UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI(UAC)

--*-*-*-*-*-*

FACULTE DES LETTRES, ARTS ET SCIENCES HUMAINES (FLASH)

--*-*-*-*-*-*-*-*-*-*

ECOLE DOCTORALE PLURIDISCIPLINAIRE DE LA FLASH « ESPACES, CULTURES ET DEVELOPPEMENT » (EDP/FLASH)

--*-*-*-*-*-*-*-*-*-*-*-*

DEPARTEMENT DE SOCIOLOGIE-ANTHROPOLOGIE (DS-A)

--*-*-*-*-*-*

OPTION : SOCIOLOGIE DU DEVELOPPEMENT

--*-*-*-*-*-*-*

THESE : DOCTORAT UNIQUE

--*-*-*

SUJET

LA MARCHANDISATION DES ACTIVITES PARLEMENTAIRES DANS LE DOMAINE EDUCATIF AU BENIN DE 1991 A 2007

Sous la direction du :

Dr TINGBE-AZALOU Albert

Maître de conférences des Universités du CAMES

Et la Co-direction du :

Dr DANIOUE Tamasse Roger

Maître de conférences des Universités du CAMES

Réalisation :

GANDONOU Fidèle Médégbé Fataï

Année académique : 2014-2015.

SOMMAIRE

DEDICACE 4

REMERCIEMENTS 5

LA LISTE DES ACRONYMES 7

RESUME 12

SUMMARY 14

INTRODUCTION GENERALE 16

PEMIERE PARTIE : CONSTRUCTION DE L'OBJET DE RECHERCHE, CHAMP D'INVESTIGATION ET METHODOLOGIE 21

CHAPITRE Ier : LA CONSTRUCTION DE L'OBJET DE LA RECHERCHE 23

1.1. La problématique 23

1.2. L'objectif de la recherche 28

1.3. L'hypothèse de la recherche 29

1.4. L'état de la question 23

CHAPITRE II : LA METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE 60

2.1. La recherche documentaire 60

2.2. La recherche quantitative (le questionnaire) 63

2.3. La recherche qualitative 73

2.4. L'échantillonnage 86

2.5. Le dépouillement et le traitement des questionnaires 93

CHAPITRE III : LE CHAMP D'INVESTIGATION ET LE CADRE ANALYTIQUE 101

3.1. La généralité sur les pratiques politiques au Bénin 101

3.2. Le cadre physique de la recherche 115

3.3. Quelques théories d'analyse 123

3.4. La théorie et le modèle d'analyse : la théorie des attentes de Vroom (1964) 126

3.5. Les difficultés rencontrées 132

DEUXIEME PARTIE : PRESENTATION, L'ANALYSE DES DONNEES DU TERRAIN ET DISCUSSION DES RESULTATS 137

CHAPITRE IV : LES ACTIVITES LEGISLATIVES EN FAVEUR DE L'ECOLE BENINOISE DE LA 1ERE A LA 4EME LEGISLATURE 139

4.1. L'apport législatif dans le service éducatif béninois 139

4.2. Le contrôle parlementaire de la gestion du service éducatif 143

4.3. L'efficacité des activités parlementaires dans le secteur de l'éducation 150

4.4. Les facteurs sociogéographiques de la perception du rôle du parlement 155
4.5. L'état des lieux de la réalité de l'école béninoise 162
4.6. L'environnement politique international 169
CHAPITRE V : LES ACTIVITES EXTRA-PARLEMENTAIRES DU DEPUTE EN FAVEUR DE L'ECOLE BENINOISE 174
5.1. Le courtage des parlementaires en faveur de l'école 174
5.2. L'assistance directe en faveur de l'école 179
5.3. L'état des lieux et intervention du député en faveur de l'école béninoise 182
5.4. L'accessibilité des activités parlementaires 193
CHAPITRE VI : L'ENVIRONNEMENT POLITICO-INSTITUTIONNEL D'EXERCICE DU POUVOIR LEGISLATIF 209
6.1. L'environnement institutionnel 209
6.2. L'environnement politique 221
6.3. Les implications sociales de l'environnement politico-institutionnel 236
6.4. Les implications de l'environnement politico-institutionnel sur le système éducatif béninois 245
CONCLUSION GENERALE 258
LES REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES 261
ANNEXES 271
TABLE DES MATIERES 295

DEDICACE

A

Jeanne et Bouraïma GANDONOU

REMERCIEMENTS

A travers la présente thèse, je rends hommage :

- au Professeur Albert TINGBE-AZALOU, pour la disponibilité, la tendresse et la patience.
- au Professeur Roger T. DANIOUE, pour la disponibilité, la tendresse et la patience.
- aux membres du jury, pour la disponibilité malgré les préoccupations qui sont les vôtres.
- au Professeur Emérite Albert NOUHOUAYI, pour tout le soutien, notamment spirituel.
- au Docteur Bonaventure d'OLIVEIRA, pour la disponibilité manifestée toutes les fois, même à des heures insoupçonnées.
- au Docteur Florentin NANGBE, pour l'assistance permanente notamment pour la compréhension des concepts clés liés au sujet de la recherche.
- aux Enseignants de l'Université d'Abomey Calavi (UAC) et en particulier de la FLASH pour la formation et les conseils quotidiens.
- à Bernoldine, Jean-Baptiste, Béatrice et Achille GANDONOU, pour le sacrifice, le soutien spirituel et moral.
- à Claire, Solange, Edwige et Catherine DJIVOEDO, pour le sacrifice et le soutien spirituel.
- aux amis de la promotion DEA-2011-2012, pour le soutien et les nombreuses rencontres organisées pour des échanges constructives autour du sujet.
- au Père Modeste DOHOU, pour son assistance spirituelle et morale.
- au Père Epiphane OKOU, pour son assistance spirituelle et morale.
- au Guide spirituel Moïse HONFO, pour l'assistance spirituelle durant ses cinq dernières années de ma vie marquées par des épreuves sociales, familiales et spirituelles.
- au Personnel de l'Assemblée nationale et particulièrement MM. BOTHON, GANKPE, AKPLA et DOSSA, pour la disponibilité et l'accueil chaleureux toutes les fois que les visites étaient nécessaires.
- à M. AFFIN Théophile, pour tout le soutien.
- à M. AVAHOUIN Olivier, pour les conseils.
- à M. KIKI Mathias, pour les conseils.

- à M. DODOU Darius, pour tout le soutien.
- à M. AGOSSOU Jean-Bosco, pour les multiples soutiens.
- à M. AVOCEGAMOU Antoine, pour les multiples soutiens.
- à Christelle MENSAH, Nourou-Dine MAMA, Venceslas AHOLOU, Marius AFFIN, Latifath OLOUKOSSI, Morel DEGNON, Virgil NOUKANNOU pour l'assistance lors de la relecture de la présente thèse.

LA LISTE DES ACRONYMES

AC : Amendements Considérés

ADD : Alliance pour une Dynamique Démocratique

AE : Amendements Enregistrés

AFP : Alliance des Forces du Progrès

APE: Association des Parents d'Elèves

APE : Agents Permanents de l'Etat

ASC : Associations de la Société Civile

BAC : Baccalauréat

BEPC : Brevet d'Etudes du Premier Cycle

BM : Banque Mondiale

CAPAN : Cellule d'Analyse de Politique de l'Assemblée Nationale

CBRST : Centre Béninois de Recherche Scientifique et Technologique

CEA : Commission Electorale d'Arrondissement

CEC : Commission Electorale Communale

CED : Commission Electorale Départementale

CENA : Commission Electorale Nationale Autonome

C. F. : Culture des Fiefs

CHDO : Centre Hospitalier Départemental de l'Ouémé

CI : Coopération Internationale

C.L. : Cadre Législatif

CNE : Conseil National de l'Education

Cont. Pouv : Contre-Pouvoir

CP : Chef du Parti

C.P. : Calcul Politique

CP : Conseiller Pédagogique

CCS : Chef de la Circonscription Scolaire

Cliv. Ethn. : Clivage Ethnique

CS : Cour Suprême

DDCRI : Direction Départementale Chargée des Relations avec les Institutions

EL : Elu Local

En. El. : Enjeux Electoraux

EPAC : Ecole Polytechnique d'Abomey-Calavi

FADESP: Faculté de Droit et des Sciences Politiques

FAST: Faculté des Sciences et Techniques

FC: Force Clé

FCBE : Forces Cauris pour un Bénin Emergent

FE: Force Espoir

FLASH: Faculté des Lettres, Arts et Sciences Humaines

Fonc. Lég. : Fonction Législative

Fonc. Rep. : Fonction Représentative

FSS: Faculté des Sciences de la Santé

HCJ : Haute Cour de Justice

HCR : Haut Conseil de la République

INJEPS : Institut Nationale de la Jeunesse, de l'Education Physique et du Sport

IC : Intérêt Circonscrit

I.C. : Identité Culturelle

IG : Intérêt Général

IO : Investissement Occasionnel

IL : Investissement Localisé

JPN : Jardin des Plantes et de la Nature

LEPI : Liste Electorale Permanente Informatisée

LC2 : La Chaine 2

MADEP : Mouvement Africain pour la Démocratie et le Progrès

MEMP : Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire

ME : Manque d'Enseignants

MIC : Marchandisation des Instruments de Contrôle

NPE : Nouveaux Programmes d'Etudes

OE : Opérateur Economique

OPM : Organe Présidentiel de Médiation.

OPT: Office des Postes et de Télécommunication

OMD: Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONG : Organisation Non Gouvernementale

Part. Cit. : Participation Citoyenne

P.B. : Particularité des Besoins

PJ : Président des Jeunes

PN : Projet National

PDPS : Parti pour la Démocratie et le Progrès Social

PJR : Parti Jamais Représenté

PNR : Parti Non Représenté

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PRD : Parti du Renouveau Démocratique

PR : Parti Représenté

PTF : Partenaires Techniques et Financiers

QA : Questions d'Actualité

QE : Questions Ecrites

QO : Questions Orales

RB: Renaissance du Bénin

RENA: Recensement Electoral National Approfondi

RLP : Responsable Local de Parti

SBEE: Société Béninoise de l'Energie Electrique

SC : Service de la Communication

SC : Service de la Comptabilité

SCRBCP : Service des Commissions, des Réunions du Bureau et de la Conférence des Présidents

SDA : Service de la Documentation et des Archives

SF : Service Financier

SME : Service du Matériel et de l'Entretien

SP : Service du Protocole

SPS : Service du Personnel et de la Santé

SRH : Service de la Restauration et de l'Hôtellerie

SSQTR : Service des Séances et des Questions, de la Transmission et de la Rédaction

TBS : Taux Bruits de la Scolarisation

TIC : Technologies de l'Information et de la Communication

UAC : Université d'Abomey-Calavi

UACEBE : Unité d'Analyse de Contrôle et d'Evaluation du Budget de l'Etat

UBF : Union pour le Bénin du Futur

UE : Union Européenne

UN : Union fait la Nation

UNDP : Union Nationale pour la Démocratie et le Progrès

UNB : Université Nationale du Bénin

UPR : Union pour la Relève

RESUME

Le débat sur la qualité de l'école en Afrique et particulièrement au Bénin implique le parlement au même titre que le gouvernement et les parents d'élèves. Le système éducatif fait partir des préoccupations autour desquelles le parlement et le gouvernement convergent des efforts pour le bien-être des citoyens. Cette collaboration apparaît comme un préalable pour l'atteinte de l'OMD, « éducation pour tous d'ici 2015 ». C'est dans ce contexte que la présente thèse intitulée : « La marchandisation des activités parlementaires dans le secteur de l'éducation au Bénin de 1991 à 2007 » rend compte des logiques « marchandes » de la participation du parlement à l'organisation dudit secteur.

Au plan institutionnel, le parlement dote le système éducatif des lois qui organise le secteur. De la même façon, il participe au côté du gouvernement à la mobilisation des ressources en faveur de l'éducation. Aussi, le contrôle de l'action gouvernementale s'inscrit également dans une logique de la gouvernance politique et économique. Par ce mécanisme, le parlement concourt à une éducation de qualité. Certes, l'apport du parlement relève d'une évidence, mais l'exercice de ce double pouvoir au plan institutionnel s'inscrit dans une dynamique « marchande ». En réalité, les considérations politiques structurent les rapports entre l'exécutif et le législatif (Akindes F. et Topanou V., 2005; Carcassonne G. , 1989), mais constitue un principe démocratique (Mankottan K. J-B., 1996).

Sur le plan extra parlementaire, le député assume une double fonction : l'assistance sociale et le courtage en faveur de l'école béninoise. Le député, loin de l'Hémicycle, investit ses propres ressources ou sollicite des projets auprès des partenaires au développement. Dans ce rôle « d'assistance sociale » et/ou « d'intercesseur de projets » (AN du Québec, 1998), le député œuvre pour le contrôle de l'électorat. Dans la logique du « fils du terroir », cette activité en faveur de l'école par exemple s'impose au député en ce sens qu'il n'a pas de fief (Bako-Arifari N., 1995; Meny Y., 1992) imprenable en politique au Bénin.

A l'origine de cette marchandisation, le député se trouve dans un environnement politico-institutionnel qui conditionne ses activités. Le cadre législatif impacte sur l'efficacité des activités parlementaires. De la même manière, l'activité extra parlementaire s'inscrit dans une dynamique électorale que du développement de l'école béninoise.

Face à ce tableau, il importe d'approfondir les réflexions autour des dynamiques institutionnelles et le code électoral pour autonomiser le parlement. En effet, le député doit,

pour être efficace, s’affranchir des leaders politiques et des opérateurs économiques. Autrement dit, les recherches sociologiques sur le code électoral et les dynamiques institutionnelles doivent permettre de parvenir à un modèle de gouvernance où le citoyen a accès à l’information et peut impacter les activités parlementaires.

Mots clés : marchandisation, parlement, éducation, ressources.

SUMMARY

The debate on the quality of the school in Africa and Benin in particular implies it Parliament in the same way as Executive and parents of students. The educational system made from concerns around which the Parliament and the Government are converging efforts for the good be voters. This collaboration appears as a prerequisite for achieving of the MDGs, “education for all by 2015”. It is in this context that this thesis entitled: “the commodification of parliamentary activities in the education sector to the. Benin “reflects” market” logic of the participation of Parliament.

Similarly, he participated in the side of the Government in the mobilization of resources in favour of education. Also, the control of government action fits into one logic of political and economic governance. Through this mechanism, the Parliament contributes to a quality education. Certainly, the contribution of Parliament is a no-brainer, but the exercise of.

This double power at the institutional level is part of a “market” dynamic. En reality, political considerations structure the relationship between the Executive and the opposition. Parliamentary ((Akindes F. et Topanou V., 2005; Carcassonne G. , 1989), but is a democratic principle (Mankottan K. J-B., 1996).

Extra parliamentary plan, the Member assumes a double function: social assistance and the brokerage for Beninese school. Member of Parliament, away from the chamber, investes its own resources or solicits projets with development partners. In this role “social assistance” or “intercessor of projects” ((AN du Québec, 1998), Member of Parliament work for example applies to the Member in the sense that he did not fee (Bako-Arifari N., 1995; Meny Y., 1992) stunning policy in Benin.

The origin of this commodification, Member/Deputy/Congressman finds himself in a politic and constitutional environment that affects its activities. As noted by Amoussou B., following Sonda J-M., the legislative impact on the effectiveness of parliamentary activities (Sonda J-

M., n°9). Similarly, the extra parliamentary activity fits into a dynamic of the development of the Beninese school elections.

Faced with this situation, it’s necessary to deepen the reflection around institutional dynamics and the electoral code to empower parliament. Indeed, the member/deputy must to be effective, to overcome political leaders and economic operators. In other words, sociological research on the electoral code and governance where citizen has access to information and can impact the parliamentary activities.

Keyword: commodification, parliamentary activities and education sector.

INTRODUCTION GENERALE

L'éducation est l'une des préoccupations universelles majeures pour tous les pouvoirs publics, quelle que soit sa nature. Ainsi, au centre des débats contemporains sur le développement, l'éducation occupe une place de choix. La communauté internationale, depuis 1990, a inscrit le programme « éducation pour tous d'ici 2015 » au chapitre II des OMD. Afin de relever le défi du développement, l'obligation est faite aux pouvoirs publics d'améliorer la qualité du service de l'éducation (Banque Mondiale, 2002). Les gouvernants doivent, non seulement, travailler pour l'égalité des chances à l'éducation (Cohn-Bendit G., 2001), mais aussi assurer la disponibilité, la continuité et l'accèssibilité de l'école à leurs citoyens. C'est d'ailleurs pour maîtriser son impact sur la politique économique que certaines sociétés ont opté pour la maîtrise de la natalité. Cette démarche malthusienne, du développement, a un double mérite : l'amélioration de la qualité des services sociaux (dont l'éducation) et le contrôle de la performance économique.

Au Bénin, la politique démographique n'est pas encore à l'ordre du jour. Ainsi, l'école béninoise subit une pression démographique qui étouffe les efforts des autorités publiques. Malgré les investissements et les décisions politiques, en faveur de l'école béninoise, les enseignants et les apprenants travaillent dans la précarité. A un cadre pédagogique peu favorable à l'éducation, s'ajoutent les nombreuses crises que connaît l'école béninoise. Les acteurs du système éducatif ont traversé, au cours de l'année scolaire 2013-2014, plus de trois mois de grèves. De même, les intempéries (l'inondation et les vents violents) remettent-elles en cause les efforts consentis dans le domaine. Face à ce tableau, quelque peu sombre, les citoyens reconnaissent la présence et les efforts du gouvernement dans le secteur de l'éducation bien que les attentes ne soient pas comblées.

Le financement, la gestion et l'organisation du service de l'éducation sont assurés par l'administration publique, elle-même au service du pouvoir politique. En d'autres termes, la politique éducative, au Bénin, relève de la compétence des pouvoirs publics, dont le parlement. Ce dernier participe, à l'amélioration du système éducatif béninois. Conformément au principe de séparation des pouvoirs, le parlement conçoit les lois que le gouvernement exécute à travers sa politique publique pour laquelle il a reçu adhésion. Il doit également veiller à l'application des lois à travers des mécanismes de contrôle de la gouvernance (Alpe Y. et al., 2007).

Autrement dit, le parlement accompagne le gouvernement dans sa politique éducative par le vote des lois et le contrôle de l'action gouvernementale.

Les activités parlementaires concourent à l'amélioration de la qualité de l'école béninoise. Au plan législatif, le parlement vote des lois en faveur du système éducatif. Par exemple, la loi N° 2003-17, portant Orientation de l'Education Nationale, est la preuve de sa participation au développement de l'école béninoise. Dans ce contexte, les activités parlementaires, bien que politique, ne doivent pas être dissociées du cadre social. Autrement dit, il faut mesurer l'impact sur le quotidien des citoyens qui, forcément, doivent en avoir une représentation.

En effet, le service public, l'un des mécanismes d'évaluation de l'efficacité de l'action publique, est

> « …une activité exercée par l'administration pour le bien-être des administrés avec l'objectif de les servir tous, à tout moment, partout, de façon égale et de veiller à l'adapter à l'évolution de la société elle-même. Cette définition du service public découle de l'idée que certaines activités sociales doivent échapper, du fait de la nature des objectifs et des intérêts qu'elles mettent en jeu, à l'application de la logique marchande et à la recherche du profit. Ce type d'activité doit être géré selon des critères spécifiques permettant un accès de tous aux biens et services qui en découlent et qui concourent à l'équilibre et à la cohésion économique, sociale et culturelle de la société »[1].

Loin de l'Hémicycle, le député intervient également dans le domaine de l'éducation. Dans ses activités extra parlementaires, il impacte le service éducatif béninois, surtout dans sa circonscription électorale. Ainsi dire, à ce qu'il convient d'appeler les fonctions législatives, s'ajoutent les fonctions extra parlementaires. En marge des lois et du contrôle de l'action gouvernementale, le député doit s'investir personnellement dans la résolution des problèmes socio-collectifs de sa circonscription électorale ou ceux relatifs à l'éducation des Béninois. Il joue son mandat, à travers son assistance sociale d'une part et son intermédiation sociale d'autre part à l'endroit de la population (AN du Québec, 1998; Dormagen J-Y. et Mouchard D. , 2007). Dans cette perspective, il convient d'inscrire les activités parlementaires dans le registre des attributions constitutionnelles et des fonctions sociales. Dans l'un ou l'autre contexte, la participation du député à l'amélioration du service éducatif, a une connotation politique. Les activités parlementaires visent, prioritairement, à assurer un nouveau mandat au député, au détriment du quotidien des citoyens. Il s'agit d'une négociation consensuelle entre le député, le leader politique et les électeurs. Entre les trois acteurs, il s'instaure un troc. C'est à juste titre que la présente thèse est intitulée : *« la marchandisation des activités parlementaires dans le domaine éducatif au Bénin de 1991 à 2007 »*. Il s'agit de montrer en

[1] Salam Kassem, l'action publique selon la recherche et l'action de LC : analyse en vue d'un plaidoyer,

quoi les activités parlementaires, en faveur de l'école béninoise concourent au renouvellement du mandat de l'élu qu'à l'amélioration du quotidien des citoyens.

La faible représentation sociale de la participation du parlement, en faveur de l'école béninoise, dépend du contexte dans lequel les députés interviennent en faveur de tel ou tel aspect de l'école. C'est dans cette dynamique que les praticiens de la politique développent des stratégies pour maximiser leurs gains au détriment d'autres. Ainsi, la « mouvance parlementaire »[2] défend le gouvernement, au moment où l'opposition cherche à le fragiliser (Carcassonne G. , 1989; Limouzy J., 1986). Les activités parlementaires servent, désormais, les leaders politiques au détriment des citoyens qui ont confié une partie de leur souveraineté aux élus de la Nation (Raynaud P. , 2009). Les principes de

> « séparation de pouvoir » et de la « volonté générale » constituent des moyens dont se servent les uns et les autres sans véritablement s'en préoccuper. Autrement dit, les spécialistes « centrent leur réflexion sur le contraste entre les promesses du nouveau régime et la réalité oligarchique et … mettent l'accent sur les transformations décisives que l'avènement du suffrage universel et l'entrée des masses dans la politique officielle vont faire subir au régime libéral » (Raynaud P. , 2009).

Le service public, en général et l'école en particulier, est l'intérêt de toute action publique. L'activité des pouvoirs publics vise l'amélioration de la qualité de vie des citoyens, à travers la qualité des services publics. Ainsi, une action publique ne se traduit pas exclusivement par des investissements. Les réponses aux différents problèmes peuvent se manifester dans les discours et les représentations symboliques (le contrôle d'une décision). Autrement dit, une politique publique peut consister à mettre la pression sur le pouvoir exécutif ou une composante de la société afin de répondre aux aspirations des citoyens.

Dans ce contexte, le parlement participe à la gouvernance économique, politique et sociale par l'entremise des prérogatives que lui confère la constitution. C'est-à-dire que le vote d'une loi et le contrôle de l'action gouvernementale ne sont pas que politiques. Le législatif, dans ses rapports avec l'exécutif, participe aux mieux-être des citoyens et non à la vitalité de la démocratie uniquement. Il ne s'agit donc pas de faire un débat sur la configuration politique du parlement, ou la représentativité politique du parlement, ou encore la représentativité socioéconomique du parlement. Mais plutôt l'efficacité des activités parlementaires sur le système éducatif. La sociologie politique alors a hérité de ces débats politiques sans pouvoir

[2] Elle désigne l'ensemble des députés qui soutiennent l'action du gouvernement. Elle ne se limite pas aux députés élus sur la liste du parti ou alliance de partis qui contrôle le gouvernement. La mouvance parlementaire regroupe également l'ensemble des députés ayant démissionné de leur parti de base pour le groupe des députés qui soutient le gouvernement. Au Bénin, cette liste varie selon les enjeux politiques, économiques et sociaux. D'une élection à une autre, la configuration varie pour répondre aux nouveaux enjeux.

les remettre en cause pour intégrer le parlement dans le débat de la gouvernance. L'une des conséquences de cette orientation scientifique est la primauté des jeux de pouvoirs dans la littérature sociologique. Ainsi, le spécialiste des faits politiques abordent les questions de la gouvernance pour montrer que

> « les pouvoirs publics vont aussi chercher à « enterrer » …en ne répondant pas, ou en cherchant à délégitimer les acteurs qui ont porté le problème sur la scène publique, en les présentant comme des « irresponsables » ou des « manipulateurs ». C'est par exemple souvent le cas à propos des organisations défendant la cause des groupes … qui se voient accusées « d'instrumentaliser… » » (Dormagen J-Y et Mouchard D., 2007).

Il s'agit donc d'un débat qui ne place pas l'intérêt général au cœur des préoccupations. De ce fait, les actions publiques sont dénudées de toute utilité et efficacité publique. C'est-à-dire que l'élite politique personnifie le débat public au lieu d'apprécier l'impact de l'action publique sur le quotidien du citoyen.

Dans cette dynamique le débat actuel vise à inscrire au cœur des préoccupations sociologiques (de développement) un mécanisme d'évaluation de l'action publique au parlement. Autrement dit, il ne faut plus limiter l'efficacité du parlement à l'inventaire des lois votées par les députés ou aux différentes questions qu'ils adressent au gouvernement. Mais plutôt parvenir à un instrument d'évaluation de l'efficacité des activités parlementaires sur le quotidien des citoyens. La loi sur la décentralisation a-t-elle impacté la politique éducative au Bénin ? De la même manière, une question d'actualité au gouvernement au sujet des grèves dans le secteur de l'éducation a-t-elle permis d'anticiper sur les perturbations « cyclique » de l'année scolaire ?

Les mouvements sociaux étant devenus une menace pour les élites politiques, il faut donc replacer chaque institution dans son rôle et exiger d'elle son engagement citoyen. En effet, le retour du citoyen sur la scène politique est la source de la transhumance (Awoudo F. K. , 2004), la corruption (Akindes F. et Topanou V., 2005; Bayart J-F., 1989), le clientélisme (Banégas R., 1998), la bipolarisation (Braud P. , 2008; Dormagen J-Y. et Mouchard D. , 2007), la xénophobie (Bako-Arifari N., 1995 ; Bako-Arifari N., 2006), etc. que connait la démocratie béninoise. Autrement dit, la manipulation du citoyen justifie les discours propagandistes au détriment des questions de développement. C'est dans ce contexte que la présente thèse cherche à construire un instrument d'évaluation de l'efficacité des activités parlementaires en rapport avec le service public.

La présente thèse est repartie en deux parties :

- la première partie aborde la construction de l'objet de la recherche (chapitre I), la méthodologie (chapitre II) et le champ d'investigation et le cadre analytique (chapitre III).
- la deuxième partie est consacrée à la présentation, l'analyse des données et la discussion des résultats. Elle est subdivisée en trois chapitres : le chapitre IV présente les activités législatives en faveur de l'école de la 1ère à la 4ème législature. Les activités extra parlementaires du député en faveur de l'école sont développées dans le chapitre V. Enfin, le chapitre VI porte sur l'environnement politico-institutionnel de la pratique parlementaire.

PEMIERE PARTIE : CONSTRUCTION DE L'OBJET DE RECHERCHE, CHAMP D'INVESTIGATION ET METHODOLOGIE

Introduction partielle

Toute recherche en sciences sociales, et en sociologie en particulier, passe par la construction de l'objet de la recherche, du champ d'investigation et de la méthodologie. Cet exercice est un préalable pour assurer une double pertinence : du sujet et les données collectées. La première pertinence renvoie à la construction de l'objet de la recherche ainsi que le champ d'investigation, tandis que la deuxième concerne la méthodologie.

La construction de l'objet de la recherche assure approfondissement des connaissances sur l'évolution et les manifestations du fait social qu'il étudie ainsi que les acteurs qui le produisent. Elle permet aux lecteurs de suivre le chercheur et de procéder éventuellement à une vérification des hypothèses de travail. Autrement dit, il s'agit de présenter le cadre conceptuel de la recherche afin que la communauté scientifique puisse apprécier la qualité des résultats en partant du cadre théorique ayant servir de socle pour la recherche. Quatre rubriques sont à découvrir : la problématique, les hypothèses, les objectifs et l'état de la question.

Par contre, la méthodologie de la recherche présente les différents techniques et outils que le chercheur a utilisés pour la pratique du terrain. Il a pour but d'exposer à la communauté scientifique et aux lecteurs les différentes activités par lesquelles le chercheur est parvenu à collecter les données. Son mérite est qu'il rend compte de la pertinence des informations collectées. Aussi s'agit-il d'un mécanisme « d'universalisation » des résultats, surtout qu'en sciences sociales la particularité est la dynamique de l'objet de recherche. Ce chapitre est constitué de six rubriques : la recherche quantitative, la recherche qualitative, la recherche documentaire, la technique d'échantillonnage et le dépouillement et traitement des données. Le troisième chapitre porte sur le champ d'investigation et le cadre analytique. Il est subdivisé en quatre rubriques : la généralité sur les pratiques politiques au Bénin, le cadre physique de la recherche, la théorie et le modèle d'analyse des données et les difficultés rencontrées.

CHAPITRE Ier : LA CONSTRUCTION DE L'OBJET DE LA RECHERCHE

Le présent chapitre intitulé la construction de l'objet de la recherche, porte sur la problématique, les objectifs, les hypothèses et l'état de la question. A travers la problématique, le problème sociologique est situé afin que la question de recherche soit compréhensible. Les objectifs de le recherche rendent compte de la finalité de la recherche, tandis que les hypothèses s'apparentent aux réponses provisoires que le chercheur donne à la question de recherche avant de faire le terrain. L'état de la question rend compte de l'évolution de la littérature sur le sujet développé. En somme, ce chapitre définit le cadre théorique de la recherche.

1.1.La problématique

A la veille du deuxième forum[3] sur le système éducatif béninois, il apparait évident que l'école béninoise est confrontée à d'énormes difficultés. C'est d'ailleurs ce qui justifie la qualité de la formation et la compétitivité des produits de cette école sur le marché de l'emploi. Les problèmes du système peuvent être répartis en trois volets : le cadre pédagogique, le programme et la qualité du service éducatif.

En abordant la question de la qualité du service éducatif pose le problème du personnel enseignant.

> « La mauvaise gestion des ressources humaines constitue l'un des problèmes les plus récurrents de la gouvernance du secteur de l'éducation au Bénin. Avec un rapport élève/maître de 76 écoliers pour un enseignant au primaire, l'éducation accuse des sous-effectifs chroniques en partie dus à une mauvaise politique de recrutement des enseignants. Le fait que le corps des enseignants ne s'est pas développé au même rythme que les effectifs des écoles n'est que l'une des manifestations de la dégradation progressive des conditions de travail des enseignants. Les mesures économiques draconiennes qui ont accompagné le programme d'ajustement structurel ont justifié l'arrêt des recrutements des fonctionnaires, y compris des enseignants, en 1986 ainsi que la fermeture en 1987 des écoles normales départementales qui formaient les enseignants. En conséquence, le corps des enseignants ne s'est pas développé au même rythme que les effectifs des écoles. Alors qu'en 1986 le Bénin comptait 13 452 enseignants dans les écoles primaires pour 12 403 salles de classe, ces chiffres sont passés en 1994 à 12 924 enseignants pour 12 971 salles de classe. Le recrutement de fonctionnaires devenant rare, les écoles ont beaucoup fait recours aux enseignants contractuels ainsi qu'aux « communautaires », c'est-à-dire une catégorie de personnel enseignants embauchés par les écoles et pris en charge financièrement par les parents. Cette dernière catégorie d'enseignants est très nombreuse dans les écoles rurales. Le corps des enseignants s'est donc beaucoup diversifié et les recrutements locaux document de

[3] 18 décembre 2014, la date du lancement du forum.

> discussion 9 des enseignants « communautaires », vacataires et contractuels ont permis de pallier le déficit en enseignants dans le secteur. Par exemple, grâce aux « communautaires », le taux d'encadrement au primaire a été ramené de plus de 50 élèves pour un maître à 47 élèves pour un maître. Au secondaire général l'apport des vacataires a permis de multiplier par plus de 4 la couverture des heures d'enseignement. Mais le recours aux enseignants communautaires a contribué à une dégradation progressive de la qualification du corps enseignant. Les recrutements locaux ont certes permis d'améliorer les conditions minimales de scolarisation, mais les conditions de travail et les niveaux de formation des communautaires et vacataires ne sont pas toujours satisfaisants. En effet, les enseignants communautaires reçoivent en quelques semaines des formations hâtives qui ne permettent pas d'être efficaces sur le terrain contrairement à ceux qui ont bénéficié d'une formation pédagogique plus longue et soutenue. Le taux de qualification du corps enseignant est ainsi passé de 87,6 % d'enseignants qualifiés en 1995 à 51,5 % en 2002, du fait de l'accroissement des enseignants communautaires non qualifiés dont le nombre n'avait cessé d'accroître… »[4]

Dans cette crise relative au personnel enseignant, le gouvernement fait recourt aux enseignants communautaires et contractuels afin de combler l'écart. S'il est évident que ces acteurs ont contribué à assurer l'éducation pour tous les enfants, il n'en demeure pas moins que cette démarche fragilise la qualité du système éducatif et implique une question de gouvernance. La gestion de l'école relève de la compétence du gouvernement, seulement le parlement doit assurer le contrôle afin de permettre une distribution équitable des ressources publiques dans le secteur de l'éducation et à travers le territoire national. En effet,

> « …l'éducation a toujours été considérée comme un secteur prioritaire pour l'Etat et les partenaires financiers, mais aussi pour les ménages qui dépensent une part non négligeable de leurs revenus dans l'éducation de leurs enfants. C'est pourquoi la gestion et le suivi des ressources qui y sont consacrées constituent d'importantes questions qui devraient être hissées au rang de priorité nationale parmi les questions d'intérêt public. Or, il existe en cette matière très peu de transparence et la possibilité d'engager un débat national en est d'autant réduite. Le processus d'élaboration et d'exécution du budget de l'éducation est ainsi entouré d'une énigme doublée par une confidentialité qui empêche l'accès aux informations...Le budget de l'éducation oscille entre 20pc et 25pc (24,2pc en 2008) des dépenses courantes d'éducation de l'État (hors dons). Néanmoins, les informations sur les détails de ce budget ne sont pas largement diffusées et le gouvernement ne se fait pas l'obligation de publier les documents relatifs au budget. Le budget comporte une ventilation faisant apparaître le financement par l'Etat et le financement par des bailleurs de fonds. Cette information est donnée par la loi des finances qui ne précise pas la destination à donner à chaque catégorie de taxe à cause du principe de l'unicité de la caisse. Les informations sur le budget sont souvent confidentielles. Seuls les acteurs de la chaine des dépenses les détiennent compte tenu de leur degré d'implication dans l'exécution de ce budget…Dans le souci d'assurer la traçabilité des fonds destinés au système scolaire, le budget du ministère devrait être accessible à la population à travers des comptes rendus réguliers du suivi de l'exécution budgétaire. Une meilleure estimation des besoins annuels est nécessaire par service pour éviter une tacite reconduction des dépenses de l'année précédente majorées de 3 %. Ceci passe par la connaissance réelle du budget exécuté de l'année précédente. Les cas de malversations financières dans l'octroi des marchés publics devraient être systématiquement poursuivis et sanctionnés pénalement afin d'éradiquer les nombreux cas de corruption, de surfacturations et d'enrichissement illicite des cadres et des entrepreneurs auxquels les procédures de marchés publics donnent lieu. La généralisation du SILP pourrait aider à suivre à la trace des fonds destinés à

[4] République du Bénin, 2010, *Prestation Efficace des Services Publics de l'Education*, AfriMAP, Dakar-Fann, 152p.

> l'éducation. Ce système permet de connaitre les fonds qui vont réellement à l'éducation et ceux qui vont aux dépenses de fonctionnement… »[5].

En ce qui concerne le programme, le système éducatif béninois est également en crise

> « …même si les décideurs et autres acteurs dans leur infirme part décident de ne voir que le verre à moitié plein. « Ecole coloniale », ensuite « école nouvelle » puis « école libérale », la politique éducative du Bénin depuis 1960 aura été marquée par trois grandes étapes, correspondant en gros aux principales périodes de l'histoire politique du pays. En effet, de 1960 à 1972, le système éducatif était calqué sur le système colonial de type français ; système qui sera immédiatement remplacé en 1975 par le gouvernement révolutionnaire en place. Mais l'école nouvelle issue de cette réforme n'aura finalement pas fait long feu ; puisqu'en 1991, après courte application entre 1975 et 1989, l'école libérale lui sera substituée… »[6]

Les trois révolutions n'ont pas rendu efficaces l'école béninoise. A en croire Sagbo-Fanou V. T., Enseignant des lettres et de langues,

> « les enfants aujourd'hui ne savent plus saluer. L'école n'arrive plus à le leur enseigner. Car il faut le souligner, l'école ne s'occupe pas que de l'instruction. Elle se charge aussi de l'éducation des enfants qui lui sont confiés. Cette perte de valeur se justifie par le fait que l'école n'a plus des formateurs capables de formater le cerveau et la personnalité de ces jeunes… L'école béninoise est en déperdition pour plusieurs raisons. On peut en citer plus de cinquante. »[7]

Au nombre des manifestations de la crise dans le domaine de l'éducation, il y a : les grèves, le manque d'enseignants qualifiés, l'absence d'un cadre pédagogique adéquat pour la formation, la mauvaise appropriation des technologies de l'information et de la communication, l'inadéquation du cadre socioculturel et les politiques éducatives mises en œuvre, etc. Ainsi, pour Sagbo-Fanou T. V., « lorsqu'on passe trois ou quatre mois de l'année scolaire à faire grève…il y a de quoi avoir des enfants formés au rabais ». A la lumière des crises que connait le système éducatif béninois, il est évident que les réflexions portent sur le rôle du pouvoir public dans ledit domaine. En réalité, l'une des attributions de tout pouvoir public reste la satisfaction des besoins des administrés. Autrement dit, le bien-être social des administrés passe par l'amélioration des services publics dont l'éducation, la santé, la justice, l'état civil, etc. Au Bénin, comme dans la sous-région, le système éducatif est l'un des services publics qui mobilise le pouvoir public, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et les parents des apprenants en dehors des acteurs directs (les apprenants et le personnel Enseignant). Le

[5] Op. Cit.
[6] La Gazette du Golfe N° 1474 du 04 au 10 Août 2014.
[7] Op. Cit.

pouvoir public qu'incarne l'Etat, « garantit un plein épanouissement. A cet effet, il assure à ses citoyens l'égal accès à la santé, à l'éducation… »[8].

Le cadre pédagogique pose le problème d'impréparation et d'absence d'une politique publique dans le secteur de l'éducation. Même en milieu urbain, les acteurs de l'école travaillent sous les arbres, dans les classes de fortune, à la place publique, etc. Le gouvernement a montré ses limites dans l'élaboration et la conduite d'une politique publique dans le secteur sans des calculs partisans.

La décentralisation, en temps qu'une

> « …gestion administrative de l'État entamé en 1999 n'a pas encore été traduit de façon satisfaisante par une décentralisation dans la fourniture des services publics de l'éducation. En principe, il existe des structures départementales et communales qui traduisent la décentralisation formelle de l'éducation, surtout au niveau primaire. De même, la loi confère aux maires un certain nombre de prérogatives dans le domaine de la construction et du recrutement des enseignants. Mais l'élaboration des programmes et politiques éducatives béninoises relèvent toujours du domaine de l'administration centrale. Plus concrètement, l'État à travers l'administration centrale, en plus de son rôle dans la politique éducative continue de jouer un grand rôle dans l'estimation de l'offre éducative et la prévision de sa satisfaction : la création, l'extension et la fermeture des écoles, le recrutement des enseignants et l'encadrement de ces derniers sont de la responsabilité de l'État. Les textes qui régissent la décentralisation de l'éducation ne permettent pas aux communes de jouer pleinement leur rôle parce que l'élaboration des programmes et politiques éducatives béninoises relèvent toujours de l'administration centrale. Mais les handicaps de ces insuffisances sont très peu visibles pour le moment. Seuls les handicaps liés au non transfert des ressources sont régulièrement critiqués notamment par les dirigeants de Circonscriptions Scolaires (CS). Ces derniers considèrent que la proportion du budget qui leur est allouée est souvent insuffisante. Il est donc important que chaque niveau joue son rôle et qu'il y ait un dialogue entre le niveau central et le niveau décentralisé. La connaissance et la maitrise des textes qui régissent la décentralisation de l'éducation par les parties en présence devraient faciliter le partage des rôles… »[9].

La population à la base (à travers les autorités locales) ne participe pas à l'élaboration des politiques publiques (d'équipements, de constructions, de création, etc. des écoles). Le recours aux organisations non gouvernementales s'inscrit dans la politique de mobilisation des ressources techniques et financières en faveur de l'école. Le gouvernement et le conseil communal s'inscrivent dans une démarche concurrentielle au lieu de définir une politique d'intervention intégrée et globale. Aussi, faut-il que les autorités locales évitent de justifier l'inefficacité de leur politique par les problèmes de transferts de compétences et de ressources.

[8] Art. 8 de la constitution du 11 décembre 1990.

[9] République du Bénin, 2010, *Prestation Efficace des Services Publics de l'Education*, AfriMAP, Dakar-Fann, 152p.

La mobilisation et l'organisation du système éducatif implique le gouvernement et le parlement qui constituent deux pouvoirs publics. Dans une convergence d'actions, les deux définissent la politique éducative. Cette démarche sort le parlement de la traditionnelle problématique relative à sa fonction dans la démocratie béninoise. Le vote d'une loi et le contrôle de l'action du gouvernement ne relèvent plus d'un devoir constitutionnel. Autour de l'intérêt général, en particulier l'école béninoise, les députés s'inscrivent dans une démarche « motivationnelle » (Pognon A. L. , 2008). Le parlement constitue une arène où les activités parlementaires répondent aux intérêts particuliers des députés. Il y a trois traditionnels contextes qui expliquent la marchandisation de l'activité parlementaire dans le secteur de l'éducation au Bénin.

Primo, l'activité parlementaire s'exprime dans une « arène politique » (Olivier de Sardan J. P., 1993) où les considérations politiques conditionnent les discours. Le débat parlementaire, autour de l'éducation, est catégorisé en fonction de l'appartenance politique du député. Pour la gouvernance, le contrôle de l'action gouvernemental, devient un mécanisme politique au service de l'opposition parlementaire (Carcassonne G. , 1989). Le député intervient pour fragiliser le pouvoir exécutif que pour promouvoir l'école béninoise. De la même façon, le vote d'une loi, en faveur de l'école, vise à la mobilisation des ressources extérieures[10] qu'à son orientation et/ou organisation. Dans les pays en développement, les centres d'intérêts des partenaires au développement conditionnent l'activité parlementaire.

Secundo, le député, loin de son « espace public » (Dacheux E., 2003; Russo M., 1997) d'exercice du pouvoir, travaille pour l'amélioration du système éducatif. Avec des ressources personnelles, le député investit pour assurer à ses concitoyens une éducation de qualité. La construction des modules de classes et l'équipement des classes en mobilier et en matériel pédagogique relèvent des fonctions extra parlementaires du député. Ce choix est motivé par le contrôle de l'électorat en vue des prochaines élections législatives. En marge de la fonction d'assistance sociale, le député est aussi un courtier au profit des militants de sa circonscription électorale. Le courtage, tout comme l'assistance sociale, est une activité extra parlementaire au profit des intérêts électoraux. En réalité, le parlement constitue un espace où la mouvance et l'opposition parlementaires s'affrontent au nom de l'intérêt général (Akindes F. et Topanou V., 2005; Bayart J-F., 1989; Carcassonne G. , 1989; Mayer N. Perrineau P. , 1992). Une question au gouvernement sur la gestion de la crise qui secoue le secteur éducatif, par

[10] Ce sont les subventions, les dons et les prêts que le Gouvernement béninois négocie avec les PTF.

exemple, profite à l'opposition car elle fragilise le gouvernement et rapproche l'opposition des mandants. Autrement dit, autour de l'intérêt général, que constitue l'école béninoise, il s'instaure une logique « marchande ».

Tertio, le parlement évolue dans un environnement politico-institutionnel qui favorise la marchandisation des activités parlementaires. Le député béninois ne doit pas son mandat à l'efficacité de ses actions en faveur du service public et en particulier éducatif. Son positionnement sur la liste dépend de la lecture que le chef du parti fait de son engagement politique vis-à-vis du parti (Akindes F. et Topanou V., 2005; Carcassonne G., 1989). Le peuple électeur est soumis à un choix restreint. En effet, il opère son choix entre les listes et non les candidats. Aussi le cadre législatif n'assure-t-il pas au député une autonomie à la fois politique et institutionnelle. Dans ce contexte politico-institutionnel, les activités parlementaires sont motivées par des intérêts électoraux. Le député de la mouvance ou de l'opposition travaille pour la classe politique d'une part et pour lui-même de l'autre. Toutes les fois que le député s'oppose à son groupe politique, il n'exprime pas une autonomisation, mais une rupture pour défendre un intérêt particulier (Guillemin H. , 1973; Tremblay J-M., 2004).

Les électeurs participent, également, à la « marchandisation » des activités parlementaires. Comme le souligne Banégas, les électeurs marchandent leur soutien à tel ou tel candidat (Banégas R., 1998; Banégas R., 1989). Le député, futur candidat à la prochaine législature, contribue au développement de l'école béninoise, en vue de bénéficier de l'adhésion sociale. Autrement dit, « l'esprit public » (Nangbé F. et Gandonou F., 2012) du député corrobore avec la légitimité sociale (Banégas R., 1998) que lui confèrent ses activités auprès des électeurs. Les activités parlementaires sont proposées aux électeurs contre le renouvellement de leur mandat.

Dans ce contexte, la question de recherche s'intitule : comment les activités parlementaires, dans le secteur de l'éducation s'inscrivent dans une dynamique marchande ?

1.2.L'objectif de la recherche

1.2.1. L'objectif général

Analyser les relations de clientélisme entre les citoyens, les députés et les leaders politiques dans le secteur éducatif.

1.2.2. Les objectifs spécifiques

a) identifier les attentes électorales autour des orientations législatives au profit du service de l'éducation ;
b) expliquer le caractère marchand des activités extra parlementaires entrant dans le cadre de l'amélioration de la qualité du système éducatif béninois ;
c) décrire l'environnement politico-institutionnel qui favorise la marchandisation de l'apport du parlement en faveur

1.3.L'hypothèse de la recherche

1.3.1. L'hypothèse générale

Les activités parlementaires sont détournées de la finalité républicaine pour servir des partisans et politiques.

1.3.2. Les hypothèses spécifiques de la recherche

a) les orientations législatives justifient les attentes électorales, à travers la marchandisation de l'apport du parlement dans le domaine de l'éducation ;
b) les activités extra parlementaires, en faveur du service éducatif, expriment la marchandisation des activités parlementaires ;
c) l'environnement politico-institutionnel dans lequel se développent les activités parlementaires explique la marchandisation de l'apport des députés en faveur de l'école béninoise.

1.4.L'état de la question

La littérature tend à séparer le pouvoir politique du service public. Pourtant, les deux entretiennent une relation dialectique. A l'origine de tout pouvoir politique, il y a la quête du mieux-être des citoyens. De la même façon, le pouvoir politique a le monopole de l'organisation et de l'orientation du service public dont l'école béninoise. En sa qualité de pouvoir politique, le parlement participe également à l'amélioration du service éducatif au Bénin. La lecture croisée de la participation du parlement à l'amélioration du service éducatif permet de déduire trois centres d'intérêts : le parlement est comparable à une « arène politique » (Olivier de Sardan J. P., 1993), les enjeux éducatifs des activités parlementaires et les activités motivées au parlement.

1.4.1. Le parlement : une « arène politique »

En entrant dans la perspective de la sociologie politique, le parlement est une « arène politique » qui répond à trois principes fondamentaux : d'abord, il est un espace public que

discutent les formations politiques représentées. Autour de la « volonté générale » (Guillemin H. , 1973), les formations politiques (représentées) cherchent à conquérir et à conserver le pouvoir de décision. La volonté générale est l'expression d'un « contrat social » ou d'un « pacte social » (Guillemin H. , 1973) tout comme les pratiques parlementaires. Dans le premier cas, le pacte lie le parlement et le peuple tandis que dans le deuxième cas, le contrat lie les députés et les formations politiques.

Le contrat est une relation qui s'établit entre deux ou plusieurs acteurs sociopolitiques pour des intérêts divergents. La finalité de ce contrat, reste le maintien de leur relation sans que les intérêts particuliers ne soient menacés, pour la cause collective. C'est à juste titre que J.J. Rousseau assimile le contrat à une « règle d'administration légitime et sûre, en prenant les hommes tels qu'ils sont, et les lois telles qu'elles peuvent être » (Tremblay J-M., 2004). Dans cette perspective, Hobbes inscrit le contrat « dans une logique sécuritaire »[11] afin de préserver le groupe de l'instinct de conservation qui devient une menace sociale. Le contrat social fonde la vie sociale, économique et politique. Entre le commerçant et le vendeur, par exemple, il s'établit un contrat économique. Par contre entre des frères, il y a un contrat « de parenté ». La grande problématique devient : qu'est-ce qui donne naissance au contrat social ? Trois éléments servent de réponse : le cadre social, le cadre filial et le cadre économique. Cependant, seul le volet social sera développé ici pour permettre un ancrage avec la suite du développement.

Dans le cadre social, les normes qui gouvernent les rapports permettent d'organiser et de discipliner la vie collective. A ce sujet, Hobbes institue dans le contrat social un corps politique qui a la responsabilité de maintenir l'unité et le respect des normes du groupe. La désignation de ces dirigeants fait l'objet d'un processus électoral. Contrairement à l'opinion publique, le processus électoral n'est pas institutionnalisé par la démocratie au Bénin. Ses racines, dans la vie politique béninoise, remontent à la période précoloniale. En réalité, « il y a deux voies pour procéder, à savoir : le choix et le sort » (Guillemin H. , 1973). La désignation par le sort est aussi démocratique sauf que le droit d'un citoyen d'être éligible dépend de son origine socioculturelle[12]. Dans la cour royale de Porto-Novo, il faut être descendant de Migan pour prétendre au trône du premier ministre Migan. Pourtant, le titre n'est pas systématique, il faut d'abord que le « Fa » vous désigne ou que l'unanimité se réalise à votre sujet. Il s'agit d'une élection, quelle que soit la nature que l'on lui confère.

[11] LEITE S., BRUIN P., BLOT M. et PEREIRA E., in **contrat social**, www.gboss.ca/pdf/hume-spinoza-contrat-social.pdf, le 07/06/2012 à 11h 50.
[12] Montesquieu, **de l'esprit des Lois**, livre II, chap. II

Le suffrage universel est une modalité de désignation des représentants du peuple. Elle suppose que tous les citoyens ont le même droit et par conséquent ils peuvent prétendre à la gestion des affaires de la cité. Face à la possibilité que les candidatures peuvent être nombreuses, le citoyen est appelé désormais à les départager (d'où le droit de vote). A dire vrai, la démocratie ne se limite pas à ce seul principe et pour cause Rousseau conclut qu'il n'y a

> « jamais existé de véritable démocratie, et il n'en existera jamais… s'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes » (Guillemin H. , 1973).

Dormagen J-Y. et Mouchard D. abondent dans le même sens. Ils dénoncent le suffrage universel dans la mesure où tous les citoyens n'ont pas souvent les mêmes informations au sujet de tel ou tel candidat afin d'effectuer un choix rationnel. C'est-à-dire que les choix renvoient à une rationalité en valeur[13]. L'électeur ne fait pas un choix rationnel mais plutôt motivé (Mayer N. et Perrineau P., 1992; Chabal P. et Dalloz J-P., 1999).

Deux grandes conclusions se dégagent de cette observation : l'imprécision dans les choix et la mauvaise gouvernance. L'imprécision dans les choix est due au fait que les électeurs manquent d'informations pour juger, non seulement, les candidats mais également les projets qu'ils proposent aux populations. La mauvaise gouvernance est l'une des conséquences d'un choix électoral « motivé ». A l'origine de cette conception, l'élection n'est plus un mode de sanction, comme le soulignait J. J. Rousseau (Guillemin H. , 1973). Qu'il s'agisse d'une élection par le choix ou par le sort, le principe qui découle reste la nature du pouvoir. C'est-à-dire que l'élection est un contrat qui confère à un individu le pouvoir public ou le pouvoir politique. Le parlement est donc un pouvoir public dont la finalité des actions est l'amélioration des conditions de vie des citoyens.

Ensuite, le pouvoir législatif, malgré la manifestation des intérêts politiques, a un caractère impersonnel. Qu'il s'agisse d'un régime démocratique ou monarchique, le pouvoir public est celui qui ne disparaît pas avec le détenteur de ce pouvoir (Braud P. , 2008). L'une des caractéristiques fondamentales du pouvoir public est qu'il n'est pas la propriété d'une personne. Ainsi,

> « quand il n'y avait plus de roi, pour une raison quelconque, le peuple songeait immédiatement à un successeur légitime plutôt que d'envisager de se passer définitivement de roi » (Anta Diop C., 1979, 535).

Même dans un royaume, le pouvoir ne disparaît pas avec le détenteur. Il traverse les générations même s'il doit être concentré dans les seules mains d'une famille. Dans les

[13] La rationalité en valeur renvoie à une optimisation des intérêts selon des considérations socioculturelles en opposition à la rationalité en finalité qui suppose une maximisation des intérêts particuliers.

régimes féodaux ou totalitaires ou autoritaires, la mort du détenteur du pouvoir n'occasionne pas la disparition du pouvoir. Le passage d'une génération à une autre peut occasionner des transformations ou des crises qui induisent des réformes sociales et politiques. Deux situations expliquent cette innovation : les transformations d'ordre économique et l'impuissance du « pouvoir défunt » à répondre aux défis de son époque.

Dans une société où la mobilité sociale supplante la reproduction sociale, l'ordre social est en perpétuelle construction. L'émergence de nouveaux acteurs socioéconomiques suppose des réformes politiques. Dans le royaume Cayor, la position sociale des esclaves est en fonction du rôle qu'ils jouent dans la vie socioculturelle du royaume. Un esclave peut servir d'article ou servir dans l'armée royale.

> « L'esclave ainsi capturé était, en dehors du bétail, la véritable monnaie d'échange…, il servait de dot lors du mariage. Son corps ne lui appartient pas : aussi, ne saurait-il revendiquer la moindre fraction du fruit de son travail. Il est à peine vêtu et nourri, il travaille dans des conditions atroces : c'est lui le bouc émissaire de la famille et il ne reçoit aucune compensation en retour. Il est le seul de la société africaine qui soit l'objet d'une aliénation sans dédommagement d'aucune sorte » (Op. cite.).

Ce même esclave qui a la chance d'intégrer l'armée du royaume occupe une position sociale différente de la précédente.

> « L'armée du roi était le plus important groupement d'esclaves dans le pays : bien nourris, bien entraînés pour la guerre, bien armés, ces esclaves étaient, apparemment, les mieux placés pour faire la révolution ; leur concentration le leur permettait…Cependant, ces esclaves militarisés du roi étaient, en général, comblés de faveurs, et rarement mécontents. Ils devenaient de pseudo-gor qui « donnaient » à tous les hommes de castes : rappelons que c'est toujours la caste supérieure qui « donne » à la caste inférieure » (Op. cite.).

Cette double position sociale observée témoigne bien des réformes que peut engendrer un changement de statut dans un « champ social »[14]. Certes, l'auteur a constaté que le cadre social n'est pas favorable pour des revendications mais il n'en demeure pas moins que les esclaves au service de l'armée constituent la faiblesse du maintien du régime économique en cours. La caste de la noblesse doit négocier avec la caste des esclaves « guerriers » si non l'ordre social sera remis en cause. En s'inscrivant dans cette même perspective, les activités parlementaires servent à contrôler l'arène politique locale qu'à servir les intérêts des mandants ou des chefs des formations politiques.

Au sujet de la satisfaction des besoins de la population relevant de sa compétence, le pouvoir public est tenu de se consacrer pour deux motifs : conservation du pouvoir et la paix sociale.

[14] Un concept de Bourdieu P. pour expliquer les enjeux qui peut constituer la vie sociale.

Deux besoins sont non négociables pour la stabilité du pouvoir : les besoins fondamentaux (l'éducation, la santé et nutritionnel) et la sécurité des personnes et des biens. La satisfaction des besoins fondamentaux suppose que le service public soit disponible, accessible et continu. Dans le domaine de l'éducation, le devoir est fait au pouvoir d'améliorer les conditions de travail des Enseignants et des apprenants. En sa qualité d'une composante du pouvoir public, le parlement contribue à l'amélioration de la qualité de la formation dans les écoles béninoises. En d'autres termes, les stratégies politiques qui caractérisent la réalité parlementaire se développent autour des questions d'intérêts publics.

Enfin, les décisions parlementaires ont un caractère coercitif sur toute l'étendue du territoire et quelle que soit l'appartenance sociale, politique et culturelle de l'individu (Dormagen J-Y. et Mouchard D. , 2007). La force coercitive des décisions parlementaires est rattachée à la notion du pouvoir public. Primo, l'Assemblée nationale incarne le peuple d'où le nom « Représentation nationale ». Secundo, le parlement a pour mission principale de légiférer dans tous les domaines de la vie sociale d'une Nation. Dans la langue française, le représentant du peuple est qualifié de « porte-parole », c'est-à-dire « celui qui porte la voix des sans voix pour qu'elle soit entendue ». Il désigne également « celui qui joue le rôle de la langue, le seul instrument indispensable pour transmettre la pensée ». A en croire J. J. Rousseau, le député n'est pas le législateur (Guillemin H. , 1973). Quelle est la nuance entre le législateur et le député ?

1.4.2. La nuance entre le législateur et le député

Le législateur est

> « une intelligence supérieure qui vît toutes les passions des hommes, et qui n'en éprouvât aucune; qui n'eût aucun rapport avec notre nature, et qui la connût à fond; dont le bonheur fût indépendant de nous, et qui pourtant voulût bien s'occuper du nôtre; enfin, qui, dans le progrès des temps se ménageant une gloire éloignée, pût travailler dans un siècle et jouir dans un autre » (Tremblay J-M., 2004).

Autrement dit, le législateur n'exprime que les intérêts généraux dans ses activités. Le vote ou non d'une loi vise la satisfaction des besoins sociaux que ceux des partis politiques. De la même façon, le contrôle de l'action gouvernementale assure la bonne gouvernance que la fragilisation d'un groupe politique au profit d'un autre.

Le législateur, pour Tremblay J-M., est

> « Celui qui ose entreprendre d'instituer un peuple doit se sentir en état de changer pour ainsi dire la nature humaine, de transformer chaque individu, qui par lui-même est un tout parfait et solitaire, en partie d'un plus grand tout dont cet individu reçoive en quelque sorte sa vie et son être; d'altérer la constitution de l'homme pour la renforcer; de substituer une existence partielle et morale à l'existence physique et indépendante que nous avons reçue de la nature. Il faut, en un mot, qu'il ôte à l'homme ses forces propres

> … et dont il ne puisse faire usage sans le secours d'autrui. Plus ces forces naturelles sont mortes et anéanties, plus les acquises sont grandes et durables, plus aussi l'institution est solide et parfaite: en sorte que si chaque citoyen n'est rien, ne peut rien que par tous les autres, et que la force acquise par le tout soit égale ou supérieure à la somme des forces naturelles de tous les individus, on peut dire que la législation est au plus haut point de perfection qu'elle puisse atteindre. Le législateur est à tous égards un homme extraordinaire dans l'État. S'il doit l'être par son génie, il ne l'est pas moins par son emploi. Ce n'est point magistrature, ce n'est point souveraineté. Cet emploi, qui constitue la République, n'entre point dans sa constitution; c'est une fonction particulière et supérieure qui n'a rien de commun avec l'empire humain; car si celui qui commande aux hommes ne doit pas commander aux lois, celui qui commande aux lois ne doit pas non plus commander aux hommes… » (Tremblay J-M., 2004).

En d'autres termes, le législateur a le mérite d'anticiper et de vivre les besoins du peuple au lieu qu'il fasse des siens ceux du peuple. Il ne doit pas revendiquer, par exemple, que ses primes soient revues à la hausse.

Le pouvoir législatif ne relève pas de la compétence du gouvernement. Ce dernier n'est pas autorisé par le peuple à concevoir ou à adopter une loi qui régit la vie sociale. En d'autres termes, le pouvoir législatif relève exclusivement de la compétence du peuple qui est le seul capable de désigner ses représentants. Ces derniers sont autorisés à élaborer les lois qui doivent organiser la vie sociale.

> « Celui qui rédige les lois n'a donc ou ne doit avoir aucun droit législatif, et le peuple même ne peut, quand il le voudrait, se dépouiller de ce droit incommunicable, parce que, selon le pacte fondamental, il n'y a que la volonté générale qui oblige les particuliers, et qu'on ne peut jamais s'assurer qu'une volonté particulière est conforme à la volonté générale qu'après l'avoir soumise aux suffrages libres du peuple… » (Tremblay J-M., 2004).

La conception rousseauiste du législateur permet de dégager deux grandes conclusions : le rôle du législateur et le principe de séparation des pouvoirs. En effet, le législateur conçoit ou élabore des lois qui organisent la vie sociale. Il est considéré, comme une élite de la République qui met sa connaissance au service de la société. Sous un autre plan, Rousseau signale que le législateur n'est pas autorisé à voter une loi.

Le député ou le représentant du peuple est apparu dans le discours de la gouvernance avec l'avènement d'un gouvernement féodal. Pour preuve,

> « dans les anciennes Républiques, et même dans les monarchies, jamais le peuple n'eut des représentants; on ne connaissait pas ce mot-là. Il est très singulier qu'à Rome, où les tribus étaient si sacrés, on n'ait pas même imaginé qu'ils pussent usurper les fonctions du peuple, et qu'au milieu d'une si grande multitude ils n'aient jamais tenté de passer de leur chef un seul plébiscite. Qu'on juge, cependant, de l'embarras que causait quelquefois la foule par ce qui arriva du temps des Grecques, où une partie des citoyens donnait son suffrage de dessus les toits » (Guillemin H. , 1973).

Qu'il s'agisse de Guillemin H. ou de Tremblay J-M., à la suite de Rousseau, le député ne peut pas s'arroger le droit, le plus souverain du peuple (le droit de vote). Deux éléments servent d'argument dans le débat : le droit de vote est la première manifestation de la liberté du citoyen et le caractère partisan des décisions de la Représentation nationale (Tremblay J-M., 2004; Guillemin H. , 1973). Autrement dit, l'exercice du pouvoir législatif doit profiter aux

citoyens qu'aux acteurs politiques. En contrôlant l'action gouvernementale dans le domaine de l'éducation, le député ne sert pas une classe politique, mais les citoyens qui ont le droit à l'éducation.

Primo, le droit de vote qui est un droit individuel et de souveraineté, ne peut pas faire l'objet d'une quelconque aliénation quelles que soient les motivations. En réalité, il constitue la seule occasion pour les citoyens de participer à la gouvernance. Les citoyens par leurs votes, sanctionnent (positivement ou négativement) les autorités politiques à qui, ils ont confié la gestion du pouvoir public (Boudon R. et Bourricaud F. , 2006; Braud P. , 2008; Dormagen J-Y. et Mouchard D. , 2007; Guillemin H. , 1973). Mais le vote n'assure pas son rôle dans les pratiques démocratiques, en Afrique de l'Ouest et particulièrement au Bénin. Et pour preuve, les acteurs sociaux manquent d'informations, susceptibles de permettre aux citoyens de bien apprécier les candidats. Aussi faut-il pointer du doigt les calculs régionalistes (Bako-Arifari N., 1995; Meny Y., 1992) qui entravent le droit de vote censé être libre. Une remarque est évidente : le droit de vote dont parle J. J. Rousseau est électoral et non législatif. Même au parlement, les députés n'ont pas les mêmes informations, par rapport à tel ou tel dossier.

Secundo, les décisions de la Représentation nationale sont de plus en plus partisanes. C'est d'ailleurs la preuve de la rupture observée entre la classe politique et les citoyens. En effet, le contrat social qu'induisent les élections des députés et du Président de la République, est remis en cause au point que les citoyens ne se confient qu'aux « confréries Soufi »[15]. Il apparaît évident que les citoyens ne se retrouvent pas dans les décisions politiques. Par exemple, le silence des députés de la sixième législature, alors que le système éducatif traverse une crise qui menace le bon déroulement des activités pédagogiques. L'une des conséquences reste que les pouvoirs publics sont contraints de recourir aux chefs religieux, pour une intermédiation dans leurs rapports avec les citoyens (Bloch M., 1939). En réalité, cette situation rend compte d'une crise institutionnelle entre l'Etat et les citoyens, dans la mesure où le premier connait une crise de légitimité sociologique qui repose sur l'exercice du pouvoir de l'état (Bayart J-F., 1989; Bayart J-F., 1983). En marge de ce malaise politique, il y a une crise de gouvernance pour deux raisons : d'une part, le manque de légitimité dans le processus décisionnel (AN du Québec, 1998; Akindes F. et Topanou V., 2005; Bouvier M., 2006; Bouvier M., 2002; Amselek P., 1998). Autrement, le parlement doit coopérer avec l'exécutif, pour conduire les affaires publiques (Mankottan K. J-B., 1996). D'autre part, les débats parlementaires prennent l'allure partisane, avec comme corolaire la « bipolarisation »

[15] Paul Marty est l'auteur du contrat social sénégalais qui fait des chefs religieux l'intermédiaire dans le rapport entre les gouvernants et les gouvernés.

de l'arène parlementaire ainsi que la « personnification » des débats qui s'y mènent (Dormagen J-Y. et Mouchard D. , 2007). L'opposition se trouve réduite à un rôle de contestataire et la mouvance parlementaire de soutien au gouvernement (Carcassonne G. , 1989; Limouzy J., 1986; Luchaire F., 2005). Le parlement devient une institution au service de la classe politique. C'est-à-dire que le parlement est partagé entre son « déclin » et sa « modernité » (Vandendrissche X., 2001). Dans la pratique démocratique béninoise, le législateur est assimilé au député. Ce dernier est « un homme d'âge mûr, appartenant aux classes majeures et supérieures disposant d'un niveau d'éducation et devenant sans cesse … un professionnel de la politique » (Mény Y. et Surel Y., 2004). Mais quelle corrélation peut-on établir entre le pouvoir public et le service public ? Deux raisons justifient la corrélation entre le pouvoir public et le service public : le pouvoir public organise le service public, par l'entremise de l'administration. Il présente d'énormes caractéristiques selon que l'on se situe dans le champ politique, scientifique ou commun.

1.4.3. La relation entre le service public et le pouvoir public

Pour Léon Duguit[16], le service public désigne toute activité humaine dont l'accomplissement obéit aux règles préalablement définies. Le service public est sous le contrôle du pouvoir public dans la mesure où il est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale. Dans ce contexte le pouvoir public intervient pour maintenir le lien social à travers le service public (Duguit L. , 1923; Brunet P., 2007). Il renvoie également à un ensemble d'activités que les gouvernants doivent obligatoirement exercer pour l'intérêt général[17]. Ces deux définitions, qui sont complémentaires justifient à elles seules l'importance du « contrat social » (Guillemin H. , 1973). Le processus électoral instaure un « pacte social » entre les gouvernants et les gouvernés, pour que les premiers commandent les derniers. Ce pacte social contraint les premiers à organiser l'administration publique afin qu'elle réponde aux besoins des derniers. Les notions de « pacte social » ou de « contrat social » et « d'élection » n'ont plus seulement une connotation politique, mais suppose la nécessité de la vie commune, quel que soit le régime (Tremblay J-M., 2004). Le service public relève donc de la compétence de la juridiction administrative et de la juridiction politique. En d'autres termes, le service public relève de la fonction régalienne de l'Etat et de la compétence de l'administration publique.

[16] Léon Duguit est un professeur à Bordeau et le premier juriste à s'intéresser à la jurisprudence à l'époque du Conseil d'Etat.
[17] Duguit L., RDP, 1907

1.4.3.1. La fonction régalienne

Une fonction régalienne constitue l'ensemble des « fonctions de souveraineté de l'Etat. Elles sont entièrement financées par l'impôt et assurées par des administrations publiques » (Horgues-Debat J. , 2007). Deux arguments sont indispensables dans la conception de la fonction régalienne : l'obligation politique et le financement par le contribuable. En effet, Alpe et al invitent à une nuance entre pouvoir politique, pouvoir étatique et le pouvoir familial qui s'exerce dans la famille. Ils définissent le pouvoir politique comme

> « celui qui s'exerce dans la gestion des affaires de la Cité. Le chef de tribu, le chef d'Etat ou de gouvernement, le maire d'une commune exercent un pouvoir politique alors que le pouvoir qui s'exerce au sein d'une famille ou au sein d'une association de pêcheurs à la ligne n'est pas politique » (Alpe Y. et al., 2007).

C'est dans cette même perspective que P. Braud identifie quatre importantes fonctions au pouvoir public : le plaidoyer, la participation aux processus décisionnels, la prise de décision avec ces conséquences au triple plan (économique, politique et social) et enfin le contrôle de la mise en œuvre de la décision (Braud P. , 2008). En marge des débats sur la représentativité socioprofessionnelle et politique des gouvernants dans l'appareil d'état (Dormagen J-Y. et Mouchard D. , 2007; Desresières L. et Thévenot L., 1988; Guillemin H. , 1973), le débat reste l'importance du rôle joué par les « professionnels de la politique ». Au nombre des activités ou des fonctions relevant de la fonction régalienne de l'Etat, il y a six fonctions universelles et consacrées par la constitution du 11 décembre 1990 : la Justice, la Police, la Sécurité civile, la défense nationale, les finances publiques (trésor et impôt) et l'administration générale et locale. D'ailleurs, l'intérêt accordé par le pouvoir à ces fonctions se justifie par l'existence des ministères en charge de chaque composante de ces fonctions. Quel que soit le régime, la société, ces ministères sont des portefeuilles indispensables et de souverainetés, car ils expriment l'autonomie politique de ladite société.

1.4.3.2. La compétence de l'administration publique

Au sujet de l'administration publique, l'opportunité ou l'utilité réside dans sa fonction en vue de l'amélioration des conditions de vie sociale. Les secteurs d'intervention de l'administration publique sont prioritairement « non marchands » ou « non concurrentiels ». L'administration publique « organise et contrôle les activités des services publics qu'ils soient à la charge d'un promoteur privé ou du pouvoir public ». C'est dire que l'administration publique a pour compétence l'organisation des services d'intérêt public ou général. En effet, pour mieux apprécier l'orientation faite, il faut appréhender le contenu de la notion « administration ».

L'administration est un

> « ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchandes ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales ». Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires. Le secteur des administrations publiques comprend les administrations publiques centrales, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociales » (Horgues-Debat J. , 2007).

De cette définition, il y a trois pôles d'analyse qui se dégagent : l'administration publique est non marchande, elle fait l'objet d'un financement public et enfin elle doit-être accessible.

Primo, le caractère non marchand de l'administration publique se justifie par la mission qui est la sienne. En réalité, elle s'occupe d'une « mission d'intérêt général ou d'utilité publique » qui s'étend aux domaines vitaux de la vie sociale. Il s'agit de : la sécurité sociale et publique, l'éducation, la santé, la cohésion sociale et la culture, etc. Il importe ici d'éviter une confusion entre le service public et l'administration publique. En effet, le service public peut être assuré par un secteur privé (l'enseignement privé, les cliniques privées, ECOBANK…) alors que l'administration publique relève exclusivement de la compétence du pouvoir public et ne peut en aucun cas faire l'objet d'une quelconque privatisation. Les services public et privé sont organisés et régulés par le pouvoir public par l'entremise de l'administration publique. L'administration publique devient donc l'outil de travail du pouvoir public. On peut sans se tromper affirmer qu'elle apparaît comme la main du pouvoir. En d'autres termes, la relation entre l'administration publique et pouvoir public se résume à : « une main habille sans la tête qui la dirige est un instrument aveugle ; la tête sans la main qui la réalise reste impuissante » à en croire Claude Bernard (Aplogan D. E. Maurice , 2003).

Secundo, elle est un bien collectif.

> « Les biens publics sont des biens, services ou ressources qui bénéficient à tous, se caractérisent par la non-rivalité (la consommation du bien par un individu n'empêche pas sa consommation par un autre) et la non-exclusion (personne ne peut être exclu de la consommation de ce bien)…Un bien public, dit aussi bien collectif, est un bien qui n'est pas divisible et dont le coût de production ne peut être imputé à un individu en particulier, ce qui rend difficile, voire impossible la fixation des prix. » (Horgues-Debat J. , 2007).

Cette conception du bien collectif fait du service public un bien public. En effet, le service public est indivisible et impersonnel. L'école implantée dans une commune ne peut être considérée comme le patrimoine des citoyens situés sur le territoire de la commune. Au contraire, elle peut être fréquentée par tous les béninois ou même par d'autres nationalités. Il en est de même pour l'état civil, la sécurité, le transport dans une commune. A cette caractéristique, s'ajoute le coût du service public. En effet, le service public diffère du service

privé par le coût de la prestation. Dans le premier cas, le coût relève de la formalité alors que dans le deuxième cas, il s'agit d'un coût de prestation. Par exemple, l'inscription dans une école publique (Collège) est subordonnée à une contribution scolaire de 9.000 FCFA, tandis que dans un collège privé, la contribution varie de 50.000 FCFA à 200.000 FCFA. Pour le compte de l'école publique, il s'agit d'un droit d'écolage tandis que l'élève du privé paie la prestation rendue dans ce service. En terme clair, l'élève par l'entremise des parents, paie la prestation des enseignants et du personnel administratif. Les prestataires (enseignants, personnel administratif et collatéral) émargent au trésor public. C'est-à-dire que le citoyen paie la prestation de façon indirecte à travers l'impôt et les taxes. Il est donc évident que le service public est un bien collectif dans la mesure où le personnel administratif et le fonctionnement de l'administration relèvent d'une politique publique (gouvernement).

Tertio, l'accessibilité du service est un élément fondamental dans les débats sur le service public. En effet, si le service public est un bien collectif alors l'accessibilité des citoyens devient un droit inaliénable auquel doit faire face les pouvoirs (central, communal et local). La préoccupation sur l'accessibilité est de deux ordres (spatial et le coût). L'ordre spatial pose la problématique de la couverture géographique du service public. C'est à ce titre que la décentralisation n'a pas qu'un aspect politique. Elle suppose fondamentalement une organisation « locale » du service public dont les collectivités locales ont la charge tandis que l'aspect financier renvoie à la fixation du « droit au service »[18]. L'autorité doit tenir compte de la situation socioéconomique des citoyens pour fixer le montant. Par exemple, le port de casque entant qu'une décision publique doit tenir compte du pouvoir d'achat des citoyens sans quoi, la décision est vouée à l'échec ou oppose le peuple aux gouvernants. C'est comme la révolte de la population de Sèmè Kpodji au sujet du lotissement de certaines localités de la commune. La répression dans ces conditions, est la preuve d'un échec et non l'affirmation de l'autorité ou de l'état de droit. En terme clair, l'accessibilité n'est pas seulement d'ordre géographique ou temporaire, au contraire elle suppose une prise en compte du cadre microéconomique.

1.4.4. Le service public et le bien public

Une fois qu'il est admis que le service public est un bien public, alors il faut identifier les différentes composantes : le bien public « pur » et le bien public « impur ». A chaque composante correspond des caractéristiques spécifiques qui renseignent sur sa mise en œuvre.

[18] Le coût fixé n'incluse pas la rémunération des prestataires du service public.

Dans le cas présent, trois éléments servent d'analyse comparative : le caractère lucratif d'une part, la non-exclusion d'autre part et pour finir le caractère « concurrentiel » dont il ne peut faire objet.

1.4.4.1. Le caractère lucratif

Le débat sur le service public hérite des débats en anthropologie économique. En effet, le coût des prestations dans le service public préoccupe à tous les points de vue. Par exemple, les frais de scolarité dans les écoles publiques, sont fixés dans la seule perspective de favoriser l'accessibilité de l'école aux citoyens. En réalité, le débat sur le coût du service public s'apparente aux traditionnels débats qui sont à l'origine de l'anthropologie économique. Il y a deux tendances qui s'affrontent : l'approche substantive et celle économique. La première renvoie aux pratiques locales d'échange au sein de la communauté locale ou rurale (Meillassoux C. , 1964; Testart A. , 1993). Cette modalité d'échange entre les populations, renforce les liens sociaux et contrairement au discours capitaliste, elle est à l'origine de la spécialisation et de la division sociale du travail, tandis que, la deuxième approche fait référence à la monnaie dans les échanges (Engels F., 1971; Marx K. , 1965; Alpe Y. et al., 2007). Il s'agit d'un mode de vie qui fragilise les liens sociaux dans la mesure où l'échange est monétaire et par conséquent, les liens socioéconomiques sont remis en cause.

Un parallélisme avec le débat sur le caractère lucratif du service public rend compte de l'importance dudit service dans la consolidation des liens sociaux (l'unité nationale). Le service public n'est pas un service à caractère commercial, au contraire, il est social. Par exemple, la « croix rouge » est un service public à caractère social en ce sens qu'elle ne quantifie pas son service. Il en est de même pour la disponibilité de la police qui intervient pour rétablir l'ordre dans un quartier ou dans une ville. Ce service est rendu sans aucune incidence financière pour les habitants.

1.4.4.2. La non-exclusion

Le service public répond aussi au principe d'universalité. En d'autres termes, le service public est accessible à tous les citoyens quelle que soit son appartenance socioéconomique, politique, ethnique, religieuse, raciale, etc. Le passage sur une voie publique n'est pas réservé à une seule catégorie d'acteurs quand bien même certaines voies sont interdites d'accès au public pour des raisons d'état et de sécurité publique. La fréquentation d'un hôpital public ou privé, au Bénin ou dans un autre pays du monde, ne peut pas être conditionnée par l'appartenance

religieuse, politique, socioéconomique, raciale, etc. sauf si l'on décide de susciter des vieux débats de racisme (dont l'apartheid est l'une des conséquences). Dans le secteur éducatif, l'accès à une école publique ou privée ne peut pas être conditionné par des considérations raciales, ethniques, politiques ou raciales. Autrement dit, un député ou un chef de parti politique qui subventionne la construction des salles de classe ne peut pas réduire la fréquentation aux apprenants de sa formation politique. Par contre, il peut sélectionner, sur des bases politiques, les bénéficiaires des prix ou des fournitures scolaires. En terme clair, un investissement, même politique, est profitable aux apprenants béninois, quelles que soient leurs appartenances linguistiques, ethniques et politiques.

A la lumière de cette approche, on peut se demander quel est le sens des frais des services rendus au niveau de l'administration publique ? Par exemple, les frais de la scolarité ne signifient-ils pas une « marchandisation » du service éducatif béninois ? En effet, il ne s'agit pas d'une crise de la politique publique, engendrée par les mutations socioéconomiques de notre époque (Bouvier M., 2002; Bouvier M., 2001). Deux raisons justifient cette position dans le débat sur le financement du service public : le statut du personnel et le caractère public du local abritant le service. Qu'il s'agisse du service éducatif ou sanitaire ou encore de l'état civil, le local est la propriété de l'état, quand bien même l'administration publique se retrouve dans des domaines privés. De la même façon, le personnel « prestataire desdits services » émarge à la fonction publique. Dans le secteur privé, le service est payé par le client. Par exemple, un client, qui va à l'une des agences de la SBEE pour payer une facture ne paie pas une contrepartie au service rendu. Par contre, il est contraint de payer une contrepartie (au moins 500 FCFA) quand il se rend à l'une des agences de l'OPT. L'OPT est payé pour un service rendu et qui ne relève pas de sa fonction régalienne.

Il faut cependant éviter un amalgame autour des politiques de gratuité observées dans les domaines de la santé et de l'éducation cette dernière décennie. En réalité, il s'agit d'une politique publique en vue d'atteindre les OMD à l'échéance 2015. En d'autres termes, la gratuité ne signifie pas le caractère non-lucratif du service public encore moins l'accessibilité desdits services. Au contraire, elle témoigne de l'échec des politiques publiques dans un environnement sociopolitique où les autorités n'ont pas le monopole de la décision (Bloch M., 1939; Bayart J-F., 1989). Pour preuve, malgré la gratuité dans le domaine de l'éducation, les statistiques montrent que les efforts sont noyés dans d'autres incertitudes (le maintien des enfants à l'école, le suivi des enfants, la gestion de la scolarité, etc.) males ou non maîtrisées par le pouvoir public. Que retenir du service éducatif béninois ?

1.4.4.3. Le service éducatif béninois

a. Les critiques à l'endroit de l'école béninoise

Le postulat d'une distance infranchissable entre les systèmes éducatifs du Nord et du Sud constitue un débat actuel. La diversité culturelle constitue un argument opposable à l'universalité du système éducatif. Il repose sur la culture et vise à atteindre une philosophie que le groupe ou la société se fait de l'univers et de l'avenir. En s'inscrivant dans cette perspective, l'universalisation des programmes et des formations devient un handicap pour le développement.

Il ne s'agit pas de l'opposer à la mondialisation. Au contraire, il s'agit d'un principe d'interdépendance entre les différentes composantes d'une unité. Autrement dit, dans la diversité des systèmes éducatifs, l'universalité portera sur les principes fondamentaux d'un système éducatif : la disponibilité, la continuité et l'accessibilité de la formation. Mais l'atteinte de cet objectif suppose un préalable : l'autonomisation des pays du Sud vis-à-vis de ceux du Nord.

Au lendemain des indépendances, les spécialistes des sciences humaines (surtout) ont investi les pays d'Afrique, notamment francophone subsaharienne. La sociologie, notamment du développement (Copans J., 1998), se préoccupait des implications de la modernisation. Parmi les préoccupations, les « effets du règne sans partage de l'État-nation ou encore de l'industrialisation » (Charlier J-E., 2004). Il s'agit là, des expériences occidentales qui ne sont pas vécues sans la moindre conséquence sur la vie collective.

Dans cette perspective, la gouvernance politique consiste à évaluer l'impact de la politique publique sur le secteur de l'éducation. La lecture des statistiques se fonde sur les taux bruts de la scolarisation. Ces statistiques rendent compte des progrès réalisés par le pouvoir public à tous les niveaux du système éducatif.

> « Pour le primaire, le TBS était de 50 % en 1970 et de 68 % en 1980 et, si les progrès ont été moins sensibles durant la décennie 80 (on estime à 71 % la valeur de l'indicateur en 1992), la couverture quantitative du primaire renoue ensuite avec la croissance puisque le taux est estimé à 81 % en 1999 » (Banque Mondiale, 2002).

Sur trois décennies, le pouvoir public a œuvré, avec l'appui des partenaires techniques au développement, à l'amélioration du taux de scolarité dans les écoles maternelles et primaires. La marge des 30 % qui se traduit à travers la différence des statistiques, témoigne de la complexité du secteur. Cependant, ces statistiques ne doivent pas empêcher une lecture de « l'espérance de vie scolaire ».

> « Des progrès ont aussi été enregistrés dans le secondaire où le TBS, qui se situait autour de 12 % en 1992, atteignait le chiffre de 19 % en 1999 (26 % dans le premier cycle et 8 % dans le second) » (Banque Mondiale, 2002).

Tous les efforts consentis au niveau des écoles maternelles et primaires, sont étouffés par la situation dans les lycées et collèges (généraux ou professionnels). De 1992 à 1999, la situation ne s'est améliorée que de 7 % (Banque Mondiale, 2002). Du premier au second cycle, la situation se complexifie. Les efforts des autorités, des partenaires au développement et des institutions internationales spécialisées dans le domaine de l'éducation, ne sont pas ressentis de la même façon dans le premier cycle que dans le second cycle. 18 % de jeunes qui arrivent au premier cycle ne parviennent pas au second cycle, à en croire les statistiques de la Banque Mondiale. Il est évident que les motifs sont multiples et variés.

Dans le supérieur, on comptait « 200 étudiants pour 100.000 habitants en 1992 et 350 en 1999 » (Banque Mondiale, 2002). Aujourd'hui on constate que la situation devient pire quand on observe les données de l'enseignement supérieur. Cette contre-performance exige une nouvelle orientation de la politique publique dans le domaine de l'éducation.

Ces performances bien que mitigées, de la couverture quantitative du système, découlent de la synergie d'actions entre le secteur privé et l'administration publique. C'est-à-dire qu'il témoigne à la fois des progrès tant au niveau du secteur public que privé et d'un développement réconfortant le privé à tous les niveaux du système (de la maternelle au supérieur). La forte implication du secteur privé est un indicateur observable à trois niveaux différents : la qualité de l'enseignement dans le secteur public, une prise de conscience des parents à investir dans la formation des enfants et enfin, une forte demande solvable pour des services éducatifs.

Si l'on admet que les chances (quotient intellectuel) de la réussite scolaire sont égales, alors il y a bien de facteurs qui rendent compte de la chute des statistiques de la maternelle à l'université. Au nombre des multiples facteurs, quatre (4) sont importants : la gestion de la scolarité, la prise en charge alimentaire, le corps enseignant et les infrastructures d'accueil. Le choix, desdits facteurs se justifient par la politique éducative mise en place depuis 2003, c'est-à-dire au lendemain de l'adhésion du Bénin à l'atteinte des OMD.

b. Les engagements internationaux (OMD)

La loi n°2003-17, du 11 Novembre 2003, portant Orientation de l'Education Nationale en République du Bénin, est intervenue dans un contexte socioéconomique particulier : l'adoption des OMD par la communauté internationale, les rapports de la Banque Mondiale et de la République Française sur le système éducatif en Afrique de l'Ouest et les conférences internationales en 2000 et 2010 pour une évaluation à mi-chemin des OMD.

La communauté internationale définit huit objectifs pour le développement de la planète, au nombre desquels figure l'« éducation pour tous d'ici 2015 » au chapitre II des OMD. L'atteinte de cet objectif passe par l'amélioration de la gestion et du pilotage du système. Des mesures transversales ont été prévues à cet effet. Il s'agit de :

- la gestion des ressources humaines : les Etats signataires doivent œuvrer pour que le personnel enseignant soit qualitativement et quantitativement disponible. Au Bénin, le pouvoir public doit recruter et former

  > « en moyenne annuelle 348 animateurs pour l'enseignement maternel, 2442 instituteurs, 1919 professeurs et 345 animateurs en langues rurales sur la période. Ce recrutement devra être accompagné d'un renforcement des capacités (formation) des ressources humaines déjà disponibles » (PNUD et RB, 2006).

- la mobilisation des ressources : pour atteindre les OMD, le gouvernement doit compter sur la société civile et le secteur privé, afin de mobiliser des ressources et de construire les infrastructures suffisantes. La mobilisation des ressources devient un défi pour le pouvoir public. Pour ce faire, la collaboration entre l'exécutif et le parlement s'impose en dépit de toutes les considérations politiques (Mankottan J-B., 1996).
- la gestion efficiente des ressources : conformément aux principes de la gestion axée sur les résultats, les différentes autorités impliquées dans le système éducatif doivent s'inscrire dans la dynamique de la bonne gouvernance. Pour y arriver, de nouveaux acteurs ont été impliqués, en vue d'une gouvernance transparente et optimale.
- la construction des infrastructures d'accueil : c'est une condition primordiale pour l'atteinte des OMD, en ce sens que le maintien des enfants à l'école et la qualité de l'enseignement dispensé passent par les conditions dans lesquelles la formation a lieu. Il importe donc que le pouvoir public fasse un état des lieux, pour une meilleure appréciation des besoins dans le secteur de l'éducation.

La communauté internationale exprime, à travers les OMD, une volonté d'assurer une éducation à tous les citoyens quel que soit le contexte socioéconomique de chaque citoyen dans le monde. Mais quelle était la situation en 2003 ?

c. La disponibilité des partenaires

La BM et la République Française ont effectué deux études sur le système éducatif en Afrique de l'Ouest d'une part et au Bénin d'autre part. Au nombre des grandes conclusions, on peut retenir :

- **les partenaires de l'école en Afrique de l'Ouest** : Au cœur de la politique de développement humain de l'Afrique subsaharienne, se trouve la Banque Mondiale.

> « Pour lutter contre les difficultés à faire progresser significativement cette région dans de nombreux domaines, la Banque Mondiale a fait de la coopération en matière éducative une priorité, et déclaré l'éducation de base *"condition nécessaire pour atteindre d'autres objectifs de développement"* parmi lesquels la croissance économique, l'amélioration du statut de la femme, de la santé et de la nutrition et la maîtrise de la démographie » (Cohn-Bendit G., 2001).

Autrement dit, les réformes au plan national, doivent tenir compte de ces opportunités.

Dans un rapport en 2002, la même institution met en relief, la précarité à la fois du mode de vie des enseignants d'une part et de « l'espérance de vie scolaire » (Banque Mondiale, 2002) d'autre part. La précarité du mode de vie des enseignants est liée à la politique économique pratiquée depuis 1990, suite à l'ajustement structurel, tandis que, la précarité de « l'espérance de vie scolaire » dépend de l'accessibilité du service éducatif et de la « chance de réussite » d'un enfant, depuis le CI jusqu'à l'université. En terme clair, la politique de la valorisation de la fonction enseignante et celle de la politique d'accessibilité de l'école étaient devenues une conditionnalité des partenaires au développement.

Au plan national, la loi N° 2003-17 postule que « l'Etat assure progressivement la gratuité de l'enseignement public et garantit l'égalité des chances, l'égalité des sexes et l'équilibre interrégional… ». C'est-à-dire que, la politique éducative définit par le parlement, apparaît comme une réponse aux exigences des partenaires, afin de bénéficier des subventions. A première vue, il peut agir d'une concordance ou convergence des politiques. En réalité, il s'agit d'une adaptation des objectifs nationaux aux objectifs internationaux, notamment la Banque Mondiale. Pour preuve, depuis 2001:

> - « elle préconise un apport financier plus conséquent dans le domaine de l'éducation de base, par rapport aux autres niveaux d'enseignement, et propose de reconnaître l'effort des pays ayant démontré un réel engagement politique dans l'allocation de ressources financières supplémentaires au secteur ;
> - la Banque encourage les interventions partenariales concertées et comparatives et axe le développement de l'éducation sur la pauvreté, en ciblant des populations vulnérables et défavorisées ;
>
> Elle encourage des mesures prises, comme l'augmentation des ressources pour le financement du secteur, la formation des enseignants et la construction de centres de formation, l'amélioration de l'accès des enfants à l'école à travers la construction de classes et enfin l'élaboration concertée de réformes des curricula, des programmes scolaires et des systèmes nationaux d'évaluation.
>
> - elle appuie enfin la décentralisation éducative, en participant à la gestion du personnel et des finances » (Cohn-Bendit G., 2001).

les limites des politiques éducatives en Afrique de l'Ouest

Il a été observé par les partenaires, que les différentes politiques n'ont pas permis d'atteindre les résultats souhaités. L'une des preuves de l'échec des différentes politiques, reste la gestion des effectifs dans les salles de classe. Malgré ces efforts, l'état des infrastructures et du mobilier ne permet pas, à la plupart des écoles, d'atteindre les normes de l' « Ecole de Qualité

Fondamentale »[19]. En effet, les investissements publics ne tiennent pas compte de la pression démographique.

En réalité, il ne s'agit pas d'une attitude passive de la part des autorités politiques, mais la preuve que les politiques importées ou imposées ne tiennent pas compte de la réalité béninoise. Le défi, pour le pouvoir politique, reste l'élaboration d'une politique éducative qui tient compte du contexte socioéconomique béninois. A la question d'infrastructure d'accueil, vient se greffer la crise observée dans le corps enseignant. Le monde enseignant était reparti en trois catégories : les APE, les contractuels et les occasionnels/vacataires. Si les deux premières émargent au budget nationale, la dernière est payée par la population à la base ou une élite ou encore une Organisation de la Société Civile (OSC). C'est d'ailleurs ce qui explique la variation de la scolarité d'une école à une autre dans une même commune.

- **la gestion de l'école en Afrique de l'Ouest**

Longtemps limitée aux autorités politiques et celles dans les écoles, l'organisation et la gestion de l'école béninoise incombent à un ensemble d'acteurs dit « communauté scolaire » (CONFEMEN, 1995; Banque Mondiale, 2002). Désormais, les parents prennent part à la gestion des affaires courantes de l'école. Par cette démarche, l'école se rapproche de la population à la base. Deux principes justifient ce mode de gouvernance : primo, la prise en compte du contexte socioéconomique dans la définition de la scolarité et secundo, la gestion participative et prospective de l'école. Dans la réalité, les deux principes convergent et déterminent la « contribution scolaire ».

Malgré cette disposition socioéconomique, la gestion de l'école est approximative sur trois plans : la gestion de la contribution scolaire, le fonctionnement du bureau APE et la crise du personnel enseignant et celle d'infrastructures scolaires. Loin de permettre une amélioration du service de l'éducation, ils entravent la qualité de l'école béninoise.

d. L'évaluation des OMD et les nouvelles orientations internationales

En 2000 et 2008, les OMD ont été objet d'une évaluation en vue d'apprécier l'engagement des dirigeants politiques en particulier de l'Afrique de l'Ouest. Au terme de ces occasions (Dakar et New York) d'évaluation trois grandes conclusions se dégagent :

- **le faible taux d'inscription des enfants à l'école primaire**

[19] Ces normes définissent autant un niveau minimum de moyens à mettre à disposition que de résultats à atteindre pour chaque école. Cf. « *Normes EQF, deuxième définition* », Juin 2003, MEPS.

En dépit des avancées observées dans le domaine de l'éducation, l'objectif « éducation pour tous d'ici 2015 » est hypothéqué. Dans la réalité les progrès sont encore lents pour que d'ici 2015, toutes les filles et tous les garçons jouissent du droit à l'instruction.

> « Pour …atteindre cet objectif à la date convenue, tous les enfants ayant atteint l'âge officiel d'entrer à l'école primaire auraient dû être scolarisés en 2009. Or, dans la moitié des pays d'Afrique subsaharienne disposant de données, au moins un quart des enfants en âge de scolarisation n'allait pas à l'école en 2008. Environ 69 millions d'enfants en âge d'école n'étaient pas scolarisés en 2008, contre 106 millions en 1999 »[20].

Les conférences de Dakar en 2000 et de New-York en 2010 constituent donc des occasions pour redynamiser la politique éducative. A cette situation s'ajoute le maintien des enfants à l'école.

- **le taux d'abandon élevé en Afrique subsaharienne**

En effet, l'universalisation de l'enseignement primaire ne consiste pas seulement à inscrire les enfants mais aussi et surtout à leur garantir une continuité dans la formation. Autrement dit, les parents et le pouvoir public doivent œuvrer pour maintenir l'enfant à l'école et lui garantir également les chances de passage d'une classe à une autre. En Afrique de l'Ouest, le taux d'abandon remet en cause les efforts politiques observés dans le secteur.

- **les nouveaux défis**

Les Etats signataires doivent rendre gratuits les frais de la scolarisation afin d'assurer à tous les enfants la chance de jouir de leur droit à l'instruction. Aussi doivent-ils renforcer le dispositif pédagogique pour assurer aux enfants une formation de qualité. Dans cette dynamique, l'obligation est faite aux Chefs d'Etats signataires d'investir dans la construction et l'équipement des infrastructures scolaires d'une part et d'autre part le recrutement et la formation du personnel enseignant. A ce titre les expériences au Burundi, en Ethiopie, au Ghana, au Kenya, au Mozambique, au Malawi, au Népal et en Tanzanie ont servi d'exemple pour les autres pays.

[20] 20-22 septembre 2010 à New-York, la conférence d'évaluation des OMD

1.4.5. La marchandisation ou clientélisme en politique

1.4.5.1. La conceptualisation

a. La définition

> « Le clientélisme repose sur un échange entre élus et électeurs. Les élus fournissent un certain nombre de biens et de services en échange d'un soutien politique. Il s'agit d'un échange plus ou moins tacite puisque les élus ne peuvent pas contrôler le vote des personnes auxquelles ils ont rendu service. Néanmoins, il s'agit le plus souvent d'une relation de confiance réciproque qui s'installe dans le long terme, parfois sur plusieurs générations »[21].

En s'inscrivant dans cette même démarche, Bonelli parle « des relations inavouables » (Bonelli L., 2010). Autrement dit, les électeurs et les élus développent une relation marchande qui talonne la corruption sans que les deux ne se confondent.

> « Louis Ollivier, député de Guingamp, raconte : *« Lors de la dernière élection, j'avais fait des bons de quatre sous que mes agents distribuaient aux électeurs, partisans et adversaires, et ces bons étaient remboursables en consommation s. »* En 2009, les « dons d'argent » furent le motif invoqué par le Conseil d'Etat pour invalider la réélection de M. Serge Dassault à la mairie de Corbeil-Essonnes...
>
> L'échange personnalisé de faveurs, de biens et de services contre un appui politique et des votes relèverait désormais de l'anomalie. Pour la plupart des politologues et des journalistes politiques qui perçoivent les électeurs comme des acteurs rationnels choisissant leur champion en fonction de leurs préférences individuelles, cette pratique ne peut guère relever que de systèmes prédémocratiques. Elle renverrait tantôt à l'histoire des sociétés occidentales, tantôt au présent des pays perçus comme « moins avancés » en matière de mœurs politiques, ainsi qu'on a pu l'entendre récemment à propos de la Grèce, et plus rituellement au sujet de l'Afrique, du monde arabe ou de l'Amérique latine.
>
> Outre leur ethnocentrisme, ces analyses ne disent rien sur les modes ordinaires de fonctionnement de la politique, c'est-à-dire sur les mécanismes par lesquels se construisent et se perpétuent des formes de loyauté politique. Et le mépris social ne le cédant en rien au mépris culturel, c'est peut-être à propos des classes populaires que ces représentations sont les plus répandues. Le schéma serait simple : les démunis donneraient leur voix en échange de la satisfaction de leurs besoins immédiats. Distributions de nourriture, de vêtements, d'emplois, d'argent, etc., suffiraient ainsi à faire élire un candidat » (Bonelli, 2010).

A l'instar d'Arreckx M., le clientélisme intervient dans une relation où les différents acteurs en présence, sont conscients du caractère informel du contrat qui existe entre eux. Autrement dit, il ne s'agit pas d'une instrumentalisation des rapports entre les électeurs et les élus. Ainsi, dans l'exercice de sa fonction du maire de Toulouse, il déclare « La justice pour tous, les

[21] « Le clientélisme en questions », 2005, *www.leravi.org/spip.php?article 248, 2 juillet 2014 à 13 heures 35.*

faveurs pour mes amis »[22]. En terme claire, l'élu cherche à servir les intérêts des alliés politiques que de servir l'intérêt général. Dans le cas du PVI (Programme de Vérification des Importation), le peuple béninois a été témoin des acquis accordés à un partenaire politique au détriment de l'intérêt général.

b. La manifestation du clientélisme en politique

Dans un rapport électoral, l'élu offre aux électeurs des services en échange de la fidélité aux prochaines élections. Contrairement aux observateurs qui limitent le « marché » au monétaire, il faut constater que

> « les élus peuvent distribuer un certain nombre de biens de manière plus ou moins discrétionnaire. Parmi les biens les plus fréquemment utilisés à des fins clientélistes, on trouve les emplois dans les collectivités locales, les sociétés mixtes, les administrations, plus rarement dans le privé. Dans un moment de franchise étonnant, Bruno Gilles, actuel député maire des 4 et 5ème arrondissements de Marseille, avait déclaré au journal Le Monde qu'il avait en charge la gestion du contingent d'emplois municipaux réservés au RPR, estimé à 500 emplois. L'autre grande ressource, c'est le logement social. A Marseille, à la grande époque Defferre, les élus se voyaient même attribuer un certain nombre d'appartements dans le parc social. Plus marginalement, on trouve des biens tels que les permis de construire qui permettent d'agrandir une construction existante pour faire un garage ou une véranda. De même, on trouve des tolérances sur l'utilisation de l'espace public par les bars et restaurants qui peuvent agrandir leur terrasse au-delà de ce qui est autorisé. A Nice par exemple, un restaurant du port est parvenu à faire supprimer un parking à vélos devant sa porte, lui permettant d'agrandir d'autant sa terrasse. A ces biens à proprement parler, on peut ajouter divers passe-droits. Les élus ont longtemps eu une influence suffisante pour faire sauter les PV. Selon nos renseignements, les récentes directives données par Nicolas Sarkozy lors de son passage au ministère de l'Intérieur auraient mis un frein à cette pratique. On estime néanmoins que dans notre région, seul un tiers des PV dressés sont effectivement payés... Avec l'arrivée de la crise et la fin de la construction des logements sociaux, les élus se sont trouvés démunis pour continuer à satisfaire leur clientèle. Pour autant, les demandes continuent d'affluer, les habitudes étant tenaces. De nouvelles formes se sont alors développées. Les subventions aux associations sont par exemple fréquemment utilisées à des fins clientélistes. Alors que la distribution de logements ou d'emplois concerne plutôt les plus pauvres, la distribution de subventions permet d'atteindre d'autres catégories, les classes moyennes, et de suivre l'évolution de la société »[23].

Au Bénin, le phénomène n'est pas nouveau et sa disparition n'est pas proche. Dans les quartiers de ville ou les villages, les autorités locales sont encrées pour maximiser leur prochaine élection. Lors de l'établissement de l'attestation d'une pièce d'état civil chez le chef du quartier, le montant varie selon l'appartenance politique du demandeur. Il en est de même des conditions pour obtenir une telle pièce. Pour un adversaire politique, il exige un montant et deux photos d'identité afin de lui établir le certificat de possession d'état, tandis que pour un militant, l'autorité locale lui remet le certificat gratuitement. Dans la commune

[22] Op. cite.
[23] Op. cite.

d'Ifangni, les heures de vacation ne sont attribuées qu'aux jeunes parrainés par les autorités politico-administratives de ladite commune. En effet, les directeurs des collèges consultent les autorités pour établir la liste des enseignants « vacataires[24] » bénéficiant des heures d'enseignement dans tel ou tel collège.

De plus en plus, les élites politiques développent de nouvelles stratégies « clientélistes » :

- pendant les vacances, les élites politiques et les élus locaux organisent des activités lucratives en faveur de la jeunesse afin de manifester leur proximité avec les électeurs. Ainsi, on observe dans les quartiers, les tournois de football (le cas du réseau ATAO) ou de bellotte.
- la création des associations des quartiers est stimulée pour servir de canal de communication politique entre l'élite politique ou l'élu et les électeurs.

> « A chacun sa clientèle, et les mandats seront bien gardés... Aujourd'hui, la tendance est à un clientélisme des petits cadeaux. Aux traditionnels colis de Noël s'ajoutent quelques nouveautés comme les pins, stylos, calendriers, etc. Souvent plus que la valeur marchande des biens eux-mêmes, c'est l'attention donnée aux personnes qui compte »[25].

- le cumul des fonctions politico-administratives permet non seulement aux élus de disposer de moyens mais aussi des opportunités pour répondre aux sollicitations des électeurs. Loin d'être l'expression d'une solidarité, il s'agit d'une stratégie de contrôle des électeurs. Ainsi, un chef d'arrondissement peut être chef service dans l'administration publique. Le cumul de fonctions est un handicap pour le développement dans la mesure où la continuité du service public local n'est plus assurée. Le cas du député Ahouanvoèbla Augustin, président du groupe parlementaire PRD, cumule cette fonction avec celle de la présidence de la fédération de football.
- face aux dynamiques électorales, au niveau de l'arène politique locale, les élus utilisent les services publics dont ils ont la charge pour entretenir leur fief politique. Lors des réunions ou des manifestations publiques, l'autorisation d'occupation de l'espace public ne respecte plus les conditions définies par le législateur. Même les voies de grand trafic sont interdites de circulation pour le citoyen. L'élite politique profite de toutes les occasions pour témoigner de sa reconnaissance à l'endroit de son

[24] C'est une catégorie d'enseignants recrutés par les autorités en charge de la gestion pédagogique de l'école. Elle s'est imposée avec le nombre insuffisant des enseignants contractuels et permanents face aux besoins exprimés chaque année dans les différentes écoles et sur toute l'étendue du territoire national.
[25] Op. cite.

fief afin de renouveler le contrat de fidélité qui existe entre les deux. Dans cette perspective,

> « …offrir des billets permet simultanément de faire un cadeau, de remplir le stade et de justifier les subventions par ce raisonnement implacable : “ les gens sont tellement attachés à leur équipe, regardez le stade est plein à chaque match ”. Dans le même registre, on trouve l'attention portée aux leaders communautaires. Là, les cadeaux deviennent plus conséquents puisque l'électroménager y tient une place de choix. Quelques frigos et télés, judicieusement offerts à la veille de l'élection, sont toujours appréciés. Mais de plus en plus, les biens deviennent symboliques »[26].

- dans l'arène politique béninoise, les élus mettent en place une organisation à caractère social pour répondre aux préoccupations des électeurs. Cette assistance sociale est à la fois individuelle et collective. Les députés reçoivent, écoutent et répondent aux doléances des leaders d'opinions de leur fief. Parfois, l'avènement des catastrophes naturelles constitue un espace concurrentiel entre les élites politiques. Chacun cherche à démontrer sa disponibilité à servir et à soutenir les citoyens en période de crise. Au niveau de la 20ème circonscription électorale, les cérémonies dites « ago[27] » servent de démonstration de force entre les élites politiques.

c. Le clientélisme n'est pas la corruption

Entant qu'une

> « …attitude politique d'une personne ou d'un parti qui cherche à augmenter le nombre de sa "clientèle politique" par l'octroi d'avantages injustifiés en échange d'un soutien futur, lors d'élections notamment. Bien que le vote se déroule dans un isoloir, ce soutien est la manifestation d'une forme de solidarité, de dépendance, de relation "hiérarchique" ou, tout au moins d'une "reconnaissance du ventre" »[28],

Le clientélisme se différencie de la corruption, pour deux motifs :

- le clientélisme établit une relation durable entre les élus et les électeurs. La corruption est, par contre une relation fondée sur des prestations monétaires et de courte durée. Autrement dit, la corruption suppose une relation circonstancielle et périodique, entre deux partenaires. À l'opposé, le clientélisme impose une relation de longue durée entre les élus et les électeurs. La pérennité de la relation crée une constance dans les choix électoraux que Bako-Arifari N. qualifie de « fils de terroir » (Bako-Arifari N., 1995).

[26] Op. cite.
[27] C'est la réception offerte aux invités suite à l'enterrement d'un parent.
[28] "Toupictionnaire" : le dictionnaire de politique, www.toupie.org › Dictionnaire, 14 juillet 2014 à 14 heures 27.

- contrairement à la corruption, le clientélisme n'est pas illégal. Il est vrai qu'il soulève des questions d'étiques et de bonne gouvernance dues à l'opacité qui caractérise la gestion des affaires publiques. Aussi, constitue-t-il un « terreau » pour le développement de la corruption. En effet, les collaborateurs des élus qui s'inscrivent dans cette relation électorale, en profitent dans la mesure où l'usager est conscient que la fourniture du service ne réponde pas aux critères objectifs.

> « L'attribution des marchés publics oscille souvent entre récompense pour service rendu et souci de maintenir en vie les entreprises locales. Pour cette raison, Pierre Tafani assimile plus facilement le clientélisme au favoritisme. " Tous les petits entrepreneurs locaux dépendent des marchés publics, explique-t-il, d'où l'importance pour les maires de découper les marchés publics, cela permet de donner des miettes à tous les petits entrepreneurs locaux. Par exemple, le carnaval à Nice, où les miettes sont toutes petites. " »[29].

d. Le clientélisme menace-t-il la démocratie ?

Le clientélisme n'étouffe pas la démocratie.

> « ... c'est plutôt une forme particulière de démocratie. C'est même une pratique qui a des racines très anciennes. Les élus romains avaient déjà leurs clients. Les hommes politiques de la IIIe République étaient ouvertement élus sur leur capacité à procurer des services »[30].

Cependant, il la fragilise si les élus ne tiennent pas compte des aspirations de ses adversaires politiques. En effet, le service dont l'élu à la charge n'est pas destiné seulement à ceux qui ont voté pour son élection. Au sein de la population, il y a des citoyens qui n'ont pas l'âge de voter, ou d'autres à qui ce droit a été suspendu temporairement. En d'autres termes, l'élu doit sauvegarder ses relations politiques avec son fief, mais encore faut-il qu'il travaille pour l'intérêt général.

En réalité, la similitude entre la remise en cause de la démocratie et le clientélisme est partielle. Le second fragilise la première, par la remise en cause de la légitimité des élus. Dans la pratique parlementaire, le clientélisme suppose que les députés ne servent que les intérêts des leaders politiques, à qui ils doivent le positionnement sur les différentes listes. Ainsi, les députés peuvent bloquer ou voter une loi contre la volonté générale. C'est le cas, du vote de la loi sur le personnel douanier. Alors que les douaniers dénonçaient le clientélisme dans la mise en place des réformes portuaires (notamment le PVI), les députés de la mouvance ont soutenu le gouvernement à supprimer le droit de grève du personnel douanier.

[29] « Le clientélisme en questions », 2005, www.leravi.org/spip.php?article 248, 2juillet 2014 à 13 heures 35.
[30] Op. cite.

Le clientélisme devient un défi pour la démocratie, pour deux raisons : la légitimité des élus et le droit des adversaires politiques. Dans le premier cas, le favoritisme génère les crises sociopolitiques. La preuve, le peuple béninois a été témoin de trois mois de grèves dans le secteur public, notamment l'éducation suite à la pression de la marche de protestation du 27 décembre 2013. La multiplication des foyers de tensions n'est pas favorable pour le développement et la stabilité démocratique. Dans le deuxième registre, le mépris des adversaires politiques, ainsi que leurs militants, n'assure pas la stabilité sociale. C'est-à-dire que la bipolarisation de l'arène politique locale et/ou nationale ne favorise pas l'unité nationale même si la démocratie suppose la pluralité des opinions.

e. L'efficacité du clientélisme politique

Elle se joue par rapport aux pourcentages à attribuer à une partie après une élection.

> « ''Si une commune se joue à 5%, et si vous avez 2 ou 3% d'électeurs clientélaires, ça fait autant de moins pour votre adversaire, et vous avez vos 5% ", explique Pierre Tafani. " Grâce au découpage électoral, poursuit-il, un élu est en mesure de savoir si on vote pour lui. Le grand nombre de bureaux de vote par circonscription, avec chacun un petit nombre d'électeurs, permet à un élu de savoir à 100 voix près qui a voté pour lui, en s'aidant de l'historique des élections. Si l'élu a fait venir 20 personnes dans un HLM, en regardant l'historique, il va savoir si ces gens votent pour lui. " Néanmoins, le clientélisme est d'autant plus efficace pour se maintenir au pouvoir qu'il y a abondance de biens à redistribuer. En période de pénurie, les choses se compliquent et le système crée de plus en plus de mécontents. Ce n'est donc pas un hasard si les périodes les plus difficiles pour les systèmes clientélistes (fin années 1980-début années 1990) ont vu se multiplier les enquêtes et les condamnations. Ces condamnations visaient des faits de corruption et de prise illégale d'intérêt mais venaient surtout attaquer des systèmes à bout de souffle du fait de la pénurie - notamment de logements et d'emplois »[31].

De cet extrait, trois réflexions se dégagent : la rationalité de l'électeur, la logique d'attente et l'invasion des hommes d'affaires dans l'arène politique. Les électeurs effectuent des votes rationnels, contrairement à la thèse des « fiefs » (Bako-Arifari N., 1995; Meny Y., 1992). Les premières élections communales (en 2003), ont montré qu'il ne suffit pas d'être natif de Porto-Novo, pour mériter la confiance des électeurs. Les électeurs votent la proximité et la disponibilité du candidat à les accompagner dans leurs soucis quotidiens. Cependant, l'assistance n'est efficace que si elle est traditionnelle et pérenne. Autrement dit, les électeurs votent pour le candidat qui a fait les preuves de sa fidélité et de sa disponibilité comparativement à un autre qu'ils connaissent à peine.

[31] Op. cite.

Entre les électeurs et les élus, il s'instaure un marché électoral fondé sur la confiance réciproque. Les premiers votent en reconnaissance des mérites déjà reconnus pour le candidat, tandis que le second investit l'arène locale dans l'espoir de rentabiliser lors des prochaines élections quand bien même d'autres candidats viendront discuter de l'électorat. Le contrôle d'un fief suppose donc un investissement quotidien et non périodique ou saisonnier. Dans le domaine éducatif, le député, tout comme le maire ou le ministre, est attendu pour :

- construire les modules de classes au profit de tel ou tel quartier selon que lors des élections législatives précédentes, les voix obtenues expriment la fidélité au candidat ;
- équiper les classes en matériels pédagogiques afin de permettre aux acteurs du système éducatif de travailler dans les meilleures conditions ;
- assister les parents d'élèves lors de l'acquisition des fournitures scolaires dans la mesure où l'apprenant doit participer à l'animation pédagogique de la classe ;
- interpeler le gouvernement sur sa politique éducative en vue d'exprimer des inquiétudes qui sont spécifiques à un espace géographique donné ;
- légiférer en faveur du système éducatif béninois, en s'inscrivant dans une démarche d'impacter la politique éducative locale par l'intermédiaire d'une politique éducative plus globale.

À la quête des ressources pour financer ses activités politiques, l'élite politique est contrainte d'entretenir des liens « insidieux » avec les opérateurs économiques. D'ailleurs, Azannaï C., un député de la mouvance parlementaire, a-t-il affirmé sur la radio Soleil fm le dimanche 06 Juillet 2013 sur l'émission « le grand rendez-vous », que le député béninois a besoin du soutien des opérateurs économiques pour mener ses activités publiques. Autrement dit, il entre dans un rapport « marchand » avec l'opérateur qui fait office de parrain ou de promoteur de la formation politique. L'une des conséquences de cette relation est que le député doit défendre les intérêts de son partenaire au détriment de ceux dont il détient son mandat.

Pour apprécier l'efficacité du clientélisme en politique, il faut évaluer la satisfaction de chaque acteur face à ses attentes. Pour le député, il s'agit de renouveler le mandat autant de fois que possible. Les opérateurs économiques cherchent à sauvegarder leurs acquis économiques ainsi que leurs investissements. Entre les deux, il y a le leader politique, en qui le député doit fidélité pour bénéficier d'un bon positionnement sur la liste de candidature. Le peuple est au bas de l'échelle et ne se contente que de ce que lui propose l'élu.

f. La contextualisation du clientélisme en politique

En entrant dans une perspective sociologique, trois angles d'analyse se présentent :

- les rapports institutionnels conflictuels ;

Ils s'observent entre des institutions qui doivent développer une relation d'interdépendance pour la bonne marche de la démocratie. A titre illustratif, l'avènement de la décentralisation suppose une collaboration institutionnelle entre les autorités communales et le préfet du département. Mais le clientélisme politique favorise des rapports conflictuels. Ainsi conformément à un arrêté préfectoral, le maire de la commune de Cotonou observait la mesure exceptionnelle selon laquelle, il se dessaisit de son pouvoir d'autorisation des manifestations publiques au profit du préfet.

> « Les lettres d'information d'une manifestation publique, déposées par les organisateurs auprès d'un maire de commune, me sont transmises et étudiées par mes services compétentes qui se mettent en rapport avec la police pour s'assurer de la garantie sécuritaire idoine à la manifestation. Les copies de trois (03) bordereaux de mairie…de Cotonou transmettant treize (13) demandes d'autorisations de manifestation…. sont la preuve de l'application de la mesure exceptionnelle de dessaisissement par ladite commune…. Le Maire de la commune de Cotonou qui, jusque-là a suivi les mesures exceptionnelles de dessaisissement en me transmettant les lettres d'information de manifestations publiques déposées au niveau de la mairie de Cotonou a curieusement traité une lettre d'information de marche introduite par des responsables syndicaux le jeudi 26 décembre 2013 sans même m'en informer. Ce faisant, il a violé, entre autres dispositions, celles de l'article 82 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes d'après lesquelles, il devrait exercé sous le contrôle de l'autorité de tutelle cette attribution qui relève des compétences de l'Etat comme il le faisait au moment où il n'était même pas dessaisi en m'informant au préalable du déroulement de toutes manifestations publiques afin de me permettre de m'assurer de la garantie sécuritaire idoine. De même, le Maire de la municipalité de Cotonou a violé les dispositions de l'article 34 de la constitution du 11 décembre 1990 selon lesquelles, tout citoyen béninois, civil ou militaire a le devoir sacré de respecter en toutes circonstances, la constitution et l'ordre constitutionnel établi ainsi que les lois et règlements de la République.
>
> Ayant appris par la suite que cette marche était projetée pour être organisée le vendredi 27 décembre 2013 à huit (8h) heures à partir de la Bourse du travail de Cotonou, alors même que j'étais en visite annuelle à la Mairie de Cotonou le jeudi 26 décembre 2013 jusqu'à vingt (20) heures sans être informé à son sujet par le Maire de ladite commune pour m'assurer de la garantie sécuritaire idoine, j'ai instruit les forces de l'ordre à l'effet d'empêcher son déroulement… »[32].

Ce témoignage de rapport conflictuel entre les autorités communale et préfectorale rend compte du clientélisme politique dans la gestion des affaires publiques. Cette stratégie politique vise à déstabiliser son adversaire et à manifester sa proximité aux citoyens. Au cœur

[32] Décision DCC 14-081 du 08 Mai 2014

de ce jeu, il y a une catégorie des électeurs qui servent d'« ouvriers politiques ». Mais qui sont-ils ?

- les manœuvres politiques ;

Le clientélisme implique quatre catégories d'acteurs : les élus, les leaders politiques, les opérateurs économiques et le peuple. Mais il faut constater que, les quatre catégories d'acteurs ne s'interagissent pas directement. Entre le peuple, les élus, les leaders politiques et les opérateurs économiques, il y a des « ouvriers politiques ». Autrement dit, les politiques clientélistes visent les classes moyennes et/ou défavorisées face à un système politico-administratif où les rapports sont de plus en plus « marchands ». En France,

> « Il n'est donc guère surprenant que les systèmes clientélistes s'appuient sur l'immigration. Les nouveaux arrivants cherchent prioritairement un emploi et un toit. On retrouve exactement le même phénomène au sommet de la vague d'immigration vers les Etats-Unis entre 1880 et 1930. On a alors l'émergence des Boss qui gèrent les affaires des communautés d'immigrés. Il faut reconnaître au système clientéliste sa capacité à prendre en compte les besoins des nouveaux arrivants. Entrer dans une relation d'échange - service contre soutien politique - est une forme d'intégration politique. De ce fait, le système clientéliste a indéniablement favorisé l'intégration des immigrés »[33].

Au Bénin, les politiques clientélistes visent les étudiants, les diplômés sans emploi, les cadres de l'administration publique et les femmes. De l'identification à la collaboration, l'ouvrier politique travaille pour mériter la confiance de son « employeur ». Son service consiste à identifier dans le fief de l'élu les occasions de positionnement dans l'arène politique locale. Lors du décès d'un leader d'opinion, par exemple, l'ouvrier l'informe à la première heure pour qu'il manifeste sa compassion à l'endroit de la famille éplorée. Dans le domaine de l'éducation, toutes les fois qu'il y a une catastrophe naturelle ou une manifestation publique, l'ouvrier doit informer l'élu pour qu'il se dépêche d'intervenir avant d'autres. En somme, l'ouvrier politique est un courtier ou un éclaireur au service de l'élu. A ce titre, le citoyen ou l'électeur ne bénéficie de ce marché que s'il est repéré par l'ouvrier comme un stratège dans le contrôle de l'arène politique locale.

- l'échec de la gouvernance politique

> « La première conséquence du clientélisme, c'est l'immobilisme et le conservatisme. Conservatisme des élus pour commencer. Pour être élu, il faut avoir sa clientèle. Sans clientèle, pas de mandat. A la différence du mandat, une clientèle peut se léguer. D'où l'existence de lignées d'élus de père en fils. Marseille ne compte pas moins de quatre

[33] « Le clientélisme en questions », 2005, www.leravi.org/spip.php?article 248, 2juillet 2014 à 13 heures 35.

> dynasties historiques avec les Masse - qui sont élus de père en fils depuis quatre générations -, les Andrieux, les Weygand ou les Guérini. A Nice, le député Rudy Salles est le fils d'un ancien conseiller municipal de Jacques Médecin, Raoul Bosio a succédé à son père au Conseil général, avant d'être battu, Charles-Ange Ginésy a hérité de son père son fief de Valberg. Sans héritier intéressé par la politique, l'ancien doyen de l'Assemblée Nationale, Charles Ehrman, a désigné Jérôme Rivière pour lui succéder […] Difficile de déloger un élu dont la famille contrôle le quartier depuis cinquante ans. Le renouvellement du personnel politique est donc particulièrement lent et fondé sur des critères peu liés à la compétence. Autre conséquence directe, quand il faut passer la moitié de la semaine à serrer des mains, obtenir des services pour ses clients, les recevoir dans sa permanence, il ne reste plus beaucoup de temps pour siéger dans les différentes assemblées et aller au fond des dossiers. Les élus sont peu présents et essentiellement intéressés par leur mandat afin de récupérer davantage de biens à redistribuer. D'où le faible niveau technique des élus qui sont forcés de s'en remettre aux services techniques pour gérer les dossiers. En clair, le clientélisme favorise l'immobilisme et montre sa faiblesse dans la gestion des grands dossiers techniques »[34].

Deux conclusions découlent du clientélisme politique :

- la gestion familiale des affaires publiques ;

Au Bénin, l'une des critiques formulées, à l'endroit de la classe politique, est le renouvellement familial. A la RB, la présidence du parti est revenue à Soglo L., premier adjoint au maire et le candidat du parti aux présidentielles de 2006. Le PRD est représenté à la CENA permanente par le fils de son président pour un mandat de 7 ans. Au PSD, en l'absence d'un héritier biologique le président Amoussou B. a confié la gestion du parti à Golou, ancien ministre et député du parti. Autrement dit, le clientélisme assure la reproduction sociale en milieu politique, en ce sens que les fiefs sont rattachés aux leaders dont tout postulant a besoin pour bénéficier de l'adhésion populaire. Ainsi, dans la 19ème circonscription électorale, les candidats aux élections législatives pour maximiser la chance de réussite doivent s'afficher en public avec le président du PRD, Me Houngbédji A. Toute autre candidature, même d'un natif, n'a pas la chance de réussir. Ce fut le cas avec Zossou G., alors ministre de la communication, lors des élections communales de 2003.

- la faible technicité des décisions et politiques publiques.

Dans le souci de conquérir et de contrôler son électorat, l'élu travaille plus le politique que le caractère technique des dossiers qui lui sont soumis. Il cherche à mériter la confiance et le soutien des partenaires politiques que de veiller à la qualité et l'utilité des décisions. Dans ce système, aux enjeux politiques multiples, la mauvaise gouvernance et l'absence des sanctions ne favorisent pas le développement. D'ailleurs, les faisceaux de pouvoirs s'instaurent au

[34] Op. cite.

niveau local avec les possibilités de remise en cause de la légitimité de l'autorité locale. Un exemple, lors de l'établissement de la pièce d'identité, le citoyen doit éviter d'aller chez son chef quartier. Il va chez celui du quartier voisin, sauf s'il accepte faire l'objet des rumeurs d'une probable transhumance. Il en est de même pour l'affectation des ressources aux collectivités locales afin de développer les projets qui sont les leurs. C'est à ce titre que, les députés Agoua E. et Domigo C. ont justifié publiquement leur transhumance de l'opposition à la mouvance dans le souci de faire profiter leurs électeurs des politiques d'investissement public.

1.4.6. La marchandisation des activités parlementaires en faveur de l'école

La marchandisation est de plus en plus, utilisée en sociologie politique pour désigner le rôle de l'argent dans les rapports sociaux et politiques. Lors des campagnes électorales, les candidats négocient les suffrages à coût d'argent. C'est d'ailleurs ce que Banégas appelle « la démocratie du ventre », lorsqu'il met en évidence le rapport marchand que les électeurs entretiennent avec les candidats aux législatives au Bénin. Mais,

> « Saisir les ressorts de cette réappropriation populaire suppose néanmoins de dépasser l'approche utilitariste des transactions électorales pour analyser les logiques sociales et les ((matrices morales)) dans lesquels s'enchâssent les représentations du pouvoir et de l'argent. Plusieurs registres se distinguent alors, qui permettent de comprendre pourquoi le clientélisme, moralement condamné, est simultanément considéré comme une vertu éthique, civique, et constitue à ce titre un des répertoires d'énonciation du nouvel ordre démocratique au Bénin » (Banégas R., 1998).

Autrement dit, Banégas lui-même, dénonce les limites de la monétarisation des rapports politiques et électoraux. En marge de l'argent, d'autres variables sociales concourent à la définition des rapports en politique. Au titre des négociations électorales, Meny parle de la République des fiefs (Meny Y., 1992). Lors d'une élection, les électeurs choisissent leurs représentants, parmi les natifs. Le comportement électoral s'inscrit dans la logique du « fils du terroir » (Bako-Arifari N., 1995). Entre plusieurs candidats, les électeurs privilégient le ressortissant de leur milieu. Autrement dit, en plus de l'argent, il faut être des leurs. A en croire Akindès et Topanou, c'est ce motif qui justifie l'émergence des partis politiques au Bénin. A chaque groupe sociolinguistique, il faut rattacher un parti politique. Ces clivages ethniques sont entretenus par les leaders politiques. Pour preuve, à Porto-Novo, au sein du PRD, lorsque le député est musulman alors le maire de la commune est goun, et vis-versa. Autrement dit, les positionnements et les élections ne tiennent pas compte d'un programme de société, mais plutôt découlent des considérations utilitaristes qui caractérisent les relations marchandes.

Cette deuxième variable montre que le concept de « marchandisation », en entrant dans le débat sociologique notamment politique n'a pas que le sens monétaire ou quantitatif. Au contraire, il peut prendre un sens qualitatif (Meyer J-L., 2012), qui renvoie à toute logique d'échange ou de « troc ». L'analyse utilitariste du « troc » s'inscrit dans le court, moyen et long terme. Toutefois, cette logique du terroir se heurte, de plus en plus, à l'histoire des relations. En effet, les élections constituent une occasion pour les électeurs de manifester leurs reconnaissances ou leurs fidélités à leurs bienfaiteurs. Ainsi, entre deux candidats (natifs d'une localité), les électeurs portent leurs choix sur celui qui, ces dernières années, a été à l'écoute de leurs problèmes. Par exemple, entre les candidats aux législatives de 2011, Tidjani Serpos, Adjovi Sévérin et Yayi Chantale ; les électeurs de la commune de Ouidah, ont porté leurs choix sur Yayi Chantale. En d'autres termes, l'appartenance sociolinguistique n'est plus le seul indicateur, quand bien même l'on assiste à la monétarisation du vote.

La marchandisation englobe, de plus en plus, l'assistance sociale du futur candidat. Dans le domaine de l'éducation, il doit investir dans : la création de l'école ; la construction des salles de classe ; l'équipement des classes en matériels pédagogiques et la distribution des kits scolaires aux apprenants. Le député travaille à mériter la confiance des électeurs et du leader politique. Par exemple, la loi N° 2003-017 est une réponse aux exigences des PTF, en vue de bénéficier des subventions. Dans le cas du contrôle de l'action gouvernementale, le député s'inscrit également dans un rapport marchand. Ici, il travaille pour mériter la confiance du leader politique.

En entrant dans cette perspective, la « marchandisation » de l'action publique ne s'inscrit pas, exclusivement, dans une approche monétaire. A Porto-Novo, Zossou Gaston (natif), a perdu les premières élections communales de 2003, malgré qu'il ait investi dans les campagnes. En parlant de formatage de l'esprit Salmon montre que la « marchandisation » des rapports, notamment en politique, suppose un consensus entre les acteurs en présence (Salmon C., 2007; Faure A. et al. , 2007; Desage F. et Godard J., 2005). C'est-à-dire que, elle va au-delà de manipulation ou d'instrumentalisation des rapports, en ce sens que les députés, les leaders politiques et les électeurs sont partisans. Dans une manipulation ou instrumentalisation, il y a une victime, alors qu'ici, les électeurs qu'on croit victime, en tirent profit également.

CHAPITRE II : LA METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Le cadre méthodologique apparaît comme la démarche à suivre pour obtenir des informations relatives au sujet de la recherche. Il est subdivisé en sept composantes : la recherche documentaire, la recherche qualitative, la recherche quantitative, l'échantillonnage, le modèle d'analyse, la monographie et les difficultés du terrain.

2.1. La recherche documentaire

Elle permet de prendre connaissance de l'évolution du fait politique dans le temps et dans l'espace. Face à la nécessité de trianguler les données, trois catégories de documents ont été identifiés et utilisés : les documents de sociologie politique, ceux de l'action publique et ceux qui portent sur l'activité parlementaire (dans les pays du Nord, en Afrique et au Bénin en particulier).

2.1.1. Revue de littérature

Première technique de collecte d'information, la revue de littérature permet au chercheur de recenser la littérature existante sur le sujet de recherche. Elle établit les ressemblances et les divergences entre les auteurs ayant travaillé sur le sujet. Car,

> « Ce qui est vrai pour la sociologie devrait l'être pour tout travail intellectuel : dépasser les interprétations établies qui contribuent à reproduire l'ordre des choses afin de faire apparaître de nouvelles significations des phénomènes étudiés qui soient plus éclairantes et plus pénétrante que les précédents. C'est sur ce point que nous voudrions tout d'abord insister ici. … Une longue fréquentation de la pensée sociologique ancienne et actuelle, par exemple, contribue considérablement à élargir le champ des idées et à dépasser les interprétations éculées. Elle prédispose à se poser de bonnes questions, à mettre le doigt sur ce qui n'est pas évident et à produire des idées inconcevables pour un chercheur qui se contente des maigres connaissances théoriques qu'il a acquises dans le passé… » (Quivy R.; Van Campenhoudt L., 1995).

Autrement dit, le chercheur et le penseur font « un » en sciences sociales. En effet, la qualité d'une recherche ne se limite pas seulement aux techniques et outils de collecte de données. Bien au contraire, la qualité de la documentation rend compte de la pertinence du fondement théorique. Pour Quivy et Campenhoudt

> « ceux qui croyaient pouvoir apprendre à faire de la recherche sociale en se contentant d'étudier des techniques de recherche devront donc déchanter : il leur faudra aussi explorer les théories, lire et relire des recherches exemplaires… et acquérir l'habitude de réfléchir avant de se précipiter dans la collecte des données, fût-ce avec les techniques d'analyse les plus sophistiquées. » (Quivy R.; Van Campenhoudt L., 1995).

Mais à quel moment de la recherche faut-il satisfaire ce besoin ?

A la suite de Quivy et de Campenhoudt, Tingbe-Azalou A. démontre qu'elle est en amont de toute recherche. Pour le compte de la présente thèse, la recherche documentaire coïncide avec la prise de décision pour l'inscription en cycle doctoral. A cette étape, il était question d'apprécier le champ disciplinaire dans lequel s'insère le sujet de la thèse. Elle a été poursuivie et approfondie après la validation du sujet par le directeur de thèse. C'est par elle qu'à commencer la recherche. Mais comment ? Dans le manuel de recherche en sciences sociales, la revue documentaire ou la revue de littérature est la porte d'entrer de la recherche. Elle permet d'explorer le phénomène (objet d'étude) sous l'angle spatial et temporaire. Toutes les fois qu'on est amené à une sélection ciblée, c'est qu'il y a un but précis que poursuit cette recherche. Aperçu comme le procédé par lequel le chercheur a recourt

> « aux ouvrages, rapports d'étude, documents de travail, bref à la littérature existante ou la tradition littéraire pour recueillir des informations susceptibles d'éclairer le thème et d'en dégager des pistes d'investigation. » (Tingbé-Azalou A., 2009),

La revue documentaire ou la revue de littérature requière un double travail : la collecte des informations et la lecture. Tingbé-Azalou insiste sur la pluralité et la diversité des informations que l'on recherche dans un document. D'ailleurs, il parvient à dégager cinq catégories importantes les unes par rapport aux autres. Il s'agit des informations conceptuelles, historiques, géographiques, thématiques, statistiques et socioéconomiques.

Avant la collecte des informations, lors de la lecture, Quivy et Campenhoudt définissent les critères de choix ou de sélections des textes selon la pertinence et sa contribution pour élucider l'objet d'étude. Loin de présenter seulement les cinq critères, il s'agira d'une occasion pour justifier nos sélections :

- en partant de la question de départ (Qu'est-ce que le citoyen attend du parlement ?), il était question de rechercher tous les supports écrits, audiovisuels, graphiques, magnétiques (numériques), etc. qui peuvent rendre compte de la fonction sociopolitique du parlement. Loin de se limiter au cadre normatif, l'objectif est de collecter des documents relatifs aux pratiques parlementaires dans le monde, en Afrique et au Bénin en particulier.
- la collection des documents a été faite en trois étapes : d'abord à la conception de la question de départ (1ère étape), ensuite à l'élaboration des questions de la recherche (2ème étape) et pour finir, lors des tests des outils de collecte de données. Une fois que la collecte est terminée, l'on passe à la sélection des parties (Chapitre ou sous-titre) dont l'intérêt pour la compréhension du sujet, n'est plus à démontrer. Par exemple

dans la revue **Pouvoir** de 1989, seul deux articles étaient d'une utilité incontestable pour la thématique. A titre d'exemple on peut citer l'article de Carcassonne G. intitulé « Réhabiliter le parlement » de la page 37 à 46.

- « rechercher dans la mesure du possible des documents dont les auteurs ne se contentent pas de présenter des données. Mais qui comportent des éléments d'analyse et d'interprétation » (Quivy R.; Van Campenhoudt L., 1995). Autrement dit, il était beaucoup plus question des documents scientifiques que politiques ou idéologiques.
- dans la perspective d'appréhender tous les aspects de la manifestation du phénomène d'étude, la sélection était conséquente. Qu'il s'agisse des productions scientifiques spécialisées en histoire, politique, conflit de genre, etc. ou des rapports, des comptes rendus de colloques, etc., l'intérêt est le même tant que le lien avec le sujet est perçu.
- enfin, il était important de « se ménager à intervalles réguliers des plages de temps consacrées à la réflexion personnelle et aux échanges de vues » (Quivy R.; Van Campenhoudt L., 1995) avec des amis, des personnes expérimentées. A ce propos un groupe d'échange a été mise sur pieds avec les étudiants des troisième et quatrième années. Il était aussi important pour nous de prendre contact avec d'autres personnes qui s'intéressent à la pratique parlementaire.

2.1.2. Les données secondaires

Comme pour le foncier, dans toute recherche sur les pratiques parlementaires

> « l'écrit occupe une place particulière dans le dispositif d'enquête […]. Il constitue une source précieuse. Ils renseignent sur l'évolution des activités parlementaires depuis la première législature. Les archives constituent aussi un réservoir parfois ardu à exploiter (mal ou non classés, dispersées […] sans parler des règles bureaucratiques encore en vogue dans les archives […]). Les sources écrites forment aussi un matériau de première main dans le domaine […] » (Le Meur P-Y., 2002).

Au parlement, l'accès à certaines informations n'est pas souvent une chose aisée. Au titre des motifs avancés pour justifier cette situation, il faut retenir le caractère politique de l'institution. Nous y reviendrons dans le chapitre suivant (cadre institutionnel, politique et social de la recherche).

Au nombre des écrits, il y a la presse écrite, les rapports de plénières et des travaux en commissions et les journaux officiels.

> Il « constitue également un matériau important : les évènements et débats…qu'elle présente […] nous en apprennent aussi sur la manière dont les médias influencent le

débat public en la matière, en mettant l'accent sur tel ou tel fait, acteur ou manière de rendre compte des situations spécifiques » (Le Meur P-Y., 2002).

Les données secondaires identifiées sont de trois catégories :

- les rapports de commissions et de séances rendent compte de l'évolution des débats parlementaires au sujet du système éducatif. A travers ces rapports, les préoccupations des députés au sujet du système éducatif sont identifiées. Il en est de même de l'évolution et de la contextualisation des préoccupations. Autrement dit, les préoccupations ne sont pas « universelles » dans la mesure où le député exprime les besoins de ses mandants.
- les rapports nationaux, régionaux et internationaux sur le système éducatif en Afrique de l'Ouest et au Bénin en particulier permettent d'appréhender l'évolution du système éducatif béninois. Il s'agit d'évaluer, à travers les rapports, les problèmes et les défis liés au système éducatif béninois en particulier. Cette démarche permet d'intégrer les débats parlementaires sur le système éducatif dans un ensemble plus global afin de mesurer la participation du parlement.
- les enregistrements audio des plénières ayant abordées les questions relatives au système éducatif ne sont pas sauvegardés. Face à cette situation, le choix des témoignages s'impose malgré les biais qu'ils présentent. Afin d'éviter les limites du récit, deux conditions permettent de valider l'usage d'un récit : la disponibilité des preuves matérielles du récit et le rapprochement avec d'autres récits afin de s'assurer de la convergence des opinions.

2.2. La recherche quantitative (le questionnaire)

2.2.1. La conception du questionnaire

La rédaction d'un questionnaire obéit dans la pratique à trois étapes : la définition des questions, l'organisation en fonction des objectifs de la recherche et l'adaptation du questionnaire au groupe cible.

La définition ou l'élaboration des questions n'exige pas une chronologie entre les différentes rubriques. Au contraire, il s'agit de rassembler sous la forme d'un brouillon, toutes les questions qu'inspirent la lecture et la revue de littérature. A cette étape de la construction du questionnaire, il ne faut pas limiter le nombre de questions. Aussi, la formulation ne

constituait pas une préoccupation. Il en est de même pour la durée. Il s'agit d'une course contre la montre.

La deuxième étape de la rédaction du questionnaire est la formulation et l'accessibilité des questions. Deux préoccupations focalisent ici l'attention : les objectifs de la recherche et le groupe cible. Une question adressée à un interlocuteur de niveau terminale ne peut pas être formulée de la même manière pour un autre de niveau 3ème au premier cycle. Dans le cas d'espèce ou le questionnaire ne tient pas compte du niveau intellectuel, le chercheur doit veiller à ce que l'interlocuteur de niveau d'étude le plus faible ait de facilité à comprendre les questions. Par exemple, entre les deux questions suivantes :

Connaissez-vous l'élu du peuple de la commune ?

Connaissez-vous le député de la commune ?

Le chercheur choisit la deuxième « connaissez-vous le député de la commune ? ». En effet, entre « élu du peuple » et « député », le « député » est plus accessible à l'interlocuteur quel que soit son niveau d'étude. Cet exercice a le mérite de dédoubler le chercheur qui devient enquêté et enquêteur. Il se met à la place de l'interlocuteur qu'il ne connait pas encore pour élaborer les questions. La difficulté est d'éviter de dénaturer la question alors qu'il se souciait de la rendre accessible sur le terrain. Par exemple, la première formulation était : « connaissez-vous l'élu du peuple de la commune ? » et après la reformulation la question devient « qui est le député de votre commune ? ». A la première question, l'interlocuteur a deux possibilités de réponse : « oui ou non » ; alors pour la deuxième question, l'interlocuteur donne le nom du député. Pour échapper à ces difficultés le chercheur doit prendre du temps pour relire les questions et envisager les possibilités de réponses des interlocuteurs.

Ce n'est que dans la troisième étape qu'il définit les réponses aux questions. La différence entre un questionnaire et un guide d'entretien est que le premier comporte essentiellement des questions fermées avec des propositions de réponses, tandis que le second, comporte des thématiques et des sous thèmes qui sont abordés sur le terrain lors de l'échange avec l'interlocuteur. Certes, dans le questionnaire on peut observer des questions ouvertes mais pas de manière à faire l'essentiel du questionnaire. Les réponses que le chercheur apporte aux différentes questions fermées du questionnaire sont tirées de la littérature et de l'étude exploratoire. Aussi, faut-il qu'elles (les réponses) s'inspirent des objectifs et du cadre social de la recherche. A titre d'exemple, à la question « comment appelle-t-on ceux qui siègent au

parlement ? » ; le chercheur ne peut que proposer : « député », « ministre », « conseiller », « délégué », « président » ou « maire ». Le chercheur n'a pas mis « sénateur » dans la mesure où, il n'y a pas de « sénateur » dans le système démocratique béninois.

C'est à la quatrième étape qu'il organise les questions en fonction de chaque objectif pour constituer le questionnaire. Mais comment construire le questionnaire en partant des questions préalablement définies ?

En somme,

> « …la stratégie de construction d'un questionnaire est relativement simple. Il faut pour cela s'assurer de quatre choses :

- que les enquêtés comprennent les questions
- qu'ils sont capables d'y répondre
- qu'ils acceptent d'y répondre
- que la réponse est formulée de façon authentique et non-influencée.

> Pour ce faire, le chercheur doit se mettre dans la peau de ceux à qui le questionnaire sera administré et prévoir leurs réactions aux questions. C'est le meilleur moyen de concevoir des questions favorisant l'obtention de l'information souhaitée »[35].

Pour le compte de la présente thèse, deux questionnaires ont été utilisés. Chacun d'eux comportent deux catégories de questions : fermées et ouvertes.

Les questions fermées sont au cœur du développement, car les questions ouvertes ne sont pas nombreuses dans le questionnaire. On dénombre deux variétés : des questions aux réponses de deux modalités et celles aux multiples réponses.
Pour le premier cas, l'interlocuteur répond par « oui » ou « non ». Toutefois, il peut ne pas être certain de sa réponse. Dans ce contexte, il choisit « pas tellement ». Par exemple, à la question « connaissez-vous le député de votre commune ? », on note « a. oui » ou « b. non » et « c. pas tellement ». Cette option permet d'apprécier le degré de certitude des réponses que les interlocuteurs fournissent à telle ou telle question.

Au sujet de la deuxième catégorie de questions, les réponses sont fixées à l'avance et l'interlocuteur est contraint de choisir parmi les réponses proposées.

Il faut

> « …utiliser les questions fermées pour obtenir certains renseignements factuels, pour juger l'approbation ou la désapprobation d'une opinion donnée, la position sur une gamme de jugements, etc »[36].

[35] Conception et construction d'un questionnaire, net.ilmh.be/learning/courses/…/construction_d_un_questionnaire.ht…,

Il existe trois types de questions fermées auxquelles l'interlocuteur doit répondre :

- une seule réponse,
- une réponse à implication,
- plusieurs réponses.

2.2.2. Mise en forme du questionnaire

Un questionnaire n'est pas un brouillon et de ce fait le projet de questionnaire doit anticiper des réponses à certains problèmes. Une fois que le contenu du questionnaire est défini, le chercheur doit répondre aux problèmes de forme.

- *La modalité d'administration du questionnaire choisir (par correspondance, par entretien, par téléphone, par enquêteur)*

Le chercheur choisit de procéder à la collecte des données par correspondance, ou par entretien, ou par la communication téléphonique, ou encore par un enquêteur recruté à cette fin, en tenant compte de la singularité du terrain de la recherche et des moyens (matériel, humain, temporel et notamment financier) dont il dispose. Il faut cependant retenir que le choix d'une modalité n'intervient pas après l'élaboration du questionnaire. Il précède la rédaction du questionnaire.

Dans les 21 communes ordinaires retenues pour administrer le questionnaire, le chercheur ne peut opter que pour l'entretien afin de raccourci le temps et le coût de la recherche. Face à l'absence d'une liste des fonctionnaires ciblés, il n'était pas possible d'avoir leur contact téléphonique afin d'envisager une enquête par la communication téléphonique. L'option d'un enquêté n'était pas envisageable pour faute de moyens financiers et de la sensibilité du sujet.

- *La nature des questions utilisées*

Le choix d'une question fermée ou d'une question ouverte ou encore semi-ouverte, répond à deux paramètres : la précision souhaitée dans les réponses et la nature des analyses envisagées. Dans le premier contexte, les questions ouvertes ou semi-ouvertes ne permettent pas de circonscrire les réponses des enquêtés. En effet, chaque enquêté est libre d'orienter ses réflexions selon sa compréhension du sujet ou de la question. Pour le deuxième volet, le

[36] Op. cite.

recourt aux données quantitatives et/ou qualitatives ne peut pas être exclusif dans le cadre d'une recherche en sciences sociales. L'usage simultané d'un guide d'entretien et d'un questionnaire suppose que le questionnaire vise une certaine quantification et par conséquent, le choix des questions fermées se justifie par la volonté du chercheur de quantifier les informations obtenues afin de faire une certaine analyse d'ordre statistique.

- *L'accessibilité des questions*

Comme il était souligné plus haut, le chercheur ne rédige pas le questionnaire pour lui ou ses collègues ou encore moins la communauté scientifique. Autrement dit, il doit éviter d'utiliser des concepts techniques dont la compréhension peut poser un problème pour l'enquêté. En terme clair, la définition des questions doit tenir compte du niveau d'instruction des enquêtés. Le choix du vocabulaire, des tournures de phrase, etc. doit prendre en compte le cadre social de l'enquête.

- *Les modalités d'exploitation des données*

Le questionnaire doit servir à l'analyse des données du terrain. De ce fait, le chercheur structure le questionnaire selon la technique de dépouillement, de traitement et d'analyse des données). Dans le cadre de la présente thèse, le dépouillement est manuel puis assister par les logiciels Excel et Word. Face à cet objectif, le chercheur a préalablement codifié les réponses ainsi que les questions. Cette méthode de travail a facilité de dépouillement qui est fait sans assistance d'un parent, d'un ami…

- Eviter les déformations involontaires ou volontaires apportées par les enquêtés

> « Il existe plusieurs types de déformations possible dont l'importance peut être considérable. [Mucchielli] a réparti en sept catégories les « déformations involontaires » provenant des attitudes de réponses chez le sujet interrogé.

- <u>La réaction de prestige</u>

  Par peur de se faire mal juger sur ses réponses, l'enquêté adopte un comportement de « façade » : atténuation des opinions, simulation, réponses stéréotypées, conformité à des attentes normatives.

- <u>La contraction défensive à la question personnalisée</u>

  La personne interrogée a peur que ses réponses ne soient utilisées contre elle ou trouve qu'une question est trop « délicate » ou « trop personnelle ». Les questions impliquant directement la personne (« à votre avis », …) peuvent entraîner ainsi un refus de répondre, ou une fuite vers des réponses qui n'en sont pas : « Ne sais pas », « Sans opinion », etc.

  Pour éviter ce type de réaction, il faut essayer :
  - de ne pas commencer le questionnaire par des questions risquant de provoquer une telle réaction ;
  - de ne pas personnaliser la question quand le thème abordé est délicat ; porter plutôt la question sur un plan plus général ;

- d'utiliser autant que possible des questions indirectes :
  - aborder le thème par quelques questions moins personnelles,
  - noyer le thème principal dans un ensemble plus anodin,
  - utiliser le procédé de l'entonnoir : partir de questions générales pour cerner le sujet progressivement de manière de plus en plus précise, en contraignant la personne à répondre, selon un mécanisme d'enchaînement automatique.

- Les réponses suggérées par le libellé de la question

  Si une question est rédigée de manière tendancieuse, elle risque de conditionner fortement la réponse de la personne interrogée.

- L'attraction de la réponse positive

  Les gens disent plus facilement « Oui » que « Non », témoignent plus facilement de leur accord que de leur désaccord (le refus, la désapprobation peuvent parfois apparaître comme des symptômes de non-intégration).

  Il faut donc éviter les questions fermées de type binaire (Oui/Non ou D'accord / Pas d'accord) lorsqu'on demande à la personne interrogée son opinion personnelle ; prévoir des réponses intermédiaires.

  Propositions d'échelle :
  - très satisfait, plutôt satisfait, moyennement satisfait, plutôt mécontent, très mécontent,
  - tout à fait d'accord, plutôt d'accord, moyennement d'accord, pas tellement d'accord, pas du tout d'accord,
  - Exemple : « Les temps de réponse de votre logiciel sont : »
    très bons
    plutôt bons
    plutôt mauvais
    très mauvais

- La peur de certains mots

  Certains mots provoquent des réactions de défense parce qu'ils sont « chargés » de manière défavorable, en raison de leur connotation négative. Toujours s'efforcer de n'employer que des mots « neutres ».

- L'attraction des références à des personnalités

  L'introduction de noms de personnalités connues peut entraîner des réactions d'identification ou de rejet de la part d'un certain nombre de répondants, surtout lorsqu'ils n'ont pas d'opinion précise sur le sujet traité.

- La peur du changement

  Des questions sur un mode « dynamique » peuvent provoquer la réaction conformiste liée à la crainte du changement. Cette crainte est fort répandue et on s'efforcera pour la neutraliser, de formuler les questions de manière « statique ».

  Donc en résumé, il faut surtout éviter lors de la rédaction du questionnaire de provoquer chez les personnes interrogées la crainte de se faire mal juger, le désir de se conformer à la norme sociale, le refus de se laisser impliquer personnellement, la suggestibilité au contenu des questions »[37].

2.2.3. La présentation du questionnaire

2.2.3.1. Structuration du questionnaire

Un entretien avec un enquêté n'est pas une enquête policière. À ce titre, le chercheur doit éviter de soumettre l'enquêté à une pression psychologique et/ou morale. Pour ne pas donner l'impression d'un interrogatoire à l'enquêté, le questionnaire est organisé de façon que dans

[37] Op. cite.

chaque rubrique on observe une graduation des questions. Autrement dit, les exigences cognitives demandées à l'enquêté sont graduelles.

Pour atteindre cet objectif, un atout pour la qualité des données, des recommandations ont été observées. Il s'agit de :

> « - regrouper en règle générale les questions d'identification (fonction, labo,…etc.) au début ou à la fin du questionnaire…
> - commencer par des questions faciles, susceptibles de mettre le répondant en confiance.
> - intercaler entre les groupes de questions difficiles ou délicates des questions plus faciles, qui « détendent l'atmosphère », ces questions peuvent éventuellement ne constituer qu'une procédure technique, sans intérêt réel pour l'enquête.
> - ménager des transitions entre des sujets qui ne sont pas liés.
> - donner au questionnaire un aspect cohérent et logique :
> - grouper les questions relatives à un même sujet,
> - faire précéder les questions se rapportant à des aspects particuliers par des questions d'ordre plus général,
> - faire suivre les questions ayant trait à la situation personnelle de l'enquêté par les questions portant sur son entourage,
> - faire précéder les questions d'opinion par les questions de fait »[38].

2.2.3.2. Introduction et les connecteurs pour articulation

Comme on le soulignait plus haut, un entretien sociologique n'est pas un interrogatoire à la police ou au tribunal. Autrement dit, il faut ménager l'enquêté afin de profiter au maximum de lui sans qu'il ne soit conscient. Qu'il s'agisse de l'auto-administration ou de l'administration par un enquêteur, le chercheur doit introduire et conclure le questionnaire. Entre deux rubriques du questionnaire, il faut également que le chercheur formule des articulateurs logiques pour assurer la liaison. La seule difficulté du chercheur est de s'assurer les différents textes qui doivent tenir compte de la nature de l'enquêté, de l'objectif et du niveau d'instruction des groupes cibles.

> « Ces textes doivent comprendre :

- des indications se rapportant aux sujets traités ;
- ce questionnaire a pour objet de déterminer …, de mesurer… ;
- nous allons maintenant passer au problème de… ;
- maintenant que nous avons passé en revue les… ;

- des indications techniques :
- veuillez tracer une croix (X) dans la case correspondante à votre choix/votre opinion ;
- une seule réponse par colonne svp ;
- rédigez votre réponse de la manière la plus concise que possible svp ;

- des formules de politesse :
  - votre avis est extrêmement précieux… ;
  - merci pour votre obligeante collaboration ;

[38] Op. cite.

- o des formules de précaution :
- ce questionnaire est strictement confidentiel ;
- cette enquête ne doit servir qu'à des fins scientifiques

Il faut toujours construire des textes assez courts et aisément compréhensibles ; les introduire uniquement là où ils sont nécessaires »[39].

2.2.4. Validité du projet de questionnaire

2.2.4.1. Tester le questionnaire

Il s'agit ici d'évaluer la facilité qu'ont les enquêté à comprendre les questions et les réponses ainsi que les recommandations qui leur sont faites selon les choix. Cette phase n'est pas encore la recherche proprement dite. Cependant, le chercheur doit veiller à une représentativité de toutes les catégories d'enquêtés. Dans le cas contraire, le teste ne permettra pas d'éviter les questions sans réponse ou les défauts de compréhension du questionnaire ou encore des interprétations opposables à celles envisagées par le chercheur lors de la conception du questionnaire. Comment y parvenir alors ?

Le questionnaire a été soumis à 30 personnes. Les personnes ciblées présentent les caractéristiques exigées des groupes cibles.

« Lors du test, il faut vérifier :

1. Que les termes utilisés sont facilement compréhensibles et sans ambiguïté…
2. Que l'ordre des questions ne suscite aucune des réactions de déformation possible.
3. Que la forme des questions utilisées permet de recueillir les informations souhaitées.
4. Que le questionnaire n'est pas trop long et ne provoque pas le désintérêt ou l'agacement des personnes interrogées.
5. Qu'il n'est pas nécessaire de décomposer certaines questions, d'introduire des redondances, etc.
6. Que les textes d'introduction et de liaison sont suffisants et efficaces »[40].

Une fois que le questionnaire a été testé et que les corrections ont été faites, la rédaction définitive du questionnaire est faite, en prélude à la recherche sur le terrain.

2.2.4.2. La rédaction définitive du questionnaire

Un questionnaire ne peut être valide que lorsque le chercheur prend en compte les observations et les enseignements issus du test. Le questionnaire définitif doit répondre à un format plus ou moins classique. Il doit présenter les caractéristiques suivantes :

a. les questions, l'introduction, la conclusion et les textes de liaison sont élaborés ;

[39] Op. cite.
[40] Op. cite.

b. les questions sont classées et regroupées selon chaque rubrique avec possibilité d'introduire des redondances nécessaires ;
c. la mise en forme est finalisée de manière à éviter que le début d'une question ne finisse une page, alors que la suite est sur la page suivante. Il en est de même pour les réponses ;
d. la formulation et l'internalisation d'une phrase introductive du questionnaire au début de chaque entretien sans reprendre l'introduction du questionnaire. Dans le cas d'espèce, l'introduction est la suivante :

Je suis étudiant à l'UAC. En cycle doctoral, je dois rédiger une thèse intitulée « la marchandisation des activités parlementaires en faveur de l'école béninoise de 1991 à 2007 », sous la direction du Dr TINGBE-AZALOU A., MC. C'est justement à ce titre que j'ai porté mon choix sur vous pour échanger avec vous sur quelques aspects du sujet. Je vous rassure de la confidentialité des données et profite pour vous dire que l'entretien va durer au maximum une (1) heure.

e. la définition d'une (des) modalité(s) de collectes des formulaires de questionnaire. Généralement, le chercheur définit au moins deux modalités car les enquêtés ne sont pas disponibles de la même façon et ne manifestent pas le même engagement durant le terrain. Pour éviter que la récupération ne pose problème, le questionnaire est administré sur place.

f. la nécessité de prévoir une lettre signée du directeur faisant mention que le chercheur est effectivement en thèse et la recherche qu'il effectue entre dans le cadre de la rédaction de la thèse.

2.2.4.3. La réalisation de l'enquête

A la phase de la collecte des données sur le terrain, le chercheur doit prendre quelques précautions. Il doit :

a. éviter la rupture des formulaires sur le terrain ;
b. classer les formulaires, déjà remplis, par zone d'enquête ;
c. vérifier si l'enquêté a répondu aux questions avant de clôturer l'entretien ;
d. prendre les précautions pour qu'un entretien ne devienne collectif ;

e. contrôler ses émotions pour que l'enquêté ne conditionne pas les réponses ;
f. remercier tous les enquêtés même celui qui a refusé l'entretien car il n'était pas obligé.

2.2.5. Le déroulement de l'entretien

Dans les communes ordinaires retenues, l'administration du questionnaire est conditionné par :

- l'adhésion de l'autorité ;

Une fois présent dans la commune, l'autorité de la structure administrative identifiée est contactée. A ce dernier, le chercheur explique le sujet et le but de la recherche. Lorsqu'elle marque son accord, elle aide le chercheur à identifier, l'agent le plus gradé et le plus ancien. Avec son autorisation, ce dernier accorde un entretien de quarante-cinq (45) minutes à une (1) heure au chercheur. A cette étape, c'est l'autorité qui entre en contact avec l'agent pour la présentation. Une fois l'agent marque son accord, un cadre isolé du lieu de travail est identifié pour l'administration du questionnaire. Durant cet entretien, le chercheur négocie avec l'enquêté pour qu'il mette son portable sous silencieux. L'objectif est d'éviter que l'entretien ne soit pas perturbé par des appels téléphoniques.

Face à certaines autorités, il faut marchander son adhésion.

> *« Vous ne pouvez pas mobiliser un membre de mon personnel, surtout un jour ouvrable sans faire un geste… Je suis d'accord qu'il s'agit des recherches de votre thèse, mais à la fin vous aurez un gros salaire… Tu dois faire un choix entre nous donner un peu de tes ressources ou te rendre chez d'autres pour chercher tes informations… Il faut donner 5000 FCFA… Non ! Je vaux plus que 2000 FCFA… Bon donne 3000 FCFA et c'est ma dernière position… » (Directeur d'école primaire, 2013).*

- la disponibilité de l'agent identifié ;

De l'identification de l'agent à l'administration du questionnaire, il y a la disponibilité de ce dernier qui est importante. En effet, il est inutile de prendre en entretien un agent qui est soucieux dans la mesure où beaucoup de charges l'attendent. Autrement dit, le chercheur identifie un agent qui n'a pas d'urgence dans l'exercice de ses tâches journalières au service. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'administration du questionnaire a généralement lieu à partir de seize (16) heures. Lorsqu'au cours d'un entretien, l'enquêté doit répondre à une urgence, l'entretien est systématiquement annulé. On procède à l'identification d'un autre agent de même grade ou de grade immédiatement inférieur. De cette identification à l'entretien la procédure reste la même. A toute occasion de résistance de la part de l'autorité,

le chercheur essaie de repérer la maison de l'agent doigté. Dans ce contexte, le chercheur rend visite à l'agent le soir aux environs de vingt (20) heures. Ici deux situations sont possibles : l'agent marchande sa collaboration ou refuse de collaborer.

> *« Pourquoi vous me poursuivez jusqu'à la maison ? Mon patron a refusé… Que me voulez-vous ? Vous ne voulez pas que je garde mon emploi pour nourrir ma famille… Permettez-moi de me reposer avec ma famille… Vous êtes jeune et vous avez votre avenir à construire que de jouer les mercenaires ou les agents de renseignement des politiciens… » (Instituteur, 2013).*

En réalité, l'arène politique locale est traversée par des querelles politiques, ethniques et religieuses depuis l'avènement de la décentralisation. Les querelles se sont amplifiées depuis 2006 où les considérations ethniques et religieuses participent à la bipolarisation de l'arène politique locale.

- les contraintes d'identification d'un cadre favorable et proche du lieu de service.

L'enquêté et le chercheur s'entendent de la nécessité de sortir du cadre du travail pour l'administration du questionnaire. Une fois que l'enquêté est favorable, le chercheur propose un cadre qui se situe dans les environs du lieu de travail. Il n'est pas souvent facile pour le chercheur d'obtenir l'adhésion de l'enquêté sur la nécessité de quitter son cadre de travail pour l'entretien.

2.3. La recherche qualitative

2.3.1. Les techniques et outils de collecte des données

Dans le souci d'une triangulation, trois techniques de recherche sont identifiées. Il s'agit de :

2.3.1.1. l'observation

> « Première « technique », l'observation : que peut-on observer […], a fortiori sur le mode de l'observation participante ? On peut ici penser à un moment dans un conflit, mettant à jour une violence jusque-là latente ; à la réunion d'un comité de gestion des ressources naturelles, permettant d'observer qui est là et qui ne l'est pas, et qui parmi les présents prend la parole, de quelle manière, avec quels types de discours et quels procédés rhétoriques et argumentatifs ; aux tractations entre deux personnes autour […] » (Le Meur P-Y., 2002)

du vote d'une loi ou d'une décision de contrôle de l'action gouvernementale. Bien que l'observation participante soit, à la fois, une stratégie de recherche et une méthode unifiée (Davis, 1999 cité par Le Meur, 2002), le choix n'est pas systématique.

En effet, le choix entre l'observation directe ou non, participante ou non, dépend de deux facteurs importants : la spécificité du sujet et les caractéristiques des acteurs concernés. Si, les expériences contribuent à surmonter la première contrainte, alors il faut bien aller au-delà

pour la seconde. En réalité, plus le statut socioprofessionnel du chercheur s'écarte des caractéristiques des acteurs moins il a la chance de recourir à l'observation participante. Au parlement, il est plus facile au chercheur de passer du statut « d'observateur » à un statut « d'enquêté » (agents, stagiaires ou témoins…) pour des sujets relatifs à l'administration parlementaire. Par contre, pour apprécier les jeux de couloir et les consignes de vote lors des réunions qui précèdent une plénière, un chercheur qui n'est pas député ne peut pas faire une observation participante. Les techniques d'observation directe et indirecte apparaissent comme les seules possibilités de choix qui s'offrent. Le recours à l'observation directe concerne la plénière, tandis que l'observation indirecte permet de suivre les travaux en commission et au sein des groupes parlementaires (caractère non public des débats). Le choix de l'observation directe, lors des plénières, se justifie par son caractère public.

> « On va certes, observer des actions, des attitudes, écouter les discours mais aussi recenser, compter et encore discuter, poser des questions […] on peut les voir comme des entretiens en contexte ou des observations distantes » (Le Meur P-Y., 2002).

Autrement dit, l'observation induit l'entretien qui fait l'objet de préoccupation dans le paragraphe suivant.

2.3.1.2. l'entretien

> « L'entretien, comme le questionnaire, est une situation sociale particulière, artificielle. Le contexte de son déroulement…lieu public (lequel dans ce cas) ou domaine privé, une rencontre qui se fait au champ, au cabaret ou à la maison, la présence ou non d'autres personnes…va influer sur ce qui va s'y dire cela signifie que les « réponses » obtenues contiennent toujours mais en part variable, des éléments référentiels, renvoyant au sujet traité, par exemple un récit de vie, la narration d'un conflit […] » (Le Meur P-Y., 2002).

Olivier de Sardan a le mérite de parler d'une « négociation invisible » (Olivier de Sardan J-P. , 1995). La négociation est une arène qui met en relation deux acteurs d'intérêts généralement divergents. Le premier (le chercheur) est à la quête de l'information que détient le second (l'enquêté) grâce à son quotidien, sa culture, son statut socioprofessionnel, ou ses pratiques religieuses ou culinaires, etc. La négociation y trouve tout son sens car il (l'entretien) ne peut pas être contraignant, imposé, etc. La différence entre l'entretien scientifique et tout autre entretien (policier, judiciaire, etc.) repose sur trois principes : la négociation avec l'enquêté (selon sa disponibilité), la durée de l'entretien (conditionne la validité des informations) (Le Meur P-Y., 2002) et les outils d'enregistrement (tiennent compte du désir de l'enquêté).

Loin d'être un principe moral, il s'agit d'un principe scientifique ou d'éthique en sciences sociales, en ce sens qu'une mauvaise politique de terrain est préjudiciable pour toute recherche à l'avenir tant pour soi-même que pour autrui. Autant, le chercheur est le produit

des expériences de la pratique autant qu'aucun terrain de recherche n'est nullement « vierge ». Aussi faut-il retenir que « l'entretien diffère du questionnaire (dans sa forme la plus standardisée) en ce sens que son déroulement et son contenu ne sont pas prédéfinis » (Le Meur P-Y., 2002). Le questionnaire tout comme le guide d'entretien a le statut d'un outil de collecte de données que l'on peut classer comme découlant de la technique « entretien ». En effet, cette distinction opérée par Le Meur introduit trois postulats qui les incluent que ne les opposent :

D'abord, l'entretien se déroule par des questions à l'endroit de l'enquêté. Certes, la forme, la finalité, le fond et la structure dépendent des entretiens antérieurs et de l'expérience du chercheur. Alors que dans le questionnaire, les modifications sont strictement proscrites lors de la pratique du terrain. En d'autres termes, le chercheur se contente des questions préalablement définies.

Ensuite, un questionnaire n'est pas constitué uniquement des questions fermées ou à choix multiple. Autrement dit, la productivité qui selon Le Meur « réside dans la capacité à faire […] et à laisser […] surgir des idées, hypothèses, champs d'investigation imprévus […] » (Le Meur P-Y., 2002) se découvre dans le questionnaire surtout quand il est administré par le chercheur. C'est-à-dire que, le choix du mode de collecte de données se pose également : quand le chercheur fait le terrain par l'intermédiaire d'autres chercheurs ou « enquêteurs ».

Enfin et toujours le désir d'éviter de « violenter » les données statistiques (Olivier de Sardan J-P. , 1996), on note que l'enquêté et le chercheur sont dans une interaction qui n'est liée ni au questionnaire, ni à l'entretien. Mais comme on le soulignait plus haut, le recours à l'entretien (le guide d'entretien) peut justifier une certaine paresse de la part du chercheur.

2.3.2. Le cadre physique

Dans le souci de parvenir à une triangulation des données lors du dépouillement en vue d'une analyse objective, il a été délimité un cadre physique pour l'entretien en dehors du cadre politique de la recherche qui n'est rien d'autre que le cadre social dans lequel le questionnaire a été exploité. Dans l'incapacité de parcourir toutes les communes dans le cadre de la présente thèse un critère de délimitation du cadre physique de l'entretien est défini : « être une commune à statut particulier au Bénin ». Grâce à ce critère, les communes de Cotonou, de Parakou et de Porto-Novo ont été retenues puisqu'elles ne sont que trois depuis l'avènement de la décentralisation au Bénin. Mais pourquoi avoir opté pour de tel critère ?

Trois niveaux d'analyse se dégagent : l'objectivité de la recherche, l'investissement matériel et la configuration sociopolitique des communes retenues. D'abord, l'objectivité de la recherche est un préalable épistémologique de toutes les sciences notamment sociales. Dans **Lexique de sociologie,** Alpes Y (2007) définit l'objectivisme comme une

> « conception épistémologique selon laquelle les phénomènes sociaux doivent être saisis de l'extérieur, sans référence au sens subjectif que les acteurs sociaux confèrent à leur action… » (Alpe Y. et All., 2007).

S'inscrivant dans cette même démarche, il constate que « l'objectivité » est un concept polysémique :

- ✓ primo, elle fait référence à la connaissance collective relative à un fait social. Dans le cadre de la participation du parlement au développement du système éducatif béninois, les préoccupations des citoyens en milieu urbain ne sont pas les mêmes que dans les zones reculées. Autrement dit, l'impact des activités parlementaires en milieu urbain n'est pas de même portée qu'en milieu rural. Par exemple dans le milieu rural, le député peut impacter le système éducatif par un don de salle de classe. Par contre dans les villes, il est attendu dans la résolution des crises (les grèves) entre les partenaires sociaux et le gouvernement afin d'éviter une année blanche aux enfants. Cette situation se justifie par le fait que les parents optent généralement pour l'enseignement privé.
- ✓ secundo, elle suppose une distanciation d'ordre méthodologique entre le chercheur et le fait étudié. La nécessité d'une distanciation dépend également de la sensibilité du sujet. En effet, l'analyse du fait politique est un exercice délicat, dans la mesure où le chercheur peut à travers des analyses mettre en cause des intérêts (même dans le milieu scientifique). Autrement dit, il faut une distanciation pour éviter de prendre les opinions partisanes comme des vérités. De la même manière le chercheur doit éviter toute analyse partisane selon sa sensibilité politique.
- ✓ tertio, elle renvoie à une logique qui ne limite pas la connaissance de l'individu à la communauté en ce sens qu'une connaissance collective n'a pas de « géniteur » individuel. C'est-à-dire qu'il y a une nécessité méthodologique de procéder à la triangulation des données. Cet exercice a été effectué à trois niveaux : la recherche documentaire, la collecte des données sur le terrain et l'analyse des données qualitatives et quantitatives. Lors de la recherche documentaire, la triangulation permet de faire l'inventaire des difficultés rencontrées par d'autres chercheurs sur la question selon les spécificités du terrain d'étude. Cette démarche permet d'éviter ces

difficultés ou d'anticiper sur les stratégies de contournement. Au cours de la collecte des données, elle permet d'éviter toutes les stratégies de blocages sur le terrain. Pour y arriver, le chercheur doit s'inscrire dans une démarche de comparaison et de rapprochement des discours d'un entretien à un autre pour inviter un enquêté à approfondir tel ou tel aspect de sa réponse. A la dernière étape, qu'est l'analyse des données, le chercheur doit minimiser les discours subjectifs et partisans en rapprochant les discours. Par exemple, au sujet de la construction d'un module de trois classes à Hounsa (dans la commune de Porto-Novo), les groupes politiques en présence réclament la « paternité ».

> *« C'est le prix de notre dynamisme sur le terrain. D'ailleurs nous remercions le soutien de l'honorable Tchanou et tous ceux qui se sont réellement impliqués… Ceux d'en face ne peuvent pas revendiquer la paternité du projet. Même la population reconnait que c'est le fruit de notre engagement au côté du gouvernement… » (Sage du quartier, 2013).*

Dans l'un ou l'autre cas, il est évident que le souci d'objectivité des données doit être au cœur des recherches en sciences sociales. Et pour y arriver, il faut délimiter un cadre physique suivant les spécificités du sujet de la recherche. L'entretien étant une interaction avec la population « cible », le choix des communes à statut particulier répond à une contrainte d'investissement matériel.

Ensuite, Il est vrai que la recherche pour la thèse dure trois années, mais la portée et l'importance du cadre de la recherche doivent tenir compte des ressources humaine et matérielle surtout qu'elle n'est pas une étude collective. Toujours dans un souci d'objectivité, le chercheur doit éviter de se plonger dans un irréalisme. Il est inconcevable que le chercheur, dans le cadre d'une thèse, s'engage à parcourir les 24 circonscriptions électorales pour faire de l'entretien même s'il dispose des moyens financiers conséquents. Pour des raisons d'étiques, le chercheur ne peut pas associer d'autres chercheurs, de quelque niveau que ce soit, pour la collecte des données entrant dans la rédaction de sa thèse. Dans ce contexte, la nécessité de limiter le cadre physique de l'entretien s'impose. Mais comment délimiter ce cadre physique pour l'entretien sans que les considérations d'ordre subjectif ne supplantent pas celles qui sont objectives ? Le réalisme de la recherche contraint à restreindre le cadre physique à un strict minimum. Deux mobiles expliquent cette option :

- ✓ primo, la durée d'immersion dans ce cadre d'étude

Pour un entretien objectif, il faut une immersion (de deux semaines au moins) sur le terrain. Cette durée tient compte de deux paramètres : la langue la plus parlée dans le milieu et la durée la thèse elle-même. Si la première variable est fluctuante, la deuxième ne l'est pas. Une thèse dure trois ans et dès la première année de ce cycle l'étudiant a intérêt à élaborer un calendrier objectif (qui tient compte de ses ressources financières). Quant à la première variable, la capacité d'adaptation du chercheur doit occuper une place de choix. Moins le chercheur maîtrise les langues parlées par les populations « cibles », plus il doit durer dans son milieu d'étude. Par exemple, un chercheur qui ne comprend que le Goun passera plus de temps dans un milieu « Mina » que dans un milieu « Fon ». C'est-à-dire que la proximité entre les langues a participé également à la définition de la durée de l'immersion.

- ✓ secundo, les contraintes linguistiques

Si pour les philosophes, il suffit de penser pour exister, alors chez les sociologues c'est la communication qui est déterminante. Mais dans une communication, la langue est un outil incontournable. Dans un cadre où le chercheur ne parle pas la langue de sa population « cible », il se passe alors **La guerre des langues** (Clavet L-J. , 1987). Dans un contexte où « Le discours n'est pas seulement un message… mais aussi un produit… » (Clavet L-J., 2006), il est nécessaire pour le chercheur de s'approprier la langue de ses hôtes. Ne pouvant pas limiter la population « cible » aux élites, il est important que le chercheur tienne compte de capacité linguistique (plurilinguisme ou unilinguisme). Dans le cas présent, les limites linguistiques contraignent le chercheur à définir un cadre social où cohabitent plusieurs acteurs d'origines linguistiques différentes. A ce propos, les trois communes à statut particulier répondent bien à ce critère. Qu'il s'agisse de Cotonou, de Porto-Novo et de Parakou, on rencontre des citoyens d'origines linguistiques différentes. En réalité, le but n'est pas que la diversité linguistique que présente ces trois communes mais la chance qu'offre la diversité culturelle. Il apparaît évident qu'il se pose une question de la configuration sociopolitique des trois communes.

Enfin, le sujet, qui fait l'objet de la recherche dans le cadre de cette thèse, présente une particularité que d'autres ne présentent pas forcément. D'une circonscription électorale à une autre, le rapport entre les mandants et les élus varie. Autrement dit, il est d'un enjeu capital de choisir des communes où l'on peut rencontrer des ressortissants d'autres circonscriptions électorales. L'objectif est d'avoir sa perception du rapport entre le peuple de la circonscription et le député dans une perspective comparative avec la réalité dans la sienne (circonscription

électorale). En dehors de la commune d'Abomey Calavi, Cotonou, Parakou et Porto-Novo répondent bien à cette condition sélective et objective.

2.3.3. Le cadre temporaire de la recherche qualitative

Dans une recherche en sciences sociales, il y a deux périodes : l'approche diachronique (passé) et celle synchronique (présent). Face à l'absence des sources objectives des pratiques parlementaires depuis 1960, le cadre temporaire de la recherche porte sur les activités parlementaires de la première à la cinquième législature. Trois mobiles justifient cette démarche :

- la recomposition de l'arène politique au lendemain des élections présidentielles ;

A titre d'exemple, Au lendemain des présidentielles de 2006 l'arène politique s'est reconstituée. En marge des militants de bases du candidat (Boni Yayi au premier tour), il y a le repositionnement de la traditionnelle classe politique (Alliance Wologuèdè[41]) durant la période entre les deux tours. Au lendemain des élections législatives une nouvelle génération des politiciens voit le jour, il s'agit du groupe qu'on appellera plus tard G13. Avec cette configuration politique, la majorité parlementaire était acquise à la mouvance. Comme dans le contexte social où la réalité sociale se construit et se déconstruit, les alliances politiques ne résistent toujours pas aux aléas du temps et des enjeux. C'est à juste titre qu'il y a eu une bipolarisation de l'arène parlementaire.

- la « bipolarisation » de l'arène parlementaire de 2007 à 2011 n'a pas conduit à un véritable bouleversement de la configuration politique du parlement.

En tant qu' « un processus de regroupement des forces politiques en deux systèmes d'alliance opposés » (Dormagen J-Y. et Mouchard D. , 2007), la « bipolarisation » de l'arène parlementaire a commencé au lendemain des élections législatives et à la veille de l'élection du bureau du parlement. C'est d'ailleurs la période qui a consacré la genèse du groupe de treize députés devenus plus tard le groupe G13. La cinquième législature comme toute autre législature connait déjà à son début deux blocs, la mouvance et l'opposition parlementaire. Lorsque la majorité est contrôlée par la mouvance, la crise politique est moins perceptible. C'est justement dans ce contexte que la première année de cette législature n'est pas

[41] Le bloc constitué par le MADEP, le PSD, la RB, tous représentés respectivement aux élections par les candidats Idji Kolawolé, Bruno Amoussou et Liady Soglo.

l'expression d'une crise politique. Avec l'avènement solennel du G13, la mouvance perd le contrôle de la majorité au profit de l'opposition. C'est le début d'une bipolarisation mécanique. Cette situation dure le reste de temps de la législature. Au nombre des conséquences ; il y a le rejet des rapports du président de l'institution parlementaire et la prise des ordonnances par le président de la République pour surmonter les difficultés politiques.

Loin d'affaiblir l'image de l'institution et de coûter le mandat des députés de la législature, cette crise semble exprimer une vitalité de la démocratie béninoise. La preuve, plus de 2/3 des députés au cours de cette législature siègent encore au parlement pour le compte de la présente législature. Les quelques députés, qui ont échoué aux élections sauf Ismaël Tidjani Serpos, ont désisté au cours de la législature de leur formation de base. C'est dire qu'ils ont été sanctionnés pour leur transhumance. Qu'il s'agisse d'une sanction politique ou sociale (Carcassonne G. , 1989), c'est la finalité qui compte car comme le souligne Machiavel « la fin justifie les moyens ». Non seulement la majorité de la cinquième législature siège à la sixième législature, mais plus encore le président a conservé son fauteuil.

- depuis l'avènement de la démocratie en 1990, aucun président de l'institution n'a pu conserver son fauteuil de manière consécutive.

Déjà 23 ans de pratiques démocratiques et le parlement a connu quatre présidents en six législatures. Comme, Me Adrien Houngbedji qui a présidé deux législatures (1ère et 3ème), le Professeur Maturin K. Nago assure une deuxième fois la présidence de l'institution ; à la seule différence avec le premier qu'il préside la présente législature après avoir présidé la précédente (5ème législature). Le contrôle de la présidence de deux législatures consécutives n'est pas une fin en soi.

L'intérêt par contre, c'est le contexte dans lequel le président à conserver le « perchoir ». Dans le bureau de la 5ème législature et de la 6ème législature, le président et son deuxième questeur ont pu renouveler leur pouvoir. Des sept (7) membres qui composent le bureau, six (6) ont renouvelé leur mandat. Comme on le constate si bien, les enjeux politiques ont évolué et induit de nouvelle configuration politique au parlement. Aussi, faut-il insister sur la crise politique qui a caractérisé la 5ème législature. Depuis l'avènement de l'actuelle législature, les mêmes législateurs qui ont désapprouvé la gestion du président de l'institution se félicitent de la démarcation de ce dernier vis-à-vis de la politique gouvernementale.

La définition des techniques et outils de collectes des données, ne répond pas à un principe protocolaire, sinon elle (cette partie) perdrait toute sa validité scientifique pour verser dans un rituel. Elle rend compte de la capacité du chercheur à anticiper sur les variables dominantes ou influentes du terrain d'étude.

2.3.4. Le déroulement pratique de la recherche qualitative

2.3.4.1. Le déroulement de l'entretien

a. La prise de contact avec les enquêtés

Après le test du guide d'entretien, le chercheur a été prendre l'autorisation de recherche au niveau de l'administration communale des communes concernées. L'autorisation communale et la recommandation du directeur de thèse servent de protège et permettent d'obtenir l'adhésion des autorités et des personnes ressources. Elles ont été multipliées en plusieurs exemplaires avant la pratique même du terrain, afin d'en fournir un exemplaire aux différentes autorités politico-administratives.

Sur le terrain, le chef d'arrondissement a été identifié comme le facilitateur, dans la mesure où il mettait le chercheur en contact avec les autorités politico-administratives. Dans les quartiers/villages, le chef est le premier enquêté. Ce dernier a instruit un conseiller pour accompagner le chercheur vers les cibles. Une fois chez l'enquêté, le messager du chef du village introduit le chercheur en informant l'enquêté du but de la visite. Cette intervention sert de facilitateur pour deux motifs :

- la disponibilité de l'enquêté :

La disponibilité de l'enquêté témoigne des rapports politiques et/ou familiaux qui lient le chef et les leaders d'opinion du quartier. Autrement dit, le chef quartier a, dans sa bonne volonté, constitué un frein à la recherche. Il est peut-être conscient ou non. A titre d'exemple, un chef quartier a conditionné son assistance au seul principe de ne pas rencontrer les adversaires politiques du gouvernement. Pour échapper à ce blocage, il a fallu mettre en place une stratégie de contournement, qui consiste à négocier avec les enquêtés « indésirables » du chef quartier dans une démarche provocatrice. Dans l'un ou l'autre des cas la participation du chef quartier a contribué à réduire les résistances.

- l'observation des critères d'entretien individuel :

Un entretien individuel n'est pas un entretien collectif. Autrement dit, le chercheur doit veiller à ce que les conditions d'un entretien individuel soient respectées. Pour ce fait, il faut :

- identifier un cadre isolé dans la maison,
- éviter toute interférence de nature à orienter l'entretien,
- faire usage d'un enregistreur.

b. L'échange entre le chercheur et l'enquêté

En qualité de dialogue entre l'enquêté et le chercheur, l'entretien présente :

- **des avantages**

L'interview directe est moins coûteuse que l'administration du questionnaire, pour deux raisons : la multiplication du formulaire et la disponibilité de l'enquêté. Dans le premier cas, le chercheur doit faire face aux dépenses de multiplication du questionnaire, tandis que pour le second cas, le chercheur ne multiplie pas le guide d'entretien. Au sujet de la négociation de la disponibilité de l'enquêté, il est observé que les enquêtés conditionnent leur adhésion par des billets de banque. Dans ce contexte, le chercheur peut jouer sur le temps pour négocier la disponibilité.

Sous un autre angle, l'interview a le mérite de permettre au chercheur d'évaluer la compréhension de l'enquêté et son interprétation de telle ou telle question. Dans le cas où il se pose un problème de compréhension, le chercheur clarifie toutes les ambiguïtés afin de s'assurer que la réponse cadre avec les objectifs de la recherche. Par exemple, lors de certains entretiens, le chercheur était obligé de montrer des images de remise de kit scolaire aux enfants ou de matériels pédagogiques aux écoles. Cette démarche vise à apprécier le rôle des acteurs (le député, l'opérateur économique, le ministre, le maire, le chef de parti, etc.) présents à cette cérémonie publique.

Il permet également de réorienter une question ou une rubrique du guide d'entretien en fonction des entretiens précédents ou des réponses précédentes. De même la nature des questions (ouvertes) permet à l'enquêté d'aller dans tous les sens. Cette démarche offre de nouvelles perspectives que ni la lecture, ni l'étude exploratoire, ni le questionnaire, etc. ne permettent pas d'appréhender.

Enfin, le chercheur a la possibilité d'élargir le champ des questions ou de modifier les questions d'un entretien à un autre. Les questions sont également orientées selon les enjeux politiques en cours dans une commune, un arrondissement ou un quartier. En effet, la bipolarisation de l'arène politique nationale a fragilisé les unités administratives locales avec des conséquences sur la cohésion sociale. Autrement dit, il était parfois utile de contourner la structuration du guide d'entretien pour échapper à un blocage lié aux enjeux politiques dans un quartier.

- **les inconvénients**

Comme dans toute situation de dialogue, les interlocuteurs s'interagissent mutuellement et par conséquent l'un peut influencer l'autre. Cette influence a le mérite de ne pas être unidirectionnelle. Elle se manifeste par une bactérie de conduites physiques et émotionnelles difficiles à décrire. Seulement, l'enquêté peut déduire l'étonnement, le doute, l'hésitation, la crainte, l'incertitude, la désapprobation (notamment d'un comportement électoral) de la part du chercheur. Si le chercheur arrive à contrôler ses émotions lorsque l'enquêté est entrain de répondre à telle ou telle question, les relances constituent parfois des occasions pour l'enquêté d'apprécier l'adhésion du chercheur aux réponses qu'il apporte aux questions.

Dans un autre registre, le chercheur doit satisfaire à une exigence méthodologique : « ne pas juger la réponse de l'enquêté ». Cet exercice est difficile dans la mesure où le chercheur a défini le guide d'entretien sur la base d'un cadre théorique, lui-même mettant en évidence une littérature ou des prérequis. En d'autres termes, il est arrivé que l'enquêté constate à travers des relances que le chercheur doute ou n'est pas satisfait de sa réponse à une question. Dans ce contexte, il a été question de le rassurer en justifiant l'étonnement par la singularité de sa réponse comparativement aux réponses servies par d'autres.

2.3.4.2. Le déroulement de l'observation

Le choix d'une modalité tient compte de la nature du sujet et du statut du chercheur. Pour ce qui concerne les activités parlementaires, le chercheur ne peut faire de l'observation participante que s'il est un député. Dans le cas contraire, il a le choix entre l'observation directe, indirecte ou encore l'usage des deux. C'est justement la dernière approche qui a été retenue dans le cadre de la collecte des données pour le compte de la thèse.

L'observation directe consiste à se rendre au parlement à l'occasion des plénière afin d'observer les députés dans les travaux préparatifs, tandis que l'observation indirecte consiste

à observer les activités parlementaires par l'intermédiaire de la presse (écrite, audio et/ou visuelle) et les secrétaires de direction des groupes parlementaires, des membres du bureau. Dans les deux contextes, la priorité est d'observer le jeu de couloir entre les députés, d'une part, et les députés avec les représentants du gouvernement de l'autre part.

A l'occasion de chaque plénière le chercheur se rend au parlement deux heures plutôt. A l'arrivée, il essaie de faire la liste de présences des députés, en parcourant les bureaux des commissions, les groupes parlementaires et des membres du bureau en dehors du président (dont l'accès est difficile). Une fois le point effectué, le chercheur s'installe à la guérite pour voire l'arrivée des députés. A chaque entrée, le chercheur enregistre le député (l'appartenance politique, le groupe parlementaire et la commission d'appartenance).

Ces données permettent de faire un rapprochement entre les jeux de couloir et les enjeux politico-économiques de l'ordre du jour de la plénière. Avant l'ouverture de la plénière, des visites régulières, aux secrétaires de groupes parlementaires permettent d'appréhender les mouvements des députés au sein de l'Assemblée Nationale. Dans les déplacements des députés, l'important est de savoir :

- quel député a rendu visite à son collègue de l'autre groupe parlementaire ?

> « Au parlement, les considérations politiques ne se manifestent que dans les discours publics. Les enjeux politiques guident les tractations. Les filiations sont mises en contribution pour convaincre un député de la nécessité de soutenir tel ou tel projet ou proposition de lois. Les jeux de couloirs sont riches des surprises insoupçonnables dans l'opinion publique… » (Assistant de commission, 2013).

- quelle était la durée des échanges ?

> « Les objectifs des rencontres sont multiples. Le député peut échanger avec son collègue sur des relations politiques, des relations professionnelles, l'attitude d'un membre du gouvernement, la participation d'un collègue à un débat sur une chaîne, l'ordre du jour de la plénière, etc. La durée de l'entretien est évocatrice de la pertinence du sujet qui fait l'objet des discussions entre les deux députés… » (Secrétaire de groupe parlementaire, 2013).

- quel était le cadre des échanges ?
- qui sont ceux qui ont pris part aux échanges ?
- quel est le lien politique entre les députés qui se visitent ?
- quel est le lien avec l'ordre du jour ?

La collecte et l'analyse rapide de ces informations permettent d'envisager l'issu de la plénière. Lors de la plénière, le chercheur s'intéresse à deux variables :

La conduite des débats est assurée par le président de séance. D'abord, le président de séance rend compte de la portée du sujet à l'ordre du jour. Il en est de même pour la conduite des débats lors de la plénière. Le chercheur s'intéresse à :

- la police des débats : le président de séance permet-il aux députés de s'exprimer librement ou joue-t-il le rôle de coordonnateur de débats ? Est-il favorable à toutes les observations des députés, surtout celles orientées vers une suspension ou un ajournement ou encore la mise en vote d'une proposition ? Est-il décontracté ou a-t-il les mines serrées ?
- le temps de parole : au parlement, le temps de parole est géré par un feu tricolore. Mais selon l'importance ou la portée politique du sujet, le président veille au respect du temps de parole.

> « Quand les choses s'annoncent difficile, le président est « sérieux » dans son regard. Il fait respecter le temps de parole… Il n'est pas favorable aux propositions de nature à faire durer le débat inutilement et il le faut par moment… » (Huissier au parlement, 2013).

Outre la conduite des débats, le chercheur s'intéresse aux députés :

- qui prend la parole ? Tous les députés ne prennent pas la parole lors d'une plénière.
- à quel moment a-t-il choisi de parler ? Certains députés prennent la parole comme pour répondre à leur collègue au lieu de se prononcer sur l'ordre du jour. Ainsi, un député qui n'avait pas décidé de participer au débat réclame la parole une fois la liste vidée.
- quel est le contenu du message ? Il s'agit de voir si le député s'est intéressé au sujet ou s'est contenté de féliciter le gouvernement ou de le critiquer afin de désavouer son collègue.

> « Le gouvernement fait beaucoup d'efforts… même les aveugles ont vu, les sourds ont entendus et on ne peut pas forcer une personne normale de ne pas voir s'il a choisi d'être ainsi. Je voterai cette loi et j'invite mes collègues patriotes à faire autant pour le bien être de notre peuple… » (député de la 4ème législature).

Les modalités de vote : du vote à la main levée au vote secret, les enjeux politiques de l'ordre du jour sont d'ordres fondamentaux. Le vote secret permet de dissimiler le choix. Dans ce contexte l'enjeu et l'issu du vote sont déterminants dans la lecture des dynamiques politiques entre les députés d'une part et ceux-ci avec les leaders politiques de l'autre.

2.4. L’échantillonnage

Cet exercice d’identification de la population « cible » dans le cadre de la recherche sur le terrain suppose une connaissance préalable de la population « mère ». La définition de la population « mère » n’est pas un simple exercice contrairement à ce que pourrait penser bon nombre de profanes de la recherche en « sciences de l’homme et de la société » (A. Tingbé-Azalou). Deux raisons justifient cette situation : l’élaboration des critères d’identification de la population « mère » d’une part et l’appropriation de toutes les composantes de la population « mère » au risque de banaliser ou de surestimer une catégorie au détriment d’une autre. Au parlement, pour ce qui nous concerne ici, il y a deux composantes dans la population « mère » : le personnel administratif et les députés.

2.4.1. Le personnel administratif

Le parlement est divisé en deux catégories : l’administration parlementaire et l’Hémicycle. La première est constituée des agents de la fonction publique et ceux recrutés directement par le parlement. Le tableau I rend compte de l’organisation politico-administrative de l’administration parlementaire. Le personnel administratif du parlement est reparti en trois directions : la direction des services législatifs, la direction de la questure et la direction d’appui.

Tableau I: L'organisation politico-administrative du service parlementaire

Les directions	La fonction	Les services concernés	Les Critères de constitution
La direction des services législatifs	• Assistance en commission • Communication publique • Promotion du parlement	• SSQTR • SCRBCP • SDA • SC	• Au moins 10 ans d'expériences professionnelles au parlement, • Servir dans les services en relation soit avec le public ou les parlementaires, • Avoir changé de fonction d'une législature à une autre
La direction de la questure	• Conception et exécution du budget • Gestion de la carrière des députés • Gestion des biens matériels et immatériels	• SPS • SME • SC • SF • SRH • SP	
La direction d'appui	Renforcement de la capacité des activités parlementaires	• UNACEB • CAPAN	10 ans d'expériences dans lesdites directions

Source : Guide du député, 1996.

La lecture du tableau permet de dégager trois grandes observations :

- tous les services de l'administration parlementaire ne sont pas impliqués dans la recherche :

La cible dans le cadre d'une recherche n'est pas une donnée systématique, au contraire, elle varie selon le sujet, le type de la recherche et les objectifs poursuivis par le chercheur. Primo, le sujet tel que conçu suppose une certaine expérience au sein de l'institution parlementaire en dépit de quoi les données manquent de pertinence. Secundo, la nature de la recherche occupe une place de choix. D'une recherche fondamentale à un sondage ou un diagnostic organisationnel, la cible d'enquête n'est pas la même. Tertio, les objectifs spécifiques de la

recherche contribuent essentiellement dans la constitution de l'échantillon. En effet, une corrélation entre les objectifs de la recherche et les groupes cibles est expressive.

- tout le personnel parlementaire n'est pas concerné par cette recherche :

Au titre du personnel parlementaire, on compte : les agents de sécurité, d'entretien, les secrétaires de direction, bref un ensemble de corps professionnel qui n'entretient pas le rapport avec la réalité parlementaire. A titre d'exemple, le simple secrétaire de direction, du service courrier du secrétariat administratif parlementaire n'a pas le même rapport avec la réalité parlementaire comparativement à un secrétaire de groupe parlementaire ou un assistant de commission. De la même façon, un agent de la direction de la questure ne peut pas renseigner sur les jeux de couloirs lors d'une session capitale. Ce dernier ne peut apprécier que le coût d'une session ou d'une plénière.

En effet, la technique d'échantillonnage de choix raisonné a permis d'identifier le personnel administratif qui fait l'objet d'entretien. Le questionnaire a été adressé aux assistants de commission, aux secrétaires de groupe parlementaire et au personnel du service questions et débats parlementaires d'une part et séance des bureaux et de la conférence des présidents d'autre part. Une fois que cette liste est épuisée, d'autres critères de choix ont été identifiés :

- ancienneté et fonctions occupées dans l'administration parlementaire ces cinq dernières années.
- être expert en service à la CAPAN et à l'UNACEB ces cinq dernières années.

Tableau II: La catégorisation des objectifs de la recherche par catégorie d'acteurs

Les directions concernées	Objectifs
La direction des services législatifs	- Communication, - Prestataires /demandeurs, - Système législatif, - Système gouvernance, etc.
La direction d'appui	- Rôle/financement, - Objectifs, - Lecture du comportement des députés, etc.

Source : Guide du député, 1996.

- le personnel visé doit avoir servi au cours de ces cinq dernières années dans les services proches des travaux à l'Hémicycle.

Au parlement, comme dans toutes les administrations publiques, le personnel se renouvelle[42] chaque année selon le principe du service public. Autrement dit, il faut être attentif au risque de travailler avec des agents qui ont une faible connaissance de la pratique parlementaire. Dans ce contexte, l'agent fait de son opinion la réalité. Cette situation est due à un système politique qui tend à étouffer les citoyens. Aussi peut-on apprécier un système, si l'on n'a pas la chance de l'observer de près sous deux responsables au moins. C'est dire qu'une seule législature ne suffit pas pour rendre compte des pratiques parlementaires surtout lorsqu'il s'agit d'identifier son rôle dans l'amélioration du service éducatif. A ce titre, un premier critère est déterminé : avoir fait au minimum, dix ans de service dans l'administration parlementaire. Autrement dit, cet agent a servi deux législatures au moins[43]. Deux motifs justifient cette option :

- les activités parlementaires sont généralement, l'objet des débats politiques au point où, il faut observer sur une période relativement longue, un fait ou un comportement parlementaire avant de parvenir à une conclusion. C'est-à-dire que la lecture d'un fait au parlement ne doit pas occulter des groupes politiques en présence et les enjeux qui sont les leurs. L'absence du président de l'Assemblée nationale peut faire l'objet de nombreux débats alors que dans le même contexte et au cours d'une autre législature elle passe inaperçue.
- le béninois, d'une législature à une autre, connaît un renouvellement qui complique la lecture des activités parlementaires. En effet, le personnel administratif (parlementaire) qui traverse plusieurs législatures a plus d'expérience dans la lecture des activités parlementaires. C'est-à-dire que les élections législatives constituent un moyen de censure de la part des chefs de partis et des citoyens. Cela suppose que les citoyens se prononcent sur la participation du parlement à l'amélioration de la qualité du système éducatif.

Dans ce contexte, l'expérience devient un critère déterminant pour le choix des interlocuteurs. Avec trois mandats, la certitude que les groupes parlementaires, les commissions et le bureau ne seront constitués ni des mêmes personnes, ni des mêmes formations, est garantie.

[42] Les plus âgés partent à la retraite et les plus jeunes sont à leur début. D'autres encore sont affectés ailleurs ou viennent fraichement à l'Hémicycle.

[43] Depuis 1990, aucun président de l'A.N. n'a jamais fait trois mandats.

Autrement dit, les secrétaires des groupes parlementaires, observent les dynamiques liées aux intérêts défendus par les différents acteurs.

2.4.2. Les députés

Il y a deux catégories de députés qui constituent la population mère : les responsables des organes « fonctionnels » du parlement (groupe parlementaire, commission et bureau) et le simple député. Dans le premier cas, le choix est systématique, alors que dans le deuxième cas, il faut identifier des critères de sélection (échantillonnage par choix raisonné). Trois critères s'imposent : l'expérience professionnelle, politique et législative.

- l'expérience professionnelle renvoie au secteur d'activité du député en dehors de sa carrière politique. Un député du secteur libéral comparativement à celui qui fut fonctionnaire ne conçoit pas de la même façon le service public. De la même façon celui qui a été un fonctionnaire international ne peut pas concevoir le service public tout comme un opérateur économique devenu député.
- l'expérience politique fait référence au parcours politique du député. Un ancien ministre ou un ancien maire ne peut pas concevoir les activités parlementaires comme un député qui est à sa première expérience. Il en est de même pour un député qui siège au parlement depuis la troisième législature, par exemple. Un ancien directeur de la Société Béninoise de l'Energie Electrique (SBEE) ne peut pas concevoir le service public de la même façon qu'un ancien secrétaire de ministère ou un directeur de cabinet, etc. Autrement dit, les anciens ministres, directeurs de société, etc. sont privilégiés que le simple député.
- enfin, il y a l'expérience législative qui consiste à choisir les députés selon leurs expériences au parlement. On privilégie un député qui est à la deuxième ou troisième expérience, surtout quand entre deux expériences il a raté une législature, comparativement à celui qui n'a jamais raté une législature. De la même manière, la participation du député aux travaux en plénière et même en commission est un critère de choix (raisonné) déterminant. S'il est vrai que le député est un homme politique, il n'en demeure pas moins que le politique ne peut pas se passer des aspects techniques des dossiers qui font l'objet des débats en plénières.

2.4.3. Les acteurs sociaux

Le choix des communes a été opéré par la technique d'échantillonnage de choix raisonné. Ainsi, à partir des résultats de la CENA aux dernières élections législatives et communales,

une commune a été choisie par circonscription électorale. Dans les circonscriptions de numéro d'ordre impair (1er, 3e, 5e, 7e, 9e, 11e, 13e, 15e, 17e, 19e, 21e et 23e.), la commune qui a connu une faible participation des citoyens a été ciblée. Par contre, dans les circonscriptions électorales de numéro d'ordre pair (2e, 4e, 6e, 8e, 10e, 12e, 14e, 16e, 18e, 20e, 22e et 24e.), la commune, où le député et le conseil communal (dans sa majorité) sont de la même formation politique aux élections est retenue.

Dans toutes les circonscriptions où nous avons deux communes qui répondent à l'un ou l'autre des critères, le deuxième critère est d'office retenu pour éliminer l'une des communes. Si ce dernier critère ne permet pas d'éliminer l'une des communes, alors on a recourt à la technique d'échantillonnage dite de « hasard simple » qui consiste à tirer au sort une des communes.

Une fois que la commune est identifiée, on choisit au hasard trois écoles et trois administrations locales de l'état civil (le chef-lieu des arrondissements ou un tribunal). Dans ces différentes institutions politico-administratives et sociojuridiques, le fonctionnaire le plus ancien ou le plus gradé en service à notre passage est retenu pour l'administration du questionnaire pendant une heure trente minutes (1h 30 mn) environs. Toute tentative de report donne lieu à une élimination systématique au profit d'un autre choix (une autre institution la plus proche). Après avoir épuisé cette liste, on s'intéresse à trois présidents de jeunes et trois responsables locaux des partis représentés grâce à la technique de boule de neige. Elle consiste à demander, à toute personne rencontrée, des informations relatives aux présidents des jeunes. Le choix du quartier est fait par le couplage des techniques d'échantillonnages par grappe et de hasard simple, la priorité n'étant pas le quartier. Dans chacune des trois communes à statut particulier, le choix a été porté sur cinq (5) enquêtés dans les catégories suivantes :

- les membres APE ;
- les élus locaux ;
- les responsables locaux des partis politiques ;
- les présidents des jeunes.

Le choix repose sur la technique boule de neige, dans la mesure où c'est un simple informateur qui servait de guide.

Tableau III: Le tableau récapitulatif des communes visitées ainsi que les critères de choix

Circonscription Electorale	Commune retenue	Critère (s) retenu (s)
C1	Malanville	75,56% et FCBE
C2	Gogounou	77,44% et FCBE
C3	Matérie	75,51%
C4	Pehunco	77,89% et FCBE
C5	Toffo	70,90%
C6	Abomey-Calavi	FCBE
C7	Kalalé	76,75%
C8	Parakou	Commune à statut particulier
C9	Savalou	61,63%
C10	Savè	64,91% et FCBE
C11	Klouékanmè	73,69%
C12	Dogbo	73,62% et ADD
C13	Toviklin	74,67%
C14	Ouaké	13,70% et FCBE
C15-C16	Du quatrième au huitième arrondissement de Cotonou (commune à statut particulier)	
C17	Grand-Popo	77,17%
C18	Houéyogbé	FCBE
C19	Porto-Novo	Commune à statut particulier
C20	Avrankou	13,64% et PRD

C21	Adja-Ouèrè	64,98%
C22	Kétou	ADD
C23	Bohicon	16,22%
C24	Covè	68,94% et FCBE

Source : données électorales à la CENA

2.5. Le dépouillement et le traitement des questionnaires

A la différence du guide d'entretien, le questionnaire a le mérite de contenir les réponses des enquêtés dans une marge qui facilite le dépouillement et l'analyse des données. Qu'il soit dans sa forme manuelle ou électronique, le questionnaire à une structuration qui permet d'établir l'interdépendance entre les questions et d'anticiper l'interprétation des données en partant des tendances. Que le chercheur l'administre directement ou le confie à un enquêteur ou encore l'auto-administre par l'enquêté, les données statistiques permettent d'établir les liens entre les questions. Pour parvenir à l'analyse des données statistiques, il faut d'abord dépouiller les formulaires remplis sur le terrain de la recherche. En quoi consiste alors le dépouillement ?

2.5.1. La technique de dépouillement du questionnaire

Au sujet des questions ouvertes, le chercheur traite d'abord ces questions si le questionnaire en contenait. Le traitement consiste à procéder à une catégorisation des contenus après une analyse des réponses de chaque enquêté. Dans le cadre de la présente thèse, chacun des deux questionnaires ne regorge qu'une seule question ouverte.

Pour ce qui est des questions fermées, deux démarches s'imposent : le traitement par simple comptage des réponses et le traitement dans une logique de corrélation.

Par exemple :

A la question Q 202, du premier questionnaire, intitulée « Si oui, en quoi participe-t-il au développement de l'école ? » ; le tableau statistique ci-dessous est établi :

Tableau IV: L'exemple de dépouillement par un simple comptage

Modalités	Législation	Contre-poids	Visite	Médiation	Assistance sociale
Effectifs					

Source : données du terrain, 2013.

L'interprétation de ce tableau est une lecture simple ou par comptage. Pour une lecture de corrélation entre deux variables, le chercheur opte pour un tableau à double entrée lors du dépouillement. A titre illustratif, on a le tableau statistique ci-dessous :

Tableau V: L'exemple de dépouillement en vue d'une analyse de corrélation entre deux variables

	Législation	Contre poids	Représentativité politique	Médiation	Assistance sociale	Total
Elite politique	20	19	34	16	11	100
Analphabète	14	13	21	33	19	100
Fonctionnaire	23	24	22	18	13	100
Secteur libéral	17	20	25	23	15	100

Source : données du terrain, 2013.

Ce deuxième tableau permet de créer une corrélation entre le niveau d'instruction et la perception que l'enquêté a du mécanisme d'intervention du parlement en faveur de l'école béninoise.

2.5.2. La pratique du dépouillement manuel

Pour une thèse dont la taille de la population enquêtée est de 260 personnes, le chercheur n'avait véritablement pas besoin de procéder à un traitement informatique des données. En effet, le traitement manuel est approprié pour une recherche de petit nombre. Dans ce contexte, une grille de dépouillement a été élaborée afin de permettre le comptage des réponses sans erreurs. Cette grille se présente comme suit :

Tableau VI: L'exemple d'une fiche de dépouillement manuel du questionnaire

	Les codes de modalités (allant de 1 à 100, avec pour 100 la modalité « Autres (à préciser) »					
N° de la question	1	2	3	4	5	Sans réponse
Effectifs						

Source : données du terrain, 2013.

L'exercice consiste à prendre chaque formulaire et à le parcourir de la première question à la dernière en cochant la réponse apportée par l'enquêté à chaque étape. Une fois cette étape achevée, le chercheur passe maintenant au traitement des données statistiques. Mais comment y arriver ?

2.5.3. Traitement des données

a. Tri à plat

Il s'agit des données statistiques relatives à chaque question du questionnaire. C'est un simple dénombrement des réponses. Le traitement consiste à faire la lecture des données statistiques relatives à chaque modalité de réponses.

Exemple :

Tableau VII: L'exemple d'un tableau statistique à une seule variable

Caractéristiques	Continuité	Accessibilité	Disponibilité	Total
Fréquences (%)	23	58	19	100

Source : données du terrain, 2013.

À la lecture du tableau, on retient que :

- 23% des enquêtés pensent que le parlement intervient dans la continuité du service éducatif ;
- 58% des enquêtés pensent que les législateurs investissent dans l'accessibilité du service éducatif ;
- 19% des enquêtés déclarent que les députés se préoccupent sur la disponibilité du service éducatif.

Cette interprétation du tableau n'est pas encore l'analyse des données. Il s'agit plutôt d'un traitement des données. C'est-à-dire que le chercheur présente les grandes tendances.

b. Tri croisé

L'interprétation ou la lecture croisée se fait à partir des tableaux à double entrée. Le comptage n'est pas simple, comme pour la rubrique précédente. Le comptage combine deux ou plusieurs variables.

Exemple :

Tableau VIII: L'exemple d'un tableau statistique à deux variables

Investissement	Privé	CP	Leader	O E
Mouvance	31	41	21	37
Opposition	81	79	87	77
Moyenne	56	60	54	57

Source : données du terrain, 2013.

La lecture est aussi simple que la précédente. Il s'agit simplement de rapprocher les modalités entre elles. Ainsi du tableau ci-dessus, on peut retenir :

- 31% des députés qui investissent leurs propres ressources sont de la mouvance, contre 81% des députés de l'opposition ;
- 79% des députés de l'opposition impactent le système éducatif par l'intermédiaire du chef du parti, contre 41% de ceux de la mouvance ;
- 87% des députés de l'opposition impactent le système éducatif par l'entremise d'un leader politique, contre 21% des députés de la mouvance ;
- 77% des députés de l'opposition investissent dans le domaine de l'éducation par l'intermédiaire d'un opérateur économique contre 37% des députés de la mouvance.

Cette lecture est une interprétation des données. Elle a le mérite, comparativement à l'exemple précédent, d'établir une corrélation entre les modalités.

2.5.4. L'exploitation des résultats (l'analyse et commentaires des résultats)

Une fois que l'interprétation des données est effectuée, le chercheur peut maintenant passer à l'exploitation des résultats. Le chercheur est libre de présenter les résultats sous forme de tableaux et/ou de graphiques. Il s'agit d'une démarche qui permet de mettre en évidence les

résultats du terrain. Dans la présente thèse, l'option des graphiques est apparue plus illustrative que de cumuler les deux ou de faire recours aux tableaux. En effet, le choix des graphiques répond à la fonction de l'image dans notre société et en Sociologie/Anthropologie. En partant du graphique, le chercheur fait une interprétation et un commentaire. Le commentaire consiste à recourir à la documentation pour effectuer une comparaison entre les données empiriques et les observations faites par d'autres auteurs sur le sujet de la recherche. Autrement dit, le chercheur :

- met en évidence les statistiques ;
- fait une interprétation des chiffres ;
- procède à un commentaire ;
- et rédige le rapport sur la question.

2.5.5. **Le traitement des données qualitatives**

> « L'analyse des données qualitatives est souvent plus intuitive et moins systématique que lorsqu'il s'agit des données quantitatives mais ce n'est pas pour autant qu'on doit sacrifier la rigueur auquel tout chercheur est tenu »[44].

La rigueur à laquelle le chercheur est contraint est répartie en trois catégories (étape).

a. La première étape

D'abord, le chercheur de retour du terrain, organise les données qualitatives. Cette organisation passe par la transcription des entretiens et la mise au propre des notes prises sur le terrain. Dans le cadre de la présente thèse, la transcription a concerné les entretiens réalisés à Porto-Novo, Cotonou, Parakou et à l'Assemblée Nationale. La mise au propre des notes a consisté à recopier les réponses des enquêtés aux questions ouvertes contenues dans les questionnaires.

Ensuite, il a été question de classer les réponses par rubrique et selon chaque enquêté. Cette démarche a le mérite de présenter par rubrique un catalogue de réponses de tous les enquêtés et par conséquent, la consultation devient facile. Aussi permet-elle de catégoriser les tendances à l'intérieur de chaque catalogue de telle sorte que lors de la rédaction de la thèse le chercheur n'a pas de difficulté pour choisir les verbatim.

Enfin, il faut à présent parcourir la base de données pour avoir une idée globale des résultats.

[44] ute.umh.ac.be/methodes/partie4.htm, consulté le 14 juillet 2014 à 15 heures 07mn.

« Sur la base du matériel organisé, il est important que le chercheur « passe à travers » l'ensemble de ses données pour s'en faire une idée globale sans trop d'à priori par rapport à ce qu'il va y trouver. Cela lui permet de donner du sens aux données et de préparer l'étape suivante où il sera amené à organiser systématiquement ses données en fonction d'un nombre fini de catégories »[45].

b. La deuxième étape

« La deuxième étape concerne le processus de codage des données où il s'agira d'organiser le matériel en segments appelés unités de codage avant de donner du sens à ces unités en les rattachant à une catégorie particulière du système de codage. Ce processus souvent désigné par l'expression « analyse de contenu » consiste selon l'Écuyer (1990) à classer les éléments du matériel analysé de manière à permettre au chercheur de mieux en connaître les caractéristiques et la signification. Celui-ci se déroule en deux temps : la segmentation pour dégager les unités de sens, puis le classement en fonction de catégories explicites et clairement décrites.

Le choix de l'unité de codage est une étape importante du processus de traitement des données qualitatives en ce sens qu'elle déterminera la granularité de l'analyse et orientera l'interprétation des éléments de contenu qui seront analysés. Deux approches sont envisageables à ce niveau soit se référer à des critères de forme (mot, phrase, paragraphe, message…) soit se fonder sur le sens en définissant des unités de sens par référence à la signification donnée aux éléments de contenu (l'idée, l'acte de parole). La première approche permet une segmentation fiable du document à analyser alors que la seconde offre plus de souplesse et prépare le codage en fonction des catégories sémantiques qui interviendront par la suite. Rourke (2001), pour sa part, propose de combiner les deux approches en tirant parti de la rigueur de la segmentation formelle et de la richesse de la segmentation sémantique »[46].

Pour le compte de la présente thèse, le chercheur avait le choix entre un système de codage préconstitué et un système de codage élaboré pour la circonstance. Dans le premier cas, le recours à la littérature a permis de faire l'inventaire des systèmes existants. Cependant, la particularité du sujet et du cadre de la recherche constitue un élément déterminant dans le choix. En réalité, la littérature sur la pratique parlementaire, en Afrique et au Bénin en particulier, est limitée et de ce point de vue ne favorise pas un choix raisonnable de la part du chercheur. Aussi faudra-t-il noter que la plupart de la littérature disponible est un rapport d'évaluation. Autrement dit, les informations méthodologiques disponibles sont relatives à la démarche quantitative. A l'opposé, il y a la possibilité d'élaborer un système de codage spécifique. Le chercheur doit prendre des précautions pour ne pas se déconnecter du sujet. Trois conditions président la définition du système de codage : le sujet, les objectifs de la recherche et le modèle d'analyse.

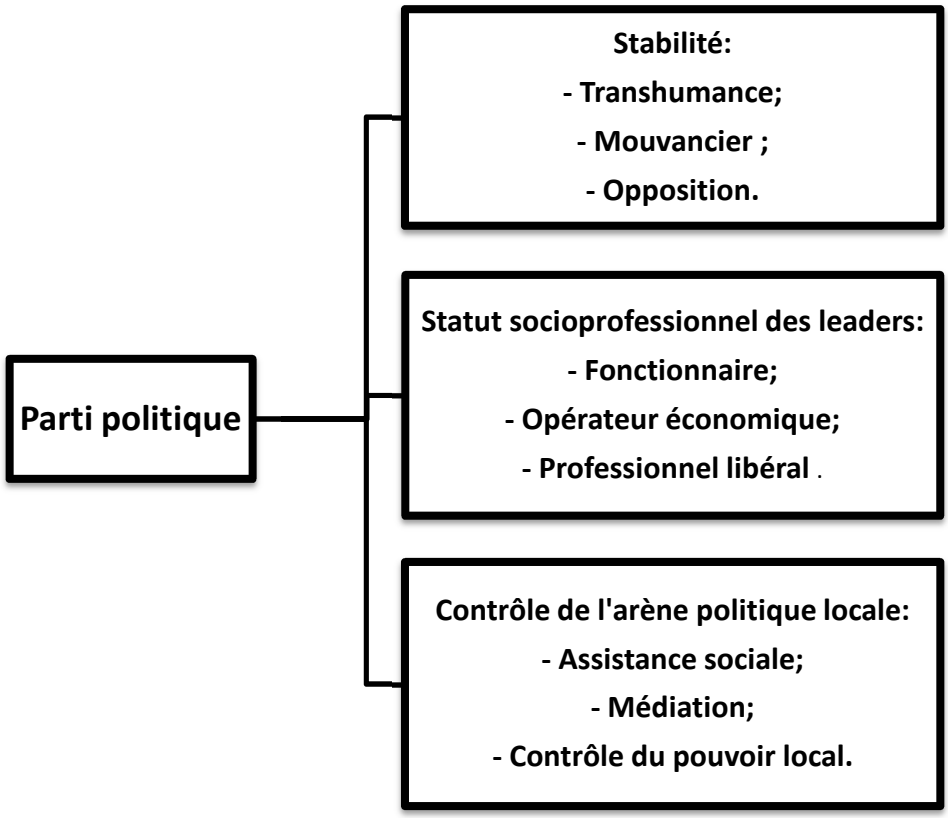
La définition de la grille de codage, en prélude de l'analyse qualitative, revient à concevoir un système de codage au fur et à mesure que le chercheur évolue dans le dépouillement. C'est-à-

[45] Op. cite.
[46] Op. cite.

dire que, le système de codage est construit progressivement au même rythme que le chercheur évolue dans la lecture des données qualitatives. L'exercice consiste à créer des catégories selon les tendances. Dans cette démarche, le chercheur ne doit pas perdre de vue la cohérence entre les catégories.

Exemple :

Graphique 1: l'exemple d'un système de codage des données qualitatives



Source : F. GANDONOU, 2014.

> « Après avoir épuisé une partie significative du corpus, il est judicieux de revenir sur les catégories, de revoir leur définition et leur organisation, avant d'appliquer la grille à l'ensemble des données recueillies. Si on veut être rigoureux, il est important de faire en sorte que les catégories soient, dans toute la mesure du possible, mutuellement exclusives de sorte qu'un élément du corpus puisse sans ambiguïté être placé dans une et une seule catégorie. Lorsque ce n'est pas le cas, on peut soit revoir son système de classification soit s'interroger sur les unités de sens choisies en se demandant s'il n'y a pas lieu de les revoir ou d'adopter des unités plus petites »[47].

[47] Op. cite.

c. La troisième étape

La facilité à conduire cette étape dépend de la sérénité avec laquelle le chercheur à passer l'étape précédente. Une fois que la catégorisation a été effectuée, il a été question d'inscrire chaque discours selon la catégorie correspondante. Ce travail est délicat, en ce sens qu'il remet en cause l'analyse des données s'il est mal conduit pour diverses raisons. Il s'agit plus d'un travail analytique que d'une simple classification des discours comme le simple comptage lors du dépouillement d'un questionnaire. Cette étape a le mérite de préparer la synthèse des résultats du terrain.

La validité scientifique de cette étape repose également sur la démarche de la recherche sur le terrain. En effet, l'ambiguïté ou la confusion d'un discours remet en cause la qualité scientifique de cette étape. Autrement dit, le chercheur doit être présent lors de l'entretien avec un enquêté. Il n'est pas impossible qu'on note alors qu'on a un enregistreur. Aussi, il est pratique de réécouter les enregistrements les soirs du retour du terrain (au moment où on est encore dans la commune). L'avantage de cette démarche est de pouvoir retourner vers l'enquêté pour reprendre un aspect de l'entretien. Pour s'assurer que les transcriptions rendent compte fidèlement des enregistrements, elles ont été effectuées à trois reprises : le soir de retour du terrain, la semaine qui suit la clôture de la recherche dans l'une des trois communes et à la clôture définitive de la recherche qualitative. La lecture des trois transcriptions par enquêté a permis de choisir la plus proche du contenu de l'enregistrement.

A présent, le chercheur peut passer à l'analyse des données en procédant à la triangulation des informations. L'avantage de la triangulation est le rapprochement de plusieurs sources, afin de dégager les similitudes, les différences, etc. Aussi permet-elle d'élargir le champ d'interprétations et d'assurer une validité aux conclusions en se basant sur des auteurs ayant étudiés le phénomène.

CHAPITRE III : LE CHAMP D'INVESTIGATION ET LE CADRE ANALYTIQUE

3.1. La généralité sur les pratiques politiques au Bénin

3.1.1. La pratique législative et élective au Bénin

3.1.1.1.L'expérience législative et élective entre 1945 et 1947

La pratique électorale et législative, dans la République du Bénin, remonte en 1945. Grâce à trois décrets publiés respectivement en août et en septembre 1945,

> « le gouvernement provisoire fixe à soixante-trois le nombre de députés pour l'outre-mer sur un total de cinq cent vingt-deux. Le double collège est généralisé, le premier regroupant les citoyens français et le second les sujets de l'Empire colonial français. Le scrutin est uninominal à deux tours, le Dahomey et le Togo forment une seule circonscription qui obtient deux sièges » (Malet P., 2009).

Ainsi, à l'issu du premier tour des élections du 21 octobre 1945,

> « Sourou Migan Apithy, le candidat des Comités électoraux, remporte le siège du second collège en arrivant largement en tête devant sept candidats. Le siège au premier collège sera aussi remporté par un candidat des Comités électoraux, le révérend-père Francis Aupiais, élu lors du second tour le 4 novembre. Mais cette victoire des Comités électoraux, présentant un front uni face aux échéances électorales à venir, n'a été possible qu'en évitant d'afficher une orientation politique claire. Ainsi, Apithy s'inscrit dans le groupe de la Section française de l'Internationale Ouvrière (SFIO) au Palais Bourbon, alors qu'Aupiais s'inscrit au Mouvement Républicain Populaire (MRP). Le décès de ce dernier, dans la nuit du 14 au 15 décembre, entraîne une élection partielle le 10 février 1946. Seul candidat, le révérend-père Jacques Bertho est élu au premier collège et s'inscrit à son tour au MRP. La Constituante abolit le travail obligatoire le 11 avril (Loi Houphouët-Boigny), étend le code pénal métropolitain aux colonies le 30 avril et accorde le 7 mai la citoyenneté française « à tous les ressortissants des territoires d'outre-mer sans qu'il soit porté atteinte au statut personnel » (Loi Lamine Guèye). Mais le référendum du 5 mai, dont le vote a été limité au premier collège, est rejeté ». (Op. cite).

Autrement dit, le peuple béninois a participé à la mise en place du cadre législatif qui organise la vie des colonies françaises. Cette participation est bidimensionnelle : la désignation de leur représentant grâce à un processus électoral et le soutien du « fils du terroir » contre celui du Togo. Dans l'un ou l'autre des cas, le mérite des représentants reste la qualité des lois et leur importance pour les peuples sous domination coloniale. Pour preuve à moins d'un an de leur élection, l'Assemblée constituante a voté l'abolition du travail obligatoire et étend le code pénal métropolitain aux citoyens des territoires colonisés.

> « Une nouvelle élection législative est organisée le 2 juin. Sourou Migan Apithy et Jacques Bertho sont, dès le premier tour, élus députés. Le 13 octobre 1946, la

> constitution de la Quatrième République est adoptée par référendum, encore limité au premier collège.
>
> Localement, les structures politiques s'organisent et les premières oppositions commencent à voir le jour. Au niveau fédéral, l'année 1946 est marquée par le congrès fondateur du Rassemblement Démocratique Africain (RDA) à Bamako (Soudan français, actuel Mali). Sourou Migan Apithy, Emile Derlin Zinsou et Louis Ignacio-Pinto forment la délégation du Dahomey. Apithy est élu vice-président du nouveau parti et signe le manifeste, alors que Pinto est élu président de la Commission de politique générale. Mais, Zinsou refuse le poste de secrétaire général mettant en cause l'affiliation du RDA au Parti Communiste Français (PCF), seul parti métropolitain invité à Bamako. Si la position de Zinsou est soutenue par la majorité des membres du Comité directeur des Comités électoraux, l'importance prise par Apithy, qui est élu à la première législature de la Quatrième République le 10 novembre, limite les moyens de pressions à son encontre. D'autant que les Comités électoraux ont perdu le monopole de l'espace politique dahoméen avec le départ de certains de ses membres et la création le 7 décembre du Bloc Populaire Africain (BPA) mené par Emile Poisson et Justin Ahomadégbé.
>
> Juste avant les élections au Conseil général, les Comités électoraux se transforment en un parti politique qui prend le nom d'Union Progressiste Dahoméenne (UPD). Très bien implantée, l'UPD obtient la majorité des sièges au Conseil général du Dahomey le 15 novembre1946. Une série d'élections, tout au long de l'année 1947, permet la désignation par le Conseil général des représentants du Dahomey au Conseil de la République, au Grand conseil de l'AOF et à l'Assemblée de l'Union française. En janvier, Emile Poisson (BPA) pour le premier collège et Louis-Ignacio Pinto (UPD) pour le second collège sont élus conseillers de la République. Puis en septembre, c'est l'élection de Sourou Migan Apithy (UPD), de Justin Ahomadégbé (BPA), de Pierre Bartoli (UPD), d'Hubert Maga (UPD) et de Gaston Nègre (UPD) au Grand conseil de l'AOF. Enfin, en novembre, deux membres de l'UPD, Emile Derlin Zinsou et Paul Hazoumé, sont élus à l'Assemblée de l'Union française » (Op. cite).

L'expérience parlementaire à cette époque met également en évidence les jeux de positionnement politique entre les élites. Les divergences de positionnement vont favoriser l'émergence des partis politiques et les rapports de force au niveau de l'arène politique locale. Désormais, le candidat béninois s'inscrit dans un marché concurrentiel avec ses concitoyens, contrairement à la première expérience. Autrement dit, la bipolarisation de l'arène politique locale n'est pas née avec l'avènement de la démocratie au Bénin. Au contraire, elle a vu le jour avec la volonté des élites de bénéficier des privilèges relatif à l'exercice d'un mandat électif.

3.1.1.2.Les pratiques politiques et électorales entre 1948-1952

> « La vie politique dahoméenne est rythmée par les sessions du Conseil général et par les échéances électorales. Mais l'éloignement des élus les plus influents dans les assemblées fédérales et nationales, que ce soit à Dakar ou à Paris, entraîne sa léthargie le reste du temps.
>
> Première épisode électoral durant cette période, l'élection en novembre 1948 par le Conseil général de deux nouveaux conseillers de la République, Albert Marescaux du Rassemblement du Peuple Français (RPF) pour le premier collège et Louis Ignacio-Pinto (UPD) pour le second collège. Mais le vote Albert Marescaux, fonctionnaire en

> poste au Dahomey, est invalidé le 25 janvier 1949. Une élection partielle permet l'élection d'Emile Poisson (BPA) le 27 février.
>
> En mai 1951, la circonscription du Dahomey obtient un second siège à l'Assemblée nationale. Mais l'instauration d'un scrutin par liste provoque une double rupture au sein de l'UPD. Sa direction tente de mettre à l'écart Apithy jugé incontrôlable en le plaçant second sur la liste. Mais il refuse, quitte l'UPD et lance une liste indépendante dite "d'Union Française" dont il est à la tête... Le 17 juin 1951, Hubert Maga (liste du Groupement Ethnique du Nord Dahomey, GEND) et Sourou Migan Apithy (liste d'Union Française) sont élus députés à la deuxième législature de la Quatrième République. Le premier s'inscrit aux Indépendants d'Outre-mer (IOM) alors que le second s'inscrit aux Indépendants et Paysans d'Action Sociale (IPAS), marquant ainsi sa rupture avec les IOM dont il était l'un des fondateurs » (Op. cite).

Le deuxième niveau d'enseignement de l'expérience législative et électorale à la veille des indépendances reste la transhumance politique et le régionalisme. Dans le premier cas, les divergences politiques ont eu raison des alliances entre les élites. Tandis que le régionalisme a été développé par les élites non pas pour l'intérêt général des mandants mais pour le positionnement politique. Autrement dit, les divergences politiques, ethniques et religieuses qui caractérisent le système démocratique a ces racines dans les calculs électoraux. C'est-à-dire que le peuple est manipulé par les élites pour servir les intérêts inavoués et personnels. A cette double crise, s'ajoute la prolifération des partis politiques. Ainsi,

> « En septembre 1951, Apithy fonde son propre parti, le Parti Républicain du Dahomey (PRD), en vue des élections à l'Assemblée territoriale amenée à remplacer le Conseil général. La très large victoire du PRD et l'implantation réussie du GEND lors de ces élections le 30 mars 1952 mettent en péril l'existence de l'UPD. D'autant qu'un mois plus tard lors des élections pour les représentants du Dahomey au Grand conseil de l'AOF, aucun candidat de l'UPD ne parvient à se faire élire. Cette élection voit la victoire de Justin Ahomadégbé (BPA), Sourou Migan Apithy (PRD), Jacques Bertho (non-inscrit), Robert-Henri Chaux (non-inscrit) et Hubert Maga (GEND) » (Op. cite).

3.1.1.3. Les manœuvres politiques et électorales entre 1953 et 1957

Les alliances électorales ont également marquées la vie politique à la veille des indépendances. Ainsi,

> « …l'UPD reçoit le coup de grâce le 10 octobre 1953 lors de la désignation des représentants du territoire pour l'Assemblée de l'Union Française. Une alliance UPD/BPA a été conclue afin de barrer la route au PRD qui pour l'occasion s'était allié avec le Mouvement Démocratique du Dahomey (MDD), un nouveau parti créé par Hubert Maga pour succéder au GEND qui était menacé d'éclatement. La défaite de la paire Zinsou/Ahomadégbé (UPD/BPA) face au tandem Hazoumé/Deroux (PRD/MDD) met un point final à l'UPD et entame gravement le futur du BPA. Emile Derlin Zinsou parvient cependant à se faire élire conseiller de la République en juin 1955 en se présentant sans étiquette au premier collège et, en bénéficiant des voix des indépendants et du RPF. Le candidat du PRD, Maximilien Quenum, est élu au second collège » (Op. cite).

Aussi doit-on retenir que l'instabilité des alliances et la ruse politique ne sont pas d'une tradition récente dans l'arène politique béninoise. Au contraire, les alliances se nouent et se dénouent selon les centres d'intérêts des initiateurs. Par exemple, l'histoire de l'UPD

> « et les difficultés du BPA, dont la base électorale se situe dans le sud-ouest du Dahomey, semblent laissé apparaître la double domination du PRD pour le sud et du MDD pour le nord. La victoire des leaders de ces deux partis, Sourou Migan Apithy pour le PRD et Hubert Maga pour le MDD, aux élections législatives du 2 janvier 1956 tend à le démontrer. D'autant que l'Union Démocratique Dahoméenne (UDD), le nouveau parti destiné à succéder à l'UPD et au BPA, se déchire six mois après sa création sur la question de l'affiliation au RDA, donnant naissance à une tendance pro-RDA menée par Justin Ahomadégbé et, une tendance anti-RDA menée par Emile Derlin Zinsou et Alexandre Adandé.
>
> Le 31 mars 1957, les élections à l'Assemblée territoriale donnent une large victoire au PRD qui obtient la majorité des sièges. L'UDD arrive en deuxième position, suivi du MDD. Mais ce dernier bénéficie du ralliement d'indépendants qui fait de ce parti l'incontestable deuxième force politique du Dahomey. Cela se confirme le 15 mai avec les élections des représentants du territoire au Grand conseil de l'AOF et l'échec des candidats UDD. Jean Agier, Michel Ahouanménou et Valentin Aplogan Djibodé sont élus pour le PRD, alors que Mama Arouna et Pedro Boni Salifou sont élus sur la liste Entente Nord-Dahomey, qui regroupe le MDD et la mouvance Jeunesse et Progrès » (Op. cite).

Le deuxième héritage, de cette expérience politique, reste la manipulation des considérations d'ordre géographique et ethnique au profit des élites politiques. Pour preuve, le 17 août 1957

> « le MDD devient le Rassemblement Démocratique Dahoméen (RDD). Le but de ce changement étant de créer une force politique unique pour tout le nord du pays et, de faire taire les divergences qui se sont exprimées lors des élections à l'Assemblée territoriale et au Grand conseil. La peur d'un sud plus peuplé et plus riche est le ciment d'un espace nord pourtant composé de territoires aux histoires et aux cultures très diverses. La personne d'Hubert Maga apparaît comme rassembleuse d'autant que, cas unique dans l'histoire dahoméenne, il est nommé à un poste ministériel le 18 novembre et devient le véritable pendant de Sourou Migan Apithy qui a été élu le 27 mai vice-président du Conseil de gouvernement du Dahomey (le gouverneur est président de droit) en application de la Loi-Cadre dite Gaston Defferre » (Op. cite).

3.1.1.4.La stabilité des alliances politiques entre 1958-1960

L'un des héritages de la période pré-indépendance reste la stabilité des alliances entre les élites politiques.

> « Le 28 septembre 1958, le Dahomey vote oui au référendum instituant la Communauté française. La République du Dahomey est proclamée le 4 décembre et Sourou Migan Apithy devient président du Conseil de gouvernement. Il bénéficie d'une très large majorité avec le Parti Progressiste Dahoméen (PPD), fondé en mars 1958, et rassemblant le PRD, le RDD et d'anciens membres de l'UDD qui se sont opposés à l'affiliation au RDA. Mais le 17 janvier 1959, la création de la Fédération du Mali à laquelle participent des parlementaires du PPD, provoque son éclatement. Maga et Apithy s'opposent au projet de la Fédération et reconstituent leurs partis respectifs, le RDD et le PRD. C'est donc en ordre dispersé que se déroulent les élections à la

> première Assemblée nationale dahoméenne, les 2 et 23 avril 1959. L'entre-deux tours est marqué par la démission de leurs postes ministériels d'Alexandre Adandé, de Louis-Ignacio Pinto et d'Emile Derlin Zinsou qui entendent montrer leur attachement à la Fédération. Mais aucun parti n'obtient la majorité à l'issue des élections qui donnent vingt-huit sièges au PRD, vingt-deux au RDD et vingt à l'UDD-RDA. Un gouvernement d'union nationale est donc formé avec Sourou Migan Apithy à sa tête. Le RDD apparaît cependant comme le véritable arbitre de la scène politique dahoméenne entre Sourou Migan Apithy et Justin Ahomadégbé dont l'alliance est impossible du fait d'anciennes rancœurs personnelles » (Op. cite).

D'une alliance à une autre, les élites développent des stratégies pour fragiliser les anciens alliés. Elles occasionnent des rapports de force concurrentiels dans la perspective de contrôler le fief.

> « Le 21 mai 1959, Apithy démissionne. Avec le soutien des élus de l'UDD-RDA, Hubert Maga le remplace. Pressé par l'aile gauche de son parti, il propose même la fusion à l'UDD. Ahomadégbé refuse et les ministres de l'UDD décident finalement de quitter le gouvernement en décembre 1959. Sans majorité, Maga parvient tant bien que mal à se maintenir. L'élection à la présidence de la République du Dahomey entraîne la formation le 9 mars 1960 du Parti des Nationalistes du Dahomey (PND) qui regroupe le PPD de Zinsou et le PRD d'Apithy. Mais soucieux de barrer la route au PPD, l'UDD-RDA soutient la candidature d'Hubert Maga qui est élu premier président du Dahomey le 26 juillet 1960 et qui proclame l'indépendance du Dahomey le 1er août de cette même année en présence de Louis Jacquinot, qui représente la France » (Op. cite).

3.1.1.5.L'activisme politique de l'indépendance à la Conférence des Forces Vives de la Nation

A l'accession à la souveraineté internationale le 1er août 1960, le Dahomey a adopté une nouvelle constitution. Aussi Hubert Maga, chef du gouvernement, est-il devenu le premier président de la jeune République. Le parti unique sera instauré pour les crises politiques relatives au multipartisme expérimenté à la veille de l'indépendance. Afin de canaliser les crises liées à cette orientation, le colonel Soglo fait un coup d'état le 28 octobre 1963.

> « En janvier 1964, le pays revient à la gestion civile. Sourou Migan Apithy puis Justin Ahomadégbé assurent les fonctions de président, mais une nouvelle crise politique conduit les militaires à reprendre le pouvoir. Le général Soglo préside alors un Comité de rénovation nationale qui entreprend d'assainir l'économie et les finances du pays, mais des grèves éclatent en 1967. le gouvernement est renversé le 17 décembre par le commandant Maurice Kouandété qui met en place un comité révolutionnaire chargé de superviser l'action du gouvernement provisoire, de constituer une commission constitutionnelle et de contrôler les biens des anciens gouvernants. la Nouvelle constitution, approuvée le 31 mars 1968, établit un régime de type présidentiel. Emile Derlin Zinsou devient président, mais est renversé par un nouveau coup d'État qui le remplace par une direction militaire le 10 décembre 1968. Un Conseil présidentiel composé des trois partis traditionnels est instauré le 7 mai 1970 ; il met en place une organisation qui doit permettre la cohabitation des trois chefs des partis traditionnels » (Op. cite).

La difficulté des élites politiques de s'entendre, dans la conduite de la politique publique, a favorisé l'émission des militaires dans la gestion des affaires publiques. C'est d'ailleurs, ce

qui témoigne l'instabilité politique dont le Bénin a été le théâtre jusqu'à 1972, avec l'avènement du régime PRPB.

> « Le commandant Mathieu Kérékou prend le pouvoir et établit un gouvernement militaire révolutionnaire. Le pays devient la République Populaire du Bénin, adhère au marxisme-léninisme et le Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB) est créé. À l'instigation de Mathieu Kérékou devenu colonel, une nouvelle constitution est adoptée le 9 septembre 1977 et restera en vigueur jusqu'en 1990. L'État dirige tous les secteurs de l'économie, conduit la réforme agraire et développe l'industrialisation. L'ancien président Émile Derlin Henri Zinsou caractérisera le Bénin après ces dix-sept années de "pays sans industrie mais gouverné au nom de la classe ouvrière", de "Roumanie sans exportations, de Bohême sans usines, de Pologne sans charbon, de Prusse sans discipline" » (Op. cite).

Le système instauré par le régime atteint son apogée au lendemain des bouleversements politico-économique sur le plan international.

> « Alors que le mur de Berlin tombait, le Bénin abandonnait le communisme. Il est aujourd'hui un pays exemplaire sur le plan démocratique. Et si en 1989, tout avait commencé au Bénin: le début de la chute des régimes communistes. Cela aurait pu débuter dans ce petit pays d'Afrique de l'ouest sans que presque personne ne s'en rende compte. Car cette nation de six millions d'habitants, coincée entre le grand Nigeria et le petit Togo, est loin d'être un poids lourd géopolitique. Dépourvue de ressources naturelles, cette ex-colonie française, qui n'a jamais connu de guerre civile, fait rarement la une des journaux. Et pourtant, au même moment qu'en RDA, le régime marxiste-léniniste du président Mathieu Kérékou s'est effondré comme un château de cartes à la fin de l'année 1989 » (Op. cite).

Après vingt-cinq années de pratique démocratique, les stigmates de la révolution sont encore visibles.

> «Il s'avère capital de faire remarquer que le Bénin a abandonné son idéologie marxiste-léniniste ou ce qu'il était convenu d'appeler plus exactement le «laxisme-béninisme» presque au même moment que la RDA en 1989. Et cela après que le parti-état, le Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB) avait été contraint de se saborder sous l'effet conjugué de la crise économique et de la pression populaire.
>
> Avant de s'écrouler brutalement, ce régime marxiste-léniniste avait fait preuve d'une belle vitalité. Ainsi en 1977, il avait repoussé une tentative de coup d'état du mercenaire français Bob Denard. Ses troupes avaient dû fuir après avoir perdu plusieurs hommes dans des combats farouches. La même année, Mathieu Kérékou, un militaire putschiste avait débaptisé le Dahomey (nom hérité de la colonisation) pour transformer son pays en Bénin » (Op. cite).

En s'alignant derrière la Russie, le Cuba et l'Allemagne, les autorités politiques (du PRPB) ont opté pour la doctrine « marxiste-léniniste ». Cette doctrine a alimenté les politiques publiques et la gouvernance durant 17 ans. Mais dans la mise en œuvre de cette doctrine bien de problèmes ont conduit à une crise sociopolitique et économique. En effet, les Béninois étaient fatigués d'un régime politique qui s'enfonce de plus en plus dans la dictature (confiscation de la liberté de la parole et d'association). Au plan économique, les pionniers du

régime du parti unique (PRPB) ont été confrontés à une crise économique mondiale dont l'une des conséquences au plan national est la remise en cause de la doctrine par le peuple. Les difficultés de paiement des salaires ont fragilisé le régime au point où

> « …le Président lui-même, Mathieu Kérékou, militaire de carrière, ne semblait guère convaincu par cette doctrine. Surnommé le «caméléon», Kérékou s'est par la suite converti aux mérites de la démocratie. Il a été le premier président «démocratiquement élu» de l'après marxisme-léninisme. Puis il a accepté l'alternance avant de revenir au pouvoir après une nouvelle victoire électorale.
>
> Entre temps, le «caméléon» avait aussi changé de religion; il était passé du camp du «marxisme- léninisme» à celui des églises évangéliques, influencées par les Etats-unis. Très pragmatique, Kérékou a accepté d'abandonner l'idéologie marxiste-léniniste dès qu'il a senti le vent de l'histoire tourner et a constaté le ras le bol des populations locales. Après dix-sept ans de régime marxiste, la situation économique était devenue désastreuse. Les Béninois riches avaient placé tout leur argent chez les «voisins capitalistes», à savoir les Togolais » (Op. cite).

3.1.1.6.Du passage à la démocratie : une transition pacifique

Du régime socialiste à la démocratie, le Bénin a connu une transition faite d'un ensemble d'évènements sociopolitiques. À quelques mois de 1990, le président Mathieu Kérékou et son régime, étaient confrontés à la désobéissance civile et populaire. La pression sociale a conduit le président Mathieu Kérékou a organisé la transition démocratique. Du mémoire des Béninois, son revirement politique témoigne d'une sagesse dont beaucoup de dirigeants, en Afrique, ont manqué afin d'éviter à leur peuple une guerre civile. C'est le cas en Côte d'Ivoire, en Lybie, en Egypte, etc. quand bien même on peut accuser les mains invisibles des puissances économiques et militaires du système des Nations Unies. Dans ce contexte, le régime n'a pu réprimer les mouvements sociaux.

> « Avec le départ de Lénine —le «Vieux chauve à la barbichette» comme aimaient à l'appeler les Béninois— disparaissait l'un des symboles forts du régime du général Mathieu Kérékou qui, dix-sept ans durant, aura terrorisé les Béninois. Disparaissaient aussi sa police politique et son «goulag version tropicale», en l'occurrence la tristement célèbre prison de Ségbana dans le nord du pays.
>
> Comme si le marxisme-léninisme était fondé sur des symboles destinés à marquer les esprits, resteront tout de même des survivances de cette époque comme la Place des martyrs, la Place de l'Etoile rouge. Et surtout la Place Bulgarie où trône encore une statue que les Béninois ont baptisée affectueusement «Papa Bulgarie».
>
> Premier pays africain à avoir abandonné cette doctrine en 1989, le Bénin fut aussi l'un des «pionniers» dans le domaine de l'ouverture politique. C'est l'un des premiers pays d'Afrique francophone à avoir réussi sa transition démocratique. Aujourd'hui, vingt ans après, c'est toujours un modèle démocratique en Afrique francophone. Il a connu plusieurs alternances pacifiques. Sa presse est l'une des plus libres du continent. Les droits de l'homme sont respectés à Cotonou comme dans le reste du pays » (Op. cite).

Avec la formule de l'historique Conférence des Forces Vives de la Nation, le peuple béninois a assuré la transition du régime «laxinisme-béninisme» à la démocratie sans accrochage entre les ethnies, les générations et les classes sociales. Désormais, le Bénin est apparu comme un modèle dans un environnement où la transition n'intervient qu'au lendemain d'une crise politico-militaire.

3.1.1.7.La République du Bénin au lendemain de la Conférence des Forces Vives de la Nation

Elle a opéré, depuis février 1990, trois réformes capitales dans l'orientation philosophique et politique du Bénin. Il s'agit de :

- l'institution de la constitution du 11 décembre 1990 ;

A la lecture sociologique, on peut diviser la constitution béninoise en trois rubriques : les droits civils, le cadre institutionnel et la coopération internationale. Le constitutionnaliste a consacré la liberté de la pensée, d'association et de la participation à la gouvernance en marge des droits civils universellement reconnus. Désormais le multipartisme intégral s'impose à tous les régimes tant que la constitution du 11 décembre 1990 restera en vigueur. La participation citoyenne est désormais promue quelle que soit les lignes philosophiques du régime. Les citoyens peuvent se mettre en association pour défendre les intérêts d'une corporation ou d'une couche sociale sans faire l'objet d'une répression. La presse n'est plus au service du pouvoir, quand bien même dans la pratique elle fait l'objet de la pression, à travers ces promoteurs et les instances de régulation.

Au plan institutionnel, les institutions de la République sont préalablement définies. Il en est de même pour le type de régime, malgré que par moment les président Kérékou et Yayi ont expérimenté la primature. La modalité de désignation des membres de chaque institution ainsi que le rapport institutionnel sont définis par le constitutionnaliste. Il est vrai qu'aujourd'hui, les enjeux politiques ont remis en cause l'efficacité des décisions rendues par les institutions notamment de contre-pouvoir. En effet, il y a un souci de neutralité qui focalise les esprits dans la mesure où les membres de ces institutions ont pour la majorité des relations politiques avec l'opposition ou le pouvoir.

Conscient que le Bénin est dans un ensemble global dans lequel il ne peut se soustraire, il urge alors que le gouvernement et le parlement s'interagissent pour préserver les intérêts

nationaux. Ainsi, la constitution permet au gouvernement de conclure des coopérations bilatérales ou multilatérales et lui fait par la même occasion l'obligation de rechercher l'adhésion du peuple par l'entremise du parlement. Certes, l'exécutif peut rendre exécutoire les clauses d'une coopération contre le consentement du législatif, mais cette formule a d'énormes implications politico-diplomatiques dont la crise de légitimité politique et institutionnelle.

- la transition institutionnelle jusqu'aux présidentielles de mars 1991 ;

Les mérites de la transition au Bénin de la conférence des forces vives de la nation à l'investiture du président Soglo sont de deux catégories : le gouvernement de transition et le conseil constitutionnel. Le premier est marqué par la métamorphose du président Kérékou en un démocrate. En effet, celui qui était jusque-là considéré comme un dictateur accepte partager le pouvoir exécutif avec un premier du nom de Soglo. Soglo et Kérékou conduisent la transition jusqu'aux présidentielles sans qu'en aucun moment les divergences entre les deux ne remettent en cause la transition comme ce fut le cas en Côte d'Ivoire, en Centre Afrique, etc.

Le conseil constitutionnel, par contre fait office d'un juge constitutionnel et de législatif. Primo, dans son rôle de juge constitutionnel, il assure la régularité des décisions et l'interdépendance institutionnelle sans que nulle ne supplante l'autre. Bien que la présence du président Kérékou dans le système transitoire ne fût que symbolique, le conseil constitutionnel a le mérite d'avoir favorisé la collaboration entre un premier ministre « légitime »[48] et un président fragilisé par l'échec de dix-sept (17) ans de gouvernance idéologique. Secundo, le conseil constitutionnel fait office de législatif jusqu'à l'installation de la première législature en 1991. Avec à sa tête Mgr Isidore de Souza, la constitution béninoise a été élaborée et adoptée par le peuple béninois grâce à un référendum. L'adoption d'une constitution a été une étape déterminante dans la stabilité politique que connait le Bénin depuis 1991. En effet, elle définit un code électoral qui fait l'unanimité à tous les niveaux. C'est d'ailleurs ce consensus qui entrave toutes les manœuvres politiciennes pour sa révision.

- la définition d'un code électoral

[48] N. Soglo est consacré à la Conférence des Forces Vives de la Nation comme le premier ministre. A ce titre, il y a une légitimité politique et sociale face Kérékou M. qui est reconnu coupable de la situation socioéconomique et politique dans laquelle se trouve le pays en 1989.

Il est vrai qu'à chaque élection, le législateur modifie le code électoral selon les enjeux politiques du moment. Cependant, les fondamentaux sont sauvegardés. Il s'agit de : la conditionnalité civile et politique aux présidentielles d'une part et le cadre institutionnel de l'organisation des élections notamment présidentielles. Pour la première rubrique, nul ne peut être candidat aux élections présidentielles s'il n'a au moins 40 ans et 70 ans au plus. Tout citoyen, excepté le personnel militaire, qui jouit de ses droits civiques peut postuler à la fonction présidentielle. Contrairement au système électoral français où, les candidats indépendants doivent mobiliser un soutien populaire, le candidat indépendant béninois n'a pas besoin de justifier le soutien populaire. Depuis l'historique conférence, les présidents sont indépendants, à leur élection.

Le cadre institutionnel de l'organisation consacre la CENA comme une structure ayant en charge l'organisation matérielle et logistique des élections. Elle proclame les résultats provisoires et la cour constitutionnelle donne les résultats définitifs avec possibilité de recours par les citoyens et les candidats. Les ministères de l'intérieur, de la défense, de la communication, des finances et des affaires étrangères y prennent part sans que les interférences ne soient pas de nature à remettre en cause le « consensus »[49] autour des résultats.

3.1.2. Les caractéristiques de la gouvernance démocratique au Bénin

3.1.2.1. La politisation de l'administration

Le redéploiement dans l'administration publique intervient au lendemain de chaque élection présidentielle comme pour remercier les alliés et les partenaires politiques. A priori, il n'y a pas de mal que le nouveau régime compose avec ses fidèles compagnons, mais encore faut-il que les calculs électoraux épargnent les postes techniques. Ainsi, Richard Adjaho, administrateur civil et ancien ambassadeur/ministre, constate que 500 cadres de commandement sont mis au garage dès le retour au pouvoir de Mathieu Kérékou en 1996 (Le cordon, 2001, 7). C'est dans cette même perspective que Séverin Adjovi, l'un des artisans de l'élection de Kérékou en 1996, évalue à 5000 les postes politiques à pourvoir dans l'administration (Adjinakou, 2004, 9).

> « C'est pourquoi, ces postes sont toujours garantis à des gens très utiles à la personne ou au groupe en liste dans telle ou telle course électorale. Et cela se négocie dur.

[49] Il s'agit ici d'un consensus formaté par les élites politiques.

> Pour que Maître Adrien Houngbédji et le PRD acceptent de convoyer quelque 400.000 voix virtuelles vers le candidat Mathieu Kérékou au second tour de la présidentielle de 1996, un protocole d'accord en règle a été signé. Le protocole d'accord précisa opportunément que ''les nominations à divers postes de responsabilité politique, administrative de gestion obéiront au principe de répartition équitable de toutes les forces impliquées dans l'alliance, aux impératifs d'unité nationale d'harmonie et d'efficacité dans le fonctionnement des organes et institutions de l'Etat dans tous les secteurs et à tous les niveaux'' » (Awoudo F., 2004).

On peut résumer le protocole électoral en trois points, comme le précise le tableau IX ci-dessous.

Tableau IX: La récapitulation du protocole d'accord entre le PRD et Mathieu Kérékou à la veille du second tour en 1996

gouvernement	1er ministre 1 ministère de souveraineté ministère de l'intérieur 1 ministère entre travaux publics ou de l'agriculture ou des mines et énergie 1 ministère entre l'environnement, l'habitat, l'urbanisme et la communication
Ambassade	1 poste en Europe de l'Ouest 1 poste en Amérique du Nord 1 poste en Afrique
Direction générale des sociétés d'Etat	2 postes de directeurs généraux parmi les principales entreprises d'Etat.

Source : (F. Awoudo, 2004, 37)

A la suite de Nathaniel Bah, Séverin Adjovi affirme que

> « l'homme politique, quels que soient ses défauts, doit être reconnaissant. Il y est contraint et obligé, pour assurer la cohérence de son pouvoir ou sa parcelle de pouvoir, pour bien gouverner ou pour assumer les fonctions qui lui sont imparties, pour être le premier jamais le seul ! A savoir, à décider, à se blâmer ou se féliciter. Il doit toujours manifester de la gratitude et même quelque fois de la prodigalité, parce que l'équipe qui

> a gagné avec lui est encore la mieux habilitée à diriger avec lui, en étant là où il faut et quand il faut. C'est ce qu'on dit dans toutes les Républiques qui se respectent : ''Bienvenue aux gagnants ! Au revoir aux perdants !''. Mais ''Au revoir veut dire : en attendant un autre verdict du peuple, une alternance ! Cela donne au nouveau pouvoir toute la latitude pour bien conduire les destinées du pays dans une totale responsabilité » (Op. Cite).

Il se dégage aisément, comme le souligne Awoudo F., que l'administration publique traverse une crise politique bidimensionnelle :

- l'incohérence des politiques publiques d'un régime à un autre

L'avènement d'un nouveau régime remet en cause les politiques mises en œuvre par l'ancien régime. Dans cette même dynamique, les stratégies et les réformes publiques sont sacrifiées au détriment de l'intérêt collectif. D'un régime à un autre ou d'un gouvernement à un autre, les réformes ultérieures sont laissées au profit d'autres sans aucune étude d'évaluation. Ce qui guide le comportement reste le déterminant politique (le parti d'appartenance). Autrement dit, il s'agit d'une stratégie pour culpabiliser le perdant de la situation socioéconomique dans laquelle se retrouve le peuple béninois.

- l'instabilité des alliances et partis politiques

Les rapports de force concurrentiels ne favorisent pas l'unité dans la conduite de la politique publique. Ainsi au sein d'une formation politique les décisions sont contestées et leurs auteurs sont menacés. A titre d'exemple, Awoudo F. cite un extrait de la lettre du ministre Mama Adamou N'Diaye :

> « ''Je considère cela comme un sabotage de la Renaissance du Bénin.
>
> J'ai demandé à l'intéressé de ne pas obtempérer et de rester à son poste pour assumer les responsabilités à lui conférées dans le cadre des élections.
>
> Je vous serais obligé des dispositions administratives que vous serez amené à prendre pour corriger cette erreur.
>
> En tout état de cause, nous n'acceptons pas cette décision et sommes prêts à sévir '' » (Op. cite).

Cet extrait de la lettre témoigne du rapport conflictuel qu'entretiennent les cadres au sein d'une formation politique surtout si cette dernière a le contrôle du pouvoir public. Autrement dit, les collaborateurs n'entretiennent pas les mêmes relations avec l'autorité à qui ils doivent leurs nominations. Il se pose un problème de parrainage. C'est-à-dire que le leadership du

parrain politique dans l'arène politique est déterminant dans le rapport qu'un collaborateur peut avoir avec son chef.

> « Si Jérôme Dandjinou avait un parapluie politique, il n'était pas évident qu'il aurait été remercié en monnaie de singe et sans la moindre courtoisie. Les directeurs généraux de notre administration, de nos entreprises publiques et les ministres en ont le secret et jouent à fond cette carte politique » (op. cite).

Tandis qu'

> « en 1998, l'insuffisance d'eau au barrage d'Akossonbo au Ghana avait entrainé au Togo et au Bénin une terrible pénurie d'électricité et d'insoutenables délestages qui ont porté un coup dur aux économies des deux pays acheteurs d'électricité au Ghana. Le chef de l'Etat avait dû mettre sur pied une cellule de crise présidée par Adrien Houngbédji, alors premier ministre, pour trouver les solutions idoines. Emmanuel Golou, ministre de l'énergie avait opté pour la location d'un parc de groupes électrogènes pour six mois à deux milliards de francs CFA sans compter le coût du gas-oil. Il a été battu sur cette option par d'autres membres de la cellule de crise qui avaient préférée l'acquisition de 17 groupes électrogènes neufs pour seulement 1,521 milliards de francs CFA. Chargés de cette opération d'acquisition, le ministre Golou et le directeur de la société d'énergie électrique auront surpris l'opinion publique béninoise. C'étaient plutôt des groupes électrogènes réformés qui auraient été achetés selon des fiches d'informations parvenues au chef de l'Etat.
>
> La haute autorité avait mis sur pied, à juste titre, une commission d'enquête pour faire la lumière sur ce dossier chargé d'électricité. Le directeur de la société d'énergie et son ministre de tutelle, du même parti politique avaient multiplié des conférences de presse pour soutenir que les groupes acquis sont bel et bien neufs. Ils soupçonnaient les anciens directeurs généraux de la société, membres de la commission de leur chercher des poux dans les cheveux, et voyaient en ce premier ministre Adrien Houngbédji, président de la cellule de crise, président du PRD, parti en perpétuel conflit de leadership avec le PSD de Golou et Kohoué, celui qui voulait monter contre eux une fausse affaire en épingle. Le directeur Corenthin Kohoué et son ministre de tutelle Emmanuel Golou avaient été le 15 avril 1998 par le conseil des ministres qui s'était fondé sur le rapport de l'expert chargé d'examiner le dossier :
>
> '' Sur le plan technique, les groupes proposés par Aggreko assurent une puissance nominale contractuelle de 40 Mw tandis qu'en base, ils ne libèrent que 14 Mw, soit 35% de rendement, et en pointe 20 Mw pendant quatre heures seulement.
>
> Un taux de rendement aussi faible, traduit le comportement de moteurs vétustes, gros consommateurs de carburants et de lubrifiants et sujets à de fréquentes pannes. Or les carburants et les lubrifiants qui sont un facteur important de coût sont à la charge du Bénin'' » (Op. cite).

Il est évident que l'intérêt général est sacrifié au profit des intérêts politiques. Aussi faut-il observer que les rapports institutionnels s'inscrivent dans une logique « marchande ».

3.1.2.2.Les affaires et la démocratie au Bénin

La politique et les affaires sont de plus en plus en étroite collaboration. Au nombre des formules, les hommes d'affaires béninois créent ou parrainent des partis politiques pour bénéficier des avantages fiscaux et de soumission au marché public. En effet, leurs partis politiques soutiennent le pouvoir pour obtenir des marchés et échapper au contrôle fiscal.

> « C'est sans vergogne qu'au lendemain de l'échec de son parti aux législatives de 1999, Gatien Houngbédji avait menacé de tourner le dos au pouvoir. Il reprochait au chef de l'Etat de n'avoir pas donné à son parti de coup de pouce qu'il espérait. Bien au contraire, alors que Gatien Houngbédji s'attachait à faire la cour aux conducteurs de taxi-motos, le chef de l'Etat les avait accusés de polluer les villes et les conviés à retourner cultiver le manioc » (Op. cite).

Spécialisé dans le transit, Gatien Houngbédji est un actionnaire de la Bank of Africa-Bénin, à en croire F. Awoudo. Il appartient à la première génération d'hommes d'affaires ayant marqué sa présence dans l'arène politique avec la création d'un parti politique. Avec ce double statut, il décroche, le monopole d'importation du ciment au Bénin par l'entremise de sa société Afrique Groupage. Il est évident qu'il n'y a pas de mal qu'un opérateur économique actif en politique décroche un marché public, mais encore faut-il que le contexte ne prête pas à confusion. Dans le cas présent, Gatien Houngbédji était ministre du commerce au moment où il décrochait le marché (Awoudo F., 2004). En d'autres termes, il y a une violation de la constitution béninoise qui interdit aux autorités politico-administratives et aux cadres de l'administration de s'inscrire dans une relation « marchande » avec l'administration publique.

> « La filière d'importation et d'escorte de véhicules d'occasion communément appelés ''venues de France'' vers les pays voisins du Bénin, fait partie des nouvelles attractions des hommes d'affaires en politique, surtout parmi les jeunes. Ils se comptent par dizaines aujourd'hui. Parmi eux certains ont réussi à se faire élire députés ou maires. On peut citer Rachidi Gbadamassi, député, dans la coalition UBF (Union du Bénin du Futur) puis actuel maire de Parakou, troisième ville du Bénin ainsi que Eustache Akpovi et Issa Salifou alias Saley, tous deux députés à l'Assemblée nationale au titre de l'UBF. Ce dernier est Pdg d'Alhamidilaï Trans-Bénin (ATB), une société de transit. Jusqu'alors président du Parti Socialiste du Bénin (PSB) allié du pouvoir, il a créé l'UPR après avoir été éjecté du PSB par son père fondateur pour ''abandon de poste''. Saley dirigeait encore le PSB quand il a obtenu de l'Etat un grand domaine servant de parc de véhicules d'occasion. Sa société de transit ATB-Escorte est longtemps restée incontournable dans le convoyage desdits véhicules vers les voisins du Bénin. Actuellement, il s'est installé dans le domaine des télécommunications, d'abord comme propriétaire de l'une des sociétés d'exploitation de réseau Gsm au Bénin puis patron d'une chaîne de télévision privée » (Op. cite).

De cette familiarité entre les opérateurs économiques et les acteurs politiques, il y a trois grandes conclusions :

- la maximisation du profit

Les opérateurs économiques développent des relations politiques avec le pouvoir pour en tirer des profits commerciaux. Au nombre des profits, il y a : les exonérations, le monopole dans le secteur d'activités, la surévaluation des services rendus à l'Etat béninois, etc. Il est évident qu'au cœur de ces pratiques, il y a le cadre béninois qui fait preuve de complicité dans la conduite des dossiers. En effet, ce dernier se fragilise par ses ambitions d'être promu aux fonctions de directeur dans les structures techniques de l'administration publique.

- l'avantage fiscal

> « En fait, les hommes d'affaires contournent malheureusement le fisc qui devrait permettre au contribuable de récupérer un peu de ce qu'on lui a frauduleusement soutiré. Tout au moins la Sonacop ''offerte'' à Séfou Fagbohoun aurait-elle dû se mettre à jour vis-à-vis du fisc, ce qui n'est malheureusement pas le cas. Jusqu'en octobre 2004, il devait encore plus d'un milliard et demi de francs CFA à la Direction Générale des impôts. Ce n'est qu'à la date 29 de ce mois d'octobre 2004 qu'il a payé une somme de 50.396.120 francs CFA. L'Etat est encore bien loin du compte. Séfou Fagbohoun se serait rangé dans l'opposition que son compte aurait été réglé depuis des lustres » (op. cite).

Autrement dit, les alliances politiques ne répondent pas aux préoccupations et aspirations du peuple mais visent la satisfaction des intérêts économiques et personnels. A titre d'exemple, les députés Domigo C. et Agoua E., respectivement vice-président et président des importateurs des véhicules d'occasion, ont dû quitter l'opposition pour la mouvance car ils étaient menacés de destitution par leurs pairs.

3.2. Le cadre physique de la recherche

3.2.1. La présentation géographique du parlement

La recherche sur les activités parlementaires ne peut pas se limiter exclusivement à la documentation et/ou à l'entretien. Cette option méthodologique justifie le choix de l'observation comme l'une des trois techniques de collectes des données.

En sciences sociales notamment en sociologie, la monographie

> « désigne une enquête ou une étude « approfondie limitée à un fait social particulier et fondée sur une observation directe qui, mettant en contact avec les faits concrets, participe de l'expérience vécue et relève de la sociologie compréhensive ». Il est frappant de constater la ressemblance de cette définition avec certains traits de la définition de l'étude de cas… » (Latzko-Toth G. , 2009).

Faire une monographie consiste donc à effectuer une étude de cas sur un fait particulier afin de l'approfondir et d'apprécier les contours (Hamel J., 1998). A cet effet, l'observation est la

démarche méthodologique appropriée (Jouët J. , 1989). Ici, l'observation permettra d'investir les jeux couloirs en prélude à la tenue d'une plénière. Compte tenu des particularités de l'institution, l'observation participante n'est pas possible à cause du statut du chercheur.

La monographie est subdivisée en trois parties : l'indication de l'institution, la présentation du cadre législatif et l'organisation de l'observation.

Le siège actuel de l'Assemblée nationale avait abrité durant la période coloniale le palais des gouverneurs. Le parlement siège dans le quartier Ouinlinda situé dans la capitale politique et administrative du Bénin (Porto-Novo). De provenance de Cotonou (sur les traces de son Président), il faut longer le boulevard lagunaire, jusqu'à la première intersection. On emprunte la droite : c'est la voie qui mène à l'INJEPS. Après 10 minutes de marche à partir de l'INJEPS, l'on est en face de l'entrée par laquelle le président arrive à l'Assemblée. Face à cette entrée, il y a à gauche l'un des deux blocs du JPN. En face du parlement, il y a la DDCRI. Ce bloc institutionnel est séparé de l'autre bloc du JPN par la voie allant vers le boulevard lagunaire. Une fois à ce carrefour, l'on vire à la droite en faisant dos au CHDO. A cent mètres de ce carrefour, se trouve le Secrétariat Général Administratif de l'Assemblée Nationale. Ce bloc administratif constitue un instrument technique au service des députés, des citoyens et du gouvernement. Il est en face du monument aux morts situé sur l'esplanade de l'institution parlementaire. Par contre, lorsque le visiteur vient de l'Ecole Urbaine Centre, l'Assemblée nationale fais dos au Palais de Justice, la HCJ et au stade Charles de Gaule. En prolongeant la voie vers le MEMP, l'entrée principale du parlement fait face à la CBRST et l'OPM.

L'institution parlementaire est divisée en deux blocs : le bloc administratif et l'Hémicycle. Dans l'exercice de leurs fonctions constitutionnelles, les députés bénéficient de l'assistance du personnel administratif. Aux termes des dispositions constitutionnelles et réglementaires, ce personnel, dirigé par un Secrétaire Général nommé par le Président de l'Assemblée Nationale, est réparti en deux directions : la législation et la questure. Il travaille, pour une grande partie, dans le bloc administratif qui porte l'indication « Secrétariat Général Administratif de l'Assemblée nationale ». A l'Hémicycle, siègent le bureau, les présidents des groupes parlementaires et de commissions ainsi que la plénière. Dans le processus législatif, l'Hémicycle est le bloc prédominant. D'abord, le bureau est l'organe qui a en charge la définition de l'ordre du jour de la plénière et du fonctionnement de l'institution. Ensuite, les groupes parlementaires sont des organes politiques qui assurent la pluralité des débats à

l'Hémicycle. Aussi, faut-il parler des commissions, dont la mission est la préparation technique de la plénière. Enfin la plénière, le seul organe de délibération, est la réunion publique de la majorité (au moins 42) des députés. Cette réunion est sanctionnée par deux décisions : vote d'une loi et/ou le contrôle de l'action gouvernementale.

Il est donc évident que la pratique du terrain (l'observation) se focalise sur l'Hémicycle. Mais pour quel objectif ? Deux objectifs sont visés : mettre en exergue « l'antichambre » de la plénière d'une part et identifier les rapports de pouvoir dans une analyse structurelle. La lecture d'une loi ou des rapports de la plénière ne rend pas toujours compte des jeux de couloir qu'il convient d'appeler « antichambre »[50]. Selon les enjeux sociopolitiques de l'ordre du jour, il est observé un activisme de l'antichambre loin de toutes les considérations politiques. Lors de la mise en place de la Commission Electorale Nationale Autonome CENA et ses structures déconcentrées (CED, CEC et CEA), il s'installe un marché législatif avec comme monnaie d'échange : le « troc »[51]. L'antichambre apparait comme la « cuisine législative ». Les rapports de pouvoir s'observent à tous les niveaux décisionnels. C'est d'ailleurs un mécanisme qui rend compte du degré d'autonomie du député, vis-à-vis de sa formation et des groupes de pression. La démarche consiste ici à suivre les travaux préparatoires à l'organisation d'une plénière au sein d'un groupe parlementaire. En terme claire, il faut chercher le nombre de rencontre au sein du groupe en prélude d'une plénière. De la même façon, il sera question de l'orientation des débats selon leur appartenance politique. Mais à quel motif correspond cette finalité ?

La constitution du 11 décembre 1990, confère aux partis politiques l'animation de la vie publique ainsi que la conquête et la gestion du pouvoir public. Mais depuis l'avènement des « néo-politiciens », les classes dirigeantes confisquent l'espace public. La radio et la télévision nationale sont au service du gouvernement. Les réunions publiques ne sont autorisées que si elles font l'apologie du régime. Autrement dit, la classe politique, se réclamant de l'opposition et la société civile sont réduites à un silence ou une activité informelle. A cet effet, le parlement devient le seul espace public où les partis politiques

[50] Il s'agit des tractations qui conditionnent l'issu d'une plénière. La durée d'une tractation dépend des enjeux politiques en cours.

[51] Lors de la mise en place de la CENA, les députés échanges les positionnements selon les centres d'intérêts dans une ou l'autre circonscription. Le troc prend le sens d'un moyen d'échange entre les députés. Entre le Gouvernement et un député, le troc suppose que le premier soutien le second contre des avantages (politiques, économiques, etc.)

animent la vie publique. La plénière constitue alors une arène où, trois blocs politiques s'affrontent : la mouvance[52], l'opposition[53] et les modérés[54].

3.2.2. L'évolution de la pratique parlementaire

La pratique parlementaire, au Bénin, peut-être classée en deux phases de la vie politique béninoise : la période poste indépendance et la période poste Conférence Nationale des Forces Vives. Elle coïncide avec l'indépendance du Bénin.

- « la première expérience, faite dans le cadre institutionnel défini par la Constitution du 28 février 1959, a duré d'avril 1959 à novembre 1960. Elle a été présidée par feu Justin Tomètin Ahomadegbé ;
- la deuxième expérience parlementaire a fonctionné du 04 novembre 1960 au 28 octobre 1963, dans le cadre de la constitution du 26 novembre 1960, adoptée après l'accession du Bénin à la souveraineté internationale, son président, feu Valentin Djibodé Akplogan ;
- la troisième expérience parlementaire, dont le président était feu Taïrou Congakou, a duré de janvier 1964 à novembre 1965. Les différentes caractéristiques de cette législature étaient définies dans la constitution du 11 janvier 1964 ;
- après les parenthèses de 1965 à 1979 où diverses formes d'un régime de confusion de pouvoir avaient été mise en application de la Constitution du 9 septembre 1977 (appelée Loi fondamentale) a permis de faire la quatrième expérience du parlement au Bénin. Encore appelée Assemblée nationale Révolutionnaire (ANR). La Loi Fondamentale a été amendée par la Loi constitutionnelle du 6 mars 1984. Sous ce dispositif, la première législature de l'Assemblé Nationale Révolutionnaire a fonctionné du 17 février 1973 au 17 octobre 1982, avec pour Président feu Ignace Adjo Boco. La deuxième législature de l'ANR (du 27 juillet 1984 au 28 février 1989) a été dirigée par M. Romain Vilon-Ghézo. La troisième législature de l'ANR a duré de juillet 1989 à février 1990 sous la présidence de M. Romain Vilon Ghézo » (CAPAN, 1996).

Au cours de cette période, l'instabilité du gouvernement, à travers les menaces de coup d'Etat a fragilisé le parlement. A cette instabilité, il faut associer les remises en cause permanentes de la constitution. En effet, à chaque coup d'Etat, le nouveau régime renonce à la constitution. Il définit de nouvelles règles que lui assujettie la Représentation nationale.

La deuxième période a commencé au lendemain de la Conférence Nationale des Forces Vives. Elle inaugure, d'ailleurs, le renouveau démocratique qui a débuté à partir de 1991.

> « La cinquième expérience de parlement au Bénin a été faite sous le Haut Conseil de la République qui, après la Conférence Nationale des Forces Vives avait à la fois la mission de parlement et de cour constitutionnel, sous le régime de la Loi constitutionnelle du 13 août 1990. Elle a été présidée par feu Mgr Isidore de Souza. Le Haut Conseil de la République a fonctionné du 28 février 1990 au 31 mars 1991.

[52] Généralement appelé la majorité parlementaire, elle est constituée des partis politiques soutenant l'action du gouvernement. Elle est dite la majorité dans la mesure où elle contient généralement la majorité des élus parlementaires.

[53] Elle est l'ensemble des députés dont les partis d'appartenance ne soutiennent pas l'action gouvernementale. Souvent, elle se limite aux partis politiques et mouvements politiques qui ont soutenus le deuxième aux élections présidentielles ayant investies le régime en place. Avec le jeu d'alliance et de transhumance politique, l'opposition est une donnée à géométrie variable.

[54] Les modérés sont les non-inscrits. Il s'agit des députés qui ont démissionné de leur formation politique d'origine quel que soit le motif.

> La constitution du 11 décembre 1990 a inauguré la sixième expérience parlementaire de l'histoire politique de la République du Bénin. La première législature de cette nouvelle expérience parlementaire, a duré du 1er avril 1991 au 31 mars 1995 avec pour président Me Adrien Houngbédji. La deuxième législature (4 avril 1995 à 1 avril 1999) a été présidée par M. Bruno Amoussou. La troisième législature du renouveau démocratique a été inaugurée le 20 avril 1999 avec pour président Me Adrien Houngbédji et elle aura vécu dès que la quatrième législature issue des élections législatives du 30 mars 2003 aura commencé » (CAPAN, 1996)

sous la présidence de M. Antoine Idji Kolawolé.

Depuis l'historique conférence, le parlement et le gouvernement entretiennent des relations institutionnelles. Au plan politique, les députés sont rattachés aux leaders politiques. Ces derniers déterminent les orientations politiques des décisions, par l'entremise des consignes de vote. Dans ce rapport, les députés sont loin d'être des victimes. Ils s'inscrivent, au contraire, dans un rapport « marchand » avec les lobbies qui leur doit le positionnement contre leurs loyautés et leurs engagements à défendre leurs intérêts. Il s'instaure alors, un marché entre les députés et les lobbies, au point où les candidats doivent solliciter le parrainage du leader lors des campagnes électorales. Dans la 19ème circonscription électorale, les candidats PRD bénéficient du soutien de Me Adrien Houngbédji. Les candidats FCBE par contre, doivent mettre dans leurs affiches leur photo accompagnée de celle du Président de la République. Lors des campagnes, les leaders sont contraints parfois de faire le déplacement pour soutenir le candidat. Ils sont dans un rapport marchand, en ce sens que le premier par son soutien travaille pour l'élection du second qui, à son tour doit défendre les intérêts du premier. La loyauté ou la fidélité au leader politique ne suffit pas pour bénéficier de l'adhésion populaire, dans une arène politique où la concurrence est ouverte même au sein d'une formation politique. Le député entretient, également, un rapport marchand avec les électeurs. Ajouter à sa loyauté au leader politique, l'assistance et l'intermédiation concourent à sa légitimité sociale et politique. Son choix ne relève pas, seulement, de la volonté du leader. Encore faut-il que ce dernier tienne compte de son audience et de son investissement dans le social.

3.2.3. L'implication de la décentralisation

Jusqu'aux législatives de 2003, « l'arène politique » (J.P. Olivier de Sardan) locale se limite aux circonscriptions électorales. Mais avec l'avènement des communales en 2003, elle s'est étendue au niveau communal. Désormais, le contrôle de la circonscription électorale passe par le contrôle des différentes communes qui la composent. Ainsi, on assiste aux clivages au sein d'une même formation ou d'un camp politique (la mouvance et l'opposition). Le conflit entre le député de la mouvance (Aké Natondé par exemple) et le ministre (Dovonou par exemple) d'une même circonscription électorale met en relief la volonté de contrôler l'arène politique

locale (Zangnanado par exemple). Au sein de l'opposition ou d'une même formation politique, la guerre de positionnement aux communales met en évidence la fragilité et les manœuvres politiciennes. Le cas des maires : O. Moukaram à Porto-Novo, P. Bognonkpè à Zangnanado, G. Nounagnon à Avrankou, M. Gbèdan à Sèmè-Kpodji, etc…est une illustration des enjeux électoraux suscités par le contrôle des communes depuis les premières élections communales de 2003.

C'est à ce prix que se négocient les positionnements aux communales. Autrement dit, les législatives seules ne rendent plus compte du caractère marchand des activités parlementaires. Les citoyens abordent les communales comme une continuité des législatives et vice-versa dans un esprit régulateur. Par endroit, il (le vote) peut paraître politique, ou ethnique ou électoral. Les motifs du choix ne sont pas universels.

Le vote politique est effectué par les citoyens d'une commune ou d'une circonscription électorale selon la conduite de la politique publique locale. Autrement dit, on se situe dans la rationalisation du vote. Ici, l'élément déterminant dans le choix du député est sa disponibilité à rechercher avec les citoyens des solutions aux problèmes sociaux. Pris dans ce contexte, la faible participation de la population aux élections ne signifie ni une résignation, ni crise de démocratie, ni l'alphabétisme mais aussi et surtout un comportement électoral pour sanctionner la classe politique comme le disait Rousseau (Guillemin H. , 1973). En effet, la crise politique liée au positionnement nourrit souvent la logique populaire. Il s'agit des occasions qui permettent aux populations de percevoir les limites de l'équipe communale. Généralement entretenues, par l'élite politique (leader politique local), le député et/ou le ministre natif de la localité, ces divisions constituent une occasion d'informations qui suscite de la part de l'opinion une résignation à la chose politique. A Porto-Novo, le camp dissident a permis aux citoyens de comprendre que l'équipe communale (contrôler par le PRD) n'avait pas à cœur les problèmes que connaissent les habitants. Parfois, elle a lieu au sein du conseil mais entretenu soit par le député natif ou par le ministre natif quand bien même ils sont de la même formation politique. Dans un tract, signé le 11 janvier 2013, les conseillers Badirou, Sodjinou, Acha, Zinsou et Ahlonsou, ont exposé

> « les causes du retard dans la mise en œuvre de ces projets de grande importance pour la ville, résident essentiellement dans le non-respect rigoureux des procédures légales de prise de décision qui a certainement induit les insuffisances relevées dans leur montage.
>
> Contrairement à l'adage selon lequel, les herbes paient le prix du conflit entre les éléphants, la guerre au sein d'une formation politique, la fragilise et résigne la population. Ce fut le cas à Avrankou avec Hélène Kèkè et Noudegbèssi, à Porto-Novo avec Tchanou et Onifadé. Aussi suffit-il de comparer les résultats des élections

> législatives de 2003 et 2007 pour constater que le vote est loin d'être mécanique ou xénophobe. En 2003, l'alliance UBF, à la proclamation des résultats des élections, était première dans les départements de l'Alibori, l'Atacora, l'Atlantique, les Collines, la Donga et le Mono, où quatre (04) ans plus tard la FCBE occupa le même rang. Tout comme pour signifier que la qualité du travail du député dans lesdits départements se mesure à l'investissement du gouvernement dans le social (transport, assainissement, santé, éducation, etc…). C'est d'ailleurs à ce prix que s'expriment certaines manœuvres politiques dites « le mal transhumant » (Awoudo F. K. , 2004)

comme ce fut le cas des députés Kindjanhoundé, Domigo et Agoua.

Le vote devient ethnique lorsque certaines listes de partis ou d'alliances de partis n'est représentatif que dans un ou au plus deux départements si non plus précisément dans quelques communes (au maximum cinq) sur les soixante-dix-sept (77) que compte le Bénin. C'est le cas du PRD, de la RB, du MADEP, de l'UPR, de l'AFP, de la FE, du PDPS et de la FC. Même l'alliance ADD n'a couvert que cinq départements (Couffo, Donga, Mono, Plateau et Zou) sur les douze. Cette situation rend compte du caractère ethnique et régional des formations qu'il convient d'appeler parti politique au Bénin. A l'origine, se trouve la charte des partis politiques et la manipulation de la pluriethnicité du Bénin. Le Bénin compte 54 groupes sociolinguistiques répartis sur toute l'étendue du territoire. Loin d'être un atout pour le développement, il s'agit d'une crise latente que les spécialistes de la prospective appellent « incertitudes critiques ».

En réalité, les élites politiques manipulent l'électorat à leur profit. D'ailleurs, Akindes et Topanou ont déjà en 2005, montré qu'elle constitue un contre facteur pour le développement en ce sens qu'elle est le premier motif de l'explosion des partis politiques (100 en janvier 2006). Les élites politiques mettent l'accent sur les différences linguistiques, ethniques et parfois religieuses pour contraindre les leurs à voter pour tel ou tel candidat ou adhérer à tel ou tel parti politique. Cette tradition est même présente dans les débats parlementaires. On peut citer entre autre :

> *« Nous avons parlé ici de la route Dogbo-Toviklin-làlo-Adjahonmè et Dogbo-Làlo. On a été contraint à faire une recommandation. Nous pensons bien que le ministre en charge des finances qui nous a parlé de l'existence de cette ressource d'étude serait stable et que nous verons effectivement ces études démarrées au cours de l'année 2008 » (Jean-Baptiste Edaye, séance plénière de décembre 2008).*

Tout comme, ce dernier Zépherin Kindjanhoundé disait

> *« …d'autres initiatives toutes aussi intéressantes telles que les festivals Agonliwé, le Mahihowendo, mériteraient aussi d'être mieux suivies. Il faudrait donc éviter de faire deux poids deux mesures quand on veut faire la promotion culturelle et artistique… » (Z. Kindjanhoundé, séance plénière de décembre 2008).*

Pour Adam Boni Tessi

> *« …voici une région du Bénin qui, pour une raison ou une autre n'est plus propice à l'agriculture. Il s'agit bien sûr de l'Atacora Ouest qui regroupe les communes de Boukoumbé, Kobly, Matéri et Tanguiéta, que Dieu a doté d'un paysage très propice au tourisme et l'on sait que qui parle de tourisme parle d'accès à cette région. Or aujourd'hui ce n'est pas le cas. La région est totalement inaccessible et coupée des fois du reste du pays… » (A.B. Tessi à la séance plénière de décembre 2008).*

En se prononçant en ces termes

> *« …le département de l'Alibori…comprend trois zones sanitaires : la zone sanitaire de Malanville-Karimama, la zone sanitaire de kandi-Ségbana-Gogounou et la zone sanitaire de Banikoara il fut un temps, dans tout le département de l'Alibori, il n'y avait pas un seul chirurgien… »,*

le député Zacharie Yolou s'inscrit dans une démarche « régionaliste » car la situation décrite n'est pas singulière ou exclusive pour le territoire dont il parle.

Au sujet de la charte des partis politiques le vers était déjà dans le fruit. En effet, cette charte limite l'avènement d'un parti politique à : un projet de société[55] qui n'est ni une philosophie, ni une doctrine, ni une conviction, ni une idéologie, mais un rêve d'une catégorie de personnes ou plus spécifiquement d'un leader politique autour duquel se mobilise les acteurs.

> « Dans leur vocation à conquérir le pouvoir d'Etat ou à participer à la représentation du peuple au niveau local et national, ils concourent à la formation de la volonté politique et à l'expression du suffrage universel par des moyens démocratiques et pacifiques, entre autres… » (Art. 3 de la loi N° 2001-21 du 21 février 2003) :

l'éducation civique et sociale, la participation citoyenne à la vie politique, la promotion de la responsabilité publique, la participation aux élections locales et nationales et pour finir prendre part à l'amélioration de la gouvernance au parlement et au gouvernement. Ils doivent aussi œuvrer pour la sauvegarde de la démocratie, de l'unité nationale et de l'intégration d'une part et la consolidation de la souveraineté et de l'indépendance nationale sans oublier la protection de la forme républicaine, de la laïcité de l'Etat et des libertés fondamentales individuelles et collectives. L'article 5 de la loi N° 2001-21, stipule que

> « Les partis politiques doivent, dans leurs programmes et dans leurs activités, proscrire l'intolérance, le régionalisme, l'ethnocentrisme, le fanatisme, le racisme, la xénophobie, l'incitation et/ou le recours à la violence sous toutes ses formes ».

Bref, un ensemble de valeurs qui ne consolide pas les partis au contraire fragilise les grandes formations. Par exemple, du PRD est né le PDR-Nouvelle Génération, le Résoatao, etc. Ensuite, le siège de la formation ne répond pas à un principe de couverture et de service. Aucune contrainte relative au fonctionnement du parti et à un siège local ou tout au moins départemental des partis. Le siège n'est donc pas une donnée de stabilité et d'efficacité. Il fait

[55] Art 3 à 6 de la loi N° 2001-21 du 21 février 2003 portant Charte des Partis Politiques.

plutôt appel au pouvoir d'achat du leader. Il en est de même pour la représentativité départementale de la jeune formation. A la création d'une formation politique, la loi oblige le leader à mobiliser 120 personnes à raison de 10 par département. Aucune contrainte relative à l'adhésion populaire. En lieu et place, le législatif fait de la participation aux législatives la condition préalable pour l'existence d'une formation politique.

3.3. Quelques théories d'analyse

Pour aborder le fait politique, le sociologue peut puiser dans deux catégories de théories : les théories déterministes et celles individualistes. Loin de faire l'histoire des théories ou de faire l'inventaire des théories relatives à chaque catégorie, il a été procédé à un choix par catégorie. Dans le registre des approches déterministes, il y a la théorie écologique, tandis que pour l'approche individualiste, il y a la théorie « le vote sur enjeu ».

3.3.1. **la théorie écologique**

En entrant dans la perspective écologique, les choix politiques expriment une territorialisation des activités politiques. L'élite politique, l'autorité et le citoyen définissent un espace géographique et électoral pour leurs diverses interventions. Le citoyen vote pour le candidat le plus proche géographiquement et socialement, d'où la logique « du fils de terroir » (Meny Y., 1992; Matonti F. , 1998; Mayer N. et Perrineau P., 1992). Par contre, l'autorité et l'élite politique maximisent les chances du contrôle du pouvoir en ciblant le cadre géographique d'intervention. Ils sont dans la dynamique du « fief électoral » (Awoudo F. K. , 2004; Bako Arifari N., 2006; Bako-Arifari N., 1995; Sadebou A. A., 1998). A l'origine de cette représentation de l'activité politique, il y a l'impact des politiques publiques. Dans la ville, la question de l'éducation ne présente pas la même connotation que dans les campagnes. Autrement dit, les actions politiques ne produisent pas les mêmes impactes sur toute l'étendue du territoire. En milieu urbain, les citoyens attendent du député des lois qui organisent le système éducatif, tandis que dans les villages, le député doit construire les classes, les équiper et travailler au recrutement du personnel enseignant.

Ainsi, on peut sans se tromper parler de la combinaison entre économie politique et écologie. Les inégalités socioéconomiques impactent la distribution des bénéfices et inconvénients des actions politiques. « Martinez-Alier (2002) reprend d'ailleurs cette caractéristique comme typique de l'écologie politique dans ce sens. Certains auteurs de cette mouvance se montrent assez critiques par rapport à un manque de politisation ou de mise en contexte social de certains aspects de l'environnementalisme, en particulier dans le contexte du Tiers-

Monde… pour revenir à un plan national ou régional, la dimension *territoriale* est importante, comme le souligne J. Theys (2002), pour analyser les relations entre inégalités sociales et environnementales, qui peuvent d'ailleurs fréquemment se cumuler (Theys, 2000). Ces relations ont été envisagées plusieurs fois dans le cadre de politiques urbaines.» (Villalba B. et Zaccaï E., 2007).

En d'autres termes, étudier le rôle du parlement dans le système éducatif béninois à l'aune de la théorie écologique, revient à apprécier l'impact de la spécificité de chaque circonscription électorale sur la participation du député et/ou du parlement. Cependant, il importe de reconnaitre que l'intervention du député dans le cadre législatif ou extra parlementaire repose sur des calculs électoraux. Il résulte de cette théorie que la démocratie représentative perde de sa substance au profit des considérations électoralistes qui ne sont pas de nature à assurer l'unité nationale et l'efficacité des investissements publics. Quant à la validité dans la présente thèse, elle ne reconnait pas au citoyen (l'électeur) la capacité de marchander son soutien politique à tel ou tel candidat.

3.3.2. le « vote sur enjeu »

La théorie dite le « vote sur enjeu » permet d'envisager autrement le comportement politique tant au niveau des autorités qu'au niveau des citoyens. De plus en plus, la démocratie représentative permet d'expérimenter d'autres comportements électoraux que les plus classiques : militantisme et mobilisations.

Mayer N. montre que le vote est un processus qui repose sur plusieurs étapes. Que l'on s'abstienne ou non n'est pas une fin en soi, si l'électeur n'est pas en mesure d'exprimer son vote par sa trajectoire sociale, économique et politique (Mayer N., 2010). Autrement dit, le comportement électoral ou politique doit justifier une singularité des critères qu'ils soient subjectifs ou objectifs. On retient donc de cette théorie que les femmes, les hommes, les jeunes, les vieux, les urbains, les ruraux, les non-diplômés et les diplômés n'ont pas les mêmes préoccupations et par conséquent ne perçoivent pas de la même manière les politiques publiques. Dans cette dynamique, les critères ethnique, professionnel, culturel, linguistique et religieux, ne suffisent plus pour apprécier le comportement électoral (Banégas R., 1989; Braud P. , 2008; Dormagen J-Y. et Mouchard D. , 2007). En inscrivant dans cette même logique les activités parlementaires, il apparaît évident que le député doit son mandat à l'efficacité de ses décisions dans le quotidien des citoyens. Autrement dit, il s'instaure entre le

député et l'électeur un contrat objectif. Cependant, il y a un lien à établir entre la rationalité de l'électeur et la vertu surtout dans le contexte africain. Face à deux listes de candidatures, l'électeur choisit celle qui lui est proche au plan socioculturel. Dans le cas où les deux lui sont proches, il privilégie les relations économiques et individuelles qu'il entretien avec le(s) candidat(s).

L'insatisfaction des politiques publiques face à l'orientation des résultats électoraux quelles que soient les critiques faites des systèmes électoraux en Afrique, remet en cause la théorie « du vote sur enjeu ». Deux éléments servent d'argumentations : Primo, les mouvements sociaux n'impactent pas les choix électoraux. C'est le cas des présidentielles de 2011, quel que soit le débat qu'elles suscitent au sein de la classe politique et de l'opinion publique. C'est dire que les comportements collectifs ne sont pas de nature à influencer l'acte de vote (Bayart J-F., 1989; Ardant P. , 1987). En transposant cette réalité à la perception de l'activité parlementaire dans le domaine de l'éducation, les critiques collectives à l'endroit de tel ou tel député ne se ressentent pas à l'occasion des élections. A Porto-Novo, par exemple, les électeurs renouvellent leurs confiances aux candidats de la liste PRD malgré les critiques formulées à l'encontre du président du parti. Il est aisé de conclure que l'électeur doit faire face à la pression de la communauté, quand bien même qu'il est convaincu d'avoir mesuré l'importance de son acte. Les quelques cas de résistance font l'objet des critiques au nombre desquelles on parlera de l'efficacité de son choix singulier.

Secundo, l'autonomisation « électorale » du citoyen suppose une disponibilité de l'information au triple plan : économique, politique et social. En démocratie représentative, le citoyen a le choix entre deux ou plusieurs candidats. Autrement dit, juger de rationnel son comportement électoral, revient à expliquer son choix par des critères objectifs : le programme de société, la disponibilité, la philosophie politique (qui permet d'envisager les priorités de sa gouvernance), etc. Il s'agit là d'un ensemble de critères que le citoyen ne peut disposer qu'à condition qu'il ait accès aux informations. Au Bénin, l'accès à l'information demeure un mythe pour le citoyen. Toutes les fois que l'électeur peut se faire une opinion sur l'information, c'est qu'il y a une crise entre les acteurs politiques. En d'autres termes, l'environnement politique ne permet pas aux citoyens d'effectuer des choix objectifs, sauf si l'on décide d'ériger les critères subjectifs pour objectifs.

Face aux limites significatives des deux théories, la théorie des attentes de Vroom permet d'appréhender les relations entre les électeurs, les leaders politiques et les députés, dans une

démarche marchande. Autrement dit, il apparaît objectif, d'envisager le comportement électoral dans une dynamique utilitariste.

3.4. La théorie et le modèle d'analyse : la théorie des attentes de Vroom (1964)

Vroom V. traite de la motivation et du management. Selon la théorie de Vroom le comportement de l'individu résulte des choix conscients dans un ensemble de solution que lui offre l'environnement politico-institutionnel dans lequel il évolue. Cette démarche consiste à réduire les dilemmes au profit des marges de manœuvre qui lui assurent le contrôle de l'arène politique au niveau local. « En même temps qu'Edouard Lawler et Lyman Porter, Vroom a suggéré que le rapport entre le comportement des personnes au travail et leurs buts n'était pas aussi simple qu'il l'avait été imaginé pour la première fois par d'autres scientifiques. Vroom a réalisé que la performance des employés est basée sur différents facteurs tels que la personnalité, les qualifications, les connaissances, l'expérience et les capacités »[56]. A en croire Vroom, la théorie des attentes a le mérite de mettre en relation les choix de l'individu et ses valeurs intrinsèque et extrinsèque. Dans le cadre de la présente thèse, il s'agit de faire un rapprochement entre les choix de l'individu et ses valeurs intrinsèque et extrinsèque. Un député qui vote ou rejette une loi en séance plénière est motivé par ses intérêts personnels et ceux de son groupe politique. La théorie des attentes implique deux notions importantes en sociologie : l'acteur et son champ d'action. En effet, l'une des variables explicatives de la théorie des attentes est l'espérance ou l'aspiration. Comme en prospective, une aspiration ne peut prospérer que si l'acteur, qui en est auteur, tient compte de son champ d'action (environnement). Entre l'acteur et l'environnement, il y a le capital dont dispose l'acteur pour parvenir à son objectif. La quatrième variable liée à la théorie des attentes est la conviction de l'acteur.

3.4.2. Les acteurs

L'objectif n'est pas d'opposer Durkheim E. à Weber M. Il ne s'agit pas non plus de passer sous silence l'éternel débat « individu-société ». En effet, un « acteur social » est un « individu ou un groupe social qui agit au sein de la société. Les sociologues qui utilisent les termes « acteur social » (par exemple en France, Michel Crozier, Raymond Boudon, Alain Touraine) mettent généralement l'accent sur le fait que les comportements sociaux ne sont pas strictement déterminés par les contraintes sociales, et que les individus disposent d'une marge de liberté ou d'autonomie. Pour Raymond Boudon, l'acteur individuel est l'atome logique de

[56] www.12manage.com/méthods_vroom.expe (29 avril 2014, 08h46)

l'analyse sociologique … Pour François Dubet, qui contribue à élaborer une sociologie du sujet, « l'acteur est le système » » (Boudon R. et Bourricaud F. , 2006). C'est dire que le traditionnel débat « individu-société » qui a alimenté les discussions sociologiques a perdu leur validité avec les nouvelles approches induites par les contemporains.

Dans le cadre des Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme (NTTP-Bénin 2025), l'acteur

> « est …toute personne, ou tout groupe, ou tout organisme, visant certains objectifs et confronté à certaines contraintes, et qui peut, par ses stratégies et ses moyens d'action, influer sur le devenir du système étudié. Au sens plus large, la notion a été étendue aux agents de changement que pourraient être des institutions (Etat, Gouvernement, Armée), des groupes sociaux (élites, classes socioprofessionnelles, groupes ethniques, groupements de femmes, groupes religieux…) » (République du Bénin, 1999).

Biaou (2005) inscrit également l'acteur au centre de la politique du développement lorsqu'il pose la base des responsabilités adaptées au statut social.

> « La collaboration de l'ensemble de ces organisations et individus doit conduire à un nouvel équilibre entre les nombreux intérêts particuliers et l'intérêt général, et entre les intérêts à court et à long termes » (Biaou G., 2005).

Il n'y a d'acteurs sociaux que s'il y a une collaboration entre les membres d'une organisation autour des intérêts particuliers et généraux. Pour parvenir au développement durable, Biaou observe, par exemple, que

> « le législatif doit également clarifier, par les textes de lois, les rôles de l'Etat et de chacun des acteurs pour éviter les conflits d'intérêt et l'opposition des enjeux qui pourrait surgir dans la mise en œuvre de la politique » (Biaou G., 2005).

L'acteur social est donc un individu ou un groupe d'individus qui agit par collaboration avec d'autres acteurs sociaux autour des intérêts particuliers et/ou collectifs. Au parlement, l'acteur est un homme politique. Ce dernier a en face de lui deux autres acteurs à satisfaire : les citoyens et les chefs de partis politiques. Avec les premiers, il joue son mandat tandis que pour les seconds, il joue son positionnement sur la liste. Avec les deux, le député joue sa « fidélité » en inscrivant ses activités sociales (les citoyens) dans le cadre politique (les chefs de partis politiques). Autrement dit, le député évolue dans un champ d'action que l'on peut caractériser d'environnement politico-institutionnel.

3.4.3. L'environnement

En sociologie politique, le concept « environnement » prend d'autres connotations au-delà de sa dimension géographique. Il renvoie à la notion de « marché » (Olivier de Sardan J. P., 1993) de « champ » (Olivier de Sardan J. P., 1993), d' « arène » (Olivier de Sardan J. P.,

1993) et de « boîte noire » (Faure A., 2008). Dans l'un ou l'autre des cas, l'objectif reste le même : la pluralité (des acteurs, des intérêts, des logiques et des stratégies) et le consensus pour une unité d'action et une unité dans la finalité. Il faut souligner avant tout, que le concept « environnement » en sociologie fait partie de plus en plus du vocabulaire sociologique surtout pour expliquer la diversité dans les pratiques selon le cadre géographique. C'est ainsi qu'on justifie les choix électoraux d'une région à une autre par exemple.

Loin des différentes théories autour de l'environnement, l'usage du concept implique quatre termes porteurs de sens dans le « jargon » sociologique : la « pluralité », le mythe du « consensus » et la « contradiction ». Primo, la pluralité est consubstantielle à la vie sociale de tout système normal (Faure A., 2008; Olivier de Sardan J-P. , 1995). Autour d'un projet de développement, on note par exemple les promoteurs, les agents de développement, le pouvoir public local et central, les leaders d'opinion, les chefs religieux, etc. Il faut aussi noter qu'à chaque acteur se rattache une logique et des stratégies d'actions pour parvenir à sa fin. Dans le cadre de la pratique parlementaire, la pluralité est tridimensionnelle : les acteurs, les intérêts et les attentes. Autour d'un député, il y a : le lobby (à qui il doit son positionnement et la défense de ses intérêts), les rivaux (qui veulent aussi siéger au parlement) et les militants à la base (qui attendent une amélioration de leurs quotidiens dont le système éducatif).

Secundo, la contradiction trouve tout son sens dans la diversité des acteurs et des intérêts que poursuit chacun. La contradiction ne suppose donc pas la disparition du système, au contraire elle lui assure une restructuration et lui garantit une pérennité en ce sens qu'il s'adapte aux nouvelles valeurs et normes comportementales (Blundo G., 1992; Blundo G. , 2002; Boiral P., Lantéri J-F. et Olivier de Sardan J-P., 1985). La contradiction occupe désormais une place de choix dans la recherche en Sciences Sociales comme en témoigne l'élaboration du modèle de collecte de données « ECRIS ».

Tertio, le mythe du « consensus » s'institutionnalise progressivement en sociologie, surtout, politique. L'avènement de la démocratie inaugure une nouvelle ère dans l'appropriation du terme « consensus ». En politique, il suppose la loi de la majorité soit par un dialogue ou soit par un vote (Braud P. , 2008). En économie, le consensus se manifeste par l'entente entre le marchant et le client autour d'un article. Au sujet d'un projet de développement, on ne peut parler du consensus que s'il y a convergence entre la logique paysanne et la logique technicienne. Pour ce qui est de la gouvernance, il y a aussi la question du consensus qui se pose également (Faure A., 2008). Entre le député, le lobby et les militants, le consensus s'instaure aussi. Le lobby accepte repositionner le député à cause de sa fidélité et les militants renouvellent le contrat pour manifester leurs satisfactions relatives à ses activités

parlementaires. Dans le cadre de la présente thèse, le concept « environnement » est abordé suivant deux axes, à savoir : institutionnel et politique. Autrement dit, les trois termes sus-mentionnés ne seront abordés que sur le plan politique et institutionnel.

En insistant sur le rapport entre l'acteur et l'environnement ou le champ d'action, il y a le capital « social » qui participe à une lecture des activités parlementaires. En effet, l'espérance ne se concrétise que si l'acteur crée un parallélisme entre les efforts (activités) et la performance (satisfaction). Autrement dit, le député ne mérite son nouveau mandat que si le lobby et les militants sont impactés par ses activités. C'est dire qu'il y a une corrélation entre la performance (satisfaction) et la récompense ou l'aspiration (renouvellement du mandat). Que dire alors du capital ?

3.4.4. Les capitaux

Toutes les fois que l'on fait référence à ce concept, l'on se rappelle de l'approche marxiste et de l'approche économiste. Deux auteurs sont importants dans la discussion sur la notion « capital ». Il s'agit de Karl Marx et Pierre Bourdieu. En économie, le capital est un

> « ensemble des ressources hétérogènes et reproductibles dont l'emploi permet par un détour de production d'accroitre la productivité du travail humain » (R. Barre) donc de produire de nouveaux biens ou un accroissement de richesses. Le capital est le produit accumulé d'un travail antérieur qui a permis un surplus. Celui-ci a été le moyen pour les hommes de s'arracher et d'être capables d'un développement économique » (Grawitz M. et al., 2004).

Cette définition du capital permet d'identifier deux sources du capital : la source financière (le capitaliste) et la source physique (la force musculaire du travailleur). C'est d'ailleurs dans cette perspective que s'inscrive la thèse capitaliste de Karl Marx.

En entrant dans la perspective sociologique, la contribution de Pierre Bourdieu relève d'une grande importance. Il distingue quatre types de « capital » : le capital social, économique, culturel et symbolique.

Le « capital culturel » est

> « constitué par l'ensemble des ressources et dispositions culturelles (biens culturels, accès à ces biens, diplômes, rapport à la culture et à l'école), il diffère selon le milieu social, et se combine avec le capital économique et le capital social » (Alpe Y. et al., 2007).

En effet, cette variable du concept « capital » renvoie à la construction sociale de la personne (Beauvois J. L. et Deschamps J. C. , 1996; Dubois V., 1999a; Dubois V., 2001). En se référant à la place de la culture dans la construction de la personnalité, le capital culturel joue donc un important rôle dans le développement d'un système social.

Le capital économique, par contre, renvoie selon Pierre Bourdieu, à « l'ensemble des ressources (revenus et patrimoines) d'un ménage, qui lui permet de défendre (ou d'améliorer) sa position sociale et celle de ses enfants » (Alpe Y. et al., 2007). C'est-à-dire que, le sociologue associe à la personnalité les moyens matériels et financiers nécessaire pour qu'une organisation fonctionne et atteigne son but commun à tous ses membres. L'étroite relation que P. Bourdieu établit entre le capital social, économique et culturel, permet d'envisager la place prépondérante du capital économique dans la vie d'une organisation ou d'une société.

Par capital social, il faut entendre (selon P. Bourdieu) un ensemble de dispositifs mis en place par un individu ou un groupe d'individus pour atteindre une fin. On peut parler de la facilité sociale (réseau de relations, familiarité avec des modes de fonctionnement des lieux de pouvoir, etc.) que disposent les membres de l'organisation pour parvenir à leur fin.

> « Dans la sociologie des réseaux sociaux, le capital social désigne l'ensemble des ressources auxquelles un acteur peut accéder grâce à l'ensemble de ses relations, directes (ses propres contacts) et indirectes (les relations de ses contacts) » (Alpe Y. et al., 2007).

Pour l'inscription d'un étudiant dans une école universitaire très convoitée, les parents de l'étudiant jouent sur deux plans : les relations personnelles et les connaissances. Le concept de capital social place l'acteur social dans un système où personne ne peut vivre en marge de la société comme un atome dans la nature (Rocher G. , 1968).

Le capital symbolique est selon P. Bourdieu, l'ensemble des « signes distinctifs et des symboles du pouvoir », acquis ou hérité par un agent. Cet ensemble inclut la responsabilité, l'honorabilité et la réputation de compétence, qui sont aisément convertibles en « capital social » (Alpe Y. et al., 2007). Par ce quatrième volet du concept « capital », P. Bourdieu introduit une nouvelle notion : le « leadership ». Le capital « symbolique » devient ici la capacité d'un individu à mobiliser, organiser et conduire une équipe pour l'atteinte des objectifs préalablement fixés. Une organisation dotée d'un « capital symbolique » est donc un leader. Dans le cadre d'un service administratif, le capital symbolique renvoie au « pouvoir public ». Il apparaît évident que le capital symbolique est d'une grande importance dans l'exercice du pouvoir public. Le quatrième facteur qui permet de comprendre les motivations relatives aux activités parlementaires est la conviction. Cette notion est liée à la théorie des attentes de Vroom. Que faut-il entendre par conviction ?

3.4.5. Les convictions

La conviction est moins le fruit d'une réflexion que celui de la recherche de preuves. Dans cette perspective, l'acteur peut être convaincu d'une croyance totalement fausse. Deux éléments justifient cette conception : la légitimité et la rationalité. Dans le premier cas, l'acteur accorde une légitimité à son discours ou à son action. Dans le second cas, il fonde sa croyance par sa réflexion rationnelle. En pratique, la légitimité et la rationalité entretiennent une relation dialectique. Le mérite de la théorie des attentes reste la reconnaissance de la pluralité des convictions. L'avantage est que chaque acteur développe des stratégies pour imposer sa conviction malgré les contradictions des intérêts et des stratégies.

La conviction est une notion de la psychologie car elle est en relation avec les émotions. En réalité, l'acteur ne choisit qu'en fonction de son éducation, ses expériences et son milieu de vie. Autrement dit, la conviction qui consiste à confirmer et justifier son choix a une explication tridimensionnelle dans la pratique. La culture (politique) est le carrefour des attitudes et comportements des individus (les citoyens, les députés et les lobbies).

Dans une approche « hyperculturaliste », les individus apparaissent

> « comme des vecteurs passifs des schèmes culturels de comportements propres à leur société. C'était l'inclination d'un Emile Durkheim de toujours accorder le primat à la « solidarité sociale » sur l'individu, dans ses théories explicatives » (Braud P. , 2008).

Autrement dit, la conviction prend sa source dans la société ou le groupe, quand bien même elle est intrinsèque à l'individu. Au sujet des activités parlementaires, la culture est politique et par conséquent elle conditionne la conviction. Cette démarche fait de la conviction une « vérité universelle », car toute cartographie d'un champ d'actions permet de rendre accessible les activités. Dans le cas du parlement, il ne faut jamais couper les activités du contexte et des acteurs. Par exemple, un député de la mouvance qui rejette un projet de loi, exprime un désaccord que l'on ne peut comprendre qu'en intégrant la réaction du député dans le contexte. Dans la présente recherche, le chercheur ne doit pas ignorer qu'au parlement la contradiction des informations, se justifie par la complexité des rationalités.

Selon Kardiner A., la culture détermine la « personnalité de base » (Kardiner A., 1969) de l'acteur.

> « Cette « personnalité de base », comme à tous les membres du groupe, serait façonnée par une commune exposition, dès l'enfance, à des défis de l'existence identiques : par exemple, dans les sociétés marquisiennes étudiées par Ralph Linton, d'une disproportion numérique entre les sexes et une angoisse alimentaire constante liée à l'étroitesse des ressources. Il en découle, selon eux, des règles et usages qui modèlent très tôt les comportements et perceptions… » (Braud P. , 2008).

Pour le compte du parlement, la culture apparaît comme les pratiques parlementaires qui traversent les législatures.

3.5. Les difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées dans le cadre de cette recherche sont de trois ordres. L'intérêt des difficultés rencontrées, dans le cadre de la présente recherche, est double. Au niveau personnel, l'opérationnalisation des acquis théoriques, sur le terrain, n'est pas restée sans les difficultés afférentes. Puis au niveau scientifique, l'identification d'un répertoire de stratégies a permis d'échapper aux contraintes de nature à remettre en cause la recherche. Les difficultés sont : administratives, politiques et communicationnelles.

3.5.2. Les difficultés administratives

Le cadre administratif de la recherche n'a pas été un atout à la recherche. D'entrée de jeu, la procédure administrative a été une entrave pour tenir dans les délais prévus pour la pratique du terrain. Il fallait introduire, partout (les écoles, les hôpitaux, les chefs-lieux d'arrondissement et même l'administration parlementaire), des lettres d'autorisation de recherche. Toutes les fois que la lettre est introduite, il fallait attendre deux semaines voire un mois, pour avoir l'autorisation ou non. Pour échapper au blocage, la technique d'échantillonnage du hasard simple a été choisie. Cette démarche a constitué à faire recours à un autre enquêté toutes les fois qu'un enquêté fait défaut dans un service. Il en est de même dans le choix des services.

A cela, il faut ajouter la représentation sociale relative à tous les visiteurs de l'administration publique.

> « L'analyste est parfois contraint de se contenter de la mémoire orale aussi insaisissable que les acteurs vivants sont difficilement accessibles pour étayer ses hypothèses dont la validité est généralement limitée dans le temps.
>
> Par ailleurs, la nationalité du chercheur est un paramètre non négligeable pour apprécier les conditions matérielles et psychologiques du travail de terrain. Comme le soulignent souvent certains spécialistes des sciences sociales pour le regretter ce qui d'ailleurs vaut pour les africanistes en science politique et en droit les chercheurs étrangers ont plus de facilité que leurs collègues autochtones pour accéder aux informations qui sont souvent refusées aux seconds. Informations qui par un curieux hasard sont souvent plus accessibles dans les centres de recherche occidentaux que dans ceux du Sud. On ne s'étonne guère que les experts français ou étrangers aient davantage l'oreille des élites dirigeantes africaines que leurs collègues africains pourtant tout aussi compétents dans des domaines aussi divers que le droit, la science politique et les sciences sociales de manière générale. Les régimes politiques africains tolèrent avec plus de condescendance la publication des travaux de ces experts occidentaux et l'utilisation qui en est faite par les autorités.
>
> Faut-il en conclure un peu hâtivement qu'une analyse des politiques publiques en Afrique et sur l'Afrique n'est possible que pour des universitaires occidentaux au risque

> de fausser les termes du débat de la banalité des terrains africains et illusions méthodologiques ? Sans être totalement incongrue, une telle hypothèse semble provocatrice, si non humiliante pour les milieux universitaires africains dont certaines voix appellent de leurs vœux à sortir les sciences sociales africanistes des schèmes mentaux de l'occident » (Wafeu Toko P., 2008-2009).

Face à cette situation, un répertoire de stratégies était développé. Partagé entre recourir à la démarche observée par Wafeu Toko et initiée d'autres, une option conciliatrice a été trouvée.

- Définir, une nouvelle école provocatrice (Amouzouvi H., 2005) afin de révolter les enquêtés contre tel ou tel autre enquêté dont on est convaincu qu'il ne pourra pas prendre contact. Par exemple, dans la 24ème circonscription électorale, la provocation consiste à dire à un enquêté que dans la 12ème circonscription électorale, ils sont doigtés comme les responsables de la situation combien déplorable dans le domaine de l'éducation.
- Identifier, une école d'intermédiation (Olivier de Sardan J-P. , 1995; Le Meur P-Y., 2002) qui consiste à recourir aux personnes ressources pour accéder à tel ou tel agent ou acteur politique. Le recours aux Prêtres, aux hommes politiques ou étudiants (fonctionnaires) était devenu l'unique clé pour éviter tous les blocages. Etant conscient des biais que cette démarche peut induire au sujet de la qualité des données recueillies, la solution a été la triangulation des techniques de collectes de données. Ainsi, lors du traitement, les fausses notes et les discours militants ont été aperçus sans le moindre risque de surévaluation de telle variable au détriment de telle autre.
- Faire usage d'un trafic d'influence de « race » comme le soulignait Wafeu Toko (2008-2009). A certains moments de la recherche, le recours à une blanche a aussi servi à progresser dans la collecte des données. En effet, cette démarche s'est avérée féconde pour la recherche dans l'administration parlementaire. Le recours à une amie, de nationalité belge, a permis d'accéder aux informations qui autrefois étaient indisponibles. Même, la prise de certaines photos n'a été possible qu'avec la blanche.

Dans cette triangulation, même les personnes difficiles d'accès étaient disponibles sans le moindre protocole. Ceci a permis de contenir le décalage qu'il fallait observer , afin d'éviter les incidences financières sur le budget prévisionnel.

3.5.3. Les difficultés d'ordre conceptuel et communicationnel

L'une des difficultés que le chercheur, spécialiste des sciences sociales, peut rencontrer toutes les fois qu'il se retrouve sur le terrain est la conception et/ou la communication. En réalité, on se retrouve ici dans un éternel dualisme entre le sens « éthique » et le sens « émique ».

> « Aussi bien peut-elle être éclairée par les démarches de la « sociologie de la connaissance », expression que le philosophe autrichien, Wilhelm Jerusalem, créa et fit adopter au début du XXè siècle. Cette terminologie devait être critiquée par la suite, notamment par Florian Znaniecki. On semble en effet, dit cet auteur, suggérer ainsi que la connaissance comme telle est l'objet d'une investigation sociologique alors qu'il s'agit de voir quelle est l'influence des circonstances sociales sur l'évolution des connaissances et non point de supposer que le contenu de celle-ci est lui-même un phénomène social » (Cazeneuve J. , 1976).

Dans cette perspective, le chercheur doit veiller à ce que les discours des enquêtés ne se limitent pas aux prescriptions législatives. Par exemple, un député peut justifier son vote par la liberté que lui confère la constitution. Pourtant, dans les couloirs, ses collègues soupçonnent une manipulation politique. Autrement dit, sur le terrain, il faut provoquer certaines réponses en mettant en évidence les soupçons d'un groupe ou des citoyens par rapport à une décision du député. Cette démarche pose un problème éthique car tout porte à croire que le chercheur juge de la validité d'une réponse.

Comme on le perçoit, il se pose une question de pertinence d'une réponse, sans qu'on ne soit capable de procéder à une élimination soit par analyse ou observation et intuition. La complexité de tout le débat s'observe toutes les fois qu'il faut dissocier rigoureusement les connaissances (populaires) des doctrines (philosophiques).

> « Encore peut-on se poser deux questions : l'épistémologie elle-même peut-elle être totalement détachée des implications sociales ? Et la connaissance n'est-elle pas par essence déterminée épistémologiquement par les intentions sociales dans la mesure où elle présente un caractère idéologique ? » (Cazeneuve J. , 1976).

Dans l'une ou l'autre, le débat reste entier pour une seule raison : la doctrine et le « savoir local » entretiennent une relation dialectique. La première prend sa source dans le second (dans le domaine scientifique) tandis que le second est la manifestation quotidienne de la première toutes les fois qu'il faille considérer le cadre socioculturel (écoles culturaliste). Pour échapper à l'éternelle opposition entre les « activités parlementaires » et les normes prescrites, une solution a été envisagée depuis le test des outils de collecte de données.

3.5.4. Les difficultés politiques

La variable, la plus incertaine dans la tradition parlementaire, reste les positions politiques des députés et/ou des groupes politiques. C'est à juste titre qu'on parle de la majorité à géométrie variable. Deux raisons justifient cette situation : d'une part, les positions des élus, par rapport à telle ou telle rubrique du sujet, sont orientées selon l'appartenance politique. Les calculs politiques sont de nature à favoriser ou assurer la pertinence des données.

Quand on interroge un député sur sa participation en commission, les discours sont orientés selon qu'il soit de la mouvance parlementaire ou de l'opposition. D'ailleurs, Carcassonne G. montre que

> « pour la majorité, les instruments du contrôle deviennent alors ceux du faire-valoir, du parlementaire, du gouvernement ou des deux à la fois. On y met plus ou moins de complaisance, jamais de radicale hostilité. Aussi est-ce avant tout l'opposition qui devient titulaire du pouvoir de contrôle, d'un contrôle généralement sans effets juridiques mais non sans portées politiques. » (Carcassonne G., 1989).

D'autre part, les relations se nouent et se dénouent dans « l'arène politique » sans que le parlement ne soit épargné. Le discours du député, à l'endroit du gouvernement, est en fonction des liens politiques entre son parrain et le chef du gouvernement. Dans cette perspective, Awoudo F., à la suite de Limouzy J., conclut que la configuration politique du parlement impacte sur les activités parlementaires (Awoudo F. K. , 2004; Limouzy J., 1986).

Conclusion partielle

Le parlement, est un pouvoir public dont les actions participent à l'amélioration du service public dont l'éducation. La littérature permet d'observer le rapprochement qui existe entre l'exercice du pouvoir législatif et la qualité du service éducatif. Toutefois, les débats jusqu'ici abordent séparément les pratiques parlementaires et le service public. En d'autres termes, la plupart des débats sociologiques ne fait pas le rapprochement entre les pratiques parlementaires et la qualité de service public dont bénéficient les citoyens. Dans ce contexte, il est question de créer une convergence entre le service public et les activités parlementaires dans une perspective d'évaluation de leur efficacité sur le quotidien des citoyens.

Au plan méthodologique, les recherches documentaires, qualitatives et quantitatives ont permis de collecter les informations sur le terrain. Grâce à la recherche documentaire, la littérature disponible sur les pratiques parlementaires et le système éducatif béninois a été parcourue afin de permettre de comprendre l'évolution du phénomène dans le temps et l'espace. Par contre la recherche qualitative, à travers l'observation directe et indirecte et l'entretien, a servi à collecter des informations non quantifiables. A ces deux types de recherche s'ajoute la recherche quantitative, qui permet grâce à l'usage du questionnaire d'obtenir des informations quantifiables. La triangulation des trois types de recherche a été utile pour l'analyse des données grâce à la théorie des attentes de Vroom. Ce n'est qu'après toutes ces étapes que vient la partie II, portant sur : « présentation, analyse des données et la discussion des résultats ».

DEUXIEME PARTIE : PRESENTATION, L'ANALYSE DES DONNEES DU TERRAIN ET DISCUSSION DES RESULTATS

Introduction partielle

Au nombre des institutions qui animent la vie politique, sociale et économique du Bénin, le parlement occupe la deuxième position derrière le gouvernement. Il est chargé de la législation et du contrôle de l'action gouvernementale. Ces deux fonctions que lui a conférées la constitution, font de lui une institution de contre-pouvoir et de Représentation nationale. A ce titre, les députés expriment la volonté générale et les problèmes des citoyens dont ils ont reçu le mandat. Cette deuxième partie de la thèse, subdivisée en trois chapitres met en relief le caractère « marchand » du rôle joué par le parlement dans le secteur de l'éducation.

D'abord, au titre des activités législatives (le premier chapitre), les députés votent des lois pour permettre au gouvernement d'organiser le service public (notamment le secteur éducatif) pour le bien des citoyens. Mais, la prise d'une loi vise à maximiser les chances de bénéficier des subventions internationales au lieu d'organiser le secteur. De même, par des questions écrites, orales et/ou d'actualités, le législatif interpelle l'exécutif sur sa politique publique éducative. Dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale, les débats se personnifient et occasionnent la bipolarisation de l'arène politique d'une part et du parlement d'autre part.

Ensuite, les activités extra parlementaires (deuxième chapitre) concourent également à l'amélioration de la qualité du service éducatif. Loin du parlement, chaque député participe à l'amélioration du service éducatif dans sa circonscription électorale de diverses manières : dons de kits scolaires aux enfants, dons de matériels pédagogiques aux écoles, dons de modules de classes, etc. En somme, le parlement concourt à l'amélioration des conditions de travail dans le système éducatif.

Mais en entrant dans une perspective sociologique, la marchandisation des activités parlementaires répond à l'environnement politico-institutionnel dans lequel le parlement évolue. Autrement dit, le troisième chapitre met l'accent sur les facteurs politiques et institutionnels qui contraignent le député à inscrire ses activités dans une démarche marchande.

CHAPITRE IV : LES ACTIVITES LEGISLATIVES EN FAVEUR DE L'ECOLE BENINOISE DE LA 1ERE A LA 4EME LEGISLATURE

Le parlement participe à l'amélioration des conditions de vie et de travail des citoyens béninois. Au côté du gouvernement, les activités législatives concourent à l'amélioration de la qualité du service éducatif béninois. La contribution du parlement s'inscrit dans le cadre constitutionnel des attributions institutionnelles que lui confère la constitution du 11 décembre 1990. Quels sont alors les mécanismes de la participation du parlement au développement de l'école au Bénin ?

4.1. L'apport législatif dans le service éducatif béninois

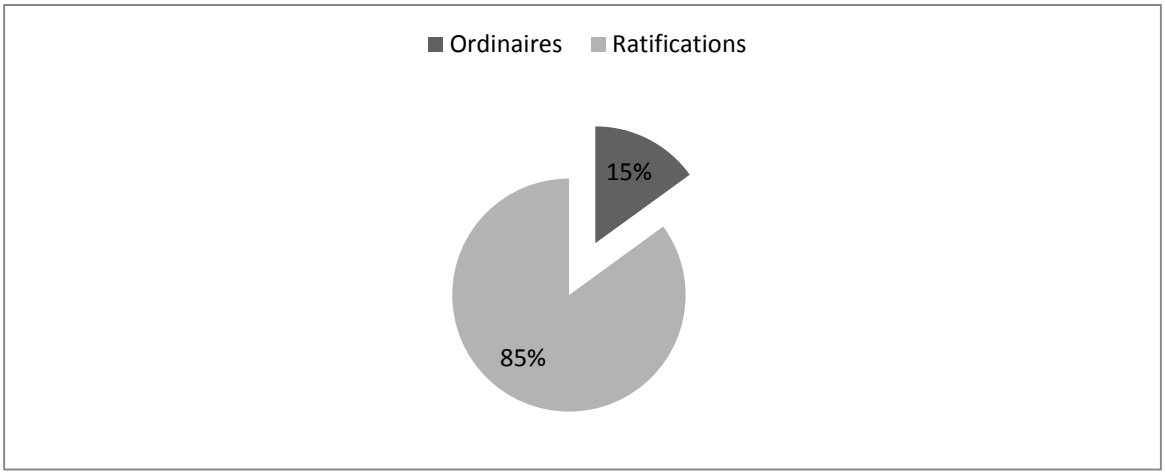
4.1.1. La catégorisation des lois votées au profit de l'éducation

Avec le gouvernement, le parlement impacte le service éducatif dans l'exercice de sa fonction législative. Il vote des lois en faveur de l'éducation. Deux catégories de lois peuvent être identifiées dans ledit secteur. Il s'agit des lois :

- ordinaires ;
- de ratification des accords et conventions relatifs au système éducatif.

Comme le montre le graphique 2 ci-dessous, les lois ordinaires font 15% de la production législative en faveur du système éducatif, de la 1ère à la 4ème législature. Durant la même période, les lois portant ratification constituent 85% de la production législative.

Graphique 2: La catégorisation des lois dans le secteur éducatif béninois



Source : répertoire des lois, 2010.

Suite à une lecture de la production législative dans ledit secteur, il y a trois grandes rubriques qui se dégagent :

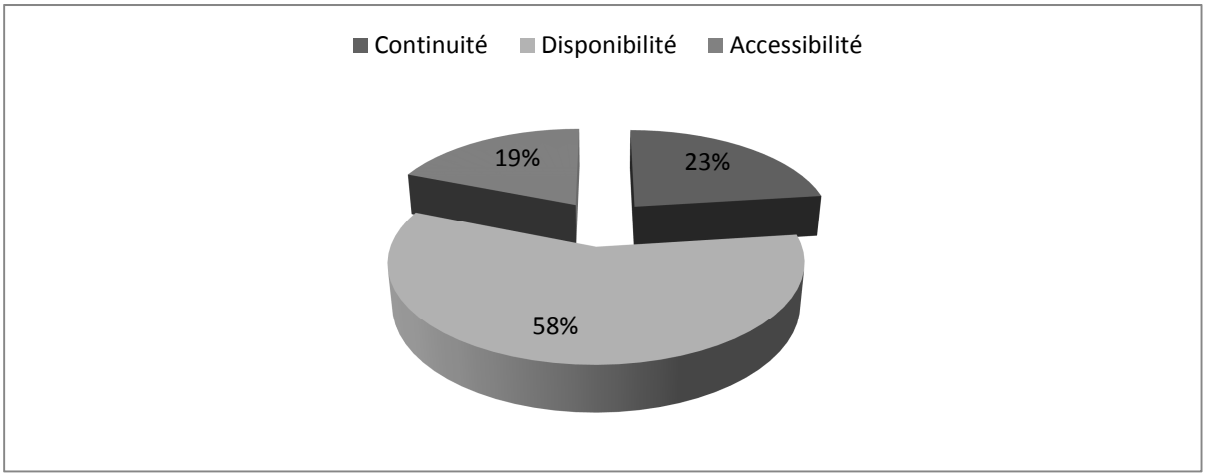
- d'abord, les lois qui visent la continuité du service éducatif ;
- ensuite, des lois qui sont votées en vue de favoriser la disponibilité du service éducatif ;
- enfin, des lois qui permettent l'accessibilité du service éducatif aux citoyens béninois.

4.1.2. Le cadre d'intervention des lois

Ainsi, on observe avec le graphique 3 ci-dessous, que :

- 19% des lois visent à l'accessibilité du service éducatif par les Béninois ;
- 23% de la production législative sont consacrées à la continuité dudit service ;
- 58% des lois votées en faveur de l'éducation, s'intéressent à la disponibilité du service éducatif béninois.

Graphique 3: La répartition des lois selon les caractéristiques d'un service public



Source : répertoire des lois, 2010

Loin de s'inscrire dans une approche quantitative, il apparaît évident que le parlement tout comme le gouvernement se préoccupe de l'éducation des citoyens béninois. Ce faisant, le parlement sacrifie à un devoir constitutionnel conformément à l'article 8 de la constitution du 11 décembre 1990. Au terme des dispositions de la constitution, le système étatique dont fait partir le parlement « …assure à ses citoyens l'égal accès à la santé, à l'éducation, à la culture, à l'information, à la formation professionnelle et à l'emploi ». Dans ce rôle, le parlement ne se substitue pas au gouvernement, ni le contraire. Ils entretiennent un rapport d'interdépendance, conformément au principe de séparation des pouvoirs en démocratie (Colliard J-C. , 1978; Avril P. et Gicquel J., 1988).

> *« Le parlement n'est pas un anti-chambre du gouvernement où les décisions s'imposent aux députés. Ce n'est pas non plus un lieu d'intérêts particuliers au détriment du bien collectif. Le parlement doit accompagner le gouvernement ou parfois le contraindre à améliorer le quotidien des béninois dans tous les secteurs dont l'éducation surtout parce qu'elle est un secteur sensible pour le développement d'une Nation… » (Député à la 2ème législature, 2013).*

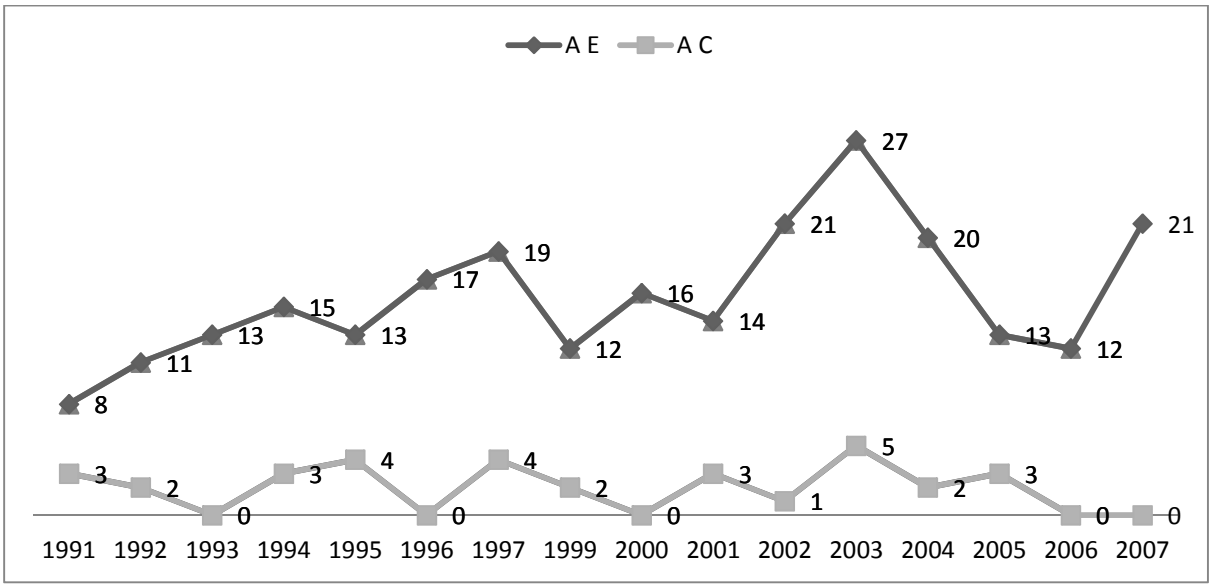
C'est dans cette perspective que s'inscrivent les amendements et les débats que les députés font en plénière lors de l'examen et du vote d'une loi. Autrement dit,

> *« …la faible initiative des lois au parlement n'est pas un problème. C'est plutôt la non prise en compte par l'exécutif des amendements des députés lors de l'examen et le vote des lois qui pose un problème de gouvernance… » (Analyste politique à Porto-Novo, 2014).*

4.1.3. L'évolution des amendements au parlement de 1991 à 2007

A la suite de Carcassonne G., on peut se demander quelle est la situation des amendements enregistrés au parlement dans le secteur de l'éducation durant la période considérée. C'est ce que le graphique 4 (ci-dessous) illustre.

Graphique 4: L'évolution des amendements lors de l'examen et du vote des lois sur l'éducation au Bénin



Source : données du terrain, 2014

A la lecture du graphique ci-dessus, on remarque que :

- durant la première législature (1991 à 1995), les amendements lors de l'examen et le vote des lois relatives au système éducatif varient de 8% à 15%. Parallèlement les amendements pris en compte par le gouvernement oscillent entre 0% et 4% durant la même période ;
- pour le compte de la deuxième législature (1995 à 1999), les amendements proposés par les députés en faveur du système éducatif, oscillent de 12% à 19%. Mais le gouvernement, lors de l'examen et du vote de ces différentes lois, n'a pris en compte que 0% à 4% des amendements ;
- durant la troisième législature (1999 à 2003), les amendements d'origine parlementaire dans le secteur de l'éducation lors de l'examen et du vote des lois oscillent entre 12% et 27%. Au cours de cette même période et par rapport au même secteur, les amendements considérés par le gouvernement varient de 0% à 5 %.

- Lors de la quatrième législature (2003 à 2007), les amendements enregistrés au parlement pour le compte du système éducatif évoluent entre 27% et 21%. A l'opposé, les amendements que prenne en compte le gouvernement varient de 0% à 5%.

En marge des statistique, il faut retenir que l'Assemblée nationale n'a pas été seulement un lieu de manœuvres qui « traduisent habituellement l'existence d'un mauvais climat. La loi…a évolué dans des proportions inconnues jusqu'alors sans qu'on puisse considérer que cela ait tenu principalement aux aléas de la majorité relative tant il est certain que le gouvernement, s'il s'était jugé contraint au-delà de ce qu'il était prêt à accepter… » (Carcassonne G., 1989). Autrement dit, pour évaluer la performance ou la participation du parlement à la gouvernance du service éducatif,

> *« …il faut apprécier sa volonté et son engagement au côté du Gouvernement. Mais, il faut aussi et surtout tenir compte des limites constitutionnelles de son pouvoir dans son rapport institutionnel avec le pouvoir exécutif… Toute autre lecture ne permettra pas de faire une analyse objective… » (Député de la 6ème législature, 2014).*

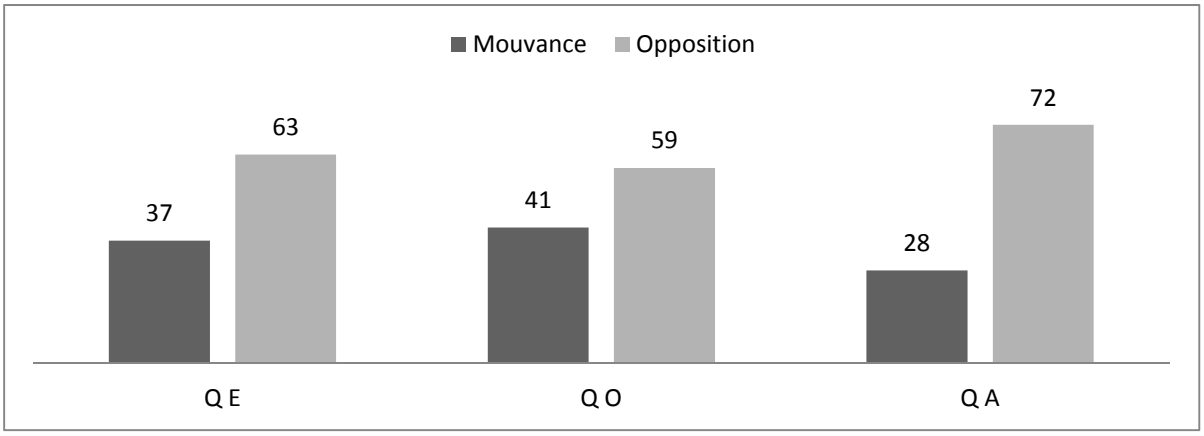
Dans ce même contexte, il importe pour le député de s'inscrire dans une démarche objective dans ses propositions. Aussi la majorité parlementaire doit-elle éviter d'être mécanique en soutenant ou en rejetant systématiquement les propositions du gouvernement. C'est à ce prix que le gouvernement est pris « au dépourvu, ni de l'avoir sensiblement gêné… parce qu'il avait décidé de gérer autrement les relations avec le parlement. » (Carcassonne G., 1989).

4.2. Le contrôle parlementaire de la gestion du service éducatif

Au nombre des attributions du parlement, il y a le contrôle de l'action gouvernementale et le secteur éducatif constitue un pôle d'intervention du gouvernement. Il y a au parlement trois modalités de contrôle de l'action gouvernementale dans le secteur de l'éducation durant les quatre premières législatures. Il s'agit des questions orales (Q O), des questions écrites (Q E) et des questions d'actualité (Q A).

4.2.1. La lecture politique du contrôle parlementaire

Graphique 5: La lecture politique du contrôle parlementaire dans le secteur éducatif



Source : répertoire des lois, 2010

Le graphique 5 ci-dessus, permet de constater que le recours, aux différents moyens de contrôle de l'action gouvernementale dans le secteur de l'éducation, est en fonction des considérations politiques. Ainsi on peut lire que :

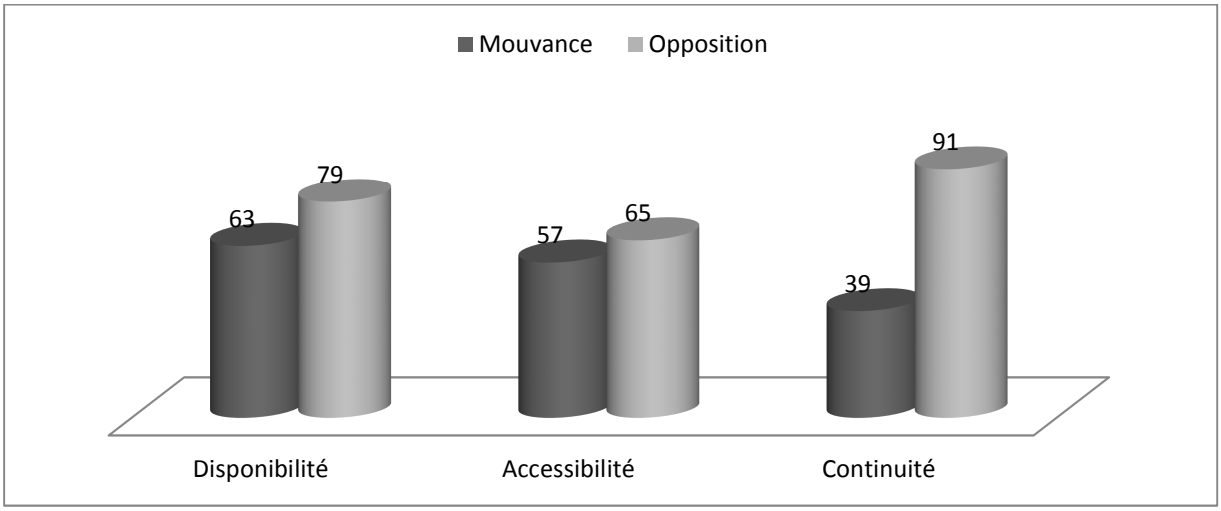
- 63% des Q E adressées au gouvernement dans le compte du service éducatif viennent des députés de l'opposition ;
- 49% des Q O que le parlement a adressées au gouvernement durant les quatre premières législatures viennent des députés de la mouvance parlementaire ;
- 72% des Q A que la Représentation nationale a adressées au gouvernement de 1991 à 2007 proviennent des députés de l'opposition parlementaire.

Avec sa vocation initiale, le contrôle de l'action gouvernementale permet, au parlement d'évaluer la politique publique. Aujourd'hui, il est devenu avec l'émergence de la mouvance parlementaire un outil de déstabilisation du gouvernement. En effet, la mouvance parlementaire

> « a pour vocation de soutenir bien plus qu'à renverser. Sans doute les députés ont-ils acquis plus ou moins consciemment une sorte d'humilité qui leur fait considérer qu'ils ne doivent pas leur élection à leurs seuls mérites et que le peuple, à travers eux, vote davantage pour le gouvernement … que pour le talent individuel de ceux qui se présentent à ses suffrages. » (Carcassonne G., 1989).
>
> *« Le député, contrairement aux humeurs, est évalué à deux différents niveaux. Primo, le parti politique, qui l'a positionné, observe son implication sociopolitique dans sa circonscription électorale au risque de perdre aux prochaines législatives. Secundo, les électeurs à la base sont attentifs à l'engagement à leur côté de l'élu de la circonscription électorale dans la satisfaction des besoins fondamentaux. Seulement, le pouvoir coercitif du peuple est fragilisé au profit des leaders politiques… » (Juriste et spécialiste du droit constitutionnel à Cotonou, 2013).*

Mais quel est le centre d'intérêt des députés béninois dans le contrôle de l'action gouvernementale en faveur de l'éducation ? Le graphique 6 ci-dessous, répond à cette préoccupation.

Graphique 6: La lecture politique du contrôle parlementaire selon les caractéristiques du service public



Source : répertoire du contrôle parlementaire, 2011

Trois principes fondamentaux permettent d'évaluer la qualité d'un service public à l'endroit du public. Au parlement, les députés contrôlent l'action du gouvernement, selon ces trois principes fondamentaux. Ainsi on a :

- 79% des députés de l'opposition contre 63% des députés de la mouvance s'intéressent à la disponibilité du service éducatif au Bénin ;
- 65% des députés de l'opposition contre 47% de la mouvance se préoccupent de l'accessibilité du service éducatif béninois ;
- 91% des parlementaires de l'opposition contre 39% des députés de la mouvance abordent les questions relatives à la continuité du service éducatif au Bénin.

A priori, cette lecture de la réalité parlementaire est sans grande importance dans la contribution du parlement à l'amélioration du service public en général et éducatif en particulier. Mais les questions, adressées au gouvernement, relatives à la continuité du service éducatif portent sur les grèves et la ressource enseignante. Autrement dit, il s'agit des préoccupations qui fragilisent le gouvernement auprès des mandants.

> *« En interrogeant le gouvernement sur la gestion des grèves ou le manque du personnel enseignant, le député rend compte des faiblesses de la politique publique mise en œuvre par l'exécutif. C'est donc de bonne guerre que le député de la mouvance se réserve de*

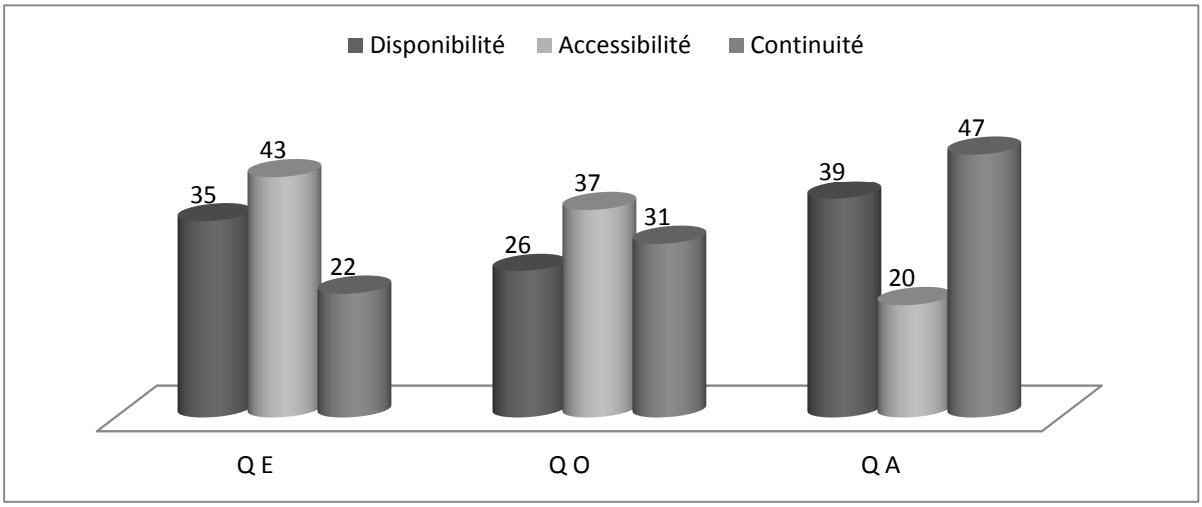
fragiliser le gouvernement. A l'opposé l'opposition à tout intérêt a en fait usage toutes les fois que le contexte sociopolitique le permet…» (Député de la 4ème législature, 2013).

4.2.2. Les principes fondamentaux du service public dans le contrôle parlementaire

Au-delà des interprétations politiques du contrôle de l'action gouvernementale, il faut souligner que les questions adressées au gouvernement, par le parlement, peuvent être classées en trois catégories. Comme le montre le graphique 7 (ci-dessous), les questions que le parlement adresse au gouvernement posent le problème de la disponibilité, de l'accessibilité et de la continuité du service éducatif béninois. Ainsi on peut observer, à travers le graphique 7, que :

- 43% des Q E parlent de l'accessibilité alors que 35% se focalisent sur la disponibilité contre 22% des questions sont relatives à la continuité du service éducatif ;
- 26% des Q O concernent la disponibilité du service éducatif au Bénin contre 37% pour son accessibilité à toutes les couches sociales au moment où 31% des questions envoyées au gouvernement parlent de la continuité dudit service ;
- 39% des Q A que les députés ont adressées au gouvernement concernent la disponibilité du service éducatif au Bénin. Par contre 20% des questions sont consacrées à l'accessibilité dudit service au moment où 47% des questions posent le problème de la continuité du système éducatif béninois.

Graphique 7: La répartition du contrôle parlementaire selon les principes fondamentaux du service public



Source : répertoire du contrôle parlementaire, 2011

Ce rapport que le parlement entretient avec le gouvernement témoigne de l'implication des députés dans l'amélioration du service éducatif au Bénin.

> *« Nous contribuons de notre manière à l'amélioration des conditions de travail des acteurs du système éducatif. C'est vrai que les efforts restent à faire. Mais la grande responsabilité incombe au gouvernement qu'au parlement car les députés, dans le rôle constitutionnel, ne construisent pas les routes, les hôpitaux, les écoles, etc. Nous sommes en collaboration avec le gouvernement pour doter le Bénin des lois et contrôler également l'action du gouvernement dans ledit secteur… » (Député de la 4ème législature, 2013).*

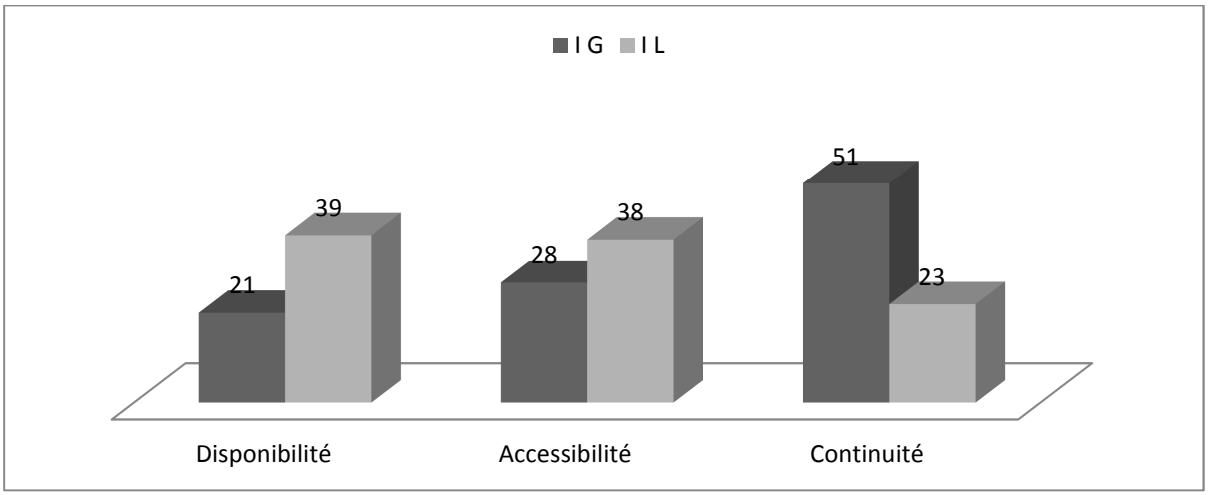
Au-delà de l'interdépendance qu'implique le contrôle de l'action gouvernementale, la lecture des statistiques relatives au contrôle parlementaire permet d'observer que l'usage d'un moyen (les questions) dépend de l'appartenance politique du député. Les députés de l'opposition privilégient les Q A et Q E alors que ceux de la mouvance optent pour les Q O. Le recours aux Q A par l'opposition parlementaire explique le souci des députés de l'opposition de fragiliser le gouvernement. Autrement dit, le but de cette option n'est pas prioritairement le bien-être social et collectif. Au contraire, il s'agit pour les députés de l'opposition de montrer les limites du gouvernement face aux difficultés des populations.

> *« C'est une démarche politique déguisée. Les auteurs des Q A ne se préoccupent pas du peuple. C'est une démarche électorale car ils cherchent à montrer à l'opinion publique que le gouvernement est incapable et donc il faut aux prochaines élections leur accorder la confiance et ils feront mieux. Sans se tromper, on peut dire qu'ils profitent ou instrumentalisent le malheur du peuple suite à la crise dans le secteur éducatif par exemple… » (Député de la 2ème législature, 2014).*

La contribution du parlement à l'amélioration du service éducatif béninois permet d'identifier deux catégories d'intérêts : I G et I L. Les deux concourent à l'amélioration de la qualité du service éducatif. Avec le graphique 8 (ci-dessous), on peut repartir :

- les I L en trois catégories : 39% pour la disponibilité du service éducatif contre 38% en faveur de l'accessibilité du service éducatif et 23% pour le compte de la continuité du service de l'éducation ;
- les I G en trois catégories : 21% visent la disponibilité du service éducatif contre 28% pour l'accessibilité dudit service et 51% en vue de la continuité du service éducatif béninois.

Graphique 8: La typologie des intérêts selon les principes fondamentaux du service public



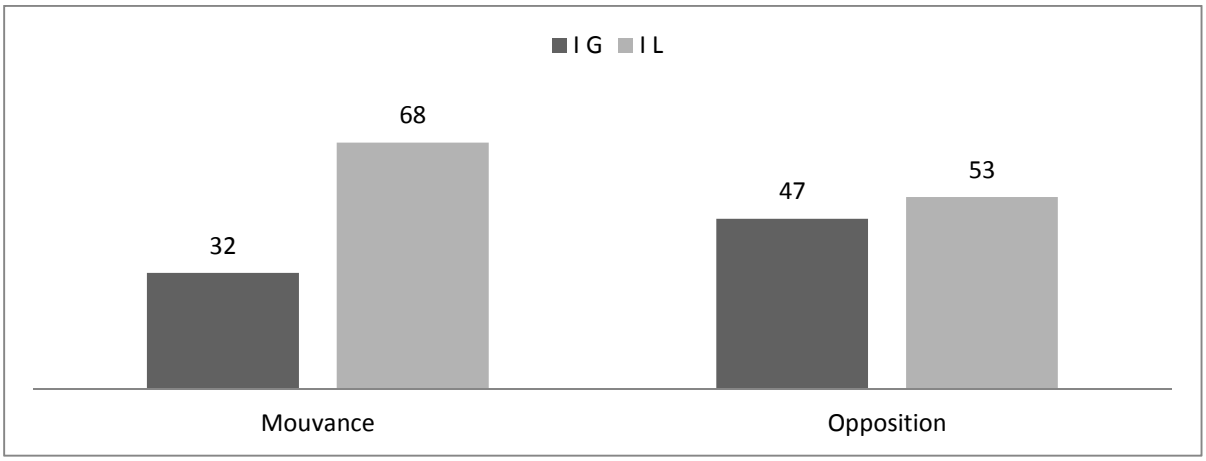
Source : répertoire du contrôle parlementaire, 2011

L'importance des I G dans les préoccupations relatives à la continuité du service éducatif béninois, s'explique par le caractère général des crises observées à cet effet. Par exemple, la grève dans le secteur de l'éducation, est un problème national. Par conséquent le député ne peut l'aborder dans un cadre restreint même si, sa manifestation diffère d'une localité à une autre. Il en est de même pour

> *« …le calendrier scolaire ou l'organisation d'un examen. Le député ne peut plus situer l'un de ces problèmes dans un cadre restreint pour interroger le gouvernement. Autrement, le caractère global ou localisé d'une question à l'endroit du gouvernement est défini par le phénomène même à travers les modalités de sa manifestation. Le député fait un travail préalable avant d'interpeller le gouvernement sur tel ou tel aspect de la réalité des béninois. Contrairement, à la lecture extérieure qui fait du député un paresseux, il doit se mettre dans la peau des mandants pour identifier leurs besoins qu'il exprime par des questionnements au gouvernement… » (Député depuis la 4ème législature, 2013).*

Toujours dans le cadre de la lecture de l'activité parlementaire en vue d'améliorer la qualité du service éducatif, la dimension politique ne peut être occultée. Selon que le député soit de la mouvance ou de l'opposition, les intérêts ne sont pas les mêmes. C'est d'ailleurs à cette lecture que le graphique 9 (ci-dessous) est consacrée.

Graphique 9: La lecture politique de la manifestation des intérêts dans le service éducatif au Bénin



Source : répertoire du contrôle parlementaire, 2011

A la lecture du graphique 9, il faut retenir que :

- 68% des députés de la mouvance défendent les I L contre 32% de ceux qui s'intéressent aux I G ;
- 53% des élus du peuple qui se réclament de l'opposition défendent les I G contre 47% parmi ceux qui se préoccupent des I L.

Cette lecture des statistiques, rend compte de la dynamique qui s'instaure entre le gouvernement et les députés de la mouvance.

> *« Le député de la mouvance concède au gouvernement l'espace politique national et contrôle l'espace local. Les raisons sont à la fois financières et électorales. La concurrence subvient lorsque le ministre investit l'espace local surtout s'il est de la même circonscription que le député. De la même façon quand le député nourrit les ambitions présidentielles, alors l'échiquier national l'intéresse. Il peut aussi servir les intérêts d'un leader politique ou d'un opérateur économique qui a des démêlés avec le gouvernement… » (Journaliste parlementaire, 2013).*

Avec les députés de l'opposition, ce sont les enjeux électoraux qui guident ses actions.

> *« Il est obligé d'occuper l'espace local et l'espace national. Dans le premier cas, il travaille au renouvellement de son mandat, tandis que dans le deuxième cas, il œuvre pour les prochaines élections présidentielles. Autrement, ce n'est pas qu'il banalise les besoins de sa base électorale ou qu'il s'inscrit dans une logique d'un élu national… » (Consultant en développement local, 2013).*

C'est dans cette même perspective qu'Amoussou Bruno, le Président de la deuxième législature recommandait à ses députés, à la cérémonie d'installation, d'être proches de leur base à travers leurs activités parlementaires[57]. Autrement dit, les citoyens à la base doivent se rendre compte qu'ils sont au cœur des préoccupations du député.

4.3. L'efficacité des activités parlementaires dans le secteur de l'éducation

Les activités parlementaires dans le secteur de l'éducation peuvent être mesurées par les acteurs sociaux qui sont les principaux bénéficiaires. Trois niveaux d'analyse permettent d'apprécier l'efficacité des activités parlementaires dans le domaine de l'éducation. Il s'agit de la mobilisation des ressources publiques, des ratifications des accords et les différentes lois relatives à l'éducation au Bénin.

4.3.1. Le rôle du parlement dans la mobilisation des ressources publiques

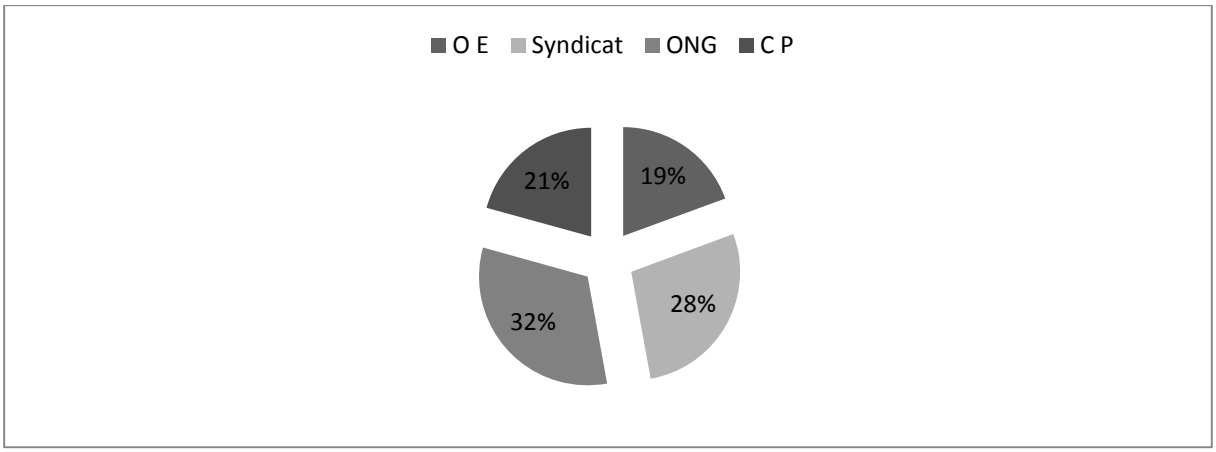
Le graphique 10 (ci-dessous) rend compte de la perception sociale du rôle du parlement dans la mobilisation des ressources en faveur du système éducatif. A la lecture du graphique, il faut retenir que :

- 19% des O E (contre 81%) abordés lors de la recherche jugent insignifiant le rôle des députés dans la mobilisation des ressources publiques ;
- 32% des membres des ONG[58] (contre 68%) ne trouve aucun rôle au parlement dans la mobilisation des ressources publiques en faveur de l'éducation ;
- 21% des C P (contre 79%) trouvent que le parlement ne participe pas à la mobilisation des ressources publiques dans le domaine de l'éducation ;
- 28% des syndicalistes (contre 72%) parlent d'une faible participation du parlement à la mobilisation des ressources publiques en faveur de l'école béninoise.

[57] Cérémonie officielle d'installation solennelle du Bureau de la deuxième législature

[58] Il s'agit des Organisations de la Non Gouvernementales qui sont impliquées dans le secteur de l'éducation à travers les activités qu'elles mènent sur le terrain.

Graphique 10: La perception sociale du rôle du parlement dans la mobilisation des ressources publiques



Source : données du terrain, 2014

A la lecture croisée des statistiques, il y a trois observations importantes :

- les acteurs sociaux reconnaissent l'importance du rôle joué par le parlement dans la mobilisation des ressources ;

> *« Il est vrai que seul le gouvernement est autorisé à la collecte des ressources publiques pour en suite investir dans les secteurs vitaux de la vie publique. Mais le parlement y contribue de différentes manières : le vote des lois de ratifications, l'avis du parlement dans la fixation de l'impôt et le vote de la loi de finance… » (Député de la 6ème législature, 2013).*

- les acteurs extérieurs au système éducatif mesurent plus l'impact des activités parlementaires sur le système éducatif au Bénin ;

> *« Le gouvernement qui ne mérite pas la confiance du parlement, perd aussi la confiance des partenaires au développement. Même s'il est vrai que le rôle du parlement peut paraître comme un simple formalisme, la bonne collaboration entre le gouvernement et le parlement est déterminante dans la gouvernance politico-économique… » (Spécialiste en Economie Politique, 2013).*

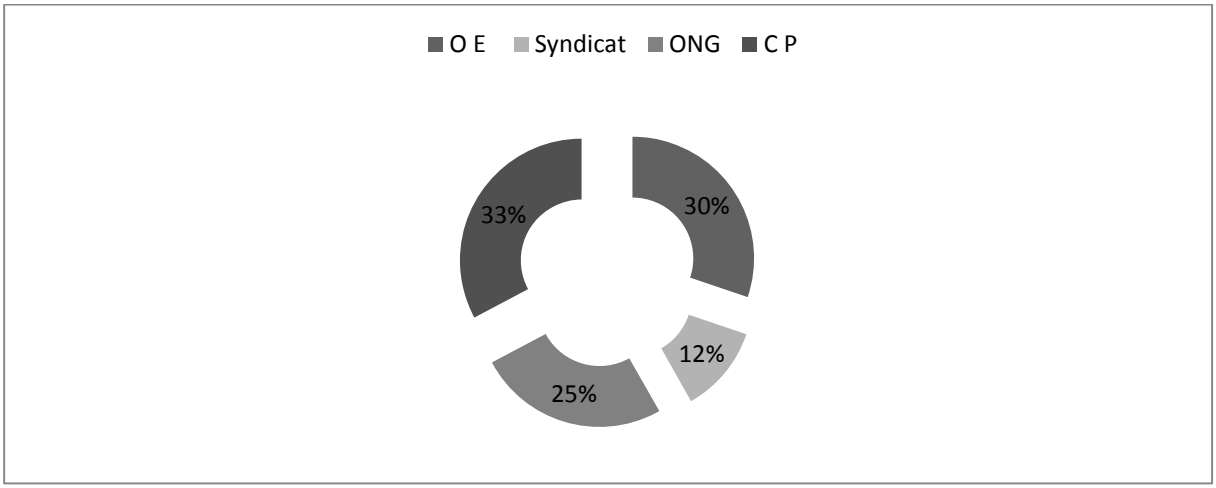
- les acteurs qui sont impliqués dans le secteur éducatif au Bénin se réservent de reconnaitre le rôle joué par le parlement dans la mobilisation des ressources publiques.

> *« Le député béninois ne fait pas grande chose. Le parlement a rejeté de nombreux projets de lois dont les lois de finance que le gouvernement a exécutés par une ordonnance. C'est de la même façon que le gouvernement est sélectif dans la réponse aux questions à lui adresser par le parlement… » (Spécialiste de la Gouvernance locale, 2013).*

4.3.2. La représentation sociale des accords et conventions ratifiés

En abordant la question de l'efficacité des activités parlementaires sur le système éducatif, les lois de ratification ne peuvent pas être occultées. En effet, les lois de ratification que vote le parlement constituent un mécanisme de participation. Le graphique 11 (ci-dessous) rend compte de la représentation sociale de l'apport des accords et conventions en faveur de l'éducation au Bénin.

Graphique 11: L'impact des ratifications sur la qualité du service éducatif



Source : données du terrain, 2014

Le graphique 11 (ci-dessus) montre que :

- 30% des C P reconnaissent l'impact des accords et conventions ratifiés par le Bénin grâce à son impact sur le système éducatif ;
- 33% des O E conçoivent que les accords et conventions ratifiés par le parlement, impactent le système éducatif ;
- 25% des membres des ONG abordés lors du terrain, acceptent que les accords et conventions ratifiés par le parlement, concourent à l'amélioration du service éducatif ;
- 12% des syndicalistes sont satisfaits de la contribution des accords et conventions ratifiés par le parlement, en faveur du système éducatif béninois.

L'analyse croisée des données statistiques de la figure 10 permet de tirer trois conclusions :

- les acteurs sociaux dénoncent les accords et conventions que le parlement ratifie pour le compte du service éducatif ;

> *« L'école béninoise se meurt des fondamentaux du développement. De plus en plus, l'école s'éloigne de la famille et de la communauté. Le citoyen béninois est formé pour*

être étranger à sa propre communauté. Il ne peut pas écrire dans sa langue ni traduire ses réflexions dans la langue locale pour qu'elles soient accessibles à la communauté… » (Sociolinguiste, 2013).

- les citoyens dénoncent l'autonomie du parlement, dans l'orientation des accords et conventions qui engagent le Bénin ;

« Seul le gouvernement béninois peut représenter et engager le pays dans les accords et conventions. Le parlement, par contre, est chargé de les ratifier ou de réviser la constitution si cette dernière est un obstacle pour la mise en œuvre dudit accord. Aussi faut-il reconnaitre que la constitution permet au président de la République de ratifier une convention ou un accord par une ordonnance si le parlement s'opposait à la ratification… » (Constitutionnaliste et Journaliste, 2013).

- Les enquêtés dénoncent l'absence d'un cadre d'évaluation de la mise en œuvre des accords et conventions, afin d'apprécier son impact sur le secteur de l'éducation.

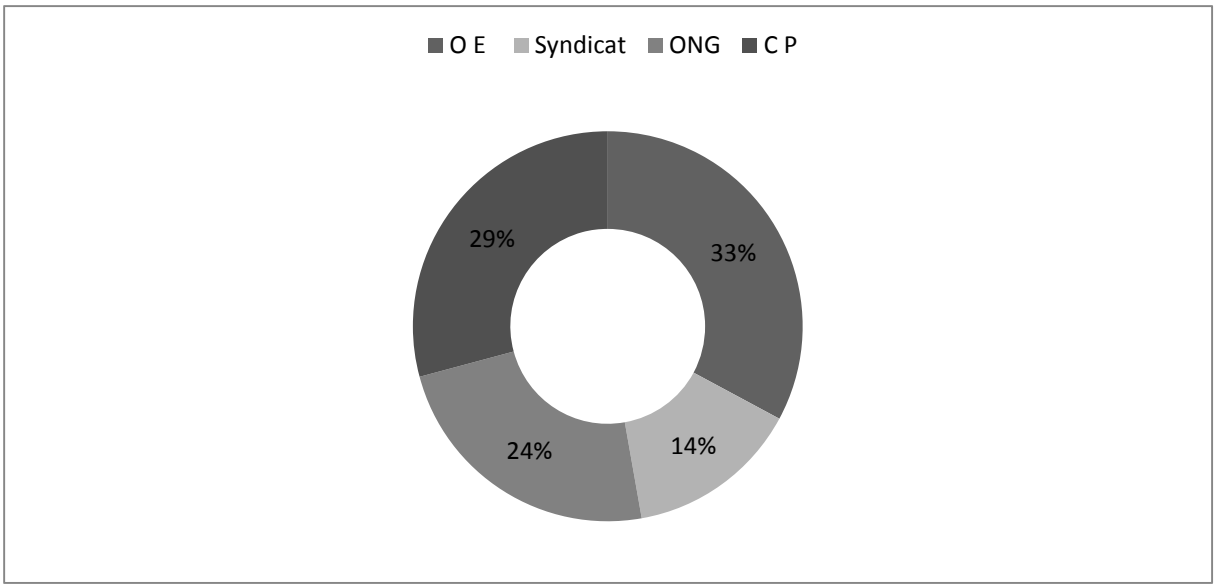
« Après le vote ou la ratification des accords et conventions, aucun mécanisme n'existe pour permettre au parlement de contrôler sa mise en œuvre. De la même manière, les députés ne peuvent décider de sa réorientation ou de la rupture sans que le gouvernement ne la décide ou ne la consent. C'est-à-dire que le parlement est passif dans les débats relatifs à la coopération internationale… » (Député de la 3ème législature, 2013).

Dans cette dynamique, les citoyens enquêtés ne critiquent pas le parlement. Au contraire, ils dénoncent un pouvoir législatif ébranlé par la crise économique et l'inconstance gouvernementale (Lauvaux P. , 1990). Autrement dit, la fragilité que dénoncent les acteurs sociaux, résulte plus d'une crise institutionnelle que d'une crise politique. C'est d'ailleurs ce que Mabille X. tente d'expliquer lorsqu'il fait un rapprochement entre les acteurs et les facteurs du changement social (Mabille X., 1986).

4.3.3. La représentation sociale des lois votées en faveur de l'éducation

Le parlement, de la première à la quatrième législature, a légiféré des lois dans le secteur éducatif au Bénin. Au regard de l'évolution du système éducatif et des nouveaux défis relatifs au secteur, les citoyens rencontrés, dans le cadre de cette thèse, apprécient différemment l'efficacité desdites lois dans le domaine. Le graphique 12 (ci-dessous) permet d'établir une corrélation entre le degré d'implication de l'acteur dans le secteur et la lecture qu'il fait de la législation dans le domaine de l'éducation.

Graphique 12: L'impact des lois sur la qualité du service éducatif au Bénin



Source : données du terrain, 2014

La lecture du graphique 12 montre que :

- 29% des C P trouvent que les lois votées par le parlement ont permis d'améliorer la qualité du service éducatif au Bénin ;
- 33% des O E sont satisfaits de l'impact de la production législative dans le domaine de l'éducation au Bénin ;
- 24% des membres des ONG approuvent que les lois votées par le parlement dans le domaine de l'éducation ont permis d'améliorer la qualité de la formation ;
- 14% des syndicalistes acceptent que la production législative, dans le secteur de l'éducation, participe à l'efficacité de la formation dans les écoles.

En entrant dans la perspective sociologique, cette lecture statistique permet de faire trois analyses :

- l'absence d'un cadre de suivi et d'évaluation de l'application des lois par le gouvernement fragilise le parlement ;

> *« Le CNE est un organe prévu par la loi N° 2003-17 pour la coordination et la suivie des politiques publiques en faveur de l'éducation. Certes, il s'agit là d'une avancée mais rien n'a changé et la faute n'est pas au parlement car cet organe est contrôlé par le gouvernement. C'est peut être une faiblesse de la démocratie béninoise… » (Formateur des élèves enseignants, 2013).*

- l'absence d'un mécanisme de pression sur le gouvernement en vue de la mise en œuvre d'une politique éducative conforme à la réalité béninoise ;

> *« Qu'est-ce que le parlement a pu faire face à l'échec des NPE ? Malgré les critiques des différentes couches de la société, le parlement n'a pu contraindre le gouvernement à revoir le programme. Il est resté simplement impuissant…Toutefois, on ne lui en veut pas car les textes ne lui permettent pas d'aller au-delà de ce qu'il a déjà fait… » (Formateur des élèves instituteurs, 2014).*

- l'inadaptation des lois à la réalité béninoise revient dans les discours populaires sur les activités parlementaires. Il s'agit de dénoncer

> *« …le caractère extraverti de la législation béninoise. Alors que la loi doit rendre compte de la philosophie de la communauté et d'informer sur la vision que projette la communauté, elle apparaît comme une photocopie de la philosophie d'une autre communauté… Il est évident que c'est le parlement qui produit la loi mais encore faut-il qu'il s'entende avec le gouvernement sur les orientations faute de quoi ce dernier peut demander une autre lecture ou recourir à la cour constitutionnelle pour une décision… » (Journaliste parlementaire, 2014).*

Malgré que tout semble aller en faveur du parlement, il faut retenir que la production législative dans le domaine de l'éducation intervient dans un contexte international où

> « pour lutter contre les difficultés à faire progresser significativement cette région dans de nombreux domaines, la BM a fait de la coopération en matière éducative une priorité, et déclaré l'éducation de base ‘’condition nécessaire pour atteindre d'autres objectifs de développement’’ parmi lesquels la croissance économique, l'amélioration du statut de la femme, de la santé et de la nutrition et la maîtrise de la démographie » (Cohn-Bendit G., 2001).

Autrement dit, les orientations du gouvernement visent les accords et conventions. Dans ce contexte où le gouvernement a le monopole, le parlement est de plus en plus fragiliser.

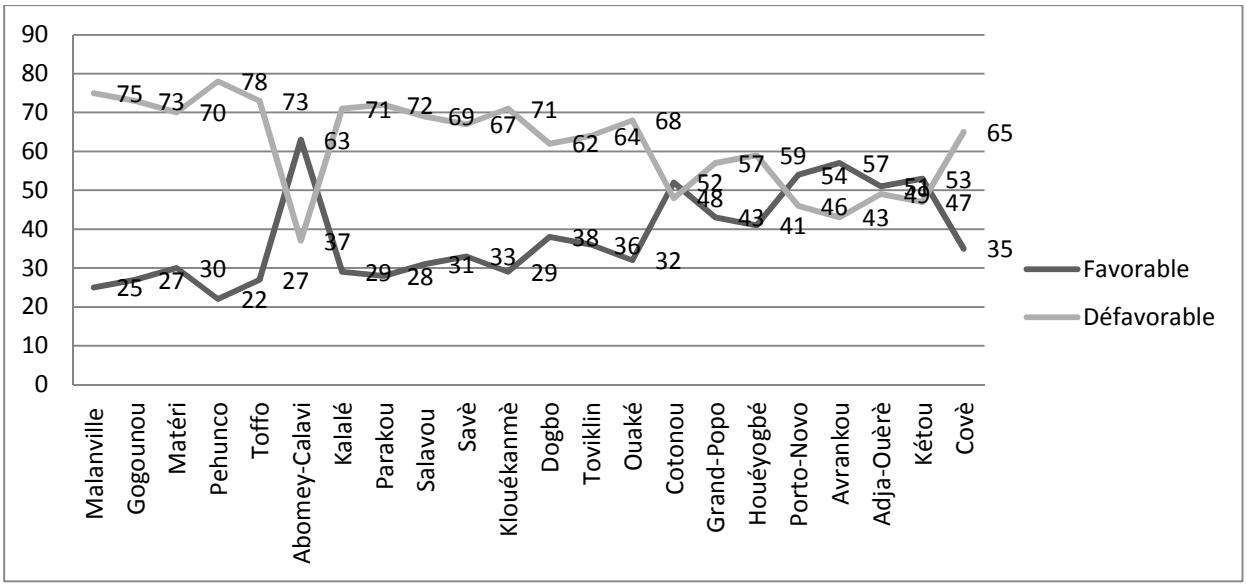
4.4. Les facteurs sociogéographiques de la perception du rôle du parlement

En entrant dans la perspective sociologique, la représentation que l'acteur fait d'une réalité repose sur plusieurs variables dont quatre sont importantes : le cadre géographique (dans lequel l'acteur se retrouve au moment où il pose l'acte) ; l'âge de l'acteur ; le niveau d'instruction et de plus en plus le genre. Les quatre variables ne sont pas observables isolement l'une par rapport à l'autre dans la pratique. Toutefois pour des raisons méthodologiques, une catégorisation est opérée jusqu'à une étape.

4.4.1. La lecture géographique de la représentation sociale

La représentation sociale que les acteurs ont de l'impact des activités parlementaires dans le domaine de l'éducation est en fonction du cadre géographique dans lequel ils vivent comme le souligne le graphique13 (ci-dessous).

Graphique 13: La lecture géographique de la représentation sociale de l'apport du parlement



Source : données du terrain, 2013.

A la lecture du graphique 13 (ci-dessus), il faut retenir que :

- 75% des enquêtés qui vivent à Malanville ne trouvent aucun impact de l'activité parlementaire dans le domaine de l'éducation ;
- 73% des enquêtés de Gogounou contre 70% de ceux de Matérie ne reconnaissent pas au parlement une implication dans l'amélioration des conditions de formation dans les écoles ;
- 78% et 73% des enquêtés respectivement de Pehunco et de Toffo, refusent que l'on reconnaisse au parlement son implication dans l'amélioration de la formation dans les écoles ;
- 61% et 71% des enquêtés vivants respectivement à Abomey-Calavi et Kalalé n'accordent aucun rôle au parlement en faveur de l'amélioration de la formation ;
- 72% et 69% des enquêtés résidents respectivement à Parakou et à Savalou ne trouve aucun engagement du parlement au côté du gouvernement dans l'organisation du service éducatif au Bénin ;
- 67% et 71% des acteurs abordés (dans le cadre de la recherche) et résidents respectivement à Savè et Klouékanmè, dénoncent la faible implication du parlement dans l'amélioration de la qualité de l'éducation ;

- 62% et 64% des enquêtés résidant respectivement à Dogbo et Toviklin ignorent le rôle joué par le parlement béninois dans l'amélioration de la qualité de l'éducation ;
- 68% et 48% des enquêtés qui vivent respectivement dans les communes de Ouaké et Cotonou banalisent la contribution du parlement en faveur du service éducatif béninois ;
- 61% et 59% des enquêtés rencontrés respectivement dans les communes de Grand-Popo et de Houéyogbé ne reconnaissent pas la contribution du parlement dans l'amélioration de la qualité de l'école béninoise ;
- dans les communes de Porto-Novo et d'Avrankou respectivement 46% et 43% des citoyens abordés dénoncent la contribution du parlement en faveur de l'école béninoise ;
- dans la commune d'Adja-Ouèrè, 49% des enquêtés contre 47% dans la commune de Kétou s'opposent à toute idée relative à la participation du parlement pour la qualité de la formation dans les écoles béninoise ;
- 51% des enquêtés vivant dans la commune de Covè dénoncent le rôle que joue le parlement dans l'amélioration de la qualité de la formation dans les écoles béninoises.

En entrant dans la perspective sociologique, la position géographique des acteurs participe à l'analyse de la représentation sociale et permet de dégager trois observations :

- en s'éloignant du parlement, le citoyen a de moins en moins connaissance des activités parlementaires ;
- les acteurs locaux qui vivent dans les communes à forte densité sont informés de l'implication des activités parlementaires dans le secteur éducatif ;

> *« En réalité, les citoyens vivent dans ces communes pour des raisons professionnelles ou académiques. La plupart retourne dans leur localité les week-ends. C'est dire que le niveau d'instruction justifie la différence observée dans les statistiques dans certaines communes comme Calavi et Cotonou… » (Député de la 5ème législature, 2013).*

- à l'intérieur du Bénin, les citoyens s'isolent de la pratique parlementaire.

> *« Ceux-là parlent le gros français entre eux. Ils sont déjà rassasiés et leurs enfants vivent bien. Au lieu de penser à ce qu'ils font au parlement, il vaut mieux se préoccuper du quotidien de la famille… » (Président des jeunes, 2013).*

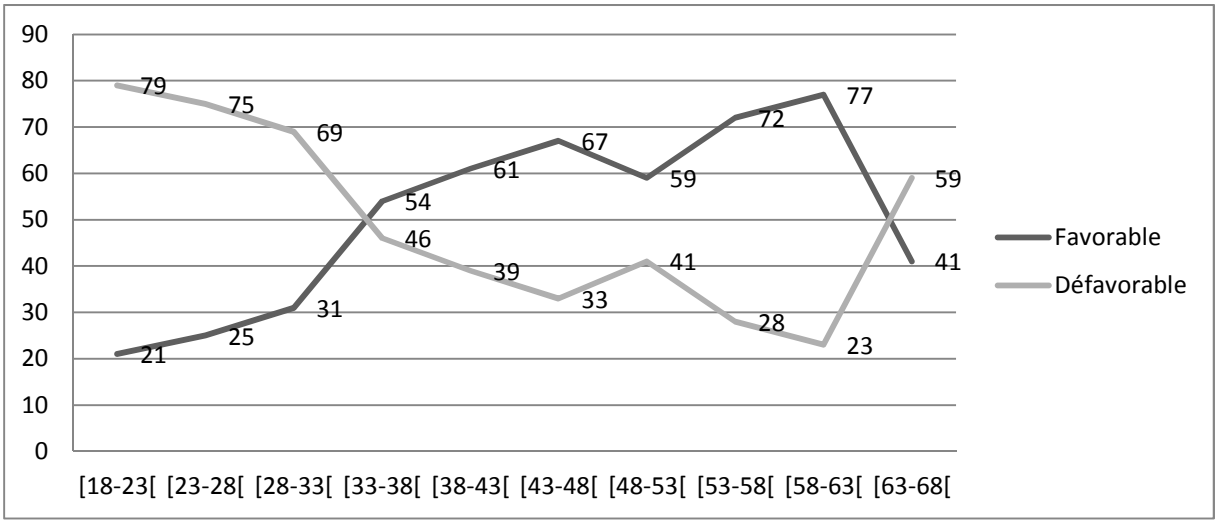
En marge de la situation géographique de l'enquêté, l'âge ne participe-t-il pas à l'explication de la représentation sociale de l'impact des activités parlementaires sur l'éducation au Bénin ?

4.4.2. Le facteur âge et la représentation sociale des activités parlementaires

La lecture du graphique 14 ci-dessous permet de conclure que :

- dans la tranche [18-23 [ans, 79% des citoyens renoncent à l'apport du parlement dans l'amélioration du service éducatif béninois ;
- dans la tranche [23-28[ans, 75% des enquêtés ne reconnaissent pas au parlement son implication dans l'amélioration de la qualité de la formation dans les écoles au Bénin ;
- dans la tranche [28-33 [ans, 69% des citoyens pensent qu'au parlement les députés font plus de la politique que d'œuvrer en faveur de l'école béninoise ;
- dans la tranche [33-38[ans, 54% des enquêtés pensent que le parlement participe au développement de l'école béninoise ;
- dans la tranche [38-43[ans, 61% des citoyens trouvent que les activités parlementaires concourent à l'amélioration du service éducatif au Bénin ;
- dans la tranche [43-48[ans, 67% des citoyens disent que le parlement favorise l'amélioration du service éducatif à travers ses activités ;
- dans la tranche [48-53[ans, 59% des citoyens se réjouissent de la contribution du parlement en faveur de l'école béninoise ;
- dans la tranche [53-58[ans, 72% des enquêtés trouvent que le parlement participe à l'amélioration des conditions de travail dans les écoles béninois ;
- dans la tranche [58-63[ans, 77% des personnes abordées disent que les activités parlementaires concourent à l'amélioration de la qualité de la formation dans les écoles béninoises ;
- dans la tranche [63-68[ans, 41% des enquêtés trouvent que les activités parlementaires ne participent pas à l'amélioration de la qualité de la formation dans les écoles béninoises.

Graphique 14: L'âge comme un facteur explicatif des représentations sociales



Source : données du terrain, 2013.

Deux conclusions se dégagent de cette lecture :

- la population non active (de 18 à 33 ans et de 63 à 68 ans) pense que les activités parlementaires n'impactent pas le système éducatif béninois ;

> *« Ils ne font rien devant les multiples problèmes de l'école. En 2012, les enfants ont connu une année scolaire mouvementée sans que le parlement ne contraigne le gouvernement à satisfaire les doléances des enseignants. Cette année encore, les grèves durent plus de 3 mois et le parlement joue au téléspectateur... » (Enseignant à la retraite, 2014).*

- la population active (de 33 à 63 ans) reconnait que le parlement fait des efforts en faveur de l'école béninoise.

> *« Seulement, son action apparait inefficace pour faute de pouvoir coercitif dont il ne dispose pas pour contraindre le gouvernement. Quand les députés interrogent le gouvernement sur ses actions dans le domaine de l'éducation, ils ne peuvent se contenter des réponses données par les ministres dans le meilleur des cas. Il y a des questions que la première législature avait adressées au gouvernement et qui sont restées sans réponse jusqu'à ce jour… » (Député de la 4ème législature, 2013).*

Dans l'un ou l'autre cas, les acteurs abordés lors de la recherche ne contestent pas le rôle du parlement dans le domaine de l'éducation. Au contraire, ils dénoncent la portée des activités parlementaires dans ce domaine. Autrement dit, le pouvoir que dispose le parlement pour contraindre le gouvernement à prendre en compte tel ou tel volet du système éducatif béninois.

4.4.3. Les facteurs genre et niveau d'instruction de la représentation sociale

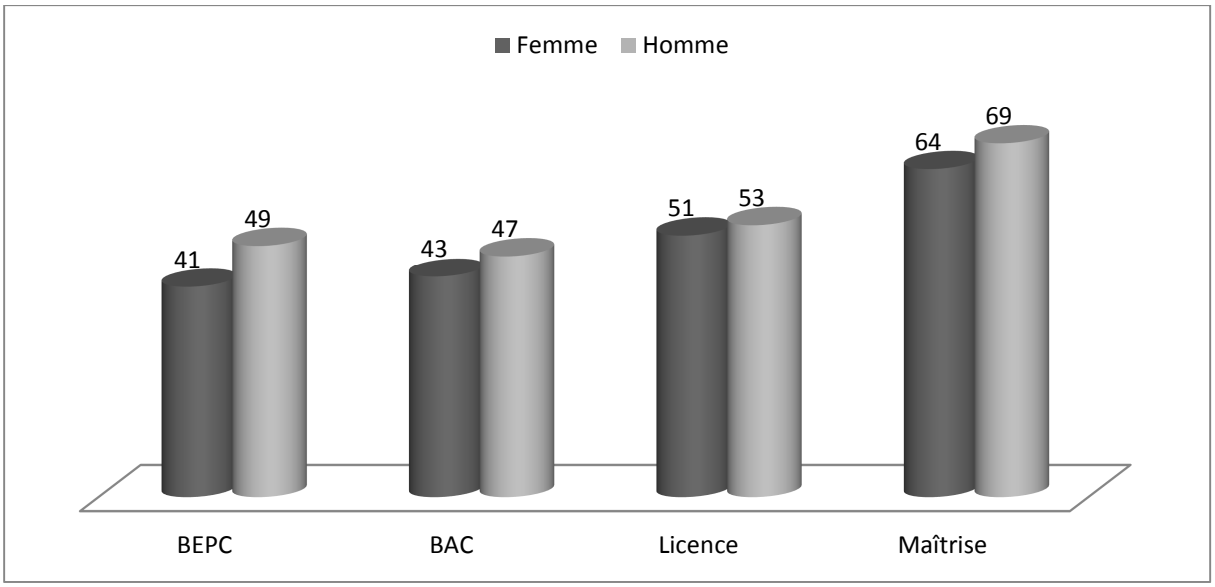
Les variables genre et niveau d'instruction sont des facteurs intrinsèques à l'individu. Elles rendent compte de la personnalité de l'individu qui porte un regard objectif ou subjectif sur un fait de société. L'importance des deux variables, dans l'analyse de la représentation sociale des activités parlementaires relatives à l'éducation au Bénin, est que l'analyse montre que les citoyens n'entretiennent pas le même rapport avec le fait politique.

> *« Quand on prend un homme et une femme dans les mêmes conditions, le rapport qu'ils entretiennent avec la pratique parlementaire est en fonction du sexe. Alors que l'homme sera plus intéressé, la femme non. De la même façon le niveau d'instruction y contribue pour beaucoup. Plus votre niveau d'instruction est avancé plus vous avez le souci de suivre l'actualité dont les pratiques parlementaires… » (Consultant en développement local, 2014).*

Le graphique 15 (ci-dessous) permet de constater que :

- 41% des femmes qui ont un niveau d'instruction inférieur ou égal au BEPC trouvent que le parlement contribue à l'amélioration du système éducatif. Pour ce même niveau d'instruction, 49% des hommes rencontrés reconnaissent aussi la participation de ladite institution ;
- 43% des femmes, de niveau d'instruction compris entre le BEPC et le BAC, pensent que le parlement contribue au développement de l'école béninoise. Par contre 47% des hommes, ayant ce même niveau d'instruction, lui reconnaissent sa contribution ;
- 51% des femmes contre 53% des hommes, ayant entre le BAC et la Licence, estiment que le parlement contribue à l'amélioration des conditions de travail dans les écoles ;
- 64% des femmes contre 69% des hommes, ayant entre la Licence et la Maîtrise, estiment que le parlement participe au côté du gouvernement au développement de l'école béninoise.

Graphique 15: L'approche genre et le niveau d'instruction face aux représentations sociales



Source : données du terrain, 2013.

A la lecture statistique des données du graphique 15 (ci-dessus), deux conclusions se dégagent :

- le rapport que le citoyen entretient avec la réalité politique, est en fonction de son niveau d'instruction ;

> *« Qu'est-ce qui me concerne dans leur débat au parlement. Je ne fais pas la politique et je ne rêve pas une fonction politique. Dans ce contexte, je préfère m'occuper de ma cuisine et de mes enfants pour mieux assurer ma retraite … Que les députés parlent de l'école, c'est bien ! Le plus important, c'est sur le terrain que l'on peut constater… » (Chef service état civil, 2013).*

- l'homme s'intéresse plus à l'activité politique que la femme.

> *« C'est un problème culturel, ma femme préfère les feuilletons et la musique que de suivre un débat ou le journal. Pour elle, les politiciens sont des menteurs et ils ne ratent jamais l'occasion de distraire le peuple, en vue de préserver leurs intérêts. Qu'il soit de la mouvance ou de l'opposition, le député ne parle que pour défendre son intérêt… » (Président des jeunes, 2014).*

En somme la pratique parlementaire n'est pas mise en cause. C'est l'image politique attribuée au parlement qui fait que les citoyens ne s'informent pas à son propos. Aussi faut-il retenir que la pratique parlementaire est plus « abstraite » que « manifeste » contrairement au gouvernement, dont les activités sont perceptibles sur le terrain.

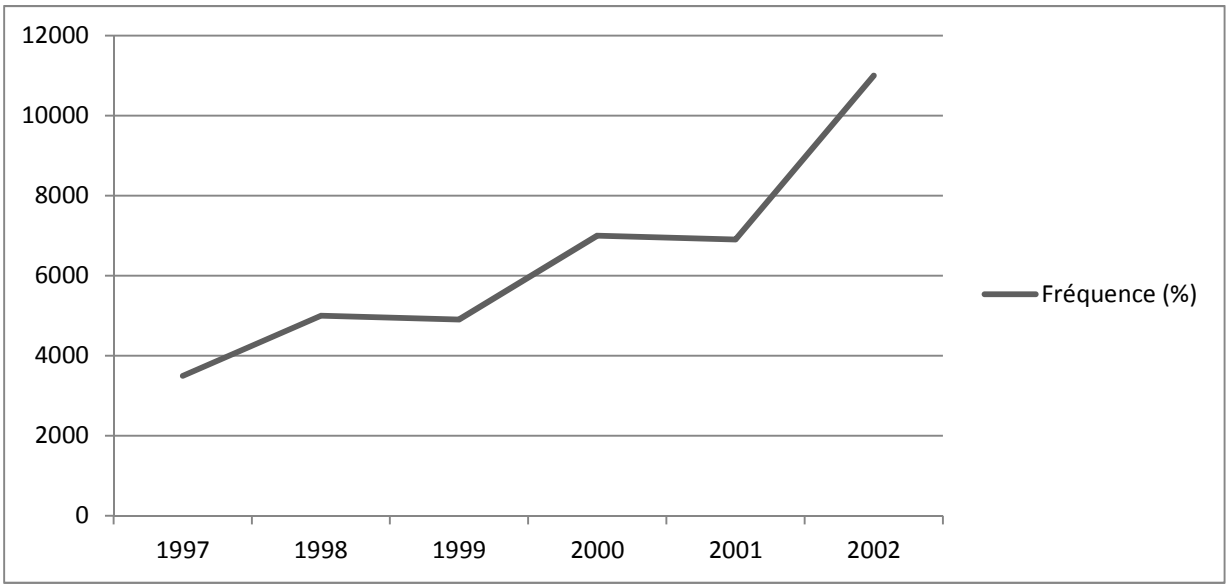
4.5. L’état des lieux de la réalité de l’école béninoise

La situation du système éducatif, bien qu’elle présente des similitudes entre les trois ordres, permet d’observer des spécificités. C’est dans cette perspective que cette rubrique porte sur les spécificités de chacun des trois ordres, au lieu de revenir sur les caractéristiques communes.

4.5.1. L’évolution de la réussite au BAC de 1997 à 2002 et son impact sur la capacité d’accueil de l’UAC

Selon le MESRS, de 1997 à 2002 (graphique 16 ci-dessous), le taux de réussite au BAC connait une évolution. « Ainsi de 1994 à 2002, l’effectif des étudiants de l’ex-Université Nationale du Bénin (UNB) a presque triplé, passant de 11.007 à 26.304 étudiants soit un accroissement de 137%. Ces chiffres permettent d’estimer à 10% environ le taux de croissance annuel moyen de l’effectif global de l’université pour la période 1994 à 2002. Il convient de préciser cependant que cette croissance s’est surtout accentuée à partir des années 1999, avec une moyenne de 17% par an.

Graphique 16: L'évolution de la réussite au BAC de 1997 à 2002

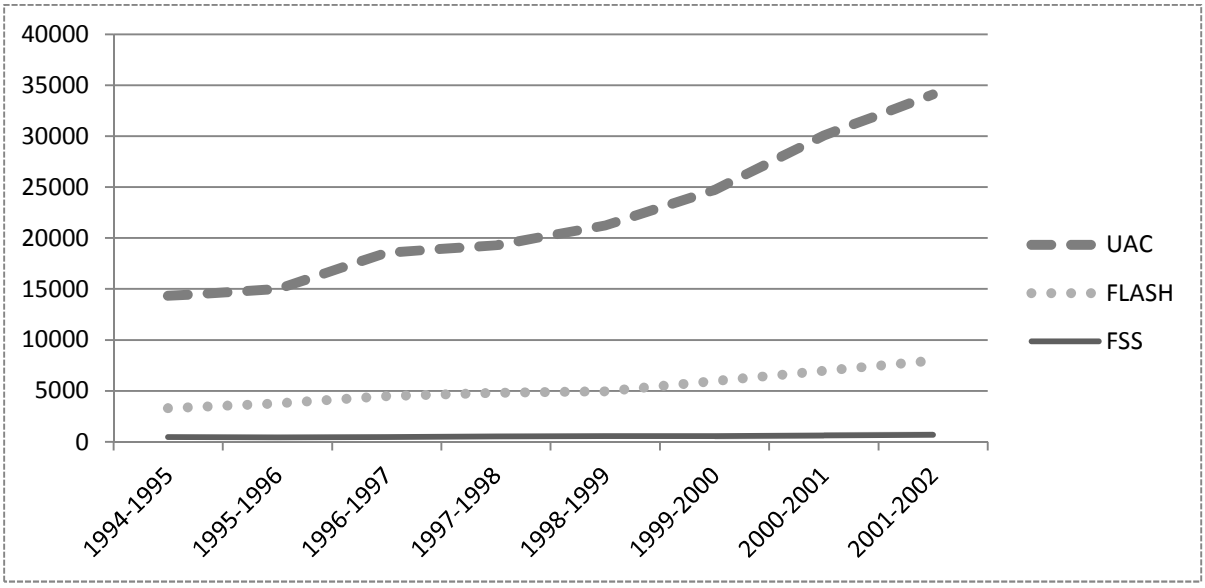


Source : (MESRS, 2002)

En effet, entre 1994 et 1998, ce taux annuel de croissance n’a jamais atteint 4% » (MESRS, 2002). Ces données statistiques rendent compte de la pression démographique à laquelle sont soumises les universités du Bénin.

L'une des conséquences de cette pression démographique reste l'évolution des statistiques des étudiants à l'UAC. Le graphique 17 (ci-dessous) rend compte de l'évolution des effectifs à l'UAC et plus particulièrement à la FLASH et à la FSS. La FLASH est l'une des Facultés qui subit la pression démographique. Par contre la FSS est plus convoitée dans le système universitaire au Bénin.

Graphique 17: L'évolution des effectifs des étudiants de l'UAC de 1970 à 2002



Source : (MESRS, 2002)

La lecture du graphique 17 (ci-dessus), permet de tirer trois conclusions. Il s'agit de :

- la maîtrise de l'évolution des statistiques à la FSS. En effet, de 1994 à 2002, l'effectif des étudiants à la FSS était passé de 464 à 703 avec une croissance annuelle de 30 étudiants en moyenne ;
- l'évolution incontrôlée des statistiques à la FLASH. De 1994 à 2002, le nombre d'étudiants inscrit à ladite Faculté était passé de 2.848 en 1994 à 7.262 en 2002. Cette évolution se traduit par une croissance annuelle estimée à 552 étudiants en moyenne ;
- les Facultés ne sont pas soumises de la même manière à la pression démographique au lendemain de la proclamation des résultats du BAC. Alors que l'accès à certaines facultés est conditionné, d'autres ne définissent pas des règles préalables.

> *« Tout le monde vient à la FLASH. Le fonctionnaire, les étudiants réguliers et les retraités s'inscrivent à la FLASH, tout comme dans les autres Facultés de gros effectif. A la FLASH, on rencontre les titulaires du BAC A, B, D, C ou même d'un diplôme technique équivalent. Par contre à la FAST, certaines règles permettent de filtrer… » (Fonctionnaire au MESRS, 2013).*

Face à l'évolution des statistiques de la réussite au BAC, la capacité d'accueil desdites Facultés ne répond plus aux besoins démographiques. Le tableau X (ci-dessous) permet d'apprécier l'évolution des effectifs et la marge qu'engendre l'écart avec la capacité normale d'accueil, à la création de l'UAC (ex-UNB).

Tableau X: La capacité d'accueil des Facultés de l'UAC

Facultés	Capacité normale d'accueil	Nombre d'étudiants accueil	Gap
FADESP	1.125	5.449	4.324
FASEG	1.149	4.757	3.608
FAST	810	2.173	1.363
FLASH	1.020	7.796	6.776
Total	4.104	20.175	16.071

Source : (MESRS, 2002)

A la lecture du tableau X, il faut retenir que :

- toutes les Facultés ont connu un écart par rapport à leurs capacités d'accueil. Avec une capacité de 4.104 d'accueil à la création, l'UAC était déjà en 2002 à 20.175 étudiants ;
- la FASEG et la FAST sont des Facultés de faible densité (soit respectivement 4.757 et 2.173) tandis que la FLASH et la FADESP connaissent de grands effectifs (soit respectivement 7.796 et 5.449) ;
- les besoins en infrastructures d'accueil des étudiants placent la FLASH en première position (avec une demande de 42,16% par rapport à l'écart général observé). Vient par la suite la FADESP (soit 26,90% par rapport au gap général que connaisse l'UAC). Les autres Facultés manifestent, également, des besoins mais moins critiques que la FLASH et la FADESP.

En marge des questions liées à l'infrastructure, il y a le personnel enseignant qui pose également problème dans le système universitaire.

4.5.2. La gestion du personnel enseignant face l'évolution des statistiques d'étudiants à l'UAC

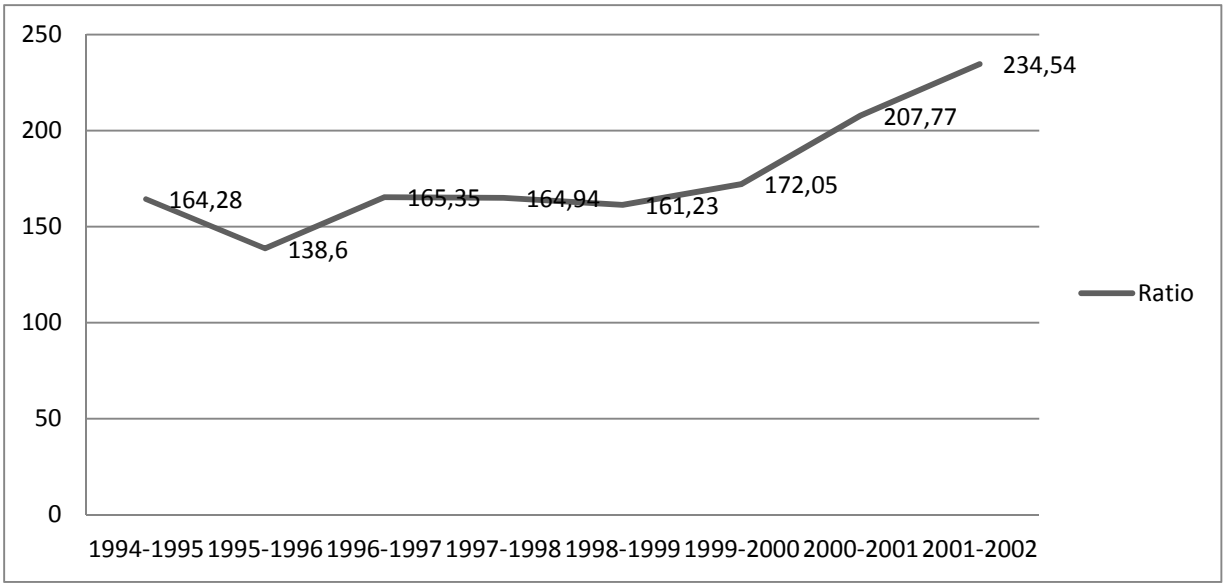
La gestion du personnel enseignant à l'UAC rend compte du ratio Etudiants /Enseignants. En effet, le graphique 18 (ci-dessous) montre que :

- de 1994 à 1999, le Ratio Etudiants/Professeurs à l'UAC oscille entre 138,6% et 165,35% ;

> *« C'est là, la preuve que l'évolution des statistiques des étudiants à l'UAC pose également des problèmes pédagogiques. Un enseignant, malgré sa volonté, ne peut pas faire face à cette situation efficacement… C'est inhumain qu'un enseignant ait une trentaine de doctorants à encadrer alors que la norme est de cinq par an… » (Enseignant à la retraite à Cotonou, 2014).*

- de 1999 à 2002, le Ratio Etudiants/Professeurs à l'UAC a connu une forte croissance en passant de 172,05% à 234,54%. C'est dire que les politiques éducatives, depuis les années 2000, n'ont pas favorisé une meilleure gestion de la carrière des enseignants d'université. La preuve de 1999 à 2002, seulement dix (10) enseignants sont devenus professeurs titulaires.

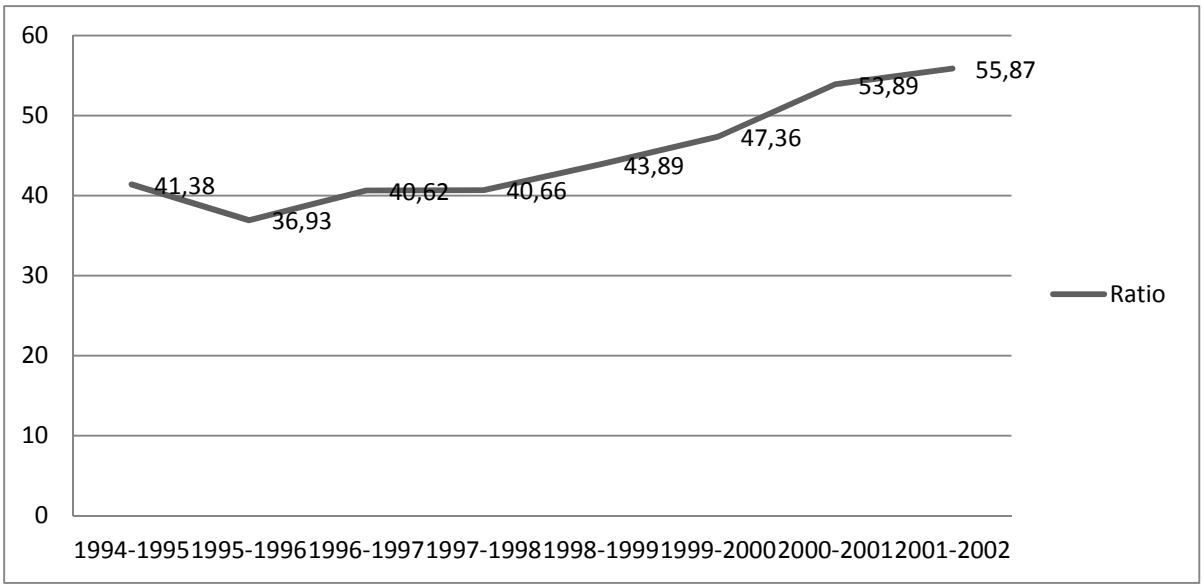
Graphique 18: L'évolution du Ratio Etudiants/Professeurs à l'UAC



Source : (MESRS, 2002)

Ce problème de Ratio Etudiants/Professeurs n'épargne pas les Professeurs Assistants à l'UAC comme l'explique le graphique 19 (ci-dessous).

Graphique 19: L'évolution du Ratio Etudiants/Professeurs Assistants à l'UAC



Source : (MESRS, 2002)

L'évolution du Ratio Etudiants/Professeurs Assistants connait aussi une hausse, mais moins comparativement au Ratio Etudiants/Professeurs pour la même période. Le graphique 19 (ci-dessus) permet de montrer que :

- de 1994 à 1998, le Ratio Etudiants/Professeurs Assistants évolue en dent de scie. Il oscille entre 36,93% et 40,66% ;
- de 1999 à 2002, le Ratio a connu une croissance, en passant de 43,89% à 55,87%.

Alors que dans le cas des professeurs titulaires (graphique 18), il s'agit d'une mauvaise gestion de la carrière des enseignants d'université ; il est question ici d'une crise relative à la politique de recrutement du personnel enseignant à l'UAC. Autrement dit, le gouvernement ne tient pas compte de l'évolution des effectifs des bénéficiaires du service éducatif en milieu universitaire.

A la gestion du Ratio s'ajoute la gestion de la retraite du personnel enseignant à l'UAC, dont les conséquences sur la qualité du service éducatif ne peuvent pas être occultées.

4.5.3. La gestion de la retraite des Enseignants à l'UAC

A l'UAC, aucun établissement n'est à l'abri de l'impact de la retraite progressive et massive des enseignants, tout comme dans l'enseignement primaire et secondaire. Certes, le problème ne se pose pas avec la même insistance dans tous les établissements à l'UAC. Le tableau XI permet de retenir que :

- 29 enseignants du CPU (actuel EPAC), sont allés à la retraite de 2002 à 2010 (soit en 8 ans) ;
- 62 enseignants de la FASEG, la FADESP, l'ESM et l'ENAM sont à la retraite depuis 2010 ;
- 44 enseignants de la FAST et l'IMSP sont à la retraite depuis 2010 ;
- 59 enseignants de la FLASH et le CEBELAE sont à la retraite depuis 2010 ;
- en FSA, 22 enseignants sont allés à la retraite depuis 2010 ;
- en FSS/IRSP, 37 enseignants se sont retrouvés à la retraite depuis 2010 ;
- à l'INJESP, 16 enseignants sont allés à la retraite depuis 2010.

Tableau XI: Le nombre de départs à la retraite des enseignants de l'UAC

Etablissements	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
CPU	01	01	00	01	04	04	08	04	06	29
FASEG/FADESP /ESM/ENAM	04	03	04	11	06	02	12	09	11	62
FAST/MSP	05	02	04	06	06	05	07	04	05	44
FLASH/CEBEL AE	07	14	08	06	06	03	06	04	05	59
FSA	02	01	02	01	00	08	01	04	03	22
FSS/IRSP	04	03	04	03	04	02	08	07	02	37
INJESP	00	00	00	00	00	10	00	04	02	16
Total	23	24	22	28	26	34	42	36	34	269

Source : (MESRS, 2002)

A l'analyse statistique des données présentées dans le tableau, il ressort que les Facultés à grand effectif connaissent un départ massif à la retraite du personnel enseignant. L'effectif cumulé des enseignants à la retraite desdites Facultés fait 45% environ de l'effectif des enseignants admis à la retraite durant la période.

Le départ à la retraite des enseignants induit la nécessité de recruter d'autres pour compenser le vide. Ainsi, le tableau XII (ci-dessous) rend compte de l'évolution des besoins de recrutement des enseignants entre 2002 et 2006. Ces besoins se répartissent comme suit :

- le CPU (actuel EPAC) doit recruter, entre 2002 et 2006, 48 enseignants ;
- la FLASH, la FADESP, l'ENAM et l'ESM ont exprimé un besoin d'enseignants évalué à 97 au cours de la même période ;
- le besoin en personnel enseignant à la FAST et à l'IMSP est évalué à 90 pour le compte de la même période ;
- à la FLASH/CEBELAE, le besoin est évalué à 100 enseignants pour la période 2002-2006 ;
- 16 enseignants doivent être recrutés au profit de la FAST pour la même période ;
- 23 enseignants doivent être recrutés au profit de la FSS/IRSP ;
- à l'INJESP, le besoin en personnel enseignant pour le compte de la période est estimé 13.

Tableau XII: Les besoins en enseignants exprimés par les autorités de l'UAC pour la période 2002-2006

Etablissements	2002	2003	2004	2005	2006	Total
CPU	06	04	04	29	05	48
FASEG/FADESP/ESM/ENAM	15	08	08	56	10	97
FAST/IMSP	13	06	08	51	12	90
FLASH/CEBELAE	12	16	10	54	08	100
FSA	02	02	03	01	01	16
FSS/IRSP	05	04	05	03	06	23
INJESP	02	02	01	01	07	13
Total	55	42	39	195	56	387

Source : Rectorat UAC-DESUP, 2002

Il ressort de la lecture de ce tableau, que les Facultés à grand effectif ont un besoin en personnel enseignant estimé à 74,16%.

En marge de l'état des lieux du système éducatif, notamment dans l'enseignement supérieur, il y a l'environnement politique international. En effet, les pays du tiers monde tiennent compte des nouveaux centres d'intérêts des PTF pour définir les politiques publiques.

4.6. L'environnement politique international

Au plan international, la période de recherche sur les activités parlementaires en faveur de l'éducation présente un intérêt majeur pour la communauté internationale : l'atteinte des OMD. C'est d'ailleurs au cours de cette période que la loi N°2003-17 est intervenue. Trois activités internationales sont intervenues et ont des implications socioéconomiques sur le système éducatif des pays en voie de développement (dont le Bénin). Il s'agit : de l'adoption des OMD par la communauté internationale ; le rapport de la Banque Mondiale sur le système éducatif au Bénin ; le rapport d'évaluation du système éducatif en Afrique de l'Ouest (commandité par la République Française) et des conférences internationales en 2000 et 2010 pour une évaluation à mi-chemin des OMD.

4.6.1. L'adoption des OMD

La communauté internationale définit huit objectifs pour le développement de la planète, au nombre desquels figurent l'« éducation pour tous d'ici 2015 ». L'atteinte de cet objectif passe par l'amélioration de la gestion et du pilotage du système. Des mesures transversales ont été prévues à cet effet. Il s'agit de :

- **la gestion des ressources humaines** : les Etats signataires doivent œuvrer pour que le personnel enseignant soit qualitativement et quantitativement disponibles. Au Bénin, le pouvoir public doit recruter et former

  > « en moyenne annuelle 348 Animateurs pour l'enseignement maternel, 2442 Instituteurs, 1919 Professeurs et 345 Animateurs en langues rurales sur la période. Ce recrutement devra être accompagné d'un renforcement des capacités (formation) des ressources humaines déjà disponibles » (PNUD et RB, 2006).

- **la mobilisation des ressources** : pour atteindre les OMD, le gouvernement doit compter sur la société civile et le secteur privé afin de mobiliser des ressources et de construire les infrastructures suffisantes. La mobilisation des ressources devient un défi pour le pouvoir public. Pour ce faire, la collaboration entre l'exécutif et le parlement s'impose en dépit de toutes les considérations politiques (Mankottan K. J-B., 1996).

- **la gestion efficiente des ressources** : conformément aux principes de la gestion axée sur les résultats, les différentes autorités impliquées dans le système éducatif doivent s'inscrire dans la dynamique de la bonne gouvernance. Pour y arriver, de nouveaux acteurs ont été impliqués en vue d'une gouvernance transparente et optimale.
- **la construction des infrastructures d'accueil** : c'est une condition primordiale pour l'atteinte des OMD en ce sens que le maintien des enfants à l'école et la qualité de l'enseignement dispensé passent par les conditions dans laquelle la formation a lieu. Il importe donc que le pouvoir public fasse un état des lieux pour une meilleure appréciation des besoins dans le secteur de l'éducation.

La communauté internationale a affiché, à travers les OMD, une intention de parvenir à l'éducation des citoyens du monde entier. Mais quel était l'état des lieux en 2003 ?

4.6.2. Les rapports sur le système éducatif

La Banque Mondiale et la République française ont effectué deux études sur le système éducatif respectivement au Bénin et en Afrique de l'Ouest. Au nombre des grandes conclusions, on peut retenir :

- **les partenaires de l'école en Afrique de l'Ouest**

Au cœur de la politique de développement humain de l'Afrique subsaharienne se trouve la BM.

> « Pour lutter contre les difficultés à faire progresser significativement cette région dans de nombreux domaines, la BM a fait de la coopération en matière éducative une priorité, et déclaré l'éducation de base "condition nécessaire pour atteindre d'autres objectifs de développement" parmi lesquels la croissance économique, l'amélioration du statut de la femme, de la santé et de la nutrition et la maîtrise de la démographie » (Cohn-Bendit G., 2001).

Autrement dit, la gratuité de l'enseignement primaire découle des objectifs de la BM vis-à-vis des pays de la sous-région.

En 2002, un autre rapport de la BM met en relief la précarité à la fois du mode de vie des enseignants d'une part et de « l'espérance de vie scolaire » (Banque Mondiale, 2002) d'autre part. La précarité du mode de vie des enseignants est liée à la politique économique pratiquée depuis 1990 suite à l'ajustement structurel. Tandis que la précarité de « l'espérance de vie scolaire » dépend de l'accessibilité du service éducatif et de la « chance de réussite » d'un enfant depuis le CI jusqu'à l'université. En terme clair, la politique de la valorisation de la fonction enseignante et celle de la politique d'accessibilité de l'école relèvent des prescriptions de la Banque Mondiale.

Au plan national, la loi N° 2003-17 du 11novembre 2003, portant Orientation de l'Education Nationale en République du Bénin, postule que

> « l'Etat assure progressivement la gratuité de l'enseignement public et garantit l'égalité des chances, l'égalité des sexes et l'équilibre interrégional… ».

C'est-à-dire que, la politique éducative définit par le gouvernement répond aux objectifs de la BM. A première vue, il peut agir d'une concordance ou convergence des politiques. Mais en réalité c'est une adaptation des objectifs nationaux aux objectifs de la BM. Pour preuve depuis 2001:

- « elle préconise un apport financier plus conséquent dans le domaine de l'éducation de base par rapport aux autres niveaux d'enseignement, et propose de reconnaître l'effort des pays ayant démontré un réel engagement politique dans l'allocation de ressources financières supplémentaires au secteur ;
- la Banque encourage les interventions partenariales concertées et comparatives et axe le développement de l'éducation sur la pauvreté en ciblant des populations vulnérables et défavorisées ;
- elle encourage des mesures prises comme l'augmentation des ressources pour le financement du secteur, la formation des enseignants et la construction de centres de formation, l'amélioration de l'accès des enfants à l'école à travers la construction de classes et enfin l'élaboration concertée de réformes des curricula, des programmes scolaires et des systèmes nationaux d'évaluation.
- la Banque appuie enfin la décentralisation éducative en participant à la gestion du personnel et des finances » (Cohn-Bendit G., 2001).

les limites des politiques éducatives en Afrique de l'Ouest

Il a été observé par les deux partenaires que les différentes politiques initiées dans le secteur de l'éducation n'ont pas permis d'atteindre les résultats souhaités. L'une des preuves de l'échec des différentes politiques reste la gestion des effectifs dans les salles de classe. Malgré ces efforts, l'état des infrastructures et du mobilier ne permet pas à la plupart des écoles d'atteindre encore les normes de l' « Ecole de Qualité Fondamentale »[59]. En effet, les investissements publics dans le secteur de l'éducation ne tiennent pas compte de la pression démographique.

> *« Un collège que l'on crée cette année doit s'attendre à un besoin de trois salles de classe pour la sixième l'année suivante. Mais les ressources de l'état ne permettent pas de relever de pareil défi » (Directeur d'école à Parakou, 2013).*

En réalité, il ne s'agit pas d'une passivité politique mais la preuve que le pouvoir public ne maîtrise pas le mouvement démographique. Le défi pour le pouvoir politique reste l'élaboration d'une politique éducative qui tient compte du mouvement démographique. A la question d'infrastructure d'accueil, vient se greffer la crise observée dans le corps enseignant. Le monde enseignant se décomposait en trois catégories : les APE, les contractuels et les occasionnels/vacataires. Si les deux premières émargent au budget nationale, la dernière est

[59] Ces normes définissent autant un niveau minimum de moyens à mettre à disposition que de résultats à atteindre pour chaque école. Cf. « *Normes EQF, deuxième définition* », Juin 2003, MEPS.

payée par la population à la base ou une élite ou encore une organisation de la société civile. C'est d'ailleurs ce qui explique la variation observée au niveau de la scolarité d'une école à une autre dans une même commune. C'est donc en réponse à cette observation des partenaires que le gouvernement a pris en charge le salaire des enseignants vacataires afin de maintenir stable et accessible le droit d'écolage dans les écoles publiques au Bénin.

- **la gestion de l'école en Afrique de l'Ouest**

Longtemps limitée aux autorités politiques et celles dans les écoles, l'organisation et la gestion de l'école béninoise incombent à un ensemble d'acteurs dit « communauté scolaire » (CONFEMEN, 1995; Banque Mondiale, 2002). Désormais, les parents prennent part à la gestion des affaires courantes de l'école. Par cette démarche, l'école se rapproche de la population à la base. Deux principes justifient ce mode de gouvernance : primo, la prise en compte du contexte socioéconomique dans la définition de la scolarité et secundo, la gestion participative et prospective de l'école. Dans la réalité, les deux principes convergent et déterminent la « contribution scolaire ».

> « C'est à juste titre que la contribution scolaire varie d'une école à une autre dans une même commune. Le directeur et le bureau APE convoquent une assemblée générale des parents d'élèves, au cours de laquelle des décisions importantes sont prises. La démarche vise à impliquer tous les acteurs dans la vie de l'école afin de susciter une adhésion massive » (Président APE à Cotonou, 2014).

Malgré cette disposition socioéconomique, la gestion de l'école est approximative sur trois plans : la gestion de la contribution scolaire, le fonctionnement du bureau APE et la crise du personnel enseignant et en infrastructure scolaire. Loin de permettre une amélioration du service de l'éducation, ils entravent la qualité de l'école béninoise.

4.6.3. Le rapport d'évaluations des OMD

En 2000 et 2008, les OMD ont été objet d'une évaluation en vue d'apprécier l'engagement des dirigeants politiques, en particulier ceux de l'Afrique de l'Ouest. Au terme de ces occasions (Dakar et New York) d'évaluation trois grandes conclusions se dégagent :

- **le faible taux d'inscription des enfants à l'école primaire**

En dépit des avancées observées dans le domaine de l'éducation, l'Objectif, « éducation pour tous d'ici 2015 », est hypothéqué. Dans la réalité les progrès sont encore lents pour que d'ici 2015, toutes les filles et tous les garçons jouissent du droit à l'instruction.

> *« Pour …atteindre cet objectif à la date convenue, tous les enfants ayant atteint l'âge officiel d'entrer à l'école primaire auraient dû être scolarisés en 2009. Or, dans la moitié des pays d'Afrique subsaharienne disposant de données, au moins un quart des enfants en âge de scolarisation n'allait pas à l'école en 2008. Environ 69 millions d'enfants en âge d'école n'étaient pas scolarisés en 2008, contre 106 millions en 1999 »*[60].

Les conférences de Dakar en 2000 et de New-York en 2010 constituent donc des occasions pour redynamiser la politique publique en matière de l'éducation. A cette situation s'ajoute le maintien des enfants à l'école.

- **le taux d'abandon élevés en Afrique subsaharienne**

En effet, l'universalisation de l'enseignement primaire ne consiste pas seulement à inscrire les enfants mais aussi et surtout à leur garantir une continuité dans la formation. Autrement dit, les parents et le pouvoir public doivent œuvrer pour maintenir l'enfant à l'école et lui garantir également les chances de passage d'une classe à une autre. En Afrique de l'Ouest, le taux d'abandon remet en cause les efforts politiques observés dans le secteur.

> *« Plus de 30% des enfants abandonnent les classes pour diverses raisons : manque de soutien parental, le redoublement, etc. » (Directeur à Porto-Novo, 2014).*

- **les nouveaux défis**

Les Etats signataires doivent rendre gratuits les frais de la scolarisation afin d'assurer à tous les enfants la chance de jouir de leur droit à l'instruction. Aussi doivent-ils renforcer le dispositif pédagogique pour assurer aux enfants une formation de qualité. Dans cette dynamique, l'obligation est faite aux Chefs d'Etats signataires d'investir dans la construction et l'équipement des infrastructures scolaires d'une part et d'autre part le recrutement et la formation du personnel enseignant. A ce titre les expériences au Burundi, en Ethiopie, au Ghana, au Kenya, au Mozambique, au Malawi, au Népal et en Tanzanie ont servi d'exemple pour les autres pays.

En somme, les activités parlementaires (de la première à la quatrième législature), dans le domaine de l'éducation, ont contribué à améliorer les conditions de travail des acteurs du système. Seulement, dans une approche utilitariste, les activités parlementaires s'inscrivent dans une logique marchande. Deux raisons expliquent cette perception : les calculs électoraux et la maitrise des centres d'intérêts des partenaires au développement.

[60] 20-22 septembre 2010 à New-York, la conférence d'évaluation des OMD

CHAPITRE V : LES ACTIVITES EXTRA-PARLEMENTAIRES DU DEPUTE EN FAVEUR DE L'ECOLE BENINOISE

L'analyse de l'activité parlementaire pour être objective et holiste doit prendre en compte la fonction extra parlementaire à laquelle le député ne peut se soustraire. Le vote des lois et le contrôle de l'action gouvernementale ne suffisent plus (aux yeux des électeurs) pour apprécier la qualité d'une législature[61]. Désormais, les électeurs attendent de lui le rôle de courtier et/ou d'assistance en faveur de l'école béninoise. Aussi faut-il par la même occasion fait l'état des lieux du système éducatif au primaire et au secondaire afin d'évaluer l'impact des activités extra parlementaires sur le quotidien des acteurs de l'école béninoise.

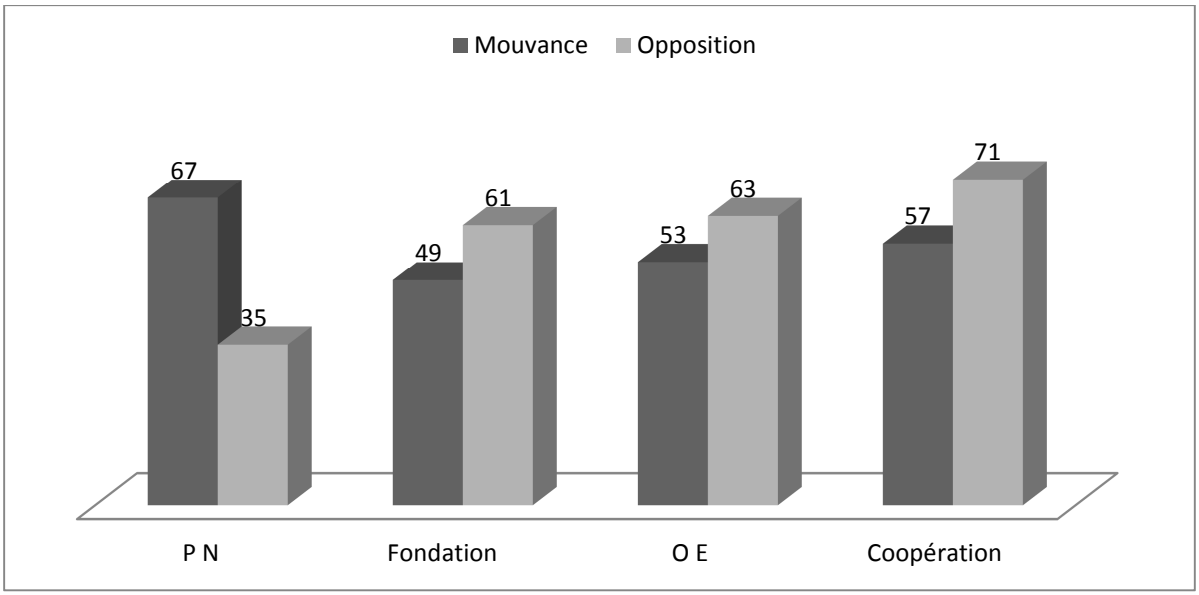
5.1. Le courtage des parlementaires en faveur de l'école

Le rôle de courtage consiste pour le député à négocier ou à intervenir auprès des partenaires et/ou du gouvernement en faveur d'une école ou des écoles d'une circonscription électorale. A en croire Olivier de Sardan J-P., c'est une démarche qui consiste faire le « couloir » pour une cause en marge des règles officielles ou formelles. C'est dans cette même perspective que Sonda J-M., député burkinabè, insistait sur l'importance de ces activités dans l'avenir politique du député en Afrique de l'Ouest[62]. Mais selon que le député soit de la mouvance ou de l'opposition le cadre d'interventions est ciblé en fonction des atouts et des enjeux politiques de la circonscription électorale. Trois pôles d'interventions sont identifiables en fonction des trois caractéristiques fondamentales du service public.

[61] In « cérémonie officielle d'installation solennelle du bureau de la deuxième législature » publication de l'Assemblée Nationale, Porto-Novo (Bénin) 1995.

[62] Sonda J-M., « Moyens et contraintes du mandat de député en Afrique », in *Société et Education*, n°9-Parlementarisme en Afrique de l'Ouest, Konrad Adenauer Stiftung,.

Graphique 20: La lecture politique des activités extra parlementaires pour l'accessibilité de l'école béninoise



Source : données du terrain, 2013

La lecture politique de la participation du député à l'accessibilité de l'école béninoise (graphique 20 ci-dessus) permet d'observer que :

- 67% des députés de la mouvance contre 35% de l'opposition contribuent à faire bénéficier leurs circonscriptions des P N afin de rendre accessible l'école béninoise ;

> *« Le député de l'opposition profite de ses relations particulières avec le personnel du ministère en charge des P N. S'il fait l'erreur de formuler une demande par la voie officielle alors il échoue. Par contre, il peut négocier ou bénéficier du soutien d'un ancien collègue ou d'une vieille connaissance académique ou d'enfance… » (Conseil technique, 2013).*

- 69% des députés de l'opposition contre 49% de la mouvance font recours aux fondations pour obtenir des investissements en faveur de l'accessibilité de l'école béninoise ;

> *« Depuis que les autorités béninoises favorisent l'installation des fondations, les collectivités décentralisées préfèrent y recourir pour satisfaire les besoins dans le domaine de l'éducation. Les députés n'investissent pas leurs ressources privées. Ils préfèrent se rabattre aux fondations pour améliorer le quotidien des acteurs de l'école béninoise. Généralement, les députés appuient le conseil communal pour la mobilisation des ressources ou des partenariats dans le domaine… » (Chef d'arrondissement, 2013).*

- 63% des députés de l'opposition contre 53% dans le rang de ceux de la mouvance se rapprochent des O E pour que ces derniers contribuent par leurs intermédiaires à l'accessibilité du système éducatif béninois ;

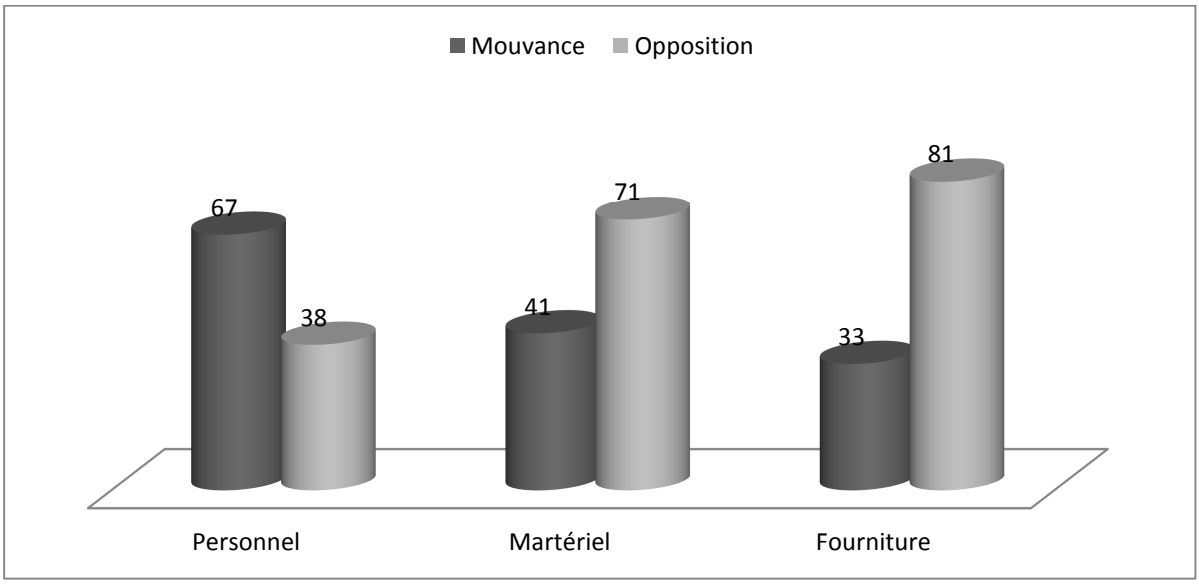
« Le député s'inscrit dans cette démarche lorsqu'il n'a pas d'autres moyens pour marquer sa présence auprès de sa base. Généralement, le député et l'O E sont de la même formation politique ou l'O E est le parrain politique du député. Il s'agit plus d'une stratégie de contrôle du fief que de la lutte en faveur des intérêts généraux… » (Député de la 5ème législature, 2014).

- 71% des députés de l'opposition contre 57% de ceux de la mouvance privilégient le financement des partenaires au développement grâce à la coopération régionale ou internationale.

« Le député est une autorité politique qui bénéficie d'une notoriété tant au niveau national, régional et international. Dans une bonne collaboration avec le conseil communal, le maire et le député œuvrent pour le financement de la construction des infrastructures et/ou l'équipement en matériel pédagogique dans les écoles… » (Chef d'arrondissement, 2014).

En marge de l'accessibilité du service éducatif, c'est la disponibilité qui focalise l'attention des députés, comme l'illustre le graphique 21 (ci-dessous).

Graphique 21: La lecture politique des activités extra parlementaires pour la disponibilité du service éducatif



Source : données du terrain, 2013

En s'inscrivant toujours dans une démarche comparative, le graphique 21 (ci-dessus) permet de retenir que :

- 67% des députés de la mouvance contre 38% de l'opposition arrivent à satisfaire les besoins en personnel dans les écoles de leurs circonscriptions ;

« Conscient qu'un enfant ne peut accéder à la connaissance sans l'enseignant, les députés œuvrent à la résolution des problèmes relatifs à la disponibilité du service éducatif. Quand il a fini de voter la loi et de contrôler la gouvernance du gouvernement,

il répond aux doléances de sa base. Dans le domaine de l'éducation le problème de l'enseignant se pose et constitue un contre facteur pour la disponibilité des activités académiques… » (Député de la 2ème législature, 2013).

- Pour la dotation des écoles en matériel didactique, 71% des députés de l'opposition se mobilisent comparativement à ceux de la mouvance (41%) ;

« Durant la période où j'étais à l'opposition, ma circonscription électorale n'a bénéficié de la part du gouvernement d'aucun projet de construction de salles de classes ou d'équipement en mobiliers. Pour éviter que les apprenants de ladite circonscription ne soient défavorisés, j'ai décidé en relation avec certains partenaires d'équiper les écoles en mobiliers. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, j'ai adhéré à nouveau à la mouvance depuis le début de cette législature… » (Député à l'Assemblée nationale, 2013).

En effet, il s'agit d'une stratégie pour compenser le déficit du gouvernement dans le domaine de l'éducation.

« Le gouvernement fait de la politique dans ses interventions publiques. Quand une région ne lui est pas favorable alors les populations sont délaissées et le député ne peut pas laisser ses mandants. C'est la raison qui motive cette activité extra parlementaire malgré que le député ne dispose pas toujours des moyens pour répondre à ces doléances de la base… » (Député de la 5ème législature, 2013).

- 81% des députés de l'opposition contre 33% de la mouvance offrent aux écoles situées dans leurs circonscriptions électorales et/ou aux apprenants les fournitures nécessaires pour assurer une accessibilité du service éducatif.

« C'est une stratégie politique pour le député. Sachant que l'éducation des enfants constitue une préoccupation du béninois, le député organise des cérémonies de dons de fournitures scolaires aux enfants pour leur témoigner son attachement. C'est plus une ruse politique que le souci de contribuer à l'accessibilité de l'éducation béninoise… » (Spécialistes à la gouvernance locale, 2014).

C'est une démarche électorale dans la mesure où

« …le député offre aux apprenants des cahiers portant sur la page de garde leur effigie ainsi que celle de la formation politique. Aussi le fait-il généralement à la veille d'une élection. C'est dans cette même logique qu'il faut chercher à comprendre les critères de sélection des bénéficiaires. Pour la dernière cérémonie à Porto-Novo, ce sont les militants à la base qui ont inscrit à la veille de la cérémonie leurs enfants. C'est dire que l'intervention s'inscrit dans une démarche politique et non véritablement en faveur de l'école béninoise… » (Président APE, 2014).

La troisième caractéristique du service public est sa disponibilité. Dans le domaine de l'éducation, les députés participent également dans une démarche extra parlementaire. Le graphique 22 (ci-dessous) permet de conclure que :

- 71% des députés de la mouvance contre 29% de l'opposition font de la médiation pour rendre le service éducatif disponible aux béninois ;

« Dans le processus de la création d'une école ou de son extension, le député appui les élus locaux et la population à la base. C'est le minimum que le peuple peut attendre de lui du fait de sa position dans l'organisation administrative du Bénin. C'est vrai que tous les députés n'ont pas le même privilège. Ils doivent jouir d'une notoriété politique et administrative si non sa contribution sera de trop… » (Spécialiste du droit public, 2014).

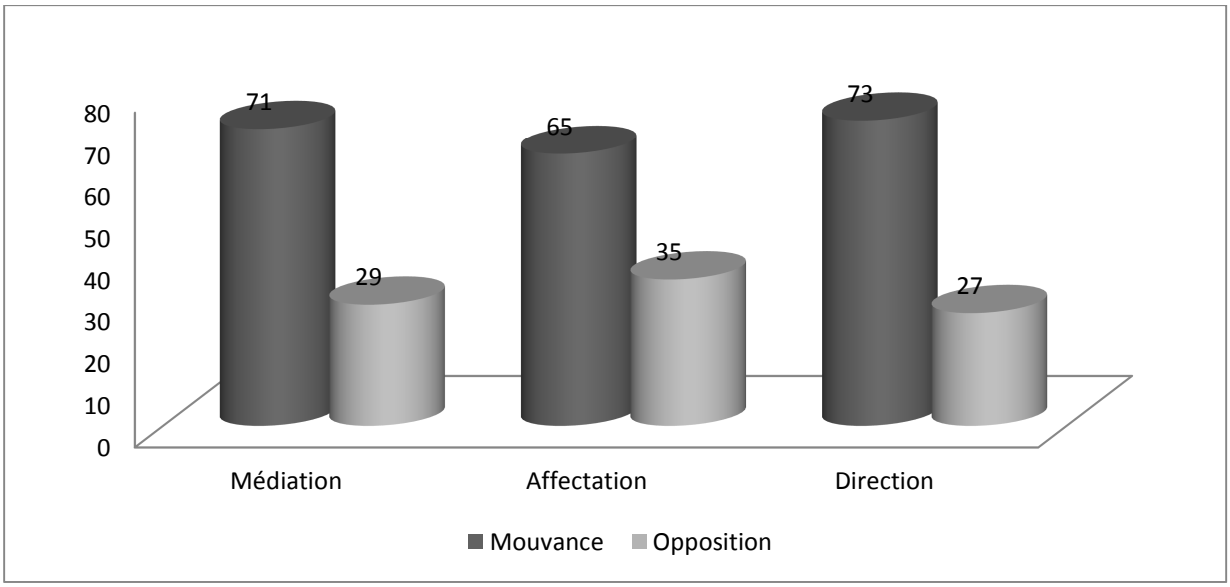
- 65% des députés de la mouvance contre 35% de l'opposition participent au redéploiement du personnel enseignant au plan national et local ;

« Généralement, c'est le député de la mouvance qui a ce privilège. Aussi travaille-t-il pour une catégorie du personnel enseignant. Le député intervient en faveur de ses alliés ou militants à la base. Il travaille pour qu'ils ne s'éloignent pas de la base électorale. De la même façon le député intervient en faveur des écoles de sa circonscription pour que le personnel ne manque pas. Vous retrouvez dans certaines écoles primaires 7 à 9 enseignants alors que d'autres comptent 4 à 6 enseignants… » (Président APE, 2013).

- 73% des députés de la mouvance contre 27% de l'opposition interviennent lors des nominations au poste de direction dans les écoles.

« A Porto-Novo, c'est le député FCBE qui propose les Enseignants aux différentes fonctions de directions dans les écoles (primaires et secondaires). Lorsque vous n'êtes pas reconnus comme militant actif en faveur des FCBE alors vous n'avez pas la chance d'occuper une fonction de direction même si vous remplissez les conditions… La preuve aujourd'hui dans la plus part des bureaux des directeurs la photo d'un député FCBE ou du Président de la République est postée… » (Membre de la coordination APE-Porto-Novo, 2013).

Graphique 22: La fonction extra parlementaire en faveur de la disponibilité du service éducatif



Source : données du terrain, 2014

A la fonction de courtage, le député fait aussi de l'assistance en faveur de l'école béninoise. C'est dire que le député, dans sa fonction extra parlementaire, fait de l'assistance pour l'amélioration du quotidien des acteurs de l'école béninoise.

5.2.L'assistance directe en faveur de l'école

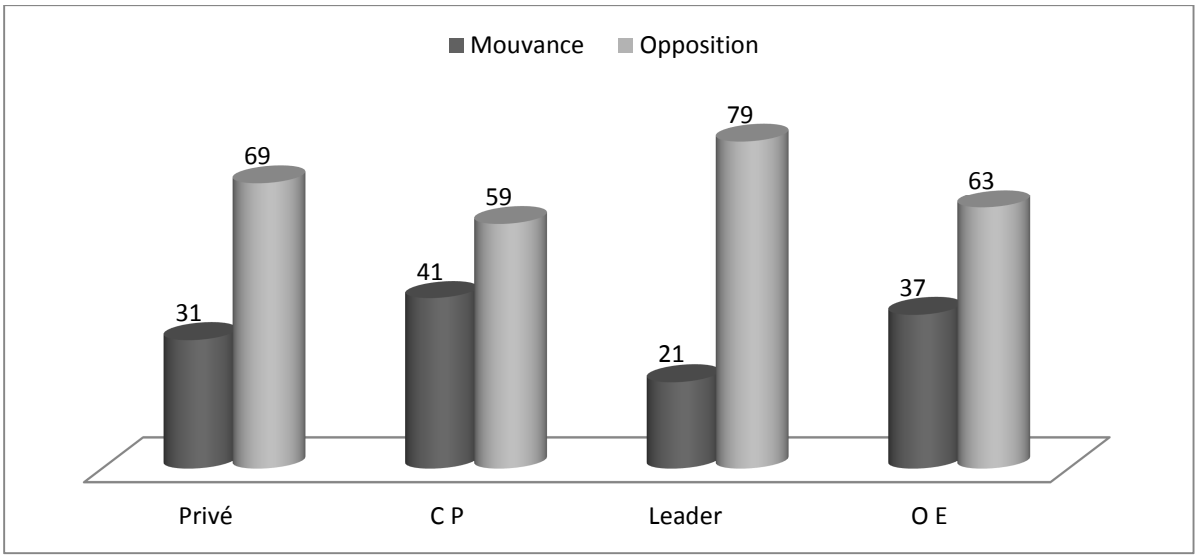
L'assistance du député en faveur de l'école béninoise peut être catégorisée en trois rubriques qui répondent aux trois caractéristiques du service public. Ainsi, pour l'accessibilité du service éducatif, le graphique 23 (ci-dessous) permet de remarquer que :

- 69% des députés de l'opposition contre 31% pour les députés de la mouvance participent à l'accessibilité du service éducatif sur financement propre ;
- 59% des élus de l'opposition contre 41% de ceux de la mouvance ont recours aux C P pour des actions en faveur de l'accessibilité de l'école béninoise ;
- 79% des députés de l'opposition contre à 21% de la mouvance sollicitent la participation des leaders politiques de la circonscription électorale pour la cause éducative ;

> « Le député de la commune a initié un collecte de fond au sein du parti politique lors d'une réunion du bureau. C'est à cette collecte que des actions ont été organisées en faveur des écoles de la commune… » (Président des jeunes, 2013).

- 63% des députés de l'opposition contre 37% de la mouvance font recours aux O E de leurs partis politiques en vue de rendre accessible l'école béninoise.

Graphique 23: La lecture politique de la fonction extra parlementaire en faveur de l'accessibilité de l'école béninoise

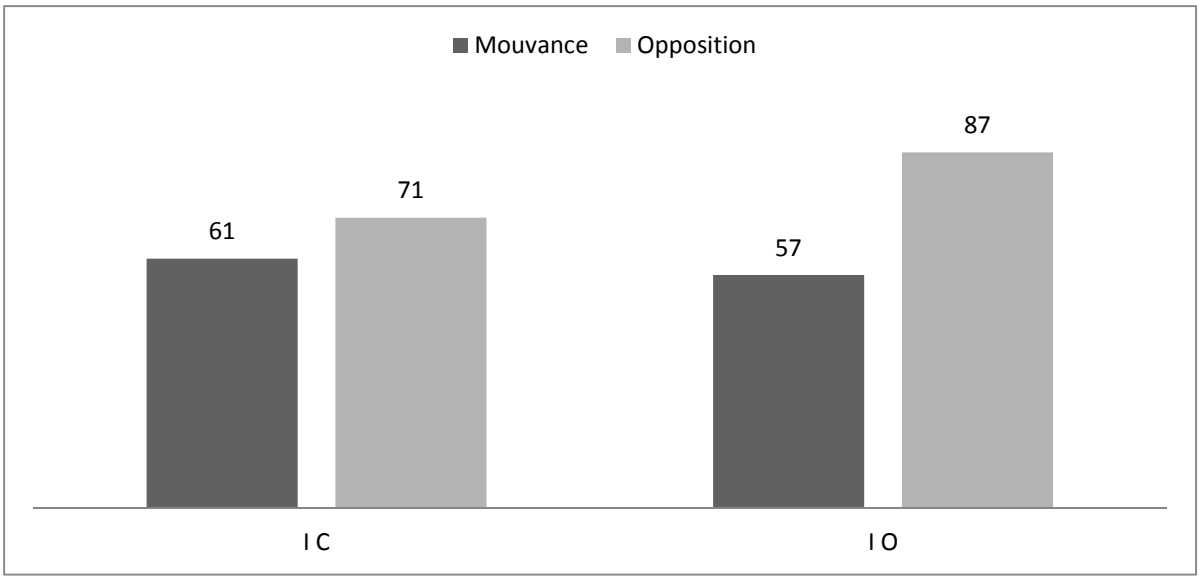


Source : données du terrain, 2013

A priori, ces données statistiques ne rendent pas compte de son intérêt pour le sujet de la recherche. En réalité, le mérite des statistiques est qu'elles permettent d'observer que les députés de l'opposition investissent plus que ceux de la mouvance. De la même façon, ces activités sont circonscrites dans un cadre politique quand bien même elles favorisent l'amélioration du quotidien des acteurs de l'école. La dimension sociale ou l'efficacité de ces activités extra parlementaires résident dans le caractère public de l'école et donc elle n'est pas réservée aux apprenants militants dans une formation politique.

En dehors de l'accessibilité, il y a la disponibilité du service éducatif qui est au cœur des préoccupations des députés. C'est dans cette perspective que le graphique 24 (ci-dessous) rend compte de l'apport des députés en faveur de la disponibilité du service éducatif béninois.

Graphique 24: L'apport extra parlementaire pour la disponibilité du service éducatif



Source : données du terrain, 2013.

A la lecture du graphique 24 (ci-dessus) on retient que :

- 71% des députés de l'opposition contre 61% des députés de la mouvance ont des I C en investissant pour la disponibilité du service éducatif au Bénin ;
- 87% des députés de l'opposition contre 57% de ceux de la mouvance ont des I O en participant à la disponibilité du service éducatif béninois.

A la lecture des statistiques, il faut retenir que la fonction extra parlementaire du député, dans le domaine de l'éducation et plus spécifiquement en faveur de sa disponibilité, s'inscrit dans une démarche utilitariste.

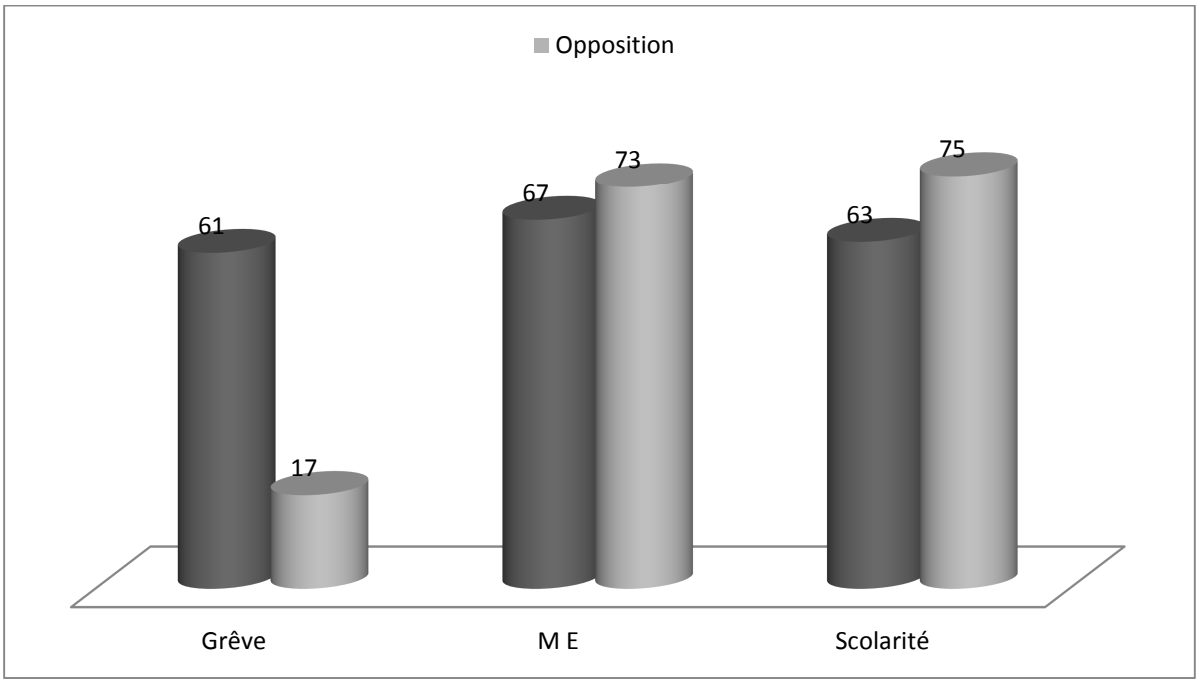
> *« Le député ne distribue les cahiers que dans sa circonscription électorale. C'est donc pour un but précis. De la même façon, il ne le fait pas continuellement. C'est en prélude aux élections qu'il l'organise pour impacter l'électorat. En définitif, le député fait de la politique car cette pratique n'apporte rien au système éducatif béninois… » (Consultant en indicamétrie, 2013).*

En marge des apports en faveur de la disponibilité du service éducatif, les activités parlementaires visent également la continuité dudit service. Le graphique 25 (ci-dessous) rend compte de ce qui suit :

- lors des grèves que connait le système éducatif, 61% des députés de la mouvance participent à la résolution contre 17% de ceux de l'opposition ;
- 73% des députés de l'opposition contre 67% de ceux de la mouvance interviennent pour supplier au M E dans leurs circonscriptions électorales ;

- 75% des députés de l’opposition contre 63% des députés de la mouvance parlementaire assistent les parents des apprenants dans la mobilisation de leurs scolarités.

Graphique 25: L'apport extra parlementaire pour la continuité du service éducatif



Source : données du terrain, 2013

A la lecture comparative du courtage et de l’assistance du député en faveur de l’école béninoise, il est évident que les députés de la mouvance sont plus dans le courtage alors que ceux de l’opposition sont dans l’assistance. Cette situation s’explique par la capacité du député à contrôler les investissements publics dans le domaine de l’éducation.

5.3.L’état des lieux et intervention du député en faveur de l’école béninoise

Malgré les investissements dans le secteur de l’éducation, notamment aux niveaux primaire et secondaire, les conditions restent encore précaires. La situation des infrastructures peuvent être classée en deux catégories : les infrastructures de fortune et la précarité des conditions de travail dans les salles de cours.

5.3.1. Les infrastructures de fortune dans les écoles béninoises

La situation en infrastructures de fortune, dans les écoles béninoises, est de deux ordres

- en infrastructure précaire ;

Image 1: La photo d'un module de deux classes en matériaux précaires à Akpro-Missérété



Source : F. GANDONOU, 2013.

Ce module est constitué de deux classes. Chaque classe dispose d'une seule porte. Le module ne dispose d'aucune fenêtre pour assurer l'aération de la classe. A priori, le plus important est que les apprenants sont à l'abri des intempéries. Hors, en entrant dans la perspective sociologique des organisations, le cadre de travail participe à la motivation des acteurs pour mieux exercer leurs responsabilités (Peretti J-M., 2003; Citeau J. P., 2000). En d'autres termes, le cadre pédagogique (cf. l'image 1) n'est ni favorable aux apprenants, ni au personnel enseignant.

Contrairement au module (ci-dessus), l'image 2 (ci-dessous) montre que les apprenants sont exposés aux intempéries notamment la pluie. La fondation à même le sol, expose la classe aux eaux de ruissellement durant la saison de pluie. De la même façon,

> *« …toutes les fois que la pluie est accompagnée du vent violent, les activités pédagogiques sont suspendues. Les fournitures des apprenants ne sont pas à l'abri, sauf si ces derniers sont évacués de la classe. Quant aux matériels pédagogiques, les*

enseignants sont contraints de les ranger à chaque sortie des cours (de 12 heures à 15 heures et après 17 heures)… » (Président du bureau APE, 2013).

En matière d'hygiène, les apprenants sont exposés à la poussière, toutes les fois qu'ils doivent balayer la classe. Même,

« …les cahiers ont généralement la couleur du sol car, ils font tomber par mégarde soit le cahier ou le stylo. C'est d'ailleurs le plus souvent la source des conflits entre les apprenants en situation de classe. Soit l'un a fait tomber le cahier de l'autre ou soit c'est son stylo qu'il a ramassé par terre et a taché le cahier de son camarade sans le savoir… » (Enseignant, 2013).

Image 2: La photo d'une salle de classe de CE2 en paille et en terre rouge à Avrankou



Source : F. GANDONOU, 2013.

- en milieu ambiant (sous un arbre ou dans la cours de l'école).

En ville comme en campagne, le manque d'infrastructure oblige les autorités de l'école à organiser des groupes pédagogiques dans la cours de l'école. Comme en témoigne l'image 2, les apprenants et les enseignants sont parfois contraints de dérouler les activités pédagogiques sous un arbre de l'école. A défaut d'un arbre dans la cours de l'école, ils occupent la place publique du quartier ou tout autre espace public ou privé disponible.

Dans ces conditions de transmission de savoir, les apprenants sont exposés aux intempéries (la pluie et le soleil). Une fois encore l'organisation pédagogique de la classe pose un problème de la qualité de la formation et des conditions de transmission de la connaissance aux apprenants.

« Pour des apprenants de CI, cette situation de classe est une mauvaise immersion dans le milieu scolaire. Ils sont souvent évasifs et sortent de la classe quand un parent vient à l'école. Sous l'effet de la fraicheur, ils dorment et ne suivent plus l'enseignant. Aussi, le cadre permet-il à l'enseignant d'avoir une maitrise de la classe… » (Directeur d'école primaire, 2013).

Image 3: La photo d'une salle de classe de fortune à Porto-Novo



Source : F. GANDONOU, 2013.

5.3.2. Les interventions du député dans les secteurs primaire et secondaire

Les députés contribuent à l'amélioration des conditions de travail de deux manières différentes : le financement (intégral ou partiel) des projets de construction des classes et la quête des projets. Autrement dit, on assiste à un appui financier de la part du député ou son implication dans la négociation d'un projet en faveur de l'école :

- dans le premier cas,

« …les députés Zannou et Ahossi ont fait des témoignages, à cet effet. Cette catégorie de députés contribue généralement avec une enveloppe financière importante comparativement aux autres acteurs sociaux. Le député peut donner 500.000 FCFA ou 1.000.000 FCFA, selon les enjeux politiques relatifs à la configuration électorale de sa circonscription électorale. Les enjeux électoraux dans la première circonscription électorale n'est pas comparable à ceux de la 19ème circonscription. Dans la 19ème circonscription, il y a au minimum deux formations politiques représentatives qui contrôlent l'électorat : le PRD (l'UN) et la FCBE. Par contre dans la première circonscription, la FCBE discute l'électorat avec le G13, l'Alliance ABT… » (Spécialiste de communication politique et Consultant au PNUD, 2013).

L'assistance sociale, dans cette condition, s'apparente à une compétition électorale entretenue par les députés. Ce rapport concurrentiel sert les leaders politiques, les députés et les citoyens.

- dans le deuxième cas, on compte les anciens fonctionnaires internationaux et les opérateurs économiques.

> *« Ils financent la construction des modules de classes dans leurs circonscriptions électorales. Le député Vodonou est un exemple dans la zone d'agonlin (Covè, Zakpota, etc.). Le député Fagbohoun s'est illustré dans les communes du Plateau. Il en est de même pour les députés Sanni S. Glèlè et A. Hinnouho, respectivement dans les Aguégué et la ville de Cotonou. L'investissement consenti, par ce dernier, dans la construction d'un module de classes avoisine une dizaine de millions… » (Président d'une sous session de parti, 2013).*

De plus en plus les députés inscrivent le financement de leurs activités dans le cadre d'une organisation à caractère social (ONG ou amical). Le député A. Hinnouho est le promoteur de l'amical ATAO, tout comme l'honorable Malinhossou. Au niveau de la famille Soglo, on parle de l'association Vidolé. L'honorable E. Allias a, également, créé la fondation Allias dont la mission est d'assister la population pour un mieux-être. D'autres députés, comme Vodonou, Vlavonou, Fagbohoun, Sanni I. Glèlè, Yahouédéhou, etc., investissent directement, pour l'amélioration du quotidien des citoyens, notamment dans le domaine de l'éducation.

Ils sont sollicités, généralement, par deux catégories d'acteurs :

- primo, le directeur et les membres du bureau APE écrivent une lettre d'assistance financière aux hommes politiques, notamment les élus de la circonscription électorale. A ce niveau les relations interpersonnelles sont mises à contribution. Il s'agit soit d'une relation politique ou d'une relation professionnelle ou filiale. Dans le cas d'une relation politique,

> *« …le directeur de l'école ou l'un des membres du bureau APE est de la même formation politique que le député… Au sujet des liens professionnels, le président du bureau APE (d'un CEG à Zangnanado) était un camarade de classe d'un député du parti (UNDP) de l'ancien président Emile D. Zinsou… » (Directeur d'école, 2013).*

Dans ce contexte, l'école bénéficiaire n'est pas forcément dans la circonscription électorale du député. Aussi la finalité de l'intervention n'est-elle pas systématiquement électorale. Il s'agit plutôt d'honorer un lien d'amitié.

- secundo, la population (à travers des organisations représentatives du quartier ou de la commune) sollicite l'assistance du député de la circonscription électorale.

> *« …les présidents des associations des jeunes, des femmes, des sages, des acquéreurs de parcelle, de développement, etc., ont signé une pétition pour inviter le député FCBE*

à accompagner l'appel de fonds, en faveur de l'école du quartier … » (Président des jeunes, 2013).

Dans cette situation, le député est contraint de le faire au risque de perdre l'électorat. C'est à juste titre que le député trouve la pression sociale préjudicielle pour sa carrière politique.

« La population vous met la pression et dans la crainte de perdre l'électorat, vous investissez votre économie pour satisfaire une demande sociale qui ne fait pas partir des attributions relatives à votre fonction » (Député de la 4ème législature, 2013).

Le député peut échapper à la pression du directeur et des membres du bureau sans se soucier de l'électorat alors qu'avec les leaders d'opinion, il joue son avenir politique. Dans ce contexte, le député, les élus locaux, les responsables des organisations de la société civile, les membres du gouvernement sont en perpétuel conflit. Le député est menacé par ces différents acteurs qui disposent d'un atout économique et social qualifié pour répondre aux doléances de la population. A titre illustratif, dans la commune d'Avrankou, le député Noudégbèssi a fait un don d'un module de trois salles de classe. Il en est de même dans la commune d'Akpro-Missérété.

L'image 4 (ci-dessous) rend compte de l'investissement de M. HOUGNINOU D. en faveur de l'école béninoise et particulièrement à Akpro-Missérété. En qualité de leader d'opinion et de membre du PRD, il travaille pour le contrôle de l'électorat par ledit parti politique.

Image 4: Le projet de construction de cinq modules de trois classes par D. HOUGNINOU



Source : F. GANDONOU, 2013.

Image 5: Le projet de construction de trois salles de classe par G. NOUDEGBESSI



Source : F. GANDONOU, 2013.

Par contre à Avrankou, M. NOUDEGBESSI G. a accompagné le système éducatif, par un module de trois classes. Ce capital social a été converti en capital politique en 2007.

Sous un autre angle, le matériel pédagogique regroupe : les tables et bancs, les manuels au programme et le kit scolaire en faveur des apprenants. Les députés optent de plus en plus à la distribution des manuels au programme et des kits scolaires aux apprenants. Deux motifs expliquent cette situation : le coût de cet investissement et l'impact politique.

> *« Pour équiper un module de trois classes, il faut investir trois fois ce qu'il faut pour faire un don de kit scolaire à mille enfants dans une école. Le député S. Tchanou offre aux enfants, dont les parents sont FCBE, des kits scolaires avec un quota par quartier… » (Membre sous-session FCBE, 2013).*

En marge, du « coût », le député est plus proche de son électorat que s'il offre de mobiliers scolaires ou des manuels au programme.

> *« La popularité du député A. Hinnouho est due à son initiative de subventionner les parents d'élèves dans l'acquisition des kits scolaires de leurs enfants… Notamment, les conducteurs de « taxi moto » de Cotonou bénéficient du soutien du député A. Hinnouho à travers l'amical Atao… » (Président des jeunes, 2013).*

La distribution, des cahiers et des sacs aux apprenants, constitue une occasion de la promotion du député, lorsque les pages de garde (de ces cahiers) portent l'effigie du député. Autrement dit, il s'agit d'un outil de communication politique. Il y a deux lectures qui se dégagent de cette démarche :

- ✓ il s'agit d'une activité extra parlementaire aux enjeux électoraux. Premièrement le député, qui organise cette cérémonie dans un espace public, convoite les militants qui

ne lui sont pas favorables. Deuxièmement, le député crée une proximité avec sa base dans la mesure où l'éducation constitue le socle du développement (Okoudjou P.C., 2006) et la première préoccupation des parents ;

- ✓ ces rapprochements s'inscrivent dans la seule perspective de contrôler l'électorat, en faisant croire aux populations que leurs problèmes et aspirations sont au cœur de ses préoccupations. Loin d'être instrumentalisé, les mandants ne sont pas des victimes de ce jeu politique. Au contraire, ils manifestent son adhésion contre l'assistance financière et permanente du député.

5.3.3. Les députés à la quête des projets

Dans le discours qu'il a délivré lors de la cérémonie officielle d'installation solennelle du bureau de la deuxième législature de l'Assemblée nationale du Bénin, à Porto-Novo, le 7 août 1995, le président B. Amoussou de ladite législature trouve nécessaire que les travaux soient organisés autrement en vue de « mieux gérer le temps pour remplir à la fois notre fonction de législateur et celle de médiateur social » (Sonda J-M., n°9). En effet ce discours tient sa validité du verdict des urnes, en ce sens que beaucoup de députés de la première législature n'ont pas pu renouveler leur mandat.

Par ce discours, le président B. Amoussou consacre ainsi la fonction extra parlementaire au titre des activités parlementaires. Il ne s'agit pas là d'une particularité pour le Bénin, à en croire J-M. Sonda. Ce dernier constate que les déplacements du député, à l'intérieur du pays, ne répondent pas seulement à un principe de la gouvernance participative, mais relèvent de la nécessité d'entretenir son électorat (Sonda J-M., n°9). Dans le domaine de l'éducation, l'intervention du député rend compte :

- **du cadre politique de l'intercession ;**

Le député est un acteur politique qui entretient sa circonscription électorale par l'entremise des élus locaux, depuis l'avènement de la décentralisation. Il s'établit alors un lien politique entre le(s) député(s) et les élus locaux de la même circonscription électorale.

> *« Le député, lors de l'étude du budget, prend connaissance des différentes rubriques prévues dans le budget au sujet de l'éducation. Il informe les autorités communales de sa circonscription électorale qui formulent des doléances à l'endroit du gouvernement. Une fois la demande est formulée, par l'entremise des ministères de l'enseignement, le député intervient en mettant la pression sur le personnel desdits ministères afin que les communes puissent bénéficier des projets… » (Secrétaire Général de Mairie, 2014).*

Image 6: Un projet de construction d'un module de trois salles de classe à Akpro-Missérété



Source : F. GANDONOU, 2013.

De la même façon, le député appuie les projets de création des écoles maternelles, primaires et secondaires (premier et second degrés). En marge de la procédure formelle, le député intervient à deux niveaux du processus :

- primo, la négociation du soutien du CCS, pour la constitution du dossier. En effet,

> *« …le CCS joue un rôle important dans la recherche du site devant abrité l'école et la constitution (des pièces constitutives) du dossier de création d'une école. En marge de cette assistance, il doit aviser le dossier pour éviter que la commission d'étude ne le rejette. De la même façon, il est la première personne que la commission écoute à ce sujet… Dans ce double rôle, le CCS fait l'objet des pressions (visites et/ou appels téléphoniques) de la part des leaders dont le député. Parfois le député se fait représenter au sein de l'équipe (le jour du dépôt des dossiers) par son garde du corps munie de sa carte de visite… Parfois, le CCS reconnait l'utilité du projet de la création des écoles sans que le site ne soit pas identifié ou viable…» (Chef de la Circonscription Scolaire, 2013).*

- Secundo, l'étude des dossiers au niveau de la commission mobilise également le député.

> *« Il joue sur deux fronts : les connaissances et les relations politiques. Il sollicite le soutien d'un ancien collègue de service ou d'un ancien camarade de classe qui est membre de la commission ou qui a une relation avec l'un des membres. Sur le plan politique, il rencontre le ministre, quel que soit son appartenance politique. Il peut arriver que le député joue sur ces deux cartes. Il peut également impliquer une amitié à la présidence… » (Directeur de collège, 2013).*

Avec ce qu'il convient d'appeler désormais l'« itinéraire de création d'école », le député témoigne son soutien en faveur d'un service de l'éducation de qualité. Seulement, il s'agit d'un capital social qui sera converti en capital politique en période électorale.

- **du cadre social de l'intermédiation**

Au nombre des acteurs qui interviennent dans le système éducatif béninois, il y a les PTF et les ONG. Ils interviennent de deux manières différentes (appui direct ou appui indirect) par l'entremise des projets conçus à cet effet :

- l'appui direct ;

Image 7: Un projet d'appui à la scolarisation sans l'intervention des pouvoirs communal et central



Source : F. GANDONOU, 2013.

Les partenaires au développement vont à la rencontre de la population à la base. Ils prennent contact avec la population rurale ou urbaine sans passer par l'entremise du gouvernement et/ou des autorités communales. Les promoteurs des projets s'imprègnent de la situation dans les écoles en compétition. Dans ce cas, ils interviennent directement auprès de la population sans impliquer les autorités politiques. Du côté de la population, ce sont les leaders locaux, les députés, les ministres ou les élus communaux qui négocient les projets. Ces derniers jouent sur les relations interpersonnelles et professionnelles pour favoriser leurs quartiers ou leurs communes ou encore leurs circonscriptions électorales. C'est justement ici que le député, de la localité, peut intervenir pour que sa commune soit éligible (cf à l'image 7 ci-dessus).

> *« Le député est informé, par l'entremise d'un ancien collègue de service ou d'un ancien élève, des conditions d'éligibilité des quartiers ou des communes. De retour à la base, il échange avec les élus locaux pour la constitution du dossier. Une fois que le dossier de candidature est constitué, il le recommande en vue d'accroitre les chances de sa commune ou de son quartier… » (Consultant en développement local, 2013).*

Le député, comme on vient de le voir, contribue à l'amélioration de la qualité du service de l'éducation. Son investissement va au-delà du cadre législatif. Il s'agit des activités extra parlementaires, dont la charge financière est plus importante que celui des activités législatives.

> *« Il organise des rencontres d'informations, avec les élus locaux afin de les persuader de l'importance du projet. Il maintient également le contact avec l'ami qui suit le dossier au niveau du promoteur… » (Président des jeunes, 2013).*

Autrement dit, le député se retrouve dans un rôle d'intermédiation sociale, afin de s'assurer du monopole du contrôle de l'arène politique locale.

- l'appui indirect

Image 8: Un projet d'appui à la scolarisation avec intervention des pouvoirs communal et central



Source : F. GANDONOU, 2013.

Le SNV, le GTZ, la coopération Suisse, etc. participent également à l'amélioration du service de l'éducation. L'exception par rapport à ces partenaires est que l'intervention passe par l'adhésion des autorités politiques au niveau communal. Autrement dit, le député intervient en qualité de facilitateur.

> *« Pour maximiser les chances de la commune, les élus communaux s'appuient sur les députés. En complicité avec les autorités communales, il (de sa circonscription électorale) crée un cadre de concertation. L'avantage de ce cadre de dialogue est la*

convergence des stratégies pour la satisfaction des besoins de la population… » (Président des jeunes, 2014).

Toutefois, il peut arriver que le député et le maire entretiennent une relation conflictuelle, comme ce fut le cas à Zangnanado.

« Le maire de cette commune était un proche du ministre Dovonou qui a perdu la popularité au profit du député Aké-Natondé. L'une des conséquences de cette crise politique entre les deux élus reste la rupture de tous les contrats avec les partenaires… » (Spécialiste de la gouvernance locale, 2013).

Il est donc clair que la complémentarité, entre les deux élus, ne relève pas seulement des calculs politiques. La finalité de la cohésion est la satisfaction des besoins sociaux fondamentaux dont l'amélioration de la qualité du service de l'éducation (cf. image 8 ci-dessus).

Le député appui le pouvoir communal de deux manières : identification du projet et l'assistance dans les négociations du partenariat entre la commune et les PTF. Dans le premier cas,

« …c'est le député qui informe, généralement, les autorités communales, de l'existence du projet. Non seulement, il les informe, mais insiste sur l'opportunité pour la commune de postuler à ce projet… » (Chef service local, 2013).

Dans le deuxième cas de figure, le maire porte l'information au député et sollicite son soutien pour que la commune soit bénéficiaire du programme.

« Généralement, le maire ne fait recours au député qu'à condition qu'il se retrouve bloquer dans le processus d'attribution du projet. A titre illustratif, le député E. Allias parle des calculs électoraux qui opposent le maire au député… » (Politologue, 2014).

En somme, la crise de confiance et les enjeux électoraux sont préjudiciables pour le développement du système éducatif. En effet, à la défense de l'intérêt général, viennent se greffer des calculs politiques. Autrement dit, la construction et l'équipement des classes sont des espaces marchands où le meilleur offrant mérite le prochain mandat au parlement.

5.4.L'accessibilité des activités parlementaires

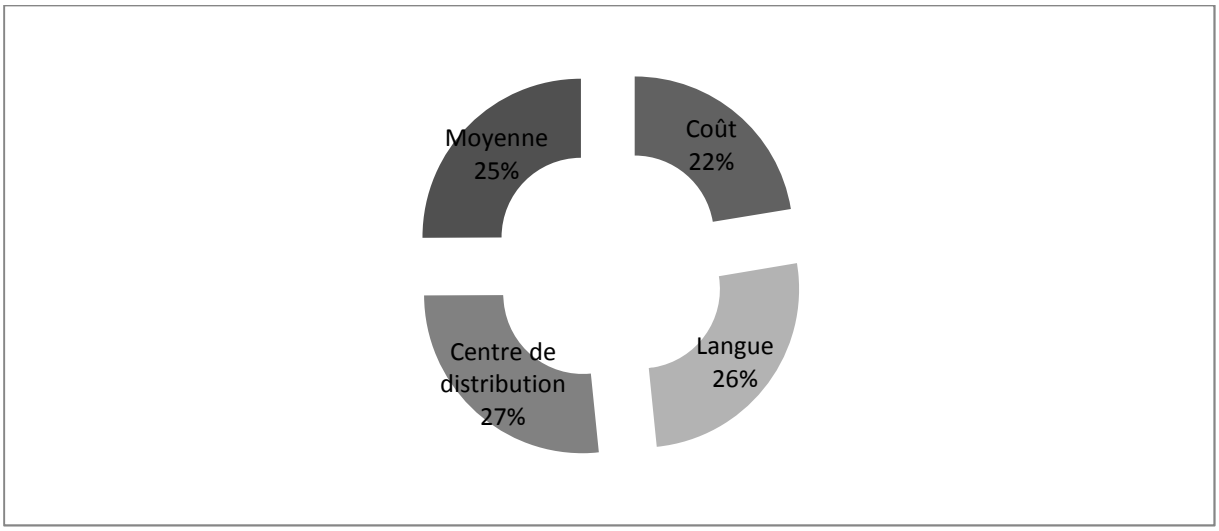
5.4.1. Les moyens usuels

Le parlement dispose des moyens, constitutionnels et administratifs, de communication avec les citoyens. Grâce, les citoyens sont informés sur les activités législatives, notamment dans le domaine éducatif. Quatre moyens de communication, entre le parlement et les citoyens, peuvent être identifiés. Il s'agit :

- **du Journal Officiel ;**

C'est un dispositif, administratif et juridique, qui informe et retrace l'évolution de la vie économique, politique et sociale d'une Nation. Au terme de la constitution du 11 décembre 1990 et du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, le recours au Journal Officiel suffit pour retracer l'historique des activités législatives. Autrement dit, le Journal Officiel renseigne sur les activités (vote des lois et le contrôle de l'action gouvernementale) de la Représentation nationale. Mais 84% des citoyens béninois n'ont pas accès au Journal Officiel, comme le prévoit le constitutionnaliste.

Graphique 26: L'accessibilité du Journal Officiel



Source : données du terrain, 2012-2013.

Les citoyens, rencontrés, n'ont pas accès au Journal Officiel. Il y a trois facteurs fondamentaux, comme l'indique le graphique 26 (ci-dessus) qui l'expliquent :

- le coût du Journal Officiel ;

En réalité, 75% des citoyens béninois n'ont pas accès au Journal Officiel à cause du prix d'achat.

> *« Le Journal Officiel coûte 1500 FCFA. A ce prix, le citoyen béninois qui gagne 25000 FCFA, le mois, ne peut pas l'acheter. Le coût ne tient pas compte du pouvoir d'achat des Béninois… » (Archiviste à la retraite, 2013).*

- les lieux de distribution du Journal Officiel ;

89% des Béninois ignorent le lieu de vente du Journal Officiel. A ceux qui l'ignorent, il faut ajouter ceux qui déplorent qu'il ne soit pas commercialisé comme les journaux ordinaires. Ainsi, *« J'entends parler du Journal Officiel, mais je ne l'ai jamais vu ... J'ignore comment il se présente et son contenu… » (Instituteur à la retraite, 2014).*

S'il est évident que les citoyens ne le connaissent pas, alors il est tout aussi vrai qu'ils n'ont pas accès à son contenu.

- 87% des Béninois n'ont pas accès au Journal Officiel, à cause de la langue de transmission de l'information.

La langue officielle, de travail au Bénin, est réservée à une minorité. Au sein de cette minorité, l'intérêt pour les activités parlementaires n'est pas systématique.

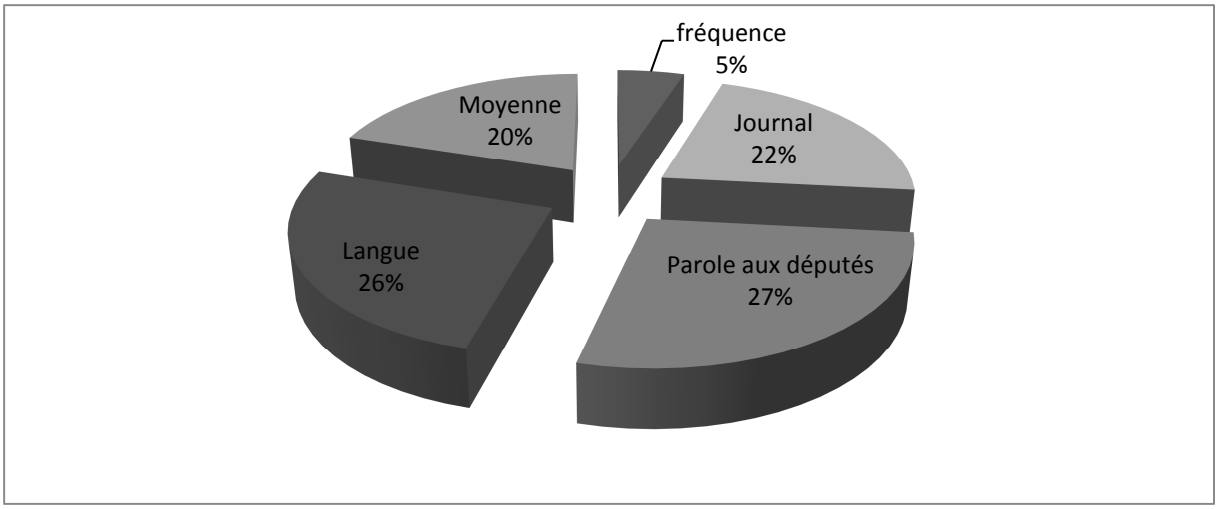
> *« …Qu'est-ce-qui me concerne dans la réalité parlementaire, pour que j'achète le Journal Officiel ? Pour qu'elle utilité dois-je dépenser pour ce journal ? Ma préoccupation, c'est mon travail et les moyens pour m'occuper de mes enfants. Ce sont les politiciens qui doivent s'en procurer… » (Garagiste, 2013).*

En somme, le Journal Officiel n'est pas un instrument efficace d'informations sur les activités parlementaires. La langue de transmission de l'information, le coût du journal et le centre de distribution constituent les trois facteurs qui l'expliquent. Dans cette démarche, les activités parlementaires se réduisent aux activités extra parlementaires des députés.

- **des émissions de l'ORTB sur la réalité parlementaire ;**

L'Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin (ORTB) est, comme son nom l'indique, un instrument d'informations et de communications d'intérêt public. Pour 80% des Béninois, l'ORTB n'informe pas sur les activités parlementaires. Les raisons sont de quatre ordres (cf graphique 27) :

Graphique 27: L'ORTB: source de l'information et de la communication sur le parlement



Source : données du terrain, 2012-2013.

Le graphique 27, ci-dessus, montre que :

- 95% des Béninois ignorent les émissions de l'ORTB qui sont consacrées aux activités législatives ;

Pour la marge de 5%, le journal télévisé ou radiodiffusé et la parole aux députés sont les émissions consacrées aux activités législatives.

- Au sujet du journal télévisé ou radiodiffusé, 78% des citoyens béninois ne sont pas satisfaits de l'intérêt que l'ORTB accorde aux activités législatives ;

> *« Elle est la chaine gouvernementale. Le journal, à l'ORTB porte sur les activités gouvernementales. Toutes les fois que le parlement fait l'objet du journal, le temps accordé n'est toujours pas suffisant pour qu'on comprenne les activités législatives… » (Economiste, 2013).*

L'autre problème que pose la diffusion du journal télévisé à l'ORTB, en dehors de son contenu, reste les heures de la diffusion. Le journal de 13h30, coïncide avec la rediffusion d'un feuilleton sur la Chaine 2 (LC2). Tandis que le soir, l'ORTB est en concurrence avec Canal 3 et Golfe-TV qui commencent respectivement le journal à 19h30 et 19h00.

- 73% des Béninois ne connaissent pas l'émission « la parole aux députés » ;

Au nombre des motifs de sa méconnaissance, il y a le calendrier qui n'est pas préalablement fixé, tout comme la durée de l'émission.

Par contre, les 23% des citoyens qui ont connaissance de l'émission,

« …déploient l'heure à laquelle l'émission est diffusée. Généralement, après le journal télévisé de 23 heures. La période n'est pas propice pour informer les citoyens sur la vie du parlement. Aussi, l'ORTB possède-t-elle à une sélection qui ne permet pas aux citoyens de se faire une opinion des activités parlementaires… » (Consultant en développement communautaire, 2013).

- les Béninois (74%) déplorent la langue dans laquelle les débats parlementaires ont lieu.

« Au parlement, les débats se font en français. Il y a des députés qui ne peuvent pas s'exprimer en français. Loin d'être une aberration, les élites politiques confisquent la démocratie, au détriment de la majorité qui ne s'exprime pas en français … » (Maîtrise en Droit privé, 2013).

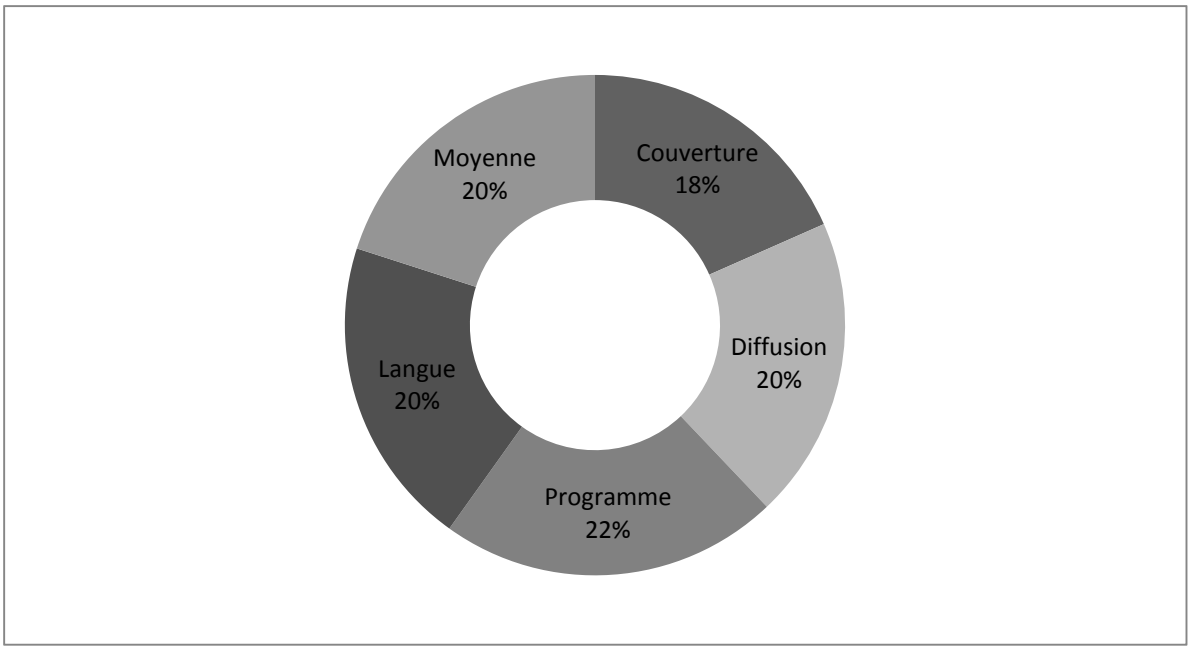
Il se pose, alors, le problème de communication entre le parlement et les citoyens. Cette crise de communication met en évidence le rapport marchand, dans lequel les citoyens inscrivent avec les députés. A la suite de Lits, il apparait évident que de la communication est vitale, pour les relations humaines (Lits M. , 2004). Malgré que l'ORTB ait une couverture nationale, elle n'assure pas la diffusion des activités parlementaires.

Pour renforcer le dispositif de communication avec les citoyens, le parlement a créé la radio hémicycle, grâce à l'assistance technique et financière du PNUD. Elle constitue le troisième moyen de communication, dont dispose le parlement.

- **la radio hémicycle est un nouvel instrument de communication ;**

Elle constitue la preuve d'une adaptation de l'institution aux exigences technologiques de l'information et de la communication du 21ème siècle. Une radio au parlement (de façon exclusive) assure la diffusion de la réalité parlementaire de manière à garantir la communication entre les députés et les citoyens. Hélas, 80% des citoyens ignorent soit son existence. Les motifs sont : méconnaissance de la fréquence, méconnaissance le programme. Quatre facteurs expliquent cette position (cf. graphique 28) :

Graphique 28: La radio hémicycle et l'accessibilité des pratiques parlementaires



Source : données du terrain, 2013.

Le graphique 28, ci-dessus, montre que :

- 82% des citoyens déplorent la couverture géographique de ladite radio ;

Elle ne couvre pas le territoire national.

> *« En marge de Porto-Novo et des communes environnantes, la radio hémicycle n'est pas accessible. Chez nous, on n'arrive même pas à la capter ou au pire des cas la communication n'est pas bonne à l'écoute… » (Etudiant en DEA à la FLASH, 2013).*

- 80% des Béninois dénoncent le mode de fonctionnement de la radio hémicycle ;

En réalité, elle n'est pas fonctionnelle les week-ends, et au-delà de vingt (20) heures, sauf lors d'une plénière.

> *« Certes, elle doit diffuser en directe la plénière, mais les responsables ne doivent pas oublier que la majorité des Béninois ne seront pas disponibles pour la suivre. Par conséquent, ils doivent envisager un programme de la rediffusion qui tient compte des fonctionnaires qui ne peuvent être disponibles qu'à la fin de la journée… » (Chef Service au Ministère, 2013).*

- 78% des Béninois ne se retrouvent pas dans le programme diffusé par ladite radio ;

En réalité, le programme de la radio hémicycle, se présente comme suit :
Lors d'une plénière, la radio diffuse en directe, l'intégralité des débats quelle que soit la durée.

Aux heures mortes (absence ou suspension de plénière), elle diffuse trois émissions fondamentales : l'entretien (interview avec une personnalité politique et/ou administrative du parlement), lexique parlementaire et le journal radiodiffusé. Les trois émissions réunies ne font pas une (1) heure par jour[63]. Le reste du temps, elle passe de la musique à longueur de journée. Par moment, elle rediffuse les débats parlementaires, sans aucune programmation préalable de manière à sensibiliser ou prévenir l'auditeur.

> *« Ce programme tel qu'il est présenté ne permet pas aux citoyens de s'informer de la réalité parlementaire. Ce que j'admire, c'est la bonne musique pour la détente surtout entre douze (12) heures et quinze (15) heures… » (Enseignant, 2013).*

- depuis l'avènement de la radio hémicycle, 80% des citoyens constatent que le français est la seule langue de communication ;

Il s'agit là d'une crise de communication. Autrement dit, la langue ne permet pas à tous les citoyens de s'informer sur les activités parlementaires. Cette situation contraint le député à développer des activités extra parlementaires, afin de maintenir le contact avec les mandants.

> *« …Toutes les fois que j'écoute la radio hémicycle, les gens ne parlent que de gros français. On n'arrive souvent pas à comprendre le discours et la finalité… » (Chef de Village, 2013).*

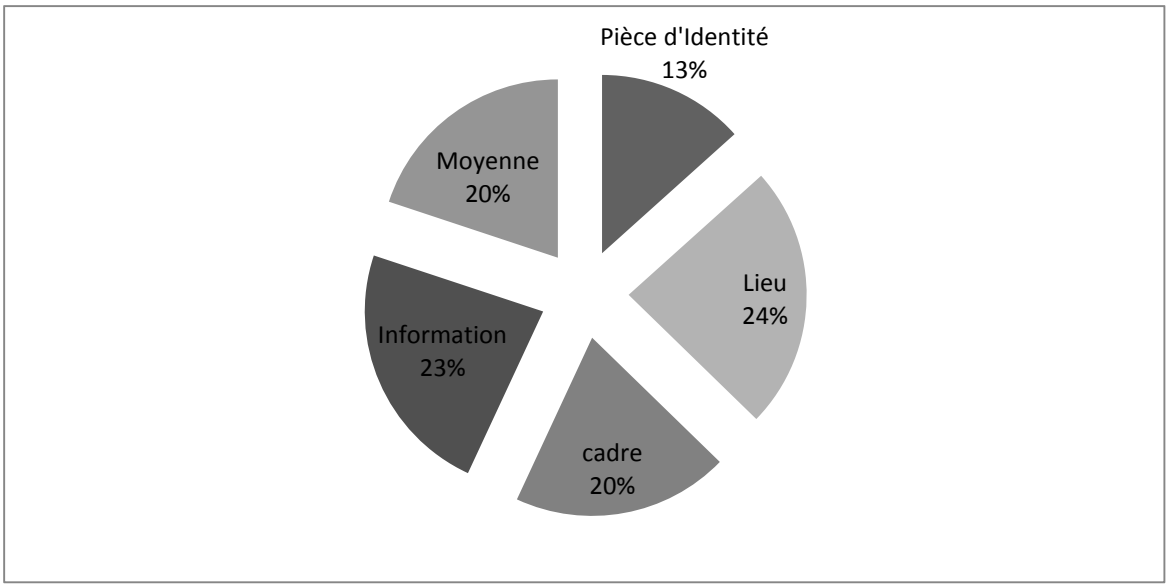
La radio hémicycle, le dernier instrument de communication au parlement, depuis 1990, n'assure pas la communication entre les mandants et les députés. La diffusion des activités parlementaires notamment les plénières, n'est pas une fin en soi, si elle n'est pas accompagnée d'un mécanisme d'explication des activités.

- **la Salle de Documentation :**

Au cœur des activités parlementaires, la salle de documentation constitue un mécanisme d'informations de l'évolution du système législatif et de contrôle de l'action gouvernementale. Mais 79% des mandants ne trouvent pas l'utilité de cet instrument dans son statut de l'intermédiation communicationnelle. Quatre motifs, classés en deux (2) catégories, justifient cette position des citoyens béninois (cf. graphique 29).

[63] Dans une journée, la radio hémicycle travail de 8 heures à 19 heures, excepté les week-ends, les jours fériés et chaumés.

Graphique 29: La Salle de Documentation, au cœur de la relation parlement-peuple



Source : données du terrain, 2012-2013.

Le graphique 29 (ci-dessus) présente les critères d'accès aux informations, à la salle de documentation. Il s'agit :

- d'une part, il y a les conditions d'accès ;

Quelle que soit la localité de résidence, le citoyen qui a besoin des services de la salle de documentation, doit se rendre à l'Hémicycle à Porto-Novo. 76% des citoyens béninois déplorent que la structure ne soit pas décentralisée pour assurer la disponibilité de son service à tous les citoyens.

> *« …Pour un exposé sur le droit de l'homme, il me fallait trouver, non seulement, la loi mais aussi prendre connaissance du débat en plénière lors du vote de ladite loi. Je ne pouvais pas investir une fortune à cet effet… » (Etudiant en 2ème année de Droit, 2013).*

En dehors de cette contrainte de déplacement, 87% des citoyens n'ont pas accès à la salle d'information et de documentation, pour faute d'une pièce d'identité.

> *« …Si j'ai besoin de la carte d'identité pour faire un prêt à la banque alors qu'est-ce-que je gagne à faire une carte d'identité pour aller à l'Assemblée Nationale…Mon tuteur ne travaille pas au parlement. Ceux qui sont là-bas, savent les intérêts qu'ils en tirent… » (Etudiant en 3ème année de Gestion d'Entreprise, 2013).*

- d'autre part, il y a la disponibilité de l'information au niveau de ce service ;

Au cœur de la prestation, deux volets comptent : l'information et le cadre. Au sujet de l'information, 77% des usagers, de la salle de documentation, déplorent que les informations ne sont pas souvent disponibles. Par contre, les collections des journaux sont disponibles.

> *« …Toutes les fois que je suis allé au parlement pour une information relative aux activités parlementaires, il fallait revenir un autre jour, le temps que l'agent ne collecte l'information…Ce qui est absurde, on ne retrouve pas les lois votées par le parlement. Je suis d'accord que du vote à l'exécution, il y a la promulgation ; mais la nécessité d'informer le peuple exige que la cellule de documentation rend visible toutes les activités législative et de contrôle de l'action gouvernementale… » (Maîtrise en Droit, 2013).*

80% des Béninois qui visitent la salle de documentation, mettent l'accent sur le cadre qui abrite ladite cellule. Dans un environnement très étroit, la salle de documentation a une capacité d'accueil très réduite. En marge du cadre physique dudit service, il y a l'organisation ou la disposition des ouvrages (cf. Image 9) qui entrave la qualité du service rendu par les agents qui y travaillent.

Image 9: L'organisation de la salle de documentation



Source : GANDONOU F., 2013.

Certes, les agents, en service, à la cellule de documentation participent à la visibilité du parlement, avec les moyens disponibles. Mais, la prestation reste insatisfaisante car

> *« …les rapports de plénières et les informations sur le calendrier des activités parlementaires ne sont pas disponibles. De la même façon, il n'y a jamais de personnes ressources (député, assistant en commission) pour informer l'usager sur des préoccupations citoyennes… » (Enseignant, 2013).*

En effet, cette situation témoigne d'un manque de volonté politique d'investir dans le développement de cette cellule de communication sur les activités parlementaires.

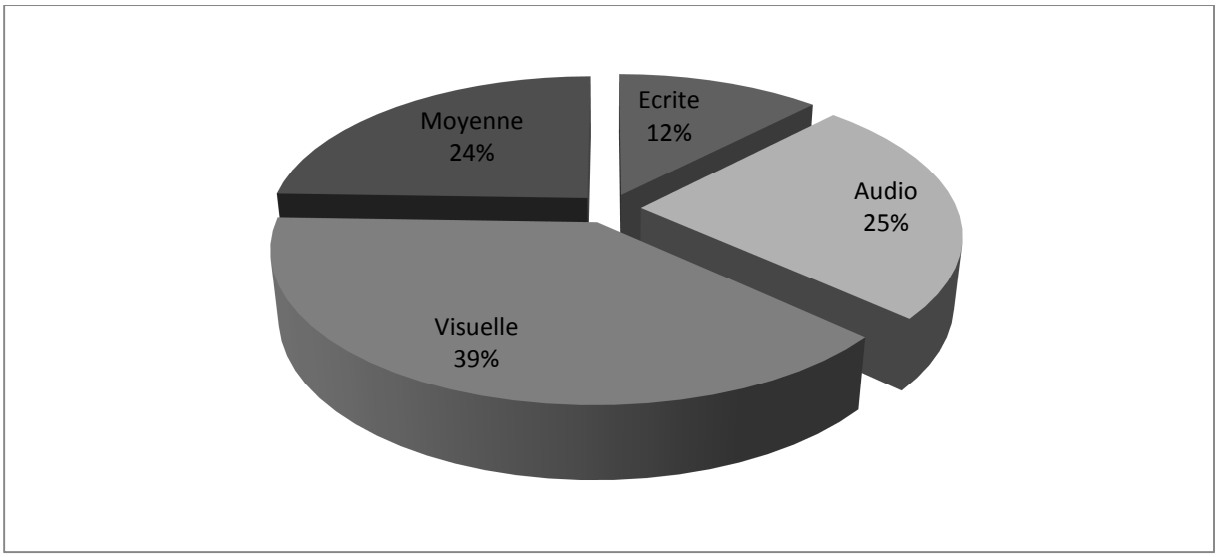
5.4.2. Les moyens relais

Ils sont de trois ordres, à savoir :

- **la presse (écrite, audio et visuelle) ;**

La presse, conformément au graphique 30 (ci-dessous), contribue à la communication entre les parlementaires et le peuple.

Graphique 30: La catégorisation des apports de la presse.



Source : données du terrain, 2012-2013.

A l'issu de la lecture de le graphique 30, ci-dessus, 24% des citoyens ont accès aux activités parlementaires, grâce à la presse. Selon qu'il s'agisse de la presse écrite, audio et/ou visuelle, les modalités d'accès varient.

- 88% des citoyens ont accès aux activités parlementaires par la presse écrite ;

Les Béninois savent où ils peuvent acheter les journaux écrits ainsi que le montant. Ils peuvent également suivre la revue de presse en français et en langue nationale.

> *« Même en milieu rural, les populations connaissent l'heure à laquelle, on peut suivre la revue de presse, dans les langues nationales sur CAP-FM, Océan-FM, Wèkè, etc. Ils peuvent, également, se procurer le journal grâce au rapprochement des points de vente… » (Enseignant, 2013).*

- 75% des Béninois ont accès aux informations relatives au parlement grâce à la radio. L'avènement des Portables à radio a contribué à améliorer l'accès à la presse audio (nationale). Par contre 61% des citoyens préfèrent suivre, à la télévision, les informations relatives aux activités parlementaires.

Il est évident que le recours aux moyens « relais » de communication, entre le pouvoir législatif et les mandants, est important. Qu'il s'agisse de la presse écrite ou radiodiffusion ou visuelle, l'accès aux informations est subordonné aux préalables sélectifs qui d'ailleurs justifient l'inaccessibilité des activités parlementaires.

Tableau XIII: La catégorisation des préalables sélectifs de la presse

	Presse Ecrite	Radio	Télévision
Préalables sélectifs	- Disposer de 300FCFA, - Aller au Kiyose, - Lire en Français…	- Disposer d'une Radio, - SBEE/Batterie, - Disponibilité d'écoute…	- Disposer d'un poste téléviseur, - SBEE/Batterie, - Disposer d'une antenne …

Source : données du terrain, 2013.

- **les préalables pour l'accès aux informations**

Comme le montre le tableau (XIII) ci-dessus, l'accès aux informations relatives aux activités parlementaires est monétaire :

- ✓ pour la presse écrite, il faut que le citoyen dépense 300 FCFA. Il assure son déplacement dans un Kiyose, à défaut de faire un abornement auprès d'un quotidien. L'obligation lui est faite de savoir lire en français sans quoi, il doit solliciter le service d'un « lettré » ;
- ✓ avec les radiodiffusions, le citoyen qui veut s'informer de l'actualité parlementaire, doit disposer d'un poste radio. Il faut, également, disposer d'une source d'énergie (la SBEE ou la bactérie). Une fois ces deux préalables sont remplis, il faut qu'il soit disponible pour suivre les émissions consacrées au parlement.

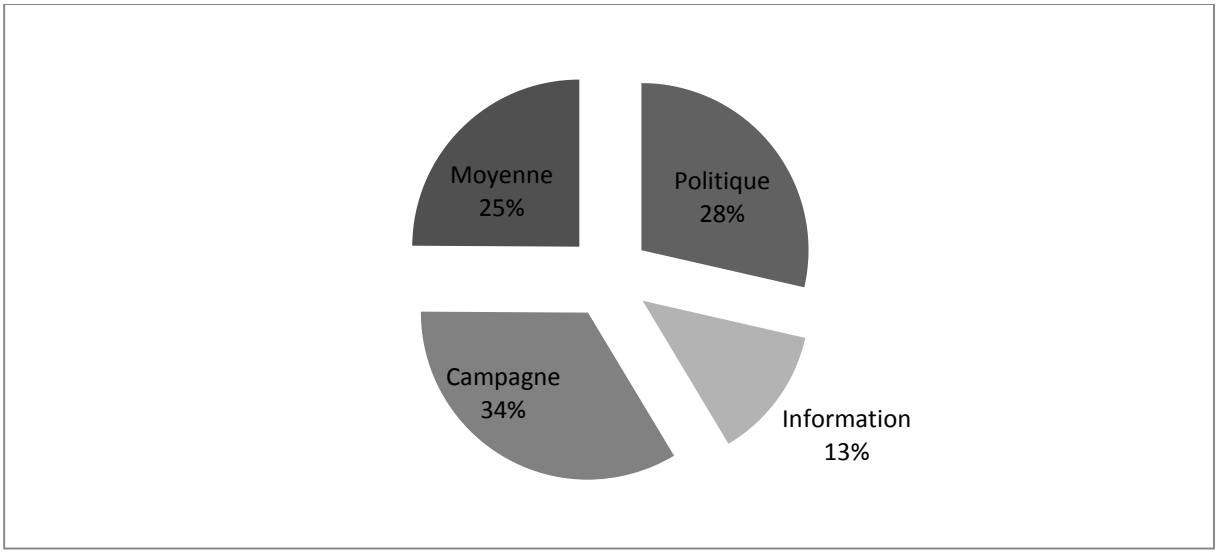
  « …De toutes les radios, il n'y a que Bénin Culture qui organise tous les samedis un débat sur le parlement. Les autres radios, par contre, le font de manière circonstancielle selon que l'actualité sociopolitique met au-devant de la scène le parlement ou un député. Là encore, c'est un sujet (politique) qui fait l'objet de discussion et non les pratiques parlementaires…Ils font la politique au parlement, loin des préoccupations collectives et substantielles… » (Agroéconomiste, 2013) ;

- ✓ la télévision est, également, un instrument d'intermédiation entre la Représentation nationale et le peuple. Mais pour accéder à cet instrument de communication, il faut répondre à trois préalables sélectifs : disposer d'un poste téléviseur ; avoir une source d'énergie (la SBEE ou la batterie) pouvant alimenter le poste et disposer d'une

antenne spécifique pour bénéficier de la couverture des chaînes (à défaut de s'abonner à l'une des structures de distribution comme « Canal + »). Il s'agit là, d'un ensemble de dispositifs qui rend « marchand » l'accès aux informations relatives au parlement, en ce sens qu'il n'est accessible qu'aux citoyens qui disposent de moyens.

- **Les « Meetings »**

Graphique 31: La tournée parlementaire d'informations



Source : données du terrain, 2012-2013.

Comme l'indique le graphique 31 (ci-dessus), les meetings populaires sont organisés pour sensibiliser ou informer les citoyens sur les activités parlementaires.

- 75% des citoyens déplorent la démarche, en termes de finalité ;

> *« Entre le parlement et le peuple béninois, il n'y a pas un contrat d'informations ou de sensibilisations. Selon les principes démocratiques, les élus doivent porter la voix du peuple et non informer le peuple de leur désir ou conviction. Hélas, les parlementaires ne sont pas les portes voix… » (Juriste, 2013).*

- 66% des citoyens estiment que les tournées parlementaires d'informations prennent l'allure d'une campagne électorale ou d'un meeting de remerciement ;

> *« Quant-ils viennent, c'est pour faire le point de leur participation aux activités parlementaires. Soit c'est pour informer la population de leurs initiatives ou soit pour dénoncer les pratiques du camp adverse…Jamais, il n'a été question d'une rencontre d'échange sur les aspirations et les besoins de la population… » (Vulgarisateur des projets de développement, 2013).*

- 72% des enquêtés comparent les tournées d'informations à une sortie politique ;

Les tournées sont détournées de l'objectif initial, de part la composition des équipes. Si elle n'est pas constituée des élus de la circonscription électorale, alors elle présente la

configuration politique du parlement. Et c'est justement là les enjeux politiques des tournées parlementaires.

- 87% des Béninois déplorent la manière dont les tournées sont organisées.

> *« …A chaque escale, la délégation rencontre la population, toutes les catégories confondues, à la place publique. Lors de la rencontre, les portes paroles sont désignées pour parler en lieu et place des citoyens. Le chef de la délégation prend, à son tour, la parole pour se féliciter de la mobilisation et rendre compte de l'objet de la tournée… » (Agent de sécurité à la retraite, 2013).*

Autrement dit, le cadre ne permet pas aux acteurs sociaux d'échanger avec leurs élus sur les questions, relatives à leur quotidien (par exemple l'école). Les discours solennels et la configuration des populations conviées, à la rencontre, ne permettent pas la manifestation des aspirations des citoyens. Au-delà de ce contexte, il y a la durée de la rencontre qui ne dépasse, généralement, pas 1 heure.

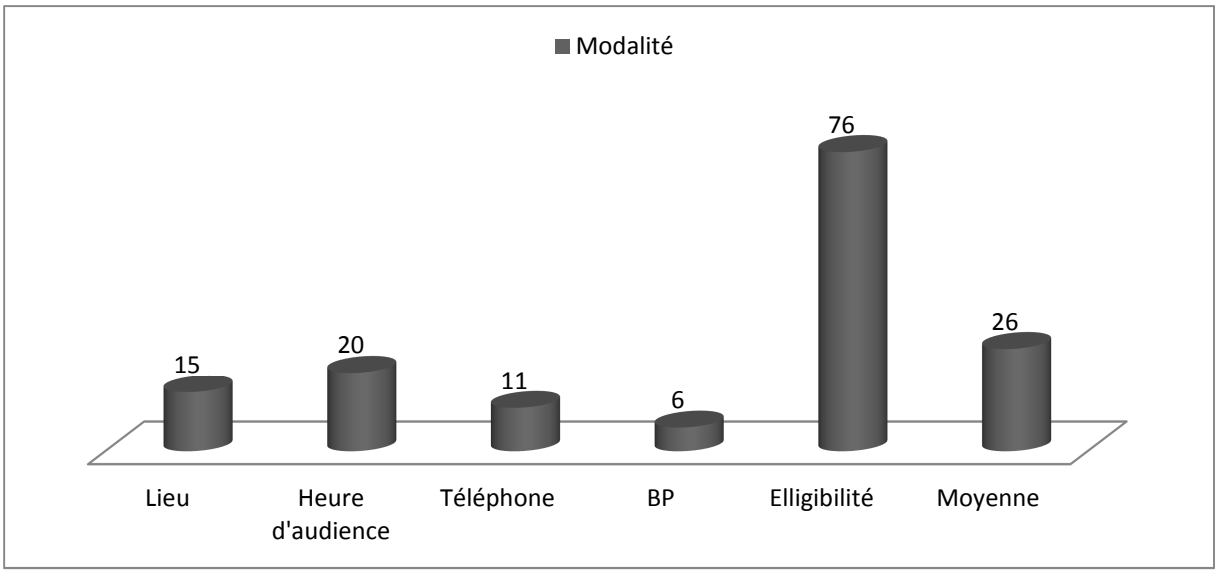
> *« …A ma première participation, j'avais pensé qu'il s'agit d'un cadre de dialogue. Les intervenants étaient déjà choisis d'avance et le chef de la délégation faisait remarquer que la délégation doit se rendre dans d'autres localités… » (Président des jeunes, 2013).*

Les tournées ne visent pas le rapprochement, entre les citoyens et le parlement. Elles répondent aux besoins politiques des députés qu'à la satisfaction des besoins dans le domaine éducatif.

- **le cabinet du député ;**

Le cabinet du député est l'un des moyens de communication entre le peuple et le parlement. Mais, 26% des citoyens ne reconnaissent pas l'utilité de cet instrument dans la relation entre les mandants et les représentants du peuple. Cinq mobiles expliquent cette situation conformément au graphique 32 (ci-dessous).

Graphique 32: L'utilité du cabinet du député



Source : données du terrain, 2012-2013.

L'analyse de ce graphique montre que :

- 85% des Béninois ignorent le siège du cabinet du député de leur localité. C'est-à-dire qu'ils n'y a aucun dispositif en la matière, permettant d'assurer le contact entre la Représentation nationale et le peuple. A l'opposé, 15% des mandants confondent le cabinet au domicile du député, en ce sens que *« …Toutes nos rencontres ont lieu dans sa maison… » (Elève en Terminale, 2014).*

Dans ce contexte, les visites sont limitées à sa disponibilité et à l'accessibilité de sa résidence principale. Pour l'élu qui vit à Cotonou, à Porto-Novo, ou à Calavi… loin de la circonscription électorale, la fréquence de ses rencontres avec les citoyens dépend de sa fréquence dans la circonscription. Dans le cas contraire, ces derniers doivent se déplacer sur sa ville de résidence, pour le rencontrer.

> *« …Souvent nous formulons la demande auprès de ses parents qui la lui transmettent. En cas d'urgence, une délégation se déplace sur Porto-Novo pour le rencontrer. Dans le cas échéant, nous attendons qu'il vienne en week-end ou à une manifestation collective ou à une cérémonie organisée par un militant ou un parent pour profiter de l'occasion… » (Enseignant à la retraite, 2013).*

En marge de son absence physique, que savent les citoyens des heures d'audience ?

- 20% des citoyens sont en mesure d'informer sur les heures de visite, à un député de leur localité. Par contre, 80% des électeurs qui l'ignorent. Si les premiers peuvent informer sur les heures de visite, alors les seconds l'infirment ;

> *« …Ils sont leurs parents ou de la même formation politique. C'est parce qu'ils sont réguliers chez lui pour bénéficier des faveurs de sa part. Si non dans cette commune*

j'ignore celui qui peut vous informer de l'heure et des jours de visite chez le député… » (Président des jeunes, 2014).

L'audience auprès du député devient alors une question d'appartenance politique sauf si

« …vous acceptez être humilié par sa femme et ses enfants… Ils pensent que toutes les personnes qui viennent, sollicitent de sa part une assistance financière et matérielle… » (Chauffeur d'un député de la 5ème législature, 2013).

- 89% des Béninois ne connaissent pas l'adresse téléphonique du cabinet du député de leur localité. Par contre 94% des enquêtés ne savent pas à quelle boîte postale (BP) ils peuvent communiquer avec le cabinet des élus de la Représentation nationale ;

« à l'Assemblée nationale, le citoyen n'a pas accès aux adresses du député. Chez lui, personne ne connait son numéro…Dans le cas où vous avez la chance de trouver le numéro par personne interposée, vous appelez en vain, si non vous tombez sur le répondeur, le garde du corps ou un collaborateur…Quand il décroche, c'est pour vous dire que son calendrier est chargé. En somme, ils n'ont jamais le temps des administrés… » (Président des Jeunes, 2013).

- 76% des citoyens estiment que les conditions d'éligibilité sont sélectives et ne permettent pas une communication entre les représentants de la Nation et le peuple ;

Autrement dit, les calculs politiques ne favorisent pas le rapprochement entre les citoyens et les députés.

« Le député privilégie ses militants que ses opposants. De la même façon, le citoyen doit éviter qu'on le voit chez l'élu du camp adverse au prix de son exclusion de la cellule de base de sa formation ou de la liste des candidats aux élections communales ou locales… » (Conseiller local, 2013).

Somme toute, les mécanismes public et privé, qui sont mis en place pour faciliter la communication et l'accessibilité des informations relatives au parlement, rendent « marchands » les activités parlementaires.

- Les mécanismes publics ne sont pas accessibles à tous les citoyens, au fur et à mesure que l'on s'éloigne du parlement. C'est le cas de la radio hémicycle, de la salle de documentation, du Journal Officiel… Dans le cas où le Béninois tient à une information, il faut qu'il fasse le déplacement de l'Hémicycle quelle que soit sa position géographique sur le territoire. Parfois même, il faut qu'il attende une échéance pour qu'il puisse obtenir l'information souhaitée. Par exemple,

« …il est difficile de trouver au parlement les lois votées et/ou adoptées même au cours de la dernière législature quand bien même c'est l'institution qui produit les lois… » (Etudiant en 3ème année de Droit, 2013).

Cette situation favorise la marchandisation des activités parlementaires. Désormais, certaines structures ou Organisations Non Gouvernementales se spécialisent dans la confection et la

commercialisation des lois votées et promulguées. *« Ainsi, on achète dans la circulation le code pénal, le code des personnes et de la famille, la constitution béninoise, etc. » (Etudiant en 3ème en Sociologie, 2013).*

- Les mécanismes privés d'informations relatives aux activités parlementaires, ne sont pas gratuits. Qu'il s'agisse de la presse écrite et/ou audiovisuelle, le citoyen paie l'information, de façon indirecte à travers les impôts. Les journalistes accrédités au parlement perçoivent des primes.

  « …Nous avons l'accès facile, non seulement, aux dossiers et aux parlementaires. On note également des primes de déplacement pour les journalistes membres de REJAP[64]. Et pour finir, il y a un contrat qui lie le parlement à l'organe de presse dont émane le journaliste… » (Journaliste parlementaire, 2013).

[64] Réseau des Journalistes Accrédités au Parlement.

CHAPITRE VI : L'ENVIRONNEMENT POLITICO-INSTITUTIONNEL D'EXERCICE DU POUVOIR LEGISLATIF

Une analyse de la participation du parlement, au profit du service éducatif, permet de découvrir une arène « bipolaire » dont l'une des conséquences est la fragilisation du rôle joué par l'institution. Au plan institutionnel, la constitution du 11 décembre 1990 est à la base de l'analyse, tandis qu'au plan politique, le code électoral est au cœur des préoccupations. La fragilisation s'exprime à travers les activités parlementaires. Deux angles d'analyse s'offrent : la gouvernance politique et l'interférence politique. Dans une interpénétration, il y a une faible indépendance à la fois de l'institution (approche durkheimienne) et du député (approche wébérienne).

6.1. L'environnement institutionnel

Au plan institutionnel et dans le cadre législatif, la constitution confère aux législateurs le droit de légiférer au même titre que le Président de la République. Dans le cadre de la gouvernance, la Représentation nationale et la justice entretiennent une relation asymétrique, dont la justice est prédominante pour la plupart des cas. Mais le débat n'est pas à ce niveau, car l'une des principales maximes de la démocratie est la régulation du pouvoir. Ce qui préoccupe ici est l'appropriation de ces exigences constitutionnelles, dans le rapport qu'entretiennent le législatif et l'exécutif. Dans ce rapport, les problèmes subsistent et peuvent être classés en quatre catégories :

6.1.1. La configuration de l'environnement institutionnel

Il y a trois composantes dans cet environnement institutionnel : le gouvernement, le parlement et la cour constitutionnelle. Entre ces institutions, le plus important n'est pas le rapport institutionnel et constitutionnel qu'elles doivent ou développent entre elles. Au contraire, le sociologue de la politique explore les zones d'incertitudes, pour identifier les stratégies de contournement. Autrement dit, dans une démarche comparée, il faut évaluer le temps (en qualité d'atout) nécessaires dont dispose le parlement pour l'accomplissement de sa fonction constitutionnelle.

Au profit du gouvernement, il y a le personnel du ministère compétent avec l'assistance technique du ministère de la justice et de la législation des droits de l'homme (Direction de la

Codification et de la Législation). En marge de la compétence sectorielle et spécialisée, il y a un personnel expérimenté dans le droit pour conseiller au sujet de l'orientation juridique, politique et sociale d'un projet de loi. Le CES et la Cour Suprême (CS) accompagnent, également, le gouvernement dans le processus législatif. Lorsqu'il est question d'un projet de loi, le recours au CES et CS est une exigence constitutionnelle afin de permettre la prise en compte des enjeux sociaux et juridiques du projet de loi. Il est évident que les recommandations du CES ne sont pas imposables au gouvernement, mais il constitue un appui technique important. A cette assistance technique, s'ajoute le temps que dispose le parlement, lors de l'étude d'une loi. Dans le cadre du budget national, par exemple,

> *« Il faut constater que la Direction de la Planification et de la Programmation s'active déjà dès le sixième mois de l'année antérieure. Une fois que le budget sectoriel est élaboré, les responsables du département ministériel se retrouve pour harmoniser le budget et définir les grandes orientations. A une échéance bien déterminée, tous les ministères doivent affecter le budget programme au ministère des finances pour une harmonisation avec la ligne budgétaire définie par le chef de l'équipe gouvernementale ou les PTF (Banque Mondiale et/ou Fonds Monétaire International). Il n'est affecté au parlement que, généralement, dans le mois de décembre si non dans la deuxième moitié du mois de novembre au plutôt » (Député de la 4ème législature, 2013).*

Après cinq à six mois de préparatif, le parlement examine et vote le projet de budget, au plus tard le 31 décembre de l'année antérieure. C'est dire que le parlement ne dispose pas du temps nécessaire pour examiner le projet de lois surtout que la constitution permet à l'exécutif de solliciter une étude d'urgence (au sujet d'une loi). Pour les projets de loi portant ratification, le parlement est confiné dans un rôle de formalisme.

> *« Il ne peut rien faire d'autres que de voter. Au cas où, il rejette, il revient au président de la République de recourir à son pouvoir discrétionnaire et mobiliser l'opinion publique contre les députés. Mais, dans le souci de renouveler le mandat et de rester dans les grâces du gouvernement, le député doit se soumettre à l'opinion du groupe, quand bien même elle est contraire à sa conviction. Par ailleurs, le député ne peut pas maîtriser tous les contours d'un accord s'il n'a pas participé à la négociation. Autrement, il se pose un problème d'informations sans quoi, il est difficile à l'homme de prendre une décision objective et responsable » (Spécialiste en diplomatie et relation internationale, 2013).*

A la cour constitutionnelle siègent sept (07) juges choisis parmi les élites reconnues pour leurs expériences et leurs compétences en matière du droit et de la gouvernance sociopolitique. Avec 71,40% (5/7) de spécialistes expérimentés du droit[65], elle est mieux outillée que le parlement, pour apprécier la conformité d'une loi en rapport avec la constitution. Dans son rôle de contrôle de la constitutionnalité, elle confine le parlement dans un rôle de

[65] Art. 115 de la constitution du 11 décembre 1990.

« conformisme » ou de « formalisme ». Désormais, le processus législatif est jalonné des règles qui contraignent le parlement à la « reproduction sociale ».

> *« Le député ne peut pas au-delà même s'il a la volonté de faire plus car la loi ne lui autorise pas. Un amendement sans le consentement du gouvernement entraine une inconstitutionnalité. Il en est de même pour des propositions de loi qui ne reçoivent pas l'adhésion du prince… Je suis d'accord que la démocratie n'est pas le synonyme du libertinage. Mais le rôle de gendarme, de la cour constitutionnelle, est coercitif pour permettre au parlement de participer efficacement à l'amélioration du quotidien des citoyens, notamment dans le domaine de l'éducation… » (Député à la 1ère législature, 2013).*

Par contre

> « le parlementarisme, issu de la Révolution de 1789 insiste sur la souveraineté du peuple et l'unité de la Nation, ce qui valorise le moment électoral et le rôle des institutions représentatives centrales. Ce sont ces dernières qui, parce qu'elles incarnent la légitimité démocratique, sont considérées comme le lieu privilégié de la délibération sur les affaires communes. Ce sont elles, encore, qui exercent la responsabilité politique … devant le peuple souverain. La théorie du parlementarisme suppose enfin l'existence d'un centre politique qui exerce son autorité sur un territoire délimité et incarne une population aspirant à l'homogénéité. Certes, il est facile de constater que ce modèle du gouvernement représentatif n'a jamais existé : les études historiques montrent la perméabilité de la « Représentation nationale » aux pressions territoriales, communautaires ou sectorielles, tant dans les pays où le pluralisme est un principe fondateur du système représentatif, comme aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne, qu'en France où la conception unitaire de la Nation, la théorie de l'intérêt général et le modèle de l'Etat prétorien ont interdit en principe toute immixtion des intérêts catégoriels dans le fonctionnement des institutions publiques » (Nay O. , 2003).
> *« La participation du parlement, au développement du Bénin et au renforcement du processus démocratique, est évidente. Seulement, elle peut souffrir d'une efficacité compte tenu des enjeux politico-institutionnels qui ont cours dans cette arène… » (Politologue, 2013).*

Le débat ne se limite pas, seulement, à l'exercice du pouvoir constitutionnel dévolu à chacune des trois institutions (gouvernement, parlement et cour constitutionnelle). Il faut se préoccuper plutôt du contexte dans lequel l'interaction se développe entre ces différentes institutions et c'est à cette tâche que les paragraphes suivants se consacrent.

6.1.2. La monopolisation de la presse

En démocratie, la presse est citée parmi les pouvoirs. Qu'elle soit la quatrième ou la première, la finalité est qu'elle assure la communication entre les citoyens et les gouvernants. Que faire du pouvoir exécutif qu'il soit local ou national ? Le pouvoir exécutif, quel que soit son domaine de compétence, doit informer les citoyens de ses activités.

> *« Le citoyen a besoin de savoir ce que faire le maire ou le Président de la République ou encore un membre du gouvernement. La finalité première est la reddition des comptes car personne ne peut bénéficier des financements publics sans pouvoir rendre compte de sa gestion » (Elu local, 2013).*

C'est non seulement, un principe constitutionnel mais une maxime en démocratie. Comme dans le service public, le prestataire doit informer l'usager ou le client des mutations au sein

dudit service. Cette démarche a, pendant longtemps, été au cœur des préoccupations dans le domaine de la gouvernance politique ou économique. La BM, l'UE, le PNUD, etc. conditionnent leur assistance financière aux pays en développement, à la gouvernance économique et politique. C'est dans ce contexte que les ONG ont vu le jour.

> *« Au départ, le rapport entre la presse et les pouvoirs publics était conflictuel. Comme on l'observe, dans certains pays, les journalistes font l'objet des intimidations, des assassinats, des emprisonnements, etc. Ils sont parfois substitués aux opposants… » (Consultant en gouvernance économique, 2013).*

Depuis 2006, les autorités politiques accordent une importance à la médiatisation de leurs activités. La presse (publique et/ou privée) assure la diffusion des informations au sein de la population.

L'opinion publique dénonce même le contrat qui lie le pouvoir politique et la presse béninoise depuis 2006. En réalité, il n'y a pas une norme en la matière et pour cause à chaque dirigeant correspond un mode managérial de la chose publique. Depuis la précédente (cinquième) législature, le parlement béninois est victime de la politique communicationnelle mise en œuvre par l'exécutif.

> « Sur la chaine nationale, l'activité parlementaire occupe au maximum cinq (5) minutes alors que les activités du gouvernement occupent les deux tiers (2/3) du temps consacré à un journal télévisé ou radiodiffusion ». (Enseignant de droit dans un lycée technique, 2013).

En marge de cette inaccessibilité équitable à l'espace médiatique public, le parlement fait l'objet d'une concurrence avec le gouvernement.

> « L'examen des sources d'informations auxquelles recourent les journalistes dans l'exercice de leur profession est révélateur de la tension dans laquelle ils se trouvent entre sphère politique et sphère marchande » (Frau-Meigs D., 2006).

Autrement dit, le manque de moyens ne favorise pas la diffusion des activités parlementaires. Il en est de même pour le pouvoir de la communication dans le rapport institutionnel entre l'exécutif et le législatif.

> *« Il y a donc une crise d'autonomie (économique et politique) du parlement dans le système démocratique béninoise depuis 1990. La loi fondamentale n'a pas fixé les modalités d'accès à la presse publique par le parlement. Aussi, la presse publique dépend-il de l'exécutif, à travers le ministère en charge de la communication. La nomination des autorités de l'ORTB (par l'exécutif) n'est pas de nature à favoriser le parlement… » (Etudiant en master en Droit à l'UAC, 2013).*

Mais, pourquoi la monopolisation devient une menace au parlement ? Au nombre des principes fondamentaux du fonctionnement du pouvoir public, il y a l'utilité du service rendu (Jèze G. , 1921). Non seulement, l'utilité se rapporte aux activités, mais aussi et surtout à leur

opportunité. Cette démarche suppose une interaction entre les citoyens et les gouvernants. S'il n'y a pas un apprenant, alors l'enseignant ou l'educateur n'existera pas. Autrement dit, le député doit, dans ses activités, répondre à un besoin social.

Pris dans cette perspective, le parlement ne peut impacter le système éducatif que si l'environnement institutionnel lui est favorable. L'orientation d'une loi, quelle que soit sa nature (ordinaire, organique, de finance, d'investissement public…), tient compte des enjeux socioéconomiques et politiques au plan national, sous régional, régional et international.

> « Désormais, l'issu d'une plénière n'est imputable qu'à la Représentation nationale. Au lieu d'avoir la communauté internationale et le peuple béninois contre soi, les parlementaires optent pour un conformisme… » (Inspecteur de l'enseignement, 2013).

97% des Citoyens observent que la Représentation nationale est soumise à une pression médiatique dans l'exercice de leurs fonctions constitutionnelles. Non seulement, il (le parlement) ne peut pas empêcher la prise d'une loi mais aussi ne peut-il pas impacter son orientation si les objectifs ne cadrent pas avec ceux du gouvernement et des PTF. Par exemple, la loi N°2003-17 est intervenue dans un contexte socioéconomique particulier : l'adoption des OMD par la communauté internationale, les rapports de la BM (2002) et de la République Française (2001) sur le système éducatif en Afrique de l'Ouest et les conférences internationales en 2000 et 2010 pour une évaluation à mi-chemin des OMD.

Le deuxième volet est l'opportunité du service rendu. Il ne sert à rien de créer un service qui ne répond à aucun besoin du corps social. Un médecin existe pour soigner un malade tandis que le mécanicien s'occupe de la réparation des moyens de déplacement selon sa spécialité. C'est l'existence d'un besoin qui précède une prestation. Les activités législatives n'échappent pas à ce principe.

Loin de penser à un parlement qui suit les dynamiques sociopolitiques et économiques au plan national et international, il s'agit d'une nécessité de survivre dans une arène médiatique agressive et concurrentielle. En effet, la presse peut construire et déconstruire la perception sociale d'une institution ou d'une personne selon l'image qu'elle projette dans l'opinion publique. L'opportunité n'est donc pas la volonté de servir mais le besoin de survivre. D'ailleurs, l'opinion publique a en mémoire la politique de la chaise vide développée par le gouvernement, au cours des trois premières plénières de la première session ordinaire de 2013. Même dans le protocole, le parlement n'existe pas et les députés ne peuvent que s'indigner sans possibilité d'exiger une équité dans les rapports institutionnels. Certes, la

presse y participe, mais à l'origine de cette pression médiatique, il y a le statut abstrait des activités parlementaires.

6.1.3. Le dualisme « abstrait » et « réel »

La notion « abstrait » est advenue en sciences humaines avec l'avènement du symbolisme. Considéré comme une

> « image ou signe servant à représenter un objet déterminé (objet matériel, personne, idée, concept, etc.). La relation entre le signe et ce qu'il représente peut être totalement arbitraire…Le symbole est alors la concrétisation d'une abstraction, par exemple, dans certaines cultures, la couleur blanche symbolise la pureté. » (Alpe Y. et al., 2007).

L'abstrait n'est pas le réel, il peut être bâtir sur le réel. Le réel est, par opposition à l'abstrait, appréciable par les sens (le touché, le goût, la vue, l'odorat). En abordant l'environnement d'exercice du pouvoir législatif, le parlement est confiné dans un rôle abstrait (le vote de la loi) alors que l'exécutif est dans une fonction concrète (la promulgation et la diffusion des lois).

Qu'il s'agisse du vote ou du contrôle de l'action gouvernementale, le parlement n'est pas au-devant de la scène publique. Dans cette conception, le parlement est perçu comme une opposition au gouvernement.

> *« Même votée, la loi doit être promulguée par l'exécutif et diffusée par ce dernier. Il est encore doigté pour le non-respect et/ou non-application. » (Ingénieur en mécanique, 2013).*

Pour l'opinion publique béninoise (79%), le rôle du parlement n'est pas perceptible dans le développement.

> *« Je ne vois pas ce que le parlement fait de manière à impacter la politique publique, surtout, qu'il ne dispose pas suffisamment de pouvoir coercitif à l'endroit de l'exécutif. » (Infirmier à la retraite, 2013).*

A titre d'exemple une analyse des rapports du gouvernement sur l'état de la Nation et celui du parlement sur ses activités est éclaircissante :

Au sujet du parlement, le président retient

> « …que la cinquième législature a eu à son actif un bilan positif contrairement à ce qu'on pourrait croire. Certes, cette législature a enregistré beaucoup de perturbations, mais elle a pu grâce à la détermination et à l'engagement de tous les députés, toutes tendances confondues, doter le pays de près de 135 lois. On peut citer, à titre d'exemple, le code de procédure civile, commerciale, administrative et des comptes en République du Bénin, la loi portant organisation du Recensement Electoral National Approfondi (RENA) et l'établissement de la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI), la loi portant modalités de coopération intercommunale en République du Bénin et de

nombreuses lois d'autorisation d'accords de crédit qui ont permis de mettre à la disposition du pays d'importantes ressources nécessaires pour le financement des projets de développement envisagés pour la construction nationale et le bien-être social des populations. C'est important de le signaler. Lorsque vous prenez le code de procédure civile, il comporte plus de mille trois cents (1300) articles. C'est un projet que la Cinquième législature est venue trouver. Elle l'a étudié et voté. Le projet de loi portant établissement de la LEPI était également dans les tiroirs du parlement avant l'avènement de la cinquième législature. Mais c'est encore celle-ci qui l'a étudié et voté pour ainsi doter le Bénin de cet outil dont vous avez constaté l'utilité et la pertinence même s'il s'avère nécessaire aujourd'hui d'actualiser cette liste avant les prochaines consultations électorales. Il y a eu donc au total cent trente-cinq (135) lois étudiées et votées par les députés de la cinquième législature. C'est un record jamais atteint dans l'histoire du béninois… En faisant la comparaison, vous voyez vous-même que les députés de la cinquième législature ont battu le record. Je ne dis pas cela pour montrer que les autres législatures n'ont pas travaillé. Non ! Il faut que cela soit compris par tous. Je fais la comparaison, pour dire que malgré toutes les perturbations qu'elle a connues et les images peu reluisantes que les populations ont gardées d'elle, la 5ème législature a réalisé un bilan quantitativement positif. Mais elle aurait pu faire mieux si elle n'avait pas connu les turbulences en question. C'est pourquoi, je pense, puisque vous me demandez les enseignements que je tire de la cinquième législature en tant que Président, qu'il faut une relecture de nos textes fondamentaux à savoir le Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale et la constitution… C'est pourquoi, malgré tout le tintamarre qui se fait depuis quelques mois autour de la révision de la constitution, c'est la seule voie qui peut permettre au Bénin de renforcer ses bases démocratiques et de progresser véritablement. » (Nago K. M. , 2012).

A l'actif du gouvernement (en 2008), on note au titre des grands travaux :

- « la réhabilitation de la liaison Aéroport-Place du Souvenir Air Afrique » ;
- « les travaux d'aménagement et de construction du parking gros porteur à l'Aéroport International Bernardin Cardinal GANTIN de Cotonou » ;
- « le projet de construction et d'équipement partiel de l'aéroport de Tourou » ;
- « les travaux de réalisation de 14 villas de type présidentiel » ;
- « les travaux de viabilisation des sites d'accueil de 124 villas de type présidentiel » ;
- « les travaux d'aménagement des voies de la ville de Parakou à partir du PGUD » ;
- « les travaux de réhabilitation du Palais des Congrès et du CIC » ;
- « les travaux d'extension du marché Dantokpa » ;
- « les travaux de construction des marchés de Natitingou, de Kandi et de Djougou » ;
- « les travaux d'aménagement de la sortie ouest de Cotonou-Akassato… » ;
- « l'étude de faisabilité, travaux d'aménagement et de bitumage de la route Kandi-Banikoara… » ;
- « les travaux d'aménagement et bitumage de la route Akpro-Missérété… » ;
- « la réhabilitation de la route Kétou-Pobè… » ;
- « l'actualisation des études techniques, réalisation des travaux d'aménagement et bitumage de la route Djougou-N'dali… » ;
- « la réhabilitation de 720 km de pistes communautaires dans les départements du Zou, des Collines, du Plateau et du Couffo… » ;
- « l'aménagement et le bitumage de la route Comè-Possotomè… » ;
- « les travaux d'élimination de points critiques sur les routes rurales dans les départements de l'Atacora, de la Donga, du Borgou, de l'Alibori, du Mono, de l'Atlantique et l'Ouémé… » ;
- « le renforcement du parc automobile et la dotation en matériels des commissariats et gendarmeries » ;
- « le programme d'urgence de réfection des routes et pistes dans le cadre des campagnes de commercialisation du coton graine… » ;

- « le renouvellement de 25 postes radioélectriques émetteurs » (MEF, 2009).

Comme le Président (du parlement) le constate, l'image que les citoyens retienne de l'institution est la relation conflictuelle entre le parlement et le gouvernement d'une part et entre les députés d'autre part. Au cœur de cette sous-évaluation, il y a le dualisme entre le réel et l'abstrait. Même si, le gouvernement est dénoncé pour des pratiques de mauvaise gouvernance économique, politique et sociale, il développe une politique publique qu'on peut évaluer tandis que le travail législatif n'est perceptible que partiellement ou pas du tout. Le vote d'une loi n'implique pas son application systématique. Elle est mise en application après sa promulgation par le gouvernement, ainsi que les décrets de son application. C'est ce rapport, entre l'exécutif et l'Assemblée Nationale, qui rend « marchand » les activités législatives, notamment dans le domaine éducatif.

6.1.4. La cour constitutionnelle : un juge impartial ?

En marge des enjeux électoraux, la justice est au cœur du processus législatif. Elle intervient dans les domaines variés et vitaux de toute démocratie de part le monde. Avec Papa Oumar Sakho, on dénombre cinq domaines capitaux d'intervention :

> 1. « la dévolution du pouvoir politique étant donné l'existence d'un juge des élections ;
>
> 2. la protection des libertés individuelles et publiques en ses fonctions de gardienne de la légalité et de censeur de l'excès de pouvoir des autorités administratives ;
>
> 3. le contrôle de la bonne gouvernance financière par le biais d'une cour des comptes ;
>
> 4. la participation à l'œuvre de développement par la sécurisation judiciaire des transactions économiques ;
>
> 5. la stabilité politique par son rôle de régulateur social.
>
> C'est à la justice qu'incombe la détermination du contenu normatif des droits et libertés mis en œuvre dans l'ordre constitutionnel » (Sakho O. P., 2009).

La cour constitutionnelle veille à la conformité des décisions politico-juridiques, tant au plan législatif qu'au niveau de la gouvernance.

Il est vrai que le peuple africain s'insère dans un ensemble plus englobant (mondialisation) avec une tendance d'universalisation de la justice tant dans sa structure que son organisation. Cependant,

> « …la mondialisation dans ce domaine, comme dans d'autres, ne doit pas être synonyme d'importation systématique de modèles étrangers » (John-Nambo J. , 2002).

Le vrai débat qui préoccupe ici reste la perception sociale du juge, en général et constitutionnel en particulier, comme le soulignait Canivet G. en 2006 (Canivet G. , 13 novembre 2006).

Il s'agit d'expliquer la perception sociale des décisions rendues par les « sages », à l'occasion du règlement des litiges entre les pouvoirs législatif et exécutif, des questions touchant la constitutionnalité des activités gouvernementales et parlementaires. Au pire des cas, comment s'inspirent-ils des droits internationaux (jurisprudence) pour dire le droit à l'interne ? Autrement dit, arrivent-ils à opérer la convergente et la compatibilité entre la constitution et les conventions internationales dans le processus décisionnel ?

Depuis l'avènement de la démocratie en 1990 au Bénin, la cour constitutionnelle a, ses dernières années, fait l'objet de nombreux débats « péjoratifs » et de nature à discréditer l'institution. Certes, dans toutes les démocraties au monde, l'impartialité du juge constitutionnel est l'objet de polémique. En réalité,

> « le contrôle de constitutionnalité, dans ses méthodes comme ses effets, traduit sinon trahit la grande proximité des préoccupations du législateur... Aussi bien, ce dernier s'emploie-t-il à le protéger, au besoin contre lui-même, et comprend mieux que tout autre juge a ses contraintes. Il reste attentif aux circonstances qui expliquent, si elles ne les justifient pas toujours, les choix qu'il opère et prend la mesure des considérations d'intérêt général qui s'attachent à l'intervention ou au maintien d'une loi » (Bergougnous G., 2013).

La cour constitutionnelle se retrouve dans une « zone d'incertitude », où la politique et la technicité s'affrontent. Le défi politique tient sa source de la modalité de désignation de ses membres. Au terme des dispositions de la constitution du 11 décembre 1990, le président de la République nomme trois membres et le bureau du parlement désigne les quatre membres restant.

> *« Qu'ils prêtent le serment ou non n'est, nullement, pas un problème. La difficulté réside dans la capacité des sept sages à dire le droit, contre parfois le parlement et le gouvernement… » (Juriste à Parakou, 2013).*

La composition de la cour constitutionnelle est la source de nombreux débats, même si rare, sont ceux qui remettent en cause la qualité professionnelle et intellectuelle des sages.

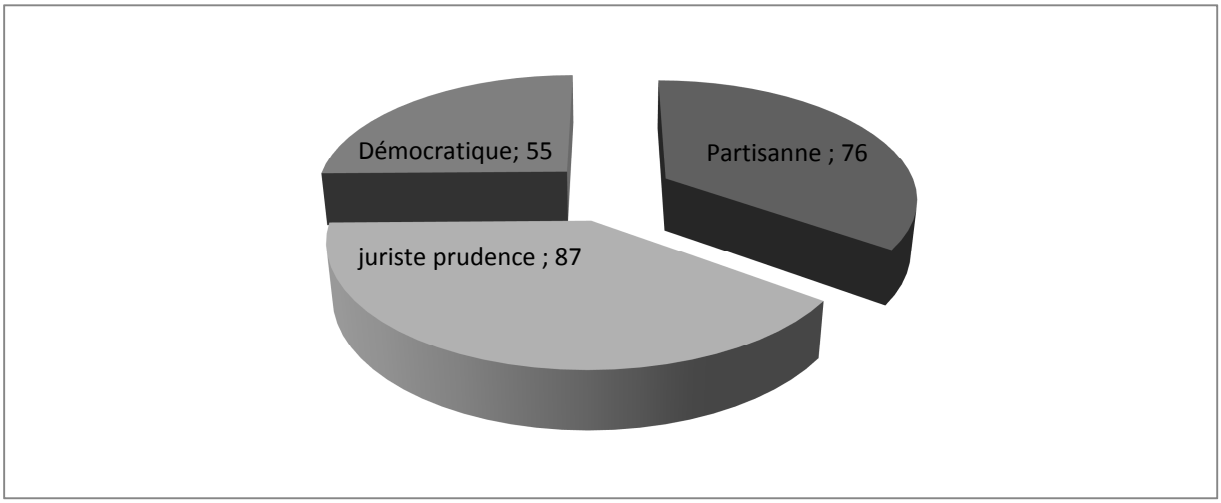
> « Pour beaucoup, les objectifs recherchés d'impartialité et d'établissement d'un climat de confiance avec la population n'ont pas été atteints en raison soit d'une absence de neutralité, soit d'un excès d'affrontements politiques ... Le principal point de discussion relatif à la composition … est aujourd'hui la place à réserver aux partis politiques… la participation des partis apparaît au vu d'un certain nombre d'expériences vécues comme contre-performance » (du Bois de Gaudusson J., 2003).

S'il y a une évidence, c'est que malgré les critiques et les hésitations, l'unanimité est faite autour de la nécessité de pérenniser la cour constitutionnelle dans les pratiques démocratiques. Elle apparait pour la démocratie, ce que la conscience est pour la science. Autrement dit, s'il est tout à faire vrai que

« Dans un système de gratitude et de bon sens, il est donc normal que les membres fassent la volonté de ceux qui les ont propulsés au-devant de la scène institutionnelle et politique nationale et internationale » (Gendarme à la retraite, 2013).

79% des béninois, rencontrés, estiment que les décisions de la cour constitutionnelle sont, prioritairement politiques. Les motifs de cette affirmation peuvent être catégorisés en trois pôles d'analyse (graphique 33) :

Graphique 33: Les motifs de la perception politique des décisions de la cour constitutionnelle



Source : données du terrain, 2014.

La lecture du graphique 33 (ci-dessus) permet de constater que :

- 55% des citoyens rencontrés parlent du jeu démocratique ;

Dans le processus démocratique, le principe de la majorité crée une distribution asymétrique du pouvoir entre la mouvance et l'opposition au sein de l'arène politique nationale. En réalité, le contrôle des organes de contre-pouvoir, par le gouvernement, devient un défi.

« C'est une bonne guerre pour un régime de contrôler les organes de contre-pouvoir afin d'asseoir sa politique publique, sans une grande résistance de la part de l'opposition. Il ne s'agit nullement pas d'embrigader les institutions, au contraire, cet objectif vise à éviter que l'opposition se sert des institutions de régulation pour se venger du régime. Au parlement, les députés de la mouvance doivent défendre le gouvernement contre toutes les activités législatives qui le fragilisent. Dans le secteur éducatif, tout comme dans les autres secteurs, les députés de la mouvance défendent le gouvernement, alors que ceux de l'opposition travaillent à le fragiliser… » (Enseignante à la retraite, 2013).

Le contrôle de la cour par la mouvance ou l'opposition, ne doit pas remettre en cause son rôle dans le fonctionnement de la démocratie béninoise. Elle est dans un rôle plus technique que politique. Quand la cour se prononce sur la constitutionnalité d'une décision, elle agit en vertu

des pouvoirs républicains et désormais elle engage la démocratie béninoise. De plus, les sages de la cour constitutionnelle ne sont pas tenus à un principe de fidélité comme un membre du gouvernement qui doit sa pérennité et sa loyauté au prince. Le rôle de la cour relève du jeu démocratique et d'elle dépend l'avenir de la démocratie. Mais une question subsiste, la classe politique, les citoyens et les institutions perçoivent-ils l'utilité du pouvoir du juge constitutionnel ? Savent-ils que l'une

> « des conséquences politiques que peuvent engendrer leurs jugements dans un contexte démocratique encore fragile » (du Bois de Gaudusson J., 2003)

reste la remise en cause de ''l'héritage de la Conférence des Forces Vives de la Nation'' ? A cet effet, Alioune Fall constate que la responsabilité du juge constitutionnel, tout comme électoral, est un exercice difficile surtout quand il est question des décisions historiques dans la vie de la Nation (Fall A. , 2000).

- 76% des Béninois dénoncent le caractère « partisan » des décisions de la cour ;

> « La lisibilité de la justice par le peuple, au nom duquel elle est rendue, s'en trouve-t-elle pour autant assurée ? La question mérite assurément d'être posée vu que l'analphabétisme et la provenance exogène du système juridique et judiciaire constituent des obstacles majeurs à la compréhension des décisions de justice. N'oublions jamais la circularité du rapport du citoyen à la loi qui, chez Rousseau, constitue le fondement de la légitimité : « l'obéissance à la loi qu'on s'est prescrite est liberté », cette assertion suppose qu'on soit le sujet qui édicte la loi et qui la connaît » (Sakho O. P., 2009).

Par la modalité de désignation des membres de la cour constitutionnelle, le peuple et les sages n'entretiennent pas une relation de proximité. C'est-à-dire que, les pouvoirs législatif et exécutif sont proches du peuple que le pouvoir judiciaire pour deux raisons. Primo, la cour ne statue que sur des litiges entre l'exécutif et le législatif ou une requête citoyenne par rapport à une décision publique. Il est donc coincé dans un rôle de médiation.

> *« Elle n'est citée dans les journaux que pour clarifier un désaccord entre le gouvernement et le parlement. En marge des élections présidentielles et/ou législatives, la Cour ne fait l'objet de l'actualité que suite à une loi controversée au parlement ou un comportement gouvernemental mal apprécié des citoyens qui saisissent la Cour… » (Journaliste parlementaire, 2013).*

Secundo, elle ne fait pas partir du quotidien des citoyens. Le rôle de la Cour apparaît comme les offices d'un avocat ou d'un huissier de justice en milieu rural.

> *« En effet, ne peut recourir à la Cour que le citoyen qui a connaissance de la procédure et qui a un intérêt de saisir ladite institution. Si le recours à une école est de plus en plus consubstantiel à la citoyenneté, alors dans le domaine judiciaire, le recours à la cour constitutionnelle n'est systématique et populaire. Les offices de la cour sont donc spécifiques comparativement à l'éducation, la santé, la sécurité, etc. » (Prêtre du fa et Président APE, 2013).*

De part sa fonction, la cour constitutionnelle n'est pas au-devant de la scène publique nationale et internationale. Il convient de s'interroger sur le concept de « jurisprudence » qui caractérise les décisions de la cour.

- 87% des mandants constatent que le flou, qu'incarne le concept « jurisprudence » favorise une politisation de la cour et par voie de conséquence des décisions qu'elle rende.

Il est rare de constater qu'une décision judiciaire ne fasse pas l'objet de polémique. Les victorieux vont louer le mérite et saluer la sagesse des juges, tandis que les vaincus vont dénoncer l'incapacité des juges à résister à la pression de l'exécutif. Autrement dit, la justice (le juge constitutionnel en particulier), est loin de sa mission de pacification. Ce contexte explique le glissement du légal au légitime (la jurisprudence). C'est-à-dire qu'il y a là une auto-appropriation des décisions par les juges et le peuple. Blandine Kriegel a le mérite de constater que

> « l'instauration d'un pouvoir judiciaire indépendant mais contrôlé, conformément aux réquisits d'une société démocratique, ne réside pas seulement dans le renforcement du contrôle interne à la magistrature, mais dans l'instauration d'un contrôle élargi aux citoyens » (Kriegel B. , 1994).

Mais, il se pose un problème : qui fait le droit entre la communauté internationale (l'ONU, les grandes puissances…) et le peuple ? Tout le débat sur la légitimité des décisions se trouve justement à ce niveau. Alors que la communauté internationale cherche une validité conventionnelle à la décision, le peuple veut comprendre les enjeux politiques qui entourent une décision.

> *« Les organisations sous régionales, régionales et internationales se préoccupent de la préservation des droits de l'homme et de la sauvegarde de la démocratie alors que le peuple se soucie des acquis économique, politique et social… Ainsi, on assiste à des révisions opportunistes sans que la communauté ne se prononce. Mais dès que les militaires remettent en cause un pouvoir fasciste au bonheur du peuple, cette communauté s'insurge et déclasse sous prétexte que nul ne peut prendre le pouvoir par la force… » (Juriste de formation, 2013).*

Le juge constitutionnel doit éviter « la diffusion d'une culture démocratique dont l'un des moyens est… » (du Bois de Gaudusson J., 2003) la légitimité juridique et sociale de la cour constitutionnelle. A titre d'exemple, la décision de la cour constitutionnelle au sujet de la LEPI, à la veille des présidentielles est preuve d'une crise de confiance dont la source est l'universalisation des normes démocratiques. Il ne s'agit, nullement, de prôner une démocratie à l'africaine mais plutôt une nécessité d'assurer une trilogie entre la perception sociale, le répertoire culturel et la législation (la constitution notamment) (Oktay C. , 2005). Somme

toute, la cour constitutionnelle fragilise le parlement. Les activités législatives s'inscrivent plus dans une démarche utilitariste que de satisfaire les besoins en éducation des citoyens.

6.2. L'environnement politique

En marge des contraintes institutionnelles, il y a le cadre politique qui favorise la « marchandisation » des activités parlementaires, notamment dans le domaine éducatif. Deux facteurs sont prépondérants : le code électoral et l' « ethnicisme » de l'arène politique. La convergence de ces deux facteurs est la transposition de l'arène politique au parlement et la bipolarisation des débats parlementaires.

6.2.1. Le code (ou système) électoral

a) La définition

> « Pour une démocratie, le choix d'un système électoral est une des décisions institutionnelles les plus importantes ; elle est pourtant rarement consciente et délibérée. Ce choix est, en effet, souvent purement accidentel, résultat d'un concours de circonstances, d'une mode éphémère, voire d'un accident de l'histoire, comme par exemple la conquête coloniale ou la présence d'un voisin puissant et influant. Pourtant il est reconnu que, dans la plupart des cas, le fait de choisir un système électoral plutôt qu'un autre a de profonds effets sur la vie politique. Une fois choisi, le système a tendance à rester en place, car les intérêts politiques s'organisent pour en tirer profit (Reynolds A. et Reilly B. (dir) , 2002).

Mais il n'est souvent pas possible que le choix du système soit libre. De la même façon, il n'est pas le résultat d'une culture, d'un passé et encore moins d'environnement social et géographique. Dans la plupart des systèmes démocratiques africains, le choix n'a pas tenu compte

> d'« un certain nombre de contraintes : parfois les responsables ont une connaissance incomplète et n'ont pas accès aux informations qui leur permettraient de saisir l'ampleur et la portée de leur décision. D'autres, au contraire, animés d'un esprit partisan, en jouent pour promouvoir leurs propres intérêts. Dans un cas comme dans l'autre, de tels choix risquent de nuire à la santé politique du pays et comportent des conséquences désastreuses pour l'avenir démocratique de la Nation » (Reynolds A. et Reilly B. (dir) , 2002).

C'est le cas de la LEPI introduit dans le système électoral béninois à la veille des présidentielles et législatives de 2011.

Sans revenir sur le contexte dans lequel le choix s'est opéré au Bénin à la suite de la Conférence des Forces Vives de la Nation en 1990, il est question ici de présenter le système ou le code électoral en cours. Cet exercice permet de mettre en évidence les zones d'incertitude que les différents acteurs (le gouvernement, le parlement, les partis politiques, la

cour constitutionnelle et les électeurs) approprient pour maximiser leurs intérêts à impacter le système législatif. A ce sujet, Reynolds A. et Reilly B. constatent que la

> « recherche d'un avantage partisan est presque toujours un des facteurs, et parfois le seul, qui justifie le choix final du système électoral, alors que ce dernier devrait répondre à des exigences d'un tout autre ordre. Les calculs politiques à court terme voilent les conséquences à long terme du système électoral choisi et les véritables intérêts du système politique dans son ensemble » (Reynolds A. et Reilly B. (dir) , 2002).

b) Les objectifs des systèmes électoraux

Reynolds A. et Reilly B. dégagent huit objectifs des systèmes électoraux. Il s'agit de :

Encadré 1: Les objectifs des systèmes électoraux, selon Reynolds A. et Reilly B.

- **assurer une assemblée représentative** : la représentativité d'une assemblée doit revêtir trois formes : géographique, fonctionnelle et multiface…la représentativité est dite géographique lorsque les députés sont élus par circonscription, qu'il s'agisse d'une région, d'un département, d'une commune ou d'un arrondissement…
- **faciliter et accréditer les élections** : une élection est un acte positif en soi, mais elle perd son sens si cet acte soulève trop de difficultés ou si, une fois exprimé, le vote n'a aucun effet sur la façon dont la Nation est gouvernée. « Faciliter » le vote, c'est rédiger des bulletins intelligibles, s'assurer que les bureaux soient accessibles, que les listes des candidats soient à jour, et que le caractère confidentiel du vote soit garanti à l'électeur. Au-delà de ces considérations, il existe un enjeu plus important encore, celui de la portée du vote individuel sur le résultat final. L'électeur qui sait pertinemment que le candidat de son choix n'a aucune chance d'emporter le siège de sa circonscription ne perd-il pas de sa motivation ? Dans certains systèmes électoraux, le nombre de votes « gaspillés » (c'est-à-dire ni blancs ni nuls) peuvent représenter une partie importante de l'ensemble des suffrages exprimés au niveau national…
- **engager la responsabilité des élus**: les systèmes électoraux ne servent pas, seulement, à élire des assemblées législatives, ils contribuent aussi à gérer les conflits au sein de la société. Un gouvernement représentatif doit rendre des comptes ; cette condition fondamentale permet d'exercer un contrôle sur la politique de candidats qui, une fois élus, ont tôt fait d'oublier leurs promesses électorales. Un système politique démocratique rend le gouvernement et les élus redevables de leurs actes devant les électeurs de leur circonscription. Plus largement, les élections devraient pouvoir influer sur la forme de gouvernement, soit en modifiant la coalition des partis au pouvoir, soit en obligeant un parti qui n'a pas su tenir ses promesses, à se retirer. Un système électoral bien conçu peut atteindre ces deux objectifs…
- **inciter à la conciliation**: dans certaines circonstances, ils poussent les partis à rechercher des soutiens au-delà de leur base habituelle. Un parti politique qui repose essentiellement sur les électeurs noirs peut, grâce à un certain système électoral, être incité à rechercher des voix parmi d'autres groupes. Ainsi, la plate-forme électorale du parti servira d'unification et d'intégration. Cette incitation contribue à effacer les lignes de fracture et d'exclusion entre ethnies, régions, groupes linguistiques ou idéologiques.

- **encourager un gouvernement stable et efficace** : les conditions de stabilité et d'efficacité d'un gouvernement sont déterminées par un grand nombre de facteurs, parmi lesquels le système électoral joue un rôle important. Pour en évaluer la portée, il faut se poser les questions suivantes : le système est-il généralement jugé équitable ? Le gouvernement met-il en application sa politique et gouverne-t-il efficacement ? Les partis et groupes d'opposition sont-ils victimes de mesures discriminatoires ? D'un pays à l'autre, les conditions permettant d'évaluer le contexte sociopolitique ne sont pas les mêmes. En Grande-Bretagne, à deux reprises (en 1951 et 1974), le parti qui avait obtenu le plus grand nombre de suffrage au niveau national avait remporté moins de sièges que ses adversaires. Cette situation fut interprétée comme le dysfonctionnement exceptionnel d'un système fondamentalement fiable, le scrutin majoritaire uninominal (SMU), plutôt qu'une injustice flagrante à laquelle il fallait remédier…
- **évaluer le coût et les moyens administratifs** : les élections ne s'inscrivent pas dans les pages d'un manuel, mais dans la vie de la société. De ce fait, le coût et les moyens administratifs du pays sont déterminants. Par exemple, il se peut qu'une Nation ne puisse se permettre un scrutin à deux tours ni avoir les capacités de gérer la complexité d'un dépouillement de bulletins préférentiels… Tout en tenant compte des coûts et des exigences administratives, il faut se rappeler que la simplicité à court terme n'est pas garante d'efficacité à long terme. Un système électoral peut éviter des dépenses et être facile à gérer, mais s'il est incapable de tenir compte des besoins complexes d'une Nation, il peut entraîner des résultats désastreux…
- **inciter les partis aux alliances transversales** : il est un fait évident que la consolidation des démocraties émergentes ou établies, c'est-à-dire la mesure dans laquelle elles peuvent relever tout défi à la stabilité de l'ordre politique, requiert la mise en place de partis forts et efficaces. C'est pourquoi il est souhaitable que le système électoral ne favorise pas la fragmentation des partis. Selon les experts, il convient de promouvoir les partis qui ont une politique d'intérêt général et un programme explicite, plutôt que ceux qui défendent des intérêts ethnocentriques, racistes ou régionalistes. Les partis qui sont ouverts aux clivages transversaux sont plus à même de réduire toute menace de conflits sociaux et de refléter une opinion nationale large, que ceux qui défendent des attitudes sectaires ou essentiellement régionalistes...

- **promouvoir une opposition parlementaire** : une gouvernance efficace s'appuie, non seulement, sur les partis qui sont « au pouvoir » mais presque autant sur ceux qui sont hors de la majorité. Le système électoral doit assurer la présence d'une opposition parlementaire cohérente qui considère la législation d'un œil critique, préserve les droits des minorités et représente les électeurs de leurs circonscriptions de façon efficace et effective. Les députés de l'opposition doivent être assez nombreux pour pouvoir jouer un rôle, pour que celui-ci soit reconnu comme étant le reflet du scrutin, et pour offrir une « alternative » réaliste au gouvernement en place. La vigueur de l'opposition parlementaire ne dépend pas uniquement du système électoral lui-même, mais si ce dernier rend l'opposition impuissante, la démocratie en sortira forcément affaiblie…

Source : (Reynolds A. et Reilly B. (dir) , 2002)

c) La représentation Proportionnelle par circonscription

Le code électoral, en vigueur au Bénin pour l'élection des députés, est la « représentation proportionnelle » par circonscription. Les sièges sont attribués aux différentes listes de candidatures selon les suffrages obtenus à l'issu des élections par circonscription électorale.

> « Les spécialistes s'accordent pour reconnaître que la représentation des circonscriptions, c'est-à-dire le nombre de députés élus dans chaque circonscription électorale, est indiscutablement le facteur déterminant. Ainsi, dans un système uninominal tel que le SMU, le VA ou le SDT, chaque circonscription n'est représentée que par un seul député. En revanche, une circonscription plurinominale, comme son nom l'indique, en a plusieurs. Or, dans un système de RP, le nombre de députés à élire, dans chaque circonscription électorale détermine, jusqu'à un certain point, le degré de proportionnalité des résultats » (Gallagher M., 2002).

La représentation proportionnelle est perceptible lorsque la circonscription électorale est plus vaste. En réalité, le nombre de siège à pourvoir, dans une circonscription, est en fonction de sa taille géographique et démographique. Plus la densité est forte, plus le nombre de siège est important et

> « la représentation est proportionnelle, parce qu'alors, tous les partis, même très petits, ont une chance d'être représentés au parlement. Par exemple, dans une circonscription électorale qui n'élit que trois députés, un parti doit recevoir au moins 25% + 1 des suffrages pour être sûr de remporter un siège. Avec 10% des voix, il ne remportera aucun siège et les votes en sa faveur seront « gaspillés ». Dans une circonscription électorale comptant neuf sièges, en revanche, 10% + 1 des suffrages garantit au moins un siège. Non seulement, une plus grande circonscription assure donc des résultats plus proportionnels, mais elle offre, également, une meilleure chance aux petits partis » (Gallagher M., 2002).

Au Bénin, comme dans beaucoup d'autres systèmes électoraux, la chance qu'offrent les circonscriptions de grandes densités et d'un nombre important de sièges n'est pas sans conséquence sociopolitique, de nature même à remettre en cause l'unité nationale (la fonction première du député). A ce sujet, de nombreux débats alimentent le milieu politique et même scientifique. En réalité, les enjeux sociopolitiques des circonscriptions électorales restent floux pour la classe politique, les scientifiques et même le citoyen béninois surtout que la décentralisation est effective depuis 2003.

> *« Le rôle, longtemps, joué par les députés dans leur circonscription électorale est aujourd'hui assumé par les élus communaux et municipaux. Ces mutations, au sein de l'arène politique locale, expliquent les conflits entre le maire et le député de la commune. Nous n'avons pas su qu'il faille revoir le code électoral, à la veille des premières élections communales. Et à présent, les choses, sans être pessimiste, semblent impossibles… » (Diplomate à la retraite, élus communal, 2013).*

A en croire Gallagher M.

> « la plupart des experts posent comme principe que, pour bien fonctionner, une circonscription doit avoir entre trois et sept sièges. Par ailleurs, ils affirment qu'un nombre impair (trois, cinq ou sept) est préférable aux nombres pairs, particulièrement dans le bipartisme. Mais ceci n'est qu'un conseil théorique. Parfois, un nombre plus élevé peut être aussi souhaitable que nécessaire pour assurer une représentation proportionnelle satisfaisante. Dans de nombreux pays, les circonscriptions électorales sont calquées sur des divisions administratives existantes qui peuvent être des Etats ou des provinces qui s'étendent sur des territoires très variables. Dans ce cas de figure, les circonscriptions où le nombre de sièges est le plus élevé et celles où il est le plus bas présentent, en règle générale, des résultats extrêmement différents » (Gallagher M., 2002).

Comme pour corroborer cette réalité théorique,

> *« …toutes les tentatives pour expliquer les enjeux socioculturels de la définition des circonscriptions électorales aboutissent aux conclusions subjectives. Entre la densité de la circonscription électorale et le nombre de sièges à pourvoir, il ne s'établit aucun lien objectif. Les circonscriptions sont subdivisées en des communes sauf le cas de Cotonou. Et rien ne justifie les critères de définition des circonscriptions électorales qu'il soit politique, sociale ou culturelle… » (Etudiant en droit constitutionnel, 2013).*

La portée géographique de la circonscription électorale est en fonction de l'élection. Conformément aux dispositions juridiques, en matière électorale au Bénin, la circonscription électorale pour les présidentielles est l'ensemble du territoire national. Par contre, pour les législatives, la circonscription répond à un découpage territorial en des circonscriptions électorales.

A l'instar du Bénin,

> « La plupart des systèmes RPSL ne prévoient que des listes bloquées, c'est-à-dire des listes où le classement des candidats est déterminé par le parti, ne peut être modifié par les électeurs. Dans ce cas de figure, ces derniers ne peuvent pas exprimer leur

> préférence pour un candidat en particulier. Le système RPSL utilisé lors des premières élections démocratiques en Afrique du Sud en 1994 a constitué un bon exemple de listes bloquées… les électeurs n'avaient, tout simplement, qu'à choisir leur parti et les candidats étaient élus selon la place qu'ils occupaient sur la liste. Certes, ce mécanisme bloqué présente l'avantage de permettre aux partis l'inscription des candidats qui pourraient, difficilement, se faire élire directement (par exemple des représentants de minorités ethniques ou linguistiques, ou encore des femmes) » (Gallagher M., 2002).

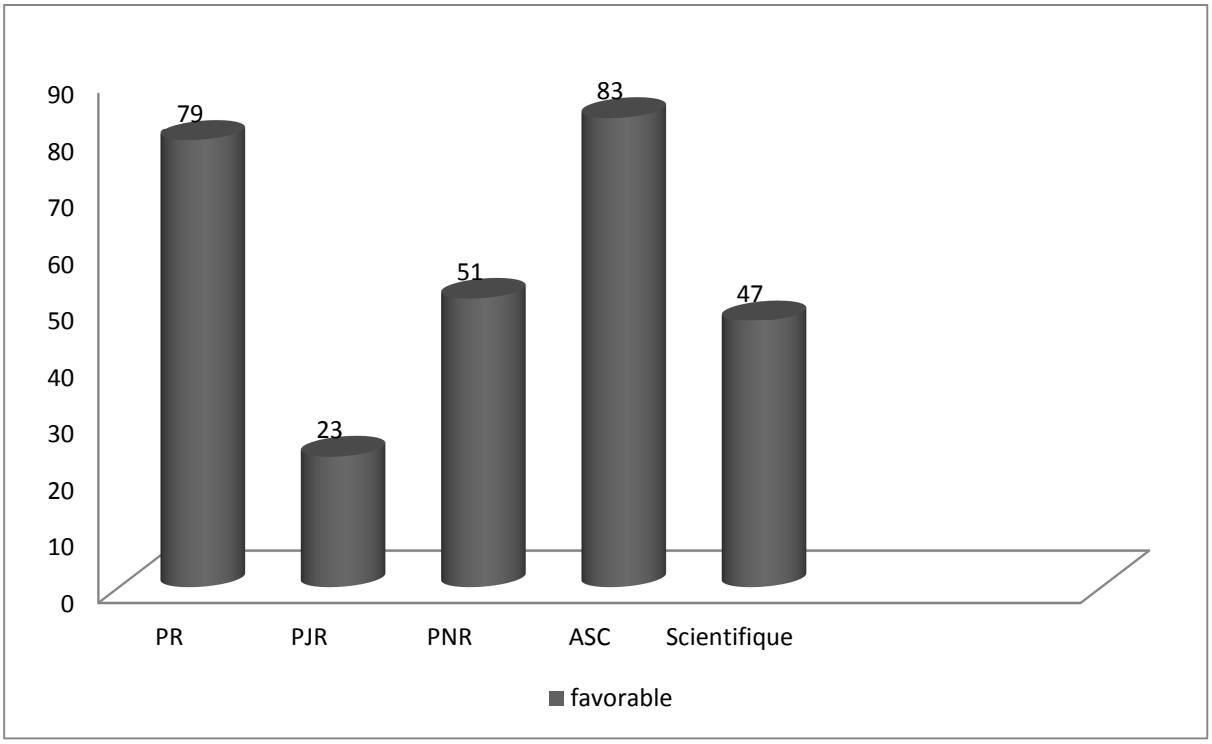
Comme dans le système électoral chilien, John Carey fait observer qu'il peut y avoir « une représentation proportionnelle à l'allure bien majoritaire ». C'est-à-dire que

> « les partis, ou les coalitions de partis, présentent une liste de deux candidats et les électeurs indiquent leur préférence pour une liste et pour un candidat. Tout d'abord, les voix des deux candidats de chaque liste sont additionnées. Le premier siège est attribué au candidat arrivé en tête sur la liste ayant obtenu le plus grand nombre de voix. On divise ensuite le nombre total des voix de cette liste par deux. Si ce chiffre est plus élevé que le total des voix de toute autre liste, le deuxième candidat de la même liste que le premier élu obtient le deuxième siège. Sinon, le deuxième siège est attribué au candidat ayant le plus grand nombre de voix sur la liste du parti qui s'est classé deuxième » (Carey J. , 2002).

En conclusion, la représentation proportionnelle crée un espace concurrentiel qui contraint le député à satisfaire les intérêts particuliers que ceux généraux.

d) La perception sociale de la représentation proportionnelle

Graphique 34: La perception sociale du code électoral béninois relatif aux législatives



Source : données du terrain, 2013.

En relation avec la perception du code électoral béninois, la satisfaction varie selon que l'acteur en profite (cf. graphique 34). Ainsi,

- les Partis politiques Représentés (PR) sont satisfaits (79%) de la qualité du code quand bien même, ils se battent pour qu'il soit amélioré ;

> *« Pour le moment, il constitue le seul moyen de désignation des responsables politiques sans qu'il y ai unanimité même si le consensus fait défaut à cause des intérêts particuliers. Il a, également, le mérite d'assurer les différentes alternances depuis l'historique conférence. Toutefois, il importe de reconnaitre qu'il doit être adapté à la réalité technologique et sociologique de son époque d'où la nécessité d'œuvrer pour son amélioration… » (Président sous session d'un parti représenté au parlement, 2013).*

Dans cette perspective, les activités parlementaires s'inscrivent dans une démarche motivationnelle. C'est-à-dire que le positionnement dans le débat est lié à la position du parti au sein de l'arène politique au parlement. Selon qu'on est de la minorité ou de la majorité, la participation, aux débats sur le système éducatif béninois, vise à culpabiliser les adversaires de l'échec de l'école béninoise.

- les Partis Jamais Représentés (23%), dénoncent le code électoral. Ils estiment que le code électoral ne promeut pas les partis politiques engagés dans le développement des services sociaux de base dont l'éducation ;

> *« Ce code est au service d'une catégorie d'acteurs politiques. Il s'agit des hommes et des femmes qui manipulent le peuple, au profit de leurs intérêts inavoués… » (Président des jeunes, 2013).*

Le regard que les députés projettent sur le code dépend des intérêts partisans.

> *« Le code profite à ceux qui ont les moyens financiers. Les députés achètent leur mandat et ils en sont conscients. D'ailleurs, ils ont supprimé les candidatures indépendantes, car ces indépendants sont ceux qui participent, réellement, au développement local. Autrement, ils forcent la main aux citoyens… » (Journaliste parlementaire, 2014).*

- 51% des responsables des Partis Non Représentés, à la présente législature, ne sont pas satisfaits du code électoral.

> *« En réalité, le code fait la promotion des médiocres. Le député, pour s'assurer un nouveau mandat, doit servir les intérêts de son parti ou du gouvernement. Il n'y a aucun mécanisme pour évaluer ses activités parlementaires et son engagement dans l'amélioration du service public … » (Assistant d'un député de la 4ème législature, 2014).*

Les anciennes formations contrôlent la carte électorale qu'elles manipulent à leur guise. La mise en place de la CENA a toujours été l'occasion d'expressions des intérêts pluriels. De plus, dans la pratique parlementaire, les jeux de couloir visent les intérêts particuliers. Dans cette perspective, l'intérêt général constitue un moyen au service des intérêts particuliers.

Le débat n'est pas la remise en cause du système électoral. Au contraire, il rend compte des rapports de force entre les différents acteurs. Autrement dit, dans le milieu politique, le code crée un partenariat entre les députés et les chefs des partis, au détriment des citoyens.

- Au niveau de la société civile, 83% des acteurs trouvent que le code ne permet pas la veille citoyenne.

> *« …comme toute œuvre humaine, le code présente des limites. Il apparait comme un handicap pour le développement. C'est un système, dans lequel les citoyens ne peuvent contraindre les députés, à satisfaire leurs besoins. Ils dépendent des leaders politiques ou du gouvernement que des citoyens. Dans cette perspective, les citoyens ne peuvent pas faire la veille citoyenne, ni à l'endroit du gouvernement, ni à l'endroit du parlement… » (Coordonnateur d'ONG, 2013).*

Autrement dit, les activités parlementaires servent une catégorie d'acteurs, au détriment des citoyens.

> *« Les activités parlementaires profitent au gouvernement, aux leaders politiques et aux députés. Les citoyens sont abandonnés. Ils ne disposent pas d'un mécanisme pour contraindre, ni le gouvernement, ni le parlement, à satisfaire les besoins sociaux. La preuve, aucun député, qu'il soit de la mouvance ou de l'opposition, ne s'est préoccupé des grèves à l'école… » (Syndicaliste, 2014).*

Il s'agit, à la fois, d'une crise de gouvernance et la « clé pour la modernisation des institutions politiques » (Oktay C. , 2005). Tout en restant avec Oktay C., il est évident que

> « le passage d'une structure ordonnée à un système aléatoire, constitue presque dans tous les cas un très grand pari, une aventure qui exige à la fois patience et persévérance. Que d'embûches en effet, que de déceptions sur le chemin ; mais aussi que d'espoirs... » (Oktay C. , 2005).

- le code électoral pose, également problème pour les scientifiques. 53% des scientifiques justifient l'inefficacité des activités parlementaires par le code électoral.

Trois arguments s'affrontent :

- un code « ethnicise » : pour les pionniers de cette école, le code électoral ne favorise pas l'unité nationale. Les députés privilégient leurs circonscriptions électorales, pour s'assurer un nouveau mandat. Autrement dit, les activités législatives n'excluent pas les activités extra parlementaires. Ces dernières favorisent le rapprochement entre les citoyens et les députés ;
- un code « importé » : il n'est pas adapté à la réalité géographique et culturelle du Bénin. Au plan géographique, les différents partis, représentés au parlement, ne couvrent pas le territoire. C'est-à-dire que les groupes parlementaires ont des visions régionales et non globales du système éducatif. Au plan culturel, la diversité culturelle crée des rivalités entre les acteurs politiques. L'une des conséquences est la multiplicité des partis politiques. Le code électoral doit s'adapter à la réalité socioculturelle (Bergougnous G., 2013; du Bois de Gaudusson J., 2003; Sadebou A. A., 1998; Sakho O. P., 2009) du Bénin, tout comme la démocratie (Biaya T.K., 1998) ;
- un code « accidentel » :

> *« …Il était la solution de la crise de 1989… » (Politologue, 2013).*

Le contexte, du choix, n'a pas permis de mieux le penser, pour assurer les contours et anticiper les zones d'incertitudes qui y sont afférentes. Autrement dit,

> « le processus, des élections pluralistes et disputées, s'est engagé dans des pays où la culture du parti unique et des régimes militaires a longtemps prévalu ; il se développe dans un contexte tumultueux marqué par la jeunesse des institutions, l'insuffisante préparation des acteurs, des conditions socioéconomiques difficiles, des mentalités parfois réfractaires au changement et une assistance ou une coopération internationale

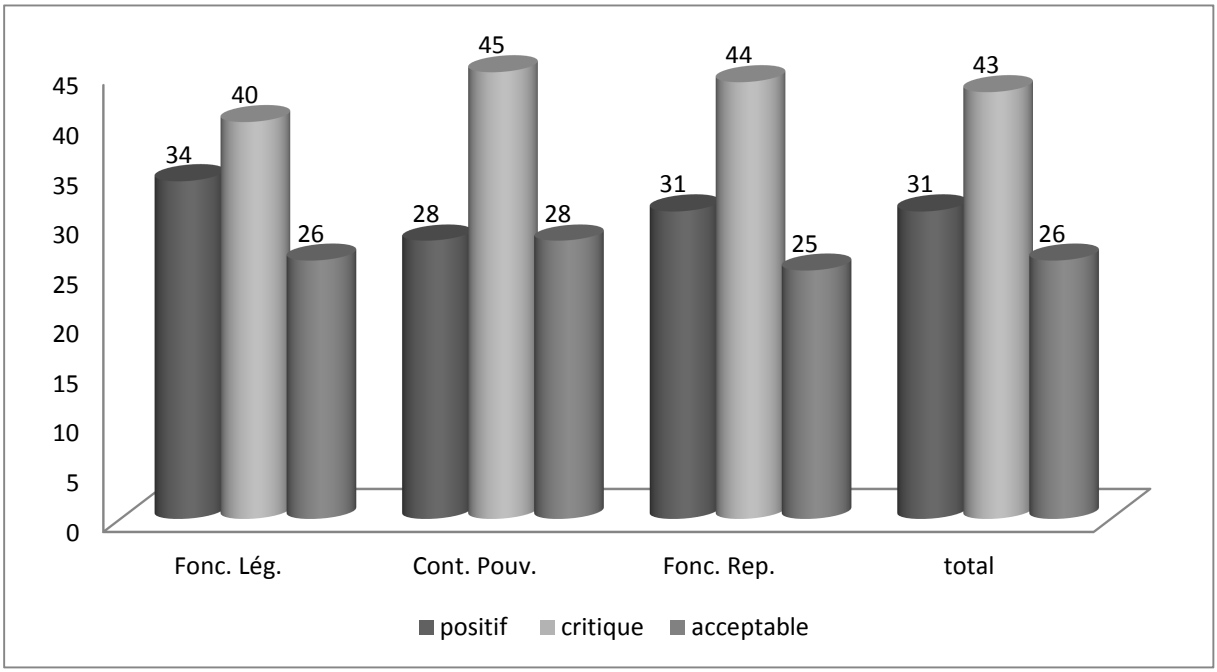
qui ne s'est adaptée que progressivement aux exigences de la démocratisation… » (du Bois de Gaudusson J., 2003).

Au total, le code électoral béninois ne satisfait plus les citoyens. Après deux décennies de pratique démocratique, il est l'un des facteurs qui consacre le caractère marchand de l'apport du parlement à l'amélioration du service public.

e) L'impact du code électoral sur la participation du parlement à l'école

Le code électoral fragilise les activités législatives, au triple plan : la fonction législative, le contrôle de l'action gouvernementale et la fonction de représentation.

Graphique 35: La perception sociale de l'impact du code électoral sur le service législatif



Source : données du terrain, 2013.

Le graphique 35 (ci-dessus) établit le lien entre les fonctions du parlement et le code électoral, en vigueur au Bénin. On déduit de la figure que :

- le code électoral, pour 43% des Béninois, est une menace pour le fonctionnement du parlement béninois. 40% des citoyens estiment que la menace est perceptible lors du vote des lois. Par contre, 45%, des citoyens, la situent dans le contrôle de l'action gouvernementale. Par ailleurs 44%, des mandants la voient dans l'exercice de la fonction de la Représentation nationale ;

Le code électoral limite l'indépendance du député. Il est contraint de se soumettre au groupe ou parfois au leader du parti ou au parrain politique. L'influence se manifeste par les

« consignes de vote » et la « bipolarisation de l'arène politique » (Dormagen J-Y. et Mouchard D. , 2007). Carcassonne s'inscrit, dans cette même perspective, lorsqu'il estime que les députés sont liés à leur formation politique qu'aux citoyens (Carcassonne G., 1989). Comparativement à d'autres systèmes électoraux, où les citoyens peuvent influencer le positionnement des candidats, les députés dépendent des leaders politiques. La satisfaction des besoins sociaux, notamment éducatifs, n'est pas une priorité face aux intérêts des lobbies.

- le code électoral est un atout pour l'institution parlementaire selon 31% des citoyens abordés ;

En effet 34% des mandants, parlent d'un cadre législatif favorable à la pluralité des opinions. Pour ce qui est du contrôle de l'action gouvernementale, 28% des mandants trouvent que la configuration politique du parlement permet aux députés de contrôler le gouvernement. Aussi, 31% des mandants parlent-ils de la représentativité du parlement. Cette perception de la participation du parlement au développement du service public, a une connotation politique. En parlant de la pluralité d'opinion ou de la configuration politique, les enquêtés s'intéressent à la liberté associative, en relation avec la période révolutionnaire.

> *« Il faut éviter que la démocratie béninoise s'écroule. Elle ne satisfait pas les citoyens, mais la liberté d'opinion ne coûte pas le droit à l'éducation. Le printemps arabe est la preuve que le bien-être social sans la démocratie n'assure pas l'épanouissement des citoyens… » (Journaliste parlementaire, 2014).*

La pluralité des opinions et l'alternance politique à l'Hémicycle constituent des mécanismes d'évaluation de l'action publique. Désormais, les leaders politiques travaillent pour assurer l'alternance, à l'intérieur du parti.

> *« …Les électeurs n'ont pas la liberté de choisir. Les candidats sont imposés par les leaders politiques, pour des fins politiques et parfois économiques. Dans le cas où, l'on assiste à un changement, le peuple n'est pas responsable. C'est le leader qui manifeste un désaccord avec l'ancien. Les considérations sociolinguistiques, lors des positionnements, prennent une allure politique… » (Expert en gouvernance locale, 2014).*

- en marge de ces deux représentations, il y a 26% des mandants qui jugent acceptable l'influence du code électoral sur l'apport du parlement au service éducatif ;

Cette moyenne se décompose en : 26% des citoyens rencontrés qui jugent acceptables l'influence du code électoral sur la production législative. Par contre, 28% abordés des électeurs sont favorables à l'influence du code électoral sur le contrôle du gouvernement. Par ailleurs 25% des citoyens rencontrés, reconnaissent que le code électoral participe à l'interdépendance entre la Représentation nationale et le gouvernement.

En somme, la menace est plus perceptible, à tous les niveaux. L'un des motifs reste l'élection par liste. Cette démarche permet aux chefs des partis de contrôler l'arène locale, car ils détiennent le pouvoir discrétionnaire de désignation des candidats. Autrement, le candidat doit son (bon) positionnement à sa fidélité aux leaders politiques influant de la commune.

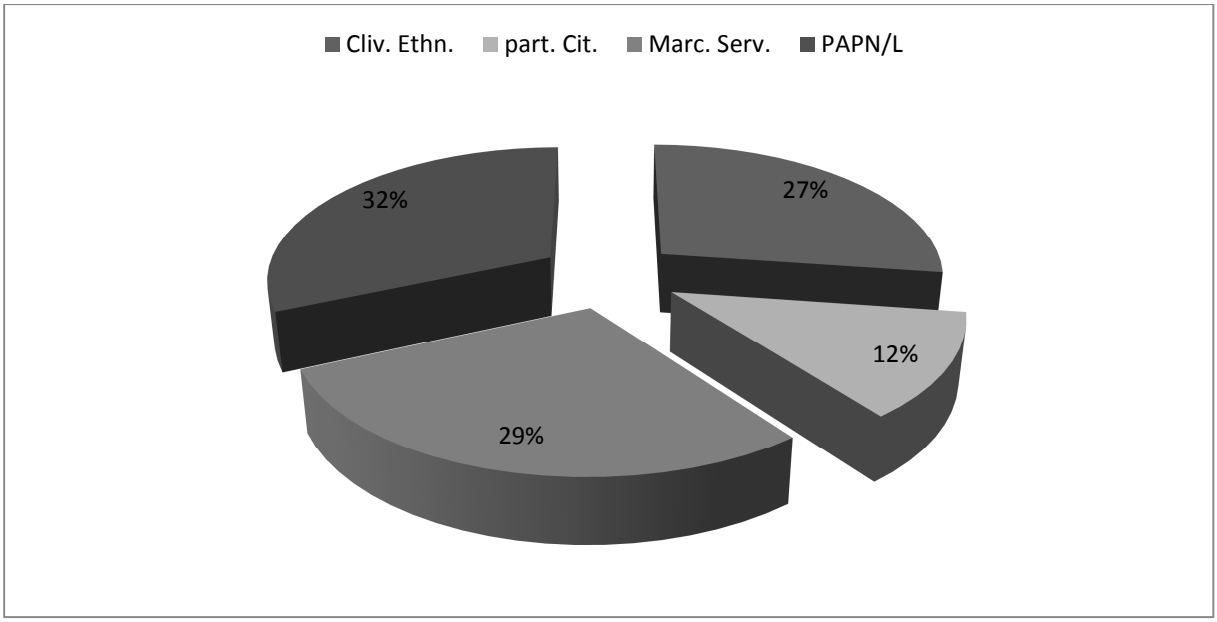
> *« Un député dépend, d'abord et avant tout, du chef de sa formation politique. Ce dernier influence la constitution de la liste des candidats aux législatives, en fonction de ses intérêts. Aussi, chaque liste de candidatures est-elle parrainée par un leader politique national et local. A Porto-Novo par exemple, les candidats profitent de la popularité de Me Adrien Houngbédji… » (Spécialiste de management des entreprises, 2013).*

Autrement, les citoyens ne votent pas le candidat, mais une liste de candidatures. Comme tel, les électeurs s'apparentent à une instance de validation des choix, opérés par la direction du parti. Contrairement au système électoral où les électeurs sont libres de choisir le candidat selon une préférence (Gallagher M., 2002), le système béninois confère le droit de désignation des candidats aux leaders politiques, tandis que les citoyens se chargent de les valider lors des élections législatives. La menace est ici la légitimité sociale et/ou politique du candidat à l'endroit du leader politique d'une part et des électeurs de sa circonscription électorale de l'autre.

6.2.2. Le code électoral béninois : entre atout et menace des activités parlementaires !

Le code électoral fragilise la participation du parlement au développement local et/ou national. Le graphique 36 (ci-dessous) rend compte de son implication.

Graphique 36: L'impact du code électoral sur le développement local



Source : données du terrain, 2013.

L'impact du code ou du système électoral sur la politique publique est perceptible à tout observateur de la vie publique béninoise. A l'issu des enquêtes sur le terrain, quatre conséquences découlent de l'implication du code électoral béninois au sujet de la conduite de la politique publique. Il s'agit :

- du clivage ethnique ;

68% des citoyens béninois entretenus, accusent le code électoral d'être à l'origine des rivalités ethniques dans les circonscriptions électorales notamment au niveau des communes ;

> *« …les principaux conflits de positionnement auxquels sont confrontés les leaders politiques sont d'ordre ethnique et religieux. La liste doit répondre, non seulement, aux aspirations politiques des candidats ou de l'état-major, mais aussi et surtout, satisfaire les intérêts des acteurs sociaux. A Porto-Novo, par exemple, tous les groupes ethniques présents doivent se retrouver dans le positionnement opéré… » (Consultant en développement local, 2013).*
>
> *« Le PRD a instauré, à Porto-Novo, le principe d'équilibre ethnique entre les Goun et les Musulmans. Quand un Goun est au parlement, alors un Musulman prend la tête de la commune… Autrement dit, la facture sociale, entre les deux groupes sociolinguistiques dominants de Porto-Novo, n'assure pas l'unité d'action au sein du*

parti. En lieu et place de la compétence managériale du postulant, les liens ethniques ou religieux sont privilégiés » (Consultant en développement local, 2014).

- de la participation citoyenne ;

Pour 88% des citoyens rencontrés, le code électoral n'assure pas une participation citoyenne au développement local et/ou national ;

Au nombre des difficultés, il y a le principe d'exclusion. Il se manifeste par un conflit de personnes, au sein des institutions. Au parlement, la mouvance considère l'opposition comme un groupe de pression. Ainsi, elle s'inscrit dans un soutien mécanique, alors que l'opposition parlementaire s'érige en un adversaire du gouvernement. Dans cette démarche, l'intérêt général est pris en otage pour servir les intérêts partisans. Contrairement à la politique occidentale[66], le changement d'un régime induit, non seulement, une nouvelle politique et la remise en cause des stratégies de l'équipe sortante.

En marge, des calculs politiques, il y a la méfiance qui justifie la faible participation citoyenne au développement local et/ou national.

« …Au village, vous ne devez pas fréquenter l'ennemi politique, d'un parent ou d'un leader politique proche de vos parents… Même pour formuler une demande, en faveur de l'école, il faut tenir compte des conflits locaux et de l'appartenance politique de l'autorité. C'est la raison, pour laquelle, on ne fréquente pas le cabinet du député… » (Etudiant, 4ème année Droit privé, 2014).

- de la marchandisation des services publics. Le service public est au service du politique ;

71% des citoyens interrogés, estiment que le service public est politisé, pour servir les intérêts électoraux.

« Les nominations, à la direction dans les écoles, sont conditionnées par l'appartenance politique des enseignants. L'expérience professionnelle n'est plus un critère de nomination. Ainsi, dans les écoles, vous rencontrez des autorités qui sont à cinq ans d'expériences professionnelles. Des contractuels sont promus à la direction, au détriment des APE » (Enseignant à la retraite, 2014).

« Les affectations ne répondent à aucun critère professionnel. Elles reposent sur des critères politiques. Les députés travaillent à cet effet. Ils interviennent en faveur des natifs de leurs circonscriptions électorales. La finalité est qu'ils militent en leurs faveurs, lors des élections législatives » (Enseignant et syndicaliste, 2014).

Avec l'avènement de la décentralisation, les enjeux politiques prennent d'ampleur.

[66] Le nouvel ambassadeur français à la cérémonie de la présentation de sa lettre d'accréditation au président de la République.

> *« Les cours de vacation sont, également, politisés. Le maire, FCBE, établit la liste de ses militants. Ainsi, les autorités n'attribuent les cours qu'à condition que le maire ne l'autorise. C'est ce qui explique que l'on délaisse les plus méritants, au profit de ceux que l'on rencontre dans les écoles… » (Directeur d'école à la retraite, 2014).*

Le maire et le député entretiennent une relation politique, avec l'école béninoise. Les activités parlementaires, au profit de l'école béninoise, prennent une allure politique. Autrement dit, la contribution du député, au profit de l'école, s'inscrit dans une logique marchande. Le but est la conquête et l'entretien de l'électorat pour des fins électorales.

- de la politisation de l'administration publique, l'école en particulier.

87%, des Béninois rencontrés montrent que le code électoral béninois est à l'origine de la politisation de l'administration publique. Il s'agit d'une marchandisation du devoir régalien dévolue à un élu (député ou conseiller communal).

La marchandisation se manifeste par la politisation de l'administration publique, en ce sens que la finalité est le contrôle de l'électorat.

> *« …la procédure de création des écoles n'est plus respectée. Les députés marchandent la procédure. Aussi, les critères de création ne servent-ils plus, de code de conduite. Les responsables, en charge de cette question, tiennent compte des enjeux politiques dans la commune. Il en est de même pour les projets de construction des modules de classe… » (Ancien DDEMP, 2014).*

> *« Depuis, la création de l'école, nous n'avons bénéficié d'aucun projet. Les demandes ont été formulées, sans que nous obtenions une satisfaction. L'avantage de l'école, du quartier voisin, est l'appartenance de son président APE aux FBCE… » (Président APE, 2014).*

Face aux enjeux politiques, liés au code électoral, les activités parlementaires visent le contrôle de l'électorat. Le député échange sa promptitude, à répondre aux doléances des militants avec les suffrages électoraux lors des élections législatives.

6.3. Les implications sociales de l'environnement politico-institutionnel

Face au défi lié à l'environnement politico-institutionnel, les députés s'inscrivent dans un rapport marchand, avec les citoyens d'une part et les leaders politiques de l'autre. Il s'agit de :

6.3.1. La médiation

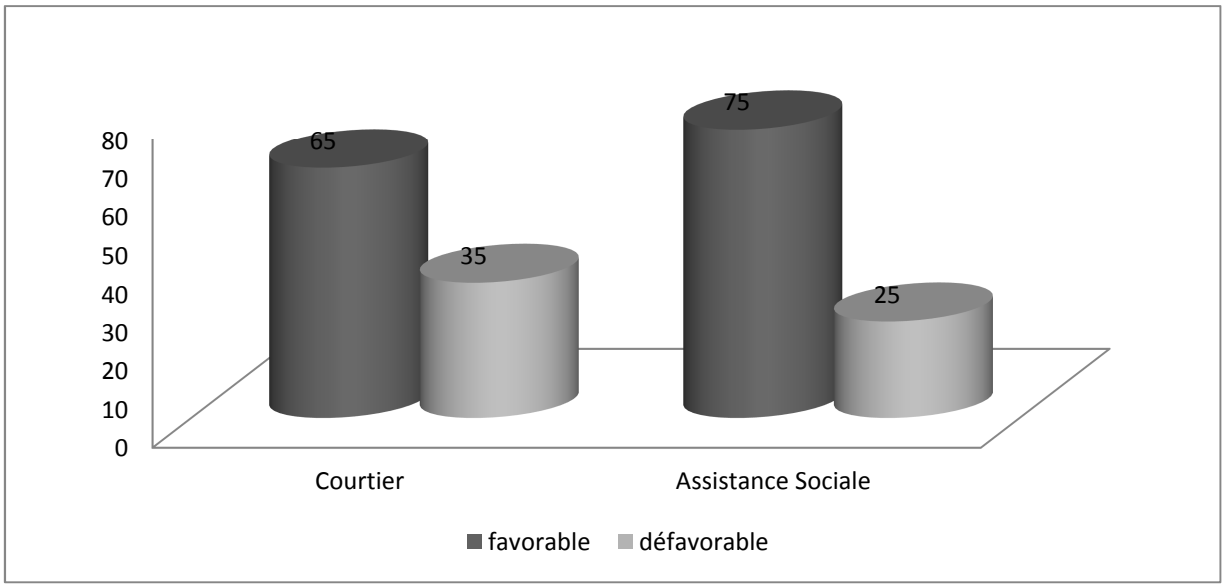
La fonction de médiation ou de courtage ou d'intercesseur est apparue en sociologie avec l'avènement des projets de développement à l'endroit des pays du Sud. L'opérationnalisation des projets de développement transite (inéluctablement) par des agents de terrain, qui

constituent l'interface entre le « développeur » et les « bénéficiaires ». Selon Olivier de Sardan J.P.

> « Le nom de ces agents de développement varie selon leurs domaines d'intervention et leurs compétences (et parfois aussi selon les modes, ou les doctrines) : agents de santé primaire, infirmiers, sages-femmes, en ce qui concerne le secteur sanitaire ; encadreurs, vulgarisateurs, conseillers agricoles, animateurs ruraux, en ce qui concerne le développement rural à base agricole ; on pourrait évoquer aussi les agents d'alphabétisation, les assistantes sociales, les éducateurs, les agents d'élevage, les auxiliaires vétérinaires… Tous ces agents « de terrain », au-delà de leurs compétences techniques fort différentes, offrent quelques caractéristiques communes. C'est par eux que les institutions de développement, qui sont leurs employeurs, passent pour s'adresser « en bout de chaîne » aux destinataires du développement. Ce sont eux qui doivent faire passer le « message technique » aux « populations-cibles » ou qui sont chargés, de façon plus générale et plus vague, de « sensibiliser » ou de « conscientiser » les « communautés villageoises ». C'est en grande partie à leur niveau et par leur intermédiaire que le monde des « développés » et celui des « développeurs » entrent en interaction. Ceci est vrai, aussi bien pour des opérations de développement « lourdes » gérées par des institutions publiques et/ou internationales que des projets « légers » initiés par les ONG…On peut estimer que quatre grands cas de figure se présentent :
>
> - le courtier est extérieur à l'arène politique et veut y prendre place. Sa fonction de courtage se corrèle à une stratégie d'implantation.
> - le courtier est un acteur dominé ou marginalisé de l'arène politique locale. Sa fonction de courtage est au service d'une stratégie d'ascension interne.
> - le courtier est un acteur dominant ou central de l'arène politique locale. Sa fonction de courtage est au service d'une stratégie de consolidation.
> - le courtier entend « sortir » de l'arène politique locale. Sa fonction de courtage relève d'une stratégie d'ascension externe. » (Olivier de Sardan J-P. , 1995).

Lorsque le député inscrit ses activités dans la logique de courtage, c'est dans le souci de s'en servir pour le contrôle de l'arène politique locale. Autrement dit, il en fait un fonds de commerce électoral, unanimement reconnu par tous les acteurs impliqués par les activités parlementaires. Qu'il s'agisse du député, des leaders politiques et des populations, l'unanimité est faite autour des attentes sociopolitiques du député (graphique 36 ci-dessous) :

Graphique 37: La représentation sociale de l'usage social du député



Source : données du terrain, 2013.

Le député s'inscrit dans :

- **un rôle d'assistance sociale :**

65% des enquêtés pensent que

> *« Le député doit nous construire des écoles, des hôpitaux, l'aménagement des pistes ruraux dans sa circonscription électorale… Et nous votons pour cet investissement » (Président de Jeunes, 2013).*

Cet investissement tient lieu des dons que les concurrents font lors des campagnes électorales. Si la « marchandisation du vote » (Banégas R., 1989; Banégas R., 1998) s'impose aux autres candidats, alors le député peut compter sur la fidélité des électeurs. Autrement dit, le rôle d'assistance sociale inscrit les activités extra parlementaires dans la logique du long terme (les échéances électorales).

75% de la population rencontrée attendent une assistance financière des députés de leur circonscription électorale.

> *« Il m'envoie régulièrement payer les fournitures et la scolarité pour le compte des parents, amis et militants. Dernièrement, j'ai payé 100.000 FCFA pour la scolarisation de quatre militants respectivement pour 20.000 FCFA, 35.000 FCFA, 15.000 FCFA et 30.000 FCFA » (Chauffeur de député de la cinquième législature, 2013).*

Au nombre des cas d'assistance financière, le député répond également aux invitations des leaders d'opinion pour l'obtention des stages de fins de formation ou des heures de vacation, etc.

Les députés sont, également, attendus de diverses manières : distribution des kits scolaires, la location des étudiants, l'intermédiation pour l'inscription dans une école très prisée.

> *« Pour les inscriptions à l'université, les parents des bacheliers viennent voir mon patron pour qu'il intervienne en faveur de leur fils en FSS ou ENAM ou encore FSA. Actuellement, il y a même un sage avec qui le député ne s'entend plus parce que le dossier de sa fille a été rejeté et selon lui, c'est le député qui ne voulait pas, raison pour laquelle il n'a pas touché les bonnes personnes » (Président sous session de parti, 2013).*

Les différentes organisations ethniques, religieuses, culturelles ou régionales sont parrainées par les députés et d'autres acteurs politiques. Qu'il s'agisse de l'association des ressortissants du Plateau, du Borgou, du Mono, du Zou, etc. les acteurs politiques, en général et les députés en particuliers, entretiennent ces organisations pour des causes électorales.

> *« Nous avons une association des ressortissants de notre village que parraine le député de la commune. Non seulement, il finance nos activités, mais aussi faut-il le reconnaître, il participe à notre formation avec des dons. Il est bon comparativement à l'ancien qui ne consacre pas son temps aux jeunes étudiants. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons milité pour l'élection de celui-ci qui est le bon choix » (Etudiante à l'UAC, 2013).*

- **un rôle d'intercesseur des projets :**

Les députés sont des leaders d'opinion qui assuraient la médiation entre la classe politiques et les citoyens d'une part et le gouvernement d'autre part. L'avènement de la décentralisation inaugure une crise de médiation, sous forme d'un double divorce : entre la classe politique et la société civile d'une part et les élus locaux (les maires) et nationaux (députés) d'autre part. « Cela signifie plus précisément que les mécanismes de représentation et d'intégration ne jouent plus ou mal leur rôle d'une part entre le système politique national et la société politique, d'autre part entre la société politique et la société civile » (Mobileau A. , 1989). Malgré la pluralité des acteurs (le maire, le député, les potentiels candidats aux législatives), dans l'arène politique locale, le député sert d'intermédiaire politique entre la classe politique et les citoyens.

> *« Toutes les fois que le maire et le député ne viennent pas de la même formation politique, les risques de destitution sont énormes. Ce fut le cas à Zangnanado par exemple. La source des rivalités entre les deux autorités politiques n'est nullement pas le bien-être social encore moins la satisfaction des besoins en infrastructures dans les écoles ou la défense des intérêts locaux vis-à-vis de l'exécutif, mais plutôt une maîtrise de l'électorat pour s'assurer un nouveau mandat » (Maire de la commune, 2013).*

Par contre, lorsque l'harmonie s'installe ou quand le maire provient du même parti que le député, alors ils sont comptables de l'adhésion populaire lors des élections. En d'autres

termes, les mécanismes de représentation impliquent l'engagement social des élus (le maire et le député) à l'amélioration du quotidien des citoyens.

> « Pour eux, l'investissement d'un territoire, sur lequel ils exercent leur contrôle, est une ressource forte à partir de laquelle ils construisent leur légitimité » (Mobileau A. , 1989).

Dans ce contexte, le contrôle de l'électorat suppose une unité d'actions et de stratégies politiques. Le maire ne doit pas s'engager dans un rapport conflictuel et concurrentiel avec le député, quand bien même les divisions constituent un mécanisme de régulation sociale.

> *« …pour mobiliser le financement de la construction des infrastructures scolaires dans la commune, le député a joué un rôle important. Il a participé à l'identification des sites devant abriter les nouvelles écoles dans la commune et a convaincu certains responsables d'organisme pour leur accompagnement… » (Conseiller communal, 2013).*

Pris dans un processus de scrutin uninominal[67] et majoritaire, la circonscription électorale devient « un espace institutionnel » (Laurent A. Thiébeaut J-L. Wallon-Leducq C. , 1984) où le parlementaire exerce son mandat. C'est-à-dire que les élections législatives constituent des occasions où les citoyens quantifient et comparent l'assistance de chaque candidat. La commune devient un espace stratégique, d'expressions plurielles des intérêts et des motivations.

> *« Entre deux candidats aux élections législatives, les mandants optent pour celui qui investit dans le développement de l'école de sa circonscription électorale qu'il s'agisse de la construction des salles de classe, de la formation scolaire, du recrutement des enseignants occasionnels, de l'équipement pédagogique, etc. » (Membre APE, 2013).*

- **un rôle de facilitateur**

Au plan politique, le député facilite le contacte politique entre son parti et sa base électorale. Toutes les fois que l'on recourt à un facilitateur en politique, il s'agit de concilier deux opinions divergentes ou deux partenaires en situation de crise. Entre la classe politique et le peuple, le député sert de facilitateur, en ce sens qu'il est au centre des relations entre les leaders politiques et la base.

> *« Avant, pendant et après les élections, le député est un facilitateur pour le bon voisinage entre les électeurs et les leaders politiques. Il mobilise les leaders locaux qui en retour s'occupe de la mobilisation de la population » (Président de jeunes, 2013).*

Dans ce rôle de facilitateur « politique », il conquit une légitimité à double facette :

[67] Même le scrutin de liste municipal peut à la limite être considéré comme tel, puisque, sauf accident, le premier de la liste qui a obtenu la majorité est élu par le conseil municipal de la ville.

- au plan social, il œuvre pour le contrôle de l'électorat. La difficulté de cette mission réside dans la fragilité de la gestion des adhésions en milieu politique au Bénin ;

> *« Personne ne connaît l'effectif « réel » des membres d'un parti politique. De la même manière, il n'y a aucune contrainte sociale, politique et/ou économique pour maintenir les militants à leur formation » (Chef de projet, 2013).*

La garantie que le député obtient, est le monopole dans le contrôle de cette base électorale. Cependant, il ne doit pas ignorer la corrélation qui s'établit entre la tradition électorale et le cadre géographique. Autrement dit, la configuration politique, d'une circonscription électorale, conditionne l'investissement du député.

- au plan politique, le député est un « instrument électoral » au service des leaders politiques. Lors de la désignation des membres de la CENA et ses structures déconcentrées, les enjeux politiques sont géographiquement déterminés par les leaders du parti grâce à ses députés.

Dans la commune de Sèmè-Kpodji par exemple, les enjeux politiques ne sont pas les mêmes, ces cinq (5) dernières années. La preuve, le maire de la commune s'insurge de la configuration politique des agents chargés de la correction de la LEPI. Ce que le maire ignore et ne peut corriger, c'est le « troc » qui s'instaure entre les partis politiques représentés au parlement.

> *« Au parlement, une seule règle prévaut : la tractation. Il s'agit d'un mécanisme de négociation entre les différentes formations politiques. Autrement dit, par le troc, les députés inaugurent un marché où la négociation et la concession sont les règles d'échanges » (Député sous la quatrième législature, 2013).*

C'est un marché électoral qui exige la présence et l'activisme des représentants. Le parti politique et le député doivent œuvrer pour maintenir l'électorat au risque de tout perdre. C'est à juste titre que la plupart des députés, qui démissionnent de leurs formations une fois à l'Hémicycle, perdent leur siège lors de la prochaine élection législative.

6.3.2. L'autorité

Toutes les fois que l'on emploie le terme « autorité » dans les discours sociopolitiques, il faut recourir aux variables politiques pour la préciser. Il n'y a pas d'autorités sans allocation de ressources, sans l'exercice d'un pouvoir et sans la présence d'un ou de plusieurs subordonnés. Dans l'usage local, l'autorité est

> *« …le détenteur d'un pouvoir politique. Pendant la période précoloniale et même aujourd'hui encore le Roi est élu par un collège de sages et confirmé plus tard par*

l'oracle. Il détient un pouvoir de vie et de mort sur les fils et filles du royaume » (Autorité coutumière, 2013).

L'image de Roi attribué aux députés renvoie au confort de déplacement et de sécurité dont ils jouissent. Le confort de déplacement s'exprime de deux manières : la qualité de la voiture et l'insigne qui permet de reconnaître la voiture du député de celle d'un particulier.

« Ils conduisent une grosse cylindrée frappée du sceau de CFAO Mortos. La voiture n'est pas une ''venue de France'' et c'est le trésor public qui supporte cette charge. Au-delà de ce confort particulier, il est observé (à travers le par brise) le sceau qui symbolise l'Assemblée Nationale…cette indication permet de leur éviter tout contrôle routier. Ce fut le cas du scandale avec le député (ex ministre du transport) Fagnon… » (Enseignant, syndicaliste, 2013).

Le confort de sécurité participe à l'institutionnalisation des activités parlementaires. En effet, la présence de la garde républicaine au côté du député, loin de renforcer sa sécurité, participe à la construction de sa personnalité. Dans une foule, la présence du député est remarquable par celle de son garde du corps comparativement aux autres acteurs.

« Si l'on admet que toute personne peut disposer d'un garde du corps, il faut tout de même éviter de comparer la garde républicaine et la garde de sécurité privée. Entre deux personnes disposant de garde du corps, le plus respecté est celle dont le garde du corps est un agent des forces armées et de la défense publique. Le motif, c'est que pour bénéficier d'un garde du corps de l'armée républicaine, il faut jouir d'une bonne moralité et justifier de l'utilité à défaut d'être une autorité publique qui dispose de ce privilège juridique. Par contre, dans le secteur privé, la sécurité est une affaire commerciale et donc le principe ''de qui peut et non qui mérite'' » (Commandant à la retraite, 2013).

Que l'on considère la ressource et la capacité d'en disposer, le pouvoir et la légitimité donnent une existence à l'autorité. Considéré comme une relation qui relève de l'analyse d'interaction entre les subordonnés et le détenteur du pouvoir, l'autorité apparaît comme « un phénomène plus complexe « émergeant » de l'agrégation ou de la composition d'une variété de types d'interactions élémentaires » (Boudon R. et Bourricaud F. , 2006). En termes d'interaction, le concept « autorité » induit une relation asymétrique entre le responsable ou le détenteur du pouvoir et les mandants.

6.3.3. Le leader d'opinion

Le leader d'opinion ou le « meneur » d'une troupe, est (pour 10% des Béninois) un citoyen qui bénéficie, de la part de ses concitoyens, d'une « humilité », ou d'une « légitimité » qui repose sur plusieurs variables différentes : la profession, son engagement dans l'organisation sociopolitique locale ou nationale et son histoire de vie. Il apparaît comme l'éclaireur qui guide un corps social s'identifiant à lui. Il ne porte pas une voix mais promeut une valeur, comme en témoigne le discours, du 11 janvier 1864, d'Adolphe Thiers.

Encadré 2: Le Discours du 11 janvier 1864 d'Adolphe Thiers

« Il faut que le citoyen soit garanti contre la violence individuelle et contre tout acte arbitraire du pouvoir. Ainsi, quant à cette liberté qu'on appelle la liberté individuelle, je n'y insisterai pas ; c'est bien celle-ci qui mérite le titre d'incontestable et d'indispensable. [...] Il faut que le citoyen veille sur la chose publique [...], la liberté de presse est à cette condition que l'écrivain n'aura ni outragé l'honneur des citoyens, ni troublé le repos du pays. [...] Mais lorsque cette opinion se produit, il ne faut pas qu'elle soit un vain bruit, il faut qu'elle ait un résultat, ce qui suppose la liberté des élections.

Enfin, messieurs, ce n'est pas tout ; quand ces élus sont mandataires de l'opinion publique, il faut qu'ils jouissent d'une liberté complète ; il faut qu'ils puissent à temps apporter un utile contrôle à tous les actes du pouvoir. [...] C'est la liberté de la Représentation nationale et cette liberté est, selon moi, la quatrième des libertés nécessaires. »

Source : (Rémond R., 1969).

Il est évident que le discours du leader d'opinion est un appel et non un compte-rendu de la position d'une catégorie sociale ou de la société dans sa globalité. En instaurant, le « nationalisme », l'ex conseiller de la HAAC, M. Iréné Agossa, n'exprime pas l'aspiration d'une couche sociale (réseaux sociopolitiques) ou encore moins d'une partie du territoire (sur des bases linguistique, religieuse et ethnique) mais plutôt inaugure une philosophie politique dont il est le meneur. Il en est de même pour les alliances politiques ou la naissance des partis ou mouvements politiques à la veille des élections au Bénin.

> *« L'espérance de vie de l'UBF et l'UN en tant que regroupement politique en est l'illustration. Les alliances se font et se défont selon la conviction et les centres d'intérêts des leaders d'opinion et non pour répondre aux besoins de l'école béninoise. Le cas du député Joseph Gnonlonfoun du PRS, qui était en alliance avec le PRD aux élections législatives de mars 2007, est une expression de la distanciation entre les corps social et politique. Le dernier en date, c'est le député Hinnouho du PRD » (Président des jeunes, 2014).*

Il est évident de conclure que le député entant que « leader d'opinion » devient un « homme politique » ou un « manager politique » (de Lara P., 1991). Pris dans ce sens, les discours et les prises de positions constituent une « stratégie volontariste » (Rolin F. , 1990) pour contrôler une catégorie sociale locale en vue d'assurer son existence politique. Autrement dit, les députés interviennent dans le domaine éducatif, en qualité de « manager politique ».

6.3.4. Le porte-parole ou le « porte-voix »

Le processus, par lequel le député est considéré comme un « tenant lieu » (Braud P. , 2008), n'est pas exclusivement électoral. En dehors, d'une analyse politique dont l'objet est

d'identifier la capacité de conquérir et de monopoliser un électorat, il implique une interaction sociopolitique entre le « Je » et le « Nous ».

> *« Loin d'être un va-et-vient politique, il est une reconnaissance du « Nous » dans les discours et les positions du « Je ». Il ne s'agit pas d'un contact médiatisé ou d'une retrouvaille pour quelques remerciements ou d'action de grâce. Ce n'est pas non plus pour affirmer son adhésion ou non à la mouvance, mais plutôt d'un « arbre par l'arbre » où le député rend compte de ses activités au parlement et recense les aspirations et besoins de la population » (Enseignant de droit, 2013).*

A la suite de Braud P., on peut affirmer qu'il s'agit d'un dédoublement mythique en ce sens que l'aspiration du peuple ou la volonté générale est une construction mythique au plan politique, juridique et social.

> *« La preuve, les députés évitent de passer certaines décisions au référendum, tout simplement, parce qu'ils savent que la volonté générale ne leur est pas favorable. C'est le cas avec le vote de la loi sur le mariage homosexuel en France et le code des personnes et de la famille au Bénin. Au Bénin, le vote de la loi contre le droit de grève des douaniers n'a pas tenu compte de la volonté générale à l'époque » (Attaché de presse entre 1997-1999, 2013).*

Contrairement à cette rhétorique de l'irréel, le « porte-parole » signifie : celui ou celle qui porte à la connaissance de l'interlocuteur la position, la décision ou le rapport d'un groupe. Dans ce contexte, ils sont appelés à statuer collectivement sur une question qui engage leur vie collective (l'orientation de la politique éducative).

> *« Pris dans ce sens originel, le « porte-parole », n'est pas, forcément, le responsable du groupe, de la famille, etc. Il est simplement le plus éloquent. Il bénéficie d'une légitimité et/ou humilité vis-à-vis des autres membres » (Autorité religieuse, 2013).*

En entrant dans la pratique parlementaire, le député apparait comme « la voix des sans voix ». Il lui revient de porter à la connaissance du public, les discours, les aspirations et les besoins de la population.

> *« À l'époque précoloniale, le Roi, pour porter une information à son collègue d'un autre royaume de l'autre bout de la mer, remet sa carne à son messager. L'accès au destinataire n'est possible que sous présentation de la carne qui symbolise l'expéditeur. C'est dire que le porte-parole est un messager au service de celui qui le mandate. Il ne doit ni déformer, ni oublier une partie du message dont il est porteur » (Conservateur de Musée, 2013).*

> « Aux yeux des candidats à la représentation, les électeurs ont, en effet des attentes toujours légitimes ; ils ont des valeurs toujours en perte de pertinence éthique ; ils sont mus par le désir de justice, de liberté ou de solidarité. Les gouvernants élus ne peuvent que gagner en légitimité s'ils réussissent à stimuler de cette manière l'intérêt porté par les gouvernés à leur discours » (Braud P. , 2008).

Cette contrainte, comme on vient de le voir, n'est pas une simple prescription politique dans un processus démocratique. Elle existait déjà dans nos cultures depuis la période précoloniale.

L'autre exigence stratégique relative au discours de pouvoir, reste la construction d'un dispositif symbolique pour se protéger des adversaires politiques. Dans le cadre d'une fonction législative, l'élu exerce un pouvoir national, même si au plan électoral, il détient un mandat local. Une fois élu, il n'est plus le représentant de ses électeurs, mais celui que les urnes consacrent dans une démarche de : « vous c'est moi… », comme pour mettre en garde toute personne qui tente de le critiquer. Plus, il arrive à trouver la convergence entre les convictions collectives, politiques et individuelles, plus il est efficace et conserve sa double légitimité (politique et sociale).

En sa qualité de « tenant lieu », le député peut développer deux attitudes contradictoires : « faire taire » ou, « faire parler » (Braud P. , 2008) les représentés. Si dans le premier cas, il abuse de son pouvoir pour des fins électorales en formatant l'opinion publique, alors dans le second cas, il vise une quelconque « marchandisation » (Dormagen J-Y. et Mouchard D. , 2007) de son électorat en faveur de l'opposition ou de la mouvance. « Dès lors le suffrage universel s'inscrit naturellement dans cette logique mais aussi, et plus encore, le mandat impératif et le recall des élus[68] » (Braud P. , 2008).

L'environnement politico-institutionnel fragilise les activités parlementaires, en faveur du service éducatif. Face aux enjeux politiques et électoraux, les députés développent des activités extra parlementaires, dont la finalité est le contrôle de l'électorat.

6.4. Les implications de l'environnement politico-institutionnel sur le système éducatif béninois

Le système éducatif béninois, tout comme beaucoup d'autres services publics, est à l'épreuve du contexte politico-institutionnel dans lequel évoluent les institutions ayant en charge son bon fonctionnement. L'impact de cet environnement est perceptible à trois niveaux : l'échec des réformes et la récurrence des crises.

6.4.1. L'inadéquation des réformes avec le cadre socioculturel béninois

L'école libérale a vu le jour avec la démocratie (dans les années 1990). Elle est toujours en vigueur sans qu'elle ne soit pas compétitive et adaptée aux enjeux socioculturels du moment. Des programmes d'étude dits « intermédiaires » à l'Approche Par Compétences (APC),

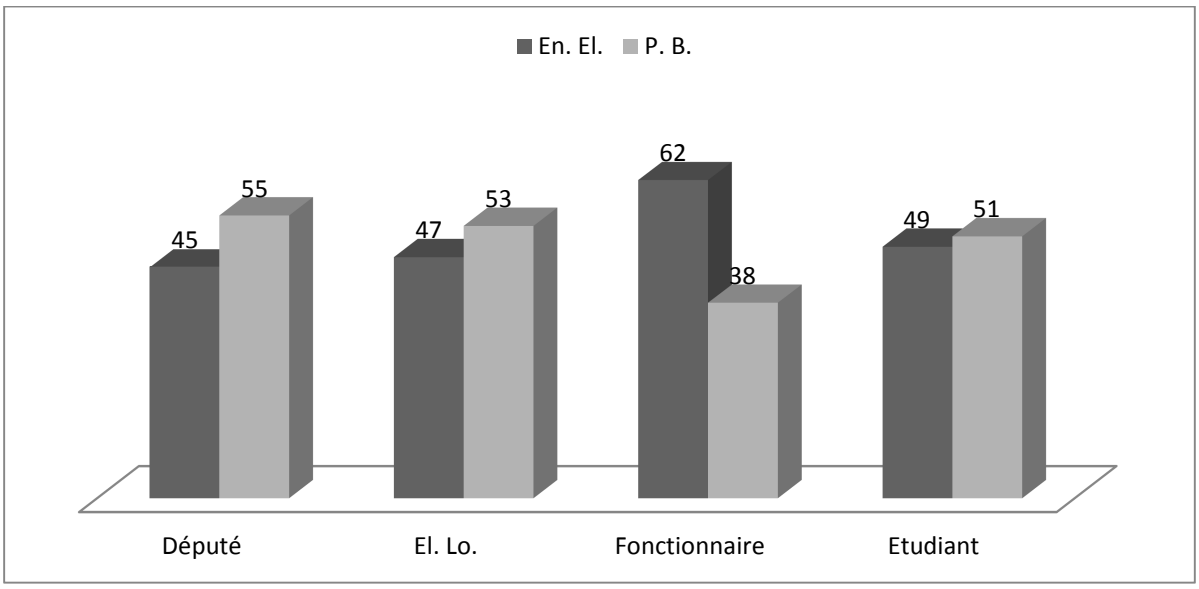
[68] Le mandat impératif implique que l'élu est lié par les engagements souscrits auprès de ses électeurs ; le recall est une procédure qui permet aux représentés d'obtenir la démission de leur représentant lorsqu'ils ne se reconnaissent plus dans ses prises de position.

l'école béninoise s'éloigne des principes éducatifs pour se consacrer à l'instruction des apprenants dont elle a la charge. En effet, de nombreuses questions sont occultées ou peines à trouver de réponses dans le système éducatif béninois. On peut citer la question du fédéralisme, de l'unité nationale, du développement durable, des technologies de l'information et de la communication, de l'introduction des langues nationales dans le système et l'entreprenariat chez les jeunes. De la première à la cinquième législature, le parlement ne s'est préoccupé de ces questions ni au plan législatif, ni lors des contrôles de l'action gouvernementale. Les initiatives observées dans le domaine éducatif par rapport aux différentes préoccupations susmentionnées relèvent du cadre administratif et par conséquent d'une faible portée comparativement à une loi. En absence d'une loi relative à la politique éducative, les députés marchandent leurs contributions à l'amélioration de la qualité de l'école béninoise. A titre illustratif, trois questions sont abordées dans cette rubrique. Il s'agit de : l'unité nationale, l'introduction des langues nationales et l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans le système éducatif béninois.

a. L'unité nationale et l'école béninoise

Au plan national, l'unité nationale semble être un discours politique. Dans la pratique, les élites politiques, dont les députés, entretiennent la « régionalisation » des liens socioéconomiques et politiques.

Graphique 38: La culture des fiefs, une tradition anticonstitutionnelle au Bénin



Source : données du terrain, 2013.

A la lecture du graphique 38, ci-dessus, on retient que :

- 55% des députés (contre 45% qui parlent des enjeux électoraux) pensent que la culture des fiefs répond à la particularité des besoins d'une localité à une autre sur le territoire béninois ;
- 53% des élus locaux (contre 47% qui parlent des enjeux électoraux) estiment que la culture des fiefs a pour finalité de satisfaire les particularités des besoins éducatifs qui s'expriment d'une localité à une autre ;
- 62% des fonctionnaires abordés (contre 38% qui évoquent la particularité des besoins éducatifs) dénoncent les enjeux politiques qui sous-tendent les regroupements culturels et linguistiques ;
- 51% des étudiants (contre 49% qui parlent des enjeux électoraux) justifient la culture des fiefs par la spécificité des besoins scolaires d'une commune à une autre.

En somme, les activités parlementaires ne sont pas de nature à impacter ou contraindre le gouvernement à promouvoir l'unité nationale, à travers un dispositif pédagogique ou une politique d'investissement dans le secteur éducatif.

> *« Le député doit entretenir son fief, sinon il ne méritera pas la confiance des électeurs lors des élections législatives. Mais on ne doit pas perdre de vue la nature juridique d'une politique éducative. En effet, la mise en œuvre d'une politique relève du cadre administratif que législatif. Hors, tout ce qui est du ressort administratif est de la compétence du gouvernement et non du parlement. Le député ne peut pas légiférer dans ce domaine sans que la cour ne déclare la loi anticonstitutionnelle… » (Député de la troisième législature, 2013).*

Face à cette évidence,

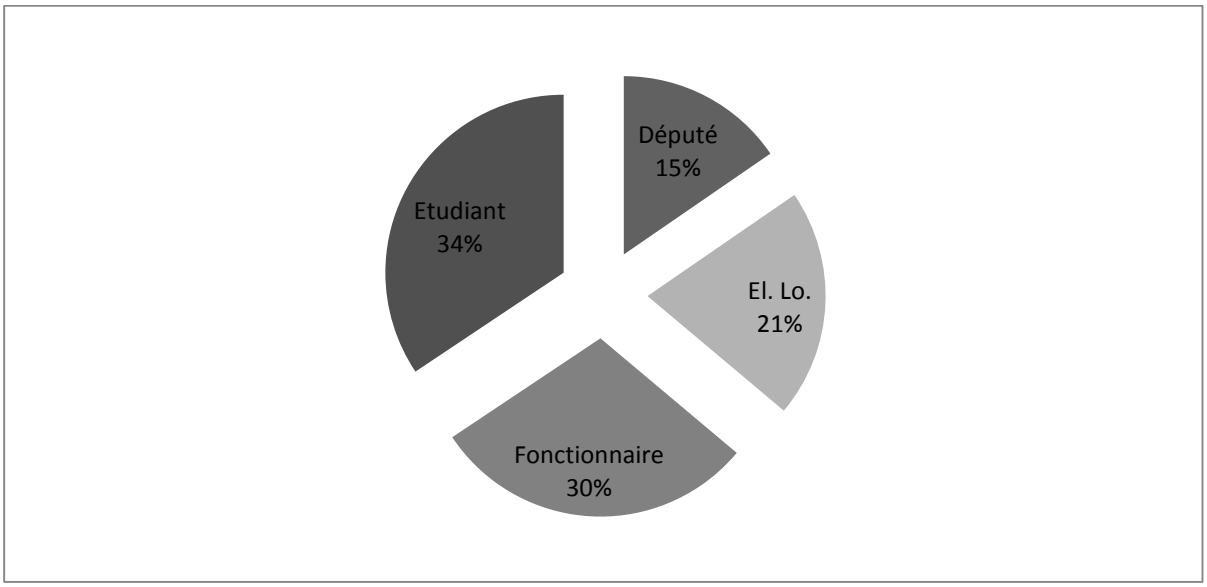
> *« …l'éducation par l'exemple, dévient une meilleure arme. Le député doit éviter d'entretenir ou de participer aux manifestations publiques et médiatisées portant sur une communauté sociolinguistique. Il ne doit non plus tenir des discours d'intervention ciblée dans une localité. Il doit au contraire interpeller le gouvernement sur les besoins généraux des citoyens dans le domaine de l'éducation. En réalité, le député qui s'identifie à une communauté a violé la constitution qui fait de lui un représentant de la nation… » (Juriste constitutionaliste, 2013).*

En définitive, le cadre politico-institutionnel dans lequel le parlement évolue ne permet pas des réformes objectives en faveur de l'école béninoise d'une part et le développement de l'autre (Akindes F. et Topanou V., 2005; Ardant P. , 1987). En réalité, la culture de l'unité nationale chez les apprenants est un atout pour le développement global du Bénin, à travers une politique éducative globale. Cette démarche suppose la prise en compte des problèmes sans que les spécificités ne favorisent la politisation des interventions du gouvernement et des députés (Bako-Arifari N., 1995; Awoudo F. K. , 2004; Bako Arifari N., 2006).

b. Les Technologies de l'Information et de la Communication

Le recours aux Technologies de l'Information et de la Communication dans un système éducatif n'est pas une fin en soi si cette politique n'est pas accompagnée d'un mécanisme d'appropriation pour éviter les dérives. Le graphique 39 (ci-dessous) rend compte du degré de responsabilisation du parlement selon les enquêtés.

Graphique 39: La responsabilisation du parlement face à l'absence des mécanismes d'appropriation des TIC



Source : données du terrain, 2014.

Face à l'échec des politiques d'appropriation des Technologies de l'Information et de la Communication, notamment dans le secteur éducatif, parmi les enquêtés qui accusent le parlement, on note :

- 15% de députés ;

> *« Il est évident que le parlement manque de pouvoir décisionnel dans le domaine des TIC, mais encore faut-il reconnaitre que les députés ne font rien pour véritablement accompagner le peuple. Nombreuses sont les lois qui souffrent au parlement, sans que les collègues ne bousculent les choses… » (Député de la cinquième législature, 2013).*

Dans ce contexte le parlement est comptable, au même titre que le gouvernement, de la crise qu'engendre l'usage des TIC dans le système éducatif. Pour preuve,

> *« …le parent pauvre de la législation au parlement reste les initiatives de lois. S'il est vrai que le parlement manque d'un cadre technique, alors qui nous empêche de recruter un personnel administratif capable de nous accompagner. On se retrouve parfois seul à défendre des positions visant à améliorer la performance du parlement… » (Député de la sixième législature, 2013).*

Dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale,

> *« …le député s'inscrit dans les dynamiques électorales au lieu d'accompagner le gouvernement dans sa politique éducative. A ma connaissance aucun député n'a interrogé le gouvernement sur le mécanisme d'introduction des TIC dans les écoles. Aussi avons-nous entendu des missions à ce propos, et pourtant cet outil loin d'être un atout pour le système est une menace… » (Député de la cinquième législature, 2013).*

- 21% d'élus locaux ;

Malgré les liens politiques qui existent entre les députés et les élus locaux, de par les modalités de désignation des membres des conseils communaux, les élus locaux responsabilisent le parlement de la crise que constituent les TIC pour l'école béninoise. En effet,

> *« …ils ne cherchent pas à savoir comment les choses fonctionnent dans les communes, les arrondissements et les quartiers. Même lors des réunions des partis politiques, on ne fait jamais des débats sur les problèmes sociaux. Pour le vote d'une loi, nous ne sommes pas utiles. Ils réfléchissent à notre place oubliant qu'ils sont déconnectés de la base… Le mal est qu'on ne peut même pas influencer leurs positions tant qu'ils ont des intérêts qu'ils défendent… » (Chef d'arrondissement dans l'Ouémé, 2013).*

> *« …En parlant des TIC dans le système éducatif, avons-nous pensé aux communes où la population ne dispose pas du courant électrique. En vérité, ils sont pour la plupart à Cotonou, à Porto-Novo et à Abomey-Calavi, loin des réalités dans les localités reculées. L'usage du portable pour la communication pose déjà un problème. Pour effectuer une communication, il faut parfois monter en altitude à la recherche du réseau sans quoi la communication n'est pas possible. Le téléphone fixe est encore inaccessible dans beaucoup de localité au Bénin. Comment voulons-nous assurer l'accès aux TIC aux élèves de façon équitable sur le plan national… » (Adjoint au maire dans le Zou, 2013).*

- 30% des fonctionnaires qui parlent de l'inefficacité des activités parlementaires ;

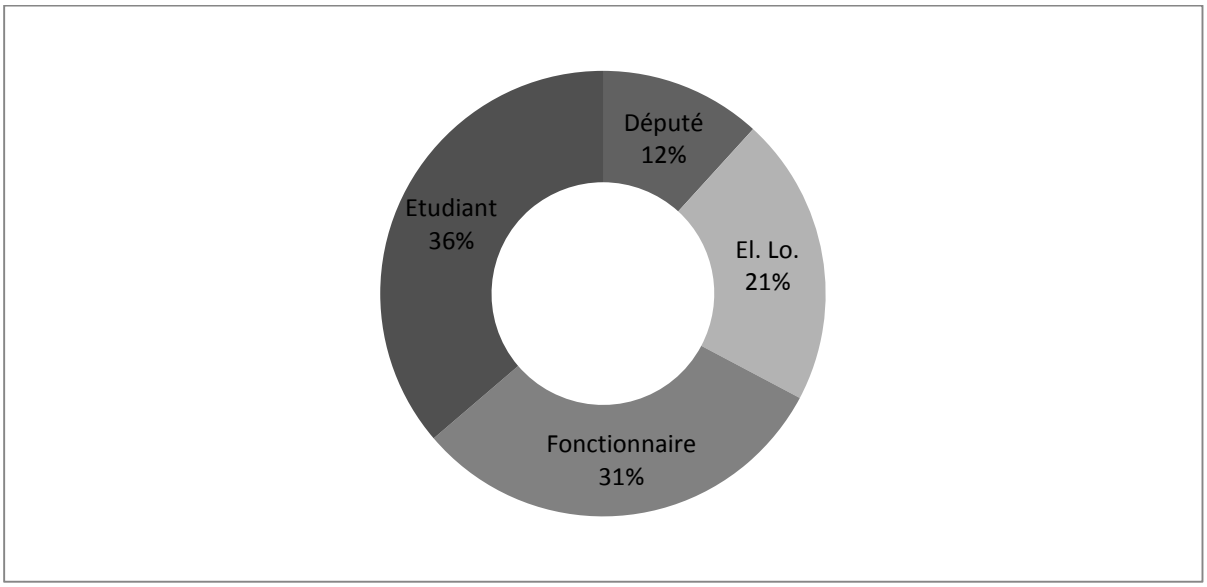
> *« Les députés ne consultent pas les cadres de l'administration pour connaitre les besoins et les aspirations. Dans le domaine de l'éducation les TIC engendrent plus de problèmes qu'elles ne résolvent. Les députés sont bien conscients, mais comme il n'y a pas un enjeu politique et/ou électoral les réformes peuvent toujours attendre… » (Conseiller pédagogique, 2013).*

- 34% des étudiants constatent que les députés s'intéressent aux activités parlementaires dont les conséquences électorales sont manifestes.

> « Il est plus bénéfique au député de visiter les écoles ou d'offrir quelques ordinateurs aux autorités d'une école que d'initier des lois dans le domaine. Dans le premier cas, il va tirer des dividendes électoraux lors des élections, tandis que dans le second cas, l'action n'est perceptible que pour ses collègues et le bureau de l'Assemblée nationale… » (Président d'une communauté à l'UAC, 2013).

En absence d'un mécanisme d'appropriation, il se pose des problèmes relatifs aux conditions d'usage des TIC dans les écoles. Le graphique 40 (ci-dessous) permet de situer la responsabilité du parlement.

Graphique 40: La responsabilisation face aux conditions d'usage des TIC



Source : données du terrain, 2014.

La lecture du graphique permet de retenir que :

- 12% des enquêtés qui dénoncent la passivité du parlement sont des députés ;
- 21% des enquêtés qui rendent responsable le parlement de l'échec sont des élus locaux ;
- 31% des enquêtés qui pensent que le parlement est l'un des responsables de la mauvaise utilisation des TIC à l'école, sont des fonctionnaires ;
- 36% des personnes abordées et qui estiment que le parlement ne joue pas son rôle, sont des étudiants.

> *« La responsabilité du parlement n'est pas dans la législation, car la constitution ne lui permet pas. Cependant, il ne fait rien pour contraindre le gouvernement à tenir compte de la réalité culturelle du Bénin dans les réformes scolaires… » (Directeur d'école, 2013).*

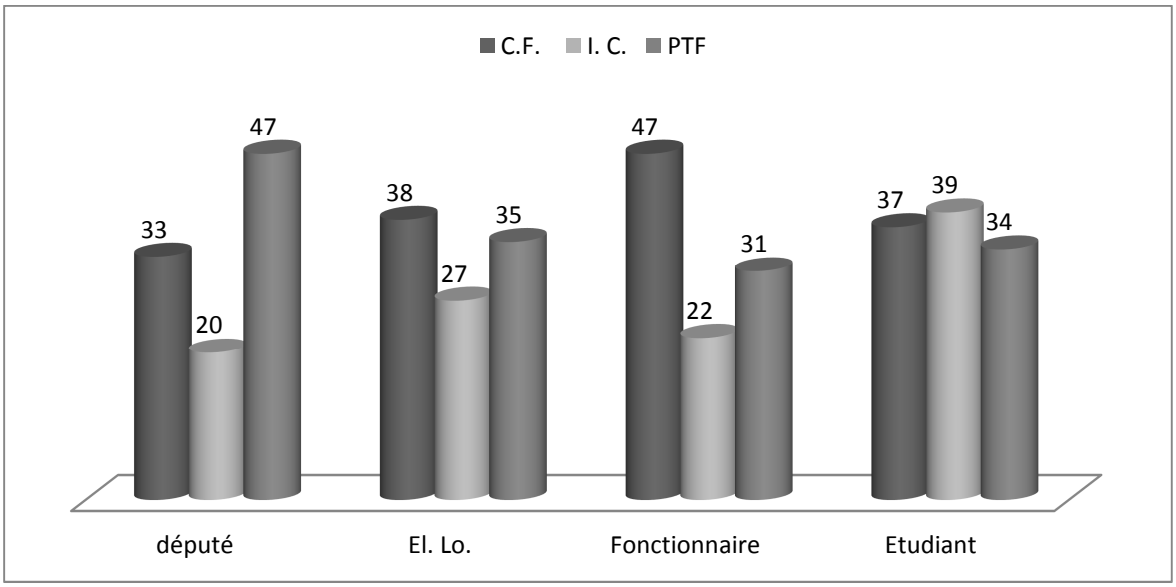
Autrement dit, le député doit travailler à ce que le gouvernement s'assure que les conditions d'usage des TIC ne remettent pas en cause la politique éducative béninoise, elle-même résultante d'une cosmogonie.

c. L'introduction des langues nationales dans le système éducatif

Le parlement est absent du débat relatif à l'introduction des langues nationales dans le système éducatif béninois. Certes, cette politique relève de la compétence du gouvernement, mais elle est une prescription constitutionnelle et à ce titre le parlement peut travailler au

respect de la constitution. Au nombre des motifs de la passivité observée de la part des députés, il y a l'identification culturelle, la culture des fiefs, les PTF, etc.

Graphique 41: Les motivations sociopolitiques de la passivité des parlementaires



Source : données du terrain, 2013.

La lecture du graphique 41 permet de conclure que :

- dans le rang des députés ;
- 33% des enquêtés justifient la passivité du parlement par la culture des fiefs ;
- 20% de ceux abordés estiment que la promotion de l'identité culturelle constitue l'un des motifs de la passivité du parlement ;
- 47% de ceux qui ont été interrogés, dénoncent la disponibilité des PTF à subventionner l'introduction des langues nationales dans le système éducatif béninois.
- dans le rang des élus locaux ;
- 38% des enquêtés dénoncent la culture des fiefs à laquelle les députés sont habitués ;
- 27% de ceux abordés parlent de la promotion de l'identité culturelle au détriment de l'unité nationale ;
- 35% des enquêtés pensent que l'inefficacité du parlement face à l'introduction des langues nationales est due à la disponibilité des PTF ;
- dans le rang des fonctionnaires ;
- 47% pensent que la culture des fiefs fragilise le rôle du parlement dans l'introduction des langues nationales ;
- 22% estiment que la promotion des identités culturelles ne permet pas au parlement de contribuer à l'introduction des langues nationales ;

- 31% constatent que la disponibilité des PTF à financer l'introduction des langues nationales dans le système éducatif béninois justifie le faible engagement du parlement.

• dans le rang des étudiants ;

- 37% constatent que les députés s'investissent dans la culture des fiefs que de contribuer à une politique éducative dont la finalité est l'unité nationale ;
- 39% pensent que les parlementaires participent à la promotion des identités culturelles au détriment des stratégies d'unification en vue de l'introduction des langues nationales dans le système éducatif béninois ;
- 34% dénoncent l'importance des PTF dans la définition des politiques éducatives, au détriment des stratégies d'autonomisation de l'école béninoise.

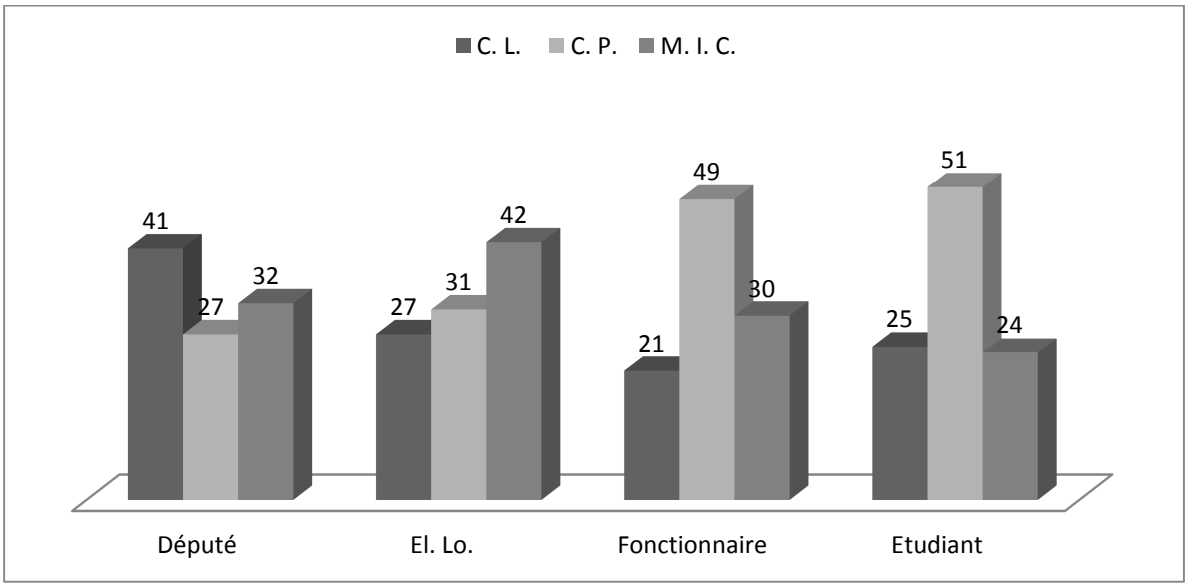
6.4.2. La pérennisation des crises en milieu scolaire

L'école béninoise traverse de nombreuses crises avec des niveaux de responsabilités variés. Au nombre des crises, les grèves et la gestion du personnel enseignant sont celles qui impliquent le parlement et le gouvernement au même degré.

a. La passivité du parlement face aux grèves en milieu scolaire

L'une des conséquences engendrée par l'environnement politico-institutionnel, dans lequel le parlement évolue, reste la passivité des députés face aux grèves que connait l'école béninoise. Les motifs de cette passivité impliquent à des degrés différents le parlement (cf. graphique 42).

Graphique 42: La passivité du parlement face aux grèves dans le secteur éducatif



Source : données du terrain, 2013.

Le graphique 42 (ci-dessus) permet de constater que :

- parmi les députés ;
- 41% dénoncent le cadre législatif dans lequel évolue le parlement ;

> *« Une fois la loi est votée par le parlement, le gouvernement et la cour constitutionnelle doivent se prononcer afin qu'elle soit mise en application. Dans le cas où, elle n'arrange pas le gouvernement, il peut demander une deuxième lecture à défaut de la rendre inconstitutionnelle par la cour constitutionnelle… Dans ce contexte, le député ne peut pas prendre une loi pour éviter à l'école béninoise les grèves qui la secouent… » (Député de la sixième législature, 2013).*

- 27% parlent des calculs politiques qui desservent l'intérêt général. En effet, les députés visent les implications politiques et électorales des activités parlementaires.
- 32% pensent que la marchandisation des instruments de contre-pouvoir justifie la faible participation du parlement à la résolution des problèmes relatifs aux grèves.

> *« Les députés de la mouvance défendent le faux et en sont bien conscients. Ils ne permettent pas que le parlement agisse efficacement dans le domaine éducatif. Ils font l'apologie du gouvernement et s'inscrivent dans des soutiens mécaniques de manières à faire échouer le réalisme des députés de l'opposition… » (Député de la troisième législature, 2013).*

- dans le rang des élus locaux ;
- 27% estiment que la passivité du parlement face aux grèves en milieu scolaire, est due à un cadre législatif peu favorable ;
- 31% mettent en exergue les calculs politiques qui remettent en cause les efforts du parlement en faveur de l'école, en vue d'anticiper ou limiter les grèves.

- 42% montrent que la marchandisation des instruments de contre-pouvoir ne permet pas au parlement de participer à la résolution des crises relatives aux grèves en milieu scolaire.

> *« Ils portent seulement le titre de représentant du peuple, mais en réalité ils défendent leurs intérêts. Il est vrai que le cadre législatif n'est pas favorable. C'est aussi vrai que les considérations politiques ne permettent pas que les mesures de contrôle soient efficaces car les députés ont peur des sanctions politiques surtout en période électorale. Mais, ils peuvent bloquer le processus législatif pour revendiquer la conciliation des positions entre le gouvernement et les syndicalistes afin d'éviter des grèves… » (Maire dans le Mono, 2013).*

- chez les fonctionnaires ;

- 21% constatent que le cadre législatif ne permet pas au parlement d'éviter des grèves à l'école béninoise ;
- 49% estiment que les députés s'inscrivent dans des calculs politiques au lieu de trouver des solutions aux grèves qui secouent l'école béninoise ;
- 30% montrent que la marchandisation des instruments de contre-pouvoir ne favorise pas une intervention du parlement lorsque les grèves secouent le système éducatif.

> *« En effet, ils servent les intérêts des leaders politiques au détriment des intérêts généraux. Le parlement est éloigné du peuple, dans la mesure où l'école reste fermer pendant trois à quatre mois… » (Syndicaliste, 2013).*

- parmi les étudiants ;

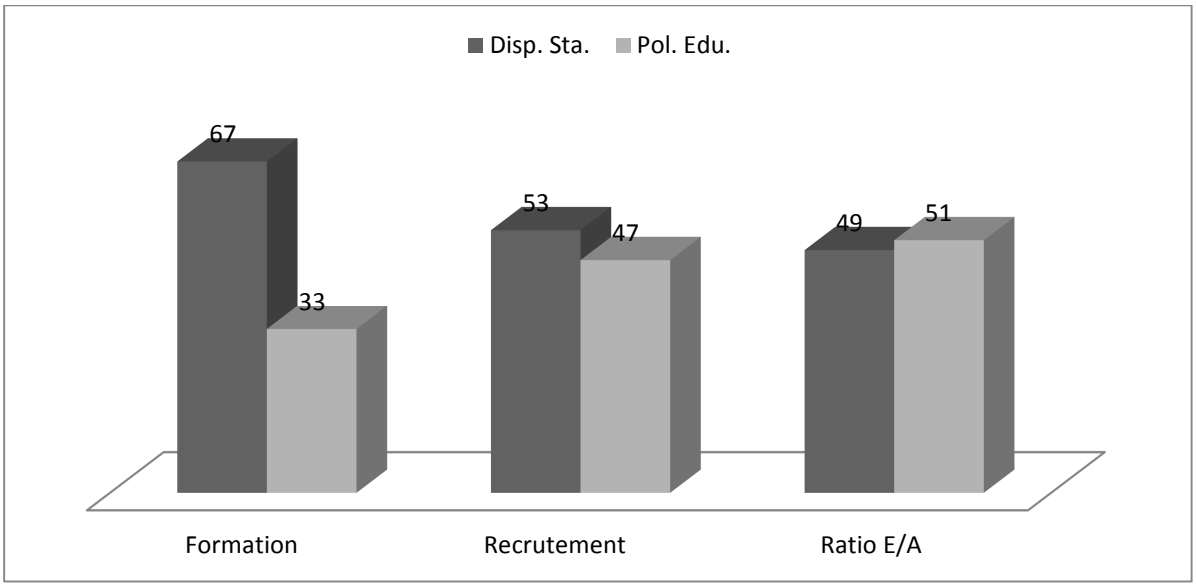
- 25% supposent que le parlement est absent dans la gestion des grèves en milieu scolaire, à cause du cadre législatif contraignant ;
- 51% soulignent que les députés privilégient les calculs politiques au détriment de l'intérêt général ;

> *« En politique, l'avenir prime sur le présent. Face aux activités qui peuvent hypothéquer l'avenir en politique, le député sacrifie les intérêts généraux… » (Etudiant en droit, 2013).*

- 24% posent le problème de la marchandisation des instruments de contre-pouvoir. En réalité, le député se sert des instruments de contre-pouvoir pour revendiquer des intérêts particuliers, au lieu d'anticiper sur les grèves au début de chaque rentrée.

b. La gestion du personnel enseignant

Graphique 43: Les motifs de l'inefficacité du parlement dans la gestion du personnel enseignant



Source : données du terrain, 2013.

La gestion du personnel enseignant constitue l'une des faiblesses du système éducatif béninois. En réalité, la qualité de l'éducation dépend de la qualité des enseignants qui animent les activités pédagogiques. Pour apprécier la qualité de ce personnel, trois facteurs sont pris en compte : la formation, le recrutement et le ratio enseignant/apprenants. Autrement dit, le parlement doit œuvrer au côté du gouvernement à améliorer la qualité de l'éducation en s'impliquant dans la gestion du personnel enseignant. Cependant, la participation du parlement n'est pas perceptible dans l'opinion publique pour deux raisons (cf. le graphique 43).

La lecture du graphique (ci-dessus) permet de constater que :

- dans le cadre de la formation :

67% des enquêtés parlent de la disponibilité des statistiques relatives à la formation des enseignants, tandis que 33% des personnes enquêtées dénoncent l'absence d'une politique éducative au niveau du gouvernement.

> *« En effet, on ne peut suivre et évaluer une politique publique que si l'on dispose des statistiques sur sa mise en œuvre ou si elle a été préalablement définie. Malheureusement, les autorités n'ont pas mis à la disposition des députés ces instruments de travail pour permettre qu'on les évalue… » (Député de la sixième législature, 2013).*

- pour le recrutement du personnel enseignant :

53% des enquêtés dénoncent la gestion opaque des données statistiques, au moment où 47% concluent que le gouvernement ne dispose pas d'une politique éducative relative au recrutement des enseignants. L'une des manifestations de cette défaillance administrative est qu'

> « à un moment donné, on a dû faire appel à d'autres ressources parce que les professeurs qualifiés se faisaient de plus en plus rares. Cette raréfaction, comme vous le savez, s'explique par le coup d'arrêt marqué dans le recrutement du personnel enseignant à un moment donné par l'Etat. Ce qui a fait que les anciens professeurs sont allés à la retraite sans qu'il y ait la relève. C'est seulement quand le problème s'est accru que les recrutements ont repris. Jusqu'à présent, ces recrutements continuent. Malheureusement, ceux qui viennent à l'enseignement aujourd'hui ne sont pas mus par la vocation… »[69]

- pour ce qui est du ratio enseignant/apprenants :

49% des enquêtés mettent en exergue la disponibilité des statistiques au niveau des structures ministérielles et la possibilité pour le parlement d'en disposer. Dans la même logique 51% expliquent la faible implication du parlement par l'absence d'une politique éducative objective et connue de tous les acteurs.

> *« Au même moment que le citoyen se plaint de l'inaccessibilité des statistiques, les députés se plaignent également. Il arrive que l'on adresse au gouvernement des questions et que les ministres ne viennent pas ou le bureau de l'Assemblée ne les transmet pas ou le gouvernement fait de la diversion au lieu d'être concret en s'appuyant sur des statistiques. Là encore, tu ne peux rien faire car pour interpeller un gouvernement ou traduire un ministre il faut l'adhésion d'un nombre de députés… C'est vrai que la question du ratio se pose sur toute l'étendue du territoire, mais le parlement est impuissant sauf si l'on décide de ne plus respecter la constitution et le principe de séparation des pouvoirs… » (Député de la sixième législature, 2014).*

[69] La Gazette du Golfe, N°1474 du 04 au 10 Août 2014.

Conclusion partielle

Le parlement participe à l'organisation du service public notamment éducatif, à travers ses fonctions législatives et extra parlementaires. Dans le premier cas, il vote des lois et contrôle l'action du gouvernement afin d'améliorer la qualité du système éducatif béninois. Hors de l'Assemblée nationale, le député concourt de diverses manières à l'amélioration des conditions de travail des acteurs du système éducatif. Chacun dans sa circonscription électorale identifie les préoccupations liées à l'éducation qu'il cherche à résoudre à sa manière et avec ses propres moyens. Malgré la diversité des modalités d'appui du système éducatif, loin du parlement, on identifie deux grandes catégories : la médiation sociale et l'assistance sociale.

L'avènement de la mouvance et de l'opposition parlementaires découle de la bipolarisation de l'arène politique. Désormais le député, au parlement, est au service de son groupe politique. Ainsi, son discours, ses prises de position et son vote expriment la position politique de son groupe vis-à-vis du gouvernement. Dans sa circonscription électorale, le député travaille pour contrôler son électorat afin de renouveler son mandat. Le député est à la quête des projets en faveur de sa commune, ou à défaut il doit investir ses propres ressources. A la quête de partenaire, le député entretient une relation « marchande » avec les opérateurs économiques dont il doit défendre les intérêts auprès du gouvernement. C'est la preuve des relations affichées entre les députés et les opérateurs économiques béninois. Dans l'un ou l'autre cas, les activités parlementaires en faveur de l'école béninoise sont « marchandes », quand bien même le cadre politico-institutionnel lui est favorable.

CONCLUSION GENERALE

Au cœur de la gouvernance politique, le service public, en particulier l'école, occupe une place importance. L'alternance démocratique, l'existence et fonctionnement des institutions (dans un principe de séparation des pouvoirs), l'existence et la liberté d'opinion de l'opposition politique, etc. ne suffisent plus pour évaluer la gouvernance. Désormais, le service public participe à l'évaluation des politiques publiques et de l'impact du pouvoir public dans le quotidien des citoyens comme en témoigne les OMD, une « nouvelle conditionnalité de l'aide » (Blundo G., 2002) au développement.

Cette nouvelle démarche vise « à déconstruire les discours…et moins souvent à analyser les pratiques…des institutions…sur la gouvernance » (Blundo G., 2002). Il est évident qu'il s'agit de dépolitiser les interventions publiques ou institutionnelles au profit de l'intérêt général (le système éducatif de qualité par exemple). Loin de tous les débats d'orientation culturelle, sociale ou locale (en contradiction avec la globalisation), il s'agit d'une uniformisation d'un répertoire d'évaluation de la politique publique. En d'autres termes, l'espace public devient un espace neutre du point de vue culturel (Pagden A., 1998), idéologique, politique, etc.

Considéré comme un secteur sensible et vital pour le développement, le service éducatif permet d'évaluer les relations entre les citoyens (mandants) et les députés et à « entrevoir les grandes lignes d'une anthropologie » (Blundo G., 2002) de la participation du parlement à la délivrance du service éducatif. Sa participation repose sur deux catégories d'activités : les activités législatives et les activités extra parlementaires. Si les premières sont institutionnelles, les secondes prennent une allure sociale.

Au parlement, les députés votent des lois et contrôlent l'action du gouvernement en vue d'œuvrer, au côté de l'exécutif, à l'amélioration de la qualité de la formation dans les écoles béninoises. Comme dans beaucoup d'autres secteurs, les députés (de la première à la quatrième législature) travaillent à rendre accessible, disponible et continue le service éducatif, dans la limite des normes prescrites par la constitution. Pourtant, cette lecture semble couper les pratiques parlementaires de leurs contextes. Les activités législatives, en faveur de l'école béninoise, apparaissent occasionnelles et politiques. Elles sont occasionnelles parce qu'elles privilégient les opportunités économiques au niveau international. Pour preuve, les lois portant ratification des accords et conventions dominent (84,61%) la production

législative. Pour le contrôle parlementaire, l'opposition assure le monopole (75%), quand la mouvance se plait dans une « solidarité mécanique » (Durkheim E., 1893). Autrement dit, le contrôle de l'action gouvernementale est devenu un « champ » (Olivier de Sardan J. P., 1993) où s'affrontent les députés de l'opposition et de la mouvance (Carcassonne G. , 1989; Avril P. et Gicquel J., 1988).

Loin de l'Hémicycle, les députés développent des activités extra parlementaires, en faveur de l'école béninoise. Ils sont dans le rôle d'assistance sociale lorsqu'ils investissent personnellement ou en collaboration avec les responsables politiques de leurs partis à la construction ou l'équipement des salles de classe. Aussi, servent-ils de courtier, en faveur de l'école béninoise. Les députés négocient, avec les organisations de la société civile, le gouvernement, les PTF, etc., des projets de construction ou d'équipement des salles de classe. Dans l'un ou l'autre des cas, ils manifestent, par cet engagement, leurs contributions pour une école de qualité à l'endroit des mandants. Ces activités extra parlementaires s'imposent de plus en plus aux députés béninois (voir africains) au détriment des activités législatives (Sonda J-M., n°9). Mais, en inscrivant les interventions dans une perspective motivationnelle, elles répondent plus à une stratégie marchande qu'à une contribution en faveur de l'école béninoise. Les députés privilégient ces activités, car elles leur sécurisent l'électorat et par conséquent garantissent le renouvellement du mandat. Désormais, l'école béninoise apparaît comme, les projets de développement, un champ où les intérêts divergents se manifestent (Olivier de Sardan J. P., 1993; Kardiner A., 1969) et orientent les négociations entre les différents acteurs en présence.

Il faut retenir qu'il y a un environnement politico-institutionnel favorable à la marchandisation des activités parlementaires, en faveur de l'école en particulier. L'étude du contexte politico-institutionnel permet de mettre en évidence les enjeux politiques et institutionnels. Les lobbies politiques et économiques parrainent les députés lors des élections législatives, pour que les députés, en contrepartie, défendent leurs intérêts (Carcassonne G. , 1989). En marge des intérêts « extra parlementaires », les députés sont soumis à la discipline du groupe (Dormagen J-Y. et Mouchard D. , 2007). Entre les lobbies et les partis politiques, les députés doivent concilier les différents intérêts avec ceux des mandants qui peuvent influencer les positionnements sur les listes aux prochaines élections. Autrement dit, les députés travaillent à s'assurer un nouveau mandat que de jouer un rôle dans l'amélioration de la qualité de la formation dans les écoles béninoise.

Sous un autre plan, le rapport institutionnel n'est pas favorable au parlement. Dans sa relation institutionnelle avec le gouvernement, les députés sont fragilisés par les dispositions de la constitution et par la censure jugée parfois « partisane » de la cour constitutionnelle. Réduits à un rôle de consentement, les députés se contentent d'approuver les choix du gouvernement. Dans le cas contraire, ils font l'objet d'une contre campagne « médiatique » surtout que le parlement ne dispose pas d'une autonomie de communication.

Face à ce tableau politico-institutionnel, le parlement, depuis la cinquième législature, développe un mécanisme de communication pour assurer l'accessibilité des activités parlementaires. Mais le multipartisme intégral participe-t-il à la marchandisation des activités parlementaires ?

En réponse à cette interrogation, deux pistes de recherches se dégagent : le code électoral et la dynamique institutionnelle. Au sujet du code électoral, les recherches permettront de rapprocher les députés des citoyens. Actuellement, le code électoral assujettit le député aux leaders politiques et aux opérateurs économiques. Autrement dit, le député défend les intérêts des parrains politiques au détriment des citoyens. Il s'agit d'une démarche constructive afin d'évaluer l'efficacité des activités législatives dans le domaine de l'éducation en particulier.

En ce qui concerne la dynamique institutionnelle, les recherches se poursuivront afin d'éviter la personnification des débats au parlement. En effet, le parlement hérite de la bipolarisation de l'arène politique, la personnification des débats et les orientations des votes. A la suite du code électoral, les recherches sur la dynamique institutionnelle permettrons d'instaurer un système démocratique dans lequel le parlement et le gouvernement coopèrent pour le développement de l'école béninoise.

LES REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Akindes F. et Topanou V., 2005, "Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en république du Bénin: une lecture sociologique", Démocratie, Gouvernance et Droit de l'homme, 48p.

2. Alpe Y. et al., 2007, *Lexique de Sociologie,* Paris, Ed. Dalloz, 377p.

3. Amouzouvi H., 2005, *Le marché de la religion au Bénin*, Berlin, Ed. Koester.

4. Amselek P., 1998, "Le budget de l'Etat et le parlement sous la Vè République", RDP, n° 5/6.

5. AN du Québec, 1998, *La démocratie parlementaire à l'ère de la mondialisation: éléments d'une politique de relations parlementaires internationales de l'Assemblée nationale du Quèbec,* Ed. Québécor Saint-Romuald, 78p.

6. Anta Diop C., 1979, *Nations nègres et culture,* Dakar, Présence Africaine, 564p.

7. Aplogan D. E. M., 2003, *Comprendre la Philo,* Cotonou, Ed. Revue et Augmentée.

8. Ardant P., 1987, "Les réactions à la politisation de la fonction publique", Pouvoirs, n° 40, pp 49-59.

9. Avril P. et Gicquel J., 1988, *Droit parlementaire,* Paris, Montchrestien, pp. 5-13.

10. Awoudo F. K., 2004, *Le mal transhumant: les infidèlités politiques dans le Bénin démocratique,* Cotonou/Bénin, Ed. Tundé, 207p.

11. Bako Arifari N., 2006, "La gestion de la violence xénophobe dans le jeu politique au Bénin", LASDEL, 30p.

12. Bako-Arifari N., 1995, "Démocratie et logique du terroir au Bénin", Politique Africaine.

13. Banégas R., 1989, *La démocratie du ventre*, Paris, Fayard.

14. Banégas R., 1998, "Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin", La politique clientélaire, Paris, PUF, pp. 75-87.

15. Banque Mondiale, 2002, "*Le système éducatif béninois: performance et espaces d'amélioration pour une politique éducative"*, Région afrique, 96p.

16. Bayart J-F., 1983, "La revanche des sociétés africaines" Politique africaine, pp. 95-127.

17. Bayart J-F., 1989, *L'état en Afrique. La politique du ventre,* Paris, Fayard.

18. Beaud S. et Pialoux M., 1999, *Retour sur la condition ouvrière,* Paris, Fayard.

19. Beauvois J. L. et Deschamps J. C., 1996, *La psychologie sociale, Des attitudes aux attributions: sur la construction sociale de la réalité,* PUG.

20. Bergougnous G., 2013, "Le conseil constitutionnel et le législateur", Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel, *n°28*.

21. Biaou G., 2005, *Dimension économique et sociale du développement durable,* Cotonou/Bénin, CPU, 283p.

22. Biaya T.K., 1998, Quelle démocratie pour l'Afrique? Réflexions sure ses possibilités et ses caractéristiques, Dakar.

23. Bloch M., 1939, *La société féodale, t.1, La formation des liens de dépendance,* Paris, Aubin Michel.

24. Blondiaux P., 1996, "Mort et résurrection de l'électeur rationnel: les métamorphoses d'une problématique incertaine", Revue française de science politique, n°5.

25. Blundo G., 2002, "La gouvernance au quotidien en Afrique", Bulletin de l'APAD.

26. Blundo G., 1992, "Le conflit dans l'entente. Coopération et compétition dans les associations paysannes de Koungheul (Sénégal)", Bulletin de l'APAD.

27. Boiral P., Lantéri J-F. et Olivier de Sardan J-P., 1985, *Paysans, experts et chercheurs en Afrique Noire. Sciences sociales et développement rural,* Paris, Karthala.

28. Boudon R. et Bourricaud F., 2006, *Dictionnaire critique de la sociologie,* Paris, PUF, 714p.

29. Bourdieu P., 1987, *Délégation et fétichisme,* Paris, Minuit.

30. Bouvier M., 2001, "Réforme des finances publiques: réforme de l'Etat", RFFP.

31. Bouvier M., 2002, "Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique?", RFFP.

32. Bouvier M., 2006, "Editorial: les décideurs politiques au coeur de la nouvelle gouvernance financière publique", RFFP.

33. Braud P., 2008, *Sociologie politique,* Paris, LGDJ, 824p.

34. Brunet P., 2007, "Les services publics" Droit public de l'économie.

35. Brunet P., 2007, "La notion de service public", Droit public de l'économie, n° 3, pp. 1-13.

36. Canivet G., 2006, "Vision prospective de la Cour de cassation", conférence à l'Académie des sciences morales et politiques.

37. CAPAN., 1996, *Guide du député,* Porto-Novo/Bénin, Ed. SPEI Avé-Maria, 199p.

38. Carcassonne G., 1989, "Réhabiliter le Parlement", Pouvoirs, pp. 37-45.

39. Carey J., 2002, "Chili: Une représentation proportionnelle à l'allure bien majoritaire", La conception des systèmes électoraux, Camborge, IDEA.

40. Caurès B., 2003, "Les raisons politiques du choix", Le vote de tous les refus, Paris, Presses de Sciences Po.

41. Cazeneuve J., 1976, *Dix grandes notions de la sociologie,* Paris, du Seuil, 245p.

42. Chabal P. et Dalloz J-P., 1999, *L'Afrique est male partie. Du désordre comme instrument politique,* Paris, Economica.

43. Charlier J-E., 2004, "La posture critique en sociologie de l'éducation" Education et Sociétés.

44. Chauvel L., 1998, *Le destin des générations. Structure sociale et cohortes en France au XXe siècle,* Paris, PUF.

45. Citeau J. P., 2000, *Gestion des ressources humaines, principes généraux et cas pratique,* Paris, Dolloz.

46. Clavet L-J., 2006, *La sociolinguistique,* Paris, Que sais-je?, 127p.

47. Clavet L-J., 1987, *La guerre des langues,* Paris, Payot.

48. Cohn-Bendit G., 2001, *La coopération dans le secteur de l'éducation à la base dans les pays d'Afrique Subsahérienne,* Paris/France, HCCI.

49. Colliard J-C., 1978, *Les régimes parlementaires contemporains,* Paris, PFNSP.

50. CONFEMEN, 1995, "L'éducation de base", Vers une nouvelle école.

51. Copans J., 1998, *La longue marche de la modernité africaine : savoirs, intellectuels, démocratie,* Paris, Karthala.

52. Dacheux E., 2003, "Un nouveau regard sur l'espace public et la crise démocratique", Hermès, n°39.

53. de Lara P., 1991, "Une révolution en trompe-l'œil", Faire la politique. Autrement, pp. 120-127.

54. Desage F. et Godard J., 2005, "Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. Retour critique sur le rôle des idées dans l'analyse de l'action publique", Revue française de science politique.

55. Desresières L. et Thévenot L., 1988, *Les catégories socio-professionnelles,* Paris, La Découverte.

56. Dewachter W., 1990, "Instabilité gouvernementale et stabilité ministérielle en Belgique", Pouvoirs, *n° 54, pp.37-49.*

57. Dormagen J-Y. et Mouchard D., 2007, *Introduction à la sociologie politique,* Bruxelles, De Boeck Université.

58. du Bois de Gaudusson J., 2003, "Les élections à l'épreuve de l'Afrique", Cahiers du conseil constitutionnel.

59. Dubois N., 1994, *La norme d'internalité et le libéralisme,* PUG.

60. Dubois V., 1999a, "*La politique culturelle",* Genèse d'une catégorie d'intervention publique, Paris, Belin.

61. Dubois V., 1999b, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère,* Paris, Economia.

62. Dubois V., 2001, "Europe culturelle", Dictionnaire des politiques culturelles, Paris, Larousse.

63. Dubois V., 2010, "La sociologie de l'action publique: de la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa)" Historicité de l'action publique, *pp. 1-15*.

64. Duguit L., 1923, *Traité de droit constitutionnel, T. 2,* Sirey.

65. Duguit L., 1928, *Libertés publiques,* Paris, Editions Cujas.

66. Durkheim E., 1893, *De la division du travail social,* Paris, PUF, 149p.

67. Duverger M., 1992, *Les partis politiques,* Paris, Seuil.

68. Engels F., 1971, *L'origine de la famille, de la propriété privée et de l'Etat,* Paris, Editions sociales.

69. Fall A., 2000, "Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics: pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique", in Les défis des droits fondamentaux . Bruxelles, éd. Bruylant.

70. Faure A., 2008, "La double énigme intercommunale des élections municipales de mars 2008", Revue Politique et Parlementaire.

71. Faure A. et al., 2007, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique,* Paris, L'Harmattan.

72. Frau-Meigs D., 2006, *Qui a détourné le 11 septembre?: Journalisme, information et démocratie aux Etats Unis.,* Bruxelles, De Boeck Université.

73. Gallagher M., 2002, "Irlande: L'archétype du vote unique transférable, La co*nception des systèmes électoraux*, Cambodge, IDEA.

74. Guillemin H., 1973, *J. J. Rousseau: Du contrat social,* Paris, Ed. Union Générale, 438p.

75. Grawitz M. et al., 2004, *Lexique des sciences sociales,* Paris, Dalloz, 421p.

76. Hamel J., 1998, "Défense et illustration de la méthode des études de cas en sociologie et en anthropologie. Quelques notes et rappels", Cahiers Internationnaux de Sociologie.

77. Horgues-Debat J., 2007, Service public et au public: de quoi parle-t-on? Définition et classement des termes et des concepts, ADRETS, 19p.

78. Ion J., 1997, *La fin des militants?*, Paris, Ed. de l'Atelier.

79. Jèze G., 1921, "De la notion d'utilité publique", RDP.

80. John-Nambo J., 2002, "Quelques héritages de la justice coloniale en Afrique noire", Droit et Société, n°50.

81. Jouët J., 1989, Une communauté télématique. Les axiens, Réseaux, n°38.

82. Kardiner A., 1969, *L'individu et sa société*, Paris, Gallimard.

83. Kriegel A., 1970, *Les communistes français: essai d'ethnographie politique*, Paris, Seuil.

84. Kriegel B., 1994, "La défaite de la justice", La Justice. L'obligation impossible, Autrement.

85. Lagroye J., 1997, *Sociologie politique*, Paris, Dalloz-Presses de sciences Po.

86. Latzko-Toth G., 2009, "L'étude de cas en sociologie des sciences et des techniques", CIRST, n°3.

87. Laurent Bonelli, 2010, « La mécanique clientéliste », www.monde-diplomatique.fr/2010/06/BONELLI/19195, *15 Juin 2014 à 9 heure 21*.

88. Laurent A., Thiébeaut J-L. et Wallon-Leducq C., 1984, *Election et territoire. Pour une analyse des comportements*, Grenoble, Congrès de l'AFSP.

89. Lauvaux P., 1990, L'évolution du régime parlementaire depuis 1944, Pouvoirs, pp. 25-36.

90. Lavau G., 1981, *A quoi sert le parti communiste français?*, Paris, Fayard.

91. Le Meur P-Y., 2002, "Approche qualitative de la question foncière (note méthodologique)", IRD REFO.

92. Limouzy J., 1986, "Les rapports du ministre avec le Parlement et les partis", Le ministre, pp. 93-101.

93. Lits M., 2004, *Du 11 septembre à la riposte (les débuts d'une nouvelle guerre médiatique),* Bruxelles, De Boeck, 153p.

94. Luchaire F., 2005, "Un droit à dimension variable, le droit d'amendement", Constitution et Finances publiques, Etude en l'honneur de Loïc Phillip, Paris, Economica.

95. Mabille X., 1986, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, CRIS.

96. Malet P., 2009, « La fin du laxisme-béninisme », Economie Monde, www.slate.fr/story/14213/benin-communisme-laxisme-beninisme, 10 juillet 2014 à 14 heures 32.

97. Mankottan K. J-B., 1996, "Le jeu et les enjeux de la démocratisation en Afrique: une approche didactique" Afrique 2000: revue africaine de politique internationale.

98. Marx K., 1965, *Oeuvres. Economie*, Paris, Gallimard.

99. Masson A., 2009, *Des liens et des transferts entre générations*, Paris, Ehess.

100. Matonti F., 1998, *Le comportement politique des Français*, Paris, Colin.

101. Mayer N. et Perrineau P., 1992, *Les comportements politiques*, Paris, Armand Colin.

102. Mayer N., 2010, **Sociologie des comportements politiques**, Paris, Armand Colin, 316p.

103. MEF, 2009, *Acquis économiques et financiers du gouvernement. Actions budgetaires pour 2009*, Cotonou, NPIG.

104. Meillassoux C., 1964, *Anthropologie économique des Gouro de Côte d'Ivoire*, Paris, Mouton.

105. Meny Y., 1992, "La république des fiefs", Pouvoirs, *pp. 19-24*.

106. Mény Y. et Surel Y., 2004, *Politique comparée,* Paris, Montchrestien.

107. MESRS, 2002, *Plan stratégique de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique 2002-2007,* Cotonou, Ed. TUNDE, 174p.

108. Meyer J-L., 2012, "Anthropologie économique du champ de l'insertion par l'activité économique et démarche qualité" JIST.

109. Mobileau A., 1989, "les héritiers des notables", Pouvoir, n°39, pp. 93-103.

110. Nago K. M., 2012, "A coeur ouvert avec le Professeur", L'Hémicycle, n°9.

111. Nangbe F. et Gandonou F., 2012, "La communauté décentralisée au Bénin : un espace public de service privé marchand", Revue Dezan, *pp. 485-501*.

112. Nay O., 2003, "La vie à l'assemblée, angle mort de la science politique française", Revue suisse de science politique.

113. Okoudjou P.C., 2006, *Philosophie et développement,* Cotonou, Framboyant, 141p.

114. Oktay C., 2005, "Clés pour la modernisation des institutions politiques", Pouvoirs, n° 111.

115. Olivier de Sardan J. P., 1993, "Le développement comme champ politique local", Bulletin de l'APAD.

116. Olivier de Sardan J-P., 1995, *Anthropologie et Développement,* Marseille, Karthala, 221p.

117. Olivier de Sardan J-P., 1996, "La violence faite aux données. Autour de quelques figures de la surinterprétation en anthropologie", Enquête, n°3.

118. Peretti J-M., 2003, *Réssources humaines et gestion du personnel,* Paris, Vuilbert.

119. PNUD et RB., 2006, *Stratégie pour l'atteinte des OMD (Objectifs n°2 et 3),* Cotonou, 191p.

120. Pognon A. L., 2008, *Valeurs du travail ey absentéisme en Afrique,* Paris, L'Harmattan, 296p .

121. Quentin J-P., 2004, "Le retard du politico-institutionnel", Technologies internationales, n° 106.

122. Raynaud P., 2009, "Le droit et la science politique", Jus Politicum, n° 2.

123. Rémond R., 1969, *La Vie politique en France de 1848 à 1879,* Paris, Armand Colin.

124. République du Bénin, 1999, *Etude Nationale des Perspectives de Développement à Long Terme: BENIN-ALAFIA-2025,* Cotonou.

125. Reynolds A. et Reilly B. (dir), 2002, *La conception des systèmes électoraux,* Pays Bas, IDEA.

126. Rocher G., 1968, *Introduction à la sociologie générale: L'organisation sociale,* Montréal, Ed. Montréal, 258p.

127. Rolin F., 1990, "Risques et chances. La décentralisation et les associations", Territoires, n° 311, pp. 31-34.

128. Russo M., 1997, *Dictionnaire de philosophie,* Paris, Bordas.

129. Sadebou A. A., 1998, "Urnes et gouvernabilité en Afrique", GERDES.

130. Sakho O. P., 2009, "Quelle justice pour la démocratie en Afrique?", Pouvoir, n°129.

131. Salmon C., 2007, *Storytelling : la machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits,* Paris, La Découverte.

132. Siegfried A., 1995, *Tableau politique de la France de l'Ouest,* Paris, Imprimerie nationale.

133. Sonda J-M., n°9, "Moyens et contraintes du mandat de député en Afrique", Société et Education.

134. Testart A., 1993, *Des dons et des dieux. Anthropologie religieuse et sociologie comparative,* Paris, Colin, pp. 155-187.

135. Tremblay J-M., 2004, "*du contrat social ou pricinpes du droit politique"*, Chicoutimi: http://pages.infinit.net/sociojmt.

136. Tingbé-Azalou A., 2009, Matériaux pour un guide de rechercheen sciences de l'homme et de la société, Cotonou, CEPAD.

137. Vandendrissche X., 2001, "le parlement entre déclin et modernité", Pouvoirs.

138. Vercauteren P., 2007, "Gouvernance et démocratie: Quel ordre?", Fédéralisme Régionalisme, Vol 7.

139. Villalba B. et Zaccaï E., 2007, "Inégalités écologiques, inégalités sociales : interfaces, interactions, discontinuités ? ", Inégalités écologiques, inégalités sociales, Dossier 9.

140. Wafeu Toko P., 2008-2009, "L'analyse des politiques publiques en Afrique noire", HAL, 18p.

ANNEXES

1. TABLEAU RECAPITULATIF

Tableau XIV: Le tableau récapitulatif du nombre d'enquêtés

Acteurs ciblés	Réseau social		
	Organes parlementaires	Ancienneté	
		Ancien	Nouveau
Députés	Bureau	3	3
	Président de C[70]	3	3
	Président de GP[71]	3	3
	Députés	10	12
Total	40		
Personnel	CAPAN	4	
	UNACEB	4	
	Assistant en Commission	6	3
	Secrétaire GP	6	2
	Service questions et débats	3	2
	Service séance et bureau	3	2
Total	35		
Total (au parlement)	**75**		

[70] Commission permanente
[71] Groupe Parlementaire

Acteurs ciblés	Circonscriptions électorales	Communes	Catégories d'acteurs	Nb
Citoyens	Circonscriptions électorales (24)	Communes ordinaires (21)	Ecole	63
			R L P	63
			AL-EC[72]	63
			PJ	63
		Communes à statut particulier (3)	E L	15
			R L P	15
			APE	15
			PJ	15
Total	312			
Total des enquêtés	**387**			

Source : données de terrain,2014.

[72] Administration Locale d'Etat Civil

2. QUESTIONNAIRE N° 1

La marchandisation des activités parlementaires en faveur de l'école

Fidèle GANDONOU (Doctorant en Sociologie à l'UAC)

email : gandonoufidele@yahoo.fr

Introduction

Je viens par le présent questionnaire solliciter votre contribution à la rédaction de ma thèse dont le sujet est intitulé « La marchandisation des activités parlementaires en faveur de l'école béninoise de 1991 à 2007 ». Tout en vous rassurant de la confidentialité des données que vous allez fournir, je vous prie de répondre au présent questionnaire.

I. Section I : Profil de l'enquêté

N°	Questions et filtres	Modalités et codes	Saut ou passer à
Q 101	Quel est votre sexe ? (noter la réponse sans poser la question)	Femme……..……..1 Homme……...2	
Q 102	Quel est votre âge ? (noter le nombre d'années)	…….……ans	
Q 103	Dans quelle commune résidez-vous ? (noter la commune)		
Q 104	Dans quel quartier résidez-vous ? (noter le quartier)		
Q 105	De quelle commune êtes-vous originaire ? (noter la commune)		
Q 106	De quel quartier êtes-vous d'origine ? (noter le quartier)		

Date et lieu de l'entretien :	Heure de démarrage : Heure de clôture :

II. Les activités législatives en faveur de l'école béninoise

N°	Questions et filtres	Modalités de réponses	N°
Q 201	Avez-vous l'impression que le parlement concourt à l'amélioration de la qualité de l'école béninoise ? (une seule modalité de réponse)	Oui Non Pas tellement	1 2 3
Q 202	Si Oui, en quoi participe-t-il au développement de l'école ? (l'enquêté peut choisir au plus trois réponses)	Vote des lois Contrôle de l'action gouvernementale Visite des écoles Dons des infrastructures Dons de l'équipement pédagogique Autres (à préciser)	1 2 3 4 5 100
Q 203	Si non, pourquoi selon vous le parlement ne joue aucun rôle ? (l'enquêté peut choisir au plus trois réponses)	Ce n'est son domaine Il ne dispose pas les moyens Les députés font la politique Le gouvernement empêche le parlement Autres (à préciser)	1 2 3 4 100

Q 204	Si pas tellement, à qui la faute ? (l'enquêté peut choisir au plus trois réponses)	Aux députés Au gouvernement Aux citoyens A la cour constitutionnelle Aux partis politiques Aux parrains politiques Autres (à préciser)	1 2 3 4 5 6 100
Q 205	Pensez-vous que le parlement interpelle le gouvernement sur la qualité de l'école béninoise ? (une seule possibilité de réponse)	Oui Non Pas tellement	1 2 3
Q 206	Si oui, comment le savez-vous ? (l'enquêté peut choisir au plus trois réponses)	A travers les journaux Dans mes recherches Lors des réunions politiques Lors des tournées du parlement Grace à un frère en ville Pour des raisons professionnelles Autres (à préciser)	1 2 3 4 5 6 100
Q 207	Si non, pourquoi selon vous ? (l'enquêté peut choisir au plus trois réponses)	La situation dans les écoles Je l'ignore Ils sont des politiciens A cause de la mouvance	1 2 3 4

		Autres (à préciser)	100
Q 208	Si pas tellement, pourquoi le pensez-vous ? (une possibilité de réponse)	Rien n'a changé Les grèves perdurent On n'a aucune information Autres (à préciser)	1 2 3 100

III. La proximité entre le parlement et le peuple

N°	**Questions et filtres**	**Modalités de réponses**	**N°**
Q 301	Pensez-vous que le parlement est proche du peuple ? (une seule possibilité de réponse)	Oui Non Pas tellement	1 2 3
Q 302	Si oui, comment la justifiez-vous ? (une seule possibilité de réponse)	A travers les lois votées Par le contrôle du gouvernement Autres (à préciser)	1 2 100
Q 303	Comment êtes-vous informé des activités législatives au parlement ? (l'enquêté peut choisir au plus trois réponses)	ORTB La presse privée Le journal officiel La radio Hémicycle Les meetings des députés Le cabinet du député Les réunions politiques Autres (à préciser)	1 2 3 4 5 6 7 100

Q 304	Connaissez-vous le cabinet du député de la circonscription électorale ? (une seule possibilité de réponse)	Oui Non Pa tellement	1 2 3
Q 305	Si oui, êtes-vous rendu une fois ? (une seule possibilité de réponse)	Non Oui	1 2
Q 306	Si non, pourquoi ? (l'enquêté peut choisir au plus trois réponses)	Je ne suis pas de son parti Il reçoit sur invitation Il n'est jamais disponible Il ne répond pas aux audiences Autres (à préciser)	1 2 3 4 100
Q 307	Que proposez-vous pour rapprocher le parlement du peuple ?		
Q 308	Pensez-vous que le gouvernement influence les activités du parlement ? (une seule possibilité de réponse)	Oui Non Pas tellement	1 2 3
Q 309	Si oui, en quoi faisant ? (l'enquêté peut choisir au plus trois réponses)	La prise d'ordonnance par le président Manque d'information Non prise en compte des recommandations des députés Banalisation du contrôle de l'action gouvernementale	1 2 3 4

		Communication excessive Autres (à préciser)	5 100
Q 310	Pensez-vous que la cour constitutionnelle fragilise le parlement ? (une seule possibilité de réponse)	Oui Non Pas tellement	1 2 3
Q 311	Si oui, comment ?		
Q 312	Intéressez-vous à l'actualité au parlement ? (une seule possibilité de réponse)	Oui Non Pas tellement	1 2 3
Q 313	Si non, pourquoi ? (l'enquêté choisit au plus deux réponses)	Je n'ai aucun intérêt Les députés sont des politiciens Ils ne disent rien des grèves Ils ne disent rien des difficultés à l'université Autres (à préciser)	1 2 3 4 100

IV. Les activités extra parlementaires des députés en faveur de l'école

N°	**Questions et filtres**	**Modalités de réponses**	**N°**
Q 401	Quelles sont les activités extra parlementaires du député en faveur de l'école de votre milieu? (l'enquêté choisit au plus trois	La médiation dans les conflits L'aide à la scolarisation L'assistance financière	1 2 3

	réponses)	La construction de classes Le recrutement des enseignants communautaires Création d'école La recherche d'un projet L'organisation des TD La célébration des meilleurs élèves L'octroi des kits scolaires Autres (à préciser)	4 5 6 7 8 9 10 100
Q 402	Pensez-vous que le député bénéficie d'autres soutiens ? (une seule possibilité de réponse)	Oui Non Pas tellement	1 2 3
Q 403	Si oui, de qui ? (l'enquêté choisit au plus trois réponses)	Le président du parti De l'homme d'affaire De son parrain Du gouvernement Des membres du bureau du parti Des autorités qui sont dans le parti Autres (à préciser)	1 2 3 4 5 6 7 100
Q 404	Pensez-vous qu'il est obligé de le faire ?	Oui	1

	(une seule possibilité de réponse)	Non Pas tellement	2 3
Q 405	Si oui, pourquoi ? (l'enquêté choisit au plus réponses)	Son concurrent le fait Son électorat La population lui demande Son positionnement pour les prochaines élections Autres (à préciser)	1 2 3 4 100
Q 406	Pensez-vous que ces activités extra parlementaires sont importantes plus que les activités législatives ? (une seule possibilité de réponse)	Oui Non Pas tellement	1 2 3
Q 407	Pourquoi, selon vous les citoyens exigent du député qu'il investisse dans l'école ? (une seule possibilité de réponse)	Pas ignorance C'est son rôle Il n'est pas le seul Autres (à préciser)	1 2 3 100

Observations

Je tiens à vous remercier sincèrement de votre attention et des sacrifices que vous avez consentis pour répondre aux différentes questions. Une fois encore je vous rassure de la confidentialité des informations que vous avez fournies.

3. QUESTIONNAIRE N°2

Parlement : un pouvoir politique à utilité publique

GANDONOU Fidèle (Doctorant en Sociologie à l'UAC)

Email : gandonoufidele@yahoo.fr

Introduction

Je viens par le présent questionnaire solliciter votre contribution à la rédaction de ma thèse dont le sujet est intitulé « La marchandisation des activités parlementaires en faveur de l'école béninoise de 1991 à 2007 ». Tout en vous rassurant de la confidentialité des données que vous allez fournir, je vous prie de répondre au présent questionnaire.

I. Profil de l'enquêté

N°	Questions et filtres	Modalités et codes	Saut ou passer à
Q 101	Quel est votre sexe ? (noter la réponse sans poser la question)	Femme……..……..1 Homme……...2	
Q 102	Quel est votre âge ? (noter le nombre d'années)	…….……ans	
Q 103	Dans quelle commune résidez-vous ? (noter la commune)		
Q 104	Dans quel quartier résidez-vous ? (noter le quartier)		
Q 105	De quelle commune êtes-vous originaire ? (noter la commune)		
Q 106	De quel quartier êtes-vous d'origine ? (noter le quartier)		
Date et lieu de l'entretien :		Heure de démarrage :	

	Heure de clôture :

II. L'apport législatif du parlement en faveur de l'école

N°	Intitulé de la question	Possibilités de réponses	N°
Q 201	Quelle est la plus importante décision du groupe parlementaire au cours d'une réunion, en prélude à une plénière pour le vote d'une loi ? (l'enquêté a la possibilité de choisir une seule réponse ou de proposer une autre)	Le groupe vote Le groupe s'abstient Le groupe rejette Critiquer et voter Critiquer et rejeter Ne pas critiquer et rejeter Autres (à préciser)	1 2 3 4 5 6 100
Q 202	A l'issu de la plénière, avez-vous l'impression que les membres ont respecté la consigne ? (une seule possibilité de choix)	Oui Non Pas tellement	1 2 3
Q 203	Si non, pourquoi ? (l'enquêté a la possibilité de choisir une seule réponse ou de proposer une seule)	Ceux qui ont fait le contraire n'étaient pas à la réunion Ceux qui ont fait le contraire n'étaient pas d'accord à la réunion Il y a deux blocs au sein du groupe Ceux qui ont fait le contraire sont proches du ministre concerné Le ministre et les députés (opposants) ont le même parrain Autres (à préciser)	1 2 3 4 5 100

Q 204	Avez-vous l'impression que les députés, du groupe, se préoccupent de l'école béninoise, au cours de leurs réunions ? (une seule possibilité de réponse)	Oui Non Pas tellement	1 2 3
Q 205	Si oui, quels sont les indicateurs ? (l'enquêté peut choisir au plus deux réponses)	Ils introduisent beaucoup de question au gouvernement Ils introduisent beaucoup d'amendements Ils en font une conditionnalité lors du vote du budget Autres (à préciser)	1 2 3 100
Q 206	Pensez-vous que les considérations politiques conditionnent les décisions du groupe ? (une seule possibilité de réponse)	Oui Non Pas tellement	1 2 3
Q 207	Si oui, comment l'expliquez-vous ? (l'enquêté peut choisir au plus deux réponses)	Ils sont des politiciens Ils veulent renouveler le mandat Ils subissent des pressions Autres (à préciser)	1 2 3 100

III. L'accessibilité aux informations relatives au parlement

N°	**Intitulé de la question**	**Possibilités de réponses**	**N°**

Q 301	Pensez-vous que le citoyen à l'information sur les réalités parlementaires ? (une seule possibilité de réponse)	Oui Non Pas tellement	1 2 3
Q 302	Si non, comment l'expliquez-vous ? (l'enquêté peut choisir au plus trois possibilités de réponses)	Absence d'un plan de communication Les cabinets des députés ne fonctionnent pas Les députés ne diffusent pas les informations Les citoyens ne s'intéressent pas Autres (à préciser)	1 2 3 4 100
Q 303	Pensez-vous que les députés doivent investir dans le social ? (une seule possibilité de réponse)	Oui Non Pas tellement	1 2 3
Q 304	Si non, pourquoi ? (l'enquêté peut choisir au plus deux possibilités de réponses)	Ce n'est pas son rôle Ils s'en servent pour manipuler les citoyens C'est pourquoi le parlement est contrôlé par la bourgeoisie locale Autres (à préciser)	1 2 3 100
Q 305	Que retenez-vous de la 4ème législature au sujet de l'école béninoise ? (l'enquêté peut choisir au plus	Rien Les lois votées Les tournées	1 2 3

	deux possibilités de réponses)	La pression sur le gouvernement Autres (à préciser)	4 100
Q 306	Pensez-vous que les députés de l'opposition contrôlent plus l'action gouvernementale, par rapport à la mouvance ? (une seule possibilité de réponse)	Oui Non Pas tellement	1 2 3
Q 307	Si oui, pourquoi ? (l'enquêté peut choisir au plus deux possibilités de réponse)	Pour fragiliser le gouvernement Pour monter dans les sondages Pour le bien-être social Au nom du jeu démocratique Autres (à préciser)	1 2 3 4 100
Q 308	Pensez-vous que les députés sont autonomes dans leurs décisions ? (une seule possibilité de réponse)	Oui Non Pas tellement	1 2 3
Q 309	Si oui, comment l'expliquez-vous ? (l'enquêté peut choisir au plus deux possibilités de réponse)	La pression des lobbies La pression des citoyens La pression du parti politique Leur désir de renouveler le mandat Autres (à préciser)	1 2 3 4 100
Q 310	S'il faut envisager des réformes, que suggérez-vous ?		

Observations

Conclusion

Je tiens à vous remercier sincèrement de votre attention et des sacrifices que vous avez consentis pour répondre aux différentes questions. Une fois encore je vous rassure de la confidentialité des informations que vous avez fournies.

4. GUIDE D'ENTRETIEN

Les pratiques courantes au parlement

Le cadre légal de l'activité parlementaire

Les acteurs de l'activité parlementaire (statut, autonomie, démarche, satisfaction)

Perception de parlement en rapport avec les attentes de la population

Le code électoral et les pratiques parlementaires

Le cadre sociopolitique et les pratiques parlementaires

L'usage sociopolitique de l'espace public qu'est le parlement

Les partis politiques et les pratiques parlementaires

La cour constitutionnelle et les pratiques parlementaires

La mouvance parlementaire et l'opposition parlementaire entre rivalité ou complémentarité

Le personnel politique et le capital humain du parlement

Accessibilité du service parlementaire à l'usager (client)

La constitution du 11 décembre 1990 et les pratiques parlementaires.

5. GUIDE DE L'OBSERVATION

Paramètres	Unité d'observation
Lieu de l'observation	Parlement Secrétariat administratif
Période de l'observation	Session ordinaire (budgétaire) Session extraordinaire
Activités observées	Couloir des travaux en commission Couloir des travaux en conférence des présidents Couloir des travaux en plénière
Acteurs observés	Députés Ministres Bureau
Contextes souhaités	Examen et vote du budget Examen et vote des projets de ratifications Examen et vote des lois électorales Désignation des représentants du parlement à la CENA, CED, CEC, CEA. Réponses du gouvernement aux questions du parlement Discours du chef de l'état Examen et vote des ratifications des ordonnances

Modalités des observations	Indirecte Directe Discrète

6. LA LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1: l'exemple d'un système de codage des données qualitatives 99
Graphique 2: La catégorisation des lois dans le secteur éducatif béninois..... 140
Graphique 3: La répartition des lois selon les caractéristiques d'un service public..... 141
Graphique 4: L'évolution des amendements lors de l'examen et du vote des lois sur l'éducation au Bénin 142
Graphique 5: La lecture politique du contrôle parlementaire dans le secteur éducatif 144
Graphique 6: La lecture politique du contrôle parlementaire selon les caractéristiques du service public 145
Graphique 7: La répartition du contrôle parlementaire selon les principes fondamentaux du service public 147
Graphique 8: La typologie des intérêts selon les principes fondamentaux du service public 148
Graphique 9: La lecture politique de la manifestation des intérêts dans le service éducatif au Bénin 149
Graphique 10: La perception sociale du rôle du parlement dans la mobilisation des ressources publiques 151
Graphique 11: L'impact des ratifications sur la qualité du service éducatif 152
Graphique 12: L'impact des lois sur la qualité du service éducatif au Bénin 154
Graphique 13: La lecture géographique de la représentation sociale de l'apport du parlement 156
Graphique 14: L'âge comme un facteur explicatif des représentations sociales 159
Graphique 15: L'approche genre et le niveau d'instruction face aux représentations sociales 161
Graphique 16: L'évolution de la réussite au BAC de 1997 à 2002..... 162
Graphique 17: L'évolution des effectifs des étudiants de l'UAC de 1970 à 2002 163
Graphique 18: L'évolution du Ratio Etudiants/Professeurs à l'UAC..... 165
Graphique 19: L'évolution du Ratio Etudiants/Professeurs Assistants à l'UAC 166
Graphique 20: La lecture politique des activités extra parlementaires pour l'accessibilité de l'école béninoise..... 175
Graphique 21: La lecture politique des activités extra parlementaires pour la disponibilité du service éducatif 176
Graphique 22: La fonction extra parlementaire en faveur de la disponibilité du service éducatif 179
Graphique 23: La lecture politique de la fonction extra parlementaire en faveur de l'accessibilité de l'école béninoise 180
Graphique 24: L'apport extra parlementaire pour la disponibilité du service éducatif..... 181
Graphique 25: L'apport extra parlementaire pour la continuité du service éducatif..... 182
Graphique 26: L'accessibilité du Journal Officiel..... 194
Graphique 27: L'ORTB: source de l'information et de la communication sur le parlement..... 196
Graphique 28: La radio hémicycle et l'accessibilité des pratiques parlementaires..... 198
Graphique 29: La Salle de Documentation, au cœur de la relation parlement-peuple 200
Graphique 30: La catégorisation des apports de la presse..... 202
Graphique 31: La tournée parlementaire d'informations..... 204
Graphique 32: L'utilité du cabinet du député 206
Graphique 33: Les motifs de la perception politique des décisions de la cour constitutionnelle 218
Graphique 34: La perception sociale du code électoral béninois relatif aux législatives 228
Graphique 35: La perception sociale de l'impact du code électoral sur le service législatif 231
Graphique 36: L'impact du code électoral sur le développement local 234

Graphique 37: La représentation sociale de l'usage social du député 238
Graphique 38: La culture des fiefs, une tradition anticonstitutionnelle au Bénin 246
Graphique 39: La responsabilisation du parlement face à l'absence des mécanismes d'appropriation des TIC 248
Graphique 40: La responsabilisation face aux conditions d'usage des TIC 250
Graphique 41: Les motivations sociopolitiques de la passivité des parlementaires 251
Graphique 42: La passivité du parlement face aux grèves dans le secteur éducatif 253
Graphique 43: Les motifs de l'inefficacité du parlement dans la gestion du personnel enseignant 255

7. LA LISTE DES TABLEAUX

Tableau I: L'organisation politico-administrative du service parlementaire 87
Tableau II: La catégorisation des objectifs de la recherche par catégorie d'acteurs 88
Tableau III: Le tableau récapitulatif des communes visitées ainsi que les critères de choix 92
Tableau IV: L'exemple de dépouillement par un simple comptage 94
Tableau V: L'exemple de dépouillement en vue d'une analyse de corrélation entre deux variables 94
Tableau VI: L'exemple d'une fiche de dépouillement manuel du questionnaire 95
Tableau VII: L'exemple d'un tableau statistique à une seule variable 95
Tableau VIII: L'exemple d'un tableau statistique à deux variables 96
Tableau IX: La récapitulation du protocole d'accord entre le PRD et Mathieu Kérékou à la veille du second tour en 1996 111
Tableau X: La capacité d'accueil des Facultés de l'UAC 164
Tableau XI: Le nombre de départs à la retraite des enseignants de l'UAC 167
Tableau XII: Les besoins en enseignants exprimés par les autorités de l'UAC pour la période 2002-2006 168
Tableau XIII: La catégorisation des préalables sélectifs de la presse 203
Tableau XIV: Le tableau récapitulatif du nombre d'enquêtés 271

8. LA LISTE DES ENCADRES

Encadré 1: Les objectifs des systèmes électoraux, selon Reynolds A. et Reilly B. 223
Encadré 2: Le Discours du 11 janvier 1864 d'Adolphe Thiers..... 243

9. LA LISTE DES IMAGES

Image 1: La photo d'un module de deux classes en matériaux précaires à Akpro-Missérété 183
Image 2: La photo d'une salle de classe de CE2 en paille et en terre rouge à Avrankou 184
Image 3: La photo d'une salle de classe de fortune à Porto-Novo..... 185
Image 4: Le projet de construction de cinq modules de trois classes par D. HOUGNINOU..... 187
Image 5: Le projet de construction de trois salles de classe par G. NOUDEGBESSI 188
Image 6: Un projet de construction d'un module de trois salles de classe à Akpro-Missérété..... 190
Image 7: Un projet d'appui à la scolarisation sans l'intervention des pouvoirs communal et central. 191
Image 8: Un projet d'appui à la scolarisation avec intervention des pouvoirs communal et central... 192
Image 9: L'organisation de la salle de documentation..... 201

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE 2
DEDICACE 4
REMERCIEMENTS 5
LA LISTE DES ACRONYMES 7
RESUME 12
SUMMARY 14
INTRODUCTION GENERALE 16
PEMIERE PARTIE : CONSTRUCTION DE L'OBJET DE RECHERCHE, CHAMP D'INVESTIGATION ET METHODOLOGIE 21
Introduction partielle 22
CHAPITRE Ier : LA CONSTRUCTION DE L'OBJET DE LA RECHERCHE 23
1.1. La problématique 23
1.2. L'objectif de la recherche 28
1.2.1. L'objectif général 28
1.2.2. Les objectifs spécifiques 29
1.3. L'hypothèse de la recherche 29
1.3.1. L'hypothèse générale 29
1.3.2. Les hypothèses spécifiques de la recherche 29
1.4. L'état de la question 23
1.4.1. Le parlement : une « arène politique » 29
1.4.2. La nuance entre le législateur et le député 33
1.4.3. La relation entre le service public et le pouvoir public 36
1.4.3.1. La fonction régalienne 37
1.4.3.2. La compétence de l'administration publique 37
1.4.4. Le service public et le bien public 39
1.4.4.1. Le caractère lucratif 40
1.4.4.2. La non-exclusion 40
1.4.4.3. Le service éducatif béninois 42
a. Les critiques à l'endroit de l'école béninoise 42
b. Les engagements internationaux (OMD) 43
c. La disponibilité des partenaires 44
d. L'évaluation des OMD et les nouvelles orientations internationales 46

1.4.5. La marchandisation ou clientélisme en politique 48
1.4.5.1. La conceptualisation 48
a. La définition 48
b. La manifestation du clientélisme en politique 49
c. Le clientélisme n'est pas la corruption 51
d. Le clientélisme menace-t-il la démocratie ? 52
e. L'efficacité du clientélisme politique 53
f. La contextualisation du clientélisme en politique 55
1.4.6. La marchandisation des activités parlementaires en faveur de l'école 58
CHAPITRE II : LA METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE 60
2.1. La recherche documentaire 60
2.1.1. Revue de littérature 60
2.1.2. Les données secondaires 62
2.2. La recherche quantitative (le questionnaire) 63
2.2.1. La conception du questionnaire 63
2.2.2. Mise en forme du questionnaire 66
2.2.3. La présentation du questionnaire 68
2.2.3.1. Structuration du questionnaire 68
2.2.3.2. Introduction et les connecteurs pour articulation 69
2.2.4. Validité du projet de questionnaire 70
2.2.4.1. Tester le questionnaire 70
2.2.4.2. La rédaction définitive du questionnaire 70
2.3. La recherche qualitative 73
2.3.1. Les techniques et outils de collecte des données 73
2.3.1.1. l'observation 73
2.3.1.2. l'entretien 74
2.3.4. Le déroulement pratique de la recherche qualitative 81
2.3.4.1. Le déroulement de l'entretien 81
a. La prise de contact avec les enquêtés 81
b. L'échange entre le chercheur et l'enquêté 82
2.3.4.2. Le déroulement de l'observation 83
2.4. L'échantillonnage 86
2.4.1. Le personnel administratif 86

2.4.2. Les députés 90
2.4.3. Les acteurs sociaux 90
2.5. Le dépouillement et le traitement des questionnaires 93
2.5.1. La technique de dépouillement du questionnaire 93
2.5.2. La pratique du dépouillement manuel 94
2.5.3. Traitement des données 95
a. Tri à plat 95
b. Tri croisé 96
2.5.4. L'exploitation des résultats (l'analyse et commentaires des résultats) 96
2.5.5. Le traitement des données qualitatives 97
a. La première étape 97
b. La deuxième étape 98
c. La troisième étape 100
CHAPITRE III : LE CHAMP D'INVESTIGATION ET LE CADRE ANALYTIQUE 101
3.1. La généralité sur les pratiques politiques au Bénin 101
3.1.1. La pratique législative et élective au Bénin 101
3.1.1.1. L'expérience législative et élective entre 1945 et 1947 101
3.1.1.2. Les pratiques politiques et électorales entre 1948-1952 102
3.1.1.3. Les manœuvres politiques et électorales entre 1953 et 1957 103
3.1.1.4. La stabilité des alliances politiques entre 1958-1960 104
3.1.1.5. L'activisme politique de l'indépendance à la Conférence des Forces Vives de la Nation……..... 105
3.1.1.6. Du passage à la démocratie : une transition pacifique 107
3.1.1.7. La République du Bénin au lendemain de la Conférence des Forces Vives de la Nation……..... 108
3.1.2. Les caractéristiques de la gouvernance démocratique au Bénin 110
3.1.2.1. La politisation de l'administration 110
3.1.2.2. Les affaires et la démocratie au Bénin 114
3.2. Le cadre physique de la recherche 115
3.2.1. La présentation géographique du parlement 115
3.2.2. L'évolution de la pratique parlementaire 118
3.2.3. L'implication de la décentralisation 119
3.3. Quelques théories d'analyse 123
3.3.1. la théorie écologique 123

3.3.2. le « vote sur enjeu » 124
3.4. La théorie et le modèle d'analyse : la théorie des attentes de Vroom (1964) 126
3.4.2. Les acteurs 126
3.4.3. L'environnement 127
3.4.4. Les capitaux 129
3.4.5. Les convictions 131
3.5. Les difficultés rencontrées 132
3.5.2. Les difficultés administratives 132
3.5.3. Les difficultés d'ordre conceptuel et communicationnel 133
3.5.4. Les difficultés politiques 134
Conclusion partielle 136
DEUXIEME PARTIE : PRESENTATION, L'ANALYSE DES DONNEES DU TERRAIN ET DISCUSSION DES RESULTATS 137
Introduction partielle 138
CHAPITRE IV : LES ACTIVITES LEGISLATIVES EN FAVEUR DE L'ECOLE BENINOISE DE LA 1ERE A LA 4EME LEGISLATURE 139
4.1. L'apport législatif dans le service éducatif béninois 139
4.1.1. La catégorisation des lois votées au profit de l'éducation 139
4.1.2. Le cadre d'intervention des lois 140
4.1.3. L'évolution des amendements au parlement de 1991 à 2007 142
4.2. Le contrôle parlementaire de la gestion du service éducatif 143
4.2.1. La lecture politique du contrôle parlementaire 144
4.2.2. Les principes fondamentaux du service public dans le contrôle parlementaire 146
4.3. L'efficacité des activités parlementaires dans le secteur de l'éducation 150
4.3.1. Le rôle du parlement dans la mobilisation des ressources publiques 150
4.3.2. La représentation sociale des accords et conventions ratifiés 152
4.3.3. La représentation sociale des lois votées en faveur de l'éducation 153
4.4. Les facteurs sociogéographiques de la perception du rôle du parlement 155
4.4.1. La lecture géographique de la représentation sociale 155
4.4.2. Le facteur âge et la représentation sociale des activités parlementaires 158
4.4.3. Les facteurs genre et niveau d'instruction de la représentation sociale 160
4.5. L'état des lieux de la réalité de l'école béninoise 162
4.5.1. L'évolution de la réussite au BAC de 1997 à 2002 et son impact sur la capacité d'accueil de l'UAC 162

4.5.2. La gestion du personnel enseignant face l'évolution des statistiques d'étudiants à l'UAC……. 165
4.5.3. La gestion de la retraite des Enseignants à l'UAC 166
4.6. L'environnement politique international 169
4.6.1. L'adoption des OMD 169
4.6.2. Les rapports sur le système éducatif 170
4.6.3. Le rapport d'évaluations des OMD 172
CHAPITRE V : LES ACTIVITES EXTRA-PARLEMENTAIRES DU DEPUTE EN FAVEUR DE L'ECOLE BENINOISE 174
5.1. Le courtage des parlementaires en faveur de l'école 174
5.2. L'assistance directe en faveur de l'école 179
5.3. L'état des lieux et intervention du député en faveur de l'école béninoise 182
5.3.1. Les infrastructures de fortune dans les écoles béninoises 183
5.3.2. Les interventions du député dans les secteurs primaire et secondaire 185
5.3.3. Les députés à la quête des projets 189
5.4. L'accessibilité des activités parlementaires 193
5.4.1. Les moyens usuels 193
5.4.2. Les moyens relais 202
CHAPITRE VI : L'ENVIRONNEMENT POLITICO-INSTITUTIONNEL D'EXERCICE DU POUVOIR LEGISLATIF 209
6.1. L'environnement institutionnel 209
6.1.1. La configuration de l'environnement institutionnel 209
6.1.2. La monopolisation de la presse 211
6.1.3. Le dualisme « abstrait » et « réel » 214
6.1.4. La cour constitutionnelle : un juge impartial ? 216
6.2. L'environnement politique 221
6.2.1. Le code (ou système) électoral 221
a) La définition 221
b) Les objectifs des systèmes électoraux 223
c) La représentation Proportionnelle par circonscription 225
d) La perception sociale de la représentation proportionnelle 228
e) L'impact du code électoral sur la participation du parlement à l'école 231
6.2.2. Le code électoral béninois : entre atout et menace des activités parlementaires ! 234

6.3. Les implications sociales de l'environnement politico-institutionnel 236
6.3.1. La médiation 236
6.3.2. L'autorité 241
6.3.3. Le leader d'opinion 242
6.3.4. Le porte-parole ou le « porte-voix » 243
6.4. Les implications de l'environnement politico-institutionnel sur le système éducatif béninois 245
6.4.1. L'inadéquation des réformes avec le cadre socioculturel béninois 245
a. L'unité nationale et l'école béninoise 246
b. Les Technologies de l'Information et de la Communication 248
c. L'introduction des langues nationales dans le système éducatif 250
6.4.2. La pérennisation des crises en milieu scolaire 252
a. La passivité du parlement face aux grèves en milieu scolaire 252
b. La gestion du personnel enseignant 255
Conclusion partielle 257
CONCLUSION GENERALE 258
LES REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES 261
ANNEXES 271
1. TABLEAU RECAPITULATIF 271
2. QUESTIONNAIRE N° 1 273
3. QUESTIONNAIRE N°2 282
4. GUIDE D'ENTRETIEN 288
5. GUIDE DE L'OBSERVATION 289
6. LA LISTE DES GRAPHIQUES 291
7. LA LISTE DES TABLEAUX 293
8. LA LISTE DES ENCADRES 294
9. LA LISTE DES IMAGES 295