaginer l'imposition par l'Etat d'un commerce illicite qui, par ces échappées belles aux cordons douaniers, infiltre les cadres légaux et conventionnels d'entrée et de sortie des produits, défiant fiscalité, économie formelle et sécurité humaine. Taxer le *Kpayo* reviendrait pour l'Etat à légaliser l'illicite, véritable piège tendant à faire succomber l'Etat aux visées totalisantes de l'informel. L'imposition des drogues douces telles que l'alcool et la cigarette dans certains pays, produits à caractère illégal, n'a pas freiné les entrées quantitatives de ces produits sur les territoires, posant d'importants problèmes à l'ordre et à la sécurité socio-sanitaire à travers une soumission populaire à l'addiction nicotinique et éthylique.

En résumé, l'opérationnalisation des politiques publiques en tant que « *programmes d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales* »⁶¹, exclusivement dictées par le sommet, est de plus en plus battue en brèche par la vulgate des agences internationales en contexte de démocratisation. La représentation autoritaire de l'action publique en matière fiscale est davantage sujette à caution et s'en trouve violemment critiquée en raison de la jonction fréquente non seulement entre sphère publique et sphère privée, de l'exigence d'une implication des acteurs-cibles en vue d'une recherche d'efficacité mais surtout en raison d'un défaut de traçabilité qu'impose cependant la recherche de transparence. John IGUE montra comment « *le rôle de la fiscalité comme moyen de prélèvement et de fonctionnement de l'Etat colonial, (...) a rendu non transparentes même les activités dites formelles* »⁶².

⁵⁹ Des sources indiquent particulièrement que les taxes perçues par les communes et municipalités sur les flux entrants de carburant de contrebande peuvent constituer jusqu'à 40% de leur budget. Voir EYEBIYI Elieth, « Etudier l'Etat à partir de l'informalité... », art. cit., p. 79.

⁶⁰ En l'absence des chiffres officiels précis, le discours politique se contente de balancer dans l'opinion publique 500.000 contrebandiers toutes catégories confondues, chiffre qui représenterait l'effectif des acteurs.

⁶¹ THOENIG Jean-Claude, « Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique ». DANIEL Filâtre et DE TERSSAC Gilbert. *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Octarès, pp.285-306, 2005.

⁶² IGUE John, cité par EYEBIYI Elieth, « Etudier l'Etat à partir de l'informalité... », art. cit., p. 79.

Ce faisant, l'action publique uniquement teinté des imaginaires gouvernementaux met parfois à l'épreuve le monopole étatique notamment dans des contextes où la démocratie menée par l'élite oligarchique gouvernante fait l'objet d'une décrédibilisation populaire. Ici se déploie un corpus alléchant de la critique de l'Etat : « Etat irresponsable », « Etat corrompu », « Etat affamant ses fils », « démocratie sans nourriture » etc.

L'édition de l'action publique marquée d'un sceau autoritaire tendant à sublimer la centralité de l'Etat, surtout en matière répressive, contrarie l'action publique elle-même. L'Etat, qui lui aussi, essuie les revers du néolibéralisme et du capitalisme triomphant, passant de l'effritement progressif de sa fonction régaliennne à celle régulatrice, croit devoir reprendre du poil de la bête pour sonner la charge des « illégaux » : c'est la renaissance de l'Etat néowébérien malgré les récriminations, à l'œuvre dans un Bénin serré jusqu'au cou par l'informel grandissant. L'improbabilité du succès de la répression de l'essence de contrebande telle que menée actuellement à grand renfort médiatique au Bénin à quelque chose à voir avec cet Etat dont le monopole centralisateur de l'action publique s'est effritée, dont l'audace régaliennne est éprouvée, voire réprouvée mais qui, au demeurant, s'obstinera en digne détenteur de la violence légitime, à survivre à l'informel en utilisant tous les moyens dont il dispose pour tenter de l'extirper de la vie sociale. Cette logique de survivance de l'Etat néowébérien justifie les traques violentes contre le *Kpayo* dans les rues et auxquelles s'opposent des résistances populaires.

b.-) La délégitimation de la répression prétorienne

Conséquence logique d'une perception néowébérienne (ou éliasienne) de l'action publique, la démarche gouvernementale ne consistera qu'en une promotion prétorienne de la puissance publique en matière répressive. C'est la mise en œuvre de ce que Max WEBER appelle *Macht* c'est-à-dire « toute chance de faire triompher au sein d'une relation sociale sa propre volonté, même contre des résistances, peu importe sur quoi repose cette chance »⁶³. Ici, l'Etat est mu par un profond désir d'exhibitionnisme et d'extravagance et s'active à cet effet à montrer sur la place publique la robustesse de ses muscles (voir annexe 1). Ces séquences impudiques de mise en scène de l'Etat central sont illustrées par les multiples descentes musclées et sporadiques exécutés sur mandats spéciaux des autorités de la hiérarchie policière, militaire et douanière en vue de démanteler les marchands illégaux et geler leurs commerces. La démarche gouvernante de répression prétorienne est illustrée par exemple à travers l'ultimatum officiellement lancé dès le début du mois de janvier 2013 par le président Boni YAYI, débouchant sur des avertissements de la haute hiérarchie militaire suivis, quelques jours plus tard, de l'action répressive des forces de l'ordre sur le terrain. C'est le Chef d'Etat-major lui-même qui, après une audience avec le président de la République, annonça devant les caméras des chaînes de télévision les couleurs de la campagne répressive, invitant « les contrebandiers à finir avec leur stock en réserve et de ne point s'approvisionner à nouveau au risque d'avoir à faire à ses hommes »⁶⁴. La répression prétorienne pourrait certes intégrer la dernière étape du processus répressif, celle ultime de la rupture du dialogue concerté entre l'autorité publique et les différents acteurs. Pourtant le schéma historicisé – certes digne d'intérêt – marquant une étanchéité entre les différents modes de répression⁶⁵ suivant les régimes est

⁶³ WEBER Max, *Economie et société*, 1922, Chap. I, Paragraphe 16.

⁶⁴ Rapporté par Janvier YAHOUÉDEHOU sur son blog, www.yahouedehou.org

⁶⁵ Elieth EYEBIYI nota à cet égard trois phases dans la répression gouvernementale contre le carburant de contrebande : la phase administrative correspondant à la période du président Mathieu KEREKOU et marquée par la mise en place de l'arsenal juridique (décrets, action de libéralisation et de régulation du secteur pétrolier), la phase de transition marquée par la mise en place d'institutions et de structures restées inopérantes (qu'il identifie à la période correspondant au premier mandat du

contestable. En effet, la répression prétorienne – comme on le verra – n'est pas singulière au gouvernement du président Boni YAYI. Elle apparaît transversale aux régimes et met en lumière les chevauchements entre modes de répression brouillant dès lors les bornes posées par Elieth EYEBIYI.

L'affirmation gouvernementale de la répression prétorienne restitue l'économie des prédispositions au sein de l'univers intime et secret des décideurs, constamment traversé par des « logiques irréductibles »⁶⁶ de l'action publique dont parlait Vincent DUBOIS. Mais aussi, elle s'offre comme un excellent site d'appréciation de la représentation dirigiste de la répression comme « force » ou « contrainte » physique, excluant tout discours conciliant avec les acteurs récidivistes et le caractère réductionniste de l'action publique. Des imaginaires répressifs nourris par l'usage de la force policière démontrent, bien delà des visées néowébériennes de l'Etat, des marques de survivances hégémoniques de l'action publique tirés des reliquats de l'*habitus* autoritaire en tant que conscience gouvernante intériorisée, en tant que mode de penser et d'agir, récupérés sur les traces résiduelles de l'autoritarisme mal incinéré. En Afrique, le recours systématique voire abusif au réflexe prétorien par les ordres gouvernants semble d'un ressort héréditaire. En discutant la démocratisation comme mutations de la culture du pouvoir, ROBINSON n'est pas sans réaliser l'« absolue incomplète » de l'esprit autoritaire marqué par les survivances de ses *habitus*⁶⁷ que la vigilance d'Achille MBEMBE viendra attester dans une certaine mesure : la démocratie de l'action publique – sur le point notamment des moyens et des fins de leurs administrations – reste en Afrique un horizon.

Pourtant, la représentation de l'action publique comme action exclusivement secrétée par la rationalité prétorienne émanant de l'ordre étatique de commandement se heurte à la résistance et à la ruse de la raison populaire et met en lumière sa délégitimation. L'ordre public auréolé en Afrique de la violence politique⁶⁸, soumis à la critique populaire lors des démocratisations fait face à un rejet permanent, marqué par des actions de contestations matérielles et symboliques de l'autorité publique. L'analyse de la délégitimation de la répression prétorienne sous le prisme de la libéralisation politique et de l'élargissement de l'espace des libertés publiques permet de voir comment se joue dans les logiques contrebandières de résistance, une crise de la dialectique de l'obéissance/désobéissance.

Chèrement acquise « au prix de hautes luttes » comme aiment bien souvent à le marteler les syndicalistes à l'affût de la moindre dérive autoritaire des régimes, la liberté au Bénin ne semble plus aujourd'hui cependant un luxe pour le citoyen ordinaire. La rue étant systématiquement devenue le lieu des vacarmes et des encombrements des mouvements spontanés divers, ces « porteurs de bandeaux rouges » qui agitent chaque jour sur la place publique un nombre infini de revendications. Le constituant de 1990, mu par le désir de satisfaire « *ce besoin de liberté et de justice (...) apparu comme essentiel pour*

président Boni YAYI (2006-2011) puis la phase violente marquée par l'intervention des forces de sécurité (correspondant au second mandat du président Boni YAYI). Le manque de moyens invoqué pour justifier l'inaction des structures répressives pendant le premier quinquennat du président Boni YAYI semble fallacieux dans un contexte de remise en jeu du mandat du chef de l'Etat où la lutte contre les contrebandiers constitue un enjeu de l'élection présidentielle de 2011.

⁶⁶ DUBOIS Vincent, « La sociologie de l'action publique : de la sociohistoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) », in CURAPP, *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, pp. 347-364.

⁶⁸ BELOMO ESSONO Pélégie Chantal, *L'ordre et la sécurité publics dans la construction de l'Etat au Cameroun*, Thèse de Doctorat en science politique, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2007, *French*, p. 13.

tous Béninois qui s'élève contre la dictature, les passe-droits et les injustices »⁶⁹, en avait finalement fait une ressource banalisée contenue dans « un Etat de droit de type libéral, démocratique, fondé sur la liberté politique »⁷⁰. Le préambule de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 avait en effet jeté les bases d'un « Etat de droit et de démocratie pluraliste dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garanties, protégées et promues comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque Béninois dans toutes ses dimensions temporelle, culturelle et spirituelle... »⁷¹. La soif de liberté, ultime prétexte de mise en déroute de l'ordre autoritaire militaro-marxiste semble cependant à l'épreuve de sa réappropriation. La rupture avec la culture civique de docilité et de soumission des gouvernés⁷² et l'amorce d'une culture civique de la protestation, de la citoyenneté active⁷³ s'énonce sous forme d'une systématisation du « non » au régime, au nom de la liberté et de la démocratie.

L'option d'une libéralisation excessive telle que confirmée par l'article 25 de la constitution semble inscrire l'espace public au cœur d'un glissement comportemental consistant à réinvestir de nouvelles formes de cultures civiques⁷⁴ de violence marquées par le retrait de l'allégeance citoyenne à l'obéissance étatique et l'usage pervers de la désobéissance. Les campagnes répressives menées par la CONAMIP débouchant sur des affrontements récurrents entre populations et force de l'ordre illustrent non seulement la crise de l'obéissance wébérienne comme élément de soumission à l'Etat mais aussi celle de la désobéissance comme forme de dénonciation réfléchie de l'injustice en démocratie. John RAWLS envisageait certes la possibilité de la désobéissance civile dans le cadre d'un « Etat démocratique plus ou moins juste pour les citoyens »⁷⁵ mais l'énonce comme un « acte non violent, décidé en conscience... contraire à la loi et accompli le plus souvent pour amener un changement dans la loi ou bien dans la politique du gouvernement »⁷⁶. La désobéissance civile supposerait dans cette perspective une éthique de la civilisation de l'acte protestataire avec laquelle transigent les procédés violents et spontanés orchestrés par les contrebandiers à l'encontre de la puissance régaliennne de l'Etat.

Or, on le voit, l'usage de la violence populaire contre l'agence répressive traduisant une crise de l'obéissance/désobéissance marqué par un écart sensible avec l'éthique rawlsienne de la désobéissance a été mis en exergue depuis la mise en place de l'agence répressive en 2001. Les scènes d'affrontement au bilan funeste entre contrebandiers et forces de l'ordre sont les sites d'observation de la crise comme ce fut le cas lors de la descente musclée de la CONAMIP le 15 mai 2013 afin de procéder aux saisies de toute marchandise contrebandière dans les villes de Porto-Novo et de Sème-Kpodji, soldée par deux morts, de nombreux blessés et dégâts matériels graves⁷⁷. Dans ces deux villes frontalières du Nigéria, considérées comme des « sièges » du commerce de l'essence de contrebande, la CONAMIP effectue souvent sur instruction de l'autorité des tournées répressives sporadiques. L'opération de mai 2013 avait tourné au drame après que « vendeurs et trafiquants de produits pétroliers de contrebande ont envahi les rues de

⁶⁹ AHANHANZO-GLELE Maurice, « Le Bénin », in CONAC Gérard (Sous la dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, (pp. 174-177), p. 174.

⁷⁰ Idem, p. 174.

⁷¹ Idem, p. 174.

⁷² MBEMBE Achille, « Provisionnal notes on the postcolony », *Africa*, 62 (1), 1992, pp. 3-37.

⁷³ LAFARGUE Jérôme, *Contestations démocratiques*, Paris, Karthala/IFRA, 1996, p. 109.

⁷⁴ ALOMND Gabriel et VERBA Sydney, *The civic culture. Political attitudes and Democracy in five nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963,

⁷⁵ RAWLS John, *Théorie de la justice*, § 57.

⁷⁶ Idem, § 57.

⁷⁷ Adjinakou, 16 mai 2013.

Porto-Novo pour protester contre les saisies de l'essence Kpayo »⁷⁸. Dans sa forme matérielle, la délégitimation de l'autorité prétorienne s'est traduite par l'occupation et la dégradation de la voie publique comme lieu de défiance du pouvoir ainsi que la profanation des lieux publics et privés⁷⁹. Les manifestants avaient en effet pris pour cible les maisons de personnalités politiques, prenant aussi à partie des stations services légales et des feux tricolores, brûlant plusieurs bidons de 50 litres afin de faire barrage aux camions des militaires. Peu avant, fin janvier de la même année, à Sèmè-Kpodji, les violences consécutives à l'arraisonnement des bidons d'essence avaient conduit les contrebandiers à se rendre en masse au domicile d'un gendarme identifié comme membre du corps de la patrouille afin de bastonner, en son absence, son épouse⁸⁰. La situation qui dégénérera quelques heures plus tard lorsque les forces de l'ordre ont obtenu du renfort avait conduit aux affrontements violents avec les populations. Dans ces scènes de violence, l'un des chefs du culte *zangbéto*⁸¹ de la localité rendit l'âme. Les actes de résistance populaire aux campagnes de répression contre l'essence de contrebande peuvent parfois aussi intégrer un registre spectaculaire de crise de l'incivisme et donner lieu à des scènes du « corps-à-corps » comme celle qui s'était déroulé entre un policier et un trafiquant lorsque ce dernier tentait d'arracher l'arme de l'agent. En 2004 à Porto-Novo, ce sont des contrebandiers handicapés qui, après avoir réussi à kidnapper un policier et à l'imbiber d'essence, menacèrent de l'achever par une buchette d'allumette quand (surprise !) le renfort policier dispersa la foule et sauva *in extremis* l'agent de sécurité⁸². Contraint régulièrement de battre en retraite devant la gangrène imprenable, le commandement répressif de l'Etat central se retrouve en position de faiblesse. L'éditorialiste du journal *Educ'Action* ne manqua pas ce titre évocateur « *Kpayo, l'invincible !* »⁸³ avant de végéter dans la superficialité de l'analyse.

La prééminence de la perception hégémonique de l'action publique répressive justifiant le discours normatif voire lévitique de la déviance, posture redoutée, contestée, décriée et même discréditée place l'Etat central au cœur d'un dilemme pragmatique : comment réussir la lutte contre l'essence de contrebande sans se mettre à dos la colère sociale ? Une telle question esquisse comment l'Etat au Bénin est à l'épreuve de l'action publique. Dominique LINDHART suggérait de comprendre l'épreuve d'Etat comme « *un processus opérant dans la réalité empirique, définissant une situation historique ou une suite de situations historiques, à travers lequel la réalité de l'Etat en tant que tel se constitue comme un problème collectif et, à ce titre, l'éprouve* »⁸⁴. Une telle notion invite moins à énoncer ce dont l'Etat est effectivement fait, mais à suivre le jeu des attributions et des retranchements à travers lequel celui-ci se réalise historiquement. La répression menée par l'Etat contre l'essence de contrebande pour autant qu'elle est postulée comme soulevant une épreuve d'Etat s'inscrit dans la catégorie des épreuves de réitération⁸⁵ dans la mesure où l'invocation de la question du *Kpayo* réactive automatiquement la mémoire collective sur les nombreux échecs passés de l'Etat.

⁷⁸ *Matin Libre*, 16 mai 2013.

⁷⁹ SINDJOUN Luc, *La culture démocratique en Afrique subsaharienne : comment rencontrer l'arlésienne de la légende africaniste ? Rapport du Symposium international de Bamako*, 2000.

⁸⁰ *L'Evénement Précis*, 21 janvier 2013.

⁸¹ Le vodoun communément connu comme « gardien de nuit »

⁸² *Le Matinal*, 4 octobre 2004.

⁸³ *Educ'Action*, 13 avril 2014.

⁸⁴ LINHARDT Dominique, « Epreuves d'Etat : une variation sur la définition wébérienne de l'Etat », in *Quaderni*, 2012, en ligne sur <https://quaderni.revues.org/573>

⁸⁵ *Idem*, p.

Car en réalité, la rupture de la soumission aux injonctions prétoriennes des forces publiques n'est pas un trophée enchanteur au profit des vendeurs d'essence de contrebande ou un « manquement fortuit contre lèse autorité ». Elle ouvre bien plus concrètement une page paradigmatique dans la définition de l'Etat au Bénin au travers d'une relation de promiscuité coproductrice de l'informel et caractérisant la gouvernementalité entre cette catégorie sociale et l'élite politique dans un rapport de compromission clientéliste de l'Etat illustré par le *deal* occulte du genre « suffrages contre tolérance ». Les trafiquants d'essence, vivier électoral fertile dès lors qu'ils réalisent la menace qui, désormais, pèse sur leurs parades « incestueuses » avec le pouvoir, génératrices de gains divers. La rente électorale à tout prix au sens de sa « marchandisation » ou de sa « monétarisation »⁸⁶ peut effectivement conduire, pour parler un peu comme Achille MBEMBE, à la « zombification mutuelle »⁸⁷ entre l'élite politique dominante et ses subordonnés – tant pis s'ils sont illégaux. Ce qui suggère pour l'ordre dirigeant de se bloquer dans cette position de « connivence » et d'« impouvoir »⁸⁸ de l'Etat hypothétique pour la puissance publique. La rationalité du retrait de la soumission à l'autorité régaliennne de l'Etat marquée par cette appropriation pervertie de la liberté et la compromission de l'Etat n'est intelligible qu'à l'aune de la lecture de cette dimension des rapports gouvernants-gouvernés qui plongent au cœur de l'arrière-cour intime de l'Etat au Bénin, pilier fondateur de ses transformations.

II.- La domination régaliennne hypothéquée

Au Bénin, le procès régalien contre le *Kpayo* est une case vide. Il met en évidence l'utopie de la répression prétorienne comme une espèce de rêverie vaporeuse, creuse et sans grande conséquence. La promiscuité de l'Etat dans sa relation clientéliste avec les contrebandiers rend compte enfin de la répression comme un « songe creux ne tenant pas compte de la réalité » hypothéquant par ailleurs la domination régaliennne. Ressources et prébendes politiques diverses tirées de cette relation révèlent alors un « Etat réel »⁸⁹, saisissable au concret, à travers les œillades cupido-électorales constamment projetés par les élites dirigeantes vers le « bétail à suffrages » et vers « l'argent du frelaté » que constitue la filière de l'essence de contrebande. C'est par ce corridor qu'il est possible de saisir les « vraies » figures de l'Etat ou ses visages défigurés, c'est-à-dire dans le meilleur des moments où les rapports intègrent l'âge de leur pacification mutuellement intéressée. Ici, c'est d'abord l'action des meneurs de la lutte qu'il faut décrypter (1) avant de découvrir les nouveaux visages de l'Etat (2).

1.- Les meneurs de lutte entre compromission et démission

Les représentations sur l'Etat informel découlent d'un double attrait du *Kpayo* lorgné par l'ordre dirigeant comme ressource non seulement au service de la conquête des positions de pouvoir mais aussi au service de la domination politique. La lutte menée contre le carburant de contrebande semble hypothéquée par les visées de conquête de pouvoir (a) mais aussi par une situation d'absence d'Etat dont profite le *Kpayo* pour consolider ses racines (b).

a.-) *Le Kpayo, enjeu de conquête des positions de pouvoir*

⁸⁶ BANEGAS Richard, « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin ». *Politique africaine*, Karthala, 1998, pp.75-88.

⁸⁷ MBEMBE Achille, *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Paris Karthala, 2000, p. 142.

⁸⁸ *Idem*, p. 142.

⁸⁹ Par opposition à l'Etat légal

L'utopie de la traque contre les trafiquants du *Kpayo* s'esquisse déjà dans le compte rendu dressé par le quotidien *le Républicain*, vingt quatre heures après le drame de 2004 à Porto-Novo dans un affrontement entre les forces de la CONAMIP et les contrebandiers, soldé par un mort et de nombreux blessés⁹⁰. Pour le journal, « *le mécontentement des trafiquants d'essence frelatée dit "Kpayo" est la preuve qu'ils ne s'attendaient pas à voir le gouvernement mettre fin, un beau matin, à leurs activités génératrices de revenus substantiels* »⁹¹. Et au rédacteur de l'article de voir « *dans les menaces proférées par les vendeurs d'essence frelatée aux structures en charge de les réprimer* » comment les « *promesses électorales sont en train de rattraper les gouvernants qui se sont succédés jusque-là* »⁹². Ces révélations médiatiques insinuant l'existence d'un « partenariat vicieux » avec l'élite politique exhibe en effet la répression comme le « lieu qui n'existe pas » au sens de *l'uto topos* de Thomas MORE. Le « combat tardif », titre utilisé par le journal *la Nation* se demandant « *pourquoi subitement l'Etat se réveille pour aller en guerre contre ce qu'il a longtemps toléré ou plutôt autorisé et même contribué à faire prospérer* »⁹³ ne réactive-t-il pas la question de la promiscuité mutuellement intéressée entre l'ordre dominant et l'ordre dominé sur fond de gains et de ressources de conquête hégémonique ? La dénonciation de « *l'hypocrisie et la complicité des autorités* » faite par un autre canard, *la Nouvelle Tribune*, doutant au demeurant, de « *la volonté réelle du gouvernement d'empêcher la pérennisation de la vente de l'essence Kpayo au Bénin* »⁹⁴ ne campe-t-elle pas davantage le décor de l'« impuissance » de la puissance publique, compromise dans la relation clientélaire vicieuse que l'essence de contrebande entretient avec les politiciens ?

La lutte impitoyable au sein de la classe politique, notamment entre la mouvance et l'opposition, est révélatrice de « *l'informalisation vicieuse* »⁹⁵ de la politique béninoise à partir du débat sur le *Kpayo*. Au lendemain des affrontements dramatiques du 15 mai 2013 à Porto-Novo, c'est le Maire de la ville Mouckaram OCENI qui sort de son gong et « *émet des griefs contre YAYI* »⁹⁶ ; alors membre du PRD, principal parti de l'opposition au régime du président Boni YAYI, il s'emploiera à dénoncer « *la manière utilisée par la CONAMIP et déplore que le chef de l'Etat n'ait pas mis en œuvre les recommandations de la réunion tenue avec les maires* ». Il faudra comprendre comment se joue dans cette prise de position instantanée de l'autorité municipale marquée par la condamnation officielle des agissements de l'agence répressive une réactivation du registre clientéliste de mobilisation électorale de l'opposition. Le PRD dont la base électorale est largement tissée par les vendeurs de l'essence de contrebande des localités de l'Ouémé et du Plateau⁹⁷, puisait largement dans le discours de la répression de l'Etat pour maintenir ses « militants trafiquants ». Le même registre de lancement des piques au pouvoir central aux fins de « mériter la confiance de vendeurs de Kpayo » ou de les « rassurer » est celui utilisé par le maire lorsqu'il imputa clairement au gouvernement la responsabilité des dégâts causés par les affrontements en lui

⁹⁰ *Le Républicain*, 20 août 2004.

⁹¹ *Idem*.

⁹² *Idem*.

⁹³ *La Nation*, 20 août 2004.

⁹⁴ *La Nouvelle Tribune*, 20 août 2004.

⁹⁵ CHABAL P., et DALLOZ Jean-Pascal, *L'Afrique est partie. Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, 1999.

⁹⁶ *Le Matinal*, 17 mai 2013.

⁹⁷ Deux départements frontaliers au Nigéria dans lesquels le principal opposant au régime de Boni YAYI, Me Adrien HOUNGBEDJI, a longtemps implanté son électorat même s'il s'est vu concurrencé dans le Plateau depuis la création du MADEP par les transfuges du PRD. Cependant, Porto-Novo, la ville-capitale, restait un « bastion » du PRD avant la présidentielle de 2016 où le virement du leader du PRD vers le candidat Lionel ZINSOU était utilisé comme prétexte par l'électorat « contrebandier » pour se démobiliser dans rangs du PRD et soutenir soit Sébastien AJAVON, soit Patrice TALON.

adressant des factures de réparation des infrastructures « non payées » en ces termes : « *La ville a subi cet acte de vandalisme il y a 8 ans lors d'une semblable opération de la CONAMIP. On a dû adresser une facture de plus de cent millions au gouvernement pour réparation et dommage. Jusque-là, c'est le statu quo. Qu'on en arrive encore à cette extrémité cette année, vous imaginez comment on s'attaque aux infrastructures de la ville ! D'abord, voyez-vous la chaussée qui a été réalisée il y a seulement deux ans ! Sa dégradation va s'accélérer. Ça va créer plus tard des trous béants que nous allons commencer par fermer. A quel frais ? Ensuite, il y a les feux tricolores réalisés à grands frais. Vous voyez comment on les a saccagés ? C'est dommage. Qui va réparer ces infrastructures ? Le gouvernement ou la ville ?* ». La langue déliée savamment prompte à la rhétorique de l'anti-répression, ressource de préservation de l'électorat du PRD certes, mais qui sera plus tard monnayée par le maire qui lorgnait bien longtemps les allées du pouvoir du régime du « changement-refondation ». La promotion plus tard du « maire-opposant » comme Directeur de cabinet du ministre de la décentralisation au sein du gouvernement du président Boni YAYI illustre l'état du discours politique sur le *Kpayo* comme un discours constamment frappé de chimères, orientant, de façon circonstancielle, les points de vue des acteurs politiques et leurs comportements⁹⁸ prédisposés à la recherche des intérêts d'insertion dans les circuits d'accumulation.

Le politicien-blogueur Janvier YAHOUEDÉHO, opposant réputé contre les deux régimes précédents de KEREKOU et de YAYI, opinant sur la question, s'en sert sans y laisser une empreinte claire. Connu comme l'intrépide détecteur des « affaires sulfureuses » et à scandales » comme celles connues sous les années KEREKOU et racontées dans ses « *vraies couleurs du Caméléon* » mais aussi ces fameuses « *machines agricoles* » dans lesquelles il a officiellement pris position, le dossier du *Kpayo* ne lui inspirait-il pas suffisamment une position officielle dans le débat public ? Pouvait-on se demander en lisant cette critique *a minima* de l'auteur : « *C'est vrai que le gouvernement avant d'enclencher cette guerre sans merci contre les contrebandiers n'a pas pensé aux mesures d'accompagnement et de reconversion, sinon cette opération aurait été bien pensée et cela éviterait des situations fâcheuses comme celles qu'ont vécues dans la nuit du jeudi à vendredi les populations de Sèmè-Kpodji* »⁹⁹. La soif donnée au lecteur par un politicien aussi tranché sur les questions de corruption, est révélatrice des calculs projectifs d'un membre du corps élitaire prédisposé à occuper dans un futur proche des positions de pouvoir en utilisant irréductiblement le registre du *Kpayo*, commerce d'ailleurs fortement prospère dans sa région natale du plateau d'Agonlin et duquel il ne manque pas de tirer, lui-aussi, l'essentiel des suffrages électoraux lors des élections législatives.

Epineuse reste davantage la question du *Kpayo* lorsqu'on l'examine dans son « confort rentier électoraliste ». L'essence de contrebande dément en effet la répression prétorienne au plus haut sommet de l'appareil gouvernemental traversé par des visées hégémoniques et de conquête des positions dominantes. La prise de position personnelle du président Boni YAYI en 2007 contre son propre ministre du commerce Soumanou MOUDJAÏDOU dont le zèle remarquable à démanteler les trafiquants s'étalait au grand jour illustre la capitulation régaliennne et officielle du pouvoir dans la lutte. Le chef de l'Etat par un pragmatisme déconcertant réalisa qu'« *attaquer frontalement le commerce illicite peut indubitablement se retourner contre son initiateur* »¹⁰⁰ après que dans un message officiel adressé aux contrebandiers, son ministre menaçait par un ultimatum les intervenants du commerce illicite à fermer

⁹⁸ DDULONG Delphine, *La construction du champ politique*, Paris, PUR, p. 11.

⁹⁹ Extrait de son blog, <http://www.yahouedehou.net/>, consulté le 7 octobre 2016.

¹⁰⁰ CORNEILLE Adrien, op. cit., p. 16.

« boutique » dans un « *délai de deux semaines* » après quoi « *de lourdes sanctions seraient prises* »¹⁰¹. Le désaveu public écopé par ce dernier, interrompu par le président Boni YAYI lorsqu'il dit « *prendre conscience de la dépendance énergétique du pays par rapport au marché illicite* »¹⁰² n'a pas fait que gondoler de joie les trafiquants. Il met aussi à l'œuvre un discours légitimateur du rapport à l'informel qui, en ce début de présidence en 2007, va être utilisé par le régime dans la conquête fiévreuse et tintamarresque de la « majorité confortable au parlement » pour le président Boni YAYI tout comme il pourra servir dans la perspective d'une réélection en 2011.

Les concurrents du dauphin de Boni YAYI à la présidentielle de mars 2016 réussirent sur ce coup à invectiver le candidat Lionel ZINSOU, en le contraignant officiellement à glisser vers la thématique du *Kpayo*. En assommant de toute part le candidat du régime sortant, dans l'entre-deux-tour serré l'opposant à Patrice TALON, de vouloir en effet « éradiquer l'essence de contrebande », l'homme ne voulait nullement « succomber » à ce registre de disqualification, mais finalement emporté par un terrain aussi glissant que celui de la contrebande, en dépit d'une défense modestement assurée. Lionel ZINSOU se montrera lui-aussi comme un candidat à la conquête de l'électorat contrebandier lorsqu'il sort de sa tanière pour se défendre contre les accusations, comme le rapporta *la Nouvelle Tribune*¹⁰³ : « *On disait que je voulais qu'on arrête le commerce de produits pétroliers informels. Quand j'ai appris que je disais qu'on recommence à bastonner, à chicoter, à tirer sur les gens. Quand j'ai entendu ça, j'ai été scandalisé. C'est un énorme mensonge (...). Il est écrit dans mon projet de société, ndlr, que je m'engage à négocier avec toutes les délégations de la profession informelle des produits pétroliers...* »¹⁰⁴. *L'Informateur* dans sa livraison du même jour, va reconnaître que ces informations sont des intoxications dans le seul dessin de le détruire avant de rapporter ses propos : « *Je n'ai aucune prétention de menacer l'activité de 500.000 personnes. Si on arrête la vente du Kpayo, 80% des Béninois ne peuvent pas se déplacer. Le président qui le fera ne peut pas rester au-delà d'une semaine. Je suis le seul candidat qui s'engage à négocier, discuter avec les vendeurs du « Kpayo ». Nous n'allons plus nous arrêter dès que j'aurai votre confiance pour régler des problèmes de sécurité, de législation, d'augmentation des revenus...* »¹⁰⁵.

b.-) Le Kpayo au service de la biopolitique gouvernementale ?

Michel FOUCAULT, inventeur du néologisme « biopolitique », entendait désigner par ce terme cette manière consistant pour « *un pouvoir à prendre en compte les conditions de vie des populations afin de les intégrer dans l'exercice du gouvernement politique...* »¹⁰⁶. Elle (la biopolitique) conduit l'Etat moderne à élargir progressivement son activité à de nouveaux domaines, tels que l'hygiène, la santé, l'éducation, les infrastructures sociocommunautaires, etc. Pour FOUCAULT, la biopolitique « *permet un plus grand contrôle sur la société, alors même qu'elle semble moins autoritaire* »¹⁰⁷. L'exercice de la stratégie biopolitique par l'appareil gouvernemental aux fins d'affirmer la domination politique et d'assurer le contrôle de la société paraît cependant problématique dans un contexte de pénurie d'Etat¹⁰⁸,

¹⁰¹ Idem, p. 16.

¹⁰² Idem, p. 16.

¹⁰³ « *Présidentielle au Bénin : Lionel ZINSOU rassure les vendeurs d'essence Kpayo* », *La Nouvelle Tribune*, 15 mars 2016.

¹⁰⁴ *La Nouvelle Tribune*, 15 mars 2016.

¹⁰⁵ *L'Informateur*, 15 mars 2016.

¹⁰⁶ Lexique de science politique, Sous la dir. de NAY Olivier, p. 37.

¹⁰⁷ Idem, p. 37.

¹⁰⁸ EYEBIYI Elieth, art. cit. p. 78.

marqué par l'absence d'un support socio-économique à la démocratie institutionnelle. L'Etat insuffisamment déployé en ce qui concerne les services sociaux de base se voit rattraper voire supplanter parfois par une multitude d'acteurs revendiquant l'espace vital et biopolitique du gouvernement.

Acteurs non-étatiques formels et légaux en l'occurrence, ils investissent le champ biopolitique à la conquête d'espaces de légitimité. Les ONG et autres organisations caritatives qui orientent leurs actions en direction des droits socio-économiques des populations défavorisées, discutant, ce faisant, l'espace de légitimité communautaire avec l'Etat central, illustre les avatars de la biopolitique des appareils gouvernementaux de la plupart des Etats modernes. La fin de l'Etat-providence ouvre en effet comme une boîte de pandore où divers acteurs viennent professer voire confesser de vouloir faire le bien des populations, de rechercher leur bonheur et le bien-être collectif. La responsabilité sociétale promue par des acteurs informels fait davantage saisir un mouvement de dilatation du champ de la biopolitique gouvernemental. Un registre utilisé au Bénin comme un créneau de légitimation du trafic illicite du carburant de contrebande puisqu'il est présenté comme servant à orienter l'action des acteurs de l'informel vers des « services utiles » aux populations.

La biopolitique du *Kpayo* comme outil d'emprise sur la société consiste pour les acteurs à investir le discours du social. Bruno MONTCHO notait cette dimension bienfaisante de l'informel par sa fonction sociale. Ces études ont en effet montré comment le *Kpayo* « atténue la pauvreté, amoindrit les problèmes de manque d'emploi et de cherté de la vie. »¹⁰⁹ et comment il a « permis à plusieurs ménages de financer l'éducation de leurs enfants ou de payer des frais pour des formations professionnelles »¹¹⁰. Le discours sur la dimension sociétale du commerce illicite de carburant est aussi celui qui démontre ses bienfaits à travers l'autonomisation des femmes, couche sociale largement promue à l'exercice de cette activité. Ici, il sert à vanter en l'occurrence les capacités des femmes à contribuer au changement du mode de vie de leurs foyers, à l'augmentation de la pension alimentaire familiale dans un pays portant encore en séquelles, le traumatisme béant des ajustements structurels où la grosseur de la pâte servie dans l'assiette du chef de famille dépend largement du prix de la mesure de maïs sur le marché. Même en dehors du cercle familial, le *Kpayo* se rend à la conquête d'espaces de légitimité plus larges dotés d'arrière-pensées politiques. Ici, le mécénat politique semble être la nouvelle stratégie de conquête et de domination. Ce sont les richissimes et magnats de la contrebande qui s'illustrent désormais sur le champ de la lutte politique. Le cas de ce milliardaire et mécène local très connu Joseph MIDODJIHO, alias « OLOYE », originaire de la commune d'Adjarra, ville jouxtant Porto-Novo, dont les multiples possessions en bien matériels destinés soit aux affaires soit aux « œuvres sociales », portent en écho le témoignage éloquent du jus de la rente contrebandière, met en exergue le recentrement biopolitique de l'informel comme outil au service de la recherche hégémonique. « OLOYE » détenteur de nombreux engins pour « zémidjans » en circulation, de nombreuses voitures pour taxis inter-urbains ou extra-urbains ou des mini-bus n'assure-t-il pas ainsi, selon un sens commun, le bien-être des populations en matière de transport ? Le même grossiste avait construit un terrain de football aux jeunes de la commune, octroyé des motos à la gendarmerie de la localité, contribué régulièrement à la bonne rentrée scolaire des enfants de nombreuses familles défavorisées en leur offrant des fournitures scolaires ainsi qu'aux directeurs d'école des matériels didactiques. Le *Kpayo* ne tendait-il pas aussi à devenir le « bienfaiteur » de l'Etat lorsqu'un collectif de

¹⁰⁹ MONTCHO Bruno, *Problématique de l'interdiction de la vente de carburant dans le secteur informel à Cotonou au Bénin*, mémoire cité, p. 75.

¹¹⁰ Idem, p. 75

grossistes avait officiellement soutenu l'équipe nationale de football lors de la Coupe d'Afrique des Nations au Ghana, en remettant une somme de 200. 000 francs CFA aux autorités du Ministère des sports et loisirs. Il est difficile de retirer de la perception populaire la bienfaisance matérielle des revenus du *Kpayo*.

A l'assaut d'une légitimité sociale plus ou moins conquise, le *Kpayo* est bien ainsi tenté par un projet d'élargissement de son espace vital en essayant par sa biopolitique d'intégrer les circuits décisionnels formels et des enceintes institutionnelles de légitimité. Les législatives de 2012 ou encore celles de 2015 illustrent les visées d'insertion des acteurs de l'informel au cœur des cercles du pouvoir à des niveaux de plus en plus élevés. La candidature du magnat de la contrebande pétrolière d'Adjarra « OLOYE » sous la bannière de l'alliance « *Cauris 2* » a fait redouter aux partisans traditionnels du président Boni YAYI le confort de leur surface électorale qui s'est sérieusement amenuisée. La percée électorale d'« OLOYE » marquée par une mise en ballottage sans précédent du seul siège revenant habituellement aux FCBE dans cette localité a fait redouter au chef de l'Etat une contre-offensive et la force de frappe du cartel du *Kpayo* en matière de mobilisation électorale ; au point qu'aux élections législatives de 2015, le pouvoir du président Boni YAYI s'employa à récupérer « OLOYE » au sein de sa famille politique en le positionnant deuxième sur la liste des FCBE¹¹¹ – parti présidentiel – dans la 19^{ème} circonscription électorale¹¹².

La reconsidération des acteurs de la contrebande pétrolière comme partenaires ou adversaires politiques semble ainsi avoir une signification dans le grignotage du champ biopolitique des gouvernements. L'argent de l'informel plus enclin au service d'une politique d'affection locale devance le gouvernement sur le champ pragmatique du social.

2.- Les figures métamorphosées de l'Etat

Désormais, l'Etat est obligé, par ces paris d'échecs dans la répression menée, à se découvrir lui-même en se mirant dans le miroir de sa coquille néowébérienne. Les théories de l'Etat conquérant, puissant et fort sont ici nuancées par l'intronisation – à la suite des théories de l'Etat en construction – des paradigmes de l'Etat à l'épreuve de ses transformations. Comme on peut le voir dans le cas béninois, l'Etat est aux prises avec l'informalité **(1)**, soumis à une défiance quant à sa souveraineté **(2)** ou tirillé par une concurrence entre droits de l'homme **(3)**.

a.-) L'Etat, informel malgré lui

Promu au double service de la mobilisation électoraliste et de la biopolitique du corps élitare, l'informel s'implante incidemment au cœur de l'Etat, exsangue et désorienté, qui se contente ainsi de tolérer – dans le meilleur des cas – son économie « alimentaire », au propre comme au figuré. L'interrogation de Jacques CHARME¹¹³ n'est désormais plus qu'une affirmation. L'essence de contrebande tout comme d'autres branches de l'informel inscrit l'Etat au cœur d'une « *ambivalence structurale* »¹¹⁴ et d'un paradoxe de légitimation d'un phénomène qui serait la négation de ce qu'est

¹¹¹ Forces Cauris pour un Bénin Emergent.

¹¹² Aux termes du code électoral, l'élection des députés à l'Assemblée nationale se fait par circonscription électorale. La 19^{ème} circonscription comprend les communes de Porto-Novo, d'Adjarra, de Sèmè-Kpodji et des Aguégus.

¹¹³ CHARME Jacques, « Le secteur informel, nouvel enjeu des politiques de développement ? » In *L'homme et la société*, N 105-106, 1992, Vers quel désordre mondial ? (pp. 63-77.), p. 66.

¹¹⁴ DULONG Delphine, *La construction du champ politique*, op. cit., p. 12.

supposé représenter l'Etat¹¹⁵ en termes de souveraineté comme outil de protection des citoyens contre les risques sanitaires, environnementaux et génétiques. Contraint à la tolérance de fait de produits criminalisés comme l'essence de contrebande et les médicaments de rue, la répression de l'Etat s'enlise dans un processus « *d'endogénéisation passive des modes d'organisation parallèles dans la dynamique officielle globale, au plus d'une hybridation des structures* »¹¹⁶ formelles et informelles de distribution.

L'Etat qui a tiré profit (et qui profite encore) de l'informel ne l'est-il pas lui-même à son tour, incidemment ? Au-delà des résistances singulières et localisées, la crainte d'une fronde sociale généralisée justifiant ce « laisser faire pour être en paix » des dirigeants ébranle la figure formelle et officielle de l'Etat. Ce changement d'attitude reflétant l'hypocrisie de l'ordre dirigeant demeure le terreau fertile au processus d'informalisation de l'Etat. La promiscuité cohabitationnelle entre l'illicite et le licite, entre « logiques informelles » et « logiques d'Etat » s'articulant et s'imbriquant selon des rationalités à la fois divergentes et convergentes semble factuellement conforter l'informel dans un rôle de « *contre-pouvoir qui fait face à l'Etat* »¹¹⁷ remarquait Claude de MIRAS. Une thèse fondatrice, plausible dans le cas béninois, et laissant poser la double équation de l'informel = contre-pouvoir ou peut-être de l'informel = contre-pouvoir social¹¹⁸ et de l'informel = ressource électoraliste confine l'Etat dans la situation d'impouvoir, relativisant son monopole de domination, pris de court qu'il est par d'étranges informels prompts à défigurer son visage. Claude de MIRAS parle davantage d'une telle nouvelle figure hybridée voire débridée de l'Etat africain, tirailé par l'imposture générée de la constante tension entre le formel et l'informel : « *l'économie informelle (...), n'est-elle pas l'expression d'un recul, certes pas uniforme et définitif, du pouvoir de l'Etat en termes de contrôle fiscal, réglementaire et statistique ! Les escarmouches et avatars des rapports entre secteur informel et l'Etat n'étant que l'interface, la zone d'affrontement entre deux pouvoirs, l'un public, centralisé et de droit, l'autre privé, atomisé et de fait* »¹¹⁹. Les amours et désamours entre l'informel et le formel révèlent en effet la singularité de l'Etat, réelle cependant, en dépit des apparences formalistes voire formalisatrices de son appareil de pilotage du pouvoir qu'est le gouvernement. Et le gouvernement comme « gouvernail » des politiques publiques ici comme ailleurs, n'est en effet pas exempt de marges de manœuvres. Jean-Jacques ROUSSEAU en parlant du « *vice inhérent au corps politique (qui fait qu'on a) deux Etats en un* » projetait cette idée d'ARNAUT, rappelée par Nadine MACHICKOU, au sujet notamment de cette figure irréductiblement dualiste de l'Etat africain dans laquelle une « Afrique du jour » cohabite avec une « Afrique de nuit ». La première étant celle de la souveraineté extérieure, des discours et déclarations officielles, des indicateurs, chiffres et statistiques macroéconomiques et la deuxième étant celle des non-dits, des faveurs, des prébendes, des règles officieuses qui s'éloigne d'une occidentalisation de façade¹²⁰. Le rapport à l'informel pétrolier place l'Etat béninois au cœur de ce dilemme « bi-figural » permettant de reconnaître tantôt l'Etat dans ses « habits d'apparat » et tantôt dans ses « haillons ».

Le *Kpayo* et les médicaments contrefaits dans leurs vices (réseaux clientélistes et prébendalistes) tout comme dans leurs vertus (réduction de chômage, service élémentaires aux populations) pour autant qu'ils constituent « *des actes qui ressortissent de l'économie informelle, sont autant d'atteinte au pouvoir*

¹¹⁵ CHARME Jacques, art. cit., p. 66.

¹¹⁶ OGBONI Primaël Kadukpè, *op. cit.*, p. 33.

¹¹⁷ De MIRAS Claude, « Etat de l'informel, informel et Etat. Illustrations sud-américaines », *Tiers-Monde*, Tome 31, n°122, 1990, Technologie et Développement, (pp. 377-391.), p. 388.

¹¹⁸ MILACIC Slobodan, Les contre-pouvoirs sociaux, cet inconnu ?

¹¹⁹ De MIRAS Claude, art. cit., p. 389.

¹²⁰ ARNAUT R., cité par MACHICKOU Nadine, art. cit., p. 16.

économique de l'Etat ; et leur importance, leur fréquence et leur incidence – même sur le fonctionnement général de l'Etat – peuvent faire de cette économie informelle, sous toutes ces formes et avec ses limites fluctuantes, un chapitre nouveau de la science politique puisqu'elle traduit une déliquescence de l'Etat, comme pouvoir non comme appareil »¹²¹ ajoutera encore Claude De MIRAS. Si l'on semble, au Bénin, bien loin de ce scénario de « déliquescence du pouvoir » du fait de la non maîtrise des incrustations voire de la familiarité de l'informel dans l'appareil gouvernemental officiel, l'absence de vigilance de l'Etat marquée par l'impensé systémique et globale de l'action publique dans la lutte n'est qu'un vide interpellateur.

b.-) L'Etat, défié dans sa souveraineté

Le commerce du *Kpayo* illustre enfin la défiance de l'Etat dans sa souveraineté. Le territoire comme attribut juridique de l'Etat est constamment mis en crise par la déterritorialisation du trafic de l'essence de contrebande dans une sorte de contestation transnationale de l'ordre étatique. L'efficacité de « l'industrie » de la contrebande pétrolière réside en effet dans sa structuration en dehors de l'idéal bureaucratique wébérien, heurtant le monopole territorial. La défiance de l'autorité souveraine de l'Etat réside dans le mode opératoire des acteurs qui exercent en dehors de la souveraineté. James ROSENAU parla en termes d'« acteurs hors souveraineté » (*sovereignty-free actors*)¹²² pour rendre compte de l'épanouissement d'acteurs non-étatiques intervenant dans la sphère internationale concurrençant ou complétant l'Etat qui cesse d'être l'acteur exclusif des relations internationales. L'informel de l'essence frelatée tout comme celui des médicaments contrefaits étaye l'analyse de ROSENAU dans la mesure où ces deux secteurs dérivent d'un para-étatisme fondé sur les relations économiques et sociales et susceptible de se constituer en « réseaux informels » et d'étendre leur action au-delà des cadres politiques formels, notamment au-delà des limites du territoire national-étatique¹²³.

Le *Kpayo* est l'œuvre de différents réseaux – grossistes fournisseurs nigériens, grossistes acheteurs béninois, semi-grossistes et détaillants – évoluant dans la chaîne contrebandière du pétrole depuis des décennies qui par la proximité socioreligieuse et ethnique (commerçants musulmans et yoruba et goun) ont réussi à bousculer, par le fait d'une sociologie mouvante, les espaces territoriaux politico-administratifs définis par le droit. D'ailleurs la sociologie des territoires en science politique ne se contente plus d'analyser le territoire classique mais semble vouloir appréhender les « territoires du politique ». L'analyse du commerce du carburant frelaté par ses réseaux marchands transfrontaliers permet d'appréhender les dynamiques se jouant dans ce business informel qui implique pour les acteurs, une coalition d'efforts transcendant les frontières nationales, et remettant ainsi en cause le principe de la territorialité de l'Etat¹²⁴. L'acheminement du produit par les frontières non conventionnelles et non maîtrisées par l'Etat, fruit d'une transnationalisation du circuit d'approvisionnement, met à l'œuvre un processus de déterritorialisation c'est-à-dire un processus de crise matérielle de la souveraineté territoriale ou simplement de contournement du territoire national de l'Etat. Ce faisant, l'entrée des produits incriminés sur le territoire national échappe à la vigilance de l'Etat dont le monopole de contrôle sur les entrées et les sorties s'effrite.

¹²¹ De MIRAS Claude, « Etat de l'informel... » art. cit., p. 389.

¹²² ROSENAU James et CZEMPIEL E. O., *Governance without government : order and change in worlds politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

¹²³ OGBONI Primaël Kadukpè, *L'internationalisation de l'informel...*, op. cit., p. 40.

¹²⁴ Idem, op. cit., p. 40.

De plus, la clandestinité que requiert le trafic de l'essence frelatée – par des passages frontaliers fluviaux et terrestres non maîtrisés – est aussi valable au sein des réseaux d'amitié et de marchands. Le réseau, entendu selon Jacques LAGROYE, comme « *un système de relations traversant (...) divers secteurs de la vie sociale et liant durablement ses membres par l'intérêt commun qu'ils éprouvent à s'épauler mutuellement dans l'action politique* »¹²⁵ complète la définition donnée par Marc ABELES qui l'entend comme un « *faisceau d'obligations réciproques et qui fonctionne sur la longue durée* »¹²⁶. Et si aujourd'hui comme le remarque bien Peter GESCHIERE et Piet KONINGS, l'Afrique « *vit à l'heure des réseaux* »¹²⁷, en tant que liens entre acteurs individuels et collectifs qui transcendent les frontières puis, entrent en concurrence avec l'Etat, la discussion des limites de la souveraineté avec l'ordre étatique par un secteur dont la dimensionnalité clandestine et illégale semble anodine peut poser problème dans la durée.

Le problème récurrent posé par l'incertitude des contours clandestins du trafic de l'essence de contrebande éprouvant la souveraineté étatique reste ainsi la perméabilité des « *périphéries nationales* », véritables points d'enjeux sécuritaires. John O. IGUE désignait sous ce vocable des « *espaces économiques autonomes qui se greffent sur deux ou plusieurs Etats-nations* »¹²⁸ dont les dynamiques les érigent en « *zones franches de facto qui se détachent par leur fonctionnement de l'espace national* » au point de constituer des « *enclaves* »¹²⁹. Sans épiloguer sur ces points de transit et d'entreposage de l'essence de contrebande, il faut relever que la situation des espaces d'Igolo, d'Owodé, du quartier Agbato à Cotonou et celle des exutoires lacustres de débarquement de la marchandise comme les débarcadères de Djassin à Porto-Novo et d'Abomey-Calavi, retirent parfois à l'Etat la vigilance de son contrôle sur ces espaces éminemment marqués par l'absence de l'Etat officiel. La ville de Badagry joue un rôle similaire en matière du trafic de faux médicaments en ce qu'elle constitue le point par excellence de débarquement et d'embarquement et de transactions des marchands. Les « *périphéries nationales* » sont les lieux d'appréciation de la preuve de l'efficacité des réseaux informels. Car la force du réseau transnational est également son aptitude à devancer l'Etat en prenant des longueurs d'avance sur ce dernier en ces points stratégiques, et au mieux, à les contrôler. Dans ces dynamiques marchandes privées dans lesquelles s'insèrent luxueusement la contrebande pétrolière, l'Etat béninois n'étant ni maître de l'éclosion, ni de la gestion, ni de l'essor de ces espaces transfrontaliers pratiquement privatisés, pourra être saisi par cette interrogation de Karine BENNAFLA qui, en examinant le cas de l'Afrique centrale, se demandait si l'on n'était pas en présence de la « *fin des territoires nationaux* ». En réalité, les dynamiques contrebandières s'opérant sur ces espaces de prédilection ont semblé placer l'Etat au Bénin en « *retrait du bouillonnement d'activités qui se déroulent sur ces frontières* »¹³⁰. Alain DUBRESSON et Jean-Pierre RAISON renchérissent un peu plus fortement en disant que « *les entités transfrontalières échappent à la gestion*

¹²⁵ LAGROYE Jacques, *Sociologie politique*, Paris, Presse FNSP/Dalloz, 1991, p. 198.

¹²⁶ ABELES Marc, cité par OGBONI Kadukpè Promaël, op. cit., p. 42.

¹²⁷ GESCHIERE Peter et KONING Piet (Eds), « *Itinéraires d'accumulation au Cameroun* », *Cahiers d'Etudes Africaines*, 35 (138), 1995, pp. 692-695.

¹²⁸ IGUE O. John, *L'Etat-entrepôt au Bénin : commerce informel ou solution à la crise ?*, Paris, Editions Karthala, 1992, pp. 82-84.

¹²⁹ IGUE O. John, *Le territoire et l'Etat en Afrique : les dimensions spatiales du développement*, Paris, Edition Karthala, 1995, Coll. Tropiques, pp. 41-58.

¹³⁰ BENNAFLA Karine, « *La fin des territoires nationaux ? Etats et commerces frontaliers en Afrique centrale* », *Politique Africaine*, (73), 1999, pp. 25-49.

des Etats-nations »¹³¹. Autonomes et incontrôlées, les espaces périphériques nationales d'embarquement/débarquement, de transaction, d'approvisionnement et d'entreposage de l'essence de contrebande ne sont pas sans défier – au plan sécuritaire – les territoires nationaux comme le remarquait déjà Daniel BACH lorsqu'il mettait en garde contre « *l'emprise déstructurante* », les « *effets délétères* », le « *dynamisme prédateur* » du « *régionalisme transétatique* »¹³². « Citadelles imprenables » en devenir, ces espaces de contrebande bordant les territoires s'inscrivent, peut-être lentement, dans la dynamique de « *relance des courants de désintégration et de délitement des espaces étatiques existants* »¹³³ menaçant le support spatial de l'Etat¹³⁴. Ici, le danger encouru par l'Etat est illustré par la « *régression de l'encadrement territorial de l'Etat, consécutive à la montée des flux informels* »¹³⁵. Cette défiance lointaine de la souveraineté de l'Etat dont les traits se trouvent dans la relation ambivalente entre la « région informelle » et la région formelle dans laquelle la première fonctionne comme un saprophyte dangereux, qui selon Jean-Pierre RAISON « *ne peut vivre sans (la région formelle) mais elle la menace ; elle la complète mais elle peut l'étouffer. Elle lui est associée comme l'épiphyte à l'arbre, ou comme le cancer au corps humain* »¹³⁶.

c.- L'Etat, otage d'une tension entre droits de l'homme

Réprimer ou renoncer à la répression contre le carburant de contrebande ? Voilà enfin l'équation qui tient en haleine l'action publique et prend l'Etat en otage par deux visions opposées des droits de l'homme construites autour de l'action publique répressive, notamment entre une vision pseudo-culturaliste de l'Etat et une vision pro-futuriste du genre humain.

La position pseudo-culturaliste de l'Etat dérive d'un ensemble de discours destinés à la promotion de l'informel et subséquemment au maintien des circuits de la contrebande pétrolière. C'est le paradigme qui tient l'informel comme « avenir des pays du sud » et tend à le légitimer comme voie de réalisation des droits sociaux et économiques promus par le Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels de 1966 et repris en l'article 30¹³⁷ de la constitution béninoise du 11 décembre 1990. Le discours de légitimation d'une action publique promotrice de l'informel est tenu par certaines agences internationales comme le BIT qui voit le « *poids important de l'économie informelle dans les pays en développement* »¹³⁸ à travers la part de l'informel dans les politiques d'emploi, dans la richesse nationale des pays et son rôle de variable d'ajustement. Chiffres à l'appui, les études de l'AFD démontrent que l'informel était devenu depuis les années 1990, le lieu d'emploi possible pour 92% de femmes en Afrique subsaharienne, 71% d'hommes et que plus de 90% d'emplois créés l'ont été dans le secteur informel. Ce faisant, les capacités de l'informel à promouvoir et réaliser un droit social majeur notamment le droit au

¹³¹ DUBRESSON Alain et RAISON Jean-Pierre, *L'Afrique subsaharienne. Une géographie du changement*, Paris, Armand COLIN, 1998, p. 193.

¹³² BACH Daniel, « Afrique subsaharienne : appréhender les coûts de la désintégration », *Economie prospective internationale*, 48 (4), 1991, pp. 119-126.

¹³³ Idem, p. 5.

¹³⁴ OGBONI Kadukpè P., op. cit., p. 59.

¹³⁵ BACH Daniel, *Afrique subsaharienne...* op. cit, pp. 119-126.

¹³⁶ RAISON Jean-Pierre, « Les formes spatiales de l'incertitude en Afrique contemporaine », *Espaces africains en crise. Travaux de l'Institut géographique de Reims*, 1983-1984, pp. 5-18.

¹³⁷ « L'Etat reconnaît à tous les citoyens le droit au travail et s'efforce de créer les conditions qui rendent la jouissance de ce droit effective et garantissent au travailleur la juste rétribution de ses services ou de sa production. », Cf. art. 30 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990.

¹³⁸ Agence française de développement, « La formation en secteur informel : note problématique », Document de travail, mars 2006, p. 7.

travail était ainsi prouvées. Autant dire que le discours promouvant le potentiel social de l'informel est repris dans le sens de la légitimation systématique de toutes les filières de l'informel et sert à défendre les vertus sociales du *Kpayo* en tant que créneau de préservation des droits sociaux. Cette manière pseudo-culturaliste consistant à promouvoir les droits sociaux par ce qui était tantôt perçu par l'Etat comme une déviance sociale est en conflit avec une autre position ; celle-ci est défendue par les pro-futuristes, promoteurs ardents des droits de l'homme considérés comme « périphériques » notamment le droit à la santé et à un environnement sain.

La position pro-futuriste sur la question du *Kpayo* au Bénin relève d'une perception durable de l'Etat consistant à émettre le discours d'une préservation des droits de l'homme à la santé et à un environnement sain. Ici, la santé et l'environnement humain sont les ressources justifiant le militantisme et l'engagement social. Le combat pro-futuriste soucieux de préserver l'environnement et la santé humaine est par exemple celui mené par le professeur Benjamin FAYOMI, médecin-spécialiste en toxicologie clinique au Centre National Hospitalier Universitaire Hubert Coutoucou MAGA de Cotonou, démontrant chiffres alarmants à l'appui l'urgence des risques liés à la commercialisation du carburant de contrebande. Aux risques sanitaires relatifs aux coupures de brin d'ADN, faisant craindre des problèmes génétiques s'ajoutent l'augmentation du niveau du monoxyde de carbone dans le sang et celui du benzène dans l'air (voir supra). Cette dimension des droits de l'homme fonde l'action d'un certain nombre d'ONG venant se professionnaliser sur cette problématique. Il naît ainsi un choc entre promoteurs des droits sociaux (droit au travail, lutte contre le chômage etc.) par le maintien du *Kpayo* et défenseurs des droits périphériques (droit à la santé, droit à un environnement sain etc.) – droit constitutionnalisé par ailleurs¹³⁹ – à travers l'éradication du *Kpayo*.

Ce débat qui met en conflit deux sous-catégories des droits de l'homme prend en otage l'Etat éprouvé par la tension qui assomme le principe régalien de l'indivisibilité des droits de l'homme.

Conclusion

D'abord, les contrariétés des pratiques gouvernementales en matière de politiques publiques ont discrédité l'idée que la démocratie en tant que système de gouvernement idéal offrait automatiquement une gouvernance de bien-être collectif. La liberté mise à vil prix sur la place publique au Bénin depuis l'idyllique Conférence nationale de février 1990 semble avoir été troquée contre la rareté et l'absence criantes du mieux être économique et social de la majorité, l'insatisfaction constante des communautés de base dément toutes les prétentions de « changement » balancées dans les discours politiques par les dirigeants, des slogans constituant selon Sèdagban Hygin Faust KAKAI, l'armature des projets de société fondant l'action publique¹⁴⁰. Car ce qui change objectivement, poursuit-il, « *ce sont les politiques économiques, les politiques d'éducation, les politiques sanitaires, etc.* »¹⁴¹. La démocratie confisquée par l'oligarchie de l'élite minoritaire avait inspiré à Antoine TINE l'approche néo-machiavélienne de la démocratisation à partir de l'exemple sénégalais. Les prestations peu probantes des élites en matière de politiques publiques ne soumettent-elles pas la démocratie à l'épreuve de sa propre définition ? L'idéalisme d'Abraham LINCOLN qui concevait la démocratie comme « *gouvernement du peuple par le*

¹³⁹ Toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'Etat veille à la protection de l'environnement.

¹⁴⁰ KAKAI Sèdagban Hygin Faust, « Le changement, un levier d'action en démocratie », in *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives*, n°34, 2015, pp. (137-180), p. 162.

¹⁴¹ Idem, p. 162.

peuple et pour le peuple » ou comme « *pouvoir de la majorité, de tous ou de la plus grande partie* » trouve-t-elle encore une validité théorique face à la constante « *réception citoyenne mitigée* »¹⁴² des politiques publiques prétendant promouvoir, au nom de la démocratie, le bonheur collectif ? L'émergence du citoyen critique¹⁴³, devenu lui-même le propre évaluateur de l'action publique engagée par les gouvernants¹⁴⁴ ne rend-t-il pas compte enfin de l'illusion des offres sociales ayant servi au captage des suffrages électoraux ?

L'idée de la démocratie comme paradis des droits humains ne doit pas être absolutisée. La crise de la culture civique illustrée par les résistances à la répression ne peut être saisie en effet que dans une posture voulant souscrire aux conseils de Luc SINDJOUN de rompre avec « *l'approche enchanteresse et idéaliste de la démocratisation* »¹⁴⁵ et de voir comment se joue concrètement dans les réactions répulsives des vendeurs de l'essence de contrebande une réprobation des prestations peu satisfaisantes des politiques publiques en matière de bien-être social et de distribution des ressources publiques.

La macro-démocratie dictée par l'oligarchie « du haut » laisse ainsi en rade la majorité dont les droits élémentaires d'accès à l'énergie et aux soins de santé demeurent encore ce qu'ils sont en théorie : des « droits-créances » indéfiniment exigibles de l'Etat. Le recours à l'informalité des circuits d'auto-couverture en ressources énergétiques à partir de l'essence de contrebande et d'automédication s'inscrivant dès lors dans des modes populaires d'action publique. C'est la place laissée par « le haut » qui est ainsi récupérée et investie par « le bas ». François CONSTANTIN, se fondant sur cette formule de « *la nature qui a horreur du vide* », explique comment « *l'inaction ou la pusillanimité des gouvernants laisse le champ libre à l'initiative des particuliers qui vont pallier ce qu'ils vivent comme des carences en inventant des structures d'action* »¹⁴⁶.

¹⁴² Idem, p. 174.

¹⁴³ SCHNAPPER Dominique, *Qu'est-ce que la citoyenneté ?* Paris, Editions Gallimard, 2000.

¹⁴⁴ KAKAI Sédagban Hygin Faust, « Le changement, un levier d'action en démocratie », art. cit., p. 174.

¹⁴⁵ SINDJOUN Luc, *Science politique réflexive et savoirs sur les pratiques politiques en Afrique noire*, Dakar, CODESRIA, coll. « Etat de la littérature », 2, 1999, p. 17.

¹⁴⁶ CONSTANTIN François, « L'informel internationalisé ou la subversion de la territorialité », *Cultures et conflits*, (en ligne), 21, 1996, mis en ligne le 15 mars 2006, consulté le 7 octobre 2016, <http://conflits.revues.org/245>.