

Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en République du Bénin

Une lecture sociologique

Francis Akindès et Victor Topanou



Ce Document du programme de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD) a été produit avec le soutien du budget général de l'Institut. L'UNRISD remercie ses principaux donateurs—le Danemark, la Finlande, le Mexique, la Norvège, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse—du soutien qu'ils apportent à ses activités.

Copyright © UNRISD. De courts extraits de cette publication pourront être reproduits, sans altération et sans autorisation, sous condition que leur source soit mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction, devra être adressée à l'UNRISD, Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNRISD aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La responsabilité des opinions exprimées est celle de l'auteur, et leur publication ne reflète pas nécessairement le point de vue de l'UNRISD.

ISSN 1020-8186

Table des matières

Abreviations	ii
Remerciements	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	v
Introduction	1
Objectifs et méthodologie de l'étude	1
Cadre théorique d'analyse	4
Chapitre 1—Caractérisation de la dynamique sociopolitique et économique au Bénin	5
1.1. Brève incursion dans la vie sociopolitique post-coloniale	5
1.2. Economie politique du "Renouveau démocratique"	6
1.3. L'esprit du régime politique dans la Constitution béninoise	8
Conclusion partielle	11
Chapitre 2—Entre normes et réalités: Le contrôle de l'action gouvernementale	11
2.1. Cadres et dispositions parlementaires de contrôle de l'action gouvernementale	11
2.2. L'Assemblée nationale comme champ social	14
Conclusion partielle	17
Chapitre 3—De l'élaboration au vote du budget: Des expériences d'interactions Gouvernement-Parlement	18
3.1. La loi des finances et la procédure de son élaboration	18
3.2. D'une législature à une autre: Expériences parlementaires de contrôle de la loi des finances en situation de crise	21
Conclusion générale	31
Bibliographie	33
Documents du programme de l'UNRISD Démocratie, gouvernance et droits de l'homme	37

Abreviations

BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CGTB	Centrale générale des travailleurs du Bénin
CSA Bénin	Centrale des syndicats autonomes du Bénin
CSTB	Centrale des syndicats des travailleurs du Bénin
FCFA	franc communauté financière africaine
FMI	Fonds monétaire international
GMR	Gouvernement militaire révolutionnaire
HCR	Haut conseil de la République
MADEP	Mouvement africain pour la démocratie et le progrès
MEHU	Ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme
NGR	Nouvelle génération de la République
PAS	Programme d'ajustement structurel
PCB	Parti communiste du Bénin
PCD	Parti communiste du Dahomey
PIB	produit intérieur brut
PIP	Programme d'investissements publics
PRD	Parti du renouveau démocratique
PRPB	Parti de la révolution populaire du Bénin
PSD	Parti social démocrate
RB	Renaissance du Bénin
SONACOP	Société nationale de commercialisation des produits pétroliers
SYNTRA-SONACOP	Syndicat des travailleurs de la SONACOP
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development (Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social)
UPPAD	Union des partis africains pour la démocratie et le développement

Remerciements

Nous remercions M. Adékpédjou Akindès, Ministre chargé des relations avec les institutions, la société civile et les Béninois de l'extérieur ainsi que son Assistante de direction, Mme Delphine Dèdjinou, pour avoir favorisé les rencontres et organisé les rendez-vous nécessaires dans le cadre de cette étude.

Summary/Résumé/Resumen

Summary

Though one may not agree with Francis Fukuyama that the triumph of liberal democracy is “the end of history”, one can hardly fail to recognize the global spread of democracy as a defining political event of the end of the twentieth century. However, the increasing number of countries, on all continents, that have subscribed to democratic ideas poses a range of problems. Older democracies are faced with reshaping their institutions in a geopolitical environment that is undergoing major transformations. At the same time, the new democracies must deal with the challenge of consolidating their achievements as they become part of a global economy, one in which the rapid pace of change brings with it numerous and complex uncertainties. Given the requirements of managing these uncertainties, it remains unclear whether the new democracies have the regulatory capacity to deal with the new challenges—challenges also confronting the older democracies—locally, regionally and internationally.

On the national level, it is increasingly clear that constant pressure for economic liberalization jeopardizes the democratic commitments—still in the early stages of development—of new democracies. The increased burden of responsibility that policy makers face in setting economic policy hinders attempts to achieve a balance between the need for equity and the forces of financial conservatism, for example, thus making it more difficult for the political system to provide an adequate response to the social demands of parliamentarians and of civil society.

In order to assess the tension between the requirements of a liberal economic policy and the need for social responsibility so vital to the democratic ideal, UNRISD carried out research on technocratic policy making and democratization in eight countries: Argentina, Benin, Chile, the Czech Republic, Hungary, India, Malawi and the Republic of Korea. These countries share a commitment to democratization, which makes them particularly appropriate places in which to observe the various forms of tension that arise between the executive and legislative branches of government.

The present paper examines the Republic of Benin as an example of “re-established democracy” in Francophone Africa. Benin still bears the political marks of its colonial history, and is still in the process of defining its own criteria for democratization.

In Benin, the principle of parliamentary oversight as an institutionalized “counterbalance” to the power of the executive branch has been adopted as an instrument of social and political regulation. Thus, as with numerous other principles, it is one of the parameters of the democratic dynamic provided for in the Constitution.

From a sociological perspective, oversight of governmental action is an arena for confrontation occupied by power relationships co-managed by a plurality of actors with differing approaches. The field has its codes and internal rules, all playing a role in the social construction of a democratic environment. And the process of governmental oversight, which is still in its infancy in Benin, may be seen as a series of interactions between representatives of the government and members of Parliament, expressed in the yearly ritual of creating the annual budget legislation. The objective in this paper is to analyse these interactions and to assess the degree and manner in which parliamentarians in Benin’s young democracy assume this responsibility.

Francis Akindès is Professor of Sociology at the University of Bouaké, Abidjan, Côte d’Ivoire. Victor Topanou is Assistant Professor of Political Science and holds the UNESCO Chair in Human Rights and Democracy in the Faculty of Law at the University of Abomey-Calavi, Benin.

Résumé

Si l'on ne peut soutenir, comme Francis Fukuyama, que le triomphe de la démocratie libérale signifie la "fin de l'histoire", on doit cependant faire remarquer que l'expansion de la démocratie dans le monde aura été l'événement politique marquant de la fin du siècle qui vient de s'écouler. Cependant, l'inscription d'un nombre de plus en plus important de pays, tout continent confondu, dans la dynamique démocratique pose des problèmes divers. Les vieilles démocraties font face à la recomposition de leurs institutions dans un environnement géopolitique en pleine mutation. Les "nouvelles démocraties" sont, quant à elles, confrontées à la consolidation de leurs acquis, alors même qu'elles deviennent partie intégrante d'une économie mondiale dont l'évolution très rapide est porteuse d'incertitudes multiples et multidimensionnelles. Les contraintes liées à la gestion de ces incertitudes questionnent la capacité de régulation des démocraties nouvelles face à de nouveaux défis, et ceci comme les vieilles démocraties, tant sur le plan local, régional et international.

Dans les contextes nationaux, il apparaît de plus en plus évident que les pressions constantes en faveur de la libéralisation des économies insécurisent les compromis démocratiques en cours d'élaboration. L'appel dans le sens d'une plus grande responsabilité des décideurs politiques dans la définition des politiques économiques fragilise l'équilibre entre l'impératif d'équité et le conservatisme financier et amenuise les possibilités de réponse politique aux demandes sociales portées par les parlementaires et les organisations de la société civile.

C'est pour mesurer la tension entre exigence des politiques économiques libérales et responsabilité sociale consubstantielle à l'idée de démocratie que l'UNRISD a initié un projet de recherche sur les politiques technocratiques et la démocratisation dans huit pays dont l'Argentine, le Bénin, le Chili, la Hongrie, l'Inde, le Malawi, la République de Corée et la République tchèque. Ces pays ont en commun leur engagement dans la voie de la démocratisation. Ce facteur commun fait d'eux des champs d'observation privilégiés des modes de déclinaison de tensions entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

La présente étude porte sur la République du Bénin. Elle se veut une étude de cas d'une "démocratie rétablie" dans une Afrique francophone encore marquée, au plan politique, par un passé colonial récent et toujours en proie à la définition de ses propres normes de démocratisation.

Au Bénin, le principe du contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement, en tant qu'institutionnalisation d'un "contre-poids", a été adopté comme instrument de régulation sociale et politique. A ce titre, comme bien d'autres principes, il devient l'un des paramètres du jeu démocratique consigné dans la Constitution. Sur un plan sociologique, le contrôle de l'action gouvernementale apparaît comme une arène de confrontation traversée par des rapports de force co-gérés par une pluralité d'acteurs, eux-mêmes dotés de logiques plurielles. Ce champ a ses codes, ses règles internes, le tout agissant pour une construction sociale commune d'un espace démocratique.

La sociologie du contrôle de l'action gouvernementale se veut une lecture de l'expérience béninoise en construction d'interactions entre les représentants du gouvernement et les parlementaires au cours de l'élaboration rituelle du projet annuel de Loi des finances. A travers ces interactions, l'objectif est d'apprécier concrètement le niveau de cette prise de responsabilité par les parlementaires dans la jeune démocratie béninoise.

Francis Akindès est Professeur titulaire de sociologie à l'Université de Bouaké à Abidjan, Côte d'Ivoire. Victor Topanou est Maître-assistant en sciences politiques et occupant de la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie à la Faculté de droit et de sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi, Bénin.

Resumen

Aunque uno puede discrepar de Francis Fukuyama cuando dice que la victoria de la democracia liberal supondrá “el fin de la historia”, es difícil resistir la idea de que la difusión de la democracia en todo el mundo constituye el acontecimiento político más decisivo del final del siglo XX. Sin embargo, el número creciente de países, en todos los continentes, que suscriben los ideales democráticos, ha creado una serie de problemas. Las democracias más antiguas se enfrentan al reto de tener que reestructurar sus instituciones en un entorno geopolítico que está cambiando radicalmente. Al mismo tiempo, las nuevas democracias tienen que responder al reto que supone consolidar sus logros a medida que se integran en la economía global: un mundo en el que el ritmo trepidante del cambio va acompañado de numerosos y complejos dilemas. Teniendo en cuenta los requisitos para hacer frente a esta situación, hay que dudar de si las nuevas democracias tienen la capacidad reguladora necesaria para enfrentarse a estos nuevos retos—que también tienen que afrontar las democracias más antiguas—localmente, regionalmente y en el ámbito internacional.

Al nivel nacional, está cada vez más claro que la presión constante a favor de la liberalización económica pone en peligro los compromisos democráticos—que todavía están en sus primeras fases de desarrollo—de las nuevas democracias. El peso de la responsabilidad que tienen los encargados de formular políticas a la hora de tomar decisiones económicas obstaculiza los esfuerzos para lograr un equilibrio entre la necesidad de equidad y las fuerzas financieras conservadoras, por ejemplo, lo que complica la respuesta que puede dar el sistema político a las exigencias sociales de los miembros del parlamento y de la sociedad civil.

Para evaluar la tensión que existe entre los requisitos de una política económica liberal y la necesidad de la responsabilidad social que es tan vital para el ideal democrático, UNRISD ha investigado la democratización y la formulación tecnocrática de la política en ocho países: Argentina, Benin, Chile, la República Checa, Hungría, India, Malawi y la República de Corea. Estos países comparten un compromiso con la democratización, que les convierte en candidatos especialmente apropiados para observar las distintas tensiones que surgen entre el poder ejecutivo y el poder legislativo del gobierno.

Este estudio examina la República de Benin como ejemplo de una “democracia reestablecida” en el África francófona. Benin todavía lleva las huellas políticas de su historia colonial y todavía está en el proceso de definir sus propios criterios de democratización.

En Benin, el principio de vigilancia parlamentaria como un “contrapeso” institucionalizado al poder del ejecutivo ha sido usado como instrumento de regulación social y política. Por lo tanto, como sucede con muchos otros principios, es uno de los parámetros de la dinámica democrática recogidos en la Constitución.

Desde una perspectiva socialista, la vigilancia de la acción gubernamental es un ámbito de confrontación en el que rigen las relaciones de poder gestionadas conjuntamente por una variedad de actores con distintos enfoques. El área tiene sus códigos y normas internas que afectan a la construcción social del entorno democrático. El proceso de supervisión gubernamental, que sigue en los primeros estadios en Benin, se puede entender como una serie de interacciones entre representantes del gobierno y miembros del parlamento, que se expresa todos los años mediante el rito de crear la legislación del presupuesto anual. El objetivo de este estudio es analizar estas interacciones y evaluar el nivel y la manera en la que los parlamentarios en la joven democracia de Benin asumen esta responsabilidad.

Francis Akindès es Profesor de Sociología en la Universidad de Bouaké, Abidján, Côte d’Ivoire. Victor Topanou es Profesor Asistente de Ciencia Política y ocupa la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Democracia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Abomey-Calavi, Benin.

Introduction

Si l'on ne peut soutenir, comme Francis Fukuyama, que le triomphe de la démocratie libérale signifie la "fin de l'histoire", on doit cependant faire remarquer que l'expansion de la démocratie dans le monde aura été l'événement politique marquant de la fin du siècle qui vient de s'écouler. Cependant, l'inscription d'un nombre de plus en plus important de pays, tout continent confondu, dans la dynamique démocratique pose des problèmes divers de contractualisation. Les vieilles démocraties font face à la recomposition de leurs institutions dans un environnement géopolitique en pleine mutation. Les "nouvelles démocraties" sont, quant à elles, confrontées à la consolidation de leurs acquis, alors même qu'elles deviennent partie intégrante d'une économie mondiale dont l'évolution très rapide est porteuse d'incertitudes multiples et multidimensionnelles. Les contraintes liées à la gestion de ces incertitudes questionnent la capacité de régulation des démocraties nouvelles face à de nouveaux défis, et ceci comme les vieilles démocraties, tant sur le plan local, régional et international.

Dans les contextes nationaux, il apparaît de plus en plus évident que les pressions constantes en faveur de la libéralisation des économies insécurisent les compromis démocratiques en cours d'élaboration. L'appel dans le sens d'une plus grande responsabilité des décideurs politiques dans la définition des politiques économiques fragilise l'équilibre entre l'impératif d'équité et le conservatisme financier et amenuise les possibilités de réponse politique aux demandes sociales portées par les parlementaires et les organisations de la société civile.

C'est pour mesurer la tension entre exigence des politiques économiques libérales et responsabilité sociale consubstantielle à l'idée de démocratie que l'UNRISD a initié un programme de recherche intitulé "Politique technocratique et démocratisation" dans huit pays d'Europe de l'Est, d'Afrique et d'Amérique latine dont l'Argentine, le Bénin, le Chili, la Hongrie, l'Inde, le Malawi, la République de Corée et la République tchèque. Ces pays ont en commun leur engagement dans la voie de la démocratisation. Ce facteur commun fait d'eux des champs d'observation privilégiés des modes de déclinaison de tensions entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Objectifs et méthodologie de l'étude

Objectifs de l'étude

La présente étude porte sur la République du Bénin. Elle se veut une étude de cas d'une "démocratie rétablie" dans une Afrique francophone encore marquée, au plan politique, par un passé colonial récent et toujours en proie à la définition de ses propres normes de démocratisation.

Au Bénin, le principe du contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement, en tant qu'institutionnalisation d'un "contre-poids", a été adopté comme instrument de régulation sociale et politique. A ce titre, comme bien d'autres principes, il devient l'un des paramètres du jeu démocratique consigné dans la Constitution. Sur un plan sociologique, le contrôle de l'action gouvernementale apparaît comme une arène de confrontation, un champ au sens "bourdieusien" du terme, traversé par des rapports de force co-gérés par une pluralité d'acteurs, eux-mêmes dotés de logiques plurielles. Ce champ a ses codes, ses règles internes, le tout agissant pour une construction sociale commune d'un espace démocratique. Les expériences d'élaboration de la Loi des finances en 1994, 1996 et 2002 et la combinaison des logiques d'actions constituent l'objet de la sociologie dont le cadre méthodologique est offert par F. Dubet. Dans une démocratie, le temps de la préparation et du vote d'un budget annuel est, entre autre, un espace de dialogue entre l'exécutif et les représentants du corps social que sont les parlementaires. La loi des finances est un outil central de la politique du Gouvernement. Elle traduit, à travers les projets d'investissement, des politiques structurelles voulues, le degré de prise en compte des préoccupations des différents groupes d'intérêts. Elle rend également compte des priorités et de la logique de répartition des richesses nationales. A

ce titre, elle apparaît comme objet central de cette étude et se présente alors comme un outil d'analyse sociologique permettant une lecture du sens et de l'effort de solidarité contenus, d'une année à l'autre, dans les politiques publiques des gouvernements successifs. Sociologiquement, un budget voté apparaît donc comme un compromis institutionnalisé. Il est le résultat d'une action collective impliquant des groupes d'acteurs occupant, dans le champ sociopolitique, des positions différentes en fonction de leurs intérêts. Ces derniers sont également dotés de propriétés sociologiques variées et en fonction de leurs compétences respectives, déploient des logiques d'actions et des stratégies complexes par un jeu de mobilisation de ressources tout aussi multiples.

La sociologie du contrôle de l'action gouvernementale se veut une lecture de l'expérience béninoise en construction d'interactions entre les représentants du gouvernement et les parlementaires au cours de l'élaboration rituelle du projet annuel de loi des finances. A travers ces interactions, l'objectif est d'apprécier concrètement le niveau de cette prise de responsabilité par les parlementaires dans la jeune démocratie béninoise.

Pour ce faire, la présente étude devra:

- Identifier le positionnement constitutionnel du Parlement dans cette arène de confrontation et analyser les réalités locales du pouvoir de contrôle des parlementaires, à travers ses forces et ses faiblesses;
- Evaluer, dans le rituel annuel du vote du budget, l'exercice de la responsabilité des parlementaires dans les prises de décision en matière de politique économique.

Hypothèses de travail

Quatre hypothèses de travail structurent cette recherche.

Hypothèse 1: En même temps que la Constitution béninoise institue le contrôle de l'action gouvernementale par l'Assemblée nationale, elle en limite également la capacité de nuisance en matière de politique économique.

Hypothèse 2: La forte dépendance de l'économie béninoise vis-à-vis des ressources extérieures sous forme de crédits ou de dons, justifie la limitation de la capacité de nuisance du parlement à travers l'article 68 de la Constitution, que nous étudierons plus loin dans ce travail de recherche.

Hypothèse 3: La faiblesse de l'expertise des parlementaires en matière de politique économique réduit l'efficacité des élus dans les débats relatifs au vote du budget.

Hypothèse 4: L'interférence des acteurs institutionnels et groupes extra-parlementaires dans le processus d'élaboration et de discussion du budget est marginale et n'influence guère le vote du budget.

Technique de collecte des données primaires

Trois techniques d'enquête ont été utilisées: les entretiens, la revue de presse, le dépouillement des minutes et des rapports de la Commission des finances et des échanges.

Les entretiens: La collecte des données s'est faite par des entretiens autour de thématiques centrales récurrentes à travers lesquelles nous recherchions des points de convergence et de divergence porteurs de sens.

Les personnes ciblées par l'enquête étaient essentiellement des dignitaires des deux corps constitués—l'Exécutif¹ et le Parlement²—impliqués directement ou indirectement dans l'élaboration et le vote du budget.

Les objectifs visés au cours de ces entretiens étaient (i) de cerner les aspects procéduraux du processus d'élaboration du budget et de son vote³, d'identifier les compétences mobilisées à cet effet et les méthodes de travail⁴; (ii) d'évaluer la perception qu'ils ont de leur implication, en tant que représentants d'institutions, dans cet exercice annuel; (iii) de susciter des points de vue critiques⁵ de l'un sur le fonctionnement de l'autre dans le processus de vote du budget⁶ et (iv) d'envisager avec chacun les perspectives de renforcement du pouvoir parlementaire en matière de politique économique.

En marge des échanges avec les représentants des corps constitués, des entretiens avec deux constituants⁷ ont été organisés. L'objectif était de comprendre l'esprit de la constitution béninoise (l'option présidentialiste) au sens où l'entend Montesquieu et, à travers cette constitution, la logique politique de codification des relations entre le Parlement et l'Exécutif: la justification du déséquilibre des forces entre le législatif et l'exécutif avec les possibilités de recours aux ordonnances (art. 102), opposition de veto pour une seconde délibération (art. 57), limitation des prérogatives du parlement (art. 97, 98) ou encore la prise en compte ou non dès le départ par les constituants des contraintes du respect des conditionnalités liées aux engagements pris par l'exécutif auprès des Institutions de Bretton Woods en particulier.

Des entretiens ont également eu lieu avec le Président du Conseil économique et social et quelques membres de son cabinet. L'objectif étant d'apprécier la façon dont cette institution assume ses fonctions entre la phase d'élaboration du budget et celle du vote.

Le dépouillement des minutes et des rapports de la Commission des finances: La lecture des rapports des Commissions des finances successives et la lecture des minutes présentait l'avantage de nous situer dans la perspective historique. Si ces rapports documentent l'expérience des travaux en Commission, les minutes rendent compte de la teneur des débats en séance plénière.

¹ Du côté de l'Exécutif, nous nous sommes entretenus avec le Ministre des finances et de l'économie et le Ministre du plan et de la coordination de l'action gouvernementale. Mais l'entretien avec le Ministre du plan, anciennement Président de l'Assemblée nationale au cours de la législature précédente, a été moins technique. Il a essentiellement tourné autour de la perception des relations entre l'Exécutif et le Parlement au cours des trois législatures et des usages politiques des pouvoirs de crise prévus par la Constitution.

² Le président de la Commission des finances.

³ La discipline sous-jacente à l'élaboration de la loi des finances, les textes juridiques qui servent de base à l'élaboration de la loi des finances, les champs couverts par les lois de finances, les appuis institutionnels mobilisés au cours de cet exercice annuel, le nombre de personnes mobilisées à cet effet, le niveau de compétence des personnes-ressources; les procédures locales de préparation administrative du budget; l'arbitrage des procédures de négociation; du côté gouvernemental, les problèmes majeurs rencontrés dans la phase de préparation du budget, notamment ceux liés à la gestion des exigences des créanciers extérieurs en cours d'élaboration du budget. Du côté des parlementaires, la logique de codification des relations entre le parlement et l'exécutif dans l'esprit de la constitution béninoise, la logique de composition de la commission ainsi que le profil des membres, la méthode de travail, le regard critique des parlementaires sur la préparation administrative du budget.

⁴ Composition et organigramme de la commission des finances: membres (appartenance politique, âge, formation et niveau de formation, occupation civile, groupe parlementaire d'origine, présence ou non dans la commission de la législature précédente); méthode et rythme de travail dès l'instant où l'Assemblée est saisie, appuis institutionnels mobilisés par la Commission à partir du moment où le parlement est saisi, taille et compétence technique de la ressource humaine mobilisée pour la lecture critique du budget proposé.

⁵ Critique de la procédure de préparation du budget; les relations entre le Parlement et le Gouvernement.

⁶ Point de vue sur la qualité du débat d'orientation budgétaire qui permet de recueillir les observations des parlementaires dans la première phase de l'élaboration du projet de loi des finances; évaluation de l'expertise des parlementaires à partir de l'usage fait par ces derniers des documents soumis à leur appréciation; compétences analytiques de la loi des finances proposée aux parlementaires; Interférence de considérations partisans; capacité de lecture critique du texte; motivation des membres de la commission; qualité du dialogue entre le gouvernement et les parlementaires; pertinence des critiques du rapport général présenté par le rapporteur général.

⁷ L'un, professeur Maurice Ahanhanzo-Glèlè, est actuellement membre de la Cour constitutionnelle et l'autre, professeur Théodore Holo, fut ministre de la justice, en poste dans le Gouvernement de Nicéphore Soglo au cours de la crise budgétaire de 1994.

Le questionnaire à l'intention des députés: Des questionnaires ont été adressés aux 83 députés qui composent l'Assemblée nationale béninoise. L'objectif visé à travers ce questionnaire très succinct était (i) de caractériser sociologiquement le parlement à travers le niveau d'instruction et les compétences des députés, et (ii) d'apprécier par rapport au vote du budget, la perception qu'ils ont de leur rôle.

Sur les 83 questionnaires adressés, seuls six ont été dûment remplis au bout d'un mois. Les délais impartis à cette étude ne nous permettaient pas de faire des démarches auprès des députés en vue de les sensibiliser à la nécessité de remplir ces questionnaires.

La revue de la presse: La revue de presse aura permis (i) de procéder à une analyse rétrospective des débats autour des projets annuels de budget; (ii) d'identifier les acteurs ou groupes d'acteurs mobilisés autour des enjeux budgétaires successifs; (iii) de se documenter sur les logiques des acteurs ainsi que les stratégies et les ressources investies dans la défense de certains intérêts dans l'arène du vote de la Loi des finances.

Les organes passés en revue ont été choisis sur la base de deux critères: (i) régularité de parution sur les périodes de législatures étudiées, et (ii) statut (privé ou public) pour une meilleure appréciation de la diversité des points de vue en présence. A cet effet, trois quotidiens ont fait l'objet d'un dépouillement systématique: *La Nation*, *Le Matin* et *Le Point au Quotidien*.

La Nation est un organe de presse officiel. En tant que tel, il a pour mission de rendre compte en priorité des activités gouvernementales et parlementaires. A ce titre, il restitue fidèlement les positions officielles.

Le Matin est un organe de presse privé. Il a paru régulièrement sur la période des deux législatures et même au-delà. Son ancienneté et sa constance dans un environnement de presse très fluctuant en fait un support intéressant pour une lecture rétrospective des débats budgétaires.

Le Point au Quotidien, tout comme le précédent est un organe privé. Il présente également la caractéristique de la constance de parution sur la période d'observation.

Cadre théorique d'analyse

Cette étude s'inscrit résolument dans une perspective "interactionniste" parce qu'elle privilégie l'analyse des résultats incertains et fluctuants de la rencontre entre acteurs, institutions et règles. A travers les incertitudes des résultats de cette rencontre, nous tenterons une lecture de la réalité de la fonction de "contre-poids" dévolue aux parlementaires. Pour les besoins de l'analyse, dans une approche œcuménique, quatre grilles de lecture seront mobilisées: la théorie du champ social (P. Bourdieu 1992, 1994), qui instruit sur le rapport entre les *positions sociales* (concept relationnel), les dispositions (ou les *habitus*) et les *prises de position (discours)*; les choix des agents sociaux en situation, la théorie de l'acteur stratégique (Crozier et Friedberg 1977), engagé dans un *système d'action concret* et découvrant avec "la marge de liberté" dont il dispose, sa véritable responsabilité; la théorie de la régulation sociale en tant que processus organisant les interactions entre individus et groupes d'individus à partir de leurs rencontres aux résultats incertains, mais aussi régulation en tant que compromis (souvent assez instables) entre autonomie des acteurs et contrôle social (J-D. Reynaud 1997) et enfin la théorie des régimes d'action ou de justification (L. Boltanski et L. Thévenot 1991) en tant que sens ordinaires mobilisés par les acteurs pour critiquer d'autres acteurs ou pour se justifier face à leurs critiques; toutes choses qui, par ailleurs, rendent compte de la stabilité du monde social et particulièrement de la survie du champ politique dans une dynamique qui se veut démocratique.

L'élaboration et le vote du budget constituent un champ social et politique ou encore une arène politique au sens où l'entend Anselm Strauss (1992). En tant qu'espace social et donc système, il suppose la rationalisation d'un jeu social à finalité politique dont les "règles" sont consignées

dans la Loi fondamentale. Autour d'un projet renouvelé et annuellement soumis à une définition négociée et contractualisée de l'affectation des ressources nationales, naît une interaction entre acteurs sociaux et différentes identités (Ministères techniques spécialisés, Ministère des finances, partis politiques, groupes parlementaires, corporations professionnelles, conseil économique et social, etc.), dotés de ressources diverses mais inégalement réparties. Ces acteurs sont mus par des logiques d'intérêts et d'actions divergentes, elles-mêmes travaillées par des facteurs sociaux et culturels propres au contexte sociologique béninois. En situation, c'est-à-dire, dans l'espace-temps de l'élaboration et du vote du budget, les acteurs en présence, dans le déploiement de leurs stratégies respectives, mobilisent des régimes de justification tout aussi variés incluant le recours à une exploitation experte des "zones d'incertitude" des règles (constitutionnelles) du jeu. Il en résulte une relation de pouvoir⁸ déséquilibrée entre les différents acteurs, déséquilibre qui n'exclut cependant pas les échanges, la négociation voire le compromis. En tant que modalité de pratiques de gouvernance dans la jeune démocratie béninoise, ces mécanismes de régulation en marche dans la définition de la Loi des finances seront analysés comme un processus dynamique d'apprentissage des normes d'actions par des acteurs impliqués dans les décisions de politiques publiques. L'apprentissage dont il est question ici est moins dans l'adaptation que du domaine transactionnel. Pour le comprendre, il s'agira "de caractériser la diversité des pratiques qu'engagent les individus et les groupes dans l'ensemble quotidien de leurs ajustements réciproques".

Les résultats de cette étude seront présentés en trois chapitres. Dans le premier chapitre, nous procéderons à une caractérisation de la dynamique sociopolitique et économique qui justifie un certain nombre d'options institutionnelles. Dans le second chapitre, nous analyserons les mécanismes constitutionnels de contrôle de l'action gouvernementale—en tant que règles censées régir la compétition des acteurs—et la configuration sociologique du Parlement, laquelle permet une meilleure lecture de la rencontre entre les acteurs, l'institution et les règles. Dans le troisième chapitre, nous analyserons les interactions institutionnelles qu'engendrent le processus de vote du budget et les déséquilibres de pouvoir qui émergent de la compétition engagée dans le champ considéré.

Chapitre 1—Caractérisation de la dynamique sociopolitique et économique au Bénin

Le Bénin est un pays côtier de l'Afrique de l'Ouest. Il s'étend sur 112 600 km², dont 23 220 km² de terres à vocation agricole. Il partage ses frontières avec le Nigéria à l'Est, le Togo à l'Ouest, le Niger et le Burkina Faso au Nord.

La population estimée à 5 409 000 habitants en 1995 et à 5 937 000 habitants en 1999, a vu son taux de croissance démographique passer de 2,7 pour cent pendant la période 1973-1980 à 3,2 pour cent entre 1980 et 1991 pour redescendre à 2,36 pour cent entre 1991 et 1999.

1.1. Brève incursion dans la vie sociopolitique post-coloniale

Le Bénin (ancien Dahomey) se caractérise historiquement par le rayonnement de son élite intellectuelle, sur le plan régional et même au-delà. Ceci valut au Dahomey le qualificatif de "quartier latin de l'Afrique". Cette situation, à mettre en relation avec la scolarisation précoce dans cette partie de l'Afrique sous la colonisation, tranche particulièrement dans la période post-coloniale avec l'instabilité politique qui a caractérisé ce pays. Résumée en quelques lignes, cette instabilité trouve ses origines au cours de la première décennie, dans la difficile émergence d'un consensus autour d'une forme de régulation politique intégrant la diversité sociale de ce pays ainsi que les institutions devant les traduire dans la réalité. Indices de cette instabilité:

⁸ Le concept de pouvoir, tel que mobilisé ici, est emprunté au modèle d'analyse stratégique de Crozier et Friedberg (1977). Il caractérise moins un attribut qu'une relation déséquilibrée reposant sur la répartition inégale des compétences entre acteurs, les dotations tout aussi inégales dans la maîtrise des relations avec l'environnement, la maîtrise de l'information et l'utilisation des règles organisationnelles.

entre 1960, année de son indépendance, et 1972, le Dahomey devenu République populaire du Bénin (à partir de 1972), connu cinq coups d'Etat militaires. Le règne politique le plus long aura été celui des dix-sept années du Parti de la révolution populaire du Bénin (PRPB), dirigé par son président le Général Mathieu Kérékou.

Ce furent des années de régime militaro-marxiste qui ont profondément marqué les consciences, d'une part en termes de privation des libertés publiques, et d'autre part, à cause de l'abîme économique dans lesquels ce régime a plongé le Bénin au nom d'un centralisme démocratique anti-féodal. La légitimité sociale dont a bénéficié ce régime au cours des trois premières années de son installation trouvait sa justification dans l'imbroglie politique et l'incertitude dans lequel les précédents régimes, civils et militaires, avaient installé le Dahomey. La révolution, censée mettre fin à la crise politique par laquelle le coup d'Etat de 1972 se justifiait, ouvrait plutôt au fil des mois qui l'ont suivi le chantier de l'arbitraire au nom de la lutte contre la "bourgeoisie compradore" et de l'impératif de restitution du "pouvoir au peuple". Derrière cette logomachie, une oligarchie militaro-civile travaillait à la confiscation du pouvoir pendant dix-sept ans. La "patrimonialisation" de l'Etat, aidée par le marasme économique, a fini par créer une vive contestation de l'ordre politique relayée par plusieurs forces sociales et, à terme, un blocage politique dont la Conférence nationale des forces vives de la Nation fut une voie de dénouement. L'issue de cet événement politique structure désormais la dynamique politique en place au Bénin.

1.2. Economie politique du "Renouveau démocratique"

La transition politique de la fin des années 80 au Bénin a inauguré un phénomène devenu une constante politique en Afrique. Les régimes autoritaires qui perdent leurs bases économiques et financières sont soumis à de fortes pressions sociopolitiques qui accélèrent leur effondrement. On l'a observé avec le parti-Etat, le PRPB qui, au Bénin, a suivi deux options économiques.

De 1972 à 1989, la politique économique tentait d'épouser la configuration d'une économie de type socialiste. Dirigiste, centralisée et redistributive, elle s'est voulue nationaliste et socialisante. Profitant d'un environnement économique et financier international favorable, le Bénin s'est lourdement endetté pour maintenir le taux de croissance du PIB en moyenne à 5 pour cent entre 1977-1980. Mais, entre 1981-1985, ce taux va tomber à une moyenne de 3 pour cent avant de finir par être négatif, -2,9 pour cent, en 1989. Construite sur le principe de la nationalisation, la politique économique s'est épuisée dans un processus de planification (Houédété 2000) dont la mise en œuvre justifiait une administration publique et para-publique lourde et budgétivore. Au cœur de celle-ci, s'est développée la corruption des militaires et des intellectuels radicaux, animateurs du système politique, empruntant leur rhétorique de légitimation à quelques ouvrages marxistes et à leurs variantes, ouvrages distribués gratuitement ou vendus à des prix dérisoires par les ambassades locales d'URSS et de Chine. Peu productive et fortement prédatrice, cette politique économique et financière a vite montré ses limites et précipité le Bénin dans l'abîme politique. Grâce aux instruments de la violence légitime, l'Etat-parti a réussi encore jusqu'en 1989 à contenir les vagues de mécontentement social de plus en plus perceptibles, dues principalement aux arriérés de salaires.

C'est entre 1985 et 1989 que les effets pervers⁹ de la politique économique mise en œuvre de 1972 à 1985 se sont le plus manifestés:

- chute de l'activité économique et de la production;
- accroissement du déficit extérieur et du fardeau de la dette;
- alourdissement du déficit public entraînant une véritable crise de liquidité au niveau de l'Etat; et
- faillite généralisée du système bancaire.

⁹ Sur les indicateurs de rupture des principaux équilibres macro-économiques, lire Houédété (2000).

Cette contre-performance économique se justifie par la baisse de la production agricole, la précarité de la situation budgétaire à partir de 1983, l'échec de la politique d'industrialisation de substitution aux produits d'exportation, la détérioration des termes de l'échange ainsi que les mauvaises conditions climatiques.

Minée par ses propres contradictions, l'option économique qui supportait le système politique est arrivée à bout de souffle en 1989. Le poids de la dette et les changements géopolitiques intervenus dans les relations internationales imposèrent un changement de cap. Comme cela a pu être observé dans la plupart des pays africains dont les structures économiques présentaient les mêmes signes de détresse, l'influence des Institutions de Bretton Woods, dans la définition des nouvelles politiques économiques, s'est accrue. Cet accroissement s'est concrétisé par la libéralisation de l'économie dont le grand tournant a été l'aboutissement des négociations engagées avec la Banque mondiale et le FMI.

En 1989, le Bénin consent à libéraliser son économie. Ce qui veut dire concrètement qu'il sort de la politique de l'allocation administrative des biens et services et accorde désormais sa préférence aux mécanismes du marché. La même année, comme signe fort de ce virage, il souscrit à son premier Programme d'ajustement structurel (PAS)¹⁰. L'économie socialiste fit donc place à l'économie de marché. Le rétablissement d'un système bancaire plus lisible, résultante de la nouvelle option, introduit la remise en cause des sources de rente politique que constituaient les entreprises nationalisées. Les effets sociaux de la mise en œuvre du premier plan d'ajustement et de stabilisation ont précipité le pourrissement de la situation politique qui, devenue socialement intenable, a abouti à la recherche d'une issue de transition. La "rupture manquée" – du 26 octobre 1972, date de la révolution – selon Paulin Hountondji appelle une nouvelle rupture. L'organisation de la Conférence nationale des forces vives de la Nation¹¹ fut donc le théâtre de cette nouvelle rupture. Marquée par un changement de régime, celle-ci a signé l'entrée du Bénin dans une nouvelle ère politique qualifiée dans le langage populaire au Bénin de "Renouveau démocratique". Ce fut le retour au multipartisme mis sous les verrous en 1972 et l'avènement de l'"Etat de droit" dans son acception libérale. Avec cette nouvelle économie politique de l'Etat minimal, la prétendue neutralité politique des experts des Institutions de Bretton Woods s'évanouit et les effets politiques des réformes économiques sont désormais bien connus. Pensé dans les entrailles de la Banque mondiale, en connexion avec d'autres institutions, le système de "la croyance économique" libéral analysé par F. Lebaron (2000; 1997), trouve également son champ d'application dans la plupart des pays africains fortement endettés.

Depuis 1989, avec la ratification du premier PAS, les Institutions de Bretton Woods sont entrées dans l'arène politique béninoise, devenant ainsi des acteurs influents mais discrets dans les décisions de politique économique. Cette influence sur les Etats s'exerce par le mécanisme des conditionnalités, laissant généralement peu de marge de manœuvre aux décideurs politiques nationaux. Nécessité faisant droit, ceci a justifié la décision de reconnaissance et de reconduction pure et simple de l'option économique néo-libérale prise lors de la Conférence des forces vives de la Nation réunie du 19 au 28 février 1990. Dans un pays où le budget d'investissement dépend structurellement à plus de 70 pour cent du financement extérieur, il semble ne pas y avoir d'autre alternative. A titre d'exemple, le budget adopté le 8 janvier 2000 par l'Assemblée nationale s'élevait à 235 milliards de francs CFA en recettes et 335,1 milliards en dépenses. Le Gouvernement comptait sur les aides extérieures pour combler le déficit budgétaire et pour assurer 76 pour cent du programme d'investissement.

Cette configuration – devenue structurelle – de l'économie béninoise justifie la forte dépendance politique de ce pays vis-à-vis de la Banque mondiale en tant que premier bailleur de fonds

¹⁰ Le Bénin souscrit consécutivement à trois PAS: PAS I (1989–1992); PAS II (1992–1995); PAS III (ancienne version: 1995–1997, version actualisée: 1996–1999).

¹¹ Pour une chronique de l'organisation, du déroulement et des résultats de cette Conférence et pour une analyse du travail de remodelage de l'Etat qui l'a suivi, lire Adamon Afize (1995).

multilatéral. En prenant acte de la faible marge de manœuvre de l'économie béninoise et face au déclassement de la géopolitique vers la fin des années 80, d'une part, et à la montée en puissance du néolibéralisme d'autre part, les participants à la Conférence nationale ont fait dans le réalisme politique. Ils ont intégré le nouveau "catéchisme économique" et se sont ajustés aux exigences de gouvernance censées en assurer le succès. Cet ajustement fut un impératif, aussi en raison de la forte tendance chez les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux à s'aligner avec quelques nuances—sur les positions des Institutions de Bretton-Woods. L'adoption du pluralisme politique—consigné dans la Constitution—et du libéralisme économique trouve donc son fondement dans cette conjoncture politico-économique. L'analyse de l'esprit de la constitution rendra compte d'un travail de ré-invention de normes d'action collective par un jeu d'intégration aussi bien des pressions extérieures que des réalités locales. En d'autres termes, la production du droit s'inscrit ici dans une "instrumentalisation fonctionnelle" dont la lecture doit se faire par rapport à un double enjeu: maintenir l'équilibre fragile d'un corps social dans le respect de son histoire, mais aussi, internaliser les contraintes extérieures liées à une intégration inévitable et souhaitée dans un univers marchand mondialisé.

1.3. L'esprit du régime politique dans la Constitution béninoise

Comme souligné plus haut, l'histoire politique post-coloniale au Bénin se caractérise par une instabilité politique attestée par la répétition des coups de force: cinq coups d'Etat entre 1960 et 1972. La seule période relativement stable politiquement fut celle du contrôle du pouvoir par le Gouvernement militaire révolutionnaire (GMR), de 1972 à 1989. Cette période a été à peine perturbée par une tentative de coup d'Etat en janvier 1977. Elle fut également marquée par une forte concentration des pouvoirs entre les mains du Chef de l'Etat, malgré la constante fronde qu'opposait le Parti communiste du Dahomey (PCD), devenu par la suite le Parti communiste du Bénin (PCB), à un tel système politique.

L'instabilité politique devenue chronique, la prolifération des foyers de tension sociale et la multiplication des incivilités et des défiances politiques ont progressivement généré dans le corps social un sentiment de lassitude face à ces éternels recommencements et aux incertitudes. Le bilan des dix-sept années du GMR aux affaires, comparé aux performances des pays de la sous-région gouvernés par des régimes civils, a renforcé le dégoût voire le rejet moral de l'embrigadement comme méthode de gestion politique. La fatigue collective qu'inspire un passé aussi tumultueux et un tel bilan justifient la disposition collective lors de la Conférence nationale, à se pencher sérieusement sur les règles de fonctionnement d'un Etat de droit démocratique.

Dans cette vague de démocratisation, malgré son engagement en faveur d'un renouveau démocratique plutôt libéral, la Constitution béninoise du 10 décembre 1990 consacre un régime présidentiel fort dans lequel le Président de la République occupe une place prépondérante. Pas moins de 37 articles (art. 41 à 78) sont en effet consacrés au pouvoir exécutif contre seulement 14 au pouvoir législatif (art. 79 à 93). Comme stipulé par ces dispositions constitutionnelles, le Président de la République est le Chef de l'Etat (art. 41), Chef du gouvernement et détenteur du pouvoir exécutif. A ce titre, il détermine et conduit la politique de la Nation en même temps qu'il dispose de l'administration et des forces armées (art. 54); il a l'initiative des lois concurrentement avec les membres de l'Assemblée nationale (art. 57). Il est le Chef suprême des armées (art. 62). Cette concentration des pouvoirs (Etat, gouvernement et armée) est bien souvent complétée par le pouvoir partisan (chef charismatique ou rationnel d'un parti ou d'un ensemble de partis).

Mais, à ces pouvoirs conférés à l'exécutif sont associés des "contre-poids" et non des "contre-pouvoirs", une nuance fondamentale dans la grammaire politique béninoise. Les constituants ont donc prévu des "contre-poids" constitutionnels et institutionnels. Les premiers sont constitués des pouvoirs donnés au parlement; mais des pouvoirs ordonnés savamment de façon à ce qu'ils soient les plus critiques possibles sans pour autant bloquer le fonctionnement de l'Etat dans sa fonction d'arbitre. Il y a également les "contre-poids" institutionnels: deux aident

l'Exécutif dans l'accomplissement de ses tâches (le Conseil économique et social¹² et la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication¹³) et deux le contrôlent en tentant de limiter ses possibles dérives autoritaires (la Cour constitutionnelle¹⁴ et la Cour suprême¹⁵). Même si, en théorie, par la désormais célèbre phrase "vous m'avez nommé, je ne vous connais plus" prononcée pendant les cérémonies d'investiture, les Présidents de ces différentes Institutions tentent de manifester publiquement une certaine indépendance vis à vis de l'Exécutif, il n'en demeure pas moins que dans la réalité, ils lui manifestent quelque allégeance. Ils ont été effectivement institués pour aider l'Exécutif dans l'accomplissement de sa mission. Le seul fait de la nomination par l'Exécutif d'une majorité de leurs membres et de leurs premiers responsables le justifie.

Elle trouve son fondement, selon les rédacteurs de la Constitution, dans la gouvernementalité locale, la mentalité des gouvernés, eu égard à l'expérience politique du Bénin¹⁶ et aussi aux dispositions constitutionnelles éprouvées ailleurs.

On retrouve, vingt ans plus tôt, les justifications sociologiques du régime présidentiel dans les travaux du juriste béninois, M.A. Glèlè. Celui-ci a été particulièrement actif au cours de l'élaboration du projet de constitution de 1990. Son influence intellectuelle se ressent sur l'esprit de la constitution (logique de choix du régime présidentiel) et sur bien d'autres aspects de cette loi fondamentale (mécanismes de "contre-poids" permettant d'éviter les dérives présidentielles).

En 1969, ce juriste marquait sa préférence pour un "régime présidentiel original". Cette originalité tient non dans la préférence pour un régime présidentiel plutôt que pour un régime parlementaire, mais surtout dans la nécessité d'instaurer un "contre-poids" pour réduire la "dictature constitutionnelle" qu'un tel système pourrait engendrer. Il fonde sa préférence sur des arguments sociologiques et anthropologiques.

Trois facteurs structurels disqualifiaient, à ses yeux, l'option parlementaire pour un pays récemment indépendant comme le Dahomey (actuel Bénin): l'absence de continuité de l'Etat et de la permanence des services publics, le manque de cadres et la faible structuration d'une administration compétente capable d'assurer la pérennité de l'Etat en situation de crise.

Sur le plan sociologique, "Un inconvénient du régime parlementaire...réside dans l'existence de deux chefs: Un chef de l'Etat et un chef du Gouvernement. Il s'agit là d'un luxe qu'un pays sous-développé ne peut pas raisonnablement se payer. Entretenir deux ou trois palais...c'est grever inutilement un budget déjà déficitaire, alimenté de l'extérieur".

Pour achever cette disqualification du régime parlementaire, nommé par ailleurs "bicéphalisme", et prouver son caractère culturellement inacceptable, les arguments sociologiques dans l'analyse de M.A. Glèlè trouvent renfort dans l'histoire et dans certains référents anthropologiques: "L'existence de deux têtes ne répond à aucune nécessité; cela ne répond même pas à une nécessité historique, à nos traditions". Il justifie tout cela par le fait que, dans le système monarchique et de chefferie des régimes politiques traditionnels, il n'y avait qu'une seule tête, le Roi et son

¹² Selon l'Article 139 de la Constitution, le Conseil économique et social donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis.

¹³ Selon l'Article 142 de la Constitution, la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication a pour mission de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse, ainsi que de tous les moyens de communication de masse dans le respect de la loi. Elle veille au respect de la déontologie en matière d'information et à l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels d'information et de communication.

¹⁴ Selon l'Article 114 de la Constitution, la Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics.

¹⁵ Selon l'Article 131 de la Constitution, la Cour suprême est la plus haute juridiction de l'Etat en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'Etat. Elle est également compétente en ce qui concerne le contentieux des élections locales.

¹⁶ Coup d'Etat civil du 27 novembre 1965 et coup d'Etat militaire du 22 décembre 1965.

représentant le Chef. Ce mode d'administration direct a été relayé sous la colonisation par "l'autorité suprême au Dahomey" exercée par le Gouverneur.

Pour ce juriste, rien ne justifiait l'instauration au Dahomey d'un régime parlementaire comme ce fut le cas en France. Il poursuit: "...De par ses traditions nationales, de par la colonisation, le Dahoméen a toujours été habitué à avoir un chef suprême auquel il a recours en dernier ressort. Il n'y a jamais eu deux chefs de même essence, égaux. Cela ne correspond à rien. C'est une innovation coûteuse et stérilisante. La coexistence d'un chef d'Etat et d'un chef de Gouvernement en France, on le sait, est un accident historique. [...Au Dahomey]..., la présence d'un Chef de l'Etat distinct du Chef du Gouvernement s'avère onéreuse et, d'autre part, paralysante, inefficace. La coexistence d'un Chef d'Etat irresponsable, sans pouvoirs effectifs, avec un Chef du Gouvernement disposant du pouvoir gouvernemental, est un système qui résiste difficilement à l'épreuve du temps. Elle exige une harmonie constante et permanente entre les deux chefs. Que l'harmonie et l'entente cessent et voilà le pays en péril".

Si, pour M.A. Glèlè, dans le contexte dahoméen d'alors, l'option présidentielle paraît la plus culturellement et socialement adaptée, pour corriger les risques potentiels d'un présidentialisme, deux des conditions édictées par l'auteur nous paraissent importantes par rapport à notre objet. Il faudrait, selon lui, instaurer d'une part le bipartisme constitutionnel qui permette l'existence au sein de l'Assemblée nationale, d'une minorité servant de garde-fou au Gouvernement et éveille son attention par ses critiques. En second lieu, il faudrait prévoir dans la Constitution des moyens de contrôle de l'Assemblée nationale sur l'action gouvernementale: Questions écrites et questions orales avec ou sans débat, commissions d'enquête permanentes, vote de résolutions à majorité qualifiée. Il conclut en notant que: "Un régime présidentiel, assorti de ces conditions qui font son originalité, assurerait de façon certaine et utile, la continuité et la stabilité de l'Etat et permettrait de réaliser l'unité nationale et d'amorcer le développement économique".

On note chez cet auteur, devenu vingt ans plus tard, un acteur-clé dans la rédaction du projet de Constitution de 1990, une hantise de la stabilité politique. Celle-ci ne peut être garantie que par la solidité des institutions qui, seules peuvent attirer les investissements étrangers et garantir une politique de croissance durable: "La stabilité politique instaurée, les investisseurs étrangers dont le concours nous apparaît indispensable pour le décollage de l'économie et qui, jusqu'ici, hésitent à placer leur argent dans un pays peu sûr, instable, sur lequel pèse toujours une menace d'anarchie, de révolution, viendront en toute quiétude contribuer aux efforts de développement".

Nous allons maintenant essayer de comprendre l'esprit de la Constitution en vigueur. L'architecture de cette Constitution, avec sa définition des "contre-poids" nous fait établir un parallèle saisissant entre la logique développée en 1969 et les choix constitutionnels opérés en 1990. A vingt ans d'intervalle, le contexte sociopolitique a fort peu évolué. La tentative a été, semble-t-il, forte chez les constituants d'envisager la stabilité politique par une Constitution dont la logique se justifie par des arguments socio-anthropologiques et économiques identiques.

Se rajoute aux arguments sus-mentionnés le souci politique de préservation de la diversité sociale dans une nation en construction. Une nation où le déficit de l'Etat entretient encore dans les structures mentales la force des liens sociaux primaires, psychologiquement plus sécurisants mais retardant l'émergence d'une véritable culture politique citoyenne. En ajoutant la multiplicité constitutionnelle des chefs à cette permanence sociologique de l'expression des suffrages encore dominée par la psychologie d'une conquête de l'Etat par les groupes d'appartenance identitaire primaire, il y a un risque important de pérennisation de l'instabilité politique. Le vote clanique et/ou ethnique et la faiblesse de la culture civique engendrent généralement l'émiettement de la classe politique avec comme conséquence l'impossibilité structurelle de constituer une majorité stable, condition pourtant indispensable pour le fonctionnement normal d'un parlement. En prévision de telles situations pouvant perturber le

bon fonctionnement des mécanismes de prise de décision engageant la nation, la Constitution renforce le pouvoir du Président par rapport à un ensemble de décisions stratégiques à prendre.

Les effets sociopolitiques de ce déséquilibre constitutionnalisé des forces dans le contrôle de l'action publique sont particulièrement lisibles dans la gestion des situations de crise qu'ont engendré les exercices annuels de vote du budget. Ces situations de crise sur lesquelles nous reviendrons sont révélatrices des jeux de pouvoir entre l'Exécutif et le Législatif; jeux dans lesquels l'Exécutif finit toujours par l'emporter grâce au recours à des instruments de "mesures exceptionnelles" prévus à cet effet par la Constitution.

Conclusion partielle

Les rédacteurs de la Constitution béninoise se sont inspirés de l'histoire politique coloniale et post-coloniale du Bénin. Dans son architecture, le texte garantit au Président de la République un pouvoir fort, se dégageant du déséquilibre des forces dans les relations entre l'Exécutif et le Parlement d'une part, et entre l'Exécutif et les autres corps constitués d'autre part. Le souci de stabilité politique et les exigences liées à l'entrée du Bénin dans le monde codifié et normé de l'économie et de la démocratie libérales ont influencé la rédaction de cette Constitution. Certains de ses articles consacrent le déséquilibre des rapports de force entre l'Exécutif et le Parlement même si ce dernier est conforté par ce même texte dans sa fonction de contrôle de l'action gouvernementale. L'option constitutionnelle en faveur d'un tel déséquilibre trouve son fondement dans le désir de ne pas bloquer les institutions républicaines même si elles doivent être contrôlées.

L'esprit de la constitution semble véhiculer une approche minimaliste de l'action gouvernementale, d'autant que les marges de manœuvre sont déjà réduites. Parmi les champs dans lesquels doivent s'exercer la mission de contrôle du Parlement, la loi des finances est l'un des domaines qui exigent une expertise importante. Dans le deuxième chapitre, l'objectif sera d'analyser la réalité de ce contrôle à travers les ressources mobilisées pour ce faire et l'organisation du travail par rapport à la norme. Nous montrerons qu'en marge des dispositions qui réduisent la capacité de nuisance du Parlement, la faible influence des parlementaires sur la définition de la loi des finances est à mettre en relation avec la faiblesse des compétences liée à la structure même de l'Assemblée nationale.

Chapitre 2—Entre normes et réalités: Le contrôle de l'action gouvernementale

Le contrôle de l'action gouvernementale suppose la définition de cadres institutionnels d'action mais aussi des dispositions constitutionnelles qui l'autorisent. L'existence de ces cadres d'action et de règles ne garantit pas à eux seuls l'efficacité du contrôle. Il faut y ajouter des compétences mobilisées au sein des élus. L'objectif de ce chapitre est (i) de présenter les cadres de coordination du contrôle de l'action gouvernementale prévus par la loi fondamentale, (ii) d'identifier les dispositions constitutionnelles qui la légitiment et l'organisent et (iii) d'analyser la logique sociale de formation du champ social des élus qui anime les cadres de coordination du contrôle de l'action gouvernementale.

2.1. Cadres et dispositions parlementaires de contrôle de l'action gouvernementale

2.1.1. Les cadres de coordination de l'action parlementaire

Il existe quatre formes de coordination de l'action parlementaire qui sont l'Assemblée nationale, la Conférence des Présidents, les groupes parlementaires et les Commissions. Les règles qui régissent leur constitution et leur fonctionnement sont contenues dans le *Règlement intérieur de l'Assemblée* dûment approuvé par la Cour constitutionnelle.

L'Assemblée nationale: L'Assemblée nationale est dirigée par un Président assisté d'un bureau (art. 14.1) composé d'un premier Vice Président, d'un deuxième Vice Président, d'un premier questeur, d'un deuxième questeur, d'un secrétaire parlementaire et d'un deuxième secrétaire parlementaire (art. 14.2). Le Président de l'Assemblée est le deuxième personnage de l'Etat. Il est issu du parti ou du groupe de parti majoritaire à l'Assemblée. Les articles 17 et suivants énumèrent les pouvoirs et attributions administratives des membres du Bureau au premier rang desquels la direction des séances plénières et la coordination de l'action parlementaire.

Les groupes parlementaires: L'article 24 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale fixe les règles de constitution des groupes parlementaires; l'alinéa 1 décrète qu'il faut quinze députés pour la création d'un groupe parlementaire, de préférence par affinités politiques, afin de coordonner les votes et les décisions collectives. Il existe aujourd'hui six groupes parlementaires: "Renaissance du Bénin", "Consensus", "Solidarité-Progrès", "Nation et développement", "Parti du renouveau démocratique" et "Bloc pour la sociale démocratie". Mais l'essentiel du travail parlementaire se fait dans les commissions.

Les Commissions parlementaires: Il en existe cinq, à savoir: la "Commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme"; la "Commission des finances et des échanges"; la "Commission du plan, de l'équipement et de la production"; la "Commission de l'éducation, de la culture, de l'emploi et des affaires sociales" et la "Commission des relations extérieures, de la coopération au développement, de la défense et de la sécurité". Toutefois, l'Assemblée nationale peut en créer autant qu'elle le juge nécessaire, soit pour contrôler l'action du gouvernement, soit pour contrôler celle du Président de l'Assemblée lui-même. L'article 29 stipule que chaque Commission doit comporter au moins treize députés, tandis que l'article 31 précise que c'est à chaque groupe parlementaire que revient la charge de présenter au Bureau la liste de ses candidats aux différentes commissions. Chaque groupe parlementaire doit veiller à ce que cette liste soit proportionnelle à la représentation des groupes politiques au sein de l'Assemblée. Pour les députés non-inscrits, ils doivent présenter eux-mêmes et directement au Bureau leur candidature à la commission de leur choix.

Chaque Commission est dirigée par un Bureau composé d'un président, d'un vice-président, de deux rapporteurs et d'un secrétaire (art. 33). Mais, contrairement aux travaux en séance plénière, les travaux en commission sont rendus obligatoires au terme des dispositions de l'article 35.2. Le Président, en cas d'égalité parfaite au cours d'un vote, n'a pas de voix prépondérante. Dans ce cas de figure, le texte litigieux est purement et simplement classé sans suite. Mais, pour une plus grande cohésion de l'action parlementaire, il a été institué une Conférence des Présidents.

La Conférence des Présidents: La Conférence des Présidents regroupe le Bureau de l'Assemblée nationale, les présidents des commissions permanentes et les présidents des groupes parlementaires. Elle se réunit périodiquement pour faire le point de l'avancement des travaux de l'Assemblée nationale et, en cas de crise grave, pour tenter de trouver une solution concertée.

2.1.2. Les instruments réglementaires de contrôle de la gestion du gouvernement

Selon la Constitution béninoise, les instruments réglementaires de contrôle se décomposent en (i) moyens d'ordre général et en (ii) moyens de contrôle spécifique des finances publiques.

(i) Les moyens de contrôle d'ordre général: Ils sont de deux types: les dispositions d'ordre constitutionnel et les dispositions d'ordre réglementaire.

Les dispositions d'ordre constitutionnel sont principalement les articles 71 et 113 et accessoirement l'article 73. Ces articles confèrent aux députés les moyens de contrôle de l'action gouvernementale.

L'article 71 affirme que "le Président de la République ou tout membre de son gouvernement peut, dans l'exercice de ses fonctions gouvernementales, être interpellé par l'Assemblée nationale; le Président répond à ces interpellations par lui-même ou par l'un de ses ministres, qu'il délègue spécialement devant l'Assemblée nationale". Mais en aucun cas, ni la responsabilité des ministres, ni celle du Président de la République n'est en rien engagée devant l'Assemblée, sauf dans les cas extrêmes, prévus par l'article 73, de haute trahison, d'outrage à l'Assemblée ou d'atteinte à l'honneur ou à la probité, tous expressément définis par les articles 74, 75 et 76.

Par contre l'article 113, dans sa première partie, fait obligation au Gouvernement de fournir toutes les explications qui lui seront demandées sur sa gestion et sur ses activités. Le même article, dans une deuxième partie, énumère toute une panoplie de moyens d'information et de contrôle à la disposition de l'Assemblée sur l'action gouvernementale. Cela va de la simple interpellation, aux commissions parlementaires d'enquête, en passant par la question écrite et les questions orales avec ou sans débat, non suivies de vote.

En réalité, toutes ces dispositions ne sont que peu de contrainte, à l'exception de l'article 76 qui définit le délit d'outrage à l'Assemblée nationale comme étant "Le refus du Président de fournir dans un délai de trente jours des réponses aux questions posées par l'Assemblée nationale". Les dispositions de sanction de l'article 77 pour un tel délit sont la saisie et la sommation de la Cour constitutionnelle afin que les réponses aux questions posées soient fournies dans un bref délai.

A travers toutes ces dispositions, la Constitution confie le contrôle de la gestion des affaires publiques au Gouvernement. Mais les règles du jeu de ce contrôle sont définies dans un esprit d'équilibre politique entre obligation de se prêter au contrôle et marge de manœuvre en situation difficile (ex: non-engagement de la responsabilité du Gouvernement en cas d'interpellation; délai accordé par la Cour constitutionnelle au Président pour fournir des informations demandées par l'Assemblée).

Les dispositions d'ordre réglementaire sont toutes ces dispositions constitutionnelles qui ont été reprises et précisées dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, à savoir: l'article 110 pour les questions d'actualité, l'article 113 pour les interpellations et les articles 114, 115, 116, 117 et 118 pour la création de commissions parlementaires d'information, d'enquête et de contrôle.

(ii) Les moyens de contrôle spécifiques des finances publiques: L'article 109 confère à l'Assemblée nationale le droit de voter le projet de loi des finances dans les conditions déterminées par la loi. "L'Assemblée nationale est saisie du projet de loi de finances au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session d'octobre. Le projet de loi des finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses". Les députés ont le droit d'amendement mais ne peuvent en aucun cas remettre en cause les fondamentaux du budget sans courir le risque d'une crise comme nous le verrons plus loin dans les cas de crises budgétaires de 1994, de 1996 et de 2002. Il peut donc arriver que les députés ne votent pas le projet de loi de finances mais dans une telle situation, la Constitution a prévu deux cas de figure: le cas où le non vote du budget relève de la responsabilité des élus et celui où le non vote relève de la responsabilité du gouvernement.

Le cas où la responsabilité incombe aux élus. Il est prévu par l'article 110 que l'Assemblée nationale vote le budget en équilibre. Si, pour diverses raisons, l'Assemblée ne s'est pas prononcée, à la date du 31 décembre, les dispositions du projet de loi de finance peuvent être mises en vigueur par ordonnance. Le même article stipule dans ce cas, que "Le Gouvernement saisit, pour ratification, l'Assemblée nationale convoquée en session extraordinaire dans un délai de quinze jours. Si l'Assemblée nationale n'a pas voté le budget à la fin de cette session extraordinaire le budget est établi définitivement par ordonnance".

Le cas où la responsabilité incombe au gouvernement. Si, pour des raisons diverses, le gouvernement n'a pu déposer son projet de loi de finances au plus tard une semaine avant la session d'octobre pour qu'il soit voté en équilibre au plus tard le 31 décembre, "Le Président de la République demande d'urgence à l'Assemblée nationale l'autorisation d'exécuter les recettes et les dépenses de l'Etat par douzièmes provisoires" (art. 111). Dans ce cas, l'Assemblée nationale, assistée de la Chambre des comptes de la Cour suprême règle les comptes de la Nation (art. 112).

Une fois le cadre réglementaire connu et les dispositions constitutionnelles prévues pour le contrôle de l'action gouvernemental dégagées, nous faisons l'hypothèse que le contrôle de l'action gouvernementale ne peut être effectif sans la disponibilité et la mobilisation de compétences. Mais la disponibilité de cette compétence technique dépend du mode de recrutement politique des élus. Or, outre le fait que la logique de recrutement ne s'accorde pas toujours avec le besoin de compétences techniques de l'Assemblée nationale, les enjeux du champ social que constitue l'Assemblée et les jeux d'acteurs compromettent le projet politique de contrôle de la gestion des affaires publiques par le Gouvernement.

2.2. L'Assemblée nationale comme champ social

En tant que microcosme dans le macrocosme que constitue l'espace social national, l'Assemblée nationale est un champ social spécifique. Et comme tout champ, elle possède des règles de jeu formelles, mais aussi des enjeux spécifiques. Elle est un espace de lutte ayant pour finalité l'appropriation d'un capital spécifique et/ou la redéfinition de ce capital. L'identification des enjeux spécifiques consiste en un repérage de ce qui fait "courrir" les députés et la manière dont ils "courrent". Celle-ci permettra de montrer que le contrôle de l'action gouvernementale n'est pas une priorité dans la hiérarchie des motivations et des stratégies politiques des députés. Pour une meilleure compréhension du décalage entre le projet et les logiques d'acteurs, nous tenterons une analyse des mécanismes sociaux de production du député au Bénin, lesquels justifient le jeu et les habitus politique du champ.

2.2.1. Des partis à l'Assemblée nationale: Registres de mobilisation sociale et logique de formation du champ

Selon l'article 80 de la Constitution béninoise, les députés sont élus au suffrage universel direct pour une durée de quatre ans. Après la "Conférence nationale des forces vives de la nation", qui s'est tenue du 19 au 28 février 1990, la Constitution a signé l'entrée du Bénin dans une démocratie libérale. Le choix des élus du peuple va donc engager une compétition sur un marché électoral. Pour éviter que la dynamique politique ne soit biaisée par le régionalisme, l'une des dispositions essentielles du code électoral béninois fait obligation aux partis politiques désireux de se présenter aux élections législatives de pourvoir aux 83 sièges que compte l'Assemblée nationale en titulaires et en suppléants. Cette disposition amène les acteurs à s'organiser en coalitions partisans pour participer aux élections. Pourtant, cette disposition n'a pas empêché la prolifération des partis politiques au Bénin: au 14 janvier 1991, à la veille des élections législatives de 1991, il existait 36 partis politiques officiellement enregistrés, mais seulement 14 listes (partis ou groupes de partis) représentant 23 partis ont pu se présenter aux élections (63,88 pour cent des partis existant ont donc été capables de se présenter). De même, en février 1995, 82 partis politiques étaient officiellement enregistrés mais seulement 31 listes (partis et groupes de partis) représentant 45 partis politiques ont pu se présenter, soit 54,87 pour cent des partis existant. Enfin, au 25 janvier 1999, le Bénin comptait 117 partis politiques officiellement enregistrés et seulement 35 listes (partis ou groupes de partis) représentant un total de 62 partis se sont effectivement présentés aux législatives de 1999, soit seulement 52,99 pour cent des partis enregistrés. Avec le suffrage universel, le marché électoral béninois instaure la rencontre d'une offre politique (stratégie des candidats) et d'une demande sociale (des attentes sociales), le tout fonctionnant sur la valeur—socialement efficace parce que reconnue—selon laquelle un chef ou celui qui prétend en être un, doit être riche. Cette valeur ordonne et justifie sur le marché électoral béninois un ensemble de pratiques autour de la vertu politique de l'"accumulation redistributive" analysée par R. Banégas (1998), au Bénin. C'est elle

qui donne toute sa légitimité aux "transactions électorales de type clientéliste". La figure sociale du prestige politique au cœur de laquelle se loge cette vertu implique une stratégie de reconversion en chaîne de ressources et capitaux divers, d'autant que la logique de ce marché tient dans la "marchandisation du vote".

Les discours politiques et les registres de mobilisation s'articulent autour du don de soi pour son terroir et de l'idéologie du "fils du terroir". Ces ressorts identitaires mis en avant dissimulent à peine le véritable enjeu de la participation ou ce qui motive la majorité des concurrents, à savoir, le positionnement dans le carré politique des rentes symboliques et matérielles de situations légalement constituées. Nous sommes toujours dans le registre de la manducation politique désormais bien connue, depuis la parution de l'ouvrage *l'Etat en Afrique* du politologue Jean-François Bayart (1989). Le phénomène a été par ailleurs analysé par d'autres auteurs, du moins dans sa version actualisée: la logique de manducation qui gouverne encore la compétition politique même sous les démocraties dites libérales et la politique du ventre comme régime de subjectivité démocratique. Chaque candidat engagé pour son parti dans la compétition pour la conquête d'une position dans le champ social du parlement, doit mobiliser des moyens financiers. Pour espérer se constituer un capital social, c'est-à-dire un ensemble de réseaux de proximité généralement ethnique, clanique et/ou régional convertible en capital politique (électorat captif), il doit jouer sur l'affect en dissimulant le projet de crédit politique contenu dans le don. Cette stratégie de conversion des moyens financiers rencontre la "revanche" des électeurs béninois à travers une "monétarisation des transactions électorales" qualifiée justement par R. Banégas de "marchandisation" des rapports sociaux: "Les citoyens ordinaires sont loin de se conformer passivement au vote obligé que leur proposent [les] courtiers ...[chefs de village, leaders religieux, notables ou simples individus "débrouillards"]; ils monnayent âprement leurs voix et veillent, chacun à leur niveau, à maximaliser l'échange électoral". Cette logique marchande domine désormais le marché électif et finit par instaurer une démocratie censitaire au Bénin. Elle explique le fait que la création de partis politiques n'obéit pas toujours à une logique d'agrégation d'opinions et d'intérêts politiques et idéologiques. Elle correspond le plus souvent à la volonté d'un leader fortuné de se doter d'un outil de conquête du pouvoir en s'appuyant en priorité sur son groupe ethnique ou sa région d'origine. Ceci est d'autant plus vrai que la plupart des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale le sont par des députés originaires de leurs circonscriptions électorales. Ainsi, en est-il du Parti social-démocrate (PSD) de Bruno Amoussou, qui compte tous ses députés dans le seul département du Couffo, du Parti du renouveau démocratique (PRD) d'Adrien Houngbedji, dont la majorité des députés sont élus dans l'Ouémé, de la Renaissance du Bénin (RB) de Nicéphore Soglo, qui recrute elle aussi ses députés dans le Zou et l'Atlantique et du Fard Alafia qui ne recrute ses députés que dans le Nord du pays.

En l'absence de mécanismes de financement plus conséquents des partis politiques, cette tendance censitaire du marché politique se renforce. La législation béninoise prévoit le financement des partis politiques *a posteriori*, c'est-à-dire sous forme de remboursement des frais de campagne dans des conditions bien définies. Il faut donc préfinancer avant d'espérer un remboursement. Selon l'article 34 de la loi 98-036, il faut déboursier, dans les deux jours qui suivent la déclaration de candidature, une caution fixée à 50 000 francs CFA par candidat titulaire, soit un minimum de 4 150 000 francs CFA pour les 83 candidats titulaires alors que, selon l'article 84 de la loi 98-034, le plafond des dépenses de campagne par candidat est fixé à 3 000 000 francs CFA. Mais dans l'état actuel des choses, au Bénin, ce sont les présidents fondateurs des partis politiques qui assurent ce préfinancement, étant la plupart du temps les seuls bailleurs de fonds du parti. Suivant cette logique, de même que la RB n'existerait pas sans la fortune personnelle de M et Mme Nicéphore Soglo, le PRD ne saurait s'affranchir de la fortune personnelle du Me Adrien Houngbedji. Le PSD se trouve dans la même situation de dépendance vis-à-vis de son président, Bruno Amoussou. Il en est de même pour le Mouvement africain pour la démocratie et le progrès (MADEP) par rapport à Séfou Fagbohoun. Les partis politiques vivent donc essentiellement du financement privé. En tant qu'entrepreneur politique, il n'est donc pas exclu que leurs comportements au pouvoir soient aussi dominés par la seule logique de retour sur investissement. La conjugaison des calculs politiques de rente, des jeux

d'allégeance opportunistes contraints par le besoin de financement privé des partis politiques et la quasi-inexistence de différences idéologiques entre les partis en course font le lit de la transhumance politique.

2.2.2. Viscosité du champ parlementaire et dénaturation de la fonction de député

Depuis la Conférence nationale et après l'expérience du parlement transitoire que fut le Haut conseil de la République (HCR), le Bénin expérimente sa troisième législature. Les deux premières vont de 1991 à 1994 et de 1995 à 1998. La troisième est en cours. Elle s'achèvera en 2003. Cette expérience parlementaire semble dégager des constantes sociologiques dont nous montrerons les incidences sur la fonction de contrôle des politiques publiques.

Aux termes de l'article 5 de la Constitution béninoise, "Les partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la charte des partis politiques. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie, de l'intégrité territoriale et la laïcité de l'Etat". Mais les coalitions partisans, en période électorale, ont permis de contourner la disposition rendant impossible toute candidature indépendante. Elles ont aussi permis de masquer les assises ethniques ou régionalistes des partis en course. Une fois le parlement constitué, ces coalitions parfois contre nature révèlent leurs limites. La logique alimentaire au cœur des luttes partisans reprend ses droits et la transhumance politique est perçue comme l'une de ses formes par le Parlement.

La transhumance politique est le fait pour un député, et plus généralement un homme politique, de changer de camp en fonction de ses propres intérêts et des facilités le plus souvent matérielles accordées par tel ou tel autre camp. Ce phénomène de transhumance, s'observant le plus souvent à la veille des élections et des votes de lois importantes, fait varier la géométrie de l'Assemblée parce qu'il modifie constamment la ligne de démarcation entre le "nous" et les "autres". Aussi, non seulement, cette transhumance fait-elle reculer l'émergence d'une véritable culture civique mais elle entraîne une recomposition permanente du paysage politique national. Elle obère de ce fait la stabilisation d'un personnel affecté à l'expertise liée au contrôle et par voie de conséquence, la fiabilité d'un véritable contrôle de l'action gouvernementale. La situation de cohabitation quasi permanente dans laquelle évolue la jeune démocratie béninoise depuis ses débuts facilite et amplifie le phénomène; et ce risque lié à la cohabitation ira croissant, compte tenu du décalage entre la durée du mandat présidentiel (cinq ans) et celle du parlement (quatre ans). Les jeux d'intérêts par le haut, mais aussi la quasi-inexistence de débat idéologique contribuent à nourrir cette transhumance.

Le débat autour de programmes électoraux est absent au Bénin. Ce débat est d'autant plus inexistant que les PAS, de par leur omniprésence, semblent acceptés de fait par tous les partis, les lignes de partage entre les différents partis devant plutôt être recherchées dans le soutien ou non au régime chargé de les mettre en oeuvre. Une particularité du paysage politique béninois réside dans la présence d'un Parti communiste béninois sur l'échiquier. La présence d'un tel parti permet encore de distinguer deux camps politiques: d'un côté, le PCB, seul parti à se prononcer contre les PAS. De l'autre, se positionnent tous les autres partis politiques qui soutiennent les PAS, mais avec quelques réserves sur certains points. Dans cette catégorie de partis qui reconnaissent les PAS, il n'y a ni parti de gauche, ni parti de droite, ni travaillistes, ni conservateurs, encore moins de républicains et de démocrates. Les alliances circonstancielles qui peuvent être observées ici ou là ne sont en fait que des tentatives d'instrumentalisation des "petits" partis par "les grands".

La reconfiguration du marché idéologique mondial et l'application quasi généralisée des PAS, définis et imposés par la Banque mondiale et le FMI, ont contribué à reléguer au second plan le besoin de démarcation idéologique partisane. Aujourd'hui, se réclamer du Parti socialiste ou de la droite libérale voire du Parti communiste ou de l'extrême droite, en Afrique en général, et au Bénin en particulier, n'a politiquement ou idéologiquement aucun sens. La seule ligne qui en ait

encore est bien celle qui sépare *“les mouvanciers des partis d’opposition”*. Au Bénin, *“les mouvanciers”* ou encore *“la mouvance présidentielle”*, c’est l’ensemble des hommes politiques—qu’ils soient regroupés ou non dans des partis politiques—qui soutiennent le Président en exercice et ses projets. Les fondements de ces soutiens sont loin d’être idéologiques. Par contre par *“Opposition”*, l’on désigne l’ensemble des partis qui ne soutiennent pas l’action gouvernementale du Président même dans l’hypothèse où l’ensemble de ces partis constituent la majorité à l’Assemblée nationale comme c’est encore actuellement le cas. La Constitution béninoise n’ayant pas prévu de responsabilité gouvernementale devant l’Assemblée nationale, fait du Chef de l’Etat le principal *“joker”* de l’échiquier politique national autour duquel s’organise la recomposition du paysage politique.

Il n’est donc en effet pas rare de voir dans le même camp des tendances contraires. Par exemple, dans la mouvance actuelle soutenant le Président Kérékou, il y a, entre autre, l’*“ultra libéral”* Séfou Fagbohoun du MADEP, le *“socialiste”* Bruno Amoussou du PSD, membre de l’Internationale socialiste, le *“démocrate chrétien”* Albert Tevoedjre du Parti national Ensemble, membre de l’Union des partis africains pour la démocratie et le développement (UPPAD), filiale africaine de la Démocratie chrétienne internationale. Les alliances avec les internationales relèvent davantage de la démarche d’intégrer un réseau d’influence que d’asseoir sa stratégie politique sur des bases idéologiques.

A l’Assemblée nationale, la transhumance en direction du parti qui contrôle le pouvoir tend à s’institutionnaliser et finit d’ailleurs par transcender la logique ethnique dans les jeux d’alliance par le haut. L’énergie identitaire reste une ressource sociale et politique mobilisée dans la compétition politique seulement par le bas.

Finalement, l’objectivation de plus d’une dizaine d’années de parlementarisme au Bénin donne l’impression en général d’une dénaturation du mandat parlementaire. Cette dénaturation est due avant tout à la faiblesse de la culture parlementaire dominée par les intrigues. Elle s’explique également par la faible valorisation de l’image du député dans une société béninoise où la fonction même du parlementaire est peu lisible pour les gens ordinaires.

Selon l’article 80 de la Constitution, *“Chaque député est le représentant de la Nation toute entière et tout mandat impératif est nul”*. Dans la réalité, le député s’installe dans le rôle d’assistant des populations qui l’éloigne de ses attributions effectives. Cette disposition, qui devrait permettre à l’ élu national de se mettre au-dessus des exigences et des préoccupations quotidiennes des électeurs en vue de se consacrer aux grands problèmes et aux grandes questions qui engagent la Nation toute entière, n’est pas respectée dans les faits. Celle-ci est liée au retard dans l’application de la loi sur la décentralisation. Ce retard a pour conséquence d’installer les députés dans un double rôle d’élus nationaux et d’élus locaux. En d’autres termes, l’inexistence de structures décentralisées et d’élus locaux au Bénin transforme le député en élu local et fait glisser son mandat du statut de mandat national à un statut de mandat impératif: le député est en effet réduit à défendre les intérêts de sa circonscription électorale en s’épuisant dans les négociations d’équipements socio-économiques de base pour sa circonscription.

Pourtant, si la Constitution béninoise confère au Parlement un rôle de contrôle de l’action gouvernementale, certaines dispositions telles que l’article 68 en limitent cependant la portée comme nous le soulignons plus haut.

Conclusion partielle

Conscient de la fragilité de l’Etat dans une société qui ne l’est pas moins, les rédacteurs de la Constitution ont institué un déséquilibre fonctionnel entre le pouvoir de décision de l’exécutif et le pouvoir parlementaire de contrôle de l’action gouvernementale. Ils ont installé ce dernier dans un rôle de *“contre-poids”* et non de *“contre-pouvoir”*. Malgré cette limitation constitutionnalisées de la capacité de nuisance du Parlement, les députés disposent d’une

importante marge de manœuvre en matière de contrôle de la gestion du gouvernement. Mais, pour que ce contrôle soit efficace, il faut une culture parlementaire, malheureusement encore faible au Bénin. Cette faiblesse est à mettre en relation avec les déterminants sociaux de l'investissement des acteurs dans la lutte pour la conquête d'une position au sein du Parlement. Finalement, les logiques sociales et les calculs politiques que justifient ces déterminismes imposent une seconde limite aux capacités parlementaires de contrôle de l'action gouvernementale.

La part prépondérante prise progressivement par l'argent dans la démocratie censitaire du Bénin joue négativement dans le recrutement—même sur un mode électif—du personnel parlementaire. En l'absence de débats politiques autour d'enjeux électoraux d'intérêt public, les dotations en compétences diverses sont moins privilégiées que la capacité à monnayer le bulletin de vote. Cette donne électorale prend une part croissante dans la vie politique béninoise. De l'avis de plusieurs observateurs de la scène parlementaire béninoise, elle explique la baisse de la qualité des représentants du peuple, mesurable au nombre croissant d'analphabètes fortunés qui, d'une législature à une autre, réussissent à se faire élire député à l'Assemblée nationale. Pour prendre la juste mesure de ce phénomène, une étude sociologique serait indiquée. Tous ces facteurs contribuent directement ou indirectement à réduire l'efficacité du personnel parlementaire dans le contrôle des politiques économiques. Cette activité de contrôle exige la disponibilité de ressources humaines compétentes dont le Parlement béninois est malheureusement faiblement doté. Les huit années d'expérience parlementaire de contrôle de politiques économiques au cours des deux premières législatures au Bénin en sont les preuves.

Chapitre 3—De l'élaboration au vote du budget: Des expériences d'interactions Gouvernement-Parlement

3.1. La loi des finances et la procédure de son élaboration

Par ses représentants, la Nation vote la loi et consent l'impôt. Cet acte, qui est à l'origine de l'institution parlementaire, traduit un principe fondamental de la démocratie. Il est renouvelé chaque année au titre de la loi des finances.

La loi des finances détermine le montant et la répartition des dépenses de l'Etat. Elle représente ainsi un choix politique de toute première importance, en traduisant de façon concrète les priorités du Gouvernement.

L'article 109 de la Constitution indique que "L'Assemblée nationale vote le projet de loi de finances dans les conditions déterminées par la loi...".

Mais l'examen de ces projets est conditionné par une contrainte majeure: celle du temps. Selon l'article 94 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, "Conformément aux dispositions de l'article 109 de la Constitution, l'Assemblée nationale est saisie du projet de loi des finances au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session d'octobre".

Au Bénin, aucun texte ne régit l'exercice d'élaboration du budget. Cet exercice rituel comporte un certain nombre d'éléments et doit respecter une date butoir prévue par l'article 109 de la constitution: une semaine avant l'ouverture de la session parlementaire.

3.1.1. Compétences mobilisées par le Gouvernement

Pour élaborer la loi qui ordonne l'ensemble des ressources et des charges permanentes de l'Etat, la Direction du budget mobilise environ une soixantaine de personnes pour la plupart dotées d'une maîtrise en sciences économiques ou en droit.

Contrairement à bien d'autres pays, qui ont sacrifié à la mode des années 90 de placer à la tête des ministères des finances des hommes ayant fait leur preuve dans les sphères de la haute finance internationale, le Bénin a recyclé l'élite technocratique de la Direction du budget sous la révolution crypto-marxiste. Le RDB a hérité des technocrates de la finance qui ont exercé sous le régime militaire du Général Mathieu Kérékou. Dans la foulée de la transition démocratique, un petit parti, Nouvelle génération de la République (NGR) de Paul Dossou, qui présentait la caractéristique de rassembler bon nombre de cadres locaux de la finance, s'est créé. Mais le rôle de ce parti sera plus technique que politique. Il a servi d'appoint en apportant aux partis dominants auxquels il s'est allié l'expertise de ses membres. C'est à ce titre que Paul Dossou a été nommé Ministre de l'économie et des finances tout au long du mandat du Président Soglo. C'est aussi lui qui a nommé les membres de son parti aux principaux postes du Ministère de l'économie et des finances et principalement au budget, aux impôts, au trésor et à la tête des cellules de prospective. Pour la plupart, ils sont restés en place, même après le départ du Président Soglo. Le seul technocrate, Abdoulaye Bio Tchané, venu de l'étranger et n'ayant pas servi au Bénin sous le régime militaro-marxiste, est apparu en 1996 sous le Renouveau démocratique avec la réélection de Matthieu Kérékou. Ce fonctionnaire de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) a assuré la fonction de Ministre des finances jusqu'en 2001. En arrivant à la tête de ce ministère, il n'a pas renouvelé fondamentalement l'équipe technique qui, contrairement à ce qui s'observe dans les autres ministères techniques, est resté presque identique, même s'il y a eu des remplacements à certains postes importants (budget, impôts, douanes, trésor et autres). Il a poursuivi la tradition qui consiste à s'appuyer sur l'expertise des cadres locaux mais en renforçant leurs capacités par la possibilité de stages dans des écoles de formation de l'administration centrale des finances, de participation à des colloques et séminaires.

Des possibilités de formations continues, organisées par la BCEAO et le FMI permettent également à cette équipe de rester au fait des techniques conventionnelles de confection du budget. Aussi, des stages de formation dans des instituts d'administration publique contribuent-ils au renforcement de cette capacité locale. Dans les ministères techniques, de petites équipes sont constituées pour élaborer les budgets sectoriels.

3.1.2. Calendrier et négociations intermédiaires

Aucun texte ne fixe le calendrier administratif d'élaboration du budget. Mais, au fil des années de pratique, une tradition calendaire annuelle s'est dégagée. Elle se structure comme suit: (i) juin-juillet: Confection d'un projet d'avant-projet; (ii) août-septembre: Conférence budgétaire; (iii) Fin septembre-début octobre: Arrêt d'un avant-projet déposé au Chef de l'Etat et émission d'un avis motivé de ce dernier avant l'ouverture des négociations avec le FMI; (iv) Début octobre: Ventilation de l'avant-projet aux différents ministres et Conseils des ministres; (v) 7-10 octobre: Envoi du projet de budget à l'Assemblée une semaine avant l'ouverture de la session parlementaire (art. 109).

Un point important mérite cependant d'être souligné. Depuis 1990, lorsque le projet de budget est établi, il est soumis au FMI et à la Banque mondiale dans ses grandes lignes. Le FMI fait des observations par rapport au respect des conditionnalités ou par rapport aux indicateurs de performance. S'engage alors sur le budget proposé un mouvement itératif entre Washington et le Gouvernement jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé.

C'est le projet de budget qui ressort de cette négociation qui est ensuite soumis à l'Assemblée nationale. Constamment sur la corde raide, pris entre les conditionnalités dont les plans d'ajustement structurel sont assortis et les revendications sociales, l'Exécutif au Bénin tente autant que possible d'éviter les confrontations. Il accorde préférence à la voie de la négociation aussi bien avec les partenaires sociaux qu'avec les parlementaires dont nous avons déjà montré la limite des marges de manœuvre. Si en général, l'essentiel du projet de loi est préservé, quelques points secondaires peuvent faire, de temps à autre, l'objet de négociation avec les centrales syndicales ou les représentants de quelques corps de métiers.

Mais avant d'être soumis à discussion en séance plénière, le projet de loi des finances est examiné par la Commission des finances et des échanges. Comment se structure donc cette Commission sous la troisième législature?

3.1.3. Structures et fonctionnement de la Commission des finances et des échanges

La Commission des finances et des échanges fait partie des cinq Commissions permanentes qui doivent comprendre au moins quinze députés chacune.

La Commission des finances et des échanges en exercice est composée de dix-neuf membres dont dix de "l'opposition", sept de "la mouvance" et deux députés indépendants. Elle puise dans la structure de l'Assemblée composée de: Treize administrateurs civils, neuf enseignants-chercheurs, huit ingénieurs, six médecins, cinq avocats, six professeurs certifiés, trois agro-économistes, trois magistrats et deux juristes. Cinquante-cinq députés, soit 66,26 pour cent, ont au moins un niveau maîtrise. Parmi les 33,74 pour cent restant, on dénombre quatre instituteurs, un informaticien, un pilote, deux journalistes, trois officiers de l'armée, et dix opérateurs économiques. Certains élus, un chauffeur, un exploitant et quatre commerçants, ont un niveau inférieur ou égal au cours moyen.

Parmi les dix-neuf membres dont se compose cette Commission, on compte six anciens directeurs financiers d'importantes sociétés privées ou publiques, un enseignant-chercheur en économie, deux anciens instituteurs, des banquiers, un sociologue et des commerçants. Comme toutes les Commissions, elle est dirigée par un bureau composé d'un président, d'un vice-président, de deux rapporteurs et d'un secrétaire. Actuellement, la présidence est assurée par un enseignant-chercheur, docteur en économie. Il est secondé par un ancien directeur financier de société d'Etat. Le premier rapporteur est un ancien administrateur du Trésor, le deuxième rapporteur, un ingénieur des travaux publics. Le secrétaire est titulaire d'un Diplôme d'études approfondies en économie. La moyenne d'âge des membres de cette commission est de 48 ans.

Cette Commission n'est pas dépourvue en ressources humaines. Seulement, les compétences mobilisables pour l'étude des projets de loi des finances sont en nombre insuffisant par rapport à l'enjeu que constitue le contrôle parlementaire des finances publiques dans une démocratie. Un rapport établi par trois experts (Badet et al. 2000), souligne trois facteurs limitant l'Assemblée nationale dans sa mission d'évaluation des projets de lois des finances: (i) la charge de travail excessive des rapporteurs spéciaux des Commissions chargées des finances et du plan à l'occasion de l'examen des projets de lois de finances; (ii) l'inaptitude de la plupart des députés à discuter rationnellement et efficacement des questions budgétaires d'autant que le député n'a ni secrétaire, ni cabinet et qu'il est dans l'incapacité de recourir à des experts pouvant l'aider dans ses fonctions; (iii) l'affectation d'un seul assistant à la Commission des finances, insuffisant face à l'ampleur des tâches à accomplir et aux délais très courts et contraignants requis surtout à l'occasion de l'examen des projets de lois des finances.

Au cours des législatures successives, il est convenu que, pendant les sessions parlementaires, la Commission se réunisse trois fois au moins par semaine (lundi, mercredi et jeudi et parfois le vendredi), en fonction du volume du travail. Bien que les travaux en commission soient obligatoires pour tous les membres, en moyenne treize à quinze députés seulement se réunissent par séance. Celle-ci dure environ trois heures. Aucun texte ne régit fondamentalement la discipline à observer au cours de ces séances. D'une législature à une autre, la qualité des travaux est surtout fonction de la nature et de la qualité des relations existant entre le président de la Commission et les autorités du Ministère de l'économie et des finances. La personnalisation des relations entre les deux institutions permet d'éviter les rétentions d'informations – du côté de l'exécutif – préjudiciables à une analyse la plus objective possible des projets. De part et d'autre, la qualité des relations entre le Président de la Commission et le Ministère des finances pendant la législature en cours est particulièrement citée comme modèle. Pour cette raison, les résultats de la Commission en exercice sont jugés globalement satisfaisants aussi bien du côté de l'exécutif que de celui du parlement. Ces

résultats seraient la conséquence des liens d'amitié entre l'actuel président de la Commission, M. Guy Adjanohoun et le Ministre des finances, M. Abdoulaye Bio Tchané. Mais, les possibles tensions lors d'années électorales peuvent également influencer sur la qualité des travaux.

La procédure de décision au sein de la Commission est le vote majoritaire simple. Toutefois, les membres de la Commission disent ne pas éprouver le besoin de voter, eu égard à l'ambiance de travail généralement cordiale au sein du groupe. Pour éviter les effets pervers de réunions trop longues, des modes de coordination interne ont été adoptés: par exemple, la prise des décisions par acclamation.

3.2. D'une législature à une autre: Expériences parlementaires de contrôle de la loi des finances en situation de crise

Les situations de crise, mieux que les rituels annuels d'analyse et de vote du budget, permettent une meilleure lecture des rapports de force mentionnés plus haut. A travers celles-ci et les modes de délibération, nous tenterons de comprendre les logiques utilisées au cours des trois législatures.

3.2.1. La première législature: Le temps d'apprentissage de la fonction parlementaire

De façon générale, la première législature fut celle de l'apprentissage de la fonction parlementaire.

La première année de vie parlementaire de l'ère du Renouveau démocratique a surtout été mise à profit pour se doter des moyens techniques de travail: Règlement intérieur et organisation interne de son fonctionnement. Au cours de cette première année, la session budgétaire n'a pas pu examiner le projet de budget 1992 pour "cause de non-transmission du projet du budget". Une session extraordinaire a été programmée à cet effet le 10 février, donc bien plus tard.

A la date convenue, l'Assemblée n'avait simplement fait qu'adopter le collectif, en prélude à l'étude du budget 1992. La Commission des finances et des échanges et celle du plan, de l'équipement et de la production ont présenté un rapport conjoint dans lequel elles ont fait observer qu'il n'était pas objectivement possible de proposer à l'Assemblée nationale l'obtention d'une couverture légale au budget de fonctionnement – gestion 1991 remanié pour deux raisons essentielles: (i) non présentation dans les délais prescrits par les textes en vigueur; (ii) constat de sérieux dépassements des dépenses non autorisées¹⁷ au niveau de certains chapitres budgétaires.

Si en 1991 les parlementaires n'ont guère pu s'exprimer, puisqu'ils ont rejeté la demande de remaniement du budget qui leur a été proposée, en 1992 cependant, on a pu noter une mobilisation et une levée de boucliers des parlementaires contre cette tendance gouvernementale à ne pas respecter les textes réglementaires. Le retard accusé par le Gouvernement dans la transmission du projet de budget 1992 a favorisé cette première grande mobilisation. Ainsi, le groupe parlementaire "Convergence" a fait une déclaration à cet effet et a souligné l'urgence pour l'Assemblée nationale de faire la lumière sur les méthodes de gestion des fonds en cours, sans un budget et sans collectif budgétaire. Sur la question brûlante de l'actualité du moment, à savoir la privatisation de la seule brasserie du Bénin, "La Béninoise", ce groupe attirait également l'attention sur le risque de conduite de l'opération en l'absence de toute loi et mettrait l'Etat en contradiction avec les textes en vigueur. Un dialogue s'est instauré entre le Parlement et le Gouvernement pour que le budget finisse par être voté par consensus. Pour la première fois, on a assisté à des protestations en ordre dispersé: celles d'opérateurs économiques s'élevant contre le fait que certaines de leurs doléances n'aient pas été prises en

¹⁷ Ces autorisations avaient été établies par le HCR, le Parlement de transition, en vertu de l'article 32 alinéa 2 de la Loi constitutionnelle N°90-022 du 13 août 1990 portant sur l'organisation des pouvoirs durant la période de transition.

compte d'un côté et, de l'autre, les récriminations des syndicats contre "les salaires politiques exorbitants" (Nation du 31 juillet 1992, p. 3).

En réalité, il s'agit de la gestion, par ces différents acteurs, d'une période de sortie de crise. A partir de 1993, cet apprentissage collectif de débat budgétaire prendra une tournure politique. Le 11 novembre 1992, le Conseil des Ministres adopte le décret transmettant à l'Assemblée nationale le projet de loi des finances 1993 et celui de la Loi portant sur le programme d'investissement public. A l'ouverture de la session budgétaire, le Président de l'Assemblée nationale reconnaît la constitution récente d'une majorité parlementaire soutenant l'action gouvernementale à travers le groupe parlementaire "Le renouveau". Tout en félicitant les collègues restés dans l'opposition "malgré", ajoutera-t-il, "le vent du large qui pousse imperceptiblement aux délices supposés du pouvoir, qui ne sert en réalité que les rivages du monolithisme", il adresse subrepticement une critique au Gouvernement en évoquant les questions de politique économique. Constatant en effet la forte dépendance de l'économie béninoise vis-à-vis de l'aide extérieure (50 pour cent du budget de fonctionnement et 90 pour cent du budget d'investissement en 1992), il en conclut qu'on ne peut asseoir une politique économique sur le seul PAS. Ce point de vue critique a déclenché une vive réaction de la majorité parlementaire. Ce précédent fut un tournant décisif dans la montée en intensité du débat parlementaire qui n'a cependant pas empêché le vote du budget 1993. Le Rapport de la Commission des finances a seulement exprimé des craintes à propos de certains investissements à risque dans un contexte de crise. Il a aussi fait des recommandations en vue d'un usage rationnel des ressources humaines, matérielles et financières de l'Etat, et insisté sur des mesures à prendre par le Gouvernement en vue d'assainir les finances publiques.

Deux événements ont pesé sur les débats relatifs au vote de l'exercice budgétaire de 1994. Le premier est la perte de majorité au Parlement par la "mouvance présidentielle". Le second concerne la dévaluation du franc CFA intervenue le 11 janvier 1994. La session budgétaire qui a débuté au cours du dernier trimestre de 1993 n'a pas discuté du budget à cause de la non-transmission à temps du projet de loi par le Gouvernement. A la séance plénière du 20 décembre au cours de laquelle le Bureau de l'Assemblée s'est inquiété du retard, les membres du Gouvernement présents ont donc déposé un projet de douzièmes provisoires avant le 24 décembre. Le 21 janvier 1994, le Président de la Commission des finances et des échanges, Me Bertin Borna (député membre de la "Mouvance présidentielle") déclare ne pas avoir reçu le projet de budget. A cela, il ajoute: "Les données ont complètement changé...[en raison de la nouvelle donne de la dévaluation]...Nous serons obligés de revoir les dépenses surtout en ce qui concerne les salaires, parce qu'il va de soi qu'on ne peut pas rester les bras croisés. Lorsque les prix à la consommation doublent, les salaires ne peuvent rester ce qu'ils étaient avec les 10 pour cent que propose le Gouvernement".

Ainsi est née la problématique, déjà lancinante mais désormais portée par les députés et les syndicats, du besoin d'alléger les coûts sociaux des politiques économiques. Or, celle-ci est en contradiction flagrante avec les contraintes—d'ajustement et de stabilisation par la maîtrise de l'inflation—contenues dans les PAS signés par le Gouvernement. Malgré ce climat de tension sociale, le budget a été voté, avec une augmentation des salaires de 15 pour cent et non de 10 pour cent comme initialement proposé par le Gouvernement. En acceptant ce compromis, le Président de la République a pris soin de saisir le Bureau de l'Assemblée nationale, avec ampliation à tous les députés, lui demandant de reconsidérer sa position. Il l'invitait en effet au respect des principes constitutionnels qui exigent de ne pas bloquer l'Etat en mettant en cause les "engagements internationaux". Le ton était ainsi donné pour la gestion gouvernementale des crises budgétaires.

Les concertations avec les anciens Présidents de la République et la formation du groupe paritaire de travail Assemblée nationale-Gouvernement, n'ont pu aplanir la tension devenue structurelle. Le Gouvernement s'accrochait à l'importance du principe du respect des engagements vis-à-vis des institutions financières internationales.

L'Assemblée nationale, en vertu de l'article 57 de la Constitution et face au vide juridique, a demandé l'avis de la Cour constitutionnelle qui a fini par déclarer inexécutable ledit budget au motif que la fixation des salaires relève du domaine réglementaire. Le Président de la République fit passer le budget par ordonnance le 16 septembre 1994. Cette "crise budgétaire" de 1994 a révélé au grand jour la dépendance de fait des politiques vis-à-vis de la Banque mondiale et du FMI. A cette occasion, ceux-ci sont d'ailleurs intervenus directement dans le débat en aidant le Gouvernement par des menaces à peine voilées: rappel à l'ordre du FMI par rapport au principe sacro-saint du respect des équilibres financiers; risque encouru par le Bénin, mis en garde par la Banque mondiale, de ne pas consommer ses crédits, en cas de persistance de la lenteur du vote du budget. Les échéances électorales étant très proches, l'opposition, devenue majoritaire au Parlement, a joué la carte populiste. L'objectif était de se démarquer du Président Soglo accusé d'être un courtier de la Banque mondiale, compte tenu de son zèle à appliquer les mesures d'austérités contenues dans les PAS.

3.2.2. La deuxième législature et les jeux d'acteurs autour de la question sociale

En 1995, la fièvre électorale fit ombrage aux passions suscitées l'année précédente par les effets de la dévaluation du franc CFA. Ceci justifie le caractère expéditif des Rapports sur le budget, lequel a été voté sans entrave. A la fin de la première législature, la question sociale était devenue un enjeu politique. La deuxième législature héritera des séquelles de la précédente, celle de 1994, qui a porté les questionnements relatifs à la politique sociale sur la scène politique. Le Parlement, désormais habitué à l'intervention du Gouvernement sur le déficit social, mais peu doté en ressources humaines spécialisées capables de mener le débat, tentera de relayer les revendications sociales, surtout celles des travailleurs.

Avec le projet de loi des finances de 1996, on a observé un retour à la question du PAS. Il s'agit cette fois-ci pour l'Etat d'obtenir du Parlement la ratification du troisième PAS incluant la privatisation de la Société nationale de commercialisation des produits pétroliers (SONACOP) avec les risques de chômage pour des centaines d'agents qui l'accompagnait. Le Gouvernement a eu recours à nouveau à l'ordonnance pour faire passer la loi des finances. Cette manoeuvre a poussé à son paroxysme la crise entre l'Exécutif et le Parlement, et ceci une fois encore autour d'une question sociale.

Au cours des deux premières législatures qui se sont succédées, le contrôle de l'action gouvernementale a faiblement été assumé par le Parlement. La première législature ne s'est pas beaucoup investie dans le contrôle de l'action gouvernementale. Le retour récent à une démocratie parlementaire l'a contraint à un important travail de législation. La deuxième législature a amorcé la fonction de contrôle en créant de multiples commissions d'enquêtes parlementaires. Mais, aucune de ces commissions n'a livré les résultats de ses enquêtes. Il semble qu'il ne s'agisse plus d'un effet médiatique que d'action réelle de contrôle. Une troisième crise budgétaire éclatera durant la troisième législature (crise budgétaire de 2002), sur laquelle nous reviendrons plus loin.

Année après année, et ce depuis 1992, les débats autour du budget sont devenus un espace de lutte entre des logiques sociales et des régimes de justification différents. Les principaux acteurs, dans cette arène de confrontation sont le Gouvernement, le Parlement avec en son sein, les "mouvanciers" et "l'opposition", les centrales syndicales des travailleurs et, dans une moindre mesure, le Conseil économique et social.

Dans ce jeu de régulation, les Gouvernements successifs prennent appui sur la technocratie du Ministère des finances et de l'économie, à la fois gestionnaire des contraintes du respect des conditionnalités du consensus de Washington et relais local de la nouvelle culture politique économique néo-libérale qu'elle revendique par ailleurs. Elle est également garante de l'application négociée du principe des équilibres tel que le suggèrent les Institutions de Bretton Woods.

En face, se trouvent les députés d'une opposition à géométrie variable et les syndicalistes. Comme pour faire un clin d'œil aux bailleurs de fonds avec lesquels il convient, dans la grammaire politique locale, d'être conciliant, ils admettent les exigences de rigueur budgétaire. Pourtant, ils doutent du bien fondé des politiques de croissance par l'application des PAS et dénoncent le lien théorique non prouvé entre ces politiques et la réduction de la pauvreté.

Les parlementaires manifestent le plus souvent leur opposition au Gouvernement par la critique générale de l'économisme qui caractérise les PAS. Ils prétendent défendre les intérêts de leurs électeurs en dénonçant le déficit social des projets de loi des finances présentés. Au cours de la crise budgétaire de 1996 par exemple, ils revendiquaient l'indépendance de la loi des finances vis-à-vis du PAS III. Et, en s'attaquant à la procédure de sa ratification sur laquelle nous reviendrons, les députés tentèrent de sanctionner le Gouvernement qui semblait se plier trop facilement à leurs yeux aux injonctions de la Banque mondiale en faveur de la privatisation et de politiques publiques peu soucieuses du social¹⁸.

Les syndicats s'opposent également à cette vague de libéralisation de l'économie et décrivent les effets sociaux des PAS. Les syndicats des travailleurs tels que la Centrale des syndicats autonomes du Bénin (CSA-Bénin), la Confédération générale des travailleurs du Bénin (CGTB), la Centrale des syndicats des travailleurs du Bénin (CSTB), constituent d'autres acteurs de taille de la fronde antigouvernementale contre les mesures d'austérité contenues dans les plans d'ajustement.

Les réactions des travailleurs au projet de loi des finances de 1997 furent révélatrices de la crise entre les syndicats et le Gouvernement. Cette crise se décline à travers un ensemble de revendications qui tournent autour (i) du relèvement du point indiciaire de 5 pour cent, (ii) de la demande d'une augmentation généralisée des allocations familiales de 2 000 à 3 000 francs CFA, (iii) de la dénonciation du non-respect des engagements pris par le Gouvernement de payer les salaires à l'indice réel de 1992. Le refus du Gouvernement de prendre en compte ces revendications s'est fait sentir à travers le projet de budget de 1997 et n'a pas manqué de provoquer des réactions: "Notre réaction, dira Paul Essé Iko, Secrétaire Général de la CSTB, rend compte d'un mécontentement profond dans la mesure où les vrais problèmes qui nous préoccupent ont été mis de côté (...). Sous le Gouvernement Soglo, nous avons acquis de bénéficier d'un indice de plus tous les ans. Cela vient d'être rompu (...). Ce Gouvernement vient de jeter le masque définitivement en nous narguant. Et nous allons engager la riposte conséquente après une bonne concentration"¹⁹. Les syndicalistes, à cette occasion, ont parlé de "trahison" et ont promis au Gouvernement "une réaction appropriée" tandis que la presse privée proche du gouvernement qualifiait ces réactions "d'intégrisme syndical"²⁰.

Les crises entre le Gouvernement et les syndicats des travailleurs sont presque toujours instrumentalisées par les partis d'opposition. La dénonciation du caractère "antisocial" des budgets proposés par le Gouvernement devient une constante de la rhétorique oppositionnelle. Celle-ci fut particulièrement remarquable, lorsqu'en 1998, les partis politiques prirent fait et cause pour les syndicats qui ont renouvelé leurs revendications de l'année précédente. Pendant que la NGR de Paul Dossou, ancien Ministre des finances du Président Soglo caractérisait le budget 1998 d'"antisocial", la RB de Soglo parlait "d'inquisition fiscale". Cette critique du déficit social est autrement reprise par d'autres partis politiques.

De ce fait, le Conseil économique et social, sans véritable pouvoir de pression, tente également d'user depuis 1996 de son droit consacré par l'article 139 de la Constitution, pour émettre un avis sur les projets de loi des finances avant qu'ils ne parviennent à l'Assemblée nationale. Il

¹⁸ Cf. Projet d'ajustement structurel: deux anciens députés parlent (entretien avec Amos Elègbè et Gédéon Dassoundo). *Le Matin*, N° 492, 10 janvier 1996, pp. 4 et 5.

¹⁹ Dans *Les Echos du Jour*, N° 60, lundi, 28 octobre 1996.

²⁰ C. Toko, Projet de budget 1997. Eviter l'intégrisme syndical. *Le Matin*, N° 726, 29 octobre 1996, p. 5.

tente symboliquement d'influencer les décisions de politique économique du Gouvernement mais sans vraiment y parvenir, en raison de sa faible prise sur les dossiers économiques. La superficialité et la faiblesse technique de ses avis en témoignent.

De même, il semble que les parlementaires et les technocrates s'engagent dans la compétition avec des armes intellectuelles inégales. Les technocrates, grâce aux échanges et possibilités de formations que leur donnent les institutions de Bretton Woods et des structures régionales comme la Banque centrale, entretiennent leur culture économique par le biais d'une formation continue au catéchisme de la nouvelle culture économique. Ce qui n'est pas le cas chez les députés. Cette inégalité dans l'accès à la connaissance contribue à entretenir les ressources inégales investies dans cette compétition pour la régulation économique.

L'analyse des situations de crise budgétaire rend encore plus compte de la disproportion constitutionnalisée des forces en présence.

3.2.3. Retour sur les crises budgétaires des années 1994, 1996 et 2002:

Quels enseignements?

Pour tirer les enseignements qui s'imposent, il est important de revenir sur le cadre constitutionnel, les faits et les solutions de sortie de crise.

La crise de 1994

Le cadre constitutionnel: En 1994, nous étions dans le cas de figure prévu par l'article 111 de la constitution au terme duquel "le projet de loi de finances n'a pu être déposé en temps utile", soit au plus tard une semaine avant le début de la session d'octobre (art. 109). Dans ces conditions, le même article 111 prévoit que le Président de la République demande d'urgence à l'Assemblée nationale l'autorisation d'exécuter les recettes et les dépenses de l'Etat par douzièmes provisoires. Les débats prévus pour durer trois mois (d'octobre à décembre) ont finalement duré au-delà de janvier 1994.

Les faits: Rappelons que les débats législatifs de la session d'octobre 1993 ont été marqués par deux événements politiques majeurs.

Le premier est la dévaluation du franc CFA intervenue le 11 janvier 1994. Il n'est pas à exclure que le retard enregistré dans le dépôt de la loi des finances par le Gouvernement soit lié à l'imminence de la dévaluation alors envisagée pour le mois de janvier dans les coulisses des institutions financières en charge du dossier. Cette dévaluation aurait à l'évidence faussé les prévisions budgétaires.

Le second est l'instauration de fait d'une cohabitation consécutive à la défection de quelques députés; cette situation de cohabitation radicalisera davantage les positions de la nouvelle majorité parlementaire et ce d'autant plus que nous étions à la veille des élections législatives de 1995. Déjà, à la séance plénière du 20 décembre 1993, le Bureau de l'Assemblée s'était inquiété du retard accusé dans le dépôt du budget et les membres du Gouvernement présents avaient déposé un projet de douzièmes provisoires. Cette situation autorisait le Gouvernement à gérer jusqu'au 31 juillet par cet intermédiaire. Face à la dévaluation, l'augmentation des salaires des fonctionnaires était la principale pomme de discorde entre le Gouvernement et les parlementaires, appuyant ainsi les syndicats. Pour le Gouvernement, une augmentation de 10 pour cent aurait suffi pour atténuer les effets de la dévaluation tandis que le Parlement militait lui, pour une augmentation de 15 pour cent des salaires. Contre l'avis du Gouvernement, le Parlement vota le 25 juillet 1994 un budget intégrant l'augmentation de 15 pour cent des salaires.

Les solutions de sortie de crise: Dans une correspondance du 31 juillet 1994, le Président de la République saisit le Bureau de l'Assemblée nationale en lui demandant de reconsidérer sa position, avec ampliation à tous les députés. Ce faisant, il s'est placé dans le cadre de l'article 57

de la Constitution qui autorise le Président à demander une seconde délibération de la loi avant promulgation. Parallèlement, une commission mixte paritaire Gouvernement/Parlement fut mise en place pour rapprocher les points de vue. La nouvelle majorité parlementaire radicalisa de nouveau sa position et demanda à la Cour constitutionnelle, toujours au terme de l'article 57, de promulguer ledit budget. Certes, suivant ce même article "si le Président au terme de la seconde délibération par l'Assemblée refuse toujours de promulguer une loi, la Cour constitutionnelle, saisie par le Président de l'Assemblée nationale déclare la loi exécutoire si elle est conforme à la Constitution". Les "Sages de la Cour" ayant estimé que la fixation des salaires relevait du domaine réglementaire et non du domaine de la Constitution, ont déclaré inexécutable le budget voté par l'Assemblée nationale. Mais entre-temps, le Gouvernement fit valoir qu'en prolongeant sans fin le vote du budget, à travers le non-respect des PAS, l'Assemblée mettait en péril les engagements internationaux du Bénin. Les douzièmes provisoires ne pouvant couvrir les dépenses au-delà du 31 juillet, il décida d'utiliser des dispositions de l'article 68 pour prendre deux ordonnances le 1er août: la première pour mettre en exécution le budget de fonctionnement et la deuxième le budget d'investissement. Réunie en session extraordinaire, l'Assemblée nationale saisit la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité des deux ordonnances. Cette dernière annula les deux ordonnances pour vice de forme. Dès lors, le Président de la République avait les mains libres pour reprendre les ordonnances le 16 septembre 1994, dans les formes et dans le fond, conformément aux prescriptions de la Cour constitutionnelle.

La crise de 1996

Le cadre constitutionnel: En 1996, c'est l'Assemblée nationale qui, pour des raisons diverses, n'a pas pu voter à temps le budget pourtant déposé dans les délais requis par l'article 109 de la Constitution. Nous sommes donc dans le cas de figure prévu par l'article 110 de la Constitution au terme duquel, en cas de non vote par l'Assemblée nationale de la loi des finances, "les dispositions peuvent être mises en vigueur par ordonnance". Dans ce cas de figure, le Gouvernement est simplement tenu de convoquer à nouveau une session extraordinaire dans un délai de quinze jours pour ratification.

Les faits: La crise de 1996 est marquée par deux événements majeurs, l'un de nature politique et l'autre de nature économique: (i) les élections présidentielles prévues pour mars de la même année et (ii) la décision du Gouvernement de privatiser la SONACOP, projet annexé au projet de loi des finances 1996. Cette privatisation était l'une des conditionnalités du troisième PAS. L'opposition parlementaire trouva l'occasion de dénoncer le caractère antisocial du budget. Elle fonda son argumentation sur le fait que la privatisation de la SONACOP, seule société de commercialisation des produits pétroliers, employeuse de plusieurs centaines d'agents engendrerait beaucoup de chômage. Arguant cela, elle refusa de donner son aval au budget, surtout après les sacrifices consentis à travers les PAS I et II. Cette position radicale fut également celle des syndicats au premier rang desquels se trouvait le SYNTRA-SONACOP. A toutes ces protestations, le Gouvernement opposa l'idée selon laquelle la privatisation de la SONACOP entrerait dans le cadre du respect d'engagements internationaux du Bénin vis-à-vis des bailleurs internationaux.

Les solutions de sortie de crise: La crise de 1994 étant encore présente dans les esprits, le Gouvernement en avait tiré tous les enseignements et n'a plus voulu laisser durer l'incertitude. La volonté de ne pas voir s'éterniser les crises, surtout en période préélectorale, a été pour beaucoup dans la solution choisie par le gouvernement. En effet, c'est sans hésitation que le Gouvernement eut recours à l'article 68 de la Constitution. Cette disposition autorise le Président de la République, lorsque, entre autre, l'exécution des engagements internationaux est menacée de manière grave et immédiate, et ce, après consultation du Président de l'Assemblée nationale et du Président de la Cour constitutionnelle, à prendre en conseil des ministres les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances. Quatre ordonnances ont été prises à cette occasion: L'ordonnance N°96-01 du 31 janvier 1996 portant sur l'autorisation de ratification de l'Accord de crédit N°2727/BEN relatif au troisième PAS, l'ordonnance N°96-02 du 31 janvier 1996 portant sur la loi des finances pour la gestion 1996, l'ordonnance N°96-03 du 31 janvier

1996 portant sur le programme d'investissements publics pour l'année 1996 et l'ordonnance N°96-04 du 31 janvier 1996 portant sur le code des marchés publics applicable en République du Bénin. Toutefois, la Constitution prévoyait trois limites aux mesures exceptionnelles. D'abord le Président devait en informer la Nation par un message (art. 68). Ensuite les mesures exceptionnelles prises ne devaient pas suspendre les droits des citoyens garantis par la Constitution (art. 68). Enfin "les mesures prises doivent s'inspirer de la volonté d'assurer aux pouvoirs publics et constitutionnels dans les moindres délais les moyens d'accomplir leur mission".

Consultée pour avis, la Cour constitutionnelle dans la décision DCC 96-011 n'a pris en compte que sa capacité à intervenir *a posteriori* sur le contrôle de constitutionnalité des mesures exceptionnelles qui auront été prises en Conseil des ministres. Elle s'est donc déclarée incompétente pour donner un avis sur la mise en application des dispositions contenues dans cet article 68. Néanmoins, dans la correspondance N°005-C/CC/Pt/SP du 30 janvier 1996 de la Présidente de la Cour constitutionnelle au Président de la République, celle-ci portait à l'attention de ce dernier qu'à son avis, "les conditions prescrites par ledit article ne sont pas réunies pour son application". Pour elle, "les dispositions de l'article 68 régissent un état de crise qui n'est pas une difficulté de gestion courante de l'Etat et que dans le cas d'espèce, la crise pourrait être résolue par d'autres dispositions prévues par la Constitution".

En cas d'utilisation de l'article 68 par le Président de la République, l'Assemblée nationale doit se réunir de plein droit en session extraordinaire (art. 68) pour fixer "le délai au terme duquel le Président de la République ne peut plus prendre des mesures exceptionnelles". Lors de cette crise, l'Assemblée nationale s'est réunie en session extraordinaire pour fixer à 24 heures le délai au-delà duquel le Président ne pouvait plus prendre de mesures exceptionnelles; c'est pourquoi les quatre ordonnances ont été prises le même jour du 31 janvier 1996. Malgré cela, le Président de l'Assemblée nationale, au nom de l'institution qu'il dirige, saisit la Cour constitutionnelle afin qu'elle déclare ces ordonnances contraires à la Constitution. La Cour constitutionnelle, dans la décision DCC 96-023 rendue le 26 avril 1996, rappelle dans le cinquième considérant, en ce qui concerne sa compétence, que "la décision initiale de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels est un acte discrétionnaire du Président de la République". Elle s'est donc déclarée incompétente pour juger d'une part de la décision de mise en œuvre de l'article 68 et, d'autre part, que les ordonnances incriminées n'étaient en rien contraires à la Constitution.

La crise budgétaire de 2002

Le cadre institutionnel: Contrairement aux crises budgétaires de 1994 et de 1996, celle de 2002 présente une double caractéristique. Il y a d'abord le fait que le Gouvernement n'ait pu déposer à temps son projet de budget, en raison d'un désaccord entre les membres du Gouvernement sur la création d'une ligne budgétaire consacrée aux élections municipales. Ainsi, contrairement aux dispositions de l'article 109, le Bureau de l'Assemblée nationale n'a pu être saisi du projet de budget que durant la deuxième quinzaine du mois de décembre, précisément le 22 décembre, soit avec deux mois de retard. Faute de n'avoir pu voter le budget dans les délais, l'Assemblée autorisa le Gouvernement à recourir aux douzièmes provisoires tout au long du mois de janvier 2002 (art. 111). Ensuite, après avoir intégré à son corps défendant, le budget de l'Assemblée nationale dans le budget général de l'Etat, le Gouvernement s'est mobilisé pour obtenir le rejet du budget par un vote défavorable à l'Assemblée nationale. Le budget ayant donc été rejeté, il ne resta donc au Gouvernement qu'à faire usage de l'article 68.

Les faits: La crise budgétaire de 2002 pose un double problème politique et juridique. Sur le plan politique, il s'agit du pouvoir de contrôle d'un montant de deux milliards de francs CFA prévu pour la construction d'un nouvel hémicycle. Sur le plan juridique, il s'agit de donner l'interprétation la plus juste possible de l'article 153 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale relatif à la capacité ou non de la Représentation nationale à disposer d'un programme d'investissements publics (PIP). Au terme de cet article, il est clairement prévu que "le budget de l'Assemblée nationale s'exécute essentiellement en dépenses parmi lesquelles, les dépenses de fonctionnement (incluant les indemnités parlementaires, le traitement du personnel d'appui

et les dépenses de matériel) et les dépenses d'équipements socio-administratifs". Pour les membres de la majorité parlementaire, il ne fait aucun doute que l'Assemblée nationale a droit à son PIP car le fait que dans l'article 153 le PIP n'ait pas été expressément cité, ne signifie pas qu'il l'exclut. De plus, ils estiment que l'adverbe "essentiellement" contenu dans cette disposition ne signifie pas "exclusivement". Mais pour éviter l'écueil de cet article, ils s'en remettent plutôt aux articles 145 et 150 du même règlement intérieur qui consacrent l'autonomie financière de l'Assemblée, le premier stipulant que "le budget de l'Assemblée nationale fait partie intégrante du budget de l'Etat voté annuellement conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances", ce qui peut laisser sous entendre "sans aucune restriction"; le second stipule que "le projet de budget de l'Assemblée nationale doit être voté en assemblée plénière avant d'être intégré définitivement au budget général de l'Etat". Mais au-delà de ces dispositions réglementaires, les députés de la majorité parlementaire se sont surtout appuyés sur la jurisprudence en estimant que, depuis 1994, le budget de la Représentation nationale a toujours comporté un PIP sans qu'aucun Gouvernement n'ait éprouvé le besoin de le remettre en cause. Il semble toutefois, qu'en droit, lorsqu'il est procédé à l'énumération expresse de certaines dispositions comme c'est le cas pour l'article 153, cela suppose que tout ce qui n'est pas énuméré est prohibé. En l'occurrence, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'équipement socio-administratif ayant été clairement énumérées, le PIP semble donc implicitement exclu et, en pareille situation, la jurisprudence ne peut avoir force de loi au détriment de la loi elle-même.

Pour les députés de la mouvance présidentielle en revanche, il s'agit d'une question de principe. Si l'Assemblée nationale peut avoir un PIP, elle ne saurait en refuser la limitation. Le PIP est estimé aujourd'hui à deux milliards de francs CFA. En se fiant à la jurisprudence, une Assemblée peut décider à tout instant de fixer son PIP à 100 milliards, voire plus. En effet, la somme de deux milliards ne tient pas compte de la lettre de cadrage du Gouvernement qui souhaitait une limitation de la hausse du budget de l'Assemblée nationale à 13 pour cent car, en l'intégrant, l'Assemblée obtenait un accroissement de plus de 100 pour cent, soit 111,57 pour cent représentant dix fois le taux du budget général de gestion 2002.

Enfin, pour le Gouvernement, dans un premier temps, le droit de l'Assemblée nationale à disposer d'un PIP était reconnu, raison pour laquelle il était intégré au budget général de l'Etat. Mais le Gouvernement s'est plaint tout simplement du caractère excessif de son montant. Il a précisé dans un communiqué publié à l'issue du Conseil des Ministres extraordinaire du 21 décembre 2001 que "nonobstant cela, le budget de la Représentation a été intégré en l'état au projet du budget général de l'Etat en application stricte des dispositions de l'article 144 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Dans ces conditions, et compte tenu des prescriptions de l'article 109 de la Constitution aux termes desquelles le projet de loi des finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses, le Gouvernement s'est trouvé contraint et forcé de réviser à la baisse voire de supprimer certaines dotations initiales de crédits destinés aux secteurs sociaux". Ce faisant, en même temps que le Gouvernement prenait à témoin l'opinion publique de la responsabilité des parlementaires dans la réduction voire la suppression des crédits sociaux, il invitait l'Assemblée nationale à revoir à la baisse son budget en tenant compte "des ressources intérieures de l'Etat et le concours attendu des partenaires au développement". Cette dernière partie de la déclaration portait déjà en elle les motifs d'un futur recours à l'article 68. Face au refus de l'Assemblée nationale de revoir à la baisse son budget, le gouvernement a actionné son réseau de façon à pouvoir mobiliser une majorité de parlementaires pour voter contre ce budget. Malgré la minorité théorique des députés issus de partis qui soutiennent son action à l'Assemblée nationale, le Gouvernement réussit un tour de passe-passe en faisant voter contre le budget. Pour ce faire, il a tiré parti de la crise interne au sein du groupe parlementaire RB. Il obtint une majorité de circonstance autour de l'idée de rejet du budget, puisque les dissidents de la RB ont accepté de voter avec les députés de la Mouvance présidentielle. Toutefois, en optant pour cette solution, non seulement le Gouvernement a mis le Parlement devant ses responsabilités, mais il a créé aussi une situation inédite d'imbroglio juridique qui a poussé au dialogue politique. La rencontre au sommet qui réunit le Président de la République et le Président de l'Assemblée

nationale le mardi 15 janvier 2002 a été l'occasion de dénouer politiquement la crise budgétaire. Les deux responsables seraient parvenus à un accord en quatre points: (i) l'inscription d'un crédit au PIP de l'Assemblée nationale correspondant aux frais d'études liés à la construction du siège de l'Assemblée nationale; (ii) le respect des indemnités parlementaires et autres avantages des députés, conformément à la loi N°2001-30 portant sur la détermination des indemnités parlementaires et autres avantages au bénéfice des députés membres de l'Assemblée nationale; (iii) le maintien du budget d'équipement socio-administratif et (iv) la révision des autres dépenses de fonctionnement au regard des indications de la lettre de cadrage présentée le 17 janvier 2002 par le Vice-Président de la Commission des finances, M. Assouma Aboudou. Autrement dit, non seulement l'Exécutif reconnaît de nouveau le droit de l'Assemblée nationale de disposer d'un PIP mais il entérine aussi les avantages acquis par les députés. En contrepartie, le Parlement acceptait une réduction drastique de son budget et tout particulièrement la ligne budgétaire prévue pour la construction d'un nouvel hémicycle. De deux milliards de francs CFA, le Législatif accepta de passer à 700 millions correspondant aux frais d'études, concours d'architecture et de démarrage des travaux de construction. Alors que la crise semblait s'acheminer vers la sortie, parce qu'il restait tout de même à trouver les formes juridiques appropriées pour l'habillage de l'accord politique, le Gouvernement opéra un revirement pour le moins inattendu en annonçant par la voie de son Ministre des finances et de l'économie, qu'il ne reconnaissait plus à l'Assemblée le droit à disposer d'un PIP et que, par conséquent, au lieu d'accorder à la représentation nationale un crédit de 700 millions, cette somme sera affectée et gérée par le Ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme (MEHU) dans le cadre du "Projet de réhabilitation de la ville de Porto-Novo" et déjà chargé dans ce cadre de la construction des sièges de la Cour suprême, de la Haute autorité de l'audiovisuelle et de la communication etc. Face à la force de cet argument, la représentation nationale n'a eu d'autres choix que de clôturer sa session budgétaire ordinaire le 21 janvier 2002 conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article 87 qui prévoit la durée maximale d'une session à trois mois, la session ayant été ouverte le 22 octobre 2001. Il ne restait donc plus au Gouvernement que l'utilisation de l'article 68 dont, par ailleurs, la Décision DCC 00-072 du 17 novembre 2000 a largement restreint l'utilisation à des fins budgétaires, obligeant le Chef de l'Etat à ne promulguer que le budget initial déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Les solutions de sortie de crise: Tout l'intérêt politique et juridique de la solution adoptée par le Gouvernement réside dans le fait de savoir si oui ou non cette jurisprudence que constitue la décision DCC 00-072 du 17 novembre serait suivie. Dans l'affirmative, le Gouvernement serait obligé de tenir compte des deux milliards prévus pour le PIP de l'Assemblée nationale dans le budget rejeté, ce qui donnerait gain de cause à cette dernière. Dans la négative, ceci rappellerait la fragilité des jurisprudences. Et le Gouvernement, en invoquant—avec la bénédiction de la Cour Constitutionnelle—l'existence de situations particulières et spécifiques, serait alors autorisé à prendre "en Conseil des Ministres les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances" (art. 68), mais en veillant simplement à ne pas suspendre les droits des citoyens garantis par la Constitution.

3.2.4. Les enseignements du processus d'apprentissage collectif et des solutions de sortie de crise

1994: Derrière le voile du délai, il est important de souligner que la première crise a pris forme dans un contexte de post-dévaluation. Les députés entendaient modifier les éléments de politique économique du gouvernement dans lequel était conclu un accord avec le FMI. Cet accord impliquait la privatisation de la SONACOP par démantèlement. Les députés souhaitaient plutôt le maintien de la SONACOP avec la possibilité d'ouverture du capital de l'entreprise aux privés.

Cette opposition à la ratification du PAS qui conditionne la mise à disposition des ressources financières extérieures risquant de provoquer une impasse budgétaire, le Président de la République en a déduit que les accords internationaux étaient menacés. Cette justification légitime le recours ultime à l'article 68 après plusieurs mobilisations des douzièmes provisoires.

Le 2 août 1994, le Chef de l'Etat, passant outre les avis défavorables des Présidents du parlement et de la cour constitutionnelle annonça officiellement qu'il avait "décidé de mettre en exécution, par ordonnance, le budget élaboré par le gouvernement, à compter du 1^{er} août 1994, conformément aux dispositions des articles 41, 147 et 68 de la Constitution" (cité par Bolle 2000: 564).

1996: Le budget a été combattu sur une base électoraliste. Il s'agissait essentiellement de montrer que les orientations du budget étaient contraires aux intérêts nationaux et diaboliser le gouvernement qui l'avait proposé. A cette période, l'Assemblée nationale était contrôlée par l'opposition. Le budget d'investissement dépendait à plus de 80 pour cent du financement extérieur. Pour espérer passer au PAS III, il fallait adopter le code des marchés publics, ratifier la privatisation de la SONACOP et régler aussi le prix du coton, principale source de revenu agricole nationale que les députés voulaient faire passer de 165 à 185 francs CFA. Le 30 janvier 1996 quatre ordonnances ratifiées²¹ mettaient fin à cette crise.

Dans la définition des règles du jeu des prérogatives du Parlement et de l'Exécutif, l'imprécision des types d'accords internationaux concernés par l'article 68 constitue une zone d'incertitude majeure qui confère des libertés d'interprétation diverses aux trois groupes d'acteurs institutionnels, à savoir le Gouvernement, le Parlement et la Cour constitutionnelle, impliquées dans la gestion de la crise de 1996 à partir de stratégies diverses.

La stratégie de recours du Gouvernement à cette ordonnance se fondait sur l'idée que la nature de la crise susceptible de justifier la prise de décision par ordonnance n'ayant pas été prévue, il appartient donc au chef de l'Etat d'apprécier la situation. L'imprécision du texte légitime l'initiative gouvernementale sur l'argument qu'il y avait risque de paralysie de l'Etat si les termes de l'accord du PAS avec les Institutions de Bretton Woods n'étaient pas ratifiés. Le risque se justifiait par le besoin pressant de mobilisation de ressources financières d'une économie nationale dont le déficit du budget d'investissement devait être financé à hauteur de 87 pour cent par les fonds de la Banque mondiale.

En 1996, en refusant de voter le budget dont l'exigence de la ratification du PAS reste une conditionnalité, la stratégie du Parlement consistait à éprouver son devoir de défense des intérêts de leurs mandants sur la base de l'argument que ce troisième PAS induirait encore plus de sacrifices aux populations déjà économiquement affaiblies par les deux PAS précédents.

Quant à la Cour constitutionnelle, la logique de sa décision oscillait entre le souci de garantir la paix civile sur la base du principe de responsabilité et l'impératif théorique d'arbitrage dans cette tension entre le parlement et le gouvernement autour du vote du budget. Finalement, dans l'arrêt rendu, il semble que le principe de la responsabilité ait pris le pas sur l'approche théorique, qui de l'avis de certains juristes, aurait plongé l'économie béninoise dans un chaos et par conséquent provoqué une crise politique fatale pour la jeune démocratie du pays.

La crise budgétaire de 2002 a définitivement consacré les grandes tendances de la dynamique parlementaire au Bénin: une difficile et instable majorité à l'Assemblée, un choc quasi systématique en cas d'opposition entre le Législatif et l'Exécutif (temps de cohabitation) et l'utilisation quasi systématique de l'article 68 comme "voie royale" de sortie de crise budgétaire.

²¹ L'ordonnance N°96-01 autorisant la ratification de l'accord de crédit relatif au PAS III indispensable à la collecte des 67 milliards de francs CFA de crédits attendus des partenaires au développement et à l'adoption du budget de 1996. Les ordonnances N°96-02 et 96-03 mettant en œuvre le budget général de l'Etat et le programme national d'investissement public 1996 pour éviter le blocage institutionnel. Enfin l'ordonnance N°96-04 adoptant le code des marchés publics, déposé à l'Assemblée nationale le 29 décembre 1993 que celle-ci ne serait pas en mesure de voter avant le 31 mars 1996, délai impératif fixé pour satisfaire à l'ensemble des conditions de mise en vigueur du PAS III.

Finalement, l'Exécutif se sort de situation par un jeu de requalification en situation de ce qu'il convient d'appeler "accords internationaux". Le flou conceptuel génère des zones d'incertitude exploitables politiquement par l'Exécutif.

En s'éduquant à une culture juridique, la classe politique béninoise a développé également une logique de négociation par consensus tacite. Celle-ci transparait à travers divers régimes de justification des positions et des oppositions qui restent résolument civiques dans leur déclinaison. Pour les uns, lorsque le Parlement ne veut pas jouer pleinement son rôle, grâce à une telle disposition, l'Exécutif a le devoir de prendre ses responsabilités, d'autant que le rôle du Parlement n'est pas de dénaturer la politique économique ou d'en imposer une autre, mais plutôt d'en contrôler l'exécution par les possibilités constitutionnelles d'amendement. En marge des jugements partisans portés en 1994 comme en 1996 sur le mode et le contexte d'application de l'article 68, et quel que soit le bord politique considéré, cet article 68, en tant que recours extrême, est de plus en plus perçu comme une disposition juridique qui permet à l'Exécutif, dans cette jeune démocratie béninoise de se tirer d'affaire en situation de crise politique aiguë.

L'interprétation politique qu'autorisait le flou du concept "accords internationaux" dans la Loi fondamentale, renforce désormais le recours à l'article 68 comme instrument juridique de limitation de la nuisance parlementaire dans le procès de contrôle de l'action gouvernementale. Nos enquêtes auprès des constituants ont infirmé l'hypothèse selon laquelle, la situation de dépendance de l'économie béninoise vis-à-vis des Institutions de Bretton Woods ait inspiré dès le départ l'esprit de l'article 68. Si les avis des deux constituants interviewés sur l'interprétation du texte par l'Exécutif – en 94 comme en 96 – divergeaient²², il demeure cependant un point d'accord implicite sur l'esprit du texte: il n'avait pas défini de façon explicite le sens à donner aux concepts "accords internationaux" et "crise" et pour cette raison pouvait être sujet à des interprétations diverses.

Au profit du processus d'apprentissage collectif de la culture parlementaire qu'exige l'instauration d'un Etat de droit, cet article a été mobilisé dans le jeu des rapports de force déséquilibrés entre le Parlement et l'Exécutif. Les zones d'incertitude qu'ordonne la non clarification du concept dès le départ, ont généré une marge de liberté habilement capitalisée par trois fois déjà, en 1994, en 1996 et en 2002 par le pouvoir exécutif. Ces deux antécédents historiques consacrent désormais l'article 68 de la Constitution béninoise comme l'instrument constitutionnel qui permet d'éviter les blocages, surtout lorsque le gouvernement ne dispose pas de majorité au Parlement. Il permet, surtout, en situation d'impasse budgétaire, de contourner la capacité de nuisance des parlementaires pour préserver les relations avec les bailleurs de fonds dont les conditionnalités laissent peu de marge de manœuvre pour des discussions vraiment démocratiques. L'article 68 constitue donc un verrou qui accroît la frustration des parlementaires à qui, à travers la soumission du vote dans un contexte de besoin de ressources financières, l'on ne demande réellement que d'approuver les propositions finalisées.

Conclusion générale

Cette étude visait à faire une évaluation de la façon dont les parlementaires béninois assumaient ou non la responsabilité qui est la leur de contrôle de l'action gouvernementale. De ce fait, les interactions existantes entre l'Exécutif et le parlementaire constituent la pierre angulaire de cette évaluation. Une analyse de la Loi fondamentale révèle une constitutionnalisation de l'inégalité des forces entre les deux corps constitués que sont l'exécutif et le parlement. Le choix d'un

²² Pour le premier (M. Théodore Holo), ancien Ministre de la justice dans le Gouvernement ayant recouru par deux fois à l'ordonnance pour faire voter le budget, si le pouvoir de crise que constitue l'article 68 "permet de faire face à des situations de crise non prévues" pour "préserver l'intérêt supérieur de la nation"; pour le second (M. Maurice Ahanhanzo Glèlè), aujourd'hui membre de la Cour constitutionnelle, cet article n'a pas été inséré dans la Loi fondamentale "pour faire adopter un budget que l'Assemblée nationale refuse d'adopter".

régime présidentiel et le fait pour la Constitution de confiner le Parlement dans un rôle de "contre-poids" limite la capacité de nuisance de ce dernier. Mais cette limitation n'exclut pas cependant la fonction de contrôle de l'action gouvernementale. Les dispositions qui instituent à dessein un tel déséquilibre entre les forces en présence s'appuient sur un ensemble de considérations anthropologiques, sociologiques et économiques locales. Cette limitation constitutionnelle se double des propres limites liées à la structuration sociale de l'Assemblée nationale, elle-même traversée par des calculs politiques ayant pour seul objectif une comptabilité individualisée des intérêts. La fonction de défense de l'intérêt général par le contrôle de l'action gouvernementale confiée aux parlementaires est en partie compromise par la dominance de cette logique d'action dans ce champ social. Aussi, la faible dotation du Parlement béninois en compétences techniques sur les questions économiques accentue-t-elle les limites de sa capacité réelle de contrôle de l'action gouvernementale.

L'analyse des crises budgétaires a également permis de montrer, comment, par un jeu de requalification des situations, l'Exécutif mobilise des dispositions telles que l'article 68 de la Constitution pour faire passer des mesures et dispositions "économiquement correctes" du côté des institutions financières, mais "socialement et politiquement inacceptables".

Sociologiquement, les budgets votés sont les résultats de confrontations de plusieurs régimes d'actions publiques nées de multiples formes de coordination entre acteurs économiques et acteurs politiques ayant des positions inégales ou engageant des pouvoirs inégaux dans le jeu de négociation. Le processus d'élaboration et de vote d'un budget au Bénin est un terrain fertile d'observation de ce phénomène politique de coproduction sociale par la "négociation multiniveau".

Bibliographie

- Adamon Afize, D. 1995. *Le renouveau démocratique au Bénin: La Conférence nationale des forces vives et la période de transition*. L'Harmattan, Paris.
- Akindès, F. 2000. *Les transitions démocratiques à l'épreuve des faits. Réflexion à partir des expériences des pays d'Afrique noire francophone, Bilan des Conférences nationales et autres processus de transition démocratique*. Organisation Internationale de la Francophonie, Pedone, Paris.
- . 1999. "Les sciences sociales et la modernité en Afrique subsaharienne." *Revue africaine de sociologie*, vol. 3, no. 1, pp. 35–55.
- . 1996. *Les mirages de la démocratie en Afrique subsaharienne francophone*. CODESRIA-Karthala, Dakar.
- Alter, N. et M. Poix. 2002. Avant propos de l'ouvrage *Les logiques de l'innovation*. La Découverte, Paris.
- Badet, P., C. Djèrèpo et N. Kassa. 2000. *La contribution du parlement au renforcement de la gouvernance au Bénin*. PNUD-Assemblée nationale de la République du Bénin, Cotonou.
- Bako-Arifari, N. 1995. "Démocratie et logiques du terroir au Bénin." *Politique africaine*, no. 59, pp. 7–24.
- Banégas, R. 1998. "Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin." *Politique africaine*, no. 69, pp. 75–87.
- . 1997. "Retour sur une 'transition modèle'. Les dynamiques du dedans et du dehors de la démocratisation béninoise", *Transitions démocratiques africaines*, pp. 23–94.
- . 1995. "Mobilisations sociales et oppositions sous Kérékou." *Politique africaine*, no. 59, pp. 25–44.
- Bangura, Y. 1995. "Perspectives on the politics of structural adjustment, informalisation and political change in Africa." Dans Mkandawire and Olukoshi, op. cit.
- Banque mondiale. 1989. *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable*. Banque mondiale, Washington.
- Bayart, J-F. 1989. *L'État en Afrique. La politique du ventre*. Fayard, Paris.
- Bolle, S. 2000. *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin. Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*. Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Asc.
- Boltanski, L. et L. Thévenot. 1991. *De la justification. Les économies de la grandeur*. Gallimard, Paris.
- Bonfils, J. 1999. *La Mission catholique en République du Bénin*. Karthala, Paris.
- Bourdieu, P. 1994. *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*. Seuil, Paris.
- . 1992. *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*. Seuil, Paris
- Chavagneux, C. 1998. "Les différents visages de la conditionnalité." *Vivre autrement*.
- Cornevin, R. 1981. *La République Populaire du Bénin. Des origines dahoméennes à nos jours*. Maisonneuve et Larose, Paris.
- Crozier, M. et E. Friedberg. 1977. *L'acteur et le système*. Seuil, Paris.
- Dezalay, Y. et B. Garth. 1998. "Droits de l'homme et philanthropie hégémonique."- *Actes de la recherche en sciences sociales*, nos. 121–122, pp. 23–41.
- Dieng, A. A. 1995. "The political context of structural adjustment in Africa." Dans Mkandawire and Olukoshi, op. cit.
- Dubet, F. 1994. *Sociologie de l'expérience*. Seuil, Paris.
- Fabiani, J-L. 1999. "Les règles du champ." Dans *Le travail sociologique de Pierre Bourdieu*. La Découverte, Paris.
- Favereau, O. 1993. "Règle, organisation et apprentissage collectif: Un paradigme non standard pour trois théories hétérodoxes." Dans *Analyse économique des conventions*. PUF, Paris.
- Forsé, M. 2000. "Les relations sociales comme ressources." Dans *La sociologie: Histoire et idée*. Editions Sciences Humaines, Paris.
- Gaudin, J.-P. 1999. *Gouverner par contrat: L'action publique en question*. Presses de Sciences Politiques, Paris.
- Gendarme, R. 1997. "La mondialisation et le développement: Ses causes, ses promesses et ses risques." *Mondes en Développement*, vol. 25, no. 98, pp. 15–21.

- Gibbon, P. 1995. "Towards a political economy of the World Bank, 1970–90" . Dans Mkandawire and Olukoshi, op. cit.
- Glèlè, M.-A. 1969. *Naissance d'un Etat noir (L'évolution politique et constitutionnelle du Dahomey, de la colonisation à nos jours)*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris.
- Grellet, G. 1994. *Les politiques économiques des pays du Sud*. PUF-IEDES, Paris.
- Habermas, J. 1997. *Droit et démocratie. Entre faits et normes*. Gallimard, Paris.
- Hazoumé, G.L. 1972. *Idéologies tribalistes et nations en Afrique: Le cas dahoméen*. Présence Africaine, Paris.
- Heilbrunn, J.R. 1993. "Social origins of national conferences in Benin and Togo." *The Journal of Modern African Studies*, vol. 31, no. 2.
- Hibou, B. 1998. "Banque mondiale: Les méfaits du catéchisme économique. L'exemple de l'Afrique subsaharienne." *Esprit*, no. 245, pp. 98–140.
- Houédété, T. 2000. "Les politiques économiques." Dans *Economie et société: Le Bénin d'hier à demain*. L'Harmattan, Paris.
- Hountondji, P. 2000. "Construire l'autosuffisance: L'économie béninoise, d'hier à demain." Dans *Economie et société: Le Bénin d'hier à demain*, L'Harmattan, Paris.
- Hugon, P. 2000. "L'économie politique de l'ajustement." *Economies et Sociétés*, no. 35, pp. 37–63.
- . 1999. "Le 'consensus de Washington' en questions." *Revue Tiers Monde*, vol. XL, no. 157, janvier-mars: 11–36.
- . 1993. *L'économie de l'Afrique*. La Découverte, Paris.
- Hureauux, R. 1999. "Les trois âges de la gauche." *Le débat*, no. 103, janvier-février, pp. 29–38.
- Hutchful, E. 1995. "Adjustment, regimes and politics in Africa." Dans Mkandawire and Olukoshi, op. cit.
- Igué, J.O. et B.G. Soulé. 1992. *L'Etat-entrepôt au Bénin: Commerce informel ou solution à la crise?* Karthala, Paris.
- Lahire, B. 1999. *Champ, hors-champ, contrechamp: Le travail sociologique de Pierre Bourdieu*. La Découverte, Paris.
- . 1998. *L'homme pluriel. Les ressorts de l'action*. Nathan, Paris.
- Lebaron, F. 2000. *La croyance économique: Les économistes entre science et politique*. Seuil, Paris.
- . 1997. "Les fondements sociaux de la neutralité économique." *Actes de la recherche en sciences sociales*, nos. 116–117, pp. 69–90.
- Lin, N. 1995. "Les ressources sociales: Une théorie du capital social." *Revue française de sociologie*, no. XXXVI, pp. 685–704.
- Mayrargue, C. 1999. "Les élites politiques béninoises au temps du Renouveau démocratique. Entre continuité et transformation." Dans *Le (non-)renouvellement des élites en Afrique subsaharienne*. Centre d'étude d'Afrique Noire, Bordeaux.
- Mkandawire, T. 1995. "Fiscal structure, state contraction and political responses in Africa." Dans Mkandawire and Olukoshi, op. cit.
- Mkandawire, T. and A. Olukoshi (eds.). 1995. *Between Liberalization and Oppression: The Politics of Structural Adjustment in Africa*. CODESRIA, Dakar.
- Nation. 1992. 31 juillet, p. 3.
- Noudjènoumè, P. 1999. *La démocratie au Bénin, 1988–1993: Bilan et perspectives*. L'Harmattan, Paris.
- Raffinot, M. 2000. "Economie politique de la dette: Pouvoir, normes et dépendance." *Economies et sociétés*, vol. 8, pp. 115–141.
- . 1995. "Conditionnalité: Légitimer le droit d'ingérence?" Dans *L'Etat du monde 1996*. La Découverte, Paris.
- Reynaud, J.-D. 1997. *Les règles du jeu: L'action collective et la régulation sociale*. Armand Colin, Paris.
- . 1991. "Pour une sociologie de la régulation sociale." *Sociologie et sociétés*, vol. XXIII, no. 2, automne, pp. 13–26.
- Romo, H.G. 2000. "Quelques enjeux de la globalisation." *Economies et sociétés*, Série F, no. 37, pp. 133–160.
- Sen, A. 1999. *L'économie est une science morale*. La Découverte, Paris.
- Sindzingre, A. 1998. "Crédibilité des Etats et économie politique des réformes en Afrique." *Economies et sociétés*, no. 4, pp. 117–147.

- . 2000. "Les bailleurs de fonds en manque de légitimité." *Esprit*, no. 264, juin, pp. 116–127.
- Strauss, A. 1992. "Une perspective en termes de monde social." Dans *La trame de la négociation: Sociologie qualitative et interactionnisme*, textes réunis et présentés par Isabelle Baszanger. L'Harmattan, Paris.
- Vittin, T. 1989. *Esquisse de la formation et de l'évolution des élites modernes au Bénin*. IEP-CEAN, Bordeaux.
- . 1989. *De la stabilité à l'ère des turbulences*. IEP-CEAN, Bordeaux.
- . 1991. "Bénin: Du système Kérékou au renouveau démocratique." Dans *Etats d'Afrique noire*. Karthala, Paris.
- Wolf, M. 1999. "Les sept mythes de l'annulation de la dette." *Problèmes économiques*, no. 2634, pp. 17–18.

Documents du programme de l'UNRISD **Démocratie, gouvernance
et droits de l'homme**

- PP DGHR 18 **Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en République du Bénin: Une lecture sociologique**
Francis Akindès and Victor Topanou, October 2005
- PP DGHR 17 **Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in the Czech Republic**
Zdenka Mansfeldová, October 2005
- PP DGHR 16 **"Living for the Sake of Living": Partnerships between the Poor and Local Government in Johannesburg**
David Everatt, Graeme Gotz and Ross Jennings, December 2004
- PP DGHR 15 **Chicago's Near South Side: Revisiting the South Loop and South Armour Square, 2001**
David C. Ranney and Patricia A. Wright, November 2004
- PP DGHR 14 **Communities and Local Government: Three Case Studies in Sao Paulo, Brazil**
Raquel Rolnik and Renato Cymbalista, November 2004
- PP DGHR 13 **Technocratic Policy Making and Parliamentary Accountability in Argentina, 1983–2002**
Javier Corrales, September 2004
- PP DGHR 12 **Lecciones de la participación política de las mujeres**
Cecilia Blondet, June 2004
- PP DGHR 11 **Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in Chile**
Verónica Montecinos, December 2003
- PP DGHR 10 **Gender Justice, Development and Rights**
Maxine Molyneux and Shahra Razavi, January 2003
- PP DGHR 9 **A Declining Technocratic Regime: Bureaucracy, Political Parties and Interest Groups in Japan, 1950–2000**
Toshihiro Nakamura, December 2002
- PP DGHR 8 **African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability**
Jesse C. Ribot, December 2002
- PP DGHR 7 **Multiculturalism, Universalism and the Claims of Democracy**
Anne Phillips, December 2001
- PP DGHR 6 **Gender of Democracy: The Encounter between Feminism and Reformism in Contemporary Iran**
Parvin Paidar, October 2001
- PP DGHR 5 **Human Rights and Social Development: Toward Democratization and Social Justice**
Yash Ghai, October 2001
- PP DGHR 4 **Decentralization Policies and Practices under Structural Adjustment and Democratization in Africa**
Dele Olowu, July 2001
- PP DGHR 3 **Efficiency, Accountability and Implementation: Public Sector Reform in East and Southern Africa**
Ole Therkildsen, February 2001

continued

- PP DGHR 2 **Fiscal Decentralization in Developing Countries:
A Review of Current Concepts and Practice**
Paul Smoke, February 2001
- PP DGHR 1 **Pay and Employment Reform in Developing
and Transition Societies**
Willy McCourt, July 2000

