



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Les acteurs de l'économie informelle dans l'arène politique: l'utilisation stratégique de l'espace politique par les taxis-motos au Bénin

Assouma, K.

Citation

Assouma, K. (2022, September 13). *Les acteurs de l'économie informelle dans l'arène politique: l'utilisation stratégique de l'espace politique par les taxis-motos au Bénin*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3458723>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3458723>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

CHAPITRE IX : RAPPORT ÉTAT-ZÉMIDJAN, UN REGARD AMBIVALENT ET SES CONSÉQUENCES

L'un des aspects dominants dans la littérature académique sur les acteurs de l'économie informelle, est l'analyse de leurs rapports avec l'État. Dans la perspective anthropologique, les rapports d'un groupe social avec la puissance publique se construisent dans les interactions quotidiennes entre ses membres et les autres acteurs sociaux dont les représentants de l'État. La nature de ces rapports est donc tributaire de l'environnement social au sein duquel ils se construisent. Dans cette optique, Lindell (2010b) précise que la nature spécifique des relations des associations de travailleurs informels avec l'État est façonnée par les interactions avec d'autres acteurs étatiques ou non, dans des rapports de proximité ou lointains, à travers les pratiques et discours politiques autant que dans les identités collectives. Elle insiste sur les fortes variations observables dans la nature de ces relations entre les sociétés ainsi qu'à l'intérieur d'une même société, en relevant le caractère temporel qui traduit les trajectoires historiques spécifiques tant des États que des sociétés civiles dans chaque contexte.

L'approche théorique de la gouvernance urbaine (Goodfellow & Titeca 2012 ; Jouve 2007 ; Le Galès, 1995) a été adoptée dans ce chapitre pour saisir à la fois au niveau des discours et des pratiques, l'exercice du pouvoir dans l'espace décisionnel de gouvernance des villes de recherche suivant le triptyque : État - autorités publiques élues - société civile. En effet, l'introduction de la notion de gouvernance dans le fonctionnement de l'État au Bénin, au début des années 1990, précisément celle de bonne gouvernance suite aux mutations intervenues dans le contexte international évoquées au chapitre précédent (8.1.1.2.), a introduit de nouveaux acteurs dans la gouvernance des affaires publiques. La démocratie locale, qui a été l'émanation de la décentralisation à partir de 2001, a redéfini le pouvoir urbain en ouvrant un peu plus l'espace de décision de sa gouvernance à de nouveaux acteurs. Les élus locaux et la société civile, dont il s'agit en particulier, ont des implications variables en fonction du statut administratif de la collectivité locale⁷⁹. Cette nouvelle donne révèle que la politique locale au triple sens anglophone de *politics*, *policies* et *polity* dépend de plus en plus d'acteurs non gouvernementaux (Le Galès, 1995 : 60) et aboutit à une co-construction de l'action publique.

Le chapitre vise à mettre en exergue la nature des rapports du *zémidjan* à l'État dans sa globalité, aux niveaux central et local. Dans une démarche similaire à celle adoptée par Sopranzetti

⁷⁹ On distingue au Bénin les communes à statut particulier et les communes ordinaires (cf. chapitre III : 3.1.1.).

(2013 :116) dans son travail sur les taxis-motos à Bangkok, on analysera comment les acteurs de *zémidjan* adoptent, acceptent, résistent et s'opposent aux décisions étatiques qui conditionnent de manière structurelle leur vie professionnelle, qu'il s'agisse de discours hégémoniques ou d'ingérence des agents de l'État dans leurs activités. Ainsi, ont été démêlés les principaux traits mettant en jeu les relations complexes entre la corporation et l'État.

9.1. DÉCISIONS DE L'ÉTAT CENTRAL ET ÉVOLUTION DU TAXI-MOTO AU BÉNIN

Selon Gourmelen & Le Roux (2011), dans la transition de l'État providence vers le néo-libéralisme en contexte de crise économique, qui correspond au contexte de développement du *zémidjan* au Bénin (chapitre IV), l'occupation par de petits opérateurs privés des espaces de fourniture de certains services publics d'où l'État se retire, devient la règle. Les auteurs précisent que ces opérateurs vont parfois jusqu'à se substituer totalement à l'autorité publique. Ils soutiennent que « de toute évidence, le pullulement des petits métiers informels traduit la difficulté de l'État central ou décentralisé à réguler les initiatives privées dans un cadre devant privilégier l'intérêt général plus que les intérêts particuliers » (p.12). Dans le nouveau système de gouvernance néo-libérale qui a débuté en février 1990, le rôle qui est désormais celui de l'État béninois, dans plusieurs domaines dont celui du transport public, est celui de régulateur. Il régleme l'environnement institutionnel en développant les politiques sectorielles (Walther, 2006). Mais, face à la prolifération assez rapide du *zémidjan* dans le tissu urbain, la difficulté qu'a eue l'État pour sa régularisation a été ressentie dans sa lenteur à prendre des mesures spécifiques. Les dispositions prises au début par certaines collectivités locales ont orienté les *zémidjan* vers une autorégulation. Au-delà de cela, ce qui est commun à toutes les administrations locales était la collecte des taxes qui se faisait sur la base de mesures générales qui étaient appliquées à toutes les activités informelles.

Les premières dispositions légales ou réglementaires d'encadrement de l'activité ont été prises par l'État central en réponse à la nécessité d'action émanant des appels du corps social. En effet, les alertes sur les conséquences néfastes du développement du *zémidjan*, précédemment évoqués (cf. points 2.2.2.4. et 2.2.2.5.), ont provoqué des appels en direction des autorités politico-administratives, afin de mettre en place des mécanismes de contrôle pour assurer la quiétude sociale. Les informations sur les risques auxquels l'activité expose la société contribuent à construire la perception négative du public à l'égard des services de taxi-moto, à l'instar de ce qui a été observé dans beaucoup d'autres pays (Ehebrecht, 2018 : 253). Cette perception alimente à son tour les stigmatisations sociales vécues par les conducteurs (Cf. section 5.3.). C'est donc sous l'influence de cet environnement controversé entre utilité sociale

et la perception sociale stigmatisante qu'étaient intervenues les premières normes de régulation prises par le premier régime démocratique en 1992. Les orientations des décisions politiques des régimes suivants vis-à-vis de la corporation ont été tout autant la résultante de leur influence par l'environnement extérieur que celle de la vision des Chefs d'État sur le *zémidjan*.

9.1.1. Méfiance vis-à-vis de la puissance publique avant la reconnaissance administrative

Les relations des taxis-motos à l'État, durant ses premières années d'existence jusqu'en 1990, avaient été structurées autour de quelques faits marquants.

Le premier évènement qui a eu un effet évocateur, pour les acteurs de taxi-moto, du caractère répulsif de leurs interactions avec les pouvoirs publics, a été l'opposition affichée du Préfet du département de l'Atlantique qui couvrait la ville de Cotonou à la pénétration de l'activité dans la métropole (cf. chapitre IV : 4.1.3.3.1.). Du point de vue des plus anciens leaders ayant vécu de près ou de loin la situation, la méfiance que cela a générée dans le rang des conducteurs quant à l'acceptation de leur activité par les autorités publiques a expliqué le manque de spontanéité, partout ailleurs où le *zémidjan* s'est étendu, d'initier des démarches de reconnaissance de leur présence ou de l'existence de leur organisation avant le renouveau démocratique.

Deuxièmement, dès la création des liens avec l'État, ils ont été cristallisés sur la collecte des taxes par les services des impôts et l'administration déconcentrée. Un leader d'organisation actif dans cette période a soutenu que « la prise de conscience par les autorités de l'époque du potentiel fiscal que représentait la nouvelle occupation professionnelle [le *zémidjan*] a été à la base de la création de ces relations par les administrations locales »⁸⁰. La police étant le bras opérationnel des autorités administratives locales pour les actions coercitives, la traque contre les taxis-motos non en règle lors des opérations de contrôle vient accentuer le lien conflictuel entre la police et la corporation, à l'image de ce qui est décrit par Assogba Guézéré (2012) au Togo. Dans le milieu des taxis-motos le cliché de persécuteurs était collé aux agents des impôts, des collectivités locales et les forces de l'ordre qui étaient les fonctionnaires de l'État avec qui ils avaient un contact direct. En décrivant la persécution vécue, ils évoquent les rançonnements, les arrestations arbitraires assorties de lourdes contraventions et de jugements presque toujours défavorables de la police à leur partie, dès qu'ils sont impliqués dans un accident de circulation.

⁸⁰ Entretien avec un leader d'organisation de *zémidjan*, Cotonou, le 13 avril 2018.

Enfin, c'est dans la perception discriminante des taxis-motos sur leurs relations avec les agents des services publics que s'est construite leur représentation de l'État.

C'est dans cette atmosphère d'incrédulité vis-à-vis des représentants de l'État et dans le reflet d'une opinion publique pas très favorable sur la corporation que sont intervenues les premières mesures de régulation provenant de l'État central. Ces mesures, non seulement ne rentrent pas dans des stratégies et politiques globales à long terme, mais présentent une discontinuité dans les visions des régimes présidentiels qui se sont succédé. Autant les régimes des présidents Mathieu Kérékou et Patrice Talon qui ont agi dans le sens de ne pas promouvoir le *zémidjan* que les actions des présidents Nicéphore Soglo et Boni Yayi qui sont allés dans le sens contraire ont eu des implications sur la professionnalisation du *zémidjan*.

9.1.2. Reconnaissance administrative sous le président Soglo

Les premières décisions officielles de l'État spécifiques à l'utilisation de la moto à des fins commerciales au Bénin sont intervenues sous le premier régime de l'ère démocratique en 1992. L'approche du régime du président Nicéphore Soglo envers la corporation a apporté une reconnaissance administrative au *zémidjan* de même qu'une visibilité positive dans la vie sociale et sur la scène politique.

En effet, c'est par un arrêté interministériel que les premières dispositions de l'État visant à l'encadrement de l'exercice du *zémidjan* ont été fixées. L'essentiel du contenu de la décision concerne six mesures rappelées par ce leader d'organisation présent à son annonce : « Au départ, il était question que tout taxi-moto devrait : se faire enregistrer à la mairie pour avoir un numéro ; avoir une blouse ; souscrire à une assurance ; payer la vignette et une taxe municipale ; porter un casque ; et avoir un permis de conduire. »⁸¹. L'annonce de ces dispositions à Cotonou, devenue le foyer du phénomène tant par son ampleur que par l'influence que les pratiques développées ici ont sur les autres villes, a été reçue avec effroi dans le milieu des taxis-motos. La méfiance vis-à-vis de l'État n'a pas favorisé dans cette ville, jusque-là, l'initiation de démarche de reconnaissance administrative auprès des autorités locales par les conducteurs. Leur principale crainte était que remplir de manière exclusive ces dispositions paraissait insoutenable pour un grand nombre d'eux. À l'époque, très peu étaient auto-employés. Leur description des relations de travail avec les employeurs était telle que ceux-ci n'admettraient pas de supporter les charges qui seront générées par ces nouvelles normes. La mise en œuvre en l'état de la décision conduirait donc une bonne partie des

⁸¹ Entretien avec un leader d'organisation de taxi-moto, Cotonou, le 14 septembre 2016.

conducteurs à quitter l'activité. Cette psychose a fait naître dans le milieu des *zémidjan* l'idée qu'il s'agit d'une tentative de réduction du phénomène par le gouvernement en passant par cette décision qui est une formalisation voilée. Les conciliabules pour trouver la posture à adopter pour faire face à la situation ont abouti à la création de l'UCOTAC telle que abordée au chapitre VI.

Cette décision a apporté une certaine légitimité de représentation de la corporation auprès des organes de l'État à différents niveaux pour discuter des conditions de leur participation à la production du service de transport public. Leur constitution rapide en association à Cotonou, qui est le centre des décisions politico-administratives, a fourni aux *zémidjan* la capacité de négocier avec les décideurs politiques le réajustement des mesures annoncées. Les négociations avec l'État central au niveau des ministères de l'intérieur et des transports ont abouti au maintien de trois conditions sur les huit : l'immatriculation au niveau des collectivités locales ; le paiement de la taxe municipale ; et le port de la blouse. Pour les autres conditions, les représentants de l'État ont adhéré à leur proposition d'y surseoir en vue de renégociations progressives. Il faut souligner que ces négociations avec les autorités au niveau national ont été menées non pas seulement pour les conducteurs de Cotonou mais pour toute la corporation.

Dans sa démarche, le gouvernement a juste fixé des conditions générales d'encadrement de l'activité. C'est aux collectivités locales qu'il a délégué la responsabilité de la régir en définissant les conditions pratiques de son exercice (fixation des diverses taxes, couleur de blouse, enregistrement des organisations, etc.). Les responsables de UCOTAC ont par conséquent mené une démarche en direction de la Circonscription Urbaine de Cotonou pour ce qui concerne les taxes à payer par les *zémidjan* de la ville. À Natitingou, une démarche analogue a été menée par l'organisation locale. Par contre, à Parakou et Kandi, où le contact était déjà établi avec l'administration locale, il n'y a plus eu de démarche particulière. Les conditions pratiquées n'ont pas connu de renégociation à cette période.

Les avantages apportés par la décision ont été déjà abordés sous plusieurs angles. En synthèse, pour les conducteurs de taxis-motos, après la période de clandestinité avec leur propre perception d'un statut hybride entre informalité, légitimité et illégalité, dans tous les cas un statut pas assez clair vis-à-vis de la réglementation, se retrouver en règle vis-à-vis de l'administration possède une forte charge symbolique. Cette légitimité administrative, en plus de la reconnaissance populaire, dont ils jouissaient, confère un nouveau statut social avec plus de quiétude dans l'exercice de l'activité.

Un autre acte fort de ce régime a été l'initiative du projet de "La Fondation *zémidjan*" en 1995. Cet acte d'attention particulière du haut niveau de l'État à l'endroit de la corporation, porté par des ministres, a été précurseur du rapprochement des décideurs politiques avec les leaders d'organisations de *zémidjan*. Les leaders ont souligné qu'en ce moment cela avait son importance dans la quête de l'amélioration de l'image sociale du *zémidjan*. La journée nationale du *zémidjan* tenu en février en 1996 pour lancer la Fondation a mis au-devant de la scène les leaders de *zémidjan* dans la vie sociale et politique (cf. points 7.2.3.1. et 8.2.1.2.).

Ces premières décisions de l'État et la vision du président Nicéphore Soglo a reconfiguré la relation entre les *zémidjan* et les fonctionnaires de l'État, renversant les relations traditionnelles de pouvoir relevé par Sopranzetti (2013 :116). La psychose et l'atmosphère de méfiance que doivent affronter les conducteurs de taxis-motos au quotidien dans des relations discriminantes avec les représentants de l'État a cédé place à l'exercice d'un travail reconnu, en plus de la quiétude dans des rapports structurés par des normes formelles. La vision de ce régime concorde avec le contexte international du moment qui était celui du développement, un peu partout dans les pays en développement, de l'économie informelle urbaine et de l'exhortation de la communauté internationale à les intégrer dans les économies nationales.

9.1.3. Reconversion professionnelle dans le « projet manioc » sous le président Kérékou

En Avril 1996, le président Mathieu Kérékou a pris les rênes du pays qu'il a conduit jusqu'en 2006. La vision imprimée par son régime a été à l'antipode de celle de son prédécesseur. Elle était dans le sens de réduire drastiquement l'ampleur du phénomène. L'opinion publique béninoise sur sa politique envers le *zémidjan* retient la reconversion professionnelle des conducteurs dans la production agricole de manioc.

Dans la conscience collective du monde des *zémidjan*, le point de départ de l'idée des politiques de reconversion est l'appel du Projet manioc lancé par le Président Mathieu Kérékou en 1997. Cet événement marquant de l'histoire des politiques de l'État envers le *zémidjan* au Bénin était parti d'une invitation du Président de la République adressée aux *zémidjan* et aux transitaires, le 21 septembre 1998, par un communiqué radio-télévisé sur la chaîne nationale de l'Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin (ORTB). La rencontre était prévue pour l'après-midi du même jour à 16 heures sur l'esplanade arrière de la présidence sans précision de l'objet. Sur les lieux où l'attendaient environ 1 500 taxis-motos et une minorité de transitaires, le président Kérékou était arrivé avec une demi-heure de retard, à la tête d'une importante délégation

gouvernementale. Dans un ton assez sérieux et empreint de son humour habituel, il s'est adressé à l'assistance dans un propos bref et précis.

De son discours, il est ressorti des récriminations sur la contribution des taxis-motos à la pollution dangereuse de l'environnement. Un tableau sombre de cette pollution et ses impacts négatifs sur la santé dont la sienne a été dressé par le Chef de l'État. Il leva un peu plus le ton et insista : « On va vous envoyer au champ ! Vous êtes plus que la bombe de Tchernobyl ! Vous tuez les gens avec votre fumée là... ». Il fit, ensuite, une transition sur la production du manioc, en rapportant sa découverte dans un pays européen où il a effectué une récente mission, de l'existence au plan international d'un besoin non satisfait de produits végétaux pour l'alimentation du bétail. Sur un ton menaçant, il fit comprendre qu'il a l'intention d'utiliser l'armée pour rafler les attroupements de *zémidjan* qui se forment un peu partout dans les lieux publics pour les amener au Camp militaire de Ouidah *manu militari* pour suivre la formation agricole sur la production du manioc. À la fin de leurs formations, ils reviendront chercher leurs motos pour aller produire le manioc dans leurs villages respectifs. À la fin de son monologue, il a dit au revoir à l'assistance et était sur le point de partir quand quelques taxis-motos dans la foule ont réclamé la parole en lançant à la cantonade « On va parler ! On va parler ! ». Le Chef de l'État est revenu sur ses pas et a autorisé ceux qui voulaient parler à prendre la parole.

Le premier intervenant a été Bonaventure Sanni, responsable des transitaires de la CSA. Il a été suivi par un des leaders de l'UCOTAC, Bonaventure Ahitchémey, qui nous résume ses propos à cette occasion :

« Je lui ai dit que nous n'étions pas d'accord avec la manière dont il nous a parlé car parmi nous il y a des gens qui ont été à l'école et sont détenteurs de grands diplômes. Aujourd'hui, ils se retrouvent dans cette activité parce qu'ils ne veulent pas devenir des braqueurs ou des voleurs. Dire qu'on va nous envoyer au champ *manu militari*, vraiment il faut se détromper parce que l'heure-là est révolue. Nous sommes libres, c'est la démocratie, chacun doit faire ce qu'il veut. Nous avons été à l'école et lui en tant que Chef de l'État s'il envoyait son enfant à l'école, qu'il finit et avec les diplômes c'est le *zémidjan* qu'il doit faire... lui-même doit se sentir gêné. Je lui ai dit monsieur le Président, dans votre gouvernement il y a quelqu'un que vous avez nommé ministre qui chantait partout qu'il peut créer 20 000 emplois par an. Il est en train de faire 17 ou 18 mois au gouvernement mais jusqu'à la date d'aujourd'hui nous n'avons pas appris qu'il a créé même 50 emplois quelque part. Il a juste tenu des propos mielleux pour que vous le mettiez au gouvernement [*apostrophant le Ministre du Plan, Albert Tévoèdjèrè, qui était dans la délégation*]. Là, le Président a ri et a remué la tête. Et en ce moment Albert Tévoèdjèrè s'était redressé complètement pour me regarder. J'ai fini en lui disant que si le Président veut on va le rencontrer et lui faire des propositions, de ne pas croire que nous sommes des niais. »

Entretien avec un leader de *zémidjan*, Cotonou, le 21 septembre 2016.

Bonaventure justifie ses propos par la frustration qu'il a ressentie après avoir écouté le discours du Chef de l'État qu'il a trouvé méprisant vis-à-vis de la corporation. Le Président a traité les *zémidjan* de pollueurs de la ville, de l'environnement et leur fait porter la responsabilité des éventuels maux dont il souffre lui-même et de toutes les maladies graves qui étaient d'actualité : cancer, Sida et autres. Dans la peau des *zémidjan* présents, le président n'était pas humainement sensible à leurs conditions. De l'avis des leaders sur les lieux, le mépris du Président pour eux était à tel point qu'à la fin de son discours il s'en allait, n'eût été la réaction de la foule sur place pour insister à ce qu'il les écoute. Ils soulignent aussi un manque de considération à leur endroit dans la démarche de convocation de la séance, car cela aurait pu être fait par lettre d'invitation aux responsables des organisations de taxi-moto qui existaient et étaient connues des autorités administratives locales.

Après la rencontre, les leaders de *zémidjan* ont continué par manifester leur désapprobation à l'annonce qui a été faite en menant des sensibilisations sur les parcs. La mobilisation de leurs membres à la résistance était basée sur l'argument de l'anormalité de la volonté du Chef de l'État de les amener de force aux travaux champêtres alors qu'ils avaient une variété de qualifications et de compétences à faire valoir dans des domaines où ils n'attendent que l'offre d'emploi du gouvernement. Les leaders ne rataient aucune occasion d'intervenir dans les médias pour attaquer le gouvernement sur « ses intentions machiavéliques », selon leurs propos. Cette prise de parole les avait mis au-devant de l'actualité. Des acteurs politiques et personnes ressources de la corporation se sont rapprochés des responsables de l'UCOTAC pour les conseiller et offrir leur appui pour une demande d'audience au Chef de l'État. Ceci a été fait et a abouti à une rencontre du bureau avec le Président de la République. Les leaders qui étaient à la séance ont affirmé avoir été très touchés par le *mea culpa* introductif du Président Kérékou sur la frustration que son message avait générée lors de la rencontre d'annonce du Projet Manioc. Le recoupement de ses propos rapportés par divers participants à l'audience sont :

« Je ne savais pas que j'ai mal parlé. Si j'ai mal parlé, je m'en excuse. Moi, je ne voudrais pas que les gens détournent le budget du projet dans les bureaux. C'est pourquoi j'avais demandé la rencontre pour vous annoncer cela devant tous les cadres, afin que vous sachez que c'est quelque chose que je veux vous offrir ».

La séance a abouti à la mise sur pied d'un comité de suivi de la réalisation du projet conduit par le Ministre des Finances dans lequel étaient impliqués des représentants des leaders de *zémidjan*. En outre, le chef de l'État a remis des moyens financiers aux leaders afin qu'ils fassent une tournée de sensibilisation au sein de la corporation pour expliquer le bien-fondé du projet et sa vision de les aider à sortir de l'activité de *zémidjan* vers des activités plus viables

pour le développement durable du pays. Cette vision concordait avec le contexte international de la lutte contre la pollution et pour le développement durable qui prévalait.

En somme, la réaction des leaders de *zémidjan* à la rencontre de l'appel au Projet Manioc et leurs actions de sensibilisation contre le projet, les semaines suivantes, ont montré au régime leur capacité de faire échec à sa réalisation. Le président Kérékou a compris qu'il était nécessaire d'adopter une approche plus participative en les associant à l'élaboration pour qu'ils comprennent le bien-fondé afin de donner plus de chance de concrétisation à sa vision. Pour la suite du Projet Manioc, entre les réunions du comité et les tracasseries administratives de mise en route du projet, les représentants de la corporation, peu habitués aux rouages administratifs, ont avoué ne pas avoir été en mesure de suivre certaines décisions de prêt parce qu'elles ont été prises dans des instances dans lesquelles ils n'étaient pas présents. De toute façon, ils se retrouvaient en minorité dans les instances de décision pour être en mesure de changer l'orientation que les administratifs voulaient donner au projet. Ces leaders pensent que l'affectation d'un budget initial d'un milliard au projet a suscité chez les administratifs le désir de se servir. Dans le formatage final qu'ils ont réussi à faire passer, les conducteurs de taxis-motos n'étaient plus exclusivement et prioritairement les bénéficiaires. De l'opinion répandue dans le milieu des taxis-motos, les conditions d'éligibilité au projet ne leur ont pas facilité l'accès lors de sa phase opérationnelle. Ils ont la ferme conviction que les administratifs ont usé de stratagèmes pour être indirectement les bénéficiaires les plus nombreux. Les phases du projet se sont multipliées jusqu'à la fin du régime sans concrétisation effective de la vision de départ.

9.1.4. Amélioration des conditions et promesses non abouties du président Yayi

Le style de gouvernance du président Yayi Boni, qui a pris le pouvoir en 2006, rompt avec les relations distantes de son prédécesseur et quelque peu "dirigistes" des deux précédents régimes démocratiques envers le *zémidjan*. Durant ce régime, plusieurs décisions ont visé l'amélioration des conditions de travail et de vie des *zémidjan* avec une ambition affichée vers la fin d'en faire un travail décent pour ceux qui veulent s'y maintenir plutôt que de chercher à l'enrayer totalement tel que l'ambitionnait le régime précédent.

Au nombre des interventions du régime qui ont eu un impact structurel sur le travail du *zémidjan*, la décision prise dans le cadre du Programme d'Appui à l'Agglomération de Cotonou (PAACO) de renouveler le parc moto dans les principales villes a été le premier acte fort. Le PAACO, entamé en 2004 pour lutter contre la pollution, avait un volet qui visait le remplacement dans les grandes agglomérations du parc moto pour passer des motocyclettes à

deux temps jugées polluantes à des motocyclettes à quatre temps moins émettrices (à 85%) de gaz à effet de serre (Houssou 2016 : 27). Par décisions successives⁸², le gouvernement a apporté une contribution budgétaire d'un milliard de FCFA au montant initial du même montant cofinancé par l'Agence Française de Développement (AFD) et le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) avec l'objectif affirmé d'atteindre dix mille *zémidjan* bénéficiaires. Cette contribution était destinée à relever de cent mille (100 000) francs initiale à deux cent mille (200 000) francs le montant de la prime allouée aux conducteurs de taxis-motos qui remettent volontairement à la casse leurs motos à deux temps. Le gouvernement a, par ailleurs, décidé de l'exonération de la TVA et des taxes douanières sur l'importation des motos à quatre temps de même que sur l'importation de leurs pièces de rechange, en vue de baisser leurs prix de vente sur le marché, parallèlement à l'interdiction de l'importation des motos à deux temps. Même si l'adhésion massive attendue à ce volet du programme n'a pas été observée (Boco, 2015 : 64), ces facilités ont favorisé la mise en place d'autres mécanismes dont les résultats ont été palpables sur le but visé de renouvellement du parc moto des *zémidjan*. Dans ce sens, la Banque Régionale de Solidarité (BRS) avec la caution du gouvernement a mis en place une offre de financement de l'acquisition de moto à quatre temps pour les taxis-motos remboursable par échelonnement. Des institutions de microfinance et d'autres circuits financiers extra-bancaires ont récupéré l'idée et ont contribué au changement observé. Les implications de ce changement ont été multiples pour le *zémidjan*. Il a amélioré l'image de pollueur qui lui était collée dans la société du fait de l'adoption d'un comportement éco-citoyen par l'utilisation d'une moto moins polluante. En lui créant les conditions d'utilisation d'un engin non controversé par rapport aux questions de développement durable, l'État donne une caution tacite au développement de l'activité sur le long terme. C'est la même chose qu'ont apportée les facilitations d'acquisition du moyen de travail par les décisions qui ont baissé les prix des motos et généré des bénéfices sur le coût de carburant et d'entretien des motos.

Une autre politique qui mérite d'être soulignée est le Régime d'Assurance Maladie Universelle (RAMU). Officiellement lancé le 19 décembre 2011 par le président Boni Yayi, il vise à fournir l'accès universel aux soins et services de qualité aux populations. « Du point de vue général, il est une des rares politiques sur laquelle l'État a clairement communiqué pour mobiliser les travailleurs informels à y adhérer en vue d'une couverture sanitaire universelle » (Assouma, 2019 : 76). Cette mobilisation a été particulièrement focalisée sur les *zémidjan* qui ont contribué activement en retour à sa propagande. Lors de la cérémonie de lancement de remise des cartes

⁸² Comptes rendus des conseils des ministres des 18 avril 2007 et du 28 octobre 2009.

d'adhérents, le vendredi 21 juin 2013 au Palais des sports du stade de l'amitié de Kouhounou, le premier bénéficiaire symbolique à qui le Chef de l'État a transmis la première carte et le carnet d'assurance a été le Président du MOZEB, en présence de milliers de ses pairs.

La vision de créer des conditions décentes pour le travail du *zémidjan* a été clairement affirmée vers la fin du régime du Président Boni Yayi qui a parlé de le « professionnaliser davantage » au point où son premier ministre, Lionel Zinsou, candidat désigné à sa succession en a fait un point clé de sa plateforme de campagne électorale. Cette orientation de la vision s'aligne sur les recommandations internationales, en particulier celles de l'Agenda pour un travail décent de l'OIT à ses mandants tripartites nationaux (gouvernement, syndicat et patronat), de créer des conditions décentes au profit de tous les travailleurs y compris ceux de l'économie informelle. Sauf que pour certains leaders de *zémidjan* qui soutenaient le régime, cette orientation ne correspondait pas à leur perspective pour la corporation. Ils ont clairement fait la requête d'un accompagnement du gouvernement pour une reconversion professionnelle en dehors du *zémidjan*. Ils rappellent sur le fait le Président Yayi à ses promesses d'agir dans ce sens. Durant la dernière année de son mandat, le Chef de l'État a essayé de satisfaire à leur requête en annonçant la mise à disposition d'un fonds d'un milliard qui sera consacré à la reconversion des conducteurs désireux dans les activités génératrices de revenus dans l'agriculture, la pêche, l'élevage, la pisciculture, etc. ; à l'instar d'un autre fonds dénommé le Milliard Culturel créé plusieurs années auparavant pour soutenir les artistes culturels. Malgré cette annonce forte, le fonds des *zémidjan* n'a pas été opérationnel avant la fin de son régime en 2016. La reconversion reste le véritable chantier inachevé pour la corporation sous son régime et le gros point d'insatisfaction des leaders.

9.1.5. Menaces des réformes du président Talon sur des acquis de la corporation

Le régime du président Patrice Talon installé depuis avril 2016 est un régime de réforme qui a retouché plusieurs politiques élaborées par ses prédécesseurs. Ces réaménagements n'ont pas porté une attention particulière sur la corporation des taxis-motos et ont, au contraire, affecté négativement des avancées engrangées auparavant.

L'une des toutes premières politiques mises en cause dès l'installation de ce régime du Président Patrice Talon a été le RAMU. Plusieurs centaines de *zémidjan* ayant adhéré à ce mécanisme de couverture sanitaire universelle ont à peine reçu leurs cartes quand une réforme a suspendu sa mise en œuvre. Ceux qui se sont tracassés pour faire les formalités et payer les cotisations n'ont pas pu concrètement en jouir. Il est désormais remplacé par le projet Assurance

pour le Renforcement du Capital Humain (ARCH), adopté le 03 mai 2017 en conseil des ministres. La particularité du ARCH est qu'il couvre plusieurs volets dont l'assurance maladie. À la différence du RAMU, il n'est pas à son démarrage ni focalisé sur les travailleurs informels, encore moins sur les *zémidjan*. Sa phase pilote, toujours en cours, donne la priorité aux indigents avant sa généralisation progressive dans l'ensemble des départements du pays .

Depuis l'avènement de ce régime, à la fin de nos travaux de terrain, un changement notable subi par les leaders de taxis-motos et leurs organisations est la distanciation qu'ils ont observée des autorités du pouvoir central. Cela les éloigne des centres de décision. En plus au niveau local, les directives décisionnelles du pouvoir central sont à l'origine de la suspension de la restitution des ristournes sur les taxes aux organisations de *zémidjan* depuis le compte de l'année 2016, d'après les informations reçues des autorités locales par les leaders. L'absence de concertation dans la prise des décisions les concernant a provoqué des dénonciations par les leaders de *zémidjan* de Cotonou sur la prise unilatérale d'arrêtés préfectoraux de restriction de la circulation des motos dans la zone du marché Dantokpa et les petits marchés satellites (Ganhi, Gbogbanou, Missèbo) qui constituaient des lieux de forte affluence de leur clientèle. Le même préfet est l'auteur de la décision d'interdiction de squattage des places publiques par les *zémidjan* dans la ville de Cotonou. Son application vise clairement à proscrire les pratiques qui permettent aux conducteurs non-résidents de la ville de travailler en continue sur plusieurs jours sans y avoir une résidence fixe. Sur le terrain, il a été observé que les principaux concernés ont déplacé leurs lieux de squattage vers des places publiques de la banlieue (Godomey, Calavi, Agblangandan) dans les préfectures périphériques. Les mécontentements auxquels cela a donné lieu ont amené le préfet à initier des concertations avec les leaders d'organisation pour corriger sa démarche à l'avenir. Sauf que le mal était déjà fait et les arrêtés n'ont pas été rapportés.

À Parakou et Natitingou, les leaders dénoncent des tentatives des autorités locales qui cherchent à tirer profit du contexte de réformes au plan national pour reprendre en main la gestion des taxis-motos. Dans la ville de Parakou qui est la plus engagée sur cette voie, les autorités locales soutiennent leur action par un discours sur la nécessité de la formalisation du *zémidjan*. Il s'agit d'une connexion de la politique publique locale au contexte international, précisément la recommandation de l'OIT (R204) et les ODD, exhortant à la transition des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle vers l'économie formelle. Cela semble être la perspective de ce régime porté sur le libéralisme pour les activités informelles d'une manière globale.

À la lumière de ce qui précède, les politiques publiques à l'endroit des *zémidjan* sous les différents régimes ne se sont pas inscrites dans une continuité. Les visions des Chefs d'État ont été fonction de leur perception du phénomène et de l'influence du contexte international. Qu'elles soient lointaines ou proches, leurs politiques ont contribué de manière volontaire ou involontaire à la professionnalisation du *zémidjan*. Mais au-delà de cette relation supra-locale de la corporation à l'État, la gestion administrative des taxis-motos a été clairement déléguée aux collectivités locales. Il faut donc examiner cette relation au niveau local où ils rencontrent formellement l'État pour cerner la complexité de leur rapport à l'État dans son entièreté.

9.2. TAXIS-MOTOS DANS L'ESPACE DE GOUVERNANCE DES POUVOIRS PUBLICS AU NIVEAU LOCAL

La réalité de la situation actuelle de la gouvernance locale est que la décentralisation intervenue en 2002 n'a pas été qu'un processus de transfert du pouvoir du niveau central aux élus locaux qui en jouissent dans sa plénitude. Elle est à bien des égards conforme à ce qu'a explicité Jouve (2007) sur la gouvernance urbaine en France en relevant que les réformes de décentralisation ont abouti à une fragmentation du gouvernement local et un renforcement considérable de la participation des grands groupes non étatiques qui composent le tissu économique local. Autrement dit, il s'agit d'une recomposition du pouvoir local qui fait plus de place aux acteurs de développement et à la participation de la société civile. En fonction des enjeux dans les villes de cette recherche, les organisations de taxis-motos en qualité de contributeurs aux ressources internes des communes et du rôle de facilitateurs des leaders à la gestion ont bénéficié d'ouverture d'espace de participation à la gouvernance locale. Dans les villes à statut particulier, Cotonou et Parakou, leurs gros effectifs est un enjeu dans la mobilisation des ressources internes, en dépit de la diversité des organisations de la société civile et des grands groupes privés. Leurs leaders assurent également un rôle stratégique de renseignement et d'influence de l'opinion publique pour faciliter la gouvernance des autorités locales. Dans les communes ordinaires où la société civile est moins fournie et les opérateurs non étatiques sont présents en nombre limité, leur contribution à la dynamisation de la vie économique leur accorde une place naturelle dans la gouvernance locale.

Sur le fonctionnement de l'État au niveau local, il faut préciser que le conseil communal est l'organe suprême de prise de décision. Il est dirigé par le Maire et regroupe l'ensemble des conseillers élus de la commune. L'organe exécutif est la municipalité composée du Maire et de ses adjoints. Ces acteurs constituent les décideurs politiques au niveau local et tirent leur légitimité des processus électoraux. La municipalité est assistée dans la réalisation de sa mission

par une seconde catégorie d'acteurs. Elle regroupe le personnel administratif et des responsables techniques de la mairie qui travaillent sous la coordination du Secrétaire Général. Sous l'autorité de la municipalité, ils ont beaucoup plus un rôle de conseillers techniques et d'exécutants dans leurs domaines de compétences respectifs. La légitimité de cette catégorie d'acteurs, que nous désignons par « administratifs » dans ce travail, dépend des acteurs de la première catégorie. C'est dans les interactions avec ces deux catégories d'acteurs que se construisent les relations des *zémidjan* avec l'État au niveau local.

Les enquêtes de terrain ont confirmé la nature prioritairement économique de ces relations telle qu'elle était notée dans la perception des *zémidjan* lors de la phase exploratoire. Sur le terrain, nos démarches officielles au niveau des mairies pour entrer en contact avec les services chargés des relations avec les taxis-motos ont conduit dans toutes les villes vers les directions des services économiques, marchands ou chez le régisseur. Les administratifs ont expliqué partout dans des termes analogues à ce responsable administratif de la mairie de Cotonou que « l'objectif premier c'est de percevoir les taxes ». En général, pour les administrations locales, leurs attributions ne vont pas plus loin que cela. Tout le dispositif mis en place pour le suivi à l'immatriculation des taxis-motos, la cartographie sommaire de leurs parkings et les échanges périodiques avec leurs leaders s'inscrivent dans une logique de mobilisation de ressources budgétaires de la commune. Les conducteurs de taxis-motos n'en n'ont pas moins conscience. Cette déclaration d'un conducteur résume leur représentation de la relation : « c'est comme le sens de l'eau dans la rivière. Nous on verse seulement nos impôts mais en retour la mairie ne nous donne rien ». L'amplitude de ces plaintes varie suivant les villes. Si rien, en dehors des actions qui entrent dans l'encadrement de l'activité, n'a pu être indiqué par les administratifs et les décideurs politiques interviewés à Natitingou, ceux de Cotonou ont énuméré quelques projets dont le nombre de personnes impacté ont été jugé insignifiant par les leaders de *zémidjan*. À Kandi et Parakou, par contre, les critiques des leaders ont été orientées vers l'État central en relativisant les efforts que font les mairies à travers les facilités dont ils bénéficient pour leur fonctionnement.

Il faut rappeler que la gouvernance des collectivités locales au Bénin n'a pas été uniforme sur la période de recherche, que cela soit avant ou après la décentralisation. En conséquence, le statut administratif des communes ainsi que la nature des relations historiques entre la corporation et les pouvoirs locaux déterminent la manière dont l'activité est régie dans chaque localité. Elle peut être quasi-totalement déléguée aux organisations tel qu'il a été observé à Parakou ou presque totalement sous le contrôle de la mairie tel que c'est le cas à Cotonou.

9.2.1. Approche participative et concertée, source d'une collaboration pacifique à Kandi

Pour rappel, l'initiative de la reconnaissance administrative de la corporation des taxis-motos à Kandi a été prise par les pionniers de l'activité. Ils ont reçu l'onction des autorités administratives de l'époque pour s'auto-organiser afin d'assurer sa bonne marche. Considérée en cette période comme une activité précaire et transitoire, le taxi-moto n'était pas astreint au paiement de taxe administrative. L'association mise en place a choisi la couleur de la blouse de travail et utilisé les moyens dont elle disposait pour l'immatriculation des membres. Son bureau assure depuis lors l'immatriculation des nouvelles entrées dans l'activité sous la tutelle de la mairie qui lui en a délégué la responsabilité. Le dernier registre en cours d'utilisation consulté sur le terrain comptait 2559 *zémidjan* enregistrés à la date du 9 mars 2017. Pour le bon fonctionnement du bureau, des frais d'adhésion avaient été fixés pour les nouveaux adhérents, sans qu'il n'y ait de redevance à verser à la mairie, au départ.

L'association a connu, en 1996, une réorganisation qui a vu l'installation d'un deuxième président. Son arrivée a coïncidé avec l'instauration des taxes municipales perçues par le bureau et reversées à la mairie. La taxe annuelle était de 2000 F pour tous les *zémidjan*, en guise de droit taxi. La taxe d'immatriculation des nouveaux entrants était fixée à 2600 F dont 600 F pour l'établissement d'une carte professionnelle par la mairie. À la fin de la première décennie de collaboration, des problèmes de gestion des ressources de l'organisation qui ont entraîné le départ du deuxième président ont concerné également le versement irrégulier des redevances municipales sur les taxes d'immatriculation.

En dépit de cette situation hypothétique de confiance, le nouveau bureau installé en 2006 a fait du lobbying à l'endroit des autorités locales pour continuer à assurer sous la tutelle de la mairie l'immatriculation des nouveaux *zémidjan*. Un fait notable que cela a engendré a été la revalorisation des frais d'immatriculation qui sont passés formellement à 6000 F dont 3600 F pour la mairie et 2400 F pour l'association à partir de cette année-là. D'après les leaders, cela avait pour objectif de permettre à l'organisation de disposer davantage de ressources pour son fonctionnement. À partir de 2012, le bureau de l'association a de nouveau négocié et obtenu de la mairie, toujours par des stratégies souterraines, une nouvelle revalorisation des frais d'adhésion de 6000 F à 10 000 F sans que la part de 3600 F versée à la mairie n'augmente. Cette négociation a été facilitée par le fait que la part de l'association a servi à régulariser les impayés de l'ancien bureau à la mairie. Les leaders du SYNCOTAMOB ont expliqué, par ailleurs, que ces revalorisations de taxes ont été mises en œuvre sans difficultés au sein de la corporation parce que les taux qui étaient en vigueur à Kandi étaient les plus bas que ceux

appliqués dans les autres communes du département et les revalorisations n'ont pas dépassé ce qui se passait ailleurs. Ils ont présenté cela à leurs membres en termes d'harmonisation des taxes par rapport aux localités voisines.

Dans sa collaboration avec la mairie, le SYMCOTAMOB aide la mairie pour la collecte des taxes annuelles. Le bureau organise des campagnes de sensibilisation de leurs membres. Le planning de sensibilisation est retenu avec l'administration municipale pour plus d'efficacité. Elle se déroule sur plusieurs mois avant la phase répressive qui s'effectue dans le dernier trimestre de l'année. Celle-ci se réalise par une équipe de la mairie appuyée par la police et le bureau du SYNCOTAMOB. Durant cette phase, les *zémidjan* non en règle payent 7000 F dont 2000 F de redevance à la mairie et 5000 F de pénalité à la police. Les administratifs et les leaders ont reconnu que le bureau joue un rôle important dans ce processus et chaque année, il reçoit en retour les ristournes proportionnellement à la recette réalisée par la mairie dans la collecte de ces taxes. Ces ristournes sont utilisées pour renflouer la caisse de solidarité et d'assistance aux membres en cas de sinistre, en alternative à la cotisation hebdomadaire dont les recettes sont en baisse. « En cas de problème qui nous dépasse : l'arrestation de nos membres par les forces de l'ordre, les cas de braquages de *zémidjan* [pour les soins de la victime] ; nous sollicitons l'assistance de la mairie. », dit le président du SYNCOTAMOB⁸³. Ces propos témoignent que malgré la diversité des sources financières, les moyens de l'association sont parfois insuffisants pour assurer l'entraide et la solidarité aux membres. Ils dénotent aussi une bonne collaboration entre les autorités locales et le bureau des *zémidjan*. Du point de vue des décideurs politiques, il ne pourrait en être autrement. Pour cause, les ressources internes de la commune étant limitées, toutes les potentialités économiques locales sont sollicitées pour la mobilisation du budget. Les taxis-motos représentent alors des acteurs économiques stratégiques. Ils ont une ligne qui figure clairement dans les ressources budgétaires de la commune. Le Conseil Communal de son côté fait des efforts pour leur prise en compte dans ses réalisations.

⁸³ Entretien avec leader d'organisation de *zémidjan*, Kandi le 9 mars 2017.

Photo 7 : *Siège du Bureau du SYNCOTAMOB à Kandi*



Photo 8 : *Construction de logement sur la parcelle offerte par la mairie*



Sources : Assouma K., novembre 2015

À cet effet, l'association a été dotée par la mairie d'une parcelle sur laquelle a été érigé son bureau (Photo 7). Un projet de construction de dortoirs sur une partie de ladite parcelle était en cours grâce au financement d'un partenaire de la mairie (Photo 8) ; ce qui est assez expressif des efforts de la mairie à leur endroit. De plus, les différentes décisions liées à la fixation des taxes découlent des négociations entre les deux parties. La réalité est telle qu'aucune décision liée à leur activité ne pourrait être prise sans les associer, d'après les administratifs. D'ailleurs, compte tenu des besoins du budget de la mairie, celle-ci est parvenue à obtenir du bureau du SYNCOTAMOB un accord de principe en vue de procéder à une nouvelle revalorisation des taxes annuelles à partir de l'exercice budgétaire 2018.

À l'antipode de ce qui se passe dans les autres villes, à Kandi l'absence de relations partisans des leaders est mentionnée comme un atout important qui facilite la collaboration de l'association des *zémidjan* avec les autorités locales. L'unicité de leur organisation est un contexte qui le favorise. De l'analyse des décideurs politiques et des administratifs, cette unicité permet à l'association de se mettre au-dessus de liens partisans ; ce qui favorise sa bonne collaboration avec n'importe quel parti politique à la tête de la commune.

9.2.2. Responsabilisation des organisations pour la gestion de la corporation à Parakou

Les relations bienveillantes des autorités locales envers les pionniers du taxi-moto à Parakou ont été un catalyseur de la constitution de la première organisation de la ville. La réussite de l'institutionnalisation de la corporation a entraîné la responsabilisation progressive de l'association à régir l'activité par les autorités locales.

La première responsabilité déléguée au bureau des *zémidjan* a été l'immatriculation des taxis-motos à la première association puis à l'ensemble des organisations à partir de leur

multiplication. Actuellement, la mairie arrive à suivre les enregistrements de nouveaux adhérents au niveau de chacune des onze organisations actives par les millésimes qu'elle affecte à chacune d'elles. De manière opérationnelle, par exemple, c'est à l'ACR/Z qu'il a été affecté le millésime de 1001 à 2000 ; 5001 à 6000 ; 7001 à 8000; 12 001 à 13 000 et 19 001 à 20 000. Les autres millésimes ont été attribués à d'autres organisations. Sur les blouses, les numéros sont précédés des initiales des organisations les ayant attribués.

Par la suite, le bon fonctionnement du mécanisme d'immatriculation et du dispositif de collecte de cotisation internes de la corporation a influencé le mode de collecte des taxes municipales pour parvenir à sa forme actuelle. Au départ, les taxes municipales étaient directement collectées par le service de recouvrement de l'administration locale. Il s'agissait d'une taxe mensuelle fixée à 500 F. Sa collecte par les agents de collectivité locales assistés par les forces de l'ordre donnait lieu à beaucoup de tracasseries policières, d'après les leaders. La recherche de solution pour parvenir à un mode plus pacifique a conduit les leaders des deux organisations qui existaient à user de lobbying en direction des autorités municipales pour revoir le mode de collecte. Ils ont réussi à obtenir le paiement des taxes par an au lieu des paiements mensuels, soit 6000 F à payer en une seule fois ; ce qui réduit la fréquence des tracasseries policières liées au contrôle. Il est convenu que le premier trimestre de l'année sera dédié à la sensibilisation des membres par leurs organisations. Les contrôles commencent donc en avril. Les taxis-motos qui régularisent leur situation après le mois de mars paient en plus des 6000 F une amende de 2000F. Ils ajoutent les frais de fourrière à ceux qui sont appréhendés lors des contrôles.

En outre, les organisations ont souhaité et obtenu leur implication dans les opérations de contrôle à la place des forces de l'ordre. Le système de contrôle qu'elles ont proposé est basé sur leurs dispositifs de collecte des cotisations. L'expérimentation de cette suggestion a donné des résultats satisfaisants de part et d'autre. Les frais journaliers de fourrière payés à la police pour les motos arrêtés lors des contrôles ont donc disparu. Les 2000 F de pénalités sont reversés dans les caisses de l'organisation du *zémidjan* en infraction. Les organisations ratissent au quotidien dans leurs rangs pour identifier leurs membres non à jour et les sensibiliser à régulariser leur situation. Après quelques années de collaboration convenable, la mairie a délégué aux organisations la collecte des taxes municipales. Au début de chaque année les bureaux des organisations se rendaient à la mairie pour recevoir des carnets des reçus de paiement de taxe. Elles font en retour un point hebdomadaire des ventes à la mairie. À la fin de l'année, chaque organisation perçoit une ristourne, en fonction du montant total des taxes

qu'elle a aidé à collecter. Les leaders d'organisations pensent que ces avancées sont une marque de reconnaissance par la mairie de leur capacité à s'autogérer.

Prenant en compte les suggestions de certaines autorités de la ville, avec qui les leaders entretiennent de bonnes relations de collaboration administrative, les onze organisations actives de Parakou se sont regroupées en Fédération des Associations des Conducteurs de Taxi-Moto du Bénin (FACOTAMOB). Le but affiché par cette faïtière est d'améliorer la collaboration entre les membres de leurs organisations, dans le contexte de floraison d'organisations, en vue d'interagir de manière bénéfique pour la corporation avec les autres acteurs sociaux. Le bureau de la fédération est composé de 22 membres, soit deux représentants de chaque organisation. Cette nouvelle faïtière est positionnée pour servir de relais entre les organisations et la mairie dans une vision d'unicité d'action. Elle reçoit désormais les carnets de reçus des taxes municipales auprès de la mairie et les repartis aux organisations. Le nombre de carnets transmis par la mairie et la part à confier à chaque organisation sont déterminés par le nombre de membres immatriculés par chacune d'elles.

En somme, le mécanisme actuel de recouvrement des taxes municipales à Parakou est façonné par les expériences de la bonne organisation dans la corporation des *zémidjan*. L'efficacité dont ont fait preuve les organisations depuis le début teintée d'une bonne collaboration avec l'administration locale leur a permis d'agir par des stratégies souterraines pour obtenir la délégation progressive de service de la plupart des autorités administratives. Les leaders conscients de cette réalité ont trouvé les voies et moyens pour maintenir cette confiance en s'inscrivant dans une unité d'action par le biais de la faïtière. Cette réalité contraste fondamentalement avec la situation qui a été observée à Natitingou.

9.2.3. Bras de fer entre administratifs et leaders de *zémidjan* autour de la gestion de la corporation à Natitingou

Dans les quatre localités de recherche, Natitingou est celle dans laquelle il a été observé des relations particulièrement tendues entre la mairie et les organisations de taxi-moto sur la question de paiement des taxes municipales au cours de notre terrain. La pomme de discorde était une décision administrative intervenue au troisième trimestre 2015 qui visait la prise en main de la procédure d'immatriculation des *zémidjan* par le Service Marchand de la mairie.

Des explications des responsables administratifs, la tentative en cours était la deuxième après une précédente en 2012. La précédente visait à instaurer un registre d'immatriculation unique de tous les taxis-motos à la mairie. Elle avait prévu le paiement d'une nouvelle taxe en

contrepartie de laquelle chaque *zémidjan* immatriculé de nouveau bénéficierait d'une carte professionnelle délivrée par la mairie. La principale motivation indiquée par les administratifs pour l'initiation de la réforme est que les recettes des taxes payées par les taxis-motos sont de plus en plus loin des prévisions. La réforme a été donc envisagée pour faire une revue d'effectif de la corporation afin de faciliter la planification des recettes que peut en tirer la mairie. Le point de vue des leaders de *zémidjan* opposés à l'unanimité à cette réforme sur sa principale justification de la baisse du paiement des taxes se résume dans cette explication :

« Avant on payait [*les taxes municipales*] mais depuis un moment donné nos voies ne sont plus praticables. C'est sur ces voies que nous travaillons. On a posé le problème maintes fois aux autorités. Ils ont eux-mêmes connaissance de la situation. Ils ont toujours promis que cela va s'améliorer mais on ne voit pas d'amélioration. On ne peut pas être motivé pour payer les taxes. »

Entretien avec leader de *zémidjan*, Natitingou, le 29 mai 2017.

La pratique qui était en cours, et qui est demeurée, est que l'immatriculation des taxis-motos est assurée exclusivement par les bureaux dirigeants des organisations sans un regard de l'administration locale. Les conditions d'adhésion, particulièrement les frais à payer sont fixés et encaissés par chaque organisation sans aucune redevance à verser à la mairie. C'est à partir de leur entrée en activité que les *zémidjan* sont orientés par leurs organisations à aller payer les taxes municipales annuelles. Les organisations utilisent ces frais et les cotisations hebdomadaires, qui ne sont plus régulièrement payées, pour leur fonctionnement. Ne pas se soumettre à la décision de la mairie était pour leurs leaders une question de survie. En plus, ils ont déclaré être tout à fait conscients qu'il s'agissait d'une tentative de récupération de la gestion de la corporation. Mais, ce qui était plus craint par l'ensemble des acteurs de *zémidjan* est que ce changement aboutisse à une augmentation non négociée de taxes.

Du côté de la mairie, ces arguments sont perçus comme des faux-fuyants. L'opinion des administratifs est que la corporation ne reflète pas une bonne organisation sur le terrain. Il est vrai que des éléments d'observation de terrain tels que l'existence d'autant de couleur de blouse que d'organisation (voir photos ci-après), l'existence du même numéro pour autant d'organisations ne sont pas des signes d'une cohésion et d'une bonne coordination au sein de la corporation comparativement à ce qui se passe dans les autres villes.

Photo 9 : Des taxis-motos membres de l'AN, du SYNPROZEB et de l'UZN dans leur différentes blouses de travail



Sources : Assouma K., décembre 2015

L'initiative introduira une meilleure organisation dans la corporation et débouchera sans aucun doute sur l'élargissement de l'assiette fiscale de la mairie. La question de l'effectif réel en activité est aussi un aspect primordial pour permettre à la mairie de faire ses prévisions budgétaires. Or, le nombre d'adhérents varie d'une organisation à une autre sans que les leaders ne puissent estimer avec précision le nombre encore en activité. Le plus gros effectif revenait à l'AN avec 1828 adhérents, à fin novembre 2015, et le plus petit effectif revenait à l'organisation la plus récente l'ASCTM avec 82 adhérents.

La séance d'information initiée par les responsables administratifs à la mairie pour sensibiliser les leaders sur les changements à venir s'est terminée en queue de poisson. Les leaders de *zémidjan* ont jugé la décision inapplicable. Leurs vives réactions de protestation et leur départ de la salle ont mis fin à la séance. La stratégie coercitive développée par les administratifs a été de mener une vaste opération de contrôle de paiement de taxes l'année suivante avec l'appui de la police. Au plan financier, l'opération a été un réel succès, en 2013, selon la responsable du service marchand de la mairie. Malheureusement, la gestion sociale, pour ne pas dire politique, qui en a été faite a anéanti les efforts des administratifs. En effet, sans que cela ne soit prémédité, l'opération de contrôle s'était déroulée pendant que le Maire était en mission hors du territoire national. Les administratifs n'ont pas caché leur déception face à sa réaction à son retour. Tous les responsables impliqués dans l'opération auraient été blâmés jusqu'au Commissaire Central de la ville. De sorte que la sollicitation de la police l'année suivante pour l'organisation des opérations de contrôle n'a pas eu des suites favorables. Sans opération de contrôle en 2014, un seul *zémidjan* a payé les taxes de cette année.

Le Maire a soutenu son mécontentement par le fait que les *zémidjan* sont « une couche sensible » qu'il faut gérer avec délicatesse. Sauf qu'en réalité, 2013 était normalement une année d'élections locales et communales, en d'autres termes de renouvellement du mandat des élus communaux et locaux. Des opinions convergentes des administratifs et des leaders, les enjeux politiques ont pris le dessus sur les objectifs administratifs. Certains leaders ont avoué avoir fait du lobbying en sa direction dès son retour. Ceux-ci vont plus loin en soutenant que l'opération n'aurait pas pu se passer de la sorte si le Maire était présent et joignable sur le territoire national au moment de son déroulement soldé par l'arrestation de centaines de *zémidjan*. En tant qu'acteur politique et candidat à sa propre succession aux élections qui étaient à l'horizon, le Maire compte des soutiens politiques parmi les leaders de *zémidjan* comme tous les acteurs politiques locaux importants. C'est ainsi que la tentative de réforme de 2012 n'a pas prospéré faute d'adhésion des organisations.

En 2015, une nouvelle équipe dirigeante a été installée à la tête de la commune. Quelques mois après, au cours du dernier trimestre de 2015, une nouvelle tentative de mise en application des dispositions administratives de 2012 réaménagées a été effectuée. Les leaders d'organisations ont affiché de nouveau leur opposition. L'administration municipale a réorienté sa démarche en invitant les organisations à s'engager dans une résolution consensuelle du conflit. Après plusieurs séances d'échanges, cette fois-ci dans une démarche plus participative, un consensus a été trouvé entre les deux parties sur la question de payement des taxes annuelles.

Premièrement, ne pouvant pas distinguer les nouvelles immatriculations des anciennes dans le contexte qui prévaut, la taxe annuelle est uniformisée à trois mille (3000) francs CFA pour tout le monde, au lieu de cinq mille (5000) francs pour les nouveaux et trois mille (3000) francs pour les anciens. Deuxièmement, la stratégie d'implication des organisations dans le processus consiste à confier aux bureaux d'organisation les reçus de payement des taxes annuelles de leurs membres en fonction du nombre en activité déclaré. Un point financier hebdomadaire est fait tous les vendredis à la mairie par les bureaux d'organisation. Troisièmement, il a été retenu une ristourne de 15% à chaque organisation en fin d'année, proportionnellement aux recettes. Quatrièmement, les organisations se sont engagées à constituer une faïtière pour favoriser une meilleure coordination en leur sein et faciliter la collaboration avec l'administration locale.

Il ressort de ce qui précède qu'à travers leur capacité d'action sur les décideurs politiques et les administratifs, par le biais de protestations et de lobbyings, les organisations de *zémidjan* de Natitingou ont réussi à contraindre l'administration locale à appréhender les questions de

fixation et de paiement des taxes municipales dans une approche inclusive. Le soutien d'un partenaire politique a été décisif dans l'influence sur l'action publique. De plus, l'expérience des bonnes pratiques des autres villes a fait école pour trouver une porte de sortie à une situation de blocage qui n'a fait que trop durer. Au début de l'année 2017, les responsables de l'administration municipale ont initié une mission *ad hoc* avec les leaders d'organisation à Kandi, une ville qu'elles utilisent comme référence dans la qualité des relations entre l'État local et la corporation des *zémidjan*, pour observer les bonnes pratiques et tirer des leçons en vue d'adapter ce qui est fait à leur environnement pour améliorer la nature de leur collaboration.

9.2.4. Alliances stratégiques et actions collectives pour influencer les décisions politiques à Cotonou

Depuis la mise en vigueur des mesures de réglementation en 1992, le taxi-moto est régi par l'administration locale à Cotonou. La gestion de l'immatriculation des nouveaux entrants est assurée par la mairie, depuis lors. Par contre, le paiement de la taxe municipale a connu quelques changements. Un regard sur le cours de son évolution montre que les actions des organisations de taxi-moto ont participé à déterminer les dispositions courantes.

Déjà en 1993, les négociations menées par l'UCOTAC avec l'administration locale sur les formalités prévues par les mesures de régulation de 1992 avaient induit une réduction du montant de la taxe municipale initialement fixé à 1000 F par mois à 600 F sur une base de calcul de 20 F par jour. Après plusieurs requêtes sans succès venant des organisations de *zémidjan*, une deuxième révision du montant de la taxe a été obtenue en 2007. Le montant a été réduit de 600 F à 400 F par mois à cette occasion. La paternité de cet acquis est revendiquée par le Syndicat des Conducteurs de Taxi-Moto du Littoral (SYCOTAMOL). Son Secrétaire Général, Alphonse Aïdji, justifie la contribution de son organisation à cet acquis par le processus qui a conduit à la prise de la décision.

« Tout juste après la naissance de SYCOTAMOL, nous nous sommes adressés au Maire de Cotonou. Notre première négociation a été de lui demander de rabaisser un peu ce que les *zémidjan* payent à la mairie à la fin de chaque mois. Avant c'était à 600 F. Mais avec notre démarche et la capacité du Maire, c'est ramené à 400 F. Le Maire était parti voir le chef de l'État parce que la loi qui régit le paiement du droit taxi, c'est la loi des finances de notre pays ».

Entretien avec leader de *zémidjan*, Cotonou le 1^{er} juin 2016.

En effet, aux lendemains de la constitution de leur syndicat en avril 2006, les responsables ont mené les démarches à l'endroit du maire de la ville de Cotonou, l'ancien président de la république Nicéphore Soglo. Ils lui ont transmis la requête car les revendications sur les taxes constituent une question centrale à l'action collective des taxis-motos. Ce dernier a pris

l'engagement de faire ce qui est de son possible pour leur donner une suite favorable. Avec l'avènement de la décentralisation en 2002, les taxes municipales annuelles pour les villes à statut particulier sont fixées par la loi des finances pour l'année budgétaire. Pour s'assurer de la prise en compte de la requête à partir de l'année budgétaire 2007, le maire a fait à son tour la démarche à l'endroit du Président de la République de l'époque, Mathieu Kérékou, pour obtenir son soutien pour sa prise en compte dans l'élaboration du budget de l'État. La suite a été que la loi des finances de 2007 a intégré la réduction de la taxe qui est effectivement passée à 400 F par mois, soit 4.800F par an. Pour mieux comprendre cette capacité d'influence du SYCOTAMOL, il faut rappeler que ce syndicat est le fruit de la mutation de l'Amicale des *zémidjan* de la Renaissance du Bénin, le parti politique du maire de la ville de Cotonou.

Au-delà du montant de la taxe, les organisations de *zémidjan* ont agi pour le changement de son mode de collecte. Les administratifs de la mairie de Cotonou ont affirmé qu'au début de l'avènement de la décentralisation, dans la continuité de ce qui se faisait auparavant, les services techniques de la mairie assuraient le recouvrement des taxes. Les phases répressives sur le terrain étaient exécutées avec l'appui de la police. La participation de la police aux opérations de contrôle faisait l'objet de dénonciation de harcèlement de la part des organisations de *zémidjan*. La sensibilité des autorités municipales face à la tension sociale que cette situation générait avec les leaders de *zémidjan* les a amenés à rechercher une solution pacifique. Dans une approche participative, l'implication des responsables d'organisations dans les opérations de contrôle a été instaurée. Le compromis ainsi trouvé vise le double objectif de baisser la tension avec les organisations et d'atteindre une plus grande couverture de la collecte des taxes en responsabilisant les organisations dans le processus. Avant les opérations répressives de contrôle, les leaders assurent désormais la sensibilisation de leurs membres pour le paiement des taxes avant échéance. En retour, la mairie reverse au Collectif des organisations qui l'accompagne dans cette mobilisation une ristourne proportionnelle à la recette effectuée chaque année. Un responsable technique de la mairie explique le mode opératoire.

« Les organisations de *zémidjan* nous aident à percevoir les taxes auprès de leurs membres et, proportionnellement à leur contribution, la mairie leur restitue les ristournes sur la base du taux retenu... Ce mécanisme mis en place a instauré une bonne collaboration avec une dizaine de syndicats ...disons la plupart des syndicats qui sont à Cotonou ».

Entretien avec un administratif, Cotonou, le 1^{er} février 2016.

De l'appréciation de la majorité des leaders d'organisations de taxi-moto, la qualité de leur relation avec la mairie s'est pacifiée suite à leur lutte pour contraindre les autorités municipales à organiser la collecte des taxes dans une démarche concertée. Dans l'ensemble, on note qu'à

Cotonou les organisations de taxi-moto font recours à une multiplicité de stratégies pour agir sur les politiques publiques. Les actions collectives sous forme de protestations de rue pour marquer leur désaccord sur la participation de la police aux opérations de contrôle du paiement des taxes municipales, n'ont pas été sans effets. Elles ont contribué à changer la forme de l'action publique. Par ailleurs, les alliances avec les acteurs politiques constituent une part importante des stratégies mobilisées par les leaders pour obtenir la baisse des taxes à payer.

Dans cette section qui se focalise sur les relations avec l'État au niveau local, l'aperçu de la situation dans les quatre villes montre des évidences de l'influence de la corporation sur les décideurs politiques par le biais d'actions collectives et individuelles. En parcourant les processus d'aboutissement des cas présentés, le rôle des partenariats avec les acteurs politiques dans l'efficacité des stratégies s'est avéré. Dans ces circonstances, essayons d'approfondir les stratégies utilisées et les enjeux autour des partenariats avec les acteurs politiques.

9.3. STRATÉGIES D'INFLUENCE ET JEU D'INTÉRÊTS AU CENTRE DES RELATIONS ZÉMIDJAN-ÉTAT

Les interactions entre les acteurs de *zémidjan* et ceux de l'État, à divers niveaux, sont empreintes de stratégies et d'intérêts. Il est question dans cette section d'essayer de les démêler pour appréhender les dynamiques qui les alimentent et comment elles participent à la production des conditions actuelles de la corporation.

Les chapitres précédents ont montré que la structuration organisationnelle du monde des taxis-motos a conduit à une variété d'initiatives collectives qui constituent une force d'actions de cette communauté professionnelle (chapitre VI). L'apparition des leaders et les mutations d'acquisition de leur statut font d'eux des piliers capables de stratégies individuelles et autour desquels se bâtissent les stratégies collectives des organisations (chapitre VII). Aussi, les stratégies de contournement adoptées au cours des années de généralisation de l'activité, à la fin des années 1980 notamment (chapitre IV), ont-elles évolué vers des stratégies plus affirmées après l'institutionnalisation des organisations et les mesures nationales ayant induit à la reconnaissance administrative des acteurs de la corporation (organisation et travailleurs). Dans leurs variantes, les stratégies à l'œuvre depuis lors sont conformes au répertoire de stratégies développées par les travailleurs informels dressé par Heintz (2012) qui regroupe les stratégies silencieuses, souterraines et les protestations publiques.

Une observation importante relative aux actions corporatistes montre que, contrairement à l'action syndicale des travailleurs formels dont les revendications ciblent le tandem État-

Patronat, celles des *zémidjan*, constitués en grande majorité d'auto-employés (totalement ou partiellement)⁸⁴, ciblent plutôt l'État. Cependant, les stratégies d'influence développées ne sont pas qu'à des buts revendicatifs. Elles ne se focalisent pas que sur les politiques publiques développées par l'État et visent de façon plus large l'action publique, qui regroupent l'ensemble des actions à vocation publique initiées par les acteurs étatiques et non étatiques, en vue d'en tirer un meilleur profit.

En outre, l'importance des partenariats avec les acteurs politiques forge l'opinion des leaders de *zémidjan* sur l'efficacité de leurs stratégies d'actions. Bien que reconnaissant les avantages que cela procure, les simples membres de la corporation ont affirmé, dans la quasi-totalité des creusets où ils ont été rencontrés, que ce sont les leaders qui ont le contrôle sur ces partenariats. De l'opinion de l'ensemble des groupes cibles enquêtés, ces partenariats ne sont pas profitables uniquement aux acteurs de *zémidjan*. Les gouvernants y trouvent également leurs comptes. Une analyse du jeu d'intérêts paraît utile afin d'apprécier les enjeux qui cristallisent l'influence réciproque entre les deux groupes de partenaires.

9.3.1. Pluralité de stratégies d'influence sur l'action publique

9.3.1.1. Stratégies d'actions silencieuses de contournement et d'évitement

Les stratégies d'actions des taxis-motos n'ont pas été de tout temps collectives. Au début de sa généralisation dans les grandes villes, particulièrement à Cotonou et environs, face à l'interdiction d'exercice de l'activité dans la ville ainsi que l'hostilité de l'organisation des taxis-villes soutenue par la répression policière, les stratégies déployées par les *zémidjan* étaient plutôt individuelles et tacites. Non coordonnés et très ondoyants, les manèges développés par les *zémidjan* clandestins pour exercer dans la ville sont de l'ordre de stratégies de contournement de la réglementation en vigueur. Elles ont été de nature silencieuse, pacifique et le plus invisible possible ; ce qui a fait perdurer leur efficacité. Ces stratégies ont contribué à faire d'eux un service de proximité et imposer leur présence dans la ville tel que mis en exergue dans les chapitres IV et V.

Les stratégies silencieuses sont toujours présentes dans les quatre localités malgré la reconnaissance officielle de la corporation. Sa manifestation la plus courante est le refus délibéré de payer les impôts et taxes liés à l'exercice de l'activité. Elles se manifestent dans

⁸⁴ Tel qu'il est ressorti au chapitre VI, la grande majorité des *zémidjan* sont propriétaires ou sous contrat de location-vente qui les inscrit dans un statut progressif de propriétaire qui a été considéré ici comme étant partiellement auto-employés.

l'ensemble des villes, pour une grande part, par des stratégies d'évitement de l'État afin de s'abstenir de payer les taxes municipales. Son importance varie suivant les villes. À Natitingou où la pratique tendait à se généraliser au milieu des années 2010, leaders et membres individuels s'y retrouvent et justifient qu'il s'agit d'un acte de protestation silencieuse contre leur non prise en compte dans les politiques publiques développées par la mairie. À Cotonou, qui vient en deuxième ordre d'importance, certaines organisations ont pendant longtemps encouragé les *zémidjan* dans la même optique. À Parakou et Kandi, sa manifestation est observée de manière marginale. Toutefois, à Kandi, on observe une forme similaire d'actions pour des raisons différentes. Il s'agit de l'évitement du paiement des cotisations hebdomadaires à l'organisation locale pour manifester leur désapprobation à la gestion peu transparente des ressources de leur organisation.

La stratégie d'évitement consiste pour l'opérateur qui l'adopte à être à l'affût dès que les opérations de contrôle débutent pour s'éloigner chaque fois des zones où les équipes de contrôle opèrent en limitant son travail dans une partie de la ville où il n'y a pas de contrôle ou allant travailler dans une localité voisine. S'il est vrai qu'il ne s'agit pas d'une stratégie bien coordonnée, elle a tout de même un côté collectif qui réside dans la circulation d'informations entre les conducteurs sur les positions des équipes de contrôle dans les villes ; ce qui facilite l'observance de l'évitement. Le caractère collectif est également présent dans l'incitation de certaines organisations à son adoption.

9.3.1.2. *Stratégies souterraines d'influence : lobbying et utilisation de la rumeur*

9.3.1.2.1. *Lobbying : une stratégie souterraine des initiatives collectives*

Les initiatives collectives sont également portées par des stratégies « souterraines » bâties autour de la capacité d'influence des leaders. La mobilisation de réseaux de diverses natures comme moyen de pression sur l'action des décideurs politiques est la pratique de lobbying la plus courante. La capacité de mobilisation d'un arsenal de relations influentes, aussi bien à l'intérieur du conseil communal et de l'administration communale, donc des centres de décision, à l'intérieur et en dehors de la mairie, pour constituer des groupes de pression sur les décideurs politiques est une qualité primordiale pour être choisi comme responsable d'organisation ou pour acquérir le statut de leader, comme on l'a vu dans le chapitre VII. Aussi, certains leaders se retrouvent-ils dans des organes de prise de décisions (Conseils communaux, administrations communales, conseil locaux, etc.) et utilisent leurs positions pour construire des relations par lesquelles ils parviennent à influencer directement ou indirectement les

décisions relatives à la corporation. Cela a été observé dans trois localités sur les quatre. Seule Natitingou en fait exception.

Dans bien de cas, le lobbying est un atout décisif. « C'est parfois le levier qui fait bouger les politiques », ont fait savoir de nombreux interlocuteurs. Les acteurs en font usage seul ou en combinaison avec les stratégies de protestations publiques en aval ou en amont ou encore simultanément. Les mairies étant constituées d'acteurs politiques et d'administratifs, les plus fortes pressions directement subies à travers cette stratégie sont avouées par les décideurs politiques. Toutes les obédiences politiques tant au niveau local que central sont concernées. Les divers partenaires des organisations et de leurs leaders provenant des organisations de la société civile, des centrales syndicales, des agences de développement, les communautés religieuses, ainsi que du milieu politique sont sollicités pour contribuer à la stratégie.

9.3.1.2.2. Utilisation de la rumeur : une spécialité des zémidjan

Les stratégies souterraines procèdent aussi par l'exploitation d'une des caractéristiques phares des *zémidjan* qui est la manipulation de la rumeur. Il est de notoriété publique que la production et la diffusion de la rumeur est une spécialité des *zémidjan* (Guézéré, 2012 ; Agossou, 2004). Les discours dominants que les taxis-moto, au Bénin ou ailleurs, contribuent à reproduire et à faire circuler (Sopranzetti, 2013 :116) participent de la mise en forme de rumeurs (Hinnou 2016 :109) dont ils détiennent une dextérité dans la manipulation pour construire et déconstruire l'opinion publique. Cet usage qu'ils en font, de l'avis de beaucoup d'observateurs, est le côté pervers de leur potentialité de vecteur de communication.

En tout état de cause, les acteurs de *zémidjan* ont conscience de l'utilité de cet atout pour les acteurs politiques en vue d'obtenir la faveur de l'opinion publique autant sur leurs gouvernances que sur leurs projets de conquête de pouvoir. À l'effet de mieux le faire valoir, les leaders usent de petites expériences pour prouver son efficacité. L'une de celles-ci narrée par un leader de Cotonou a été réalisée en 2008. Elle visait à démontrer qu'il suffit de confier une information à deux ou trois *zémidjan* et deux heures d'horloge suffiront pour qu'elle se répande dans toute la ville et ses environs. La réaction de la population étant liée à la valeur du message véhiculé, les auteurs avaient choisi un fait de société susceptible de toucher la sensibilité des Cotonnois pour cet essai. Une histoire d'infidélité d'une femme enceinte, une abomination dans les traditions de la société, qui s'est transformée en un mystère puisqu'au moment de passer à l'acte sexuel la foudre a frappé les lieux et l'amant s'est retrouvé en suspension dans l'air au-dessus de la dame enceinte, avait été montée. Le lieu associé à l'histoire était Zinvé dans la banlieue de

Cotonou. L'information a été donnée par les auteurs à deux *zémidjan* en ajoutant qu'il y a un fort attroupement de foule sur les lieux au bord de la voie principale qui le rend facilement identifiable. Après une heure et demi de diffusion de l'information, les auteurs de la simulation ont observé un mouvement de foule peu ordinaire en direction de Zinvié. Beaucoup de curieux ont pris la direction du lieu pour aller voir la scène alors qu'il n'en était absolument rien. Les réseaux sociaux n'étaient pas encore développés et ce n'est qu'après le constat de la fausseté de l'information par les tout premiers que le mouvement s'est estompé. « Il s'agit là d'une rumeur à l'état pure », au sens de Edgar Morin (1969 : 23). Au titre où aucun fait ne sert de point d'appui à la rumeur et l'information a circulé de bouche à oreilles, en dehors de la presse.

Lorsqu'il a été demandé à l'auteur de ce récit si leurs partenaires politiques utilisent cet atout, il répondit dans un éclat de rire : « Ils adorent ça ! Ce n'est pas qu'ils utilisent, ils adorent ça ». Les acteurs politiques dans une large majorité confirment qu'il est parfois nécessaire de faire recours à ce moyen d'actions. Leur appréciation sur ce pouvoir de manipulation de l'information par les *zémidjan* est que non seulement ils les aident à propager la rumeur dans l'opinion mais ils fournissent des conseils sur le format du message et le contenu afin d'atteindre le but visé. Les *zémidjan* ont conscience de leur potentialité de manipulation de l'opinion par la rumeur et l'utilisent dans la diversité de stratégies qu'ils déploient pour influencer les décisions politiques en leur faveur. Les décideurs politiques ont rapporté l'utilisation qu'ils en ont fait pour tenter de bloquer l'application de la décision d'imposition du port obligatoire de casque par tous les motocyclistes. La décision au départ controversée était confrontée pour son application à des groupes de résistance dont les plus en vue étaient les *zémidjan*.

Instaurée par décret N°72-113 du 27 avril 1972, l'obligation du port de casque pour tous les conducteurs de moto est mise en exécution en 2014. Après une période de sensibilisation débutée en janvier 2014, la phase répressive conduite par le CNSR et la police nationale est entrée en vigueur le 02 août de la même année. L'application a été planifiée pour se faire progressivement en partant de Cotonou pour aller vers les autres parties du pays. La première journée de répression s'est soldée par l'arrestation de 552 motos à Cotonou et 482 motos dans les localités environnantes. Ceux qui n'avaient pas de casque, une fois en circulation, face à l'effectivité des arrestations par la police, retournaient chez eux ou s'en procuraient pour se mettre en règle ; ce qui présageait la réussite de l'opération, d'après le DG CNSR de l'époque. Sauf qu'un incident qui s'est produit au carrefour Mênontin à Cotonou a failli remettre en cause la bonne marche de cette opération. En effet, un *zémidjan* sans casque poursuivi par la patrouille

a dérapé dans sa fuite et a simulé le mort une fois tombé sur la chaussée, dans un ultime soubresaut pour échapper à la police. Ses pairs, comme à leur habitude, se sont précipités autour de lui pour lui porter assistance. Ils ont vite compris le manège mais le prennent rapidement avec leurs téléphones en photo en position immobile sur la chaussée. Quand ils ont observé le déplacement de la patrouille vers sa moto, ils l'ont alerté que les policiers voulaient embarquer la moto. L'intéressé s'est rapidement relevé pour essayer de récupérer sa moto. Mais, par mesure préventive, il a été appréhendé par la police et transporté à l'hôpital de Ménontin à proximité pour lui faire une visite médicale qui a confirmé qu'il n'avait rien de grave. Entre temps, la photo prise par ses pairs a été diffusée sur les réseaux sociaux avec le commentaire que la répression pour non port de casque vient de causer la mort d'un *zémidjan* non en règle qui a chuté et succombé en voulant échapper à la bastonnade des policiers en pleine circulation.

À la fin de cette journée, l'équipe dirigeante de l'opération s'était rendue à la télévision nationale ORTB pour faire une intervention à l'édition du journal de 20 heures quand elle a appris que le ministre de l'intérieur s'est fait annoncer pour intervenir lui-même au journal pour probablement mettre fin à son opération. Surpris par cette information, les deux responsables de l'opération, le DG CNSR et le commissaire de police, ont réfléchi sur les raisons probables d'un tel revirement et ont soupçonné l'effet de la rumeur du décès du *zémidjan* à Ménontin. L'Ex DG CNSR a narré comment ils sont parvenus à déjouer cette menace de suspension de l'opération :

« Nous nous sommes empressés d'accueillir le ministre à son arrivée à l'ORTB. Nous lui avons marqué clairement notre opposition à l'arrêt de l'opération, qu'il nous a confirmé être venu annoncer au journal sur instruction du Président de la République. Après lui avoir expliqué de long en large que le début de l'opération a été un succès et qu'il n'avait aucun mort, nous lui avons demandé de nous permettre d'expliquer directement au Chef de l'État la réalité avant la prononciation de l'arrêt de l'opération qui anéantira les longs mois d'efforts et de sacrifices.

Le ministre a sollicité le bureau du Directeur Général Adjoint de l'ORTB où nous nous sommes retirés à trois. Il nous a expliqué que le Chef de l'État n'avait pas l'information que c'était une rumeur non fondée. Sur la base de la désinformation que nous lui avons apportée, nous nous sommes engagés à deux à porter toute la responsabilité de ce qui en découlerait s'il nous aide à clarifier la situation au Chef de l'État. Il fit un bref coup de fil au Président et nous informe qu'il retournera le voir à la fin de l'intervention à la télévision.

Nous nous sommes ensuite convenus à trois sur le message qu'il devait passer qui est devenu le contraire de celui pour lequel il avait été dépêché à la télévision. Ensuite nous sommes rentrés avec lui au studio afin de maintenir une sorte de pression sur lui. Le message qu'il a délivré a insisté sur : "L'opération a débuté avec succès, il n'y a pas eu de mort. Ce qui s'est passé à Ménontin est une simulation, l'intéressé est sain et sauf" ; qu'il a répété plusieurs fois.

À la fin, il nous a conviés le lendemain pour une réunion au Ministère de l'intérieur en vue de voir ensemble les améliorations à apporter à l'opération. Je pense qu'après l'intervention, il est parti expliquer la situation au PR qui a lâché prise. Sinon, le jour là on arrêta l'opération »

Entretien avec décideur politique, Cotonou, le 22 septembre 2018.

Dans le déroulement des évènements, le Chef de l'État a été informé de la rumeur qui a fait le tour des réseaux sociaux dans les heures ayant suivi sa diffusion. Or le Président Yayi Boni a affiché un attachement particulier aux *zémidjan* dans les rangs desquels il compte beaucoup de partenaires politiques. L'effet de cette action d'influence justifie qu'il ait demandé au Ministre de l'intérieur d'arrêter l'opération de répression sans laquelle la mise en application de la décision ne pourrait aboutir. N'eût été la fermeté du DG, lui aussi un acteur politique très proche du Chef de l'État, cette stratégie basée sur la rumeur aurait donné gain de cause aux *zémidjan* qui constituaient le groupe de résistance le plus farouche à l'application de cette décision. Dans le monde du travail, on observe que la rumeur a ici un autre usage que celui noté chez les syndicats de travailleurs de la fonction publique, où sa propagation par les enseignants sert à avoir accès à l'information dans un environnement où l'accès à celle-ci n'est pas garanti du fait de la gestion floue et suspicieuse du pouvoir étatique (Chabi Imorou, 2010 : 178).

9.3.1.3. *Protestations publiques : la stratégie courante des actions collectives*

9.3.1.3.1. Manifestations des actions collectives de protestation

Les protestations publiques sont les formes d'actions collectives les plus visibles chez les *zémidjan* dans la société. Les types d'actions qu'elles regroupent sont : marche, sit-in, motion de protestation, et autres. Les protestations publiques incarnent le registre expressif du mécontentement et confirment l'utilisation de la désobéissance comme mode d'expression politique par les taxis-motos (Amougou, 2010 : 6). Celles qui se manifestent de manière spontanée sont prééminentes par rapport aux mouvements initiés par les organisations.

De manière ordinaire, les mouvements collectifs de protestation des taxis-motos prennent corps par un regroupement spontané d'un groupuscule autour d'un intérêt commun. Ces manifestations de colère de quelques individus obtiennent l'adhésion d'autres personnes et peuvent se généraliser très rapidement quand le fait dénoncé ou la cause défendue est une frustration vécue par un grand nombre ou perçue comme une injustice. La description de la naissance d'une protestation publique des *zémidjan* de Cotonou contre une opération de contrôle du paiement des taxes municipales est faite ci-après par un leader :

« J'étais à la maison un matin quand on [*un membre*] m'appelle pour me dire :

- "SG, la mairie a commencé par arrêter les gens [*zémidjan*] sous l'échangeur de Houéyiho".

Cinq minutes après on me rappelle pour me dire :

- "Ça chauffe ici. Les *zémidjan* ne sont pas d'accord".

Puis dans les instants après la situation a évolué. Ceux qui me rendaient compte au fur et à mesure disaient :

- "Il y a de soulèvement", "Ils [zémidjan] ont brûlé des pneus", "Ils ont failli brûler le véhicule des sapeurs-pompiers".

La situation s'est complètement dégradée jusqu'à ce que le ministre de l'intérieur fût descendu sur les lieux. Il est arrivé sur le terrain accompagné de Louis Philippe Houndégnon, le DGPN [Directeur Général de la Police Nationale]. La délégation ministérielle arrivée sur les lieux peu après notre descente sur le terrain a demandé la restitution de toutes les motos et sur le champ les motos avaient été restituées [les motos non en règles arrêtées par la mission de contrôle]. »

Entretien avec leader de zémidjan, Cotonou, le 13 septembre 2016.

Les protestations spontanées procèdent par des manifestations bruyantes avec des barricades qui bloquent la circulation, des actes d'incivisme qui dégénèrent souvent en affrontements avec les forces de sécurité publique. Elles ont la particularité de porter une revendication unique et à l'échelle d'une ville les manifestants ne respectent pas l'appartenance à une organisation. En général, bien qu'elles naissent par un soulèvement non planifié par les organisations, elles finissent par être récupérées par celles-ci. À la suite de l'expression de colère de la masse, ce sont les organisations qui sont légitimement représentatives pour négocier avec les autorités compétentes pour trouver des voies de résolution à la revendication. Les leaders qui récupèrent la manifestation mobilisent, en plus de la protestation de rue, toutes leurs capacités d'influence pour faire aboutir les principales requêtes des manifestants. L'exemple évoqué supra a abouti à la rétrocession des motos arrêtées et une nouvelle planification de l'opération de contrôle.

En dehors des protestations publiques spontanées, on enregistre quelques-unes initiées par les organisations. Les manifestations de protestations publiques portées par les organisations procèdent par des marches de protestation pacifiques, des caravanes, des sit-in et des lectures puis transmission de motions aux autorités.

9.3.1.3.2. *Questions centrales aux initiatives de protestation publique*

Les questions centrales aux actions collectives de protestation publique varient selon qu'elles sont spontanées ou portées par les organisations. Les protestations spontanées sont tendanciellement orientées vers la quête de l'allègement des conditions d'exercice de leur activité tandis que celles initiées par les organisations vont des problèmes quotidiens de l'activité, à des défis corporatistes à long terme et aux préoccupations de leurs partenaires.

Concernant les protestations spontanées, tel que le reflète la description supra de la naissance d'un mouvement spontanée, le sentiment de la non implication des leaders de leurs organisations dans des actions qui touchent à leurs activités est une source de réaction des taxis-motos. Cette préoccupation majeure chez les zémidjan renvoie à une logique de revendication de leur inclusion dans les politiques publiques.

La protestation était relative à une action contraignante de paiement de taxe, une autre question sensible chez les conducteurs de taxi-moto. De manière transversale à toutes les localités de recherche, les enjeux autour des taxes municipales se sont avérés dans l'analyse des interactions des *zémidjan* avec les pouvoirs publics dans la gouvernance locale de la section précédente comme une préoccupation centrale aux mouvements de protestation des *zémidjan*. Que cela soit en lien avec le mécanisme ou de l'échéance de collecte, ou encore de la fixation du montant, il s'agit de la question autour de laquelle il y a plus de manifestations et en même temps celle sur laquelle leur influence est plus avérée.

Le harcèlement policier fait partie des préoccupations majeures des actions collectives. Il faut relever que la démarcation n'est pas faite entre des actes de harcèlement isolés des forces de l'ordre avec une visée de se faire corrompre et ce qui rentre dans le cadre de leur participation aux opérations coercitives de contrôle organisées par les mairies. Même s'il n'est pas aisé de dissocier ces deux aspects dans les opinions recueillies, toujours est-il que les rapports entre les forces de l'ordre, chargées de réguler la circulation routière, et les taxis-motos, dont l'activité s'exerce sur les routes, sont fortement conflictogènes, tel qu'il avait été mentionné dans les constats de départ. Les leaders justifient les réactions des *zémidjan* qui sont de nature particulièrement vives contre le harcèlement policier par deux raisons majeures. Premièrement, cela avait constitué une entrave à la liberté d'exercice de l'activité à ses débuts limitant ainsi l'épanouissement des *zémidjan*. Pour cette raison, ils n'admettent pas que cela se poursuive maintenant que la corporation est reconnue et l'activité administrativement formalisée. Deuxièmement, ces actes de harcèlement conduisent généralement à des bavures policières qui, plusieurs fois, ont porté atteinte à la vie de leurs collègues. Plusieurs cas sont survenus au cours des dernières années, principalement à Natitingou et à Cotonou.

À Natitingou, le conducteur de taxi-moto Mathias Kouagou a été abattu dans une bavure policière à Boukoumbé à la frontière entre le Togo et le Bénin en 2014. Le récit rapporté par le Président de son organisation précise les circonstances de son décès :

« Mathias revenait de son village d'origine Nadoba qui est un village frontalier du Togo et voisin de Boukoumbé au Bénin, un mercredi soir. Il avait arboré son habit de travail et a traversé à la frontière le poste de contrôle de la police. Il a rencontré un de ses frères du côté du Togo dont il a pris la moto pour l'aider à traverser la frontière dans le sens inverse compte tenu de la facilité avec laquelle lui pouvait passer. Les deux agents de police au poste du Bénin, ayant vu le jeu d'échange de moto, ont essayé de se saisir de sa moto qu'il a laissée du côté du Bénin. Mathias a manifesté de la résistance en évoquant la liberté de circulation des personnes et des biens dans l'espace CEDEAO. Dans cette mal compréhension avec les deux policiers, l'un d'eux a tiré sur lui et il a été abattu de la sorte ».

Entretien avec leader de *zémidjan*, Natitingou, le 30 novembre 2015.

La drame perçu par ses pairs comme un harcèlement policier ayant dégénéré a entraîné de grandes manifestations de protestation de rue qui ont nécessité la conciliation des autorités administratives pour que la tension sociale baisse. Le préfet du département, le Directeur Départemental de la Police et le Délégué militaire, ont invité les leaders de *zémidjan* à plusieurs séances de travail pour ramener le calme.

À Cotonou, en septembre 2016, une tentative d'arrestation d'un *zémidjan* par une patrouille policière a mal tourné et s'est terminée en un accident de circulation où le *zémidjan* s'est retrouvé écrasé par la voiture de patrouille. Le soulèvement que cet incident a provoqué s'est soldé par une chasse aux policiers qui ont replié à leur base abandonnant derrière eux leur pick-up de patrouille. La voiture abandonnée a été brûlée. Il a fallu ici aussi la descente des autorités administratives sur les lieux pour ramener le calme. Elles ont invité les leaders des *zémidjan* de la ville à une rencontre urgente pour discuter de l'incident.

Les rencontres avec les autorités après de tels incidents, selon les leaders, permettent à celles-ci de compatir à la douleur de la corporation. Elles déplorent l'incident et essaient de situer les responsabilités des uns et des autres. Les autorités rassurent sur la procédure administrative voire judiciaire à l'encontre des policiers auteurs de la bavure et demandent en retour aux leaders d'appeler leurs militants au calme. Pour le cas de Mathias Kouagou, qui a été enterré trois mois après, il y a eu une contribution de la police, des autorités administratives et des leaders politiques locaux pour les charges liées aux obsèques.

Pour ce qui concerne les protestations publiques portées par les organisations, il faut relever qu'en allant au-delà des questions spécifiques à la corporation, elles s'alignent sur les questions d'intérêt national ou d'ordre général de leurs réseaux de partenaires notamment les confédérations syndicales, organisations de la société civile, partis politiques, PTF, etc. La majorité des conducteurs individuels déterminent leur participation à ces initiatives par une analyse de coût d'opportunité. Lorsqu'elles n'intègrent pas leurs préoccupations quotidiennes et s'ils n'en connaissent pas les tenants et les aboutissants, ils considèrent qu'il s'agit d'une sollicitation de leur capacité de mobilisation à diverses fins. Ils s'attendent à une rétribution, autrement ils ne s'y intéressent guère. Cela explique souvent leurs plus faibles mobilisations comparativement aux protestations spontanées. La participation des organisations de *zémidjan* aux mouvements de revendication d'organisation des élections pour la bonne marche du processus démocratique entre 2013 et 2016 ou de dénonciations de violation des libertés

syndicales ou encore de recherche de solutions à des problèmes de développement local vont dans ce sens.

C'est cette pluralité de stratégies qui pourvoit la corporation de la capacité d'influence qui est ressortie dans ses interactions avec les autorités politico-administratives aux niveaux central et local. Sur l'efficacité de leurs stratégies, les acteurs de *zémidjan* affichent une conviction certaine quant à son effet sur les décisions qui ne reçoivent pas leur assentiment. Les décideurs politiques partagent cette opinion et confirment l'efficacité des initiatives à les contraindre à réviser leurs positions sur certaines décisions. D'autres parties prenantes, précisément les PTF qui accompagnent les organisations de travailleurs, sont d'avis que les *zémidjan*, à travers leurs actions collectives exercent de l'influence sur les autorités politiques et administratives. L'illustration donnée par l'un d'eux sur ce point de vue est que :

« Comme pour les organisations du marché Dantokpa, on remarque ici aussi des manifestations de rue lorsque les conditions d'exercice de leur activité sont menacées. Il s'ensuit des rencontres avec les autorités pour la négociation. Mais, d'un autre côté, leurs leaders sont dans des relations très particulières avec les plus hautes autorités. On les voit très souvent à des audiences et à des rencontres d'échange au palais avec le président de la république. »

Entretien avec PTF, Cotonou, le 4 mars 2016.

Ceux-ci relèvent néanmoins que les relations étroites entre les leaders et les autorités politiques sont de plus en plus prégnantes que leur visibilité dans le mouvement corporatiste. Cette observation particulièrement valable pour les organisations de Cotonou ne signifie pas qu'ils sont les seuls à entretenir des relations privilégiées avec les autorités politiques. Mais la communication officielle autour des relations de l'État central avec les *zémidjan* est organisée autour des organisations de Cotonou et leurs leaders. Cela explique les ressentiments exprimés par les leaders d'organisation des trois autres localités de ne pas ressentir ce qui est fait par le gouvernement à l'endroit de leur corporation. Cependant, l'influence sur les rapports entre les mairies et les organisations est présente dans toutes les localités et est de nature à permettre aux organisations d'avoir leur voix dans les prises de décisions touchant la corporation.

9.3.2. Jeu d'intérêts dans les relations entre *zémidjan* et les décideurs politiques

9.3.2.1. Recherche de gouvernance apaisée par les gouvernants

Rappelons que l'introduction de la notion de "bonne gouvernance" au Bénin, à partir de la fin des années 1980, a apporté une nouvelle donne dans la gouvernance publique. Dans la gestion politico-administrative à divers niveaux, elle rime avec une "gouvernance apaisée" qui, dans la représentation sociale, est la résultante évidente d'une gouvernance participative. Autrement

dit, une gouvernance sans heurts récurrents entre gouvernants et administrés est une preuve de bonne gouvernance. Elle a le sens d'une gouvernance démocratique qui tient compte des intérêts des minorités. La collaboration des gouvernants avec les organisations de *zémidjan*, qui est une corporation très bruyante en manifestation en cas de désaccord, nécessite donc des relations pacifiques dans la quête de construction de l'image d'une autorité "démocratique".

D'un autre côté, la gouvernance apaisée qui en découle procure aux gouvernants un gain de temps qu'ils ne perdent plus dans les séances répétées pour gérer les tensions. Ce temps est plutôt consacré à la réalisation des projets de développement. De même, le partenariat avec les taxis-motos aident les gouvernants à suivre et réguler les tensions sociales que génèrent leurs gouvernances dans la société. L'utilité des potentialités de communication des taxis-motos dans la manipulation de l'opinion publique pour aider les décideurs politiques n'est plus à démontrer. Sur ce point de vue, les gouvernants mettent en exergue les atouts des *zémidjan* à tisser un bon réseau de renseignements grâce à leur capacité à fournir l'information en temps réel sur une situation dans n'importe quelle partie du territoire de leur commune. Les leaders de *zémidjan* ont souligné que les sollicitations pour aider à agir sur l'opinion publique afin de désamorcer la tension sociale proviennent parfois de la plus haute autorité. Cela a été le cas à maintes reprises dans leur partenariat très affiché avec le Chef de l'État Boni Yayi durant sa présidence. Ce message que le Chef de l'État a adressé aux *zémidjan* à leur rencontre du 5 novembre 2010 à la Présidence de la République en est une illustration.

« Le Bénin est un et indivisible... Je vous supplie, aidez-moi à le dire aux uns et aux autres. Par votre boulot, aidez-moi à expliquer. Nous constituons un seul corps. Nous sommes capables de régler nos problèmes. Je voudrais que l'image qui est donnée de notre république aujourd'hui et qui nous rétrograde, et qui nous dégrade, que cette image change. Et je compte beaucoup sur vous... Il y a des problèmes sérieux qui nous attendent mes chers compatriotes. Retrouvons-nous autour de la table de dialogue. »

Transcription de vidéo d'archives de l'ORTB, consulté sur YouTube⁸⁵ le 14 avril 2020.

Dans un jargon familier qui lui est propre quand il se retrouve en face du bas-peuple, le Chef de l'État a lancé cet appel très clair aux *zémidjan* pour l'aider à faire face à la fronde socio-politique que son régime traversait en cette veille de renouvellement de son mandat. Il a été précis sur le contenu du message qu'il souhaite passer dans l'opinion en leur indiquant qu'il est possible qu'ils le fassent dans l'exercice de leur travail.

⁸⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=Mqlx6LmNUqo>

Bien que les acteurs politiques affirment, généralement dans les premières déclarations, ne plus donner de crédibilité à l'engagement partisan des *zémidjan*, parce qu'ils sont instables et avec tout le monde, ceux qui sont en position de décideurs politiques sollicitent bien ces partenariats et les deux parties sont conscientes de son importance dans la gouvernance apaisée ; ce qui confère un certain pouvoir aux *zémidjan* dans leur relation avec les décideurs politiques.

9.3.2.2. Intérêts économiques réciproques

Des enjeux d'ordre économique liés à la mobilisation des recettes budgétaires des mairies, d'une part, et les transactions financières au cœur de la participation à l'animation de la vie partisane, d'autre part, alimentent les partenariats entre les deux parties.

Concernant les recettes fiscales, du besoin de mobilisation des taxes municipales par les gouvernants locaux, à la perception des ristournes par les organisations, en passant par les négociations du montant de la taxe et du mode de collecte, les intérêts des deux groupes d'acteurs s'y retrouvent. Dans les villes où les mécanismes de collecte des taxes fonctionnent bien, il est clair que l'implication des organisations facilite une optimisation des recettes au profit du budget de la maire. L'ordre d'importance que cela a pour les gouvernants est le même que la dextérité des leaders à percevoir les ristournes afin de disposer d'un minimum de ressources de fonctionnement et pouvant servir de biens distributifs à leurs membres.

Concernant les intérêts d'ordre financier, l'opinion publique fait souvent plus référence aux transactions autour de la participation des *zémidjan* aux manifestations politiques. Mais en réalité leurs participation à toute sorte des manifestations publiques sont concernées. Ces transactions sont des occasions d'accumulation financière pour les leaders dans le rôle de négociant. En dehors d'un prélèvement sur le montant initial par participant précédemment évoqué (voir 8.1.2.2.), ils ont la possibilité de réduire légèrement l'effectif total de départ conclu avec le commanditaire sans que celui-ci ne s'en rende compte ou n'y tienne rigueur. La différence d'effectif n'est pas facilement visible entre une caravane de 300 ou 270 *zémidjan* ainsi que la présence de plus de 4000 *zémidjan* à un meeting où il était prévu 5000. Ces transactions au cœur de la mobilisation des *zémidjan* sont rentrées dans les habitudes au point où elles ont désormais valeur de normes pratiques.

La mobilisation est plus facile et plus prompte, sans aucune transaction financière pour les questions touchant directement aux difficultés de l'exercice de leur travail. Mais, pour d'autres questions, les *zémidjan* s'intéressent peu aux manifestations où ils ne sont pas payés. Les leaders justifient le paiement des participants aux manifestations par la fragilité économique

de l'activité. Les conducteurs doivent journallement se battre pour obtenir un gain minimum pour assurer la pitance du lendemain de leur ménage, payer la tontine de 500 ou 1000 FCFA et pour certains payer la redevance au propriétaire de la moto. Dans ces conditions, pour la moindre occupation de leur temps de travail dans des activités de propagande, ils attendent une compensation financière. Il s'agit en réalité des frais de prestation perçus pour compenser le temps de travail consacré à la manifestation qu'elles soient politiques ou à des fins de marketing pour des entreprises privées ou des organismes internationaux. Les leaders sont d'avis que quel que soit l'effectif recherché pour une manifestation publique, il reste mobilisable. La condition essentielle est que les participants sachent qu'à la fin ils seront rémunérés.

Enfin, il faut souligner la sollicitation des acteurs politiques par moments, sous forme de sponsor, pour soutenir certaines actions sociales initiées par les organisations. Au moment de l'instauration obligatoire de plaque pour les taxi-motos, plusieurs syndicats de zémidjan ont sollicité et obtenu l'appui financier de partenaires politiques pour faciliter l'acquisition à leurs membres. Ainsi, le ministre des transports avait déboursé de sa propre poche des subventions pour 200 plaques au SYNAPROZEB. Le bureau du syndicat a complété la subvention de cinq plaques pour porter le nombre à 205 plaques qui ont été distribuées aux membres de l'organisation. Il s'agit là également d'une ressource redistributive qui vient renforcer la position des leaders dans leurs organisations. Les partenariats politiques constituent donc des espaces de transition pour la reconversion des capitaux tirés par les leaders du champ politique dans le champ corporatiste.

9.3.2.3. Intérêts du partenariat aux détriments des intérêts administratifs et corporatifs

De l'opinion des gouvernants, les zémidjan ont une propension à rechercher une exemption au paiement des taxes. D'où leurs négociations permanentes des taxes au strict minimum. À l'opposé, les zémidjan ont l'opinion que les gouvernants cherchent à prélever le maximum possible de taxes de leur activité. Le partenariat établit une relation de confiance qui aide à déterminer un montant jugé non exagéré par les deux parties. Il en est de même pour plusieurs autres aspects dans les relations administratives qui les lient. Sauf qu'il arrive que les compromis qu'ils se font ne soient pas optimaux pour les intérêts de la mairie qui est la structure à laquelle ils sont tous liés. En effet, il arrive que pour attirer un peu plus la sympathie de la corporation à l'approche d'une échéance électorale de renouvellement de leur mandat, les décideurs politiques locaux empêchent les opérations de contrôle du paiement des taxes municipales durant l'année pré-électorale et l'année électorale. C'est cette volonté qui s'est manifestée dans la posture de la première autorité municipale de Natitingou en 2013 et 2014.

Le constat a été également fait à la mairie de Cotonou en 2015 et 2016 qui étaient des années électorales. Les dossiers transmis par les administratifs au maire de Cotonou pour obtenir son autorisation pour le lancement des opérations de contrôle sont restés chaque fois sans suite.

Cette analyse est confortée par les propos de premiers responsables de mouvements politiques de *zémidjan* soutenant des partis politiques opposés et publiés par le journal le COURRIER sur son site internet. Ce paragraphe tiré de l'article de presse qui traite de l'engagement des leaders de *zémidjan* qui donne lieu à des antagonismes sur fond d'adversité politique souvent au-delà de la lutte syndicale résume bien la situation :

« Les entreprises privées s'intéressent aussi de près à la visibilité que peuvent leur donner les taxis-motos. L'opérateur de télécommunications MTN a conclu un partenariat avec la mairie de Cotonou : en échange d'une campagne de publicité sur les chemises des zémidjans, l'entreprise s'est engagée à construire treize abris, équipés de cafétérias et de coins de repos, pour les conducteurs. Mais le projet a pris du retard. « *Si 200 zems marchaient pour réclamer ces abris, la mairie s'activerait* », assure Alphonse Aïdji, secrétaire général du SYCOTAMOL et président du collectif regroupant les syndicats de taxis-motos de la ville. « *Mais on ne va pas le faire, parce qu'on est du côté du Maire* », continue-t-il. Même si le MOZEBE voulait le faire, je le bloquerais. Ils font la même chose avec nous. ».

LE COURRIER, Journal en ligne, article non classé, publié le 19 octobre 2010, consulté le 05 mars 2016⁸⁶.

Ce paragraphe qui est une photographie de la situation sur le terrain dépeint comment les liens politiques pervertissent la lutte corporatiste. Elle démontre que les intérêts du partenariat peuvent prendre le pas sur l'intérêt général. Dans cet exemple, le SG du SYCOTAMOL veille au grain pour annihiler toute manifestation corporatiste contre le Maire de Cotonou, même celle allant dans le sens de la réalisation des lieux de repos en faveur de l'ensemble de sa corporation. À l'opposé, le SG de l'UCOTAC aurait fait la même chose si les manifestations visaient le gouvernement avec lequel l'organisation était en alliance comme l'indique si bien l'article. Les intérêts dont il est question à ce niveau sont d'ordre purement politique au-delà de la relation administrative. Pour les acteurs politiques ils ont une dimension prioritairement partisane tandis que du côté des leaders le renforcement de l'emprise de leurs leaderships corporatiste et partisan constitue l'enjeu. Il est donc question des intérêts directs des représentants des deux parties qui servent de négociateurs dans les relations entre l'État et la corporation.

⁸⁶ http://www.lecourrier.ch/la_politique_je_ne_la_fais_jamais_a_credit

9.3.3. Entre dénégation et discours élogieux des gouvernants : les *zémidjan* dans une relative figuration politique

Depuis 1990, les décisions de l'État relatives au *zémidjan* n'ont pas été cohérentes dans le temps. Des logiques contradictoires ont été à l'œuvre à commencer par les orientations politiques des différents d'État. On y détecte à la fois la logique de la distanciation et la logique de l'intégration à l'appareil étatique. L'État à ce niveau est perçu en tant que pouvoir central décidant de la prise en compte de la corporation dans les politiques publiques.

Quant à l'État local, sa perception par les *zémidjan* est intrinsèquement liée au paiement de taxes. Pourtant, les mairies mettent en œuvre, avec l'appui de leurs partenaires, quelques projets au profit des taxis-motos. À ce niveau également les actions et les discours des gouvernants locaux n'ont pas souvent montré de la cohérence. Leurs orientations fluctuent suivant les opportunités provenant de leurs partenaires au développement et sont autant de projets visant la reconversion professionnelle que des projets de renforcement de capacités professionnelles dans le *zémidjan*. Ils ne s'inscrivent pas dans une stratégie claire pour le long terme.

Une analyse des actions de l'État (central et local), suivant la grille de lecture élaborée par Touré (1985 : 266-269) sur les attitudes de l'État face aux défis politiques qui sous-tendent le pullulement des petits métiers fait ressortir vis-à-vis des *zémidjan* les quatre types d'attitudes de l'État qu'il a catégorisés. Concernant la première attitude de « la tolérance ou le laisser faire », les *zémidjan* en tant que jeunes demandeurs d'emploi les premières années ou « débrouillards » durant la crise socio-économique sont passés à travers les mailles de la réglementation pendant quelques années, sans qu'on exige d'eux ni autorisation, ni taxe. Les décideurs politiques les ont laissé faire. Peut-être parce qu'ils sont effectivement la mauvaise conscience des autorités qui se sentaient en partie responsables de leur situation professionnelle par les échecs successifs de leurs choix de gouvernance du pays.

La seconde attitude de « la sensibilisation » sert d'occasions de renflouement des caisses des mairies. Mais compte tenu des enjeux électoraux, elles ont parfois un caractère plus laxiste que répressif. Ce laxisme ou ces moments de laxismes laissent de temps à autre la place aux rançonnements sporadiques des *zémidjan* par les forces de l'ordre, tel qu'il a été déjà surpris à Aidjedo et à Akpakpa où les policiers sont intervenus pour des contrôles de paiement de taxes sans la sollicitation de la mairie de Cotonou.

La troisième attitude qui est celle de « la répression » de temps en temps par déploiement de l'arsenal répressif pour rappeler l'existence des lois ne manquent pas de créer des occasions de rançonnement. C'est surtout les liens ambigus que tissent les représentants de la corporation et

les décideurs politiques grâce aux contacts fréquents pour des négociations suite aux repréailles des forces de l'ordre qui est à souligner dans le cas des taxis-motos.

Quatrièmement « la concurrence ou l'interdiction » qui intervient par la mise en place d'une structure capitaliste qui peut être plus performante (on interdit alors la structure artisanale) ou moins performante (on se résout à abandonner la lutte). L'accompagnement de la mairie de Cotonou au développement du transport par bus à la compagnie BenAfrique dans le cadre d'un nouveau plan de circulation dans la ville et ses environs correspond à cette logique. Sauf que le succès éclatant qui avait commencé par induire des changements dans les habitudes de déplacement des citoyens a été vite émoussé par les guéguerres politiques entre l'État central et l'État local qui ont arrêté le service sur une période critique de plusieurs mois. La timide reprise depuis quelques années n'a plus connu la même réussite.

En synthèse, la réunion des quatre attitudes possibles de l'État concernant les *zémidjan*, conformément à la thèse de l'auteur, montrent l'absence de véritables politiques publiques en leur faveur. En allant plus loin dans l'analyse, on est à même de s'interroger si les initiatives de reconversion sont véritablement pour satisfaire les besoins de ces demandeurs d'emploi reconvertis en *zémidjan* ou plutôt pour nettoyer les grandes villes et particulièrement Cotonou, qui constitue la vitrine du pays, de cette présence gênante qui rappelle aux décideurs politiques leurs échecs sur un certain nombre de plans ? « Car, chaque jour, leur vue convainc (peut-être) le gouvernement de l'échec ou de l'injustice de la politique sociale » (Touré, 1985 : 269). Mais quels que soient les griefs, quels résultats peuvent produire des décisions de réduction de l'envergure de l'activité sans apporter des réponses politiques aux besoins du service et proposer des activités pour accueillir les nombreuses personnes qui s'y réfugient ?

De toute évidence, les données discursives des autorités politico-administratives recueillies confirment le sentiment dominant de dénégation du statut de profession au taxi-moto. Celui-ci est fondé sur le cliché : « le *zémidjan* n'est pas un travail » ; qui a été enregistré dans toutes les administrations locales. Un décideur politique local l'a soutenu avec vigueur en ces termes :

« Pour commencer, le *zémidjan* n'est pas un travail... Vous savez, moi-même j'ai fait du *zémidjan*. Quand j'étais à l'Université à Cotonou j'ai eu à conduire le *zémidjan* pendant un certain temps quand je n'avais pas encore eu quelque chose à faire. On est beaucoup à avoir fait cette expérience. C'est ce qu'on essaie d'expliquer à nos amis et certains ont du mal à comprendre. »

Entretien avec un décideur politique, Parakou, le 06 juin 2018.

Cette posture est à l'antipode des propos élogieux des décideurs politiques, y compris l'auteur de l'affirmation, quant à la contribution des taxis-motos à l'animation de la vie sociale et au

développement des communes. Par ailleurs, la présence remarquable des acteurs de *zémidjan* dans les activités des mairies a été observée. En qualité de composante du corps social, catégorisés d'acteur de la société civile par endroits, les représentants de la corporation sont conviés aux rencontres des autorités locales avec les couches sociales pour des séances d'échanges ou d'informations. En qualité de partenaires sociaux, les organisations de *zémidjan* sont en première ligne des manifestations lors des visites des partenaires au développement de la commune. Dans les manifestations publiques officielles au niveau local, y compris les visites officielles des autorités hiérarchiques, ils assurent le rôle d'accueil par leurs caravanes et sont toujours au-devant de la scène à toutes les rencontres avec les populations.

En faisant le croisement de cette présence dans de multiples espaces sur demande des autorités politico-administratives, dans des rôles quasi-statutaires par endroits, avec l'absence de politiques spécifiques à leurs endroits et le double discours avec une facette de dénégation de leur profession par ces mêmes autorités, on a tendance à voir la corporation est dans un rôle de figuration politique ; ce qui est loin de la réalité.

CONCLUSION DU CHAPITRE

Pour l'analyse des rapports de la corporation à l'État, la période démocratique choisie est bien indiquée parce qu'avant, l'État central n'a pas pris de véritables décisions sur l'existence de la corporation. En partant des actions de l'État central, la démarche d'analyse dans ce chapitre a montré que les régimes politiques successifs, depuis l'ère démocratique, ont mené des politiques variées en direction de la corporation des *zémidjan*. Avant les mesures gouvernementales, les premiers contacts des *zémidjan* à l'État ont eu lieu au niveau des « *street-level bureaucracy* » à travers les répressions des forces de l'ordre et la perception des taxes par les services des impôts dans les villes où l'activité s'était établie en premier (Lipsky, 1980). La théorie du « *street-level bureaucracy* », développée à partir des travaux de Michael Lipsky (1980) dans son livre "*Street-level bureaucracy: The dilemmas of the individual in public services*", analyse les pratiques et les croyances de travail des fonctionnaires de premier contact assurant la délivrance des services publics de l'État dans leur interaction avec les citoyens/usagers. L'auteur a montré comment les « *street-level bureaucrats* » par leur pouvoir discrétionnaire participent à la fabrication de la politique de l'État : « *policy making role* ». Cette étude de cas des *zémidjan* a ressorti la construction de la perception de la corporation sur la nature de leurs rapports à l'État à partir de leur interaction avec les forces de l'ordre (la police et la gendarmerie) et les agents percepteurs des impôts qui sont des *street-level bureaucrats* classiques. La nature violente de ces rapports au début a provoqué un éloignement

de l'État qui s'est quelque peu atténué à la suite des mesures de reconnaissance administrative pour tendre finalement vers une collaboration presque partout depuis la décentralisation. Cela renvoie à l'expérience d'un Etat violent d'abord, dans premières formes de relations entre usagers/citoyens et les *street-level bureaucracy*, avant d'aller vers un Etat compréhensive et accessible par le truchement de la double manipulation réciproque des acteurs chacun en fonction de ses intérêts bien compris.

La décentralisation a introduit une recomposition du pouvoir local qui a eu pour conséquence une plus grande implication des acteurs de *zémidjan* dans la gouvernance locale. Même si l'interface de l'État avec les taxis-motos est dévolue aux collectivités locales, de fait depuis le début de sa généralisation dans le tissu urbain durant la seconde moitié des années 1980, puis de droit par les premières mesures prises en 1992, les principales orientations des politiques publiques ont été définies par les autorités gouvernementales. Leurs visions sur la gestion du phénomène de *zémidjan* n'ont pas été cohérentes suivant les régimes successifs avec une évolution en dents de scie. Tantôt en créant un cadre normatif pour améliorer leurs conditions de travail, tantôt en s'engageant dans des politiques pour reconverter professionnellement les acteurs dans d'autres activités, l'ensemble de ces décisions a participé, de manière volontaire ou imprévisible, au renforcement de la professionnalisation du *zémidjan*.

L'intensité des relations des décideurs étatiques aux divers niveaux avec les acteurs du *zémidjan* dénote non seulement l'attention qu'ils requièrent de la part des gouvernants mais confirme que la taille économique des acteurs ne présuppose pas de la place qu'ils occupent dans la société. Peraldi (2018 : 8), en faisant référence à Braudel (1979) sur le rôle crucial des colporteurs dans les révolutions économiques en Europe, permet de dire que même si ces petits entrepreneurs individuels de transport sont des acteurs négligeables au regard des firmes mondiales, ils sont néanmoins des acteurs qui écrivent une histoire, dont on mesurera plus tard qu'elle aura été fondamentale dans la transformation de la société. Sans qu'il ne s'agisse encore d'une reconnaissance totale de leur contribution à la transformation de la société, bien de décisions et d'actions des gouvernants leur accordent, à bon droit, une position sociale plus convenable. Cela reste, bien entendu, loin de combler toutes leurs attentes.

En abordant les stratégies d'influence des acteurs de *zémidjan* sur les décisions des gouvernants et l'action publique, d'une manière large, il a été constaté que le principal motif de sa généralisation qui était la recherche d'un minimum vital quotidien a évolué aujourd'hui vers la quête d'un bien-être des acteurs. L'exploration de la pluralité de stratégies déployée dans ce sens a ressorti l'importance des liens avec les acteurs politiques. Ces partenariats sont alimentés

par un jeu d'intérêts complexes qui participe à un processus global qui procède par "bricolage", par stratégies combinatoires, pour aboutir à une institutionnalisation professionnelle. L'apparente "figuration politique" apparaît juste comme un moment de ce processus de professionnalisation et de reconnaissance de la capacité professionnelle ou de la compétence professionnelle d'une corporation dont d'autres acteurs ont besoin à l'instar du recours à la corporation des avocats pour défendre une cause en justice. La compétence de la corporation des *zémidjan* est aussi bien en termes de service public de transport que de prestation de service de mobilisation sociale et politique. Il y a donc plus d'échange réciproque de services que d'instrumentalisation simple à laquelle peut laisser croire les contradictions notoires entre les discours et comportements des autorités des autorités politico-administratives.

À la lumière de tout ce qui précède, le chapitre suivant essaiera d'apporter une réponse à la question principale de recherche à partir des différents aspects explorés.