



Société Béninoise de
Philosophie (So . Bé . Phie)

Revue Béninoise de Philosophie et de Sciences Humaines



N° 01-2016

LA SOCIETE BENINOISE DE PHILOSOPHIE

**REVUE BENINOISE DE PHILOSOPHIE
ET DES SCIENCES HUMAINES**

N°01-2016

**REVUE BÉNOISE DE PHILOSOPHIE
ET DES SCIENCES HUMAINES**

DIRECTEUR DE PUBLICATION

Vincent AYENA, M. C. (BENIN)

COMITE SCIENTIFIQUE ET DE LECTURE

Pr. Paulin J. HOUNTONDI (BENIN) ; **Pr. Albert NOUHOAYI** (BENIN) ; **Pr. Thiémélé Ramsès BOA** (CÔTE-D'IVOIRE) ; **Pr. Aloyse N'DIAYE** (SENEGAL) ; **Pr. Albert TINGBE AZALOU** (BENIN) **Pr. Christophe S. HOUSSOU**, (BENIN) ; **Pr. Maxime DA CRUZ**, (BENIN) ; **Pr. Paulin HOUNSOUNON-TOLIN**, (BENIN) ; **Pr. Pierre NAKOULIMA** (BURKINA-FASO) ; **Rogatien TOSSOU** (BENIN) ; **Ariane DJOSSOU SEGLA M. C.**, (BENIN) ; **Gervais KISSEZOUNON M. C.**, (BENIN) ; **Eustache R. K. ADANHOUNME M. C.**, (BENIN) ; **Rogatien SEGLA M. C.**, (BENIN)

SECRETAIRE DE REDACTION :

Dr Désiré MEDEGNON

CONTACT :

Revue de Philosophie et de Sciences Humaines
Société Béninoise de Philosophie
01 BP : 896 Cotonou (Bénin)
Téléphones : 67 10 19 94/95 56 03 38/ 96 64 57 79
E. mail : demedesirs@gmail.com/fokounde@yahoo.fr

©So.Bé.Phie, Cotonou, Juin 2016

N° 01-2016, ISSN : 1840-8524

Tous droits réservés

SOMMAIRE

Editorial	5
KANT ET LA PUISSANCE DE L'INFINITUDE	7
Kléber BONON	
DU BON USAGE DE " L'ANARCHISME THÉORIQUE"	23
Désiré MEDEGNON	
SYSTEME D'ACTION CONCRET ET JEUX D'ACTEURS SUR L'AXE ROUTIER COTONOU-LOME	39
Raymond B. AHOUANDJINOU et Koami GOUTON	
POURQUOI CONTESTER EN REPUBLIQUE ?	59
Dègbédji Gad-Abel DIDEH	
LA SOCIALISATION A L'EPREUVE DE LA TECHNOSCIENCE	75
Jacques Epiphane Bio GUERRA	
LE DROIT ET LES NOTIONS MORALES : QUAND LA JURIDISATION HANDICAPE.....	91
Yaovi Mathieu ACCROMBESSI	
JEAN-PAUL SARTRE : DE LA MAUVAISE FOI A LA RESPONSABILITE DU POUR-SOI	107
Béatrice Afiavi AGBO	
LA THEORIE DE LA NATURE HUMAINE "A-SEXUEE" : LE REGARD DE SOCRATE	119
Dr Ariane DJOSSOU SEGLA	
ACTION SOCIALE ET CONSTRUCTION DE L'ETAT : ELEMENTS POUR UNE REAPPROPRIATION DU SOCIAL DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES AU BENIN	137
Patrick HINNOU	
LA RIPOSTE DES ACTEURS ETATIQUES ET LOCAUX A LA MENACE DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES AU BENIN	155
Timothée Codjo TOGBE, Vignon D. BEDIE, Bell'Aube HOUINATO, Abou-Bakari IMOROU	
LA POLYANDRIE: FAIT CULTUREL OU CHOIX EXISTENTIEL ?	175
Adolé Félicité AKUESON	
L'OUVERT, PRETEXTE A L'IMPOSITION DE LA DEMOCRATIE ET A LA PROMOTION DE L'IMPERIALISME OCCIDENTAL	191
Francis Maxime OKOUNDE	

LA PROCRÉATION EN AFRIQUE : ASPECTS SCIENTIFICO- MYSTIQUES ET DÉFIS	205
Thomas H. EDEA	
INOBJECTIVABLE ETRE HUMAIN : LECTURE DES « CERTITUDES NEGATIVES » DE JEAN-LUC MARION	223
TECHOU ROLAND	
DE L'IDEE D'UNE CRISE DES THEORIES DE LA JUSTICE SOCIALE : ETUDE CROISEE DES PENSEES DE SEN ET DE RAWLS	237
Ahmed Alladé MAMADOU	

EDITORIAL

La *Revue Béninoise de Philosophie et de Sciences Humaines* est la revue de la Société Béninoise de Philosophie (So. Bé. Phie.) dont le premier numéro vient de paraître. Dans ses dispositions statutaires, la Société s'est définie comme une association apolitique dont l'un des objectifs est de promouvoir l'enseignement et la recherche en philosophie. Pour ce faire, elle dispose deux supports : un bulletin, le *Bulletin Pédagogique de Philosophie*, consacré à diverses épreuves de philosophie destinées principalement aux apprenants de l'enseignement secondaire, et une revue. Autrefois publiée sous le titre de *Revue de l'Enseignement et de de la recherche Philosophiques*, celle-ci paraît désormais sous l'appellation de *Revue Béninoise de Philosophie et de Sciences Humaines*, pour être en conformité avec les dispositions statutaires de la Société Béninoise de Philosophie. Essentiellement consacrée aux activités de recherche en philosophie et en sciences humaines, la revue est aussi attentive aux productions en pédagogie et en sciences sociales pour manifester l'esprit d'ouverture qui caractérise la philosophie.

Il ne peut en être autrement. Nous sommes à l'ère de la pensée éclatée, où il n'est plus théoriquement et scientifiquement intéressant d'enfermer le monde dans le moule unique d'une discipline, d'une théorie. En bref, l'esprit est à l'ouverture, à la complexité, à la pluridisciplinarité, à l'interdisciplinarité, à la synthèse. Et la revue de la Société Béninoise de Philosophie entend bien refléter cet esprit, l'esprit même des temps modernes où nous sommes submergés par un flot incessant d'études, de recherches, par une succession de paradigmes et de théories auxquels aucune production scientifique ne peut rester indifférente.

Le Directeur de publication

**ACTION SOCIALE ET CONSTRUCTION DE L'ETAT : ELEMENTS
POUR UNE REAPPROPRIATION DU SOCIAL DANS LES
POLITIQUES PUBLIQUES AU BENIN**

Par Patrick HINNOU

*Université d'Abomey-Calavi, FASHS, Département de sociologie
hinson84@yahoo.fr ; patrick.hinnou@flash.uac.bj*

Résumé

Les politiques de développement participent de la construction de l'Etat. Dès lors, le mandat quinquennal d'un président est porté par un Programme d'action qui accorde ou non une importance aux mesures sociales au profit des citoyens soumis à la rareté matérielle et financière. Ce papier, qui évoque le comportement du politique au Bénin, compare les politiques publiques de deux mandats successifs (2006-2011 ; 2011-2016) d'un même chef d'Etat et celles du quinquennat de l'alternance (2016-2021). En référence au paradigme du clientélisme et du populisme, il analyse les perceptions sur la fabrique du social dans lesdites politiques publiques en démocratie libérale malgré la fin de l'Etat-providence. Cette sociologie politique de l'action publique éclaire l'interaction entre les concepteurs et leurs bénéficiaires, puis met en perspective la reconstruction de la légitimité politique autour de l'action sociale qui a vocation d'autonomiser les citoyens.

Mots-clés : Politiques publiques, fabrique du social, Etat-providence, démocratie libérale, Bénin, clientélisme.

Abstract

Development policies play a part in the building-up of a state. Thus, a five-year mandate of a head of state is geared up by a planning which grants or not an importance to social measures in the benefit of citizens who are submitted to a material and financial scarcity. This research paper which focuses on politicians behavior in Benin, aims to compare public policies of two successive mandates (2006-2011; 2011-2016) of the same head of state and the ones of a five-year alternance mandate (2016-2021). Referring to the paradigm of clientelism and populism, this article analyses the social-based frameworks of those public policies in a liberal democracy despite

the end of a welfare state. On the one hand, this political sociology oriented to public endeavor sheds light on the inter-relation between policy-makers and their beneficiaries, and on the other, it projects the construction of political legitimacy around social action that aims at rendering citizens autonomous.

Keywords : Public policies, social framework, welfare state, liberal democracy, Benin, clientelism.

Introduction

Au nom de l'alternance au sommet de l'Etat, la septième élection présidentielle de l'ère du Renouveau démocratique au Bénin a porté Patrice Talon aux affaires. Élu sur la base des réformes prônées pendant la campagne électorale, ce dernier, au lendemain de sa prise de fonction le 6 avril 2017, forme un gouvernement dont le Programme d'action ne sera rendu public qu'au terme d'une année d'exercice du pouvoir politique. Si le régime a essuyé des critiques pour le retard mis à préparer et à publier ce document stratégique devant retracer les politiques publiques envisagées pour un mandat quinquennal déjà égrené à un cinquième du temps imparti, il faut s'attendre à bien d'autres remous qui participent de « la fabrique de l'opinion » (Blondiaux, 1998). L'interaction entre les concepteurs des dites politiques publiques et les bénéficiaires, en d'autres termes entre les acteurs d'en haut « *grassroots politics* » (Barrows, 1976) et ceux d'en bas « *local level politics* » (Swartz, 1968) soumet ces derniers à l'épreuve de « vertige » (Geschiere, 1990 : 155-160) qui les pousse à déplorer la faible importance que le Programme d'action du gouvernement (PAG) accorde au social. Les mesures sociales étant entendues, d'une manière ou d'une autre, comme une assistance aux citoyens soumis aux affres de la « rareté matérielle » (Mbembé, 1996) et financière. Ces récriminations prennent pour référent le programme d'action du régime précédent qui, bénéficiant de deux mandatures successives (2006-2011 ; 2011-2016), a fait du social sa cheville ouvrière, quand bien même il est encore difficile de parier sur l'objectivité de son action érigée par certains citoyens au rang du « clientélisme politique » (Médard, 2000 : 75-87) et du populisme.

Loin de prendre fait et cause pour l'une ou l'autre des deux camps, le présent papier entend regarder de très près les enjeux de la fabrique du social, en lien avec ses « toiles de signification » (C. Geertz, 1973), dans

une démocratie libérale où « la misère sociale » (P. Bourdieu, 1993) devient ambiante.

La principale question de recherche s'énonce en ces termes : Comment les gouvernants d'un régime de démocratie libérale comme celui du Bénin peuvent-ils, sans éprouver leur légitimité politique, prévoir de faire du social à travers les politiques publiques qu'ils conçoivent malgré la fin de l'Etat-providence ? Une seconde question reste liée à la première : Comment intégrer des mesures sociales, manifestation vivante de la solidarité, à un programme de gouvernance sans être obligé d'en faire un outil de clientélisme, ni de promouvoir l'assistanat qui encouragerait le « *free-rider* » (Olson, 1987) ?

En partant de l'hypothèse que la fin de l'Etat-providence n'implique pas la fin du social dans les démocraties libérales, cette recherche, qui tient compte des tensions et conflits latents ou ouverts nés de la « collision des intérêts » (Bourdieu, 1993 : 15), vise à reconstruire la légitimité politique autour de la fabrique du social qui autonomise les citoyens. Cette analyse, en priorisant le profil sociologique des acteurs (Lahire, 2002 ; Fillieule, 2005) à travers le prisme du social en lien avec les politiques publiques, accorde une importance aux réformes orientées aussi bien vers l'élaboration, l'appropriation et la mise en œuvre desdites politiques de développement que vers les mécanismes inclusifs de contrôle.

1. Approche méthodologique

La présente recherche est d'abord et avant tout un papier de fond qui se veut être une sociologie politique de l'action publique en mettant en relief l'intervention stratégique et cognitive des acteurs tout comme leurs mécanismes d'interaction (Strauss, 1993). C'est dans cet ordre d'idées qu'il sera évoqué, à l'instar de Hassenteufel (2008), le paradigme corporatiste, pour montrer le poids et l'utilité des *lobbies* dans l'énonciation de l'action publique. L'analyse décisionnelle sera alors nécessaire pour cerner les mobiles des décisions des gouvernants, dans la mesure où en faisant croire à l'opinion publique qu'ils sont uniquement animés par le souci du devoir accompli ou de la responsabilité assumée, leurs décisions trahissent les choix rationnels et les calculs politiques (Crozier et Friedberg, 1977) dont ils n'arrivent pas à se départir pour construire ou conserver leur légitimité. Toutes ces considérations méthodologiques feront allusion à certains axes de la méthode d'analyse du contenu des politiques publiques (Collins, 2005 : 192-196) même si la

réflexion de cet auteur concerne le domaine spécifique de la santé publique.

La nature de cette recherche est qualitative, avec la particularité qu'elle se contente de décrypter les données de la littérature grise disponibles ces dix dernières années d'une part, et d'interpréter quelques *corpus* obtenus çà et là à partir de l'observation de la vie sociopolitique du pays d'autre part. Une telle réflexion entend néanmoins, et ce en s'appropriant les schèmes du « raisonnement sociologique » (Passeron, 2006), jeter les bases empiriques de la fabrique du social²⁹ dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques de développement, avec à la clé un mécanisme inclusif de contrôle qui offre une possibilité de dialogue aux différents acteurs en interaction.

1. Énonciation du social à travers l'histoire politique

L'énonciation du social à travers le prisme de l'histoire politique s'intéresse aux conditions d'avènement de l'Etat-providence (*Wohlfahrtsstaat* en allemand signifiant l'Etat du bien-être), lequel consacre l'invention du social. Même si cet Etat a échoué plus tard sur le sol mouvant de l'expérience pratique de l'égalité des chances, il paraît encore difficile de mettre sous boisseau la pertinence du volet social dont les contours peuvent être toilettés.

2.1. Invention de l'Etat-providence, invention du social

Les principes directeurs des politiques sociales de l'Etat-providence sont intervenus à la fin du XIXe siècle. Cet Etat, qui vise le « bien-être » (*Wohlfahrt*), assure aide et soutien financiers et matériels aux citoyens en détresse ou soumis aux affres des sociétés marchandes. Un tel Etat reconnaît aux syndicats l'importance de leur rôle dans les négociations entre les capitalistes et la force de travail, ce qui permet de contenir les conflits sociaux. L'Etat-providence est la manifestation d'un compromis social entre la citoyenneté démocratique et l'économie marchande et repose sur un secteur social professionnalisé qui intègre le modèle de l'assurance ou du service public.

La construction de l'Etat-providence dépend moins de l'appareil d'Etat que de la société civile (associations privées, mutuelles, etc.). Ce n'est

²⁹ Une création qui s'est mise sur les traces de Loïc Blondiaux (1998) qui parle de « la fabrique de l'opinion ».

que par la suite que l'appareil d'Etat s'est résolu à un compromis social à travers l'assurance, le service public, la profession. Avec l'affrontement des classes, un *modus vivendi* a été trouvé pour tenter de réguler une société fondée sur des inégalités et les besoins de citoyenneté exprimés par les groupes dominés. L'assurance, un des socles de l'Etat-providence, incarne la solidarité qui fait reposer le droit social sur le risque plutôt que sur la faute et la responsabilité. L'assurance s'aligne sur une vision réparatrice et compensatoire. Quant au service public qui en est la seconde béquille, il s'assimile au devoir de solidarité dans les domaines de l'éducation et de la santé (école, hôpitaux) où la professionnalisation revêt une importance de premier ordre.

Au total, l'Etat-providence s'est intéressé à la « production des hommes » en insistant sur l'idéologie de l'égalité des chances fondée sur la fourniture des services ou des revenus de transfert. Au fil des temps, cette idéologie prônant l'égalité des chances s'est écumée à la dure réalité de l'expérience pratique, surtout avec la rareté des ressources financières mobilisées ou mobilisables par ledit Etat-providence.

2.2. Fin de l'Etat-providence, survivance du social

Conçu pour garantir la couverture des secteurs sociaux et l'égalité des chances, l'Etat-providence a été « victime de son propre succès » (Logue, 1979 : 69-87). En effet, vers la fin des années 1970, la réponse apportée à la sécurité a généré des revendications toujours nouvelles. Alors que la production économique devient stagnante et que l'Etat éprouve d'énormes difficultés à maintenir la pression fiscale. C'est ce qui amène O'Connors (1973) à voir en la crise de l'Etat-providence une crise essentiellement financière de l'Etat. Avec la crise économique, les tensions sociales se multiplient, la demande de l'Etat s'accroît pendant que s'amenuisent les chances de la satisfaire. Au sujet de cette crise historique, Offe, s'inspirant de « l'offensive de la droite », évoque les contradictions de l'Etat-providence en ces termes :

L'appareil d'Etat impose au capital une charge d'impôts et de règlements administratifs qui constituent une entrave à l'envie d'investir. Deuxièmement, l'Etat-providence accorde ou reconnaît aux travailleurs et aux syndicats à la fois des prétentions légitimes, des droits et des positions de force collectives qui sont une entrave à l'envie de travailler [...] (Offe, 1997 : 82-83).

En relayant la critique de la gauche socialiste, le même auteur souligne que l'État-providence n'a pu supprimer les causes des maladies du travail, le chômage, l'emprise du marché immobilier capitaliste sur le tissu urbain. Il n'a fait que compenser, et ce dans une certaine mesure, les conséquences desdits phénomènes par les services de santé, la sécurité sociale, les subventions du logement, l'assurance-chômage, etc. L'État-providence cesse donc d'être « la réponse la plus prometteuse et la plus durable aux problèmes d'organisation sociopolitique des économies capitalistes avancées » (Ibid. : 92). Toutefois, « la crise de l'État-providence » (Rosanvallon, 1981) qui a proclamé sa fin ne signifie nullement l'abandon du volet social, surtout dans le nouveau contexte de démocratie libérale ou de l'adoption d'une économie de marché. Dans la démocratie béninoise, on observe une certaine concurrence des acteurs autour des actions sociales.

3. Profil sociologique des acteurs en démocratie béninoise

L'engouement pour la « logothérapie » ou thérapie par le discours (Eboussi-Boulanga, 1993 : 147 et suiv.) ne s'est pas arrêté à la conférence des forces vives de la nation de février 1990. Il s'est prolongé sous bien d'autres formes, avec la liberté d'association retrouvée. Dans le nouveau contexte de démocratie et de l'État de droit, des acteurs aussi divers que variés ont investi le champ du social.

Il est besoin de s'intéresser d'abord aux initiatives des groupes stratégiques apolitiques (ONG, associations de développement, syndicats, partenaires institutionnels), lesquelles initiatives semblent attester de la pertinence des actions sociales, surtout dans un État confronté à de nombreux défis. L'analyse s'étend aux acteurs politiques concurrents, selon que ceux-ci veulent conserver ou conquérir le pouvoir d'État.

3.1. Groupes stratégiques apolitiques dans le champ du « social »

Tel qu'annoncé plus haut, l'étendard du social est de loin l'apanage des élus politiques. Au Bénin, la crise économique et les mouvements sociaux (1985-1989) qui ont sonné le glas du régime marxiste-léniniste à travers l'organisation de la conférence nationale des forces vives de février 1990 a permis d'amorcer la transition démocratique où vont émerger de nouveaux acteurs au service du social. Parce que la faillite du régime marxiste-léniniste est due à la mauvaise gestion et à la corruption, ce qui amène Banégas à parler de « laxisme-béniniste » (Banégas, 2003 : 65), les partenaires au développement ont décidé de ne plus faire confiance aux

gouvernants et ont préféré accorder une aide directe aux populations à la base en faisant transiter leurs ressources par des ONG et autres associations locales de développement.

Ces « [...] composantes de la société civile s'illustrent [...] par des actions à caractère social qu'elles mènent et qui constituent des œuvres d'utilité publique » (Hinnou, 2014 : 309). C'est ainsi que plusieurs projets de développement au profit des communautés à la base ont vu le jour. La lisibilité de cette aide directe prend diverses formes : construction des infrastructures sociocommunautaires, assistance financière pour activités génératrices de revenus, construction de forages, des pistes, parrainage d'enfants et bien d'autres soutiens financiers et matériels aux citoyens en situation d'indigence, de mendicité ou de pauvreté à l'échelon local, voire villageois. Dans cet univers marqué par une forte demande des besoins sociaux, certaines ONG et associations locales se sont positionnées en « courtiers en développement » (Olivier de Sardan et Bierschenk, 1993 : 71-76). Jouissant d'une crédibilité auprès des partenaires au développement, elles n'ont pas hésité à détourner une partie de la rente développementaliste captée. Mieux, en considérant les partenaires au développement comme « une ressource extérieure de légitimation » (Bayart, 2009 : 27-44), ces organisations locales ont profité du pluralisme associatif adopté à la conférence nationale pour se multiplier³⁰. C'est dans ce sens que « la multiplication des associations [peut être perçue] comme [une] stratégie de diversification des voies d'accès aux ressources de la coopération au développement » (Blundo, 1998 : 17). En faisant le social, les associations accroissent leur capital social qu'elles réinvestissent parfois dans le champ politique. De façon empirique, leurs interventions dans du social viennent quelque peu suppléer l'Etat qui a du mal à combler seul un vide dont la profondeur peut bien résister à l'usure du temps.

De même, les acteurs syndicaux, qui ont joué un rôle non négligeable dans les mouvements de revendication de la démocratie (Gbado, 1991 : 32-78 ; Noudjenoumè, 1999 : 100) ont, eux aussi, connu une « explosion numérique ».

Outre les grèves, des organisations syndicales étendent leurs actions au volet social. Avec l'appui des partenaires, elles accordent une oreille

³⁰ Le lecteur peut poursuivre la recherche en se rapportant à l'« explosion numérique » des associations de la société civile telle qu'analysée au Ghana par Toulabor (2005 : 68-95).

attentive à la condition d'existence des masses ouvrières en initiant des projets, qui de formation, qui de construction d'infrastructures sociocommunitaires, qui encore d'accompagnement technique. Même si les syndicats ne parviennent pas toujours à faire « obstacle à la pesanteur étatique » (Bayart, 1983 : 104), leur intérêt pour le volet social ainsi que leurs revendications pour la justice et l'équité pour tous les citoyens montrent qu'ils constituent des acteurs non négligeables dans le champ du social.

3.2. Acteurs politiques concurrents

Les acteurs politiques censés relever des partis ont un double rôle d'animation de la vie politique et de conquête du pouvoir. Dans l'arène nationale et locale de la concurrence politique, les stratégies peuvent varier selon que les uns exercent déjà le pouvoir d'Etat (l'Exécutif) ou que les autres sont contraints de jouer les opposants en attendant de prendre le contrôle de la gestion des affaires publiques. C'est par le truchement du dualisme Mouvement-Opposition (gouvernementales ou parlementaires) que peuvent être interprétés les comportements des acteurs concurrents face à la demande du social.

3.2.1. Prétexte du social et actions populistes de l'Exécutif

Intégrer le volet social aux politiques publiques ou programmes d'action du gouvernement est d'une plausibilité certaine vu la pauvreté ambiante qui assomme de nombreux citoyens des zones rurales, périurbaines et urbaines. Si ce défi appelé de tous les vœux par des citoyens est encore entier pour le PAG de la mandature présidentielle

2016-2021 qui lui en a accordé peu d'espace selon certains entretiens sommaires, il convient de rappeler que l'intégration des actions sociales ne suffit pas. Il faut bien, en plus, que les acteurs chargés d'assurer la mise en œuvre de ce PAG n'en fassent pas un usage politicien. Pendant les dix ans, soit deux mandats quinquennaux (2006-2011 et 2011-2016) de gestion du pouvoir exécutif, bien des mesures sociales ont été prises dans le but officiel de diminuer le niveau de pauvreté des citoyens. C'est « la résolution de l'asymétrie d'information » (Hinnou, 2014) qui peut expliquer les nombreuses attentes exprimées au sujet du PAG 2016-2021. Autrement dit, parce que les citoyens ont vu le régime précédent multiplier des actions sociales, ils pensent par analogie que le régime ayant succédé à celui-là est capable de prévoir la même chose, sinon encore plus.

En tentant un état des lieux sommaire, on peut enregistrer bien des actions à reverser au dossier du social. Dans le domaine de l'éducation, les mesures concernent la gratuité de l'enseignement primaire pour tous, l'exonération des frais de scolarité au profit des filles dans les lycées et collèges, la gratuité de l'enseignement supérieur³¹. Sur le plan sanitaire, on a observé la généralisation de la gratuité de la césarienne, la réduction des frais permettant de bénéficier du système d'assurance-maladie (RAMU³²). Les microcrédits aux plus pauvres, un programme d'octroi d'un crédit de 30 000fcfa augmenté plus tard à 50 000fcfa, ont permis à chaque femme bénéficiaire d'entreprendre des activités génératrices de revenus.

Concernant l'emploi public, une série de mesures sociales ont été prises : reversement des agents communautaires dans la fonction publique, revue des primes et indemnités pour les fonctionnaires de l'Etat. Ces mesures ont contribué à faire flamber la masse salariale qui est passée de 135 milliards en 2016 à 335 milliards en 2016, soit un taux d'augmentation de 48% des recettes fiscales, alors que les normes de l'UEMOA recommandent 35%. En attendant qu'une recherche vienne révéler les impacts positifs de la floraison de ces mesures sociales sur les populations cibles au cours des deux mandatures de référence, le sociologue politique ou le politiste peut bien sûr se permettre d'analyser les faits observés. Passe encore que certaines de ces décisions servant la cause du social n'aient pas toujours été bien mûries, mais elles ont servi des bénéficiaires choisis, dans bien des cas, parmi des partisans ou clients.

L'un dans l'autre, il s'est développé parfois une quasi-permanence de « l'agir du social » au service à la fois du populisme et du clientélisme. La quasi-permanence de « l'agir du social » est entreprise par certaines élites du pouvoir exécutif constamment présentes sur le terrain, c'est-à-dire dans les milieux urbains et villageois, en train de se faire remercier pour une action sociale ou un don dont le financement est généralement imputable au budget national. En prenant prétexte du social pour servir des intérêts partisans avec en toile de fond la conservation du pouvoir ou le renouvellement du mandat, ces élites du pouvoir exécutif doivent compter avec les actions et discours concurrentiels des membres de l'opposition gouvernementale qui cherchent aussi à les challenger pour prendre leur place.

³¹ Cette mesure n'a pu être expérimentée que pendant une année académique environ, tant le gouvernement s'est rendu compte du caractère intenable d'une telle décision.

³² Régime d'Assurance Maladie Universel.

3.2.2. Perceptions et actions de l'opposition

L'action appelant la réaction, les membres de l'opposition gouvernementale qui aspirent eux aussi au pouvoir n'ont pas tari de contre-stratégies de légitimation. D'abord ils ont tiré la sonnette d'alarme pour déconstruire les discours « émiques » (Olivier de Sardan, 1998 : 151-166) officiels proférés par les acteurs de l'Exécutif, en vue de justifier cette mise en scène du social. Pour ne pas susciter la colère des citoyens bénéficiaires, ces opposants ne s'en prennent pas directement à l'esprit de l'action sociale. Ils préfèrent dénoncer « la relation de clientèle » (Médard, 2000 : 75-87) qui entoure certaines mesures sociales. Mais ils savent qu'une opération de charme uniquement basée sur la dénonciation ne pourra être capitalisée à leur profit lors des échéances électorales.

Ils se lancent alors dans la concurrence langagière en faisant des promesses et surtout en tenant un discours amalgamé. Ils savent aussi que le seul discours ne leur permettra pas de se sentir plus proches des citoyens-électeurs. Ainsi, tels de « *big men* » (Sahlins 1963 : 285-303 ; Lentz 1998 : 395-429), des membres de l'opposition parlementaire - et ils ne sont pas les seuls - « font du non prévu un élément de légitimation et d'ascension politiques » (Hinnou, 2014 : 224) en redistribuant leurs ressources dans une logique clientéliste. En construisant, sur fonds propres, écoles, dispensaires, ponts, marchés, puits communautaires, pistes de desserte rurale, aires de jeux, puis en négociant la fourniture de l'eau et de l'électricité dans certaines localités, et en prenant encore l'initiative d'autres actions sociales, des membres de l'opposition pensent mieux se positionner dans l'arène politique, « concurrençant à leur manière le gouvernement et contribuant à réorienter les imaginaires sociaux » (*Ibid.*: 225). Les acteurs politiques sont donc restés divisés pendant une décennie (2006-2016) sur les mécanismes d'application des mesures sociales. Dès avril 2017, le nouveau gouvernement publie un programme (PAG) qui, selon certains enquêtés, a réduit les actions sociales. De plus, il prend quelques mesures antisociales : libération des espaces publics, création de nouvelles taxes (vignette / voitures), toutes choses qui, avec la morosité économique, favorisent « la disqualification sociale » (Paugam, 1991) du contribuable. Les commentaires souhaitent un espace d'émergence des mesures sociales dans le PAG.

4. Enjeu des réformes : nouveau « contrat social » autour des politiques publiques

A l'ère des réformes en contexte de libéralisme économique, l'impasse est presque faite sur le social au profit, semble-t-il, de la nécessité de mettre les fils du pays au travail, alors que les citoyens souhaitent un nouveau « contrat social » autour des politiques publiques.

Deux chantiers sont donc ouverts : la réorientation du PAG vers la fabrique du social fondé sur l'autonomisation des citoyens, et les mécanismes inclusifs de contrôle des actions pour une « négociation de l'Etat au quotidien » (Blundo, 2001 : 75-90).

4.1. Elaboration, vulgarisation et appropriation

Concédonc à certains auteurs que « la conduite des affaires publiques est une entreprise de grande envergure » (Edwards III et Sharkansky, 1981 : 15). L'esprit affiché dans la réforme à travers le programme d'action du gouvernement est de se départir définitivement de l'Etat-providence. La démarche d'élaboration dudit programme laisse penser à une identification des problèmes, à la définition des objectifs ainsi que des priorités avec un chronogramme précis. Mais ses acteurs n'ignorent pas qu'une politique publique ne vaut que lorsqu'elle est conforme aux vœux de l'opinion publique. L'enjeu est de prêter une oreille attentive à la volonté du peuple sans pour autant se dédire ni s'écarter de la dynamique à imprimer à la gestion des affaires publiques. A cet effet, il convient par exemple d'évoquer la « théorie de l'agir communicationnel » (Habermas, 1987) selon laquelle le cadre d'une expérience démocratique par le bas favorise l'implication de toutes les composantes de la société pour faire émerger des consensus. Le dialogue de sourds qui s'est engagé repose beaucoup plus sur le défaut de communication autour de la nouvelle orientation politique et sur la précipitation dans l'exécution des décisions impopulaires que sur l'insuffisance des mesures sociales. Au-delà même du fait que le PAG peut être « rediscuté », les bénéficiaires espèrent sa vulgarisation en vue de son appropriation.

De façon réaliste, ils n'ignorent pas non plus que des contraintes à la fois économiques et politiques pèsent sur la prise de décision :

Les responsables de l'élaboration des politiques se heurtent non seulement à la difficulté de s'appuyer sur l'opinion publique ou sur des critères rationnels, mais aussi à l'action des hommes politiques, à l'héritage

du passé, à la nature de l'organisation gouvernementale et à des considérations économiques » (Edwards III et Sharkansky, 1981 : 22).

Dans tous les cas, les citoyens espèrent l'allègement de leurs souffrances, la réduction de leur pauvreté. Que les gouvernants procèdent à la révision du contenu du PAG ou non, ce qui compte, c'est l'espoir du bien-être social pendant sa mise en œuvre.

4.2. Mise en œuvre et mécanisme inclusif de contrôle

Les regards sont désormais tournés vers la mise en œuvre du programme. Mais « en ce monde, tout se ligue contre l'action nouvelle, car le seul fait de la déclencher nécessite beaucoup d'efforts. Il est même étonnant que les nouveaux programmes réussissent à démarrer » (Pressman et Wildavsky, 1973 : 109). Pour certains acteurs politiques et sociaux rencontrés au détour d'un entretien assez sommaire, les récriminations ne sauraient maintenir les dirigeants dans la passivité s'ils veulent changer de paradigme.

La nouvelle fabrique du social peut se faire avec une lecture analytique de l'auteur qui distingue « le social régulateur, le social protecteur, le social redistributif et le social de capacitation » (Rosanvallon, 1981). Loin de viser une redistribution systématique des ressources de l'Etat, elle peut d'abord incarner l'amélioration de la gouvernance. Celle-ci pourra directement impacter l'amélioration de l'environnement des affaires, de façon à attirer les investisseurs créateurs de l'emploi. Plus le nombre d'emplois s'accroît, plus nombreux sont les citoyens susceptibles de s'affranchir de la pauvreté. L'essentiel étant de veiller au « social régulateur » en veillant au droit du travail, ainsi qu'au « social protecteur » qui souligne la dignité des personnes et les droits fondamentaux. Le PAG qui ferait écho à l'adéquation formation / emploi, à la formation de tout l'homme, à la protection de sa santé, voire de sa sécurité ne contribuera qu'à concrétiser le rêve d'une prise en compte du social. Si la solidarité de l'Etat envers ses enfants est nécessaire, la redistribution de la richesse nationale ne se limite pas à l'augmentation des avantages des fonctionnaires, pas plus qu'elle ne se limite aux œuvres de bienfaisance initiées à des fins électoralistes dans les arènes nationales et locales. Cette forme de « social redistributif » conforme à l'esprit de l'Etat-providence maintient les citoyens dans la dépendance. C'est une manière de donner du poisson plutôt que d'apprendre à pêcher.

Le « social de capacitation » peut être évoqué ici, car il prépare les citoyens à gérer leurs chances (égalité, santé, éducation). Si la flambée des mesures sociales crée une stagnation au niveau des projets de développement, c'est tout le système sociopolitique qui risque de s'écrouler. Sur un tout autre registre, l'existence d'une forte implication des citoyens, le contrôle citoyen de l'action publique conforté par l'indépendance et l'équipement de la justice peuvent aider à contenir les injustices sociales basées sur le clientélisme, la corruption et l'impunité. La nouvelle conception de la fabrique du social n'en est pas loin.

Conclusion

En définitive, la fin de l'Etat-providence n'est nullement synonyme d'une fin quelconque du social. Seules les méthodes de la satisfaction dudit social varient d'un système à l'autre. En plus de deux décennies d'expérience démocratique au Bénin, la mise en œuvre des politiques publiques a presque toujours considéré le volet social. Seulement, la mise en œuvre des dites politiques prête parfois le flanc au populisme et au clientélisme, où des dirigeants font de leur mandat un mandat de campagne en allant régulièrement dans les localités pour distribuer des aides financières et matérielles aux citoyens dont ils attendent reconnaissance le jour du scrutin. Ces mesures dites sociales n'ont pu promouvoir l'autonomisation du citoyen lui-même. Pour cela, des projets concrets de développement méritent d'être initiés.

Le gouvernement de la Rupture (2016-2021) annonce un programme d'action quinquennal où le volet social semble moins prépondérant. Les citoyens le prendront au mot et sont conscients qu'il faut surtout une veille citoyenne ou un contrôle citoyen de l'action publique pour ne pas laisser les gouvernants tomber dans le clientélisme et le populisme. La nouvelle fabrique du social à expérimenter dans les politiques publiques tranche avec une certaine pratique de redistribution de la richesse nationale pour mettre en œuvre des programmes et projets qui, de par leur réalisation, permettront aux citoyens d'apprendre à pêcher au lieu de les habituer à recevoir du poisson, au lieu de les maintenir dans l'assistanat. En tout état de cause, il est du ressort du gouvernement, selon Leca (1996 : 329-365), de se montrer à la fois « *responsive* », « *problem solving* » et « *accountable* » c'est-à-dire qu'il doit d'abord comprendre la demande sociale, se donner ensuite les moyens de la satisfaire et procéder

enfin à la reddition de comptes. On ne perdra pas de vue que « la démocratisation est une course d'obstacles où les dirigeants habiles parviennent non seulement à négocier tel ou tel virage politique [...], mais à orienter cette dynamique sur une trajectoire de long terme » (Hermet, 1983 : 207).

Si le virage du volet social peut être négocié autrement, encore faudra-t-il apporter, par la méthode de gestion pratiquée, la preuve d'une rupture et d'un changement de cap par rapport aux exigences actuelles de développement. Ainsi, il apparaît utile de tenir compte du « pentagone des politiques publiques » évoqué dans les travaux de certains auteurs chez qui « une politique publique comprend cinq éléments (acteurs, représentations, institutions, processus, résultats), reliés entre eux. L'analyse de chacun et de leurs interactions est un passage obligé » (Lascoumes et Le Galès, 2012 : 13).

Références bibliographiques

BANÉGAS, Richard, *La démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*, 2003, Paris, Editions Karthala.

BARROWS, Walter, *Grassroots Politics in an African State. Integration and Development in Sierra Leone*, 1976, New York.

BAYART, Jean-François, « La revanche des sociétés africaines », 1983, in *Politique Africaine*, 11, oct. pp. 95-127.

BAYART, Jean-François, « La démocratie à l'épreuve de la tradition en Afrique subsaharienne », 2009, in *Pouvoirs*, n° 129, février, pp. 27-44.

BLONDIAUX, Loïc, *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, 1998, Paris, Seuil, Coll. Science politique.

BLUNDO, Giorgio, « Logiques de gestion publique dans la décentralisation sénégalaise : participation factionnelle et ubiquité réticulaire », 1998, *Bulletin de l'APAD*, n° 15, pp. 21-47.

BLUNDO, Giorgio, « Négocier l'État au quotidien : intermédiaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise » 2001, *Autrepart*, n° 20, pp. 75-90.

BOURDIEU, Pierre (dir.), *La misère du monde*, 1993, Paris, éd. du Seuil.

COLLINS, Theodore, «Health policy analysis: A simple tool for policy makers», 2005, *Public Health*, n° 199, 192-196.

CROZIER, Michel, et FRIEDBERG, Erhard, *L'Acteur et le Système*, 1977, Paris, Seuil, coll. Points.

EBOUSSI-BOULANGA, Fabien, *Les conférences nationales en Afrique noire : une affaire à suivre*, 1993, Paris, Karthala.

EDWARDS III, George C. et SHARKANSKY, Ira, *Les politiques publiques : élaboration et mise en œuvre*, 1981, Paris, Les éditions d'organisation.

FILLIEULE, Olivier, «Temps biographique, temps social et variabilité des rétributions» 2005, in Olivier FILLIEULE (dir.), *Le désengagement militant*, Paris.

GBADO, Béatrice, *En marche vers la liberté. Passage d'un régime autoritaire à un Etat de droit : mai 1985-février 1990*, 1991, Porto-Novo, CNPMS.

GEERTZ, Clifford, *The Interpretation of Cultures*, 1973, New York, Basic Books.

GESCHIERE, Peter, « La politique en Afrique : le haut, le bas et le vertige», 1990, *Politique Africaine*, 39, pp. 155-160.

HABERMAS, Jürgen, *Théorie de l'agir communicationnel*, tomes I et II, trad. de J.-M. Ferry et J.-L. Schlegel, 1987, Paris, Fayard.

HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, 2008, Paris, Armand Colin.

HERMET, Guy, *Aux frontières de la démocratie*, 1983, Paris, PUF. HINNOU, Patrick, *Négocier la démocratie en Afrique : l'exemple du Bénin*, 2014, Paris, L'Harmattan.

LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS Patrick, *Sociologie de l'action publique*, 2ème éd., 2012, Paris, Armand Colin.

LAHIRE, Bernard, *Portraits sociologiques. Dispositions et variations individuelles*, 2002, Paris, Nathan.

LECA, J., « La gouvernance de la France sous la Cinquième République. Une perspective de sociologie comparative », in d'ARCY E. et ROUBAN L. (dir.), *De la Vè République à l'Europe*, 1996, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 329-365.

LENTZ, Carola, «The Chief, the Mine Captain and the Politician : Legitimizing Power in Northern Ghana », 1998, *Africa*, n°68 (1), pp. 395-429.

LOGUE, John, «The welfare State : Victim of its success », 1979, *Daedalus*, Fall, pp. 69-87.

MBEMBÉ, Achille, «Une économie de prédation. Les rapports entre la rareté matérielle et la démocratie en Afrique», 1996, *Foi et Développement*, Centre Lebret, n°241, mars-avril.

MÉDARD, Jean-François, «Clientélisme politique et corruption », 2000, *Tiers-Monde*, t. 41, n° 161, p. 75-87.

MULLER, Pierre et SUREL, Yves, *L'analyse des politiques publiques*, 1998, Paris, Montchrestien.

MULLER, Pierre, *Les politiques publiques*, 2006, Paris, PUF.
NOUDJÈNOUMÈ, Philippe, *La démocratie au Bénin. Bilan et perspectives*, 1999, Paris, éd. L'Harmattan.

O'CONNORS, James, *The fiscal crisis of the State*, 1973, New York, St Martin's Press.

OFFE, Claus, *Les démocraties modernes à l'épreuve*, textes réunis, traduits et présentés par Yves Sintomer et Didier Le Saout, 1997, Paris, éd. L'Harmattan, Coll. Logiques sociales.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre et BIERSCHENK, Thomas, « Les courtiers locaux du développement », 1993, *Bulletin de l'APAD*, 5, pp. 71-76.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « Emique », *L'Homme*, 1998, 147, pp. 151- 166.

OLSON, Mancur, *Logique de l'action collective*, 1987, Paris, PUF, (1ère éd. 1965).

PASSERON, Jean-Claude, *Le raisonnement sociologique. Un espace non poppérien de l'argumentation*, 2006, Paris, Albin Michel.

PAUGAM, Serge, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, 1991, Paris, PUF.

PRESSMAN, Jeffrey L. et WILDAVSKY, Aaron B., *Implementation*, 1973, Berkeley, University of California Press.

ROSANVALLON, Pierre, *La crise de l'Etat-providence*, 1981, Paris, Seuil.

SAHLINS, Marshall, « Poor Man, Big Man, Rich Man, Chief. Political types in Melanesia », 1963, *Comparative Studies in Society and History*, n° 5, pp. 285-303.

STRAUSS, Anselm, *Continual Permutations of Action*, 1993, New York, éd. Aldine de Gruyter.

SWARTZ, Marc Jerome (éd.), *Local Level Politics. Social and Cultural Perspectives*, 1968, Chicago, Aldine.

HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, 2008, Paris, Armand Colin.

TOULABOR, Comi, « La société civile au Ghana : un aperçu d'un phénomène en pleine évolution », pp. 68-95, in Hinnerk Bruhns et Dieter Gosewinkel (eds.), *Europe and the Other. Non-European Concepts of Civil Society, (CiSoNet Perspectives)*, 2005, Paris, FMSH, Berlin, WZB.