

## Les politiques publiques de promotion des coopératives

	Auteur(s)	Ludovic GUÉDJÉ
	Titre du volume	Le droit des coopératives en Afrique : réflexions sur l'Acte uniforme de l'OHADA
	Directeur(s) du volume	Willy TADJUDJE
	ISBN	978-2-37496-135-4 (broché) 978-2-37496-136-1 (PDF)
	Collection	« RESSOR », 5 (ISSN 2740-0441)
	Édition	ÉPURE - Éditions et presses universitaires de Reims, juin 2021
	Pages	239-253
	Licence	Ce document est mis à disposition selon les termes de la licence <i>Creative Commons</i> attribution, pas d'utilisation commerciale, pas de modification 4.0 international 

Les ÉPURE favorisent l'accès ouvert aux résultats de la recherche (*Open Access*) en proposant à leurs auteurs une politique d'auto-archivage plus favorable que les dispositions de l'article 30 de [la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique](#), en autorisant le dépôt [dans HAL-URCA](#) de la version PDF éditeur de la contribution, quelle soit publiée dans une revue ou dans un ouvrage collectif, sans embargo.

## CHAPITRE 12

# Les politiques publiques de promotion des coopératives

Ludovic Guédjé

---

**RÉSUMÉ** • La principale attente du législateur communautaire OHADA était que par son œuvre les sociétés coopératives de cet espace parviennent tout au moins à leur émancipation et leur indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, afin qu'elles jouissent pleinement de leur prérogatives, s'épanouissent et atteignent le niveau de développement leur permettant de jouer efficacement leur rôle dans le développement de l'économie sociale en Afrique. Malheureusement, force est de constater que le législateur OHADA a manqué ce rendez-vous important, au regard du renforcement de l'intervention des États Parties dans la promotion des coopératives, qu'il a consacrée, peut-être par ignorance des spécificités de ces acteurs de type particulier. Il est difficile de comprendre les motivations qui sous-tendent les grandes orientations de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives. Ce qui est évident, c'est que les politiques publiques de promotion des coopératives ont échoué dans l'espace OHADA. C'est du moins ce que l'on peut tirer comme conclusion à partir de l'exemple de la République du Bénin, d'où cette interrogation : le législateur communautaire n'a-t-il pas trouvé une mauvaise solution au mauvais moment pour une problématique aussi sensible ?

## Introduction

J'invite les jeunes à examiner les avantages des coopératives et autres formes d'entrepreneuriat social. En même temps, j'encourage le mouvement coopératif à faire participer les jeunes, dans un esprit de dialogue et de compréhension mutuelle. Reconnaissons les jeunes femmes et hommes comme des partenaires importants pour le renforcement du mouvement coopératif et le maintien du rôle des coopératives dans le développement économique et social<sup>1</sup>.

Si cette déclaration pouvait sonner comme une invitation à reconnaître à la coopérative sa place de choix dans l'économie mondiale<sup>2</sup>, en Afrique, il était comme une reconnaissance et une invitation à poursuivre les efforts déployés dans le cadre de la réforme de ce secteur sensible de l'économie sociale. En effet, les États membres de l'OHADA<sup>3</sup> venaient d'adopter l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives. Il est indispensable de rappeler que si le succès de la coopération semble indéniable, son émergence et son développement, tardifs, ont longtemps laissé croire qu'elle n'arriverait pas à maturité et resterait une notion archaïque et sommaire, sans incidence sur l'évolution de la ruralité et de l'économie sociale.

L'évolution du mouvement coopératif, en Afrique en général et en Afrique noire francophone en particulier, n'échappe pas à cette réalité. L'histoire du développement coopératif en Afrique a abouti à deux conclusions répandues mais très contradictoires. Certains auteurs considèrent que les coopératives ont échoué à relever les défis du développement du continent et qu'elles ont cessé d'être des agents

---

1 Extrait de l'allocution de l'ancien secrétaire général de l'ONU Ban Ki-Moon du 13 juillet 2011 au cours de la journée internationale des coopératives.

2 Si pendant près d'un siècle de tâtonnement, la coopérative a cherché à se bâtir un droit propre, elle semble être aujourd'hui, et plus que jamais, l'un des atouts majeurs d'une économie en pleine crise identitaire. Dans un monde aux échanges mondialisés, le statut coopératif est un gage de stabilité qui ne recherche pas la rentabilité à court terme et qui n'a de compte à rendre qu'à ses seuls sociétaires, ceci lui permettant de mieux résister aux crises économiques en raison d'une conception non capitaliste de l'entreprise.

3 L'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires a été instituée par un traité signé à Port-Louis (île Maurice), le 17 octobre 1993 et entrée en vigueur le 18 septembre 1995. Voir GERVAIS DE LAFOND, 1995 ; POUGOUÉ, 1998. Notons toutefois que ce traité a été révisé le 17 octobre 2008 à Québec. C'est le traité révisé qui est actuellement en vigueur, conformément aux dispositions de l'article 52 du traité révisé. – Le projet fut introduit dans le programme d'harmonisation de l'OHADA depuis 2001 et des séries de négociations ont abouti en 2010 à la finalisation du neuvième Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives (Voir *Journal Officiel de l'OHADA* n° 23 du 15 février 2011).

du développement lorsqu'elles ont été confisquées par les gouvernements et autres agences d'État. En tant qu'instruments du gouvernement, elles ne sont plus en phase avec la culture locale, ce qui explique la dégradation des performances et du fonctionnement pour nombre d'entre elles. D'autres sont d'avis que l'esprit coopératif est la clé du développement africain. Les partisans de cette vision soutiennent que les coopératives, en tant qu'entreprises privées, s'intègrent très bien aux cultures communautaires en Afrique et que l'initiative économique (pour la mobilisation des ressources) combinée au souci du bien-être de la communauté ont amené de nombreuses coopératives à aider les pauvres à s'extraire de leur condition et à créer de la richesse dans leurs communautés (DEVELTÈRE *et al.*, 2009).

Une telle analyse recentre le débat sur l'intervention et l'implication des États dans le développement des coopératives en Afrique. En effet, s'il est de principe que la mise en œuvre réelle de tous les actes uniformes, adoptés et en vigueur à ce jour, nécessite d'une manière ou d'une autre l'intervention des États parties, celle nécessitée par l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives est de nature à compromettre sa mise en œuvre et son applicabilité, du fait qu'elle subordonne de manière significative l'applicabilité de l'Acte uniforme aux dispositions internes des États parties. Il se pose, dès lors, la question du risque de la remise en cause du but recherché par le traité OHADA. Cette dépendance a longtemps été une préoccupation pour la doctrine et l'on est en droit, dix ans après l'entrée en vigueur de cet acte uniforme, de s'interroger à nouveau sur les politiques publiques de promotion des coopératives dans l'espace OHADA. La politique publique étant perçue comme « les moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour atteindre un objectif dans un domaine particulier » (CORNU, 2014), il s'agit donc des mesures ainsi que des stratégies idoines mises en œuvre pour impulser le développement des coopératives dans cet espace dix ans après l'adoption de l'AUSCOOP. Une telle préoccupation présente un double intérêt théorique et pratique.

Sur un plan théorique, la nécessité de recourir à l'intervention des États dans la mise en œuvre des actes uniformes se révélait comme une contrainte majeure pour le législateur communautaire, partagé entre sa volonté de poser des règles harmonisées et uniformisées conformément aux objectifs du Traité OHADA et l'obligation qu'il avait de tenir compte de certaines exigences relatives à la souveraineté des États parties, sans occulter la prise en compte de certains paramètres liés au niveau de développement économique des États membres de cette organisation. Ses choix ont-ils porté leurs fruits ? Sur un plan pratique, il est nécessaire de mesurer l'impact des nouvelles réformes de gestion du mouvement

coopératif dans l'espace OHADA, dix ans après la réforme de ce secteur que l'on souhaitait libéraliser en le délivrant de l'emprise des pouvoirs publics, afin de lui assurer son expansion et son développement. Est-on parvenu à promouvoir les coopératives à travers leur régulation tout en limitant l'emprise des pouvoirs publics sur leur développement dans les États membres de l'OHADA ? Cette préoccupation est légitime et devrait permettre une évaluation du degré de mise en œuvre des dispositions de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives dans l'espace OHADA à partir des enquêtes, des études diagnostiques et des analyses empiriques dans les différents concernés. Malheureusement, il est à déplorer l'obstacle que constitue le contexte de la pandémie que traverse le monde au moment de la réalisation de la présente étude. La réduction aux réalités d'un seul pays – en l'occurrence la République du Bénin – du champ spatial à explorer quant au but poursuivi, notamment en tenant compte des résultats, constitue certainement une limite. Toutefois, cette considération peut être écartée si l'on considère que les réalités béninoises peuvent être généralisées dans les autres États membres de l'OHADA. Aussi, même si la présente étude ne prend en considération que le contexte de la République du Bénin, il n'est pas exclu que nous intégrions aussi, de temps en temps, la situation qui prévaut dans d'autres pays de l'espace OHADA.

La réponse à la question de savoir comment les pouvoirs publics ont pris ou adopté les mesures nécessaires, mis en place les moyens indispensables pour assurer la promotion et le développement des coopératives dans cet espace est mitigée. En effet, s'il est aisé de noter une avancée perceptible de l'action des pouvoirs publics dans le sens de la promotion et du développement des coopératives, il convient dans le même sillage de relever que cette avancée est tout de même controversée, dès lors que certaines mesures des pouvoirs publics constituent de véritables obstacles au développement et à la promotion des coopératives.

De ces observations, on peut déduire une certaine ambivalence dans les stratégies mises en œuvre au niveau des États membres, que l'étude se propose de démontrer à partir du cas spécifique de la République du Bénin. En effet, si l'on peut relever une avancée perceptible dans les actions menées par les pouvoirs publics en vue de la mise en œuvre des dispositions de l'Acte uniforme, il est tout aussi évident, à l'analyse, que cette avancée est malheureusement controversée au regard des difficultés qu'elle engendre dans la pratique quant à l'atteinte des résultats voulus aussi bien par le législateur communautaire que par les acteurs du secteur.

## Une avancée perceptible

Le principal défi que devraient relever les États parties au traité de l'OHADA avec l'adoption de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives était celui de la libéralisation du secteur et de l'affranchissement des coopératives de l'influence très marquée des pouvoirs publics. Les États parties au traité portant OHADA devraient mettre en place une stratégie assurant une meilleure prise en compte du principe d'autonomie et de l'indépendance des coopératives. Ce choix de politique de promotion des coopératives s'inscrit bien dans les recommandations de l'Organisation internationale du travail, qui n'a pas manqué de souligner depuis 1966 (malgré une évolution par la recommandation 193 de 2002) la nécessité pour ses membres :

De restreindre le rôle du Gouvernement à une fonction régulatrice des coopératives visant notamment l'établissement d'une politique et d'un cadre juridique fondés sur les principes coopératifs, l'établissement d'un cadre institutionnel permettant un enregistrement rapide et simplifié des coopératives, l'établissement d'une politique et d'un cadre juridique propres à promouvoir une structure coopérative verticale qui réponde aux besoins des adhérents des coopératives et l'adoption, pour la surveillance des coopératives, de mesures équivalant à celles qui s'appliquent aux autres formes d'entreprise. (OIT, 2001)

Relever ce défi était devenu, dès lors, une impérieuse nécessité pour la promotion et le développement du mouvement coopératif en Afrique. À première vue, les États membres de l'OHADA devraient, tout en intervenant dans la réglementation et la régulation des coopératives, se garder de mettre le mouvement coopératif sous leur emprise et d'en faire un instrument au service des pouvoirs publics, les coopératives devant au départ servir au développement des populations à travers la mise en œuvre des principes coopératifs<sup>4</sup>. Les États membres de l'OHADA

---

4 Selon les dispositions de l'article 6 de l'AUSCOOP, « la société coopérative est constituée et gérée selon les principes coopératifs universellement reconnus ». Ces principes conçus par l'ACI ont été consacrés par l'OIT. Ils sont repris par le législateur OHADA. Il s'agit de l'adhésion volontaire et ouverte à tous, le pouvoir démocratique des coopérateurs, la participation économique des coopérateurs, l'autonomie et l'indépendance, l'éducation, la formation, l'information et l'engagement volontaire envers la communauté. Il est à remarquer que ces principes fondent la distinction entre sociétés coopératives et autres sociétés (civiles ou commerciales). Ils constituent l'essence même du fonctionnement de la société coopérative et expliquent que l'inobservation de l'un d'eux peut être évoquée comme motif de dissolution.

devraient assurer la promotion des coopératives à travers l'adoption de sanctions permettant la répression des incriminations déterminées par le législateur communautaire dans l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives<sup>5</sup> et ce, conformément aux dispositions de l'article 5 alinéa 2 du traité de l'OHADA. Bien plus importante est la nécessité pour les États membres de procéder à une articulation de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives avec les enjeux économiques nationaux (GUÉDJÉ, 2013). Eu égard aux exigences découlant de l'intervention consacrée des États dans la mise en œuvre de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives, les attentes devenaient donc justifiables et il est impérieux de mesurer le degré de prise en compte de ces exigences au niveau des États parties.

La première observation que l'on peut faire est celle relative à l'adoption par les États membres des sanctions devant permettre de réprimer les incriminations déterminées par le législateur communautaire en ce qui concerne les sociétés coopératives dans cet espace. On peut noter que, si trois États avaient légiféré avant 2013<sup>6</sup>, une douzaine d'États membres ont désormais adopté dans leur législation des dispositions en ce sens, à la faveur des nouvelles lois portant code pénal adoptées dans ces derniers<sup>7</sup>. La République du Bénin a adopté lesdites sanctions dans la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin avant de les actualiser dans la loi n°2018-16 du 28 décembre 2018 portant code pénal en République du Bénin. Il n'est donc pas superflu d'affirmer qu'un effort significatif est fourni par les pouvoirs publics pour mettre en place le dispositif de répression de toute violation des règles, principes et normes édictées pour le développement des coopératives dans lesdits États membres. Il est toutefois nécessaire de signaler que, à ce jour, aucune condamnation n'a encore été prononcée au Bénin pour l'une de ces infractions. L'on ne saurait affirmer si c'est la même situation dans les autres États membres, mais une enquête plus importante couvrant l'espace géographique de tous les États membres ayant légiféré permettrait à coup sûr, de s'assurer de l'effectivité de la répression des

---

5 L'article 386 de l'AUSCOOP prévoit à cet effet : « Encourt une sanction pénale toute personne qui, sans y être habilitée conformément aux dispositions légales et réglementaires applicables à ce type de groupements, aura indûment utilisé les expressions de sociétés coopératives, union de sociétés coopératives, fédération de sociétés coopératives ou de confédération de sociétés coopératives, accompagnées d'un qualificatif quelconque, ainsi que toutes les dénominations de nature à laisser entendre qu'il s'agit d'un des groupements cités dans le présent article ».

6 Le Bénin, le Cameroun et le Sénégal,

7 C'est le cas du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Togo Niger, etc.

infractions aux principes et normes gouvernant les coopératives dans l'espace OHADA.

L'état des lieux de la mise en œuvre de l'AUSCOOP révèle la reconnaissance de la compétence et de l'applicabilité de l'Acte uniforme pour régir toutes les coopératives au Bénin<sup>8</sup>. C'est donc à juste titre que le gouvernement béninois, à travers le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, avec l'appui institutionnel des Partenaires techniques et financiers<sup>9</sup>, a entrepris l'organisation des ateliers d'appropriation et d'internalisation des dispositions de l'Acte uniforme au profit des acteurs concernés. Cette campagne de vulgarisation et de sensibilisation en vue de l'appropriation par les acteurs des dispositions de l'Acte uniforme a permis de clarifier chez les acteurs la nécessité de la reconnaissance de leur existence juridique<sup>10</sup>, notamment en ce qui concerne les coopératives existantes.

Les autorités béninoises ont dès lors entrepris la structuration et l'immatriculation des coopératives, l'objectif étant d'accompagner le fonctionnement des dites coopératives régulièrement constituées conformément aux dispositions réglementaires, afin qu'elles soient immatriculées et puissent rendre des services de qualité à leurs membres. Ainsi, les autorités béninoises ont pu mettre à la disposition des acteurs concernés les outils et moyens de mise en œuvre de l'Acte uniforme ; les registres d'arrivée des déclarations acceptées, les registres d'arrivée des demandes d'immatriculation, des imprimés des déclarations, des registres d'immatriculation, des papiers d'impression de l'Attestation d'immatriculation et l'Application de gestion des immatriculations (NCP), entre autres<sup>11</sup>.

Ces actions ont permis en 2015, soit environ cinq ans après l'entrée en vigueur de l'Acte uniforme, de procéder à la première séance de remise des Attestations d'immatriculation aux sociétés coopératives au Bénin<sup>12</sup>. Au-delà de ce qui semble être une performance des

8 Il ne peut en être autrement, dès lors que les dispositions de l'article 10 du traité instituant l'OHADA posent clairement les principes de l'applicabilité directe, immédiate et de primauté des dispositions des actes uniformes de l'OHADA dans tous les États parties, nonobstant toutes dispositions antérieures ou postérieures contraires.

9 Notamment la Coopération technique belge et la Coopération suisse, pour ne citer que ces deux Partenaires techniques et financiers pour le cas du Bénin.

10 Cette existence juridique est tributaire de leur immatriculation conformément aux dispositions des articles 69 et suivants de l'AUSCOOP. Faut-il le rappeler, l'article 390 de l'AUSCOOP énonce que toutes les coopératives qui existaient avant son entrée en vigueur sont tenues d'organiser des assemblées générales extraordinaires pour l'harmonisation de leurs textes fondamentaux (statuts et règlement intérieur) avec ledit acte.

11 Données recueillies auprès du MAEP du Bénin, juillet 2020.

12 Cette remise a été réalisée au cours d'une cérémonie officielle de remise d'immatriculation organisée en juin 2015 par le MAEP.

autorités béninoises dans la mise en œuvre des moyens devant permettre la promotion des coopératives avec l'entrée en vigueur du nouvel Acte uniforme, ne peut-on pas y voir malheureusement les indicateurs d'une contre-performance des États membres de l'OHADA, à partir du cas de la République du Bénin ? Comment comprendre et expliquer qu'après cinq ans après l'entrée en vigueur de l'Acte uniforme, l'on soit seulement à la manifestation de la reconnaissance de l'existence juridique des premières sociétés coopératives, quand le législateur OHADA n'avait accordé qu'un délai de deux ans pour leur mise en place (art. 390 de l'AUSCOOP) ?

Si l'on considère cette exigence consécutive et le principe de la primauté des dispositions des actes uniformes sur les dispositions nationales, peut-on en conclure que les États membres qui se trouvent dans la même situation que le Bénin ont contribué – peut-être par ignorance – à l'annulation de l'existence de toutes les sociétés coopératives de leurs territoires durant les périodes de retard dans l'adoption des moyens de mise en œuvre des dispositions de l'Acte uniforme ? Cette réalité s'est traduite dans certains pays par la fermeture des registres à certains moments (CAIRE et TADJUDJE, 2019), concrétisant par la même occasion la dissolution des coopératives existantes du fait de l'anéantissement du support juridique de leur existence.

Si la doctrine a fait des efforts louables en vue de la sensibilisation et l'appropriation des dispositions de l'AUSCOOP, ces travaux n'ont pas été suivis d'effet, au regard de l'inertie relevée au niveau des États parties au traité de l'OHADA les efforts de la doctrine pour accompagner les États parties dans la mise en œuvre des dispositions de l'AUSCOOP<sup>13</sup>. Il est donc permis de s'interroger sur le fait de savoir si l'AUSCOOP n'aurait pas été une mauvaise réponse à une préoccupation mal exprimée à un moment donné ? Après l'avènement d'un nouveau gouvernement en avril 2016, la République du Bénin a connu une nouvelle réforme au niveau des sociétés coopératives. La première innovation est intervenue dans le cadre institutionnel de gestion des procédures devant aboutir à l'immatriculation des sociétés coopératives. Ainsi, l'immatriculation des Organisations paysannes agricoles est désormais confiée aux directions

---

13 À notre connaissance, l'une des rares activités de sensibilisation et de soutien au mouvement coopératif suite à l'entrée en vigueur de l'AUSCOOP est celle réalisée par David Hiez et Willy Tadjudje en 2012. Ils ont produit quatre documents : un double guide de rédaction des statuts (l'un pour la société coopérative simplifiée et l'autre pour la société coopérative avec conseil d'administration), une note de présentation de l'AUSCOOP et une fiche de présentation des différences entre les deux formes de coopératives prévues par l'AUSCOOP. Ce travail a été financé par l'université du Luxembourg et les résultats sont disponibles en français et en anglais sur le site de RECMA (<http://www.recma.org/node/2359>).

départementales de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (DDAEP), qui seront chargées, entre autres, de vérifier la conformité des textes avec les dispositions de l'AUSCOOP.

Au-delà de cette réforme du cadre institutionnel, le nouveau gouvernement a réalisé un diagnostic de la situation des OPA, ce qui a permis de constater que la plupart des coopératives, organisations professionnelles agricoles et leurs faîtières évoluant dans des filières agricoles connaissent des situations de mauvaise gouvernance et de difficulté de fonctionnement, avec la prévalence des conflits de *leadership*. Ces situations sont de plus en plus persistantes, à cause de l'absence d'un mécanisme efficace de suivi, de contrôle et d'évaluation de la fonctionnalité des coopératives et organisations professionnelles. Cet état de chose sape significativement les actions de développement au profit des acteurs des filières agricoles<sup>14</sup>.

Comme on peut le relever, les stratégies permettant aux pouvoirs publics d'impulser le développement des coopératives passent nécessairement par la connaissance et la maîtrise des difficultés auxquelles les sociétés coopératives font face dans les États membres. Toutefois, l'analyse révèle que le champ couvert par les autorités béninoises ne permet pas d'apprécier l'efficacité de leurs actions. En effet, les pouvoirs publics béninois ont choisi de réduire le champ des coopératives au secteur agricole : à notre avis, les politiques publiques devraient élargir les domaines de promotion des coopératives au-delà du secteur agricole, pour prendre en compte, par exemple, les secteurs sanitaire, financier, artisanal ou commercial. Autant de secteurs qui nécessitent une intervention et un accompagnement des pouvoirs publics pour leur promotion et leur développement. La restriction du champ d'intervention des États membres comme le Bénin n'est-elle pas une conséquence du choix opéré par le gouvernement de confier la gestion des coopératives à un ministère sectoriel ?

Dans une précédente étude, il avait été relevé un aperçu des conséquences de cette orientation du législateur communautaire (GUÉDJÉ, 2013, p. 130 *sq.*). Confier la tutelle des coopératives à un ministère sectoriel induit le risque d'une réduction du champ d'intervention ou d'une intervention déséquilibrée au niveau des différents secteurs de promotion des coopératives. Il est évident que la création d'un ministère consacré exclusivement aux sociétés coopératives nécessite des moyens énormes et un coût relativement élevé, mais n'est-ce pas le gage d'une promotion des sociétés coopératives dans tous les secteurs d'activités ? L'exemple du Bénin est illustratif de la nécessité de ce choix orienté vers

---

14 Telle est la conclusion des auteurs de cette étude diagnostique.

une tutelle transversale des coopératives, pour éviter la difficulté qui consiste à ne concentrer l'essentiel des actions des pouvoirs publics que sur un seul secteur d'activité au détriment des autres.

## **Une avancée controversée**

L'intervention des États membres s'est donc traduite par l'adoption par ces derniers des mesures devant favoriser la promotion des coopératives. Cependant, il est indispensable de mettre en évidence que si cette intervention tend à favoriser la promotion des coopératives, force est de constater qu'elle est controversée à plus d'un titre, notamment sur certains aspects du droit communautaire, au point de remettre en cause l'harmonisation et l'unification des règles devant régir les coopératives.

En premier lieu, le caractère controversé des politiques publiques adoptées dans le cadre du développement et de la promotion des coopératives se manifeste à travers la réduction ou la restriction du domaine des coopératives. En effet, le législateur communautaire a, dans un souci de favoriser l'émergence de politiques publiques, élargi le domaine des activités pour une extension exponentielle des coopératives. Malgré cette volonté affichée du législateur communautaire, la plupart des États membres de l'organisation se sont très tôt détournés de cet objectif noble, pour se focaliser sur les coopératives agricoles. Ce choix limité aux activités de production agricoles a eu pour conséquence une réduction du champ couvert par les coopératives, comme c'est le cas au Bénin où la gestion des coopératives a été confiée au MAEP.

Loin d'être un instrument ou un outil de développement et de croissance économique, les coopératives ne sont réduites alors qu'au domaine restreint de l'agriculture. Cette situation peut-elle s'expliquer par les résultats mitigés obtenus par les régimes précédents ? Cette interrogation mérite une réflexion, quand on sait que les gouvernements béninois successifs depuis les années 2000 avaient toujours assuré la promotion et le développement des coopératives dans divers secteurs comme la santé, les finances, la transformation des produits agricoles, la production agricole ou les activités artisanales et commerciales. Cette diversité des coopératives répondait au souhait du législateur communautaire avec la détermination du champ des coopératives qu'il a opérée dans l'Acte uniforme. En effet, l'AUSCOOP prévoit en son article 5 que : « les sociétés coopératives exercent leur action dans toutes les branches de l'activité humaine ». Le même législateur a poursuivi en prévoyant à l'article 20 alinéas 2 et 3 que « l'objet de la société coopérative doit être licite. Lorsque l'activité exercée par la société coopérative

est réglementée, celle-ci doit se conformer aux règles particulières auxquelles ladite activité est soumise ».

L'on peut donc affirmer sans risque de se tromper que le législateur communautaire a opté pour une extension du domaine de l'objet des coopératives. Par contre, les États parties ont quant à eux décidé de limiter voire de réduire leurs actions à un domaine très restreint des coopératives. L'exemple de la République du Bénin en est une illustration parfaite : les autorités béninoises n'ont prévu des moyens et stratégies de développement et de promotion que pour les coopératives agricoles. En effet, depuis l'avènement de l'actuel régime au pouvoir en avril 2016, plusieurs réformes ont été entreprises dans le secteur agricole avec comme toile de fond la séparation des fonctions – à travers la création de DDAEP pour les douze départements du pays – des fonctions de promotion avec la création de sept pôles de développement agricole.

Avec la nouvelle politique agricole en vigueur, centrée sur la mise en œuvre du volet agricole du Programme d'action du Gouvernement<sup>15</sup> et de tous les programmes nationaux de développement des filières agricoles, les autorités béninoises ont estimé qu'il y avait nécessité de restructurer toutes les organisations professionnelles agricoles et leurs interprofessions. Mais qu'en est-il des autres secteurs d'activités que couvraient les coopératives, comme les cliniques coopératives de santé, les coop-meubles, les coopératives d'achat/vente de produits et denrées alimentaires, les coopératives de transformation et de commercialisation des produits agricoles ou manufacturés ? Une telle limitation n'est-elle pas un obstacle au développement et à la promotion des coopératives des autres secteurs ? Il est évident qu'une clinique coopérative de santé ne peut raisonnablement soumettre son dossier d'immatriculation à une DDAEP. À qui doit-elle alors s'adresser dans une telle hypothèse ? N'est-ce pas le même blocage que l'on peut observer au niveau des coopératives relevant des secteurs d'activités autres que le domaine de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche ? Le seul domaine qui, fort heureusement, semble à l'abri d'un tel blocage ou obstacle est celui relatif aux coopératives d'épargne et de crédits, qui est rattaché au ministère en charge de l'économie et des finances avec la réglementation sur les systèmes financiers décentralisés.

En second lieu, il est aisé de relever une certaine contradiction dans l'appréhension des coopératives par les autorités béninoises, pour ne citer que cet exemple. En effet, les autorités béninoises prévoient qu'une organisation professionnelle agricole est un groupe structuré

15 Le PAG est le programme d'action du Gouvernement actuel du Bénin qui a été adopté en décembre 2016 et qui est devenu le socle de toutes les actions et politiques de développement du Bénin.

de personnes physiques et/ou morales exerçant un métier agricole et constituant une institution à laquelle elles confient des prérogatives de défense d'intérêts auprès du pouvoir public et des tiers, de fournitures de biens et services à ses membres et/ou la réalisation d'activités économiques au profit de ses membres et/ou de la communauté. Une OPA peut avoir un statut de société coopérative, d'association ou de groupement d'intérêt économique<sup>16</sup>.

On peut en déduire que les autorités béninoises intègrent les sociétés coopératives dans la grande catégorie des organisations professionnelles agricoles en même temps qu'elles les regroupent ensemble avec les associations et les GIE. Alors que le législateur communautaire a prévu des dispositions spécifiques aux GIE, qui sont d'ailleurs intégrés dans les dispositions de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et des groupements d'intérêts économiques, les autorités béninoises les regroupent avec les sociétés coopératives. Il en est de même du regroupement fait avec les associations, compte tenu de leur spécificité, car ces dernières ne recherchent pas un but lucratif. Une telle assimilation s'inscrit-elle dans la logique du législateur communautaire ? L'intérêt de l'analyse résulte de ce que l'arrêté du MAEP vise clairement l'AUSCOOP<sup>17</sup>. Au regard de l'objet dudit arrêté, il est évident que ce n'est qu'à cette seule condition que les sociétés coopératives agricoles peuvent être prises en compte dans le dispositif d'immatriculation mis en place. Le législateur OHADA a défini la société coopérative comme un groupement autonome de personnes (physiques ou morales) volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs, au moyen d'une entreprise dont la propriété et la gestion sont collectives et où le pouvoir est exercé démocratiquement et selon les principes coopératifs. Une étude comparative des éléments de la définition des organisations professionnelles agricoles, dans lesquelles les autorités béninoises intègrent les sociétés coopératives agricoles, révèle des différences fondamentales. Doit-on considérer que les dispositions réglementaires béninoises sont complémentaires des dispositions communautaires ou qu'elles les contredisent ? Dans la seconde hypothèse, il est évident que l'État béninois ne peut contredire valablement par un arrêté une disposition d'un acte uniforme. En conséquence, il convient d'examiner la validité et l'applicabilité des dispositions de cet arrêté à la lumière de leur conformité avec les dispositions de l'AUSCOOP. Cette appréciation relève de la

16 Article 1<sup>er</sup> Arrêté n°2019-136/MAEP/DC/SGM/CTJ/DLROPEA/CJ/SA/141SGG19 du 24 décembre 2019 portant mise en place du registre des organisations professionnelles/MAEP/BENIN.

17 Quatrième visa de l'arrêté cité ci-dessus.

compétence de la Cour commune de justice et d'arbitrage de l'OHADA, puisqu'il s'agira de se prononcer sur l'interprétation des dispositions d'un Acte uniforme.

Enfin, les autorités béninoises se sont inscrites dans une volonté de focaliser leur attention que sur les coopératives agricoles<sup>18</sup>, ce qui suscite des interrogations quant à l'atteinte des objectifs fixés par la législation communautaire. En effet, si une telle initiative vise dans une certaine mesure le renforcement des moyens des coopératives agricoles – ainsi que leur développement, et par ricochet leur promotion –, ne peut-on pas douter des conséquences d'un tel appui du gouvernement béninois ? Il est important de remarquer que le chef du gouvernement béninois était un promoteur de la filière coton avant même son accession au pouvoir. N'est-ce pas ce qui justifie son élan vers l'exclusivité accordée aux coopératives agricoles, en vue de satisfaire ses ambitions dans le développement de cette filière ? Dans l'affirmative, il est nécessaire de relever qu'au lieu d'avancer vers l'indépendance et l'affranchissement des coopératives, le Bénin recule vers l'instrumentalisation des coopératives pour servir les intérêts des gouvernants. Le législateur communautaire a pris l'initiative de la réforme du droit des sociétés coopératives dans le but de libéraliser les coopératives de l'emprise des pouvoirs publics, afin que ces dernières ne soient plus des instruments de propagande et des mouvements aux mains des pouvoirs politiques, en vue de leur promotion et de l'atteinte de leurs objectifs. Convoiter les avantages des appuis financiers des mêmes pouvoirs publics, n'est-ce pas retomber dans les mêmes travers ?

En réalité, on peut raisonnablement percevoir cette possibilité offerte par les autorités béninoises comme une incitation à la bonne gouvernance des coopératives, ce qui procède d'ailleurs de leur développement et de leur promotion, mais il est tout aussi évident que l'on ne doit pas perdre de vue que cette incitation visant les appuis financiers de l'État béninois peut constituer un véritable danger pour l'autonomie et la libéralisation des coopératives.

---

18 L'article 10 de l'arrêté n° 2019-137/MAEP/DC/SGM/CTJ/DLROPEA/CJ/SA/144SGG19 du 24 décembre 2019 fixant les critères de représentativité, les principes de gouvernance et les modalités d'appui des organisations professionnelles agricoles du Bénin prévoit : « L'OPA ayant reçu une attestation de bonne gouvernance durant l'année délivrée par le Directeur départemental chargé de l'Agriculture du ressort de son siège social peut bénéficier de divers appuis des structures et ou projets/programmes à financement public du secteur agricole ».

## Conclusion

Conformément aux dispositions de l'article 2 de l'AUSCOOP qui prévoit expressément que :

Les dispositions du présent Acte uniforme sont d'ordre public, sauf dans les cas où il autorise expressément les coopérateurs, soit à substituer les stipulations dont ils sont convenus ou les dispositions de droit interne des États parties à celles du présent Acte uniforme, soit à compléter par leurs stipulations les dispositions du présent Acte uniforme,

on peut affirmer que le législateur a ouvert la voie à l'initiative de l'intervention des États membres pour prendre des mesures et mettre en place des moyens et stratégies de développement et de promotion des coopératives selon leurs réalités et besoins spécifiques.

Les autorités béninoises, tout comme certaines de leurs homologues de l'espace OHADA, ont manifesté un intérêt appréciable dans l'adoption de certains moyens de développement des coopératives qui, malgré leur caractère discutable et controversé, permettent néanmoins d'assurer la promotion d'une catégorie de coopératives, notamment celles agricoles. Ces autorités auraient pu élargir le champ d'intervention de leur politique en la matière à travers un meilleur encadrement des autres types de sociétés coopératives. À notre avis, l'exemple de la République du Bénin est suffisamment illustratif de ce que les politiques publiques ont une influence significative sur le développement des sociétés coopératives, dès lors que seules les autorités gouvernementales peuvent intégrer les coopératives dans leurs programmes gouvernementaux de développement afin de leur assurer de meilleures conditions d'existence et de fonctionnement. Il est évident que les mesures incitatives peuvent aller jusqu'à la mise à la disposition des coopératives de subventions ou d'appuis financiers. Mais cette initiative, aussi attractive qu'elle soit, semble à notre avis beaucoup plus un piège qu'un moyen de promotion des coopératives, étant donné que les autorités nationales peuvent l'utiliser pour transformer les coopératives en de véritables instruments à leur solde et dévier ainsi le mouvement coopératif de son objectif principal. N'est-ce pas une telle instrumentalisation des coopératives que l'on a décriée et condamnée pour entreprendre les réformes de la législation des coopératives ? Ne peut-on pas en déduire que les politiques publiques ont manqué leur objectif d'assurer une promotion effective des coopératives dans l'espace OHADA ? À partir de l'exemple du Bénin, il n'est pas exagéré de répondre à ces interrogations par l'affirmative.

## Bibliographie

- CAIRE, Gilles et TADJUDJE, Willy, *ODD dans la zone OHADA, de l'outil coopératif au paradigme ESS*, document de travail, United Nations Taskforce for Social and Solidarity Economy (UNSSE), 2019 ([hal-02187265](https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02187265)).
- CORNU, Gérard, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2014 (10<sup>e</sup> éd.).
- DEVELTÈRE, Patrick, POLLET, Ignace et WANYAMA Fredrick (dir.), *L'Afrique solidaire et entrepreneuriale : la renaissance du mouvement coopératif africain*, Dar es Salaam/Genève, Bureau international du Travail/Institut de la Banque mondiale, 2009 ([https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_124472](https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_124472)).
- GERVAIS DE LAFOND, Tristan, *Le Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique*, Paris, Gazette du Palais, 20-21 septembre 1995, doctrine p. 2.
- GUÉDJÉ, Ludovic, « L'intervention des États parties dans la mise en œuvre réelle de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives », *Revue béninoise des Sciences juridiques et administratives (R.B.S.J.A.)*, n° 31, 2013, p. 114.
- OIT, *Promotion des coopératives*, Rapport de la quatre-vingt-neuvième session, cinquième question à l'ordre du jour, Bureau international du travail, 2001.
- POUGOUÉ, Paul-Gérard, *Présentation générale et procédure OHADA*, Yaoundé, PUA, 1998.