



JOHANNES GUTENBERG
UNIVERSITÄT MAINZ

Fachbereich 07
Geschichts- und Kulturwissenschaften
Institut für Ethnologie und Afrikastudien

**LE BENIN A L'EPREUVE DU SYNDICALISME
ENSEIGNANT**
**Les revendications des « dévalorisés » et la construction
de l'Etat (1945-2008)**

Thèse pour l'obtention du grade de Dr. phil.,
de l'Université de Mainz (Allemagne)

Présenté par :
Azizou CHABI IMOROU
BENIN

JURY

1. **Président – Rapporteur : Prof. Dr. Thomas BIERSCHEK**
(Université de Mainz, FB 07)
2. **Rapporteur : Prof. Dr. Jean-Pierre OLIVIER de SARDAN** (Ecole
des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS) / France)
3. **Membres :** - **Prof. Dr. Carola LENTZ** (Université de Mainz, FB 07)
- **Prof. Dr. Mahaman TIDJANI ALOU** (Université
Abdou Moumouni, Niger)
- **Prof. Dr. Léonard WANTCHEKON** (Université de
Princeton, Etats Unis)

Soutenu à Mainz, le 27 octobre 2011

**LE BENIN A L'EPREUVE DU SYNDICALISME
ENSEIGNANT**

**Les revendications des « dévalorisés » et la construction
de l'Etat (1945-2008)**

Inauguraldissertation

zur Erlangung des Akademischen Grades
eines Dr. phil.,
vorgelegt dem Fachbereich 07: Geschichts- und Kulturwissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität
Mainz

von

Azizou CHABI IMOROU
aus BENIN

Mainz
2010

Referent/in : **Prof. Dr. Thomas Bierschenk**

Korreferent/in : **Prof. Mahaman Tidjani Alou**

Tag des Prüfungskolloquiums : (Tag, Monat in ausgeschriebener Form, Jahr) :

DEDICACES

En hommage à Papa et Maman.

A Tassam et à nos enfants Wannado et Taboudouro.

REMERCIEMENTS

Cette thèse n'aurait pas vu le jour sans le concours d'un certain nombre de personnes et d'institutions qui m'ont soutenu et à qui je tiens à témoigner toute ma reconnaissance et ma gratitude.

Je remercie en tout premier lieu Nassirou Bako-Arifari. Il m'a donné le goût de la recherche qualitative en sciences sociales. Ses conseils, sa rigueur scientifique, ses appuis de tout genre ont rendu possible l'aboutissement de ce travail qu'il a accepté de co-diriger. Qu'il trouve en ce travail, les résultats de sa tentative courageuse de m'engager dans la socio-anthropologie.

Cette recherche n'aurait pas été envisageable sans le soutien permanent de mon encadreur, le professeur Thomas Bierschenk, tuteur de la présente thèse au sens plein du terme. La sollicitude qu'il n'a cessé de me témoigner surtout lors de mes séjours en Europe, son intérêt pour nos recherches et pour le terrain béninois, sa rigueur méthodologique et son écoute attentive lors de nos ateliers m'ont aidé à structurer ma pensée et à finaliser ce travail.

Je voudrais ensuite remercier Nouratou Danko, ma complice de tous les temps ainsi que mes autres collègues, chercheurs et personnel du Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local (LASDEL) au Bénin et au Niger. Leur soutien indéfectible et leurs encouragements m'ont permis souvent de transcender les moments difficiles de cette recherche.

Je tiens à remercier tous mes interlocuteurs qui m'ont accueilli et qui ont voulu partager leur expérience avec moi. Les nombreux échanges que nous avons eus m'ont positivement influencé. La fondation de cette thèse est faite des riches témoignages et expériences qu'ils ont bien voulu me confier.

Je remercie également les organisations qui m'ont soutenu financièrement et qui m'ont permis de séjourner dans plusieurs centres de recherche d'Afrique et d'Europe : la fondation allemande Volkswagen et son programme *Knowledge for Tomorrow*, l'Université de Mainz (Allemagne), l'Université de Legon (Ghana), L'université du

Mali et le LASDEL Niger et Bénin. L'intérêt que les chercheurs de ces institutions ont manifesté pour le programme de recherche *Etat en chantier* a constitué pour moi un puissant stimulant. Je remercie infiniment Mahaman Tidjani Alou, Jean-Pierre Olivier de Sardan, Abou-Bakari Imorou, Moussa Djiré, Félix Koné, Steve Tonah, et Carola Lentz nos collègues confirmés ainsi que Sarah Fichtner, Ali Bako Taïrou, Oumarou Hamani, Abdulai Abubakari, Alhasan Anamzoya, Jan Budniok, Clarisse Tama, Agnès Badou, à Saï Sotima Tchantipo et Mamadou Fomba, mes compagnons de galère de thèse. Je n'oublie surtout pas Ichaou Mazou qui m'a apporté une remarquable assistance lors de la collecte des données à Karimama.

Je suis également reconnaissant à l'endroit des participants inconditionnels du « Dok AG » pour leurs suggestions et envers mes relecteurs notamment Séidou Imorou Garba, Elieth Eyébiyi, Inoussa Dandakoé et Paul Christian Kiti pour leurs minutieuses corrections et suggestions. Pour finir, je voudrais remercier ma famille et mes amis dont certains avaient hâte de voir l'aboutissement de cette thèse. Merci tout particulièrement à mes compagnons de tous les jours, Valère Adamassou, Alassane Débourou, Kassim Assouma, Pierre Dankoro, Aliou Sabifico, Saliou Dankoro, Maurice Fadégnon, Silvia Ludwig, Noël Gounou Yarou, Marius Kuessi Sohoudé et Régis Guézodjè.

SOMMAIRE

Dédicaces.....	1
Remerciements.....	2
Sommaire.....	4
Liste des sigles et abréviations.....	6
Abstract.....	9
Résumé.....	9
Introduction générale.....	10
PREMIERE PARTIE : THEORIES, METHODES ET CONTEXTES DE L'ETUDE	16
Introduction à la première partie.....	17
Chapitre 1 : Le syndicalisme et la question de l'Etat en Afrique : approches théoriques et méthodologiques.....	18
Section 1 : Le syndicalisme et l'analyse de l'Etat en Afrique : un état des lieux	18
Section 2 : La méthode de recherche : approche collective et individuelle.....	33
Chapitre 2 : Le mouvement syndical en Afrique et au Bénin : repères historiques.	47
Section 1 : L'évolution du syndicalisme en Afrique de l'Ouest Francophone : de la révolte paysanne aux mobilisations intellectuelles.....	47
Section 2 : Le syndicalisme enseignant au Bénin (ancien Dahomey) et ses liens avec l'action politique.....	54
Chapitre 3 : Les enseignants dans le paysage syndical actuel du Bénin	82
Section 1 : Cadre juridique et normes pratiques de fonctionnement des syndicats d'enseignants.....	82
Section 2 : Les transformations professionnelles favorables à la syndicalisation du corps.....	92
Section 3 : L'école béninoise à l'épreuve des grèves récurrentes.....	111
Conclusion de la première partie.....	123
DEUXIEME PARTIE : REVENDICATIONS, REPRESENTATIONS DE L'ETAT ET DELIVRANCE DU SERVICE PUBLIC DE L'EDUCATION	126
Introduction à la seconde partie	127
Chapitre 4 : Les revendications d'enseignants : énonciations et enjeux	128
Section 1 : Présentation des revendications : les trois cas étudiés	128
Section 2 : Les ressources et référents thématiques de légitimation des revendications.....	158
Section 3 : Les enjeux des revendications	168
Chapitre 5 : Les revendications et la construction imaginée de l'Etat	174

Section 1 : Les représentations liées au (dys)fonctionnement de l'Etat	174
Section 2 : Les logiques de positionnement des acteurs syndicaux autour de l'Etat	179
Chapitre 6 : Revendications et délivrance du service public de l'éducation	186
Section 1 : Revendications et pratiques réformatrices à l'œuvre dans l'appareil d'Etat.....	186
Section 2 : Les modes de gouvernance du service public : gouvernance techno-structurelle <i>versus</i> gouvernance sociale.....	195
Conclusion de la deuxième partie	202
Conclusion générale	204
Références bibliographiques.....	208
Documents annexes.....	222
Descripteurs de recherche	223
Liste des personnes rencontrées	230
Participation aux rencontres.....	234
Liste des syndicats du champ éducatif au Bénin.....	244
Table des matières.....	246
Liste des tableaux.....	250

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS¹

ACE	: Agent contractuel de l'Etat
AG	: Assemblée générale
ANR	: Assemblée nationale révolutionnaire
AOF	: Afrique occidentale française
APE	: Association des parents d'élèves
APE	: Agent permanent de l'Etat
BAC	: Baccalauréat
BEPC	: Brevet d'étude du premier cycle
CAP	: Certificat d'aptitude pédagogique
CEAP	: Certificat élémentaire d'aptitude professionnelle
CEP	: Certificat d'étude primaire
CEPI	: Certificat d'étude primaire indigène
CES	: Conseil économique et social
CFA	: Communauté financière d'Afrique
CI	: Cours d'Initiation
CM 1	: Cour moyen première année
CM 2	: Cours moyen deuxième année
CNT	: Conseil national du travail
CP	: Cours préparatoire
CS	: Circonscription scolaire
CSDS-EPS	: Conseil consultatif sectoriel du dialogue social des enseignements primaires et secondaires
CT	: Conseiller technique

¹ La définition des sigles et acronymes des syndicats figure en annexe.

DC	: Directeur de cabinet
DDEPS	: Direction départemental des enseignements primaire et secondaire
ECRIS	: Enquête collective rapide d'identification des conflits et des groupes stratégiques
EGE	: Etats généraux de l'éducation
EPP	: Ecole primaire publique
EPS	: Education physique et sportive
ES	: Education sociale
FMI	: Fonds monétaire international
JBR	: Jeune bachelier révolutionnaire
JIR	: Jeune instituteur révolutionnaire
LASDEL	: Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local
MDS	: Médiation et dialogue social
MEMP	: Ministère des enseignements maternel et primaire
MEN	: Ministère de l'éducation nationale
MEPS	: Ministère des enseignements primaire et secondaire
MFPT	: Ministère de la fonction publique et du travail
NPE	: Nouveaux programmes d'étude
OJSD	: Organisation de la jeunesse de la sous-préfecture de Dassa-Zoumè
ONG	: Organisation non gouvernementale
OSC	: Organisation de la société civile
PAS	: Programme d'ajustement structurel
PRD	: Parti du renouveau démocratique
PRPB	: Parti de la révolution populaire du Bénin
RAJEMO	: Rassemblement des jeunes du Mono
RB	: République du Bénin

RESEN	: Rapport d'état d'un système de l'éducation nationale
SG	: Secrétaire général
SMIG	: Salaire minimum interprofessionnel garanti
SMIN	: Service militaire d'intérêt national
SVT	: Science de la vie et de la terre
UGEED	: Union générale des élèves et étudiants du Dahomey
UNDP	: Union national pour la démocratie et le progrès
UNESCO	: Organisation des nations unies pour la science et la culture
USAID	: Agence américaine de développement

ABSTRACT

This thesis analyses the teachers' demands and their links with the ongoing process of State building in Benin. From the empirical research in a sector in constant turmoil and with an approach that is both historical and contemporary, it reflects on the role of trade unionism in the day-to-day functioning of the State. The study traces the links between trade union action and political struggles in which teachers have undoubtedly played a leading role since the emergence in 1945 of SYNEPDA, the first union of the educational arena. The thesis also presents a detailed analysis of three contemporary claims of teachers known as the "devalued" of the public service : *the 'revalorisation' of the teaching profession, the introduction of national languages in education and review of new curricula*. Such claims reveal phenomena such as representations of power and administration, reforming practices and the governance modes of public service that are so many factors which help to understand the State in Africa. This research put forward lines of thought on the complex relationships between civil servants and public services in Africa.

Keywords: *Unionism - Claims - Public service - bureaucratic link - State building – governance of 'table-ronde' - Benin.*

RESUME

Cette thèse analyse les revendications des enseignants et leurs liens avec le processus continu de construction de l'Etat au Bénin. A partir de recherches empiriques menées sur un terrain en constante ébullition et d'une approche à la fois historique et contemporaine, elle propose une réflexion sur le rôle du syndicalisme dans le fonctionnement quotidien de l'Etat. L'étude retrace les liens entre l'action syndicale et les luttes politiques au cours desquelles les enseignants, ont indéniablement joué les premiers rôles, depuis l'apparition en 1945 du SYNEPDA, premier syndicat du champ éducatif. La thèse présente en outre une analyse minutieuse de trois revendications contemporaines des enseignants devenus des « dévalorisés » de la fonction publique : *la revalorisation de la fonction enseignante, l'introduction des langues nationales dans l'enseignement et la révision des nouveaux programmes d'étude*. Ces revendications révèlent des phénomènes tels que les représentations du pouvoir et de l'administration, les pratiques réformatrices et les modes de gouvernance du service public qui sont autant de facteurs qui permettent de comprendre l'Etat. Cette recherche avance des pistes de réflexion portant sur les rapports complexes entre les fonctionnaires et les services publics en Afrique.

MOTS-CLES : *Syndicalisme - revendications - Service public – lien bureaucratique – construction de l'Etat – gouvernance par table ronde - Bénin.*

INTRODUCTION GENERALE

Février 2007, nous sommes à Cotonou (Bénin / Afrique de l'Ouest) dans l'enceinte de la Bourse du Travail, le siège des centrales syndicales où se tient ce jour-là une réunion des responsables de syndicats affiliés au Front d'action syndicale des trois ordres de l'enseignement. Nous sommes introduit dans la salle de réunion par l'un des secrétaires généraux d'un syndicat de base affilié au « Front »². Celui-ci, pour détourner les regards que pourrait susciter notre présence, nous présente comme l'un des militants actifs de l'organisation qu'il dirige. La rencontre, qualifiée par les participants de « réunion de concertation », porte sur une question brûlante de l'actualité scolaire, celle de la *revalorisation de la fonction enseignante*. En guise d'ouverture des échanges, le Porte-Parole de l'intersyndicale, monsieur Anselme Amoussou qui préside la séance fait un bref exposé de la rencontre qu'il a eu (lui et deux autres membres du bureau) avec le Ministre des enseignements primaire et secondaire et son cabinet, rencontre au cours de laquelle, souligne-t-il, les deux parties n'ont pas pu s'entendre. Il propose alors à ses collègues de définir des actions plus énergiques à mener par les enseignants et leurs syndicats, en l'occurrence une grève générale projetée pour le mardi suivant. Il précise ceci : « *c'est en nous mobilisant massivement que nous pouvons nous faire entendre et que notre métier retrouvera ses marques de noblesse* ». Quelques instants après, il fait distribuer dans la salle, des exemplaires d'une « motion de grève », un document de trois pages qui comporte une série de revendications adressées au gouvernement. Cette motion devait faire l'objet d'amendement par les participants à la réunion. Dans l'assistance, l'un des enseignants fut désigné pour faire une lecture minutieuse de son contenu dont certaines phrases ne manquèrent pas de susciter la réaction des participants. Les uns font des amendements pour accentuer le ton de la correspondance, les autres pour faire des rappels sur des engagements pris par le gouvernement, d'autres encore pour faire des renvois à des dispositions juridiques notamment les décrets et lois qui légitiment leurs revendications. Très rapidement, des corrections ont été apportées et, pour authentifier le document final, les différents responsables syndicaux présents ont été

² Le « Front » est l'appellation usuelle du Front d'action des trois ordres de l'enseignement, une intersyndicale créée en 1990 et qui regroupe des syndicats de base des enseignants du primaire, du secondaire et du supérieur.

invités à y apposer leurs signature et cachet. Le document a été ensuite multiplié et disséminé en direction des différentes autorités publiques (Président de la république, Ministres, Directeurs départementaux des enseignements primaires et secondaires, Chefs de circonscription scolaire) et vers les écoles. Cette observation rapportée de façon sommaire ici, illustre la traduction du vécu quotidien des enseignants en demandes adressées aux autorités publiques.

Cela éclaire quelque peu un ensemble de témoignages que certains syndicalistes nous avaient confiés et dans lesquels, ils ont unanimement souligné dans un récit assez héroïque leur rôle dans l'avènement de la démocratie au Bénin. Les enseignants, à travers leurs syndicats sont au cœur de nombreuses dynamiques qui marquent leur contribution au fonctionnement quotidien de l'Etat. Les premiers entretiens que nous avons eus corroborent la position que nous avons partagée au sein de l'équipe de recherche que nous formions autour du programme « *States at work* ». *Public services and public servants in West Africa. Education and Justice in Benin, Ghana, Mali and Niger* »³. En effet, dans ce programme dont le titre métaphorique anglais *States at work* (Etats en chantier) continue de susciter une grande curiosité scientifique, l'objectif poursuivi était de produire un ensemble d'investigations autour du fonctionnement réel des Etats étudiés sous l'angle de ses acteurs « du bas » (les *Street level bureaucrats* de Lipsky (1980) ou des *fonctionnaires d'interface* de Olivier de Sardan (2004) , et de montrer le caractère à la fois ouvert, inachevé et bricolé de la construction de ces Etats (cf. Bierschenk 2007c, 2010). L'ambition était de procéder à une analyse fine de l'Etat – disons une anthropologie de l'Etat - qui se démarque des approches essayistes qui inondent à ce jour la littérature. Mais, le bilan de quatre années de recherche fait par Bierschenk (2010) aura montré que cette « Anthropologie de l'Etat » que nous envisagions était impossible, les analyses produites relevant plutôt de l'anthropologie de l'étaticité (*stateness* en anglais).

³ Programme de recherche financé par la fondation allemande Volkswagen dans le cadre de son initiative *Knowledge for Tomorrow: Cooperative Research Projects in Sub-Saharan Africa*. La coordination a été assurée par Mahamane Tidjani Alou et Thomas Bierschenk. Plusieurs chercheurs de l'Allemagne, du Mali, du Niger, du Ghana et du Bénin ont participé à ce programme. Leur liste se trouve dans les remerciements. Les informations sur le programme sont disponibles sur le site : http://www.ifeas.uni-mainz.de/projekte/StatesatWork_neu.html. Le lecteur intéressé par une explicitation de la métaphore de l' « Etat en chantier » (*State at work* en Anglais) peut utilement se référer à Bierschenk (2007c).

C'est dans cette perspective scientifique que s'inscrit la présente thèse intitulée : *Le Bénin à l'épreuve du syndicalisme enseignant : les revendications des « dévalorisés » et la construction de l'Etat (1945-2008)*. L'objectif poursuivi à travers ce thème est de montrer, dans une perspective à la fois historique et contemporaine, comment les syndicats - leurs logiques d'action et leurs pratiques revendicatives - participent à la construction de l'Etat. Autrement dit, nous voulons montrer quelle expérience de l'Etat peut émerger ou se dévoiler au sein de l'action syndicale (même la plus passive et anodine) comme le souligne assez sommairement la rencontre du « Front » que nous avons décrite en début d'introduction.

La présente thèse se propose d'aller à l'exploration du syndicalisme enseignant au Bénin et d'y étudier les formes de construction de l'Etat qu'elle suggère. Une telle démarche nécessite que soit clarifiée dès le départ la notion même de syndicalisme en raison des multiples usages polysémiques dont elle a fait l'objet depuis son apparition au 19^e siècle et surtout du fait de la multitude des définitions en sciences sociales. Dans un sens très large, la notion de syndicalisme renvoie à un groupement de travailleurs poursuivant des intérêts communs, ayant des revendications plus ou moins déclarées et qui se donnent des moyens stratégiques de les défendre. Le syndicalisme désigne également l'action militante qui cherche à atteindre les buts d'un syndicat. Le syndicalisme est donc à la fois une institution et un mouvement social (Gagnon 1990). Une telle définition rapproche le syndicalisme de la notion voisine de mobilisation collective appréhendée comme « *un agir-ensemble intentionnel marqué par le projet explicite des protagonistes de se mobiliser de concert. Cet agir-ensemble se développe dans une logique de revendication, de défense d'un intérêt matériel ou d'une cause* » (Neveu 1996). Dans les pages qui suivent, nous désignons par syndicalisme tout rassemblement organisé d'acteurs collectifs qui se forme dans le but de défendre des intérêts professionnels ou reconnus comme tels. Ces intérêts professionnels peuvent avoir des implications au plan politique, économique ou social. En outre, l'expression action syndicale servira à désigner les situations concrètes où une lutte est engagée pour obtenir certains droits professionnels, politiques ou sociaux. En poursuivant des objectifs variés, les luttes syndicales qui se limitaient classiquement au cadre strictement professionnel des relations de travail ont progressivement investi d'autres champs. Ce n'est donc pas un hasard si l'objet syndical a souvent été à la croisée de

plusieurs champs disciplinaires telles que la science politique, l'économie, la sociologie, l'histoire ou encore la psychologie⁴.

En sciences sociales, l'analyse du syndicalisme est une démarche très ancienne notamment dans les pays de longue tradition capitaliste (en Amérique et en Europe de l'ouest). Cependant, en Afrique, l'étude de l'objet syndical est récente étant entendu que, dans ce continent n'ayant pas connu la révolution industrielle qui génère en Europe et en Amérique le syndicalisme, le phénomène lui-même ne s'est officialisé qu'à la fin de la première guerre mondiale. Quelques travaux en rendent compte notamment à travers l'analyse des transformations socio-politiques majeures ayant marqué l'histoire du continent comme par exemple les indépendances et les transitions démocratiques. D'une part, les réflexions axées sur le rôle moteur du syndicalisme dans les luttes nationalistes qui ont marqué la décolonisation de la plupart des Etats d'Afrique (cf. entre autres Dossou 1981, Cooper 1987, Coquery-Vidrovitch 1992b) ; d'autre part, une abondante production orientée vers le rôle du syndicalisme dans les dynamiques socio-politiques internes ayant marqué la démocratisation du continent africain (cf. Kabeya Muase 1989, Bayart, *et al.* 1992, Bratton & Van de Walle 1997, Banégas 2003, Gazibo 2005). La grande majorité de ces études ne considèrent pas le syndicalisme comme objet central d'analyse mais plutôt comme éléments explicatifs (parmi tant d'autres) des phénomènes liés à la structuration de l'Etat : la décolonisation, l'indépendance, la transition ou la démocratie. En ce sens, elles permettent de corroborer l'argument selon lequel le syndicalisme est un phénomène qui marquant la trajectoire historique des Etats africains, tout au moins sous l'angle de la participation politique.

En effet, force est de constater que c'est cette dimension politique du syndicalisme qui a longtemps capté l'attention des analystes de l'Etat en raison de la très grande nitescence du phénomène politique (notamment le pouvoir politique) en Afrique et de la large diffusion des approches du « politique par le bas » (Bayart, *et al.* 1992). Or, le syndicalisme ne correspond pas seulement à des pratiques politiques. En tant que phénomène bureaucratique (Crozier 1963), il est la résultante de multiples

⁴ Voir à ce sujet l'ensemble des articles compilés par plusieurs analyses dans Chambarlhac & Ubbiali (2005)

représentations du rôle du travailleur, l'arène par excellence de nombreuses stratégies de fonctionnaires et peut être vu comme une nouvelle forme d'expression de la citoyenneté. Sur ces aspects, il n'y a que peu de recherches empiriques portant sur les terrains africains. L'étude du syndicalisme nous plonge donc au cœur de la problématique du fonctionnement quotidien de l'Etat, puisqu'elle permet d'explorer les jeux d'intérêt entre revendications et réponses des pouvoirs publics, les pratiques quotidiennes, les discours et représentations qui caractérisent l'Etat au « concret » pour reprendre ici le titre de l'ouvrage de Padioleau (1982). Ce sont ces dynamiques à la fois sociales et professionnelles que nous interrogeons ici par l'observation du syndicalisme enseignant au Bénin.

Le Bénin, petit pays de l'Afrique de l'Ouest souvent cité comme le « modèle de démocratie » de la sous-région, connaît depuis son historique conférence nationale de 1990, un essor du mouvement syndical et une récurrence des revendications. Cette dynamique a cours dans l'un des secteurs les plus importants de la fonction publique : l'enseignement. Ainsi, grèves, *sit-in*, marches et autres formes de protestations font aujourd'hui partie du quotidien de l'école devenue un service « syndicalogène ». L'agenda des pouvoirs publics est quant à lui chargé de revendications à satisfaire : *revalorisation de la fonction enseignante, augmentation des salaires, révision des programmes pédagogiques*, etc. La liste des revendications qui sous-tendent les actions collectives est longue. Un tel contexte suscite l'exploration du syndicalisme à travers des recherches empiriques rigoureuses qui dépassent les apories de l'interprétation journalistique. Il convient de noter au passage que la rareté des travaux scientifiques sur le syndicalisme contraste fortement avec l'omniprésence de ce phénomène dans les services publics et l'intérêt qu'il suscite au sein des médias.

Notre hypothèse de départ est la suivante : les pratiques syndicales des enseignants définissent des formes de construction réelle de l'Etat. Une telle hypothèse permet de poser les questions suivantes : Quelle(s) forme(s) d'expérience de fonctionnement « réel » de l'Etat et du service public les pratiques syndicales induisent-elles ? Quelle nouvelle « culture étatique » émerge-t-elle aussi bien dans les revendications syndicales que chez les multiples acteurs qui gravitent autour du syndicalisme ? En quoi les actions syndicales contribuent-elles à une certaine forme de gouvernance de

l'Etat, tout au moins dans le secteur de l'éducation ? C'est à ces questions que nous tentons de répondre ici en partant d'une analyse minutieuse des revendications enseignantes que nous essayons de « décoder », de comprendre et d'interpréter.

A partir d'une analyse socio-historique de l'action politique et syndicale des syndicats du champ éducatif et de la description de trois revendications observées - la *revalorisation de la fonction enseignante*, le *débat autour des Nouveaux programmes d'étude* et la *question de l'introduction des langues nationales dans l'enseignement* - nous défendons l'idée que le syndicalisme enseignant a d'importantes implications sur la construction de l'Etat appréhendée comme un processus bricolé, inachevé et toujours « en chantier » (Bierschenk 2007c). Sur cette base, l'Etat en tant que « chantier » social peut s'appréhender sous l'angle des institutions, en explorant les rapports complexes Etat-syndicats dans leur dimension historique, pour reconstituer l'évolution des logiques d'actions. Il peut aussi s'analyser à travers les représentations d'acteurs dans le but de relever les idées et les cultures partagées du service public ou de l'Etat plus généralement. L'analyse de l'Etat peut enfin s'articuler autour des pratiques étatiques qui découlent de ces idées et logiques. L'approche anthropologique que nous adoptons ici tente de croiser ces trois axes d'analyse.

Ce travail est structuré en deux grandes parties. Une première partie traite des théories, méthodes et contexte de l'étude. Elle s'articule d'abord autour d'un état théorique des lieux sur le syndicalisme et la question de l'Etat en Afrique, et présente la démarche méthodologique que nous avons utilisée dans la production des données (chapitre 1). Ensuite, elle fait un détour sur l'histoire du mouvement syndical en Afrique en général et au Bénin en particulier (chapitre 2), puis décrit le paysage syndical enseignant dans le Bénin contemporain (chapitre 3).

Une seconde partie plus empirique porte sur les revendications des enseignants, les représentations de l'Etat et la délivrance du service public de l'éducation. Cette partie analyse les discours et enjeux de construction des revendications (chapitre 4) ainsi que les représentations de l'Etat qui en découlent (chapitre 5). Enfin, elle interroge les pratiques qui en découlent notamment en ce qui concerne la fonction de délivrance du service public, plus particulièrement celui de l'éducation (chapitre 6).

**PREMIERE PARTIE : THEORIES, METHODES ET
CONTEXTES DE L'ETUDE**

INTRODUCTION A LA PREMIERE PARTIE

Cette première partie présente les données générales qui permettent de comprendre les cadres théorique, méthodologique et contextuel qui sous-tendent les présentes réflexions. Elle s'articule autour de trois principaux chapitres.

D'abord, nous tentons de relever dans un premier chapitre les principaux angles théoriques à travers lesquels l'objet syndical et la question de l'Etat ont été abordées dans la littérature en sciences sociales africanistes. Aussi, d'une part, nous montrons comment l'Etat en tant qu'objet a été appréhendé dans les rares études sur le syndicalisme africain ; d'autre part, nous indiquons comment le syndicalisme est abordé dans l'abondante littérature portant sur « l'Etat africain ». Cet état des lieux en boucle nous permet de dégager le principal « angle mort » de ces analyses, de définir les principales pistes qui guident nos réflexions et enfin de préciser la démarche méthodologique utilisée dans le cadre de cette recherche (chapitre 1).

Ensuite (chapitre 2), nous analysons la trajectoire historique du syndicalisme en Afrique de l'Ouest francophone. Nous montrons notamment comment ce phénomène, parti des milieux paysans et ouvriers a progressivement gagné en Afrique les couches intellectuelles au nombre desquelles figurent en bonne place les enseignants. Nous traitons plus spécifiquement du cas particulier des syndicats d'enseignants du Bénin (ex-Dahomey), où tout au long des grandes césures de l'histoire de ce pays, action syndicale et action politique se sont influencées réciproquement.

Enfin (chapitre 3), nous décrivons le champ éducatif béninois sous le prisme de l'activité syndicale des enseignants. Il s'agit d'un exposé de quelques caractéristiques du métier d'enseignant qui le rendent assez disposé au développement du syndicalisme, d'une présentation des normes de fonctionnement des syndicats d'enseignants et d'un diagnostic de la grève, l'action la plus fortement utilisée par les principaux acteurs du champ éducatif.

CHAPITRE 1 : LE SYNDICALISME ET LA QUESTION DE L'ÉTAT EN AFRIQUE : APPROCHES THEORIQUES ET METHODOLOGIQUES

Ce premier chapitre tente de faire un état des lieux des principaux angles d'analyse du syndicalisme en rapport avec la question de l'Etat en Afrique. Il s'agit, d'une part, d'apprécier l'analyse du syndicalisme dans les études sur l'Etat et, d'autre part, de faire ressortir les principaux angles d'attaque de l'Etat dans l'explicitation du fait syndical. Ce préalable théorique permettra de mettre en perspective les « angles morts » et les points faiblement traités dans la littérature disponible. A partir de ces angles morts, nous définirons les pistes de recherche qui seront explorées dans le présent travail. Nous présenterons ensuite la démarche méthodologique qui a guidé l'ensemble du processus de cette recherche.

Section 1 : Le syndicalisme et l'analyse de l'Etat en Afrique : un état des lieux

La revue de la littérature nous permet de dire que la production scientifique sur le syndicalisme en Afrique est très peu abondante, surtout si l'on doit la comparer à la littérature européenne et anglo-saxonne sur la question⁵. Inversement, l'Etat africain a quant à lui, fait l'objet de nombreux travaux en sciences sociales africanistes. En tentant une revue croisée des écrits africanistes portant sur ces deux objets, on constate que les études dans ces domaines se caractérisent par deux tendances majeures. La première, qui reste de loin celle qui domine la littérature, est une analyse du syndicalisme comme un agent de la révolution politique du fait du rôle joué par les syndicats au sein du vaste mouvement de décolonisation puis de démocratisation de plusieurs Etats africains. La seconde, non moins importante considère le syndicalisme comme un acteur interagissant avec l'employeur en privilégiant, notamment sous un angle institutionnel, une approche binaire de ces relations.

⁵ Pour une revue de la littérature anglo-saxonne sur la question, voir Chambarlhac & Ubbiali (2005), Hyman (1998), Paquet, *et al.* (2004).

1. L'analyse du syndicalisme comme agent de la révolution politique

Dans l'approche du syndicalisme en Afrique, les apports théoriques s'articulent autour de deux grandes périodes distinctes. La première se situe entre la deuxième guerre mondiale et les années d'indépendance lorsque les syndicats participèrent aux luttes nationalistes et aux mouvements de décolonisation de l'Afrique. La grande majorité du corpus théorique sur le syndicalisme traite de cette période avec une remarquable contribution des historiens (cf. entre autres Delanoue 1983, Dewitte 1981, Dossou 1981, Meynaud & Salah-Bey 1963, November 1965). La seconde période se situe autour des années 1990, lorsque les mobilisations sociales qui émergent de façon assez remarquable dans le continent, attirent l'attention des analystes en science politique dans leur tentative d'explication de la chute des régimes dictatoriaux (cf. Kabeya Muase 1989, Boulaga 1993, N'Da 1993, Lafargue 1996, Monga 1996, Banégas 1997, Nzongola-Ntalaja 1997, Bianchini 2004a, 2004c, Fonteneau, *et al.* 2004). Chacune de ces contributions aborde des thèmes liés à l'Etat : nationalisme, décolonisation ou indépendance, démocratisation, etc.

1.1. Syndicalisme, nationalisme et décolonisation en Afrique noire

Le nationalisme et la décolonisation constituent deux phénomènes majeurs ayant marqué l'histoire contemporaine de l'Afrique. Il s'agit de mouvements politiques continus d'émancipation des peuples colonisés de la tutelle des puissances coloniales européennes. Dans ce processus, les auteurs s'accordent à reconnaître la place du mouvement syndical comme principal facteur interne ayant favorisé les révoltes anti-coloniales. cf. par exemple (Meynaud & Salah-Bey 1963, November 1965, Dossou 1981, Cooper 1987, Coquery-Vidrovitch 1992b, Fonteneau, *et al.* 2004). Dans cette perspective, les historiens sont indéniablement les premiers à analyser le vaste mouvement de nationalisme qui a prévalu presque partout en Afrique vers la moitié du 20^{ème} siècle.

En effet, dans la quasi-totalité des colonies d'Afrique, le syndicalisme a constitué une étape importante dans la prise de conscience nationaliste. Ceci en raison d'une

convergence assez remarquable entre la lutte pour les conditions économiques et le combat politique. Coquery-Vidrovitch (1992b) souligne que la fin de la deuxième guerre mondiale a été un moment crucial dans cette lutte avec la jonction encore balbutiante de deux courants qui jusque là évoluaient en pleine autonomie : la revendication sociale et l'action politique. Selon cette auteure, c'est cette double action sociale et politique qui a permis aux syndicats africains d'entrer en lutte contre le système colonial afin de devenir juridiquement maîtres de leur propre destin national. Ainsi, dans la quasi-totalité des colonies d'Afrique noire, il existait des organisations qui s'activaient comme par exemple le *Nigerian Labor Congress*, la Confédération Générale des Travailleurs Africains (CGTA), l'Union Générale des Travailleurs d'Afrique Noire (UGTAN) ou les syndicats libres (la CASL en Côte d'Ivoire). Ceux-ci ont bénéficié de l'aide des syndicats métropolitains notamment la Confédération Générale des Travailleurs (CGT) française et la *Trade Union Congress* (TUC) Britannique.

Cette prise de conscience syndicale s'est faite en dépit des mesures restrictives prises par le pouvoir colonial de ne point autoriser l'engagement syndical dans le champ politique. Cette décision suscita d'ailleurs des réactions énergiques du côté des centrales syndicales. La plupart d'entre elles prirent des résolutions autorisant les branches syndicales à s'engager dans les luttes politiques même si elles prétendent se démarquer des partis politiques. Par exemple, à la réunion de l'UGTAN tenue à Cotonou en Janvier 1957, les travailleurs décidèrent au plan politique ce qui suit :

« la lutte pour la liquidation du régime colonial, l'émancipation des travailleurs et la sauvegarde des libertés publiques et individuelles.

La Centrale unique africaine est indépendante vis-à-vis de toutes les formations politiques. Dans le cadre de son autonomie organique, elle se réserve le droit de soutenir toutes actions politiques allant dans le sens des intérêts des travailleurs et des populations africaines.» (cf. Résolution sur la doctrine de l'UGTAN, Cotonou janvier 1957, Archives nationales du Sénégal)

La grève a ainsi constitué à maintes occasions non seulement une arme de combat dans les mains des dirigeants nationalistes, mais le principal moyen à même de faire naître une solidarité et de forger un instrument d'action.

De ce fait, les enjeux de la décolonisation se sont davantage centrés sur les entreprises et les milieux de travail, pour aboutir finalement à une lutte de nature sociale et politique. C'est ce que montre Dossou (1981), dans sa thèse portant sur le *développement du salariat* au Dahomey. La perspective à la fois économique et historique qu'il adopte dans l'approche du syndicalisme permet de comprendre qu'en même temps que les conditions sociales et économiques des travailleurs se sont dégradés, les groupes mobilisés ont émergé progressivement. Ce qui était déjà selon lui un début de conscience nationale.

Il faut relever à côté de ces revendications nationalistes doublement portées par les syndicats et les premiers partis politiques, l'action plus pacifiste de plusieurs groupes d'intellectuels africains fonctionnant comme des laboratoires des grandes idées nationalistes (culturelles et politiques) à travers notamment la définition d'une personnalité noire. Ainsi, en Afrique Occidentale Française (AOF), on peut citer la Fédération des étudiants d'Afrique noire francophone (FEANF), la Ligue universelle pour la défense de la race noire que dirigeait Houénou (en 1924), le Comité universel de l'institut nègre de Paris avec Léon Sajous (en 1930) ou encore la revue *l'Etudiant noir* (avec Aimé Césaire, Gontran Damas et Léopold S. Senghor auteur d'un ouvrage éponyme).

Si les thèses des auteurs ci-dessus cités permettent d'affirmer que les idées nationalistes ont généralement vu le jour autour d'une plate forme déjà préexistante de revendications sociales et économiques, Meynaud & Salah-Bey (1963) estiment quant à eux que le nationalisme a lui-même favorisé le développement du fait syndical et lui a imprimé sa spécificité. La cartographie des organisations syndicales de l'Afrique coloniale suit ainsi la trame de l'ampleur des revendications nationalistes dans les grandes zones géopolitiques du continent. C'est pourquoi la syndicalisation des travailleurs d'Afrique dépendait essentiellement de la manière d'appréhender le travail au sein du Colonial Office britannique et du Ministère de la France d'outre-mer. (Cooper 1987). Dans l'Afrique orientale et méridionale britannique, le nationalisme s'est manifesté avec beaucoup moins de virulence en raison d'une part, de l'importance de travailleurs migrants dans certains pays comme l'Ouganda et d'autre part, du fait que la puissance coloniale se soit attachée à mener une politique destinée

à éviter l'utilisation du mouvement syndical par les leaders politiques (cas du Kenya). Ces deux contextes n'offrent pas à cette zone un terrain favorable à l'éclosion du ferment nationaliste. Une exception mérite d'être faite autour du cas soudanais où le mouvement syndical qui avait limité son action au domaine professionnel a dû par la suite s'intégrer dans un parti nationaliste (Meynaud & Salah-Bey 1963).

En Afrique occidentale britannique l'influence du nationalisme sur le syndicalisme a été plus importante. En considérant les cas les plus illustratifs du Nigéria et du Ghana, on se rend compte que dès son origine, le syndicalisme va prendre la forme de mouvement de revendications nationalistes puisque les centrales reçoivent l'appui des leaders politiques. Ainsi au Ghana, l'agitation nationaliste était dirigé par Kwame N'Krumah à la fois leader du parti *Convention People's party* (CPP) et du *Trade Union Congress* (TUC) qui demande le *self government*.

C'est en Afrique occidentale française et au Maghreb que furent enregistrées les revendications nationalistes les plus significatives du fait que les syndicats de cette partie de l'AOF avaient une expérience de luttes antérieures (Delanoue 1983). En AOF comme au nord du Sahara, l'influence des partis politiques et notamment du Rassemblement Démocratique Africain (RDA) fut prépondérante dans la prise de conscience spécifiquement nationale. Ce mouvement s'exprime d'abord sous forme de quête d'une « autonomie » des syndicats africains de leurs homologues métropolitains avant de se lancer une fois l'autonomie syndicale acquise dans des formes d'expression nationalistes. On comprend de quelle manière les syndicats marqueront leur empreinte dans la marche vers la décolonisation à travers leur engagement dans le combat révolutionnaire. C'est pourquoi certains auteurs les considèrent comme des acteurs de la lutte anti-coloniale.

Cette expérience se répètera vers la fin des années 1980, lorsqu'arrive en Afrique l'ère de la démocratisation. Persuadés que le syndicalisme constitue un facteur important de la révolution politique, les auteurs s'intéresseront à leur rôle dans l'avènement des régimes démocratiques actuels.

1.2. *Mouvement syndical et démocratisation*

Au lendemain des indépendances, se sont constitués des régimes de parti unique qui ont contraint le mouvement syndical à une sorte de monolithisme organisationnel. Cette situation est liée au dilemme auquel devait faire face les nouveaux dirigeants au pouvoir dont la plupart ont milité dans des arènes syndicales. Arrivés au pouvoir, ceux-ci réussissent à convaincre leurs anciens camarades de la nécessité d'une unification des actions dans le sens de la conduite des affaires au sein des nouveaux Etats indépendants. Ainsi, presque partout, les syndicats se sont regroupés au sein d'une seule centrale soutenant la ligne politique du parti unique. Cette période de rupture n'attire que peu l'attention des chercheurs. Touré qualifie cette forme d'organisation de « syndicalisme de participation » ou de syndicalisme « anti-conflit » (Touré 1986). Il faut attendre les nombreux mouvements de la fin des années 1980 pour susciter un regain d'intérêt des sciences sociales pour l'objet syndical analysé cette fois-ci en liaison avec un phénomène également politique : la démocratisation.

Kabeya Muase (1989) s'intéresse à ce processus dans un ouvrage explicitement intitulé *Syndicalisme et démocratie en Afrique Noire*. A partir du cas burkinabé, il souligne que les syndicats sont devenus des contre-pouvoirs politiques aux dispositifs étatiques mis en place. Les travaux de Kabeya Muase, auxquels se sont ajoutés de nombreux autres (Boulaga 1993, Gazibo 2007), considèrent le syndicalisme comme un déterminant de la démocratie ou de l'émergence d'un espace public en Afrique.

Paul N'Da (1993) mentionne quant à lui que ce sont les luttes enseignantes et estudiantines qui ont eu lieu en Afrique noire entre 1989 et 1990, qui ont été le fer de lance des mouvements sociaux et des revendications politiques dans un contexte de parti unique. L'exemple de la Côte d'Ivoire qu'il étudie renseigne sur comment les enseignants et les étudiants ont réussi à contraindre le pouvoir politique en place à choisir l'option démocratique. Ses conclusions sont valables dans d'autres pays ouest africains : Sénégal, Togo, Niger, Burkina Faso, Bénin (Kester & Sidibé 1997, Monga 1996, Noudjènoumè 1999). En s'engageant ainsi dans ces processus politiques dont ils avaient été tenus à l'écart au lendemain des indépendances, les syndicats élargissent *de facto* leur champ d'action et se « réservent le droit d'intervenir dans tous les

problèmes qui peuvent avoir une répercussion directe ou indirecte sur leurs conditions de vie et de travail, sur l'avenir de leur pays. » (N'Da 1993).

Dans l'approche du « politique par le bas » (cf. Bayart, *et al.* 1992), on retrouve également une interprétation du phénomène syndical en Afrique à travers l'étude des vagues de contestations qui ont présidé au passage des régimes dictatoriaux aux régimes démocratiques. Selon les figures de proue de ce courant, la démocratisation est considérée comme le résultat de dynamiques sociales largement impulsées par les grèves initiées par les syndicats de travailleurs. Le modèle explicatif reste le même dans les différentes contributions : les syndicats ont participé à la fin des années 1980 à la réinvention de l'ordre politique en vigueur sur le continent. En l'absence de partis politiques d'opposition véritablement actifs, ce sont eux qui ont rendu possible cette dynamique du « dedans ». Banégas (1997) souligne que ces syndicats ont engendré une forme de « révolution passive » d'autant plus qu'ils ont réussi progressivement à mettre au cœur de leurs préoccupations les problèmes de la nation : ils revendiquent le multipartisme, la démocratie, et s'attaquent aux pratiques gouvernementales jugées inacceptables telles que les tortures, la corruption et le népotisme généralisés. Woods conclut que cette implication syndicale dans le processus de démocratisation est une forme de politisation des organisations syndicales des enseignants (Woods 1996).

C'est cette perspective qui alimente sous un autre plan les théories sur les protestations africaines (Lafargue 1996, Monga 1996). Pour Monga, l'influence du syndicalisme dans la transformation des régimes n'est pas compréhensible si l'on fait fi de la longue tradition d'activisme de la société africaine. C'est ainsi qu'il en arrive à proposer aux sciences sociales une *anthropologie de la colère* qui aboutirait à une compréhension intrinsèque des protestations collectives.

2. La perspective institutionnelle et binaire

Les travaux qu'on peut regrouper dans cette tendance conçoivent le mouvement syndical comme une institution antagoniste à l'Etat. Dans cette perspective, les enjeux des luttes syndicales sont en contradiction avec ceux de l'Etat. C'est ce qui ressort de l'approche institutionnelle du syndicalisme d'une part, et de l'analyse de ce que certains auteurs appellent rapports « Etat-syndicats » d'autre part.

2.1. L'approche institutionnelle du syndicalisme

L'approche institutionnelle repose sur la prémisse que le syndicalisme constitue le cadre formel d'exercice des rapports entre les travailleurs et leur employeur. Cette posture théorique a conduit nombre d'auteurs à s'intéresser aux organisations syndicales notamment dans leur structure, leur fonctionnement ainsi que dans le type de relations qu'ils entretiennent avec les pouvoirs publics. Ce dernier aspect sera traité au point suivant de nos propos.

D'un côté plusieurs auteurs se sont appliqués à dresser une liste de facteurs permettant de comprendre comment l'institution étatique se comporte. Ce que Adam (1985) appelle le pouvoir syndical (par opposition au pouvoir exécutif) serait ainsi faible comme l'a bien mentionné Ndiaye Diadji (2001) dans le cas des syndicats sénégalais des années post-démocratie. Les écrits de ce syndicaliste comme de bien d'autres (Adégbidi & Agossou 1997) se sont ainsi permis de dresser le cadre normatif d'exercice de l'activité syndicale.

D'un autre côté, c'est le fonctionnement des organisations qui semble intéresser les analystes. La baisse progressive des taux de syndicalisation ainsi que les divergences doctrinales et idéologiques sont au cœur de nombreuses réflexions. On a ainsi distingué à l'époque coloniale des syndicats de tendance communiste, marxiste-léniniste, « croyant », etc. qui correspondent à n'en point douter aux grandes divergences idéologiques déjà présentes dans les syndicats métropolitains (Meynaud & Salah-Bey 1963 : 99-108). Les survivances de ces divergences sont encore observables dans nombre de pays.

2.2. Les rapports syndicats – Etat [gouvernement]

S'il est un point commun qui caractérise l'ensemble des travaux en sciences sociales c'est bien celui de montrer l'ambivalence et l'inconstance des relations entre les syndicats et l'Etat. Dans ce sens, chaque auteur tente d'aborder le champ relationnel complexe en faisant recours à un modèle d'explication binaire. La perspective que nous qualifions ici de binaire est celle qui considère le syndicat comme une institution différente de l'Etat. Ceci est vrai si l'on considère - comme cela a été souvent le cas

dans nombre d'études - l'Etat lui-même comme une institution. Mais, une telle approche paraît lacunaire si l'on considère l'Etat comme un processus social complexe dont le fonctionnement dépasse le cadre des procédures ou règles formelles (cf. Olivier de Sardan 2004)

Meynaud & Salah-Bey (1963) défendent l'idée selon laquelle les rapports entre l'Etat et les syndicats dépendent des situations politiques qui ne sauraient être appréciées d'un point de vue strictement juridique puisqu'il est difficile que les « prescriptions normatives puissent définir la règle du jeu et assigner à chaque groupe les limites de son action » (Meynaud & Salah-Bey 1963 : 108-109). C'est pourquoi certains analystes parlent de « syndicalisme intégré » (Meynaud & Salah-Bey 1963) ou « anti-conflit » (Touré 1986) pour désigner les situations où le syndicalisme applique strictement les décisions prises par l'appareil étatique ou lui sert de relais. A l'opposé, on a le syndicalisme indépendant ou « syndicalisme libre ». Dans ce sens, Fall (1989) engage une réflexion sur l' *Etat et la question syndicale au Sénégal*. Il s'appuie sur les chevauchements historiques et contemporains entre activisme syndical et engagement dans les fonctions politiques de la sphère de l'Etat pour montrer que le syndicalisme a de tout temps participé à la construction nationale.

Bien que tous ces travaux aient le projet explicite d'expliquer les rapports Etat-Syndicats, il ne s'agit généralement que d'analyses portant sur les relations entre les syndicats et les autorités publiques en place, notamment le président et son gouvernement, et non des rapports entre les syndicats et le fonctionnement de l'Etat. Comme nous l'avons souligné plus haut, dans ces travaux, l'Etat est considéré comme une « entité » et non comme un processus social (Olivier de Sardan 2004 : 139). De telles approches, qui souffrent par ailleurs d'une amnésie empirique, réifient l'Etat et l'appréhendent dans ses dimensions et normes officielles. D'où la tendance à des analyses binaires opposant souvent Etat et syndicats, pouvoir d'Etat et pouvoir syndical. Une telle approche reproduit bien évidemment une appréhension des relations Etat-syndicat sous un angle dichotomique, le syndicat apparaissant bien souvent comme un contre pouvoir ou tout simplement comme une force d'opposition politique au régime en place (Banégas 2003 , Boulaga 1993, Gazibo 2005 , Kabeya Muase 1989). Pourtant, en tant que processus social, les rapports Etat-Syndicats sont

moins conformes à ces schémas analytiques classiques surtout dans des contextes où les syndicats eux-mêmes sont constitués d'agents du service public faisant ainsi du syndicalisme plus une action de fonctionnaires qu'un mouvement ouvrier.

En somme, les points élucidés jusqu'ici permettent de faire un constat bibliographique : les analystes du syndicalisme en Afrique ont souvent tenté une explicitation du « phénomène étatique ». Dans cette approche, ce n'est point le champ de l'activité syndicale qui intéresse en tant que tel ces analystes, mais c'est celui de la participation politique non conventionnelle. Cette posture découle de leur perspective de l'Etat, réduite souvent au politique, appréhendé comme s'il s'agissait d'une institution « sans fonctionnaire » pour paraphraser le titre d'un excellent article de Copans (2001). Mais cette analyse du syndicalisme en rapport avec l'Etat demeure jusque là partielle si l'on l'évalue à la lumière des approches socio-anthropologiques encore réticulaires abordant le fonctionnement quotidien et réel de l'Etat.

3. L'approche centrée sur le fonctionnement de l'Etat : un « angle mort » de l'analyse du syndicalisme en Afrique

Les deux tendances précédemment décrites à savoir l'approche institutionnelle et celle de la révolution politique nous fournissent un éclairage fort utile sur la compréhension du fonctionnement des syndicats africains, sur les types d'action qui les caractérisent et leurs dynamiques internes. Cependant, force est de reconnaître que ces études sont restées très politico-centrées en dépit même du fait qu'en Afrique, le syndicalisme est omniprésent dans la plupart des services publics et influence fortement le fonctionnement quotidien de l'Etat. C'est cette dimension qui constitue, à notre avis, le principal « angle mort » de la recherche sur le syndicalisme en Afrique, dans un contexte où celui-ci semble devenir plus un mouvement de fonctionnaires. C'est pourquoi nous nous intéressons ici à deux principales pistes de recherche complémentaires. L'une s'articule autour des représentations de l'Etat et l'autre autour de la délivrance des services publics en Afrique. Avant de présenter ces deux pistes de recherche que nous ouvrons, il convient d'élucider la notion centrale de « construction de l'Etat ».

3.1. Le concept de « construction de l'Etat »

Les théories les plus récentes en sciences sociales définissent l'Etat comme une notion heuristique qui diffère radicalement des conceptions classiques qui la réduisent tantôt au régime politique, tantôt au gouvernement ou encore au pouvoir public (Morrow & Torres 2007)⁶. Les études contemporaines montrent en effet, que presque partout, au Nord comme au Sud, les Etats sont au cœur de nombreuses transformations qui rendent difficile la tâche de donner une définition assez exacte de cette notion.

Ce faisant, l'analyse empirique orientée vers le point de vue des acteurs permet de mettre en contexte le phénomène étatique tel qu'il est vécu. En Afrique notamment, si la plupart des auteurs s'accordent à reconnaître le caractère abstrait et difficile à définir de cette notion, le terme est omniprésent dans les interactions quotidiennes. Il est souvent évoqué dans tous les discours officiels, dans les débats publics, dans les rapports qu'entretiennent les fonctionnaires avec leur administration, dans les protestations et revendications syndicales, etc. L'Etat apparaît alors comme un phénomène social diversement apprécié par les acteurs, une arène de confrontations multiples faisant apparaître une construction sociale particulière. C'est pour désigner ce phénomène que nous utilisons ici le terme « construction de l'Etat », principal fil conducteur de cette recherche.

Le concept de « construction de l'Etat » que nous utilisons ici envisage l'Etat comme étant une réalité construite par les acteurs sociaux. Le sens que nous lui donnons dans le cadre de ce travail s'inspire de celui développé par Berger & Luckmann (2006) dans leur ouvrage intitulé *La construction sociale de la réalité*. Ces deux auteurs envisagent la réalité sociale et les phénomènes sociaux comme étant « construits », c'est-à-dire créés et institutionnalisés. Leur réflexion se concentre sur la description des institutions, des actions en s'interrogeant sur la manière dont les individus

⁶ Le lecteur intéressé par une revue critique des théories de l'Etat peut utilement se référer entre autres à Morrow & Torres (2007 : 80-85)

construisent la réalité⁷. Par analogie, le concept de construction de l'Etat utilisé ici s'apparente à celui de construction sociale avec toutefois quelques nuances.

La première et principale nuance est liée à l'objet d'étude. A la différence de la littérature sur le constructivisme social qui touche en général aux « réalités culturelles » ou aux « traditions » devenues très encombrantes en sciences sociales (Bayart 1996, Olivier de Sardan 2005), la construction de l'Etat dont il est question ici aborde les objets tels que le fonctionnement des appareils étatiques et des services publics, les réformes publiques et les dynamiques au sein des groupes professionnels. De ce fait, cette étude n'est pas « socio-centrée » et se démarque du culturalisme excessif qui pollue la qualité de nombre d'études en sciences sociales.

La seconde nuance a trait à la réalité « construite », c'est-à-dire l'Etat. Sa construction en tant que réalité est considérée comme un processus dynamique et inachevé. La construction de l'Etat pouvant infiniment s'alterner avec sa déconstruction, de sorte que l'élément créé ou « construit » est presque toujours imparfait et en attente de reconstruction. C'est pourquoi nous postulons que l'Etat est une réalité concrète dont les limites ne sont pas figées. On peut illustrer ce phénomène par l'image d'un *chantier en construction*, allusion faite ici à la métaphore qui fonde la problématique générale du programme *States at Work* (Bierschenk 2007c, 2010). Chaque composante ou segment de l'Etat est comme une brique qui se rajoute à d'autres pour former un pan du mur plus ou moins solide. Chaque pan du mur construit peut connaître des modifications et le bâtiment en construction peut être lui-même abandonné par son constructeur. Mais, l'Etat en tant que chantier social est également une construction imaginée (cf. Anderson 2002, Gupta 1995), c'est-à-dire perçu comme une représentation sociale avant d'être produit. La présente étude s'intéresse à une catégorie d'acteurs qui interagissent en fonction de leurs interprétations ou de leurs idées ; mais ces idées et ces actions sont fortement changeantes en fonction des enjeux du moment. Elles s'inscrivent dans un champ de représentation identitaire qui

⁷ Quelles que soient les critiques faites ici et là à cette théorie, il faut reconnaître à ces auteurs le mérite d'avoir essayé une pertinente explication du social dont les jalons avaient déjà été posés par Alfred Schutz. Pour les critiques formulées à l'endroit du constructivisme social Cf. entre autres Boghossian (2009), Kitching (2008).

oriente les positionnements et pratiques quotidiennes des individus et des groupes d'individus vis-à-vis de l'Etat.

En tant que catégorie analytique, le concept de construction de l'Etat appréhendé sous le prisme de l'activité syndicale permet d'aborder quelques pistes importantes en anthropologie de l'Etat, notamment celle des représentations et celle de la délivrance des services publics.

3.2. Une contribution sur les représentations de l'Etat

L'approche anthropologique de l'Etat proposée par des auteurs tels que Abélès 1990, Sharma & Gupta (2006) se fonde sur l'idée que l'Etat est produit à travers la sphère des représentations qui se créent au sein des représentants de l'institution étatique et au sein de la société dans son ensemble. Selon ces auteurs, les représentations de l'Etat sont nourries par des détails anodins tels que les textes officiels, les discours publics ou autres types de messages relatifs à l'Etat, des pratiques ritualisées (Abélès 1990, Fauré 1978). Leur apport à l'étude de l'Etat qui souffre pour l'essentiel d'une amnésie empirique (Bierschenk 2008b), ouvre cependant les pistes d'une analyse fine de ces représentations au cœur même des acteurs principaux du dispositif étatique.

L'étude des revendications des enseignants que nous envisageons ici constitue une importante porte d'entrée dans l'analyse de ces représentations dès lors qu'elles constituent une forme explicite de discours sur l'Etat, sur son appareil, sur ses (dys)fonctionnements. Le fait que ces discours soient souvent énoncés par des fonctionnaires en opposition directe avec l'autorité étatique est un aspect assez important de la constitution, de l'Etat tout au moins sous la forme de ce qu'il est lui-même en tant que construit social. Dans la perspective lancée par Herzfeld qui s'intéresse aux usages de la forme culturelle en tant que couverture de l'action sociale (Herzfeld 2007), nous tenterons de montrer quelle forme ordinaire d'Etat les syndicats projettent lorsqu'ils formulent les revendications, et comment leurs actions participent au processus de sa construction.

Nous nous intéresserons particulièrement à la construction des revendications, c'est-à-dire au travail cognitif nécessaire à leur formulation. Ceci est primordial dans la

compréhension de l'image que les représentants de l'Etat se font eux-mêmes de l'institution qu'ils représentent. Il en est de même des domaines qui font l'objet de contestation, des formules et thématiques utilisées dans le discours ou des autres référents sociaux multiples. Sous un autre angle, les formes sous lesquelles l'action syndicale s'exprime (grève, menace de grève ou boycott) constituent elles aussi une mise en évidence des performances de l'Etat ou des rapports qu'il entretient avec ses agents. De ce fait, ces actions sont des occasions d'introduction au sein de la société de débats publics autour du fonctionnement de l'Etat, de ses dérives, de ses capacités à gérer des situations auxquelles il se trouve confronté. Enfin, les réponses apportées aux revendications permettent de comprendre la façon dont les messages relatifs à l'Etat sont interprétés et mobilisés par les acteurs en fonction de contextes particuliers et des situations sociales spécifiques.

Cet intérêt porté sur les représentations de l'Etat nous permet de mettre l'accent à la fois sur le contexte et sur le contenu thématique mobilisé pour légitimer les revendications des enseignants. D'une part, nous tenterons de montrer que les diverses logiques d'action qui sous-tendent ces revendications mettent en exergue les formes ordinaires du fonctionnement de l'Etat, précisément en ce qui concerne les relations quotidiennes entre les fonctionnaires et le service public. D'autre part, nous soulignerons l'idée que les rhétoriques et les formes d'action syndicale sont assez révélatrices des représentations divergentes et contradictoires que se font les acteurs étatiques de leur institution. A l'instar des acteurs sociaux (ceux qu'on appelle « les communautés » ou les « gens ordinaires ») qui utilisent leurs traditions, leurs coutumes ou leurs codes culturels pour justifier ou légitimer leurs actions quotidiennes dans la société, les acteurs étatiques (les fonctionnaires) utilisent le langage de l'« étaticité » pour conférer un caractère légitime à leurs demandes.

3.3. La problématique de la délivrance des services publics

La problématique de la délivrance et de la gestion de biens et services publics ou collectifs en Afrique est une perspective naissante en socio-anthropologie. Ses premiers jalons semblent avoir été posés par Olivier de Sardan (2005) à travers l'étude de phénomènes « englobant, outre les institutions, acteurs et politiques de

développement, le secteur associatif (la fameuse « société civile »), les administrations locales et leurs relations avec les usagers, l'Etat local et l'Etat au quotidien, les professions nouvelles du secteur public ou privé... » (Olivier de Sardan 2005 : 4).

Cette approche qui suscite de plus en plus un grand intérêt des chercheurs a permis de découvrir le fonctionnement quotidien de l'Etat en mettant en exergue notamment ses relations avec les usagers. L'étude du syndicalisme enseignant renvoie dans plusieurs de ses aspects à cette problématique, étant entendu que l'action syndicale et les revendications qui nous intéressent ici portent sur des éléments concrets liés à la délivrance du service public : les programmes scolaires, les conditions de vie des enseignants, leurs conditions de travail, etc. C'est donc sous l'angle des dynamiques entre ces revendications et le fonctionnement quotidien du secteur de l'éducation que s'inscrivent les présentes analyses.

En nous inscrivant dans une telle perspective, nous postulons que les revendications des enseignants sont beaucoup moins des obstacles (Brimelow 2003, Peterson 1995) que des faits porteurs créateurs de dynamiques sociales autour du service public. Nous avons retenu de privilégier cet angle de vue complémentaire qui nous semble être, au plan empirique, à la fois une caractéristique essentielle des services publics africains et le champ pauvre de la littérature africaniste.

En effet, l'observation des formes de contestations à l'œuvre dans le secteur de l'éducation publique au Bénin permet d'identifier des logiques, des pratiques professionnelles, des jeux d'intérêts encore ouverts à l'analyse du vaste chantier « réformateur » des Etats. Ainsi, en focalisant l'attention sur les revendications des agents chargés de délivrer le service public, notamment les enseignants, nous montrerons comment celles-ci sont susceptibles de créer des ruptures ou des réformes dans ce processus de délivrance au point d'entraîner des modes de fonctionnement spécifiques. Sur ce point essentiel, au lieu d'analyser comment le service public, qu'il soit dans les mains des pouvoirs publics, du privé ou du secteur associatif, fonctionne comme l'ont fait jusque-là les approches de ce type, notre démarche est inverse et expliquera comment ce fonctionnement concret produit ou crée l'Etat. Pour cause, nous essayerons d'analyser les implications des revendications enseignantes sur la gouvernance du service public de l'éducation, les modes et instances de régulation et

de gestion des conflits en temps de grève, les modalités du dialogue entre les syndicats et un État toujours suspecté de dérives diverses (Szeftel 1998), etc.

En somme, l'approche par l'étude des « relations entre les fonctionnaires et les usagers des services » (cf. Blundo & Olivier de Sardan 2007, Olivier de Sardan 2004), à laquelle nous souscrivons, mettra en exergue l'importance de ces interactions qui montrent comment l'Etat est produit et vécu quotidiennement. Les apports empiriques dans ce domaine ont souligné l'importance d'une compréhension du fonctionnement « réel » des services publics. Notons au passage que la plupart des analyses portant sur l'Etat ou les services publics en Afrique ont ainsi mis en veilleuse le syndicalisme alors qu'il s'agit d'un phénomène omniprésent dans la quasi-totalité des administrations publiques. Cette attitude des chercheurs corrobore insidieusement la conception du syndicalisme comme phénomène politique. Pourtant, il a été longtemps perçu comme un phénomène bureaucratique par excellence (Crozier 1963), celui qui semble être le plus partagé aussi bien par les administrations du Nord que par celles du Sud ; aussi bien dans le secteur public que dans le privé. C'est cette analyse du syndicalisme dans les bureaucraties africaines que nous revisitons au regard de ses spécificités contemporaines et d'une démarche empiriquement fondée.

Section 2 : La méthode de recherche : approche collective et individuelle

La démarche méthodologique ayant permis la réalisation de la présente recherche a été une tâche à la fois collective et individuelle. Elle est collective dans la mesure où l'environnement scientifique dans lequel nous avons travaillé fut celui du programme « Etats en chantier » dont l'approche ne transparaît qu'en arrière plan de ce travail. Notre travail a également un côté individuel, puisqu'en plus du travail collectif autour de la problématique générale, il a fallu collecter de façon intensive des données orientées sur notre propre projet. Il est alors important ici de présenter ces deux approches complémentaires que l'on peut considérer comme le *design* méthodologique de cette recherche.

1. La démarche *State at work* : une production collective de données sur l'Etat

Le programme *States at work* (« Etats en chantier ») au sein duquel s'inscrit la présente recherche couvre quatre (4) pays de l'Afrique de l'ouest (Bénin, Niger, Mali et Ghana) et concerne deux principaux services publics : la Justice et l'Education. Il s'agit d'un programme collectif au sein duquel plusieurs problématiques sont abordées relativement aux rapports entre *fonctionnaires et services publics en Afrique*, sous-titrage du programme. Ce n'est pas ici le lieu de présenter la problématique générale de ce programme. Toutefois, la particularité de son approche mérite qu'on s'y attarde quelque peu.

En effet, d'un point de vue méthodologique, le programme a mis en place un cadre de collaboration et d'échanges scientifiques réels qui s'est traduit dans la pratique par des échanges de références documentaires, des discussions et des apports entre chercheurs de disciplines diverses (socio-anthropologie et science politique notamment) travaillant sur des thématiques similaires ou complémentaires⁸ en combinant les traditions disciplinaires puisées dans les littératures francophone et anglophone.

Les recherches documentaires collectives ont ainsi permis de rassembler un important fonds disponible auprès des centres de documentation des cinq institutions de recherche ayant participé à ce programme de recherche (dont quatre en Afrique et une en Europe). Une collaboration internationale s'est en effet structurée entre le Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local (LASDEL Niger et Bénin), l'Université du Mali, l'*University of Ghana* (Legon) et l'Université de Mayence (Allemagne). L'exploitation du fonds documentaire disponible dans ces institutions de recherche s'est accompagnée souvent de l'organisation d'ateliers scientifiques visant à discuter et à analyser minutieusement

⁸ C'est le cas au Bénin des recherches portant sur "Primary School Teachers in Benin" (Thomas Bierschenk) et sur "The Role of International Nongovernmental Organisations (INGOs) in the Education Sector in Benin" (Sarah Fichtner) ; au Mali on peut citer les travaux en cours de Félix Koné sur les « Ecoles communautaires et Etat au Mali » ; au Ghana sur "Delivering Basic Education in Rural Ghana" (Steve Tonah), "The Changing Role of Education in the Careers of Dagara Elite Men and Women in Ghana" (Carola Lentz) et "The Intervention of INGOs in the Education Sectors in Ghana" (Abdulai Abubakari) ; au Niger sur « Les enseignants du primaire : éthique professionnelle et normes pratiques » (Ali Bako).

les contenus bibliographiques. Il s'agit notamment de rencontres scientifiques du programme qui ont successivement eu lieu à Bamako (décembre 2006), à Accra (janvier 2007), à Parakou (juin 2008) et à Niamey (décembre 2009). Ces rencontres ont été d'excellentes occasions d'échanges sur les terrains individuels respectifs.

La même démarche collective a également marqué les travaux de terrain. Le programme a en effet offert l'opportunité de la réalisation d'une enquête collective de type ECRIS (Enquête collective rapide d'identification des conflits et des groupes stratégiques) visant à garantir « une confrontation des interprétations de terrain, une plus grande explicitation des problématiques, une triangulation mieux assurée, une meilleure prise en compte des contre-exemples, une plus grande vigilance dans la rigueur empirique » (Olivier de Sardan 2003 : 20, Bierschenk & Olivier de Sardan 1997, 1998). Concernant le pôle « Education » de *States at work*, l'enquête collective s'est déroulée à Karimama (village situé au Nord du Bénin) du 24 février au 3 mars 2007 et a porté sur *le champ de l'éducation primaire*⁹. Elle a consisté à la production systématique, de données exploratoires liées à l'éducation à l'échelle villageoise. Cette ECRIS internationale a permis l'identification des problématiques et des pistes de recherche comparative entre pays. Elle a été une importante source d'inspiration pour les investigations individuelles.

2. Le projet individuel : une production intensive de données

Un immense et long travail individuel a surtout eu lieu à l'ombre des travaux collectifs par le recours à une production intensive de données. Ceci nous a conduit géographiquement à plusieurs endroits notamment à Cotonou (recherches documentaires et entretiens : janvier - novembre 2006 ; novembre 2006 à mars 2007 ; février 2008 à avril 2008), à Porto-Novo et à Dakar au Sénégal (dépouillement d'archives et de presse respectivement en janvier 2007 et juillet 2008), à Parakou (enquêtes de terrain en mars 2007 et entre janvier 2008 et mars 2008) et à Karimama

⁹ Les participants à cette ECRIS étaient notamment Thomas Bierschenk et Nassirou Bako Arifari qui assuraient l'encadrement méthodologique des étudiants et doctorants travaillant autour de la thématique de l'éducation notamment ceux du Bénin, Ilyassou Agbeille, Clarisse Tama, Aziz Mossi, Ayouba Sayo, Ichaou Mazou ; du Niger Mahamane Tairou Ali Bako, du Ghana Abdulai Abubakari, et de l'Allemagne Heide Hällmayer, Nora Brandecker, Katja Voss, Marie-Louise Riesenkauff, Salka Wetzig, Sarah Fichtner, Antonia Lütgens. Nous tenons à les remercier tous pour la pertinence de leurs analyses sur l'éducation en général et sur les syndicats d'enseignants en particulier.

(enquêtes de terrain en février 2007 et en novembre 2008). Si les lieux de recherche documents et d'archives (Cotonou, Porto-Novo et Dakar) sont apparus comme des passages obligés pour obtenir les documents recherchés, le choix des autres sites répond à des raisons spécifiques. Cotonou, est le lieu de concentration des syndicats d'enseignants, là où se mènent la plupart des activités et où se tiennent le plus grand nombre de protestations de rue ou de négociations. Parakou, ville moyenne du département du Borgou, constitue un autre niveau de la syndicalisation d'autant plus que s'y trouvent les représentants départementaux des syndicats de base. Il était alors nécessaire de parcourir ces deux localités pour contacter nos interlocuteurs. La localité de Karimama, réputée « zone rouge » du fait d'une part de son plus bas taux de scolarisation (en 2008, le taux net de scolarisation y est de 32,40% alors que la moyenne nationale est de 83,04% selon les statistiques obtenues au Ministère des enseignements maternel et primaire) et d'autre part des conditions jugées « difficiles » dans lesquelles les enseignants qui y sont affectés travaillent, a également retenu notre attention.

Les techniques utilisées lors de ces séjours ethnographiques sont : l'observation, les entretiens approfondis et le dépouillement d'archives, de textes syndicaux et administratifs.

2.1. Les « lieux » d'observation

La nécessité d'observer à la fois l'action syndicale et les interactions entre les syndicats et les représentants de l'Etat nous a conduit dans trois « lieux » d'observation au sens sociologique du terme. Ces trois lieux représentent des situations méthodologiques très différentes qui nous imposaient l'adoption d'une « politique de terrain » (Olivier de Sardan 2003, Olivier de Sardan 2008) et qui nous permettaient autant que possible d'accéder aux données dans un monde à la fois ouvert et fermé à l'observation de proximité. En effet, alors que le syndicalisme se présentait à nos yeux comme un objet largement ouvert du fait même de son omniprésence dans les espaces publics (opinion publique, médias, etc.), l'observation de l'intérieur – disons l'observation participante – d'un tel objet s'est révélé être un terrain tout à fait « sensible ». Par exemple, si la plupart des enseignants que nous

avons rencontrés nous ont accordé très volontiers de longs entretiens, l'observation des espaces de rencontre en conclave entre syndicats d'enseignants ou entre ces derniers et les autres acteurs du champ éducatif n'a été possible selon le cas que grâce à des négociations, à des compromis ou par le biais d'une dissimulation méthodologique (Blundo 2003). Dans le cas du *Forum sur l'éducation* (Cotonou, 12 au 16 février 2007) par exemple, la complicité de certains membres du comité d'organisation nous a permis de nous dissimuler parmi les journalistes et de vivre l'événement depuis la cabine de presse. La raison était toute simple « le ministère ne voulait pas des intrus » certainement en raison du caractère très officiel et solennel de la rencontre. Bien évidemment, les démarches administratives n'ont souvent pas suffi pour autoriser notre présence en ces « lieux concrets » d'observation du syndicalisme. C'est pour cela que nous avons requis l'anonymat pour la plupart des personnes interrogées ; mais cela n'a pas été possible dans le cas des personnes morales ayant des fonctions bien connues de tous. Ainsi, lorsque nous parlons d'un Secrétaire général, leader national d'un syndicat donné ou d'un ministre, l'anonymat n'a pas été nécessaire.

Les réunions, fora et table rondes

Au moment de l'enquête, d'importantes rencontres ont eu lieu autour de ce qu'on continue d'appeler indifféremment « les problèmes de l'école » ou encore les « problèmes des enseignants ». Ces différentes rencontres avaient pour objectif d'apporter des solutions à des questions dont l'envergure nationale était fréquemment mise en exergue par l'abondante presse publique et privée béninoise. Certaines sont d'envergure nationale et très solennelle comme par exemple le *Forum sur les Nouveaux programmes d'étude* organisé par le parti Union nationale pour la démocratie et le progrès (UNDP) dirigé par Emile Derlin Zinsou, ancien président de la République, le *Forum sur le secteur de l'éducation* co-organisé par le gouvernement et l'UNESCO ou encore la *table ronde des bailleurs* organisée par le gouvernement et les partenaires au développement. A ces occasions, nous avons procédé à une « observation distanciée » c'est-à-dire sans contact réel avec l'objet observé.

D'autres rencontres étaient moins formelles notamment les rencontres entre syndicats et enseignants, entre enseignants et parents d'élèves ou entre enseignants et leaders politiques. Dans ces derniers cas, l'observation participante a été possible d'abord parce que nous avons été parfois confondu au corps très hétérogène des enseignants (parmi lesquels se retrouvent bon nombre d'anciens collègues étudiants) et surtout avec la complicité spontanée d'un Secrétaire général de syndicat qui, sans que nous ne lui en fassions la demande, nous a souvent présenté comme un des militants les plus actifs de son organisation. Ceci nous posait quelquefois un problème méthodologique, celui de la distanciation chère au travail ethnographique, que nous avons tenté de surmonter grâce à l'investigation approfondie des pistes de recherche qui ressortaient au fur et à mesure de l'évolution du travail et des pistes que nous suggéraient les collègues chercheurs du programme à travers le dispositif collectif souligné plus haut.

Le quotidien de l'école en temps de grèves et en temps de « paix »

Une autre « entrée » sur le terrain a été l'observation des nombreuses grèves qui ont eu lieu, notamment celles de l'année 2006-2007 au cours desquelles l'école béninoise a fermé ses portes durant près de 4 mois, les cours ne se déroulent que les lundis et vendredis. Ceci nous a permis d'assister aux « marches » et de discuter souvent avec les enseignants grévistes. Durant ces grèves « perlées » - terme consacré dans le jargon syndical pour désigner la succession des jours de grève - nous avons procédé à l'observation du quotidien de l'école que nous avons comparé bien plus tard avec son fonctionnement routinier en absence de grève, c'est-à-dire lorsque la « paix syndicale » s'est relativement installée. Cette démarche a permis de cerner d'une part l'ampleur des mobilisations enseignantes et d'autres part les pratiques sociales et pédagogiques des enseignants ainsi que les implications socio-politiques de celles-ci. En ce sens, l'accent a été mis entre autres sur la durée des grèves ainsi que leur périodicité, les jours de grève, le suivi des mots d'ordre, l'origine des motions de grève, les formes d'intimidation ou de répression en période de grève, le vécu des enseignants et des élèves, les discours sur la grève, les prises de position des militants, etc.

Les interactions entre syndicats et autorités publiques

Pour mieux comprendre les revendications syndicales, il nous a semblé raisonnable d'observer les interactions entre les syndicats et les autorités publiques notamment les directeurs centraux et le gouvernement. Ceci revenait à ouvrir la « boîte noire » des négociations qui n'a nullement été possible par l'observation directe. Pour ce faire nous avons eu recours à un responsable syndical membre du bureau exécutif d'une centrale syndicale qui a servi d'observateur délégué. Cette délégation de l'observation a été complétée par l'analyse de la presse et par des entretiens « post-négociation » réalisés à la suite des rencontres. Ces entretiens « à chaud » généralement informels ont consisté à interviewer plusieurs responsables syndicaux de tendances différentes sur le déroulement des négociations. L'objectif d'une telle démarche était double : décrire les interactions tantôt conflictuelles, tantôt consensuelles qui prévalent lors des négociations et recueillir l'interprétation et les commentaires que les débats qui ont prévalu suscitent auprès des syndicalistes.

2.2. *Les entretiens approfondis*

Environ 165 entretiens approfondis ont formellement eu lieu avec plusieurs interlocuteurs qui en fonction des enjeux liés aux revendications syndicales apparaissent comme des acteurs stratégiques. Ces entretiens ont été organisés autour de plusieurs thématiques notamment le processus de décision, les « recettes » de la mobilisation des militants, la négociation, les rapports entre différents syndicats, les rapports entre les syndicats et l'Etat, les parties prenantes aux négociations, les relations extérieures et les rapports avec les bailleurs de fonds, etc. (voir la liste complète des descripteurs de recherche en annexe). D'une façon générale l'enquête de terrain s'est déroulée auprès de cinq (5) groupes stratégiques aux profils sociologiques différents.

- Les enseignants de terrain ou « enseignants craie en main »

Ils représentent la majorité des acteurs du système scolaire que l'on rencontre dans les écoles et qui animent quotidiennement les activités pédagogiques. Au sein de l'institution scolaire, ils sont communément appelés « maîtres » ; mais une distinction

structurelle est faite entre les enseignants « communautaires »¹⁰, les « contractuels »¹¹ et les « permanents »¹². Ils sont en contact permanent avec les élèves, les programmes d'étude et les conditions de travail. Les niveaux de formation des enquêtés de ce groupe d'acteurs ne sont pas les mêmes. Nous avons interrogé un grand nombre d'enseignants titulaires d'un Certificat d'aptitude pédagogique (CAP) ou d'un Certificat élémentaire d'aptitude pédagogique (CEAP) et peu d'enseignants sans qualification professionnelle du fait que ces derniers étaient les moins syndiqués.

- Les administrateurs de l'école

Ce sont les membres du personnel de l'administration au niveau du Ministère des enseignements primaires et secondaires (MEPS) et de ses démembrements, notamment la Direction départementale des enseignements primaire et secondaire (DDEPS) et la Circonscription scolaire (CS). Les acteurs rencontrés sont tous Agents permanents de l'Etat (APE) et ont eu des parcours socio-professionnels différents. Ce sont pour la plupart des enseignants de carrière ayant réussi - à un moment donné - à se hisser au rang de décideurs grâce à leur formation (formation universitaire notamment) ou à la faveur de nominations politiques. Ils ont eux-mêmes été précédemment « enseignants craie en main » et estiment avoir une expérience des problèmes évoqués par les enseignants ainsi que de la dynamique au sein de leurs syndicats.

- Les responsables syndicaux et les autres acteurs de la bureaucratie syndicale

Les responsables syndicaux rencontrés sont les Secrétaires généraux (SG) des bureaux de trois groupes de syndicats correspondant aux trois catégories d'enseignants (communautaires, contractuels et permanents). Dans leur parcours syndical, ils ont pratiquement tous appartenu à au moins un autre syndicat avant d'adhérer au syndicat dans lequel ils occupent une responsabilité statutaire (Secrétaire général, Trésorier général, Responsable à la revendication, etc.). Ils sont souvent fondateurs de ces syndicats. Ce sont aussi des enseignants de terrain qui ont en charge l'animation de

¹⁰ Ils sont recrutés sous contrat local par les communautés à la base conformément aux dispositions de l'arrêté interministériel n°5279/MEPS/MFE/DC/SA du 14 novembre 2003.

¹¹ Ils sont recrutés par l'État et sont généralement sans aucune formation professionnelle initiale.

¹² Ils sont recrutés sur concours. Parmi eux, les titulaires de diplômes professionnels sont des enseignants Agents permanents de l'État (APE).

groupes pédagogiques. Cependant aucun des Secrétaires généraux rencontrés, même parmi ceux qui ont l'expérience et la qualification requise, n'occupe un poste de directeur d'école.

Les acteurs de la bureaucratie syndicale sont, quant à eux, les personnels au niveau des sièges des centrales syndicales à la Bourse du travail à Cotonou. Cette catégorie est constituée d'anciens enseignants admis à la retraite et qui assurent les tâches courantes au siège des centrales syndicales. Ce sont parfois d'anciens leaders syndicaux, des « doyens » de la lutte syndicale. On y trouve aussi un personnel d'appui notamment les secrétaires de direction, les plantons et gardiens.

- *Les parents d'élèves, les leaders locaux, les dignitaires religieux*

Ce sont les représentants de parents auprès de l'école. Ils sont élus par les communautés en fonction de leur intérêt pour l'éducation et ne sont pas forcément parents d'un enfant en cours de scolarisation dans l'école. Ils discutent des problèmes liés à l'école et leurs activités ne sont pas rémunérées. Toutefois, les séances de travail auxquelles ils participent peuvent faire l'objet de primes ou perdiems de la part des organisateurs (ONG, Ministères, projets de développement, etc.). Il faut distinguer ici les parents d'élèves des parents membres de l'Association des parents d'élèves d'autant plus que ces derniers ne sont pas toujours constitués de parents ayant effectivement leurs enfants en situation d'écolage comme c'est le cas avec la Fédération nationale des parents d'élèves du Bénin (FENAPEB) majoritairement constituée de pensionnés qui ne sont pas représentatifs des parents (Comhaire & Stangherlin 2005 : 42).¹³

- *Les élèves*

Ce sont les enfants en cours de scolarisation à l'Ecole Primaire Publique du Lac, Groupe B (Cotonou) ; à l'Ecole Primaire publique Abdoulaye Issa et à l'école privée le Flambeau (Parakou). Il s'agit de ceux des classes de CI (Cours d'initiation), ceux du CE 2 (Cours élémentaire 2^e année) et ceux du CM² (Cours moyen deuxième année) aux côtés desquels nous avons assisté à des animations pédagogiques.

¹³ Voir aussi sur ce sujet et sur le rôle joué par les Associations des parents d'élèves, Comhaire (2010) et Mrcic-Garac (2010).

2.3. Le dépouillement d'archives, de presse et de textes syndicaux

Notre démarche a consacré une grande attention au dépouillement d'archives et à l'analyse des coupures de presse. Ainsi, les documents d'archives relatifs à notre sujet disponibles aux Archives nationales à Porto-Novo (Bénin) et au Centre d'Archives d'Outre Mer de Dakar (Sénégal) ont été exploités. L'exploitation de ces archives a permis de retracer l'histoire politico-syndicale du Bénin et de reconstituer les contextes qui ont marqué le syndicalisme en général et le syndicalisme enseignant en particulier.

A côté de ces recherches archivales, nous avons procédé à un dépouillement de la presse dahoméenne puis béninoise d'autant plus que le syndicalisme semble avoir longtemps intéressé l'analyse journalistique. C'est pourquoi nous avons dépouillé des journaux sur la période allant de 1960 à 2008. Ce faisant, le dépouillement de la presse écrite nous a soumis de grandes contraintes liées aux ressources financières et temporelles dont nous disposions pour ce travail. Ainsi, contrairement à nos vœux de départ, nous n'avons pas pu effectuer un dépouillement exhaustif de la presse ni reconstituer un répertoire exhaustif des événements majeurs ayant marqué l'histoire du syndicalisme. Seuls quelques titres tirés au hasard ont été analysés. Cependant l'échantillon de journaux dépouillés sur la période allant de 1960 à nos jours a permis une meilleure compréhension du phénomène. Le tableau n°1 résume les types de journaux et le nombre de parutions dépouillées. Ce dépouillement de la presse, bien que partiel et inachevé nous rapproche des techniques de la *protest event analysis* utilisées par les auteurs anglo-saxons dans l'analyse des contestations (Giuni 2001).

Enfin, pour mieux comprendre les revendications, il nous a aussi fallu analyser les *motions de grève*, divers textes produits par les syndicats et divers documents administratifs. Ces documents nous ont été souvent fournis par nos interlocuteurs, très attentifs non seulement aux textes produits par les syndicats mais aussi à ceux produits par les autorités gouvernementales (décrets, lois et décisions). Le fait même qu'ils les aient gardés le plus souvent en dehors de leur espace de travail a constitué une

importante piste d'investigations ethnographiques sur leurs modes de production et sur leurs multiples usages.

Tableau 1 : Nombre de journaux dépouillés par type de presse de 1960 à 2008

Type de presse	Période	Titre de journaux	Nombre total de parution dépouillée
Presse gouvernementale	1960 à 1975	Journal Officiel du Bénin	12
	1975 à 1990	Journal Officiel du Bénin Ehuzu Aube Nouvelle	17
	1990 à 2008	Journal Officiel du Bénin La Nation	44
Presse Privée	1975 à 1990	La Gazette du Golf	2
	1990 à 2008	La Gazette du Golf Le Matinal La Nation	102
Total	1960 à 2008	Tous titres confondus	177

Source : Travaux de terrain, 2008

3. L'analyse des données

Le choix de nos méthodes d'analyse de données est lié à un autre premier choix méthodologique, celui d'entreprendre une analyse qualitative basée sur la rigueur anthropologique (cf. Olivier de Sardan 2008). Celle-ci se fonde sur l'analyse des représentations, des discours et des pratiques des acteurs rencontrés. Ceux-ci ne sont évidemment pas très homogènes et l'on ne peut pas prétendre que les données ici présentées représentent « des tendances globales » généralisables. Dans cette

démarche, mêmes les cas particuliers ont fait l'objet d'une interprétation pour autant que leur singularité permette une compréhension partielle ou totale du thème étudié. Ce qui compte n'est pas de dégager une représentation statistiquement vérifiable de la réalité - ce qui n'est d'ailleurs jamais unique même dans un espace social réduit - mais de s'assurer que c'est bien ainsi que l'acteur rencontré a interprété la réalité étudiée.

Un second choix méthodologique est celui de la délimitation des cas de revendications étudiées dont nous donnons les raisons dans le chapitre 4. En effet, bien que certains de nos entretiens aient porté sur l'importante plate-forme revendicative des syndicats d'enseignants, nous n'avons retenu de rendre compte que de trois revendications. Ce qui a réduit considérablement les biais potentiels propres à l'étude de tels objets : celui de l'interprétation vague et superficielle. Nos analyses ont ainsi porté sur les revendications relatives à : *i) la revalorisation de la fonction enseignante, ii) à la révision des programmes d'étude et à iii) l'introduction des langues nationales dans le système d'enseignement* dont nous rendons compte séparément bien qu'il existe comme nous le verrons un lien fonctionnel entre elles.

Par ailleurs, notre grille d'analyse est guidée par trois principes épistémologiques complémentaires empruntées à plusieurs auteurs : l'historicisation des approches anthropologiques (Bierschenk 2008a), celui de la pluralité des logiques d'acteurs (Olivier de Sardan 1995) et le principe épistémologique du référentiel (Muller & Surel 1998). Dans un appel récent lancé depuis la chaire de la conférence de l'Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et le développement (APAD)¹⁴ Bierschenk (2008a) souligne la nécessité d'une « historicisation » des approches utilisées dans le champ de l'anthropologie du développement. Trop souvent, remarque-t-il, de nombreux travaux en sciences sociales africanistes souffrent d'une « amnésie historique » qui en limite la validité et la portée heuristique. Ce travail vient donc comme une exploration de cette piste ouverte certes depuis plusieurs années par Bierschenk & Olivier de Sardan (1998) mais qui reste encore peu exploitée et non systématique, y compris dans des travaux où cela semblait pourtant

¹⁴ Cette conférence s'est déroulée en décembre 2007 à Bruxelles (Belgique) autour du thème *Développement, libéralisme et modernité: Trajectoires d'une anthropologie du changement social*. L'APAD est un réseau qui promeut le dialogue entre chercheurs en sciences sociales et agents de développement. Son secrétariat est actuellement basé au LASDEL Niamey (Niger); cf. <http://www.association-apad.org>.

aller de soi. Dans la présente recherche, le recours à l'histoire s'est imposé à nous au fur et à mesure de l'évolution des enquêtes. Au cours des nombreux entretiens que nous avons eus avec les enseignants syndicalistes, ceux-ci ont sans cesse évoqué les rôles qu'ils ont joués dans l'histoire socio-politique contemporaine du Bénin. Cette référence était d'autant plus présente que le pluralisme syndical était, selon la plupart des enseignants interrogés, le « fruit d'une longue lutte dans laquelle beaucoup [de syndicalistes] ont perdu de leur vie », selon les propos d'un syndicaliste¹⁵. Allusion est ici faite à la période révolutionnaire et militaro-marxiste (1972-1989) durant laquelle toute protestation (syndicale ou politique) contre le régime exposait à des sanctions dont les pires formes étaient l'incarcération des réactionnaires dans les geôles de la prison civile de Ségbana. Il arrivait ainsi souvent que les faits auxquels faisaient recours nos enquêtés se soient déroulés depuis plusieurs années et que, ne se rappelant plus parfois la situation exacte ou ne les ayant pas directement vécus, les enseignants en donnent une interprétation adaptée au regard des enjeux actuels ou au regard de ce qu'ils en ont entendu dire. Sous un aspect tout autre, l'analyse de la construction de l'Etat qui constitue notre fil conducteur n'était possible en dehors de son histoire (Cahen 1999) d'autant plus que, vu sous un angle institutionnel, cette entité a connu de nombreuses transformations. Nos analyses accordent donc une grande place aux récits historiques portant sur l'objet étudié en essayant de remonter à l'analyse de faits qui remontent à la période coloniale, notamment à partir de 1945 année de création du premier syndicat enseignant. Cet intérêt porté à l'histoire nous posait par ailleurs des défis liés à la disponibilité et à l'accès aux sources.

Quant à Olivier de Sardan, il considère que les représentations sociales ne peuvent être analysées qu'en tenant compte de la pluralité des logiques d'acteurs et de leur « enchevêtrement » (Olivier de Sardan 1995). En ce sens, l'analyse que nous suggérons se caractérise par un processus de représentation collective, de par l'organisation de la mobilisation et de l'action, mais s'inscrivant à son tour dans un autre espace de représentations multiplex. Cela nous amène à nous intéresser au processus de construction de ces représentations et sur l'influence exercée sur les stratégies mises en œuvre dans un contexte de rapports Etat-syndicat. Cette prise en

¹⁵ Cf. entretien avec monsieur Paul Esse Iko, Secrétaire général du SYNAPRIM, Cotonou, le 20.01.2007.

compte des logiques sociales nous suggère une troisième approche. Celle du référentiel développée par Muller & Surel (1998) qui constitue un cadre assez intéressant dans l'analyse des représentations lorsqu'on se démarque du culturalisme excessif qui a tendance à devenir une idéologie scientifique de l'anthropologie moderne (Olivier de Sardan 2005 : 8). D'où la nécessité de recourir aux discours des acteurs ou à d'autres formes d'énonciation qui constituent d'importants vecteurs de référentiels. Notre étude prend en compte trois référentiels à savoir les valeurs (les représentations fondamentales), les normes (sociales ou administratives et leur fabrique) et les images.

CHAPITRE 2 : LE MOUVEMENT SYNDICAL EN AFRIQUE ET AU BENIN : REPERES HISTORIQUES

Commençons ici par lever une équivoque. Contrairement à une idée répandue dans la littérature africaniste, le syndicalisme africain bien qu'ayant subi l'influence de celui métropolitain n'en est pas qu'une simple importation ou une variante. Au contraire, dans ce continent colonisé qui n'a pas connu la révolution industrielle qui a déclenché en Europe et en Amérique la prise de conscience des classes ouvrières, l'apparition et l'évolution syndicales s'inscrivent dans un long processus qui commence avec les mouvements de résistance antérieure à l'occupation européenne. L'analyse du processus de syndicalisation en Afrique nécessite donc d'assez longs développements qui dépassent le cadre de la présente étude. Ce travail n'ambitionne pas de faire une histoire du syndicalisme en Afrique, laquelle histoire existe déjà (cf. entre autre Cooper 1987, Fonteneau, *et al.* 2004 , Meynaud & Salah-Bey 1963, November 1965, Martens 1980). Nous nous limiterons simplement à rappeler ici les acteurs et les principales formes de mobilisations qui émergent tout au long de l'histoire syndicale africaine en nous appuyant sur le cas de l'Afrique de l'Ouest francophone (pour des études comparatives cf. Fonteneau, *et al.* 2004 , Meynaud & Salah-Bey 1963). Dans cette partie du continent, le syndicalisme avant de s'institutionnaliser avait déjà pris corps au sein de la paysannerie locale avant de gagner les milieux intellectuels.

Section 1 : L'évolution du syndicalisme en Afrique de l'Ouest Francophone : de la révolte paysanne aux mobilisations intellectuelles

Les débuts de la colonisation ont été marqués partout en Afrique par des mouvements de contestation dirigés contre l'occupation étrangère (Coquery-Vidrovitch 1992a). Cette situation a été très déterminante dans l'apparition et l'évolution du syndicalisme en Afrique. De ce fait dans les différentes colonies, l'évolution syndicale a été influencée par le mode de gestion coloniale en vigueur. D'une façon générale, le *colonial office* britannique était plus souple (mais pas toujours favorable) envers les travailleurs des territoires sous domination britannique que l'administration coloniale française ou belge (cf. à ce sujet Fonteneau, *et al.* 2004 , Kabeya Muase 1989 : , Meynaud & Salah-Bey 1963, November 1965). C'est dans ce contexte que va naître et

évoluer le syndicalisme. Dans cette évolution, il y a des lignes de force à discerner, des acteurs qui marqueront de leurs empreintes les enjeux même des mutations sociales et politiques de l'Afrique. Chaque groupe d'acteurs apportera une contribution bien spécifique : la paysannerie, les ouvriers des chemins de fer, les intellectuels.

1. Les débuts : le proto-syndicalisme paysan

Tout commence dans le milieu paysan privé de terre et de force de travail du fait de l'exploitation coloniale en vigueur à la fin du 19^e siècle. En effet, exaspérés par les abus du système colonial (cultures obligatoires, travail forcé, impôts), les paysans se révoltèrent à travers des mouvements pacifiques, qui bien qu'étant peu organisés, réussirent à nourrir les revendications sociales au niveau local (Fonteneau, *et al.* 2004). Leurs luttes faiblement organisées se caractérisent d'abord par l'utilisation de techniques passives comme par exemple le refus de payer les impôts ou celui de produire le coton (principale ressource d'exportation), émigration, banditisme, etc.

La paupérisation générale à laquelle ils se trouvaient de plus en plus confrontés incite progressivement les paysans à s'engager dans des actions plus ouvertes, à des formes de rebellions impliquant parfois d'autres groupes sociaux. Ces mouvements spontanés et populaires furent innombrables jusqu'à la première guerre mondiale et peuvent être considérés comme des réponses directes aux exigences immédiates et concrètes de la colonisation (Coquery-Vidrovitch 1992b). C'est dans ce contexte que l'on peut inscrire les révoltes Holli (Dahomey), Maji-Maji (Tanganyika), Manja (Oubangui-Chari) ou encore les soulèvements Loango (Congo). Mais les paysans ne se révoltaient pas seulement contre les blancs ; de nombreuses actions sont aussi dirigées contre les chefs locaux africains considérés comme des alliés du pouvoir colonial et les vecteurs de ses nombreux abus. Quelle que soit la cible de la révolte, les paysans réclamaient principalement un retour à la situation antérieure, celle qui prévalait avant le système colonial.

Cette forme primaire de résistance paysanne ou proto-syndicalisme paysan s'est de plus en plus affirmée avec le développement d'un salariat agricole qui a constitué progressivement un fort déterminant de la mobilisation syndicale (Dossou 1981). En

effet, le salariat introduit un événement majeur dans les relations de pouvoir en vigueur d'autant plus que les populations soumises à l'autorité traditionnelle d'un chef se voient de plus en plus contraintes aux conditions inhumaines de travail imposées par l'autorité coloniale. L'origine du mouvement national se situe par ailleurs dans ces révoltes paysannes (Anignikin 1980).

Le proto-syndicalisme paysan va s'institutionnaliser avec l'arrivée au pouvoir du Front populaire qui décide d'abandonner certaines des anciennes méthodes des colonisateurs. Cette nouvelle politique coloniale offre un terrain favorable aux résistances paysannes. La nouvelle structure coloniale qui favorisa la hausse des cours de tous les produits (Cooper 1987) a amené les ouvriers agricoles à prendre conscience de la richesse de leur force de travail. Ainsi, plutôt que d'avoir à faire à une ruée paysanne vers les plantations coloniales, les paysans africains indépendants sont retournés vers leur village et ont ainsi mis en péril les plantations coloniales. Ces travailleurs se sont en fait rendu compte de leur propre pouvoir, de leur capacité à arrêter ce vaste programme ambitieux d'exploitation de l'homme noir par le blanc. Ainsi pour l'administration coloniale, obtenir la main-d'œuvre volontaire était impossible, augmenter le recrutement trop dangereux (Cooper 1987).

Ce nouveau contexte de résistance a constitué un terrain favorable à l'adhésion des paysans africains aux actions énergiques et aux résistances dites « modernes » que mèneront bien plus tard d'autres travailleurs africains notamment les dockers et les cheminots.

2. Dockers et cheminots : des pionniers de l'action syndicale

L'installation dans les principales villes africaines d'importantes entreprises coloniales a engendré un important flux migratoire des campagnes vers les villes. Selon Coquery-Vidrovitch (1992b), cette migration de travail se réalise en direction des principaux pôles attractifs de recrutement notamment les mines et leurs *compounds*, l'agriculture de plantation, les chantiers de travaux publics (pistes, chemins de fer, ports). L'arrivée de cette main d'œuvre a instauré un salariat urbain avec ses problèmes : problèmes de rémunération, du temps de travail, conditions de vie et de travail, etc. C'est ainsi que s'est constitué en ville un prolétariat numériquement peu

important et faible par rapport à la paysannerie. Ceux-ci occupent des positions subalternes mais stratégiques dans l'économie coloniale : dockers, cheminots, inscrits maritimes, ouvriers du bâtiment, employés (postes et télécommunications, banques, bureaux des compagnies), etc. Très tôt, ces travailleurs s'engagent malgré les restrictions en vigueur dans des luttes socio-professionnelles et dans des revendications économiques et sociales.

C'est principalement dans les grands chantiers des entreprises publiques que l'action syndicale à proprement parler va prendre corps en Afrique occidentale française. Les dockers et les cheminots en constituent les principaux acteurs et l'on peut les considérer à juste titre comme l'« aile marchante du syndicalisme africain » (Coquery-Vidrovitch 1992b). Leurs actions s'inspirent largement des révoltes paysannes d'autant plus que leurs rangs comptent de nombreux paysans attirés par le développement des villes commerciales comme Cotonou, Dakar ou Abidjan. Devenus salariés dans les entreprises européennes, ces ouvriers n'avaient que leur force de travail et prirent vite conscience de leur position de pouvoir dans le système colonial de communication (Coquery-Vidrovitch 1992b). Ils ont réussi à s'organiser « grâce à leurs contacts étroits avec leurs collègues français qui étaient syndiqués et grâce à la grande efficacité de leur réseau de communications qui parcourait toute l'A.O.F » (Martens 1980 : 75). Ainsi, face aux nombreuses brimades et discriminations dont ils faisaient l'objet dans l'exercice de leur profession ceux-ci se sont organisés pour réclamer leurs droits. Les troubles démarrent en 1918 à Conakry avec la grève des dockers, en 1920 au Sénégal, et 1923 à Porto-Novo. Leurs actions très énergiques vont ainsi mettre le système colonial en difficulté pendant longtemps. Au Sénégal et à Dakar en particulier, 41 grèves et 14 menaces de grèves eurent lieu entre 1936 et 1938 (Cooper 1987 : 88). Ces grèves contraignent les autorités à reconnaître le caractère inévitable de ces protestations comme l'indique une lettre du gouverneur Cournarie au ministre de la France d'Outre-mer :

« Il me sera impossible dans les conditions actuelles d'exécuter les instructions de votre télégramme [...] et de bloquer aux taux actuels les salaires. J'ai vainement tenté de le faire ; il est maintenant acquis que c'est impossible »¹⁶.

La grève des cheminots prenait progressivement une ampleur sans précédent. En 1940 les cheminots africains acquièrent une influence considérable sous l'impulsion de leurs collègues du Sénégal (Fonteneau, *et al.* 2004). En octobre 1947, presque 20.000 travailleurs participent à une grève de cinq mois qui touche toute l'A.O.F. (Dakar-Niger, Conakry-Niger, Bénin-Niger et Abidjan-Niger). Ce qui surprit les administrateurs coloniaux, c'était l'unité et la discipline, le calme même des grévistes ainsi que le soutien que leur apportent les communautés.

Le contexte économique de l'après-guerre fut très déterminant dans ces mouvements de mécontentement : chômage massif, inflation galopante, bas salaires, etc. Les grévistes réclamaient pendant longtemps un « cadre unique » c'est-à-dire une harmonisation de leur statut et avantages avec les travailleurs originaires de la métropole. La répression fut forte mais le succès de la grève éclatant, comme le décrit le romancier Ousmane Sembène (1960) dans son célèbre ouvrage *Les bouts de bois de Dieu*. Les cheminots de plusieurs pays de l'AOF se réunissent pour créer la Fédération des syndicats des chemins de fer africains (FSCA).

3. L'intelligentsia africaine

Avant 1950, les intellectuels africains ne réussirent pas à se hisser dans la sphère de la contestation en dépit des conditions relativement favorables que leur offrait la réglementation en vigueur depuis 1937. En effet, avec l'arrivée au pouvoir en 1936 du Front populaire en France, dirigé par Léon Blum, d'importantes réformes sont entreprises notamment dans le sens du respect des dispositions relatives aux syndicats et mentionnés dans le Code du Travail promulgué en 1937. Ces dispositions stipulaient que pour être membre d'un syndicat, il fallait être titulaire d'un Certificat d'Etudes Primaire Indigène (CEPI) ou d'une attestation équivalente (Dossou 1981,

¹⁶ Cf. Rapport de l'Inspecteur Masselot, 23 février 1946 cité par Cooper (1987).

Meynaud & Salah-Bey 1963) ou à défaut, il fallait savoir parler, lire et écrire couramment français. Cette restriction visait clairement à entraver les velléités de protestations qui caractérisaient les groupes paysans et ouvriers. Ce qui n'empêcha pas pour autant ces derniers d'organiser des mouvements. Le code du travail de 1937 était favorable à la classe intellectuelle qui n'en profita pourtant que très peu : en effet, ces « intellectuels africains », alliés de la colonisation, redoutaient la répression du colonisateur. Ce code imprime un caractère élitiste à l'action syndicale qu'animaient principalement les ouvriers des chemins de fer et les paysans. C'est ainsi que dans les grandes villes, apparurent des syndicats africains de fonctionnaires et d'employés des postes qui ne constituèrent pas une véritable force syndicale en raison de la faiblesse des effectifs et du contrôle exercé sur eux par l'administration coloniale.

Dans les années 1950, les intellectuels africains finirent par occuper la sphère syndicale par le canal d'une alliance avec les partis politiques que dirigent les nouvelles élites issues des rangs des premiers cadres africains. C'est cette intelligentsia de travailleurs lettrés (ayant généralement le niveau du CEPE) ou de diplômés des écoles de formation implantées en AOF qui tente d'occuper l'espace public en créant des syndicats ou des partis politiques aux objectifs peu distingués. Ces leaders africains, fonctionnaires pour la plupart, collaborent très étroitement dans la formation des différentes organisations et surtout dans les actions qu'ils entreprirent. En 1957, 50% des élus des assemblées des Etats de l'Afrique Occidentale d'expression française appartenaient à l'administration locale, les professions libérales ne représentant que 20% (Lombard 1967 : 208). Ces fonctionnaires prirent également la tête des luttes pour l'indépendance. C'est le cas notamment de Houphouët Boigny (Côte - d'Ivoire), Kwamé N'Krouma (Ghana), Sékou Touré (Guinée), Joseph Ouedraogo (Burkina Faso), André Bo-Boliko (Congo) ou encore Djibo Bakary (Niger). La plupart de ces cadres sont issus de milieux modestes et n'ont pas reçu une instruction supérieure à l'université. Le cas du très populaire leader syndical africain de l'époque, Sékou Touré, est très illustratif :

Sékou Touré (1922-1984), ancien président de la République de Guinée est né à Faranah d'une famille de paysans. Il fait ses études à l'école coranique, puis à partir de 1936 au Collège technique de Conakry. Renvoyé du collège l'année suivante pour avoir conduit une grève de la faim, il continue seul ses

études, puis prend des cours par correspondance. Employé en 1940 dans une société française, il passe en 1941 un examen d'admission à l'administration des PTT. Il s'intéresse alors au syndicalisme. Il est en 1945, Secrétaire général de l'Union des PTT et aide à la formation de la section guinéenne de la CGT. Il est membre fondateur du RDA en 1946. Il travaille à cette date dans l'administration du trésor avant d'être renvoyé pour activités politiques. Il se tourne alors complètement vers les activités syndicales. En 1948, il est nommé Secrétaire général de la section guinéenne de la CGT puis en 1950 Secrétaire général du PDG, dont il fait un parti de masse. Il organise en 1953 une série de grèves qui le rendent très populaire. C'est sur son impulsion que la CGTA est fondée en 1956, puis l'UGTAN en 1957. Il est élu maire de Conakry en novembre 1956 et devient à la même époque Vice-président du gouvernement territorial guinéen (Meynaud & Salah-Bey 1963 : 204).

Cette biographie permet de postuler que le fait que les intellectuels aient occupé les sphères syndicales ou politiques, ou encore les deux à la fois a été un des éléments déclencheurs des luttes pour la décolonisation. D'autant plus que, du fait de leur niveau d'étude, ils étaient suffisamment informés sur les problèmes sociaux, économiques et politiques qui se posaient au continent. Ce syndicalisme dominé par des professionnels restera un syndicalisme de fonctionnaires de l'administration coloniale et après l'indépendance, un syndicalisme de fonctionnaire de l'Etat. Dans beaucoup de pays africains, les enseignants apparaissent comme des acteurs clé de cet essor du « syndicalisme intellectuel » du fait des actions à la fois syndicales et politiques qu'ils mènent. Mais ces actions, qui présentent à plusieurs égards des similitudes à l'intérieure de l'Afrique de l'Ouest, ont cependant des spécificités comme le cas béninois auquel nous nous intéressons à présent.

Section 2 : Le syndicalisme enseignant au Bénin (ancien Dahomey) et ses liens avec l'action politique

Le Bénin, ancien Dahomey, petit pays d'Afrique de l'Ouest (superficie : 114.763 km² ; population : 6.769.914 habitants en 2002 et qui devait atteindre 8.525.574 habitants en 2010¹⁷) présente un contexte politique particulier marqué depuis quelques années par un fort mouvement revendicatif principalement dans le champ scolaire. Dans ce pays désigné successivement comme « quartier latin de l'Afrique », « enfant malade de l'Afrique » ou encore aujourd'hui, « modèle de démocratie » respectivement en raison de son grand nombre de cadres lettrés sous la colonisation, de la fréquence des coups d'Etat (entre 1963 et 1972) ou de la récente réussite de la transition démocratique (1990), le syndicalisme semble être un marqueur des dynamiques politiques internes.

Aujourd'hui en effet, le syndicalisme enseignant connaît un essor sans précédent avec plus d'une trentaine de formations syndicales de base. Son évolution a été plus ou irrégulière, voire tumultueuse parce qu'elle est tributaire du rôle de ses animateurs. Il y a eu des moments d'hésitation, des temps de cooptation, d'embrigadement, de contestation, d'alliance, etc.

Les manifestations des relations entre les travailleurs et les pouvoirs politiques qui se sont succédé se sont traduites, de temps à autre, par la remise en cause du pouvoir ou de ses fondements. C'est le cas, au lendemain de l'indépendance ou encore, comme nous le montrerons, lors des multiples coups d'Etat qui ont été le plus souvent précédés de contestations syndicales. Le SYNEPDA¹⁸ premier syndicat enseignant a été créé en 1945, puis dissout en 1975 pour avoir « incité ses membres à la grève ». Dans le présent texte, nous essayerons de montrer comment s'est manifestée la participation politico-syndicale des enseignants qui induit certaines pratiques de structuration / déstructuration de l'Etat¹⁹.

¹⁷ Selon les statistiques du troisième recensement général de la population et de l'habitation et les projections démographiques de l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE)

¹⁸ Syndicat des enseignants du primaire du Dahomey.

¹⁹ Ce chapitre est une version renforcée d'un texte déjà publié dans un *Working paper* (cf. Chabi Imorou 2010a).

1. Les enseignants dahoméens sous la colonisation : les chemins de la justice sociale et de l'indépendance

Au début de la colonisation, l'enseignement scolaire en vigueur sur les territoires de l'A.O.F est assuré par des enseignants en provenance de la métropole. Il s'agit de missionnaires religieux ou encore, en nombre relativement réduit de volontaires civils. Il faut attendre 1904 pour que la première promotion d'élèves dahoméens sorte de l'Ecole William Ponty de Dakar et rejoignent le secteur de l'enseignement.

1.1. Les conditions de travail des enseignants dahoméens

Durant l'époque coloniale, l'enseignant noir ou blanc, était mis au service des intérêts de la métropole française (formation de cadres moyens, intérêts politiques dans la diffusion de l'attachement à la France, etc.) dont lui-même acceptait l'autorité tout en lui garantissant sa loyauté. Il faut relever ici un paradoxe caractérisant la motivation des uns et des autres pour ce métier. Alors qu'elle était l'une des professions les moins enviables pour le colonisateur, la fonction enseignante était considérée comme un métier très prestigieux pour l'Africain puisque cela lui assurait d'une part, une certaine proximité avec le « maître » et l'appartenance à un cercle restreint auquel tous les autres africains n'avaient pas accès, d'autre part (Jézéquel 2002). L'enseignant était de ce fait un allié incontournable de l'entreprise coloniale. Pourtant, le métier comportait des injustices de l'ordre colonial quant au traitement différentiel fait entre citoyens français et indigènes. Selon Jézéquel (2002), il y a eu dans un premier temps une division professionnelle sur une base raciale : d'une part, les maîtres européens (détachés de la métropole), et d'autre part les maîtres indigènes et les « moniteurs locaux » (peu qualifiés). C'est après 1945, qu'il y a eu la création de cadres administratifs ouverts à la fois aux européens et aux africains avec toutefois deux variantes : un cadre commun supérieur et un cadre commun secondaire.

Les « maîtres indigènes » faisaient partie du cadre subordonné et gagnaient des salaires relativement bas. Faisant partie du cadre européen, les « maîtres blancs », en plus des conditions salariales relativement meilleures, pouvaient se voir confiées des

responsabilités administratives (directeur de l'enseignement, inspecteur d'académie, inspecteur de l'enseignement primaire, etc.).

En dehors de ces catégories formées, il existait un corps de moniteurs qui avaient quant à eux une situation relativement précaire comme le montre la circulaire adressée par l'inspecteur Jung aux moniteurs et monitrices non titulaires de 8 points sur 10 aux épreuves du BEPC :

« J'ai le regret d'attirer votre attention sur le texte juridique qui a prononcé votre recrutement et de vous confirmer que votre situation actuelle est véritablement précaire et révocable.

En d'autres termes, si aucune modification n'intervient dans la situation de votre qualification, je serai obligé tôt ou tard de renoncer à vos services »²⁰.

Mais, les enseignants n'adhèrent guère à cette mesure, bien salubre mais qui va selon eux à l'encontre de l'intérêt du peuple du Bénin. Le personnel enseignant de Natitingou émet à cette occasion des revendications relatives à la création d'un cadre local de l'enseignement, dans une lettre adressée au Président du Conseil Général du Dahomey :

« trois de nos collègues, monitrices auxiliaires d'enseignement en service à Natitingou viennent d'être frappées d'une menace de licenciement par circulaire n°563/IAD du 5 mars [1953] de M. l'Inspecteur d'Académie. [...]

C'est pourquoi nous avons l'honneur de vous [saisir] de ce problème crucial en vous demandant d'appuyer, avec nous, la revendication déjà formulée par deux congrès fédéraux des Enseignants d'Afrique Noire Francophone [...] tendant à la CREATION DES CADRES LOCAUX DE MONITEURS ET DE MONITRICES [*sic*] dans les territoires où il n'en existe pas ».²¹

Les enseignants signataires de la lettre réclament en conséquence une protection de l'Etat colonial et se basent sur leur rôle dans la lutte contre l'analphabétisme.

²⁰ Circulaire n° 563/IAD en date du 5 mars 1953 signée par l'Inspecteur d'Académie, Directeur local de l'Enseignement au Dahomey, Archives Nationales du Bénin, Série G. cité par Granoux (2007 : 32).

²¹ Lettre du personnel Enseignant de Natitingou à Monsieur le Président du Conseil Général du Dahomey, en date du 30 mars 1953 et signé par messieurs Gbaguidi Félicien, Josserand Léon, Zoutchégbé Justin et Mamadou Traoré, Archives Nationales du Bénin, Série G.

Cependant, en dépit des résolutions de la réforme de 1945, à travail égal les instituteurs ne bénéficiaient pas des mêmes conditions salariales. Les dahoméens sont restés moins rémunérés que leurs collègues français qui eux étaient traités à part et pouvaient bénéficier des postes de responsabilités administratives. Cette situation explique le fait qu'on retrouve parmi eux, les premiers contestataires de l'ordre colonial.

1.2. Les enseignants et la contestation de l'ordre colonial (avant 1944)

Ayant fréquenté l'école du blanc, les enseignants parviennent très tôt à discerner les écarts entre les valeurs enseignées par la France (justice, égalité, liberté et démocratie) et le comportement de cette dernière dans les colonies. C'est le cas de Louis Hunkanrin (1886-1964) souvent cité comme le précurseur du nationalisme dahoméen (Jézéquel 2002).²² Instituteur en poste à Ouidah dans la zone côtière du Dahomey²³, il exerce ce métier pendant trois ans avant d'être licencié par l'administration coloniale en raison de ses positions contre les excès de la métropole. Dans la pièce de théâtre qu'il lui dédie, Gandonou (1994) souligne que ses luttes étaient menées contre les abus du travail forcé et l'élévation des impôts et taxes. Hunkanrin passe près de 20 ans de sa vie entre l'exil et la prison, et purge une partie de sa peine en 1910 à Dakar. De retour au Dahomey en 1914, il publie des tracts dénonçant les abus du gouverneur Noufflard.²⁴ Il s'exile au Nigéria et fonde avec Paul Hazoumè lui-même instituteur, le *Récadaire*, journal clandestin. Lorsqu'il rentre en 1918 au Dahomey, il s'engage après moult hésitations dans l'armée française. En 1923, il est accusé d'être à l'origine d'un grand soulèvement populaire à Porto-Novo. Exilé cette fois-ci en Mauritanie sans pour autant arrêter ses critiques contre l'administration, il est autorisé à rentrer dans son pays en 1933. Malgré sa réintégration dans l'administration coloniale, Hunkanrin multiplie les critiques par la publication d'articles dans le journal *La Voix du*

²² Les informations sur Louis Hunkanrin reprennent en partie celle contenues dans Jézéquel (2002 : 417-422), et celles réunies dans le « drame historique » que lui consacre Gandonou (1994).

²³ Ouidah est l'ancienne côte des esclaves au sud Bénin. Les premières écoles missionnaires du Dahomey furent installées à Ouidah en 1861 et à Porto-Novo en 1864. Dans ces localités, l'éducation était plus répandue que dans les autres parties du pays.

²⁴ Charles Noufflard était gouverneur général de l'AOF entre 1912 à 1917.

Dahomey.²⁵ En 1941, il est arrêté et emprisonné au Mali et n'en ressort qu'après la deuxième guerre mondiale. Le parcours de cet homme est celui d'un instituteur déterminé à réformer le système colonial, à critiquer les abus de l'administration coloniale sans pour autant remettre en cause la présence française au Dahomey. Son action est moins une action nationaliste qu'une action anticolonialiste.

A la suite de Hunkanrin, d'autres intellectuels préféraient s'exprimer sur des espaces moins risqués. Ce fut le cas des instituteurs à qui l'administration coloniale avait confié la tâche de réaliser de petites études de types ethnographiques ou historiques (Jézéquel 2002) et qui en tiraient profit. A travers leurs productions ethnographiques, on pouvait déceler leur prise de position sur des questions comme le rapport à la culture. Paul Hazoumè, « instituteur-ethnographe » de l'époque, montre comment les sacrifices humains jugés barbares ou criminels par les employeurs sont liés aux évolutions de l'histoire du Dahomey. C'est la thèse principale contenue dans son ouvrage *le Pacte de sang au Dahomey*. On se rappellera que Paul Hazoumè avait aussi animé *Le Récadaire* avec Louis Hunkanrin.

Avant 1944, l'action des enseignants contre le pouvoir colonial n'était cependant pas une action syndicale à proprement parler. Il n'en demeure pas moins que les enseignants constituent les premières figures des contestations intellectuelles dans la colonie du Dahomey et plus généralement en AOF (Bakary 1993, Jézéquel 2002, 2005). Les acteurs d'un mouvement syndical constitué ne viendront sur scène que bien après.

1.3. Les formes embryonnaires du syndicalisme : associations professionnelles et amicales

Les premières formes de syndicat apparaissent au Dahomey vers les années 30. Ce sont d'abord les « associations professionnelles » et les « amicales » qui se créent à travers les territoires de l'AOF notamment en milieu enseignant. Leur apparition est précoce au Sénégal au sein des diplômés de l'Ecole William Ponty (cf. Jézéquel 2002). De retour au pays, les diplômés dahoméens de cette école s'en inspireront pour

²⁵ Sur l'utilisation de ce Journal dans l'expression des aspirations des « évolués », le lecteur peut utilement se référer à Cooper (1987).

créer des amicales. Ces dernières constituent des lieux de sociabilité, de défense catégorielle et d'émergence d'une identité collective enseignante (Jézéquel 2002 : 374, Dossou 1981 : 12). Au Dahomey, les premières « amicales » sont apparues après 1944. Partout en Afrique, leur apparition suscite la méfiance de l'administration coloniale qui les considère comme des espaces potentiels de contestation. Ainsi dès 1934, une circulaire du Gouverneur Général appelle les gouverneurs des colonies à la vigilance en ces termes :

« le moment est proche où il faudra contrôler de près le développement de cet esprit d'association. Déjà se multiplient sociétés artistiques, associations professionnelles, clubs sportifs, mutuelles, amicales et même [dans] quelques colonies, des groupements à tendance nettement politique où les plus frondeurs, les plus sensibles aux influences extérieures s'exercent à combattre l'administration ». ²⁶

Cet appel à la vigilance montre que le colonisateur est conscient de l'évolution politique que ces amicales peuvent provoquer. Aussi l'administration coloniale entrave – t- elle dès leur apparition, les vellétés associatives naissantes au sein des enseignants. Cependant, c'est au sein de ces « associations professionnelles » que les futurs leaders syndicaux enseignants font leur première expérience de l'action collective.

Cette attitude coloniale sera révisée en 1937 par les dispositions du décret du 11 mars 1937. Par ce décret, le Front Populaire promulgue le droit syndical mais le limite aux intellectuels titulaires du Certificat d'études primaires. Cette disposition restreint les droits syndicaux de nombre de travailleurs (les ouvriers notamment), mais frappe moins les catégories intellectuelles comme les enseignants qui eux, étaient détenteurs de ce diplôme. Le contexte leur sera davantage favorable au lendemain de la conférence de Brazzaville (1944). En effet, la conférence de Brazzaville introduit d'importantes réformes dans les colonies notamment la liberté d'association sans distinction de niveau d'instruction et le recrutement d'instituteurs locaux. ²⁷ La

²⁶ Cf. Circulaire du Gouverneur Général Brevié aux lieutenants-gouverneurs des colonies datée du 17 avril 1934 (Archives nationales du Mali, Bamako, 1D-122, Propagande extrémiste, correspondances de principe, 1925-1939), cité par Jézéquel (2002).

²⁷ Cf. Rapport a/s de la conférence de Brazzaville, daté du 10 janvier 1944, Archives Nationales du Sénégal, Série O, fonds AOF.

constitution de 1946 précise quant à elle que « tous les habitants de France et d'Outre-mer sont citoyens Français » et impose d'établir la fin des discriminations, l'égalité des formations et des examens ainsi que l'équivalence des structures d'encadrement.

La période post-Brazzaville sera ainsi marquée par d'importants soulèvements dans les territoires de l'AOF comme c'est le cas au cours de la grève des cheminots du Dakar-Niger qui dura de novembre 1947 à mai 1948. A l'instar de ces grands mouvements qui ont retenu l'attention, les instituteurs africains mènent leurs propres combats et profitent du contexte tendu pour faire aboutir leurs revendications principales, notamment la fusion des cadres secondaire et supérieur de l'éducation obtenue en 1949. Par la satisfaction de cette revendication, le personnel du premier degré se compose désormais d'un cadre unique à trois grades comprenant des instituteurs principaux, des instituteurs et des instituteurs adjoints. Il faut souligner que du côté des instituteurs européens eux-mêmes, une série d'action est enclenchée depuis 1945, pour obtenir auprès de leur ministère de l'Education nationale, un relèvement des salaires dans le cadre supérieur (Jézéquel 2002 : 437).

1.4. L'avènement d'un pionnier : le Syndicat des Enseignants du Primaire du Dahomey (SYNEPDA), premier syndicat enseignant du Dahomey

Le premier syndicat enseignant autorisé au Dahomey est le SYNEPDA. Il a été créé dans un contexte tout particulier qui marque le point de départ du *straddling* que l'on observera pendant longtemps entre activités syndicales et politiques. A sa constitution, Valentin Djibodé-Aplogan, secrétaire général du PRD (Parti Républicain du Dahomey), le parti de Sourou Migan Apithy est élu secrétaire général du syndicat. Djibodé enseigne plusieurs années à Cotonou avant de se lancer dans une brillante carrière politique comme chef de canton à Allada ; député à l'Assemblée Nationale, au Conseil de Dakar, et à l'Assemblée territoriale, Président de la première assemblée indépendante et Président de la cour suprême (cf. Granoux 2007 : 35-36). Il cumule alors pendant longtemps ses fonctions politiques et syndicales et dirige *L'école Dahoméenne*, bulletin syndical créé à l'issue du quatrième congrès territorial du syndicat tenu en Août 1954 à Cotonou. En 1957, son appartenance syndicale ne

l'empêche pas de se présenter aux élections territoriales pour être élu conseiller territorial. En 1958, il choisit de soutenir les grèves enseignantes dirigées contre Apithy, ce qui lui a valu son exclusion du PRD.

2. De l'indépendance au coup d'Etat de 1972 : un parcours syndical contrasté

La quête de l'indépendance du Dahomey apporte quelques changements dans l'action des syndicats. Ceux-ci, après avoir contribué aux luttes ayant permis l'accession du pays à l'indépendance nationale, se trouvent, une fois le combat de l'indépendance terminé face aux nouveaux dirigeants politiques. Avec ces derniers, les enseignants adopteront une attitude de balancier d'autant qu'ils seront tantôt favorables, tantôt défavorables aux actions qu'entreprennent les autorités qui se succèdent à la tête de l'Etat.

2.1. Les révoltes enseignantes et l'instabilité politique des années 60

L'adoption de la Constitution en 1946 ouvre l'espace politique au sein duquel se positionnent de nombreux enseignants ; ceux-ci sont nombreux à occuper les structures politiques nouvellement mises en place : Assemblée nationale, Grand conseil de l'AOF à Dakar, Assemblée territoriale puis les différents gouvernements à partir de 1956 (cf. Jézéquel 2002). Dès cette date, avec le transfert des compétences de Paris vers Porto-Novo – transfert consécutif aux décisions de la Loi Cadre – l'interlocuteur des syndicats n'est plus l'administration coloniale mais le Conseil du gouvernement dirigé par des hommes politiques africains. L'application de la loi cadre introduit en effet la création, dans chaque territoire, de ministères ; ce qui marque l'ouverture du pouvoir politique. Les enseignants sont les plus favorisés : leur capital culturel et « scriptural » ainsi que leur dispersion sur l'ensemble des territoires constituent des atouts qu'ils exploitent.

Les enseignants, éclairés par leurs représentants dans les instances politiques d'une part et influencés par l'engagement de l'Union Générale des Elèves et Etudiants

Dahoméens (UGEED) d'autre part, s'orientent vers des revendications nationalistes²⁸. Parmi ces enseignants engagés, on peut citer les dahoméens Valentin Djibodé-Aplogan, Hubert Maga, Albert Tévoedjrè ou encore Théophile Paoletti ; des exemples existent aussi au Niger (Hamani Diori), au Mali (Modibo Kéita), au Tchad (Ngarta Tombalbaye) et ailleurs. Dans leur combat, le colonialisme est présenté par l'UGEED comme le responsable de tous les maux du monde scolaire (Granoux 2007 : 36) et les enseignants demandent très tôt la « décolonisation » de l'école²⁹.

Dans les arènes locales, ce sont également eux qui animent la vie politique. Les sources manquent pour montrer le rôle qu'ils ont joué au niveau villageois. Mais les informations contenues pèle-mêle dans leurs revendications à la veille de l'indépendance montrent que ceux-ci ont dominé l'arène politique locale.

2.2. Les revendications des enseignants à la veille de l'indépendance

A la veille de l'indépendance, outre de réclamer la décolonisation de l'école et l'« africanisation des cadres », les enseignants avaient des revendications visant directement l'exercice de leur métier. Il s'agit entre autres de « l'installation matérielle et morale des jeunes maîtres dans les postes de brousse », de leur intégration au sein des conseils de notables, d'un meilleur acheminement des courriers ou encore du droit à des logements décents, etc.³⁰ C'est généralement par la voix de leurs responsables (les directeurs ou inspecteurs de l'enseignement) qu'ils émettent des « vœux » au ministre de l'éducation sans pour autant mettre en action leur syndicat. La souplesse dans la demande est ici de mise avant la satisfaction de celle-ci comme on peut le lire

²⁸ Le fait que les premiers représentants politiques africains soient des enseignants a sans doute influencé l'intérêt de cette catégorie de travailleurs pour la lutte nationaliste compte tenu du fort lien de sociabilité qu'ils ont entretenu au cours de leur formation et durant les premières années de l'exercice de leur métier.

²⁹ Cf. entretien avec Léopold Dossou (Cotonou 30.01.06 et 14.02.06).

³⁰ Cf. vœux présentés par les enseignants de la Circonscription Scolaire du Nord-Dahomey à M. le Ministre de l'Éducation par le personnel de l'enseignement de la circonscription nord au cours des conférences pédagogiques (le 2 février à Nikki, le 14 février à Banikoara (Kandi), le 21 février à Parakou, le 28 février à Djougou, le 7 mars à Tanguiéta (Natitingou) ; document daté du 17 mars 1959, signé par Monsieur Barethie René, Inspecteur Principal de 1^{ère} Classe faisant fonction d'Inspecteur Primaire du Nord ; Archives Nationales du Bénin, Série G.

dans la lettre adressée par Monsieur Sébatien Dassi³¹, Ministre de l'Intérieur aux commandants de Cercle suite à une demande formulée par les enseignants :

« J'ai l'honneur de vous transmettre un extrait des motions qui ont été rédigées par les instituteurs du Dahomey lors des dernières conférences pédagogiques dans les Cercles du NORD.

Vu le ton et la sagesse de ces demandes, il me paraît souhaitable que vous donniez suite à ces vœux dans toute la mesure du possible ».³²

D'une façon générale, l'administration coloniale, consciente du rôle politique de plus en plus grandissant que jouent les enseignants sur le territoire dahoméen et même au-delà, commence par être méfiante vis-à-vis de certaines de leurs demandes. Par exemple, lorsque le Directeur de l'école publique d'Agbato (village de Porto-Novo) demande à monsieur l'Inspecteur de l'Enseignement Primaire de prendre des mesures face à « l'hostilité » des populations vis-à-vis de l'école³³, la réponse de celui-ci reste quelque peu ambiguë. Il soupçonne l'engagement politique des enseignants :

« Si les faits rapportés par le Directeur de l'Ecole se révèlent exacts je pense qu'il y aurait lieu d'intervenir. Je dois me rendre à Agbato début Avril. Je verrai sur place la solution à adopter, pouvant aller jusqu'à la fermeture de l'Ecole, à moins que la situation ait son origine dans les rivalités politiques opposant l'instituteur au chef de village ».³⁴

³¹ Sébatien Dassi est lui-même issu du corps des instituteurs.

³² Cf. lettre n°22/MI du Ministre de l'Intérieur à messieurs les Commandants de Cercle en date du 21 mai 1959 ; Archives Nationales du Bénin, Série G.

³³ Cf. lettre manuscrite N° 17/EPA de Monsieur B. Metognon, Directeur de l'Ecole Publique d'Agbato à monsieur l'Inspecteur de l'Enseignement Primaire en date du 21 mars 1960 ; Archives Nationales du Bénin, Série G ; cité dans Granoux (2007 : 33-34).

³⁴ Annotation de l'Inspecteur de l'Enseignement Primaire (datée du 25.03.60) sur la lettre que lui a adressée le Directeur de l'Ecole Publique d'Agbato. Cf. lettre N° 17/EPA signée de Monsieur B. Metognon en date du 21 mars 1960 ; Archives Nationales du Bénin, Série G ; cité dans Granoux (2007 : 33-34).

2.3. Des contestations aux coups d'Etat : influences réciproques entre activités syndicales et activités politiques

De 1960 à 1972, le Dahomey qui venait d'être indépendant a connu 12 coups d'Etat dont cinq réussis.³⁵ A y voir de près, il semble qu'il y a un lien plus ou moins direct entre action syndicale des travailleurs (dominés par ceux du secteur de l'éducation) et les changements politiques intervenus et entre ces changements et les transformations intervenues dans le paysage syndical.³⁶

En octobre 1963, le mécontentement social dû à la construction jugée inopportune du palais présidentiel jugée inopportune à un moment où les travailleurs peinaient à être rémunérés et l'« affaire Bohiki »³⁷ servirent de prétextes à la grève générale déclenchée par l'Union générale des travailleurs du Dahomey (UGTD), dirigée par l'instituteur Théophile Paoletti. Bien que ce soulèvement ait été impulsé par des masses populaires, lettrées et non lettrées, les travailleurs notamment les enseignants s'en sont emparés suite à l'arrestation de plusieurs manifestants. A travers un télégramme, le Comité Directeur de l'UGTD adresse le message suivant au Chef de l'Etat, le président Hubert Maga :

« travailleurs accueillent avec réconfort votre message. Insistent dialogue bref délai de trouver issue rapide détérioration situation actuelle stop. Solidaires prise position demandent libération immédiate tous camarades arrêtés pour créer ambiance favorable tout[e] franche discussion ». ³⁸

La grève de 24 heures qui a été déclenchée après cette déclaration fut largement suivie à Cotonou et à Porto-Novo. Certes le but de cette grève était la libération des « camarades syndicalistes » détenus, mais ils réclamaient aussi le rétablissement de la

³⁵ Notamment en 1963, en 1965, en 1967, en 1969 et en 1972 soit un coup d'Etat réussi tous les deux ans. Les analyses contenues dans cette section reprennent en partie les descriptions faites dans Bio Bigou (1995).

³⁶ Selon les témoignages que nous avons recueillis auprès de Justin Robert Adjibadé qui était enseignant syndicaliste entre 1969 et 1999, les enseignants font partie des catégories les plus mobilisées lors des mouvements sociaux.

³⁷ Du nom d'un député à l'Assemblée Nationale (Christophe Bohiki) inculpé du meurtre d'un citoyen (Daniel Dossou). La libération provisoire du député est à l'origine des grèves et soulèvements populaires d'octobre 1963.

³⁸ Télégramme adressé par le comité directeur de l'UGTD au Chef de l'Etat, cité par Bio Bigou (1995 : 24).

justice dans cette affaire (Bio Bigou 1995). Les négociations entre le gouvernement et les membres du bureau de l'UGTD dirigé par Paoletti échouèrent et une grève illimitée fut déclenchée. Jusque-là, le rôle de l'armée était officiellement un rôle de protection mais face à la « gravité de la situation », elle dut agir le 28 octobre 1963. Le Colonel Christophe Soglo, Chef d'Etat Major des forces armées opère un coup d'Etat, dissout l'Assemblée nationale et suspend la constitution du 26 novembre 1960. L'armée vient ainsi de mettre fin au régime du président Hubert Maga au pouvoir depuis 1960.

En 1965, une grève générale éclate après la décision du gouvernement d'instaurer une taxe de solidarité de 20% et de réduire de 25% les salaires des travailleurs. Cette dernière grève a connu une forte mobilisation des enseignants qui créent un second syndicat, le Syndicat National des Ecoles Non confessionnelles du Dahomey (SYNENDA), les 25 et 26 mai 1965 au cours d'un congrès tenu à Porto-Novo.³⁹ Les militaires profitant de la situation, mettent fin au régime de la coalition Apithy-Ahomadégbé et confièrent à nouveau le pouvoir au Général (ex-Colonel) Soglo le 30 décembre 1966. Le nouveau gouvernement n'apporte cependant pas de solutions aux causes de l'agitation sociale : la grève reprend en 1967 et les « Jeunes cadres de l'armée » obligent alors leur Général à quitter un pouvoir désormais confié à monsieur Emile Derlin Zinsou qui prend les fonctions de Président de la République en décembre 1969.

En mai 1969, le régime Zinsou prend également des mesures d'austérité contre les fonctionnaires à une époque où les salaires constituaient la colonne vertébrale du système de redistribution des richesses. La grève générale qui s'ensuit affaiblit le régime Zinsou et facilite son renversement par les militaires, en décembre 1969. Ces derniers conservent le pouvoir jusqu'en 1970. Une charte adoptée le 7 mai 1970 institua le conseil présidentiel (présidence tournante) auquel met fin en octobre 1972 le Lieutenant-colonel Kérékou, par voie de coup d'Etat.

Il est possible par conséquent d'établir un lien entre l'action syndicale des enseignants et les divers coups d'Etats intervenus au Dahomey. Selon Ahanhanzo Glèlè (1969), au

³⁹ Cf. *L'Aube Nouvelle* n°23 du 24.06.1965. Ce journal reste la seule source qui a mentionné la création d'un tel syndicat quasiment inconnu des leaders syndicaux de l'époque, ce qui signifierait que son existence fut éphémère et circonstancielle.

cours des événements de 1963, il y a eu des concertations entre l'armée et les enseignants, puisque ces derniers ont utilisé dans les rues de Cotonou des pancartes sur lesquelles on pouvait lire « *l'Armée au pouvoir* ». Même si ces constatations restent insuffisantes pour tirer une telle conclusion, le fait que la plupart des coups d'Etat soient intervenus dans les semaines ou les mois qui suivent la rentrée scolaire (Granoux 2007)⁴⁰ nous permet toutefois de formuler deux interprétations. *Primo*, les enseignants (plus que les autres travailleurs) peuvent avoir, par leurs actions, fragilisé les régimes politiques et sollicité ou occasionné la prise du pouvoir par les militaires ; *secundo*, les militaires eux-mêmes peuvent avoir instrumentalisé les enseignants (récupération politique des mobilisations) puisque les coups d'Etat satisfaisaient, pour un temps, la colère des enseignants.

D'une façon générale, dans les luttes syndicales qu'ils mènent, les enseignants sont accusés par le pouvoir d'être à la solde de l'étranger. Par exemple, en 1965, à la suite d'une « grève déclenchée par les dirigeants des syndicats » le Président Ahomadégbé dans un appel lancé à la Nation fait remarquer ceci :

« cette grève n'est pas professionnelle, c'est une manœuvre politique téléguidée par les ennemis du Gouvernement et du peuple Dahoméens, par les nostalgiques du colonialisme. Ceux-là même qui s'opposent à la décolonisation du bastion attardé du colonialisme qu'est notre Fonction publique sont ceux qui ont ourdi ce complot contre la Nation ».⁴¹

Sous un angle inversé, les changements politiques intervenus à la suite des coups d'Etat ont profondément marqué la vie syndicale. Les régimes qui se sont succédé ont pris la décision d'établir une centrale unique ou de limiter le droit syndical. Les syndicats des fonctionnaires de l'Etat sont par ailleurs accusés d'être politisés ou manipulés. Ces accusations se sont accentuées avec les prises de position politique des syndicats, notamment celles de l'UGTD, qui se prononce en 1965 « *au sujet de la politique intérieure et extérieure du gouvernement* ». A partir de ce moment, les

⁴⁰ La rentrée scolaire a généralement lieu au début du mois d'octobre. Les coups d'Etat ont respectivement eu lieu en Octobre 1963, en Novembre 1965, en décembre 1967, en décembre 1969 et en octobre 1972.

⁴¹ Déclaration du président Ahomadégbé à la suite des grèves dans la fonction publique. Cf. *L'Aube Nouvelle* n°25 du 15.07.1965.

syndicats subiront des pressions visant à restreindre leur liberté d'action. La mise en garde du président du conseil à l'UGTD en témoigne :

« ... la majeure partie de la résolution sur la politique intérieure et extérieure de l'UGTD, constitue une prise de position politique, une immixtion [*sic*] inadmissible dans la politique intérieure et extérieure de l'Etat [...]. Au moment où le Gouvernement déploie des efforts pour normaliser les relations du Dahomey avec certains pays, condition *sine qua non* de notre essor économique et du maintien de la paix sociale dans notre pays, il ne sera permis à personne de prendre des positions fantaisistes susceptibles d'être interprétées à l'étranger comme des positions gouvernementales ». ⁴²

Les dirigeants tâcheront alors de neutraliser la contestation syndicale en essayant de coopter les leaders syndicaux, les enseignants en premier. Cette politique de cooptation participe d'une double stratégie : récupérer ceux qui sont capables de faire la liaison entre l'élite politique (qu'ils intègrent) et le monde syndical (d'où ils sont issus) avec lequel ils tenteront tant bien que mal d'entretenir d'importants liens ; et assurer au pouvoir une meilleure capacité de médiation avec les différents segments professionnels. Ceci justifie sans doute le fait qu'on leur a confié le poste très délicat de Ministre en charge du Travail ou de la fonction publique. C'est le cas entre autres de Guillaume Fagbamigbé (employé du commerce), de Emile Poisson (instituteur) ou encore de Théophile Paoletti (instituteur).

3. Les syndicats sous le pouvoir « révolutionnaire »

L'arrivée au pouvoir en 1972 du chef d'escadron Mathieu Kérékou, à la suite du coup d'Etat du 26 octobre, marquera un nouvel épisode dans les relations Etat-Syndicats d'enseignants. Les enseignants adhèrent dans un premier temps à l'idéologie du parti unique, le marxisme léninisme, prôné par le nouveau régime.

⁴² Cf. *L'Aube Nouvelle* n°05 du 13.02.1965.

3.1. Les enseignants au service du marxisme-léninisme

Les syndicats des enseignants supportent le régime Kérékou à ses débuts. Cette nouvelle génération d'officiers inspire confiance d'autant plus que le nouveau pouvoir décide d'en finir avec toutes les formes de dépendance avec la France, un projet que les enseignants nourrissaient de tous leurs vœux (Granoux 2007 : 64). Très tôt, le régime instaure un programme d'édification de l' « Ecole Nouvelle » qui « *doit être libérée de toute domination étrangère et de toute aliénation culturelle* ». ⁴³

D'autres actions incitent aussi les enseignants à soutenir le régime nouvellement installé. Ce sont entre autres, la nationalisation des sociétés qui vise à renflouer les caisses de l'Etat pour mieux payer les fonctionnaires dit-on et la nationalisation des écoles catholiques tant souhaitée par le Syndicat National des Enseignants des Ecoles Catholiques du Dahomey (SYNEECAD). A la conférence statutaire du SYNEECAD, son Secrétaire Général, monsieur Houndété a invité ses collègues à soutenir et à populariser le discours-programme du 30 novembre 1972. ⁴⁴

Mais la collaboration ne sera que de courte durée. Très tôt, il y a eu divorce entre le régime et les enseignants. Le premier point de divorce est le dossier de « la prise en charge » du salaire des enseignants dahoméens par la France (Granoux 2007 : 66). Selon Granoux, jusque-là, les salaires étaient payés par la France pour les enseignants nommés par le ministère français de l'éducation. Ainsi, ceux n'ayant pas été nommés par la France (et qui connaissent des retards de salaire) ont l'impression de ne pas être reconnus par l'Etat dahoméen. Ce sentiment de discrimination a conduit en juin 1973 au déclenchement d'une grève des enseignants du supérieur suivi du boycott des examens de fin d'année. Les enseignants sont pris ici dans une contradiction : en même temps qu'ils réclament la décolonisation des nominations à l'université ils veulent la protection salariale dont jouissent leurs collègues qui sont pris en charge par la France. Cette revendication rompt la communication entre les syndicats (notamment le Syndicat national des enseignants du supérieur (SNES) et l'UGEED) et le gouvernement qui les accuse de négocier en cachette de nouveaux accords de

⁴³ Article premier de l'Ordonnance N° 75-30 du 23 juin 1975, portant loi d'orientation de l'Education Nationale.

⁴⁴ Cf. Daho-Express, n°1192 du 25 juillet 1973 ; cité par Granoux (2007).

dépendance avec la France et d'inciter les enseignants du secondaire à la grève. Ce conflit marque le point de départ des divergences entre les enseignants et le régime de Kérékou pendant 17 ans. Les enseignants justifient ce divorce par les atteintes aux libertés :

« Au départ, il y a non seulement la proclamation d'un certain nombre d'actes qui sont posés, et qui renforcent la conviction des Dahoméens que ce régime veut mettre fin, veut extraire un certain nombre de traits coloniaux qui persistaient jusque-là. Dans ces conditions, il n'y avait pas de raison de ne pas soutenir un tel régime, qui par exemple a décidé de la nationalisation d'un certain nombre de secteurs économiques importants (qui étaient aux mains de la France). C'est lorsque par la suite, ce régime a commencé par s'en prendre aux libertés démocratiques que ce soutien a commencé par lui être retiré » (cf. entretien réalisé par Diane Granoux avec monsieur Léopold Dossou, Cotonou le 15.02.07, *in* Granoux 2007).

Le 30 novembre 1974, Kérékou opte pour le marxisme-léninisme.

3.2. Le mépris du savoir : les enseignants « intellectuels tarés »

Avec la proclamation du marxisme et l'avènement du *discours - programme* qui inspira plus tard le Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB), les enseignants commencèrent à être très critiques vis-à-vis de la nouvelle politique en vigueur. En effet, les enseignants (ceux du supérieur notamment) ont été formés dans des écoles occidentales où le discours marxiste n'avait plus bonne presse. Les autres du primaire et du secondaire sont allés eux-aussi à l' « école du blanc ». Les syndicalistes, s'ils voulaient être reconnus par le régime devaient se garder de le critiquer et épouser les idées du parti unique. Le régime s'attaque ouvertement aux syndicats et à leurs dirigeants qui résistent. Les structures qui avaient secoué le pays pendant 12 ans sont dissoutes ou interdites ; le SYNEPDA est dissout en 1975 à la suite d'un mot d'ordre de grève qui mobilisa de nombreux enseignants. De ses ruines, naîtra en 1976 le Syndicat National des Enseignements Maternels et de Base (SYNEMB). Pour mieux contrôler les syndicats dans tous les secteurs d'activité, le régime finit par regrouper tous les syndicats dans une seule et unique centrale syndicale, l'Union Nationale des

Syndicats des Travailleurs du Dahomey / Bénin (UNSTD) inféodée à l'Etat⁴⁵. Dès sa création, l'UNSTD mène « un syndicalisme anticonflits » (Touré 1986) dans lequel certains travailleurs ne se retrouvaient pas. Ceux-ci déploieront des stratégies pour se détourner de ce syndicat unique. Ils créent des associations de professeurs par discipline qui disparaissent également, semble-t-il, au fil de leur détection par le pouvoir en place. Le répertoire d'actions change considérablement : les conférences publiques, les bulletins, les *meetings* cèdent la place aux tracts. Les textes qui remettent en cause les pratiques des dirigeants ne s'échangent plus que sous la veste ou le manteau. Cette situation contraint les enseignants à agir dans l'ombre et, avant 1985, il n'y aura plus de mouvements de protestation massifs. Le syndicalisme a ainsi disparu sous sa forme visible formelle ainsi que toutes les structures d'encadrement. Ils exploitent aussi les failles du régime dans la mission d'enseignement qui leur est confiée en essayant non pas de développer la ligne directrice que le parti unique leur a imposée, mais celle qu'ils se définissent eux-mêmes en tant qu'éducateurs.⁴⁶

Le chef de l'Etat, Mathieu Kérékou avait rebaptisé les intellectuels qui critiquaient le régime, d'« intellectuels tarés ». Du fait qu'ils soient allés à l'école de l'Occident et même parfois à l'école en occident, cette école que Kérékou voulait réformer (à travers le programme d'édification de l'Ecole Nouvelle) ; ils deviennent une menace pour le succès de la Révolution. Pour Kérékou, les cadres (enseignants, intellectuels ou « évolués ») « sont en réalité les ennemis du peuple, des agents serviles, des valets de l'impérialisme » (Kérékou 1987). En 1975, il durcit le ton en s'adressant aux cadres à l'occasion d'une rencontre qu'il qualifie de « face-à-face » :

« il est de notre devoir de vous dire aussi, que bien des fois, bon nombre d'entre vous se sont comportés en intellectuels néo-coloniaux, bien souvent en cadres irresponsables, oubliant alors la mission principale qui vous a été assignée durant votre stage par le Comité Central » (extrait du *Discours de M. Kérékou aux cadres* (Kérékou 1987).

⁴⁵ L'UNSTD restera la centrale syndicale unique jusqu'en 1989. Ce qui n'a toutefois pas évité l'existence de structures syndicales informelles (notamment les bureaux de liaison) qui s'opposent activement aux dérives du gouvernement révolutionnaire.

⁴⁶ Cf. entretiens avec Paul Essè Iko (Cotonou, 20.01.07) et Léopold Dossou réalisés par nous même (Cotonou 30.01.06 / 14.02.06) ; cf. aussi le long entretien réalisé par Diane Granoux avec Léopold Dossou (Cotonou, 15.02.07) in Granoux (2007).

Hormis la charge idéologique de tels propos⁴⁷, ces discours marxistes « anti-intellectuels » visaient à empêcher l'expression de toute contestation, y compris l'action syndicale, puisqu'en proférant des menaces contre les enseignants il a plus de chance que ceux-ci se rangent de son côté.⁴⁸ Pendant longtemps donc, le régime s'est méfié des intellectuels et une nouvelle catégorie d'enseignants « plus patriotes » est repensée par la création en 1976 du corps des Jeunes instituteurs révolutionnaires (JIR), du corps des Jeunes professeurs révolutionnaires (JPR) et de celui des Jeunes bacheliers révolutionnaires (JBR). Par leur formation civique, on peut comprendre que les JIR/JBR soient moins dangereux pour le régime militaire en place puisqu'ils ont eux-mêmes suivi les enseignements de la loyauté et de l'instruction militaire. Mais à partir de 1980, Kérékou, formé à une autre école vraisemblablement différente de celle de ces « intellectuels », finit par s'entourer d'eux en tendant la main à une certaine catégorie d'enseignants. En effet, selon ses biographes (cf. Establet 1997, Iroko 2001), le cursus scolaire de Kérékou n'est fait que d'études primaires sommaires. Le reste de sa formation a été professionnelle notamment dans des écoles d'enfants de troupes et d'officiers. Cette expérience personnelle vécue dans les écoles militaires alimente les allégations de son régime contre l'école occidentalisée et les spécificités introduites dans l'« *Ecole Nouvelle* ». Ce faisant, le régime pense que « *tout cadre est enseignant* » et les enseignants finissent par s'associer au monde des dirigeants : de nombreux enseignants sont appelés à des fonctions politiques (ambassadeurs, directeurs de société d'Etat, etc.) et d'autres cadres sont envoyés dans des écoles pour enseigner. En se référant aux catégories socio-professionnelles dont sont issus les ministres au Bénin, on se rend compte que les enseignants occupent la première place suivis des corps militaires (militaires, gendarmes et policiers). Entre 1957 et 2006, le Bénin a connu 66 ministres enseignants (dont 15 du primaire, 17 du secondaire et 34 issus de l'université) contre 45 militaires et assimilés (Mêtinhoué 2006).

Il faut noter toutefois que certains enseignants ont continué à garder leur distance vis-à-vis du régime. Craignant de s'investir dans une opposition souterraine sur le terrain,

⁴⁷ Notamment les divergences idéologiques entre le marxisme-léninisme et le communisme qui ne font pas l'objet de nos propos.

⁴⁸ Cf. entretien avec Dossou (15.02.2007) in Granoux (2007).

ils choisirent la voie de l'exil. La seule opposition ouverte qu'on pouvait déceler était celle des étudiants et du Parti communiste du Bénin.

3.3. 1985-1988 : crise économique, grèves étudiantes et révoltes enseignantes

Si les grèves et autres actes de protestation ayant eu lieu après 1975 ne sont pas officiels en raison du fait que le seul syndicat autorisé soutiennent sans faille le gouvernement, l'année 1985 marquera une rupture fondamentale. Le contexte social était insupportable pour les travailleurs (répression des opposants, insuffisance des salaires, népotisme dans l'administration, etc.) en raison d'une crise économique sans précédent. Ceci provoque la colère des enseignants qui ne tardent pas à réagir.

Selon la chronique syndicale réalisée par Gbado Lalinon (1998), ce sont d'abord les étudiants qui déclenchent la grève en 1985 à partir du campus d'Abomey-Calavi à la suite de la dissolution du Bureau exécutif de leur Coopérative, dirigé par Thérèse Waounwa, Alassane Issifou et Osséni Agbétou. Le 29 avril, les étudiants se mobilisent sur le campus et obtiennent le soutien de leurs enseignants. Le Parti communiste du Bénin tire profit de la situation pour durcir la « guerre de l'ombre » qu'il avait engagée plus tôt avec le gouvernement en agitant les écoles. En effet, dans leur activité d'enseignement, les enseignants communistes ont, semble-t-il, été instruits pour inculquer à leurs élèves la nécessité pour les peuples d'avoir la liberté d'expression. Paul Iko, enseignant communiste souligne que la stratégie consistait à « éveiller le sens critique des élèves » au cours des séquences de classe sur des sujets littéraires. Le Parti communiste organisait des réunions secrètes à l'issue desquelles des tracts sont rédigés et distribués pour appeler à la grève⁴⁹.

Face aux diverses menaces (radiation, emprisonnement ou retenue sur salaire), les enseignants finissent par mettre en place des structures informelles qu'ils appellent « bureaux de liaison » et qui utilisaient la stratégie de l' « école morte »⁵⁰ plus adaptée aux manifestations de rue ou aux marches. Pour Léopold Dossou, membre du Bureau

⁴⁹ Entretien avec Essè Iko (Cotonou, 20.01.07).

⁵⁰ Stratégie consistant à bloquer le déroulement de toute activité pédagogique et l'accès à l'établissement scolaire.

de Liaison de l'Atlantique, ce « *sont des structures informelles regroupant des enseignants de tous les ordres et de tous les niveaux, qui finalement se sont révélées beaucoup plus représentatives que la centrale unique qui existait* ». ⁵¹ Face à l'activisme des « Bureaux de liaison », le gouvernement réagit en proférant des menaces et en procédant d'abord à la radiation des grévistes et ensuite à leur réintégration face au durcissement de ton des enseignants. Il qualifie les révoltes enseignantes de manœuvres venant de « groupuscules anarcho-gauchistes », d'« anti-révolutionnaires » ou de traîtres.

En 1988, la crise économique et sociale se généralise et les arriérés de salaires s'accumulent. Une grève des enseignants intervient à la fin de l'année 1988 lorsque les instituteurs lancent un mouvement de 24 heures renouvelé plusieurs fois. Confrontés à des difficultés de subsistance, ces travailleurs profitent de l'arrêt des activités pédagogiques pour développer des activités informelles (taxi-moto, vente d'essence) pour subvenir à leurs besoins et compenser ainsi l'absence de salaire. La crise venait de porter son atteinte à l'image de l'enseignant béninois. Selon les travaux de Igué & Soulé (1992), le commerce informel dans son ensemble et celui de l'essence frelaté connaissent un grand essor à cette période. Pour ces auteurs, ce commerce que pratiquent aussi les fonctionnaires de l'Etat constitue une stratégie de « diversification des sources de revenus [...] face à l'incapacité de l'Etat à payer régulièrement les salaires » (Igué & Soulé 1992 : 174-175). L'entrée des enseignants sur le marché de l'informel a contribué à dégrader leur image en donnant de leur profession, le reflet d'un « travail dévalorisant ». Ceci a fait d'eux dans l'imaginaire béninois, des souffre-douleur de l'Etat. Ils sont perçus comme des travailleurs qui « ont toujours quelque chose à réclamer », des « éternels insatisfaits » et surtout des agitateurs sociaux qui se servent tout le temps des grèves pour exprimer leur volonté politique.

4. Les syndicats d'enseignants en marche vers la démocratisation

L'année 1989 constitue une année décisive dans l'action syndicale et marque une rupture par rapport à l'embrigadement observé durant le régime révolutionnaire. Elle

⁵¹ Entretien réalisé par Diane Granoux avec Léopold Dossou (Cotonou, 15.02.07).

se caractérise principalement par l'exacerbation et la radicalisation de mouvements de grèves qui finissent par provoquer la déliquescence du régime. Le président Kérékou est alors contraint d'organiser l'historique conférence des forces vives de la nation. Au cours de cette conférence, les enseignants joueront des rôles de premier plan et profiteront de l'ouverture démocratique pour rendre pluriel l'espace syndical.

4.1. Manifestations de rue en 1989 : les enseignants « meneurs » de grèves et « (dé)faiseurs » du pouvoir

« Nous avons fait partir Kérékou [...] Le Président Yayi Boni sait que quand vous avez le soutien des enseignants vous êtes sûr de remporter les élections. Il nous a sollicités pour sa campagne en demandant notre soutien. [...] Il nous a réunis nous syndicalistes chez lui à Cadjèhoun. [...] Si nous enseignants on avait été favorable au couplage, si on adhérait au projet de révision de la constitution, il ne serait pas là » (entretien avec Jules Guézodjè, Cotonou 04.02.08).

En Janvier 1989, les étudiants initient à nouveau une grève en exigeant du pouvoir les arriérés de bourse et l'amélioration de leurs conditions d'étude. Progressivement, la grève se répand hors du campus et le 6 mai, les lycéens se joignent aux étudiants et affrontent la police dans les rues. L'armée est envoyée contre les manifestants et un lycéen est tué.⁵² Le régime dénonce la complicité du ministère des Enseignements moyens et supérieurs et du rectorat, ce qui crée un climat de méfiance entre le pouvoir et le monde scolaire dans son ensemble. A leur suite d'autres catégories socio-professionnelles se mettent en grève, puis les couches sociales se mobilisent également.

En avril 1989, le Ministre du travail reçoit les enseignants. Cette visite marque, selon Gbado Lalinon (1998), la rupture entre le pouvoir en place et les acteurs du monde éducatif puisqu'à cette rencontre, le ministre tenta de montrer que les ministres étaient eux aussi frappés par la crise :

⁵² Le lecteur trouvera plus de détails sur cette manifestation et sur les grèves enseignantes entre 1986 et 1989, dans Gbado Lalinon (1998) et Banégas (2003).

« Imaginez un petit verre (le fonctionnaire) et un grand verre (le ministre) tous deux à demi plein (la crise). Le vide qu'il y a dans le grand verre est plus important que celui du petit verre » (Gbado Lalinon 1998 : 36).

Après cette rencontre, les enseignants rendent plus dynamique leur mouvement de grève, les rencontres se multiplient et de nombreuses menaces (radiation de la fonction publique, arrestation, menaces verbales) sont faites à l'encontre des enseignants sans pour autant leur faire reprendre les chemins de l'école. Le comité permanent du Conseil exécutif national proclame à sa séance du 26 juillet, que « *les établissements scolaires sont officiellement fermés et l'année 1988-1989 déclarée année blanche* ».

Les enseignants de par leur grand effectif pouvaient multiplier les grands rassemblements auxquels le pouvoir ne pouvait plus faire face :

« quand il y a une réunion, c'est un grand rassemblement, c'est quelque chose de si impressionnant qu'on est en grand nombre, le nombre fait qu'on se soutient l'un l'autre et on sait qu'ils [les forces de l'ordre] ne peuvent pas venir là ou bien s'ils viennent, ça va être un grand scandale connu de tout le monde. Mais on pouvait faire ça et puis le lendemain matin on apprend que la veille ils sont allés arrêter trois des « meneurs » (comme on les appelle) de la grève. Mais cette détermination est restée comme le fil conducteur. On est arrivé à une limite où on a dit : « tant que ça ne change pas, on ne continue pas » (entretien réalisé par Diane Granoux avec Bétatrice Gbado, Cotonou, 16.02.07).

Face à cette situation, le Président Kérékou procède à un remaniement ministériel le 4 août 1989. Il tend à nouveau la main aux enseignants dont plusieurs entrent au gouvernement : Robert Dossou est nommé ministre du Plan, Germain Kadja, ministre des enseignements maternels et de base et Alidou Salifou, ministre des enseignements moyens et supérieurs. Ceux-ci tenteront comme leurs aînés des années 1970 d'assurer la liaison entre la classe politique (qu'ils intègrent) et le monde des enseignants vraisemblablement dans le sens de la défense des revendications des grévistes. C'est le cas de Robert Dossou qui aurait pris la défense des grévistes à une session de l'Assemblée nationale révolutionnaire. Au nom de la solidarité gouvernementale, le Président Kérékou le lui aurait interdit (Gbado Lalinon 1998 : 62). Mais, en décembre,

le gouvernement se trouve contraint de remettre en cause ses propres fondements idéologiques au cours de la dernière session conjointe du Comité central du PRPB et du comité permanent de l'ANR : abandon du marxisme-léninisme comme idéologie de l'Etat, convocation d'une Conférence nationale des forces vives, séparation du parti et de l'Etat, etc.

Un tel fléchissement du régime militaro-marxiste a été sans doute influencé par la généralisation des manifestations contre le pouvoir. Le fait que la grève des enseignants ait laissé place à des manifestations de rue et à un soulèvement populaire mérite alors ici une attention particulière. Ce glissement des grèves étudiantes et enseignantes vers un soulèvement populaire a été possible grâce au répertoire d'action utilisé (au sens de Tilly 1986). L'usage des tracts et leur diffusion par des élèves (qui les amenaient chez eux à la maison) assuraient mieux que la presse officielle une plus large information au sein des familles. Les informations vraies ou fausses qu'elles diffusaient ne pouvant être démenties avec la même vitesse, elles demeurent très efficaces pour la mobilisation sociale. Ces informations ont contribué à façonner l'opinion publique dans le sens du discours des grévistes et manifestants aux détriments du pouvoir.

4.2. Les syndicats d'enseignants et la conférence nationale : l'activisme politique

Bien qu'étant en grève, les enseignants ne restent pas inactifs dans l'attente de la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation. Ceux du supérieur à travers leur syndicat (le SNES) prennent l'initiative de convoquer au début du mois de février 1990 une mini conférence baptisée *Le défi démocratique*. A cette conférence syndicale, se retrouvent plusieurs acteurs qui joueront quinze jours plus tard un rôle capital au cours de la Conférence nationale⁵³. Selon Léopold Dossou, alors Secrétaire général du SNES et membre du présidium de la Conférence nationale, la trame à donner à la conférence nationale s'est dessinée à cette rencontre :

⁵³ La non prise en compte de cette rencontre pré-conférence constitue l'une des faiblesses de l'ouvrage de Adamon (1995).

« ...nous avons élaboré des documents qui ont servi de base à la Conférence Nationale. Mais on avait envisagé justement le cas où la Conférence Nationale échouerait. Donc nos documents serviraient pour une conférence nationale autonome, que l'on organiserait en dehors du pouvoir. Ce colloque, c'était une mini-conférence avant la Conférence Nationale. » (entretien réalisé par Diane Granoux avec Léopold Dossou, Cotonou 15.02.07).

A la conférence nationale, trois des cinq principaux membres du présidium sont des enseignants : Léopold Dossou (membre du SNES), Albert Tévoedjrè et Timothée Adanlin.⁵⁴ L'assistance comptait également des enseignants ainsi que des étudiants de la coopérative universitaire. A l'extérieur de la salle de conférence de l'Hotel PLM Alédjo, les enseignants syndicalistes s'activaient aussi sur des questions importantes qui ont failli fragiliser ce grand rendez-vous. Lorsque par exemple la question de la souveraineté a été posée et divisait les participants, les enseignants ne tardent pas à prendre position. Le SNESTP envoie un document aux participants le dernier jour de la conférence, « une bombe » disent-ils pour exprimer leur désarroi. Dans cette lettre, on peut lire ceci :

« Certains membres ou sympathisants du PRPB présents à la réunion ont soutenu, à plusieurs reprises, que le problème de la souveraineté n'en était pas un. Il a alors fallu interpeller le Président de la République pour avoir une leur d'éclaircissements. L'invitation du Chef de l'Etat à la conférence était en principe partie du souci d'avoir un complément d'informations sur les objectifs et les pouvoirs de la conférence. Pour le SYNESTP, cette invitation avait un caractère purement consultatif ». (Extrait du communiqué du Bureau Directeur National SYNESTP à la conférence nationale le 24.02.90 in Naumann 1994).

Les enseignants profitent de cette rencontre pour redorer leur blason et augmenter leur capital culturel longtemps déconsidérés. On peut ainsi lire en conclusion du rapport général lu par Albert Tévoedjrè, que le peuple béninois a « juré de ne plus jamais

⁵⁴ La Conférence nationale béninoise ainsi que la période transitoire qui lui a fait suite, ont fait l'objet d'études détaillées qu'il serait inutile de reprendre dans le cadre de cette thèse. Sans aucune ambition d'exhaustivité, le lecteur peut se référer à Adamon (1995), Banégas (2003), Gbado Lalinon (1998), Naumann (1994), Noudjènoumè (1999) pour ne citer que les ouvrages qui ont inspiré nos analyses.

humilier l'intelligence »⁵⁵, allusion faite aux allégations de Kérékou contre les intellectuels.

La conférence ordonne l'organisation d'un débat national autour des grandes préoccupations de l'école béninoise : les Etats généraux de l'éducation (EGE). Cette conférence diagnostique les maux de l'école et émet de vives critiques à l'encontre de l'Ecole Nouvelle ; cela a ouvert la voie à d'importants changements au sein de la profession. Jusque-là, l'enseignant, qu'il soit fonctionnaire ou contractuel (JBR ou JIR), est embauché par l'Etat qui lui confie la mission d'instruction publique. Les participants aux Etats généraux de l'éducation optent pour que les communautés elles-mêmes procèdent au recrutement de leurs enseignants (les *communautaires* ou *contractuels locaux*) et sont à ce titre représentant de l'Etat en même temps qu'ils représentent les communautés. Les communautaires et contractuels locaux étant souvent recrutés parmi les « fils du terroir », ils sont considérés comme étant « les maîtres du village » différents de ceux envoyés par l'Etat. Du fait de leur mobilité (affectations), ils sont désignés sous des appellations locales, à connotation ethnique, qui les distinguent nettement des autres : le maître Yorouba, le maître fon, le maître Idacha. Loin de toute ethnicisation de la profession (ce qui peut aussi exister), ce fait traduit une appropriation de l'offre du service de l'éducation par les communautés.

On peut argumenter qu'à la Conférence nationale, les enseignants obtiennent les droits démocratiques sans pour autant résoudre les problèmes de leur profession.

4.3. La crise des vocations et la sursyndicalisation des « gagne-petits »⁵⁶

Avec la conférence des forces vives de la nation, les droits civiques sont réhabilités et les libertés d'expression et d'association sont réaffirmées. Dans le même temps, les enseignants sont devenus nombreux avec l'intégration de nouvelles catégories non

⁵⁵ Cf. Rapport général de la conférence présenté par M. Albert Tévoedjrè, rapporteur général, in Naumann (1994 : 49).

⁵⁶ L'expression « *gagne-petit* » a été utilisée par Béatrice Gbado dans un entretien accordé à Diane Granoux (Cotonou, 16.02.07) pour qualifier les enseignants comme catégorie aux revenus relativement bas. Des expressions similaires ont été utilisées par nos enquêtés pour illustrer la figure de l'enseignant vue sous un angle matériel comme par exemple « *le métier ingrat* », « *le pauvre enseignant* », « *le simple enseignant* », « *le mal payé* ».

formées, notamment les « communautaires » et les « contractuels de l'Etat ». Les premiers sont recrutés sous contrat local directement par les communautés à la base conformément aux dispositions de l'arrêté interministériel n°5279/MEPS/MFE/DC/SA du 14 novembre 2003. Les seconds sont recrutés par l'État et ceci généralement sans aucune formation professionnelle initiale. Ainsi, on retrouve au sein de la profession des catégories d'enseignants qui intègrent la profession par défaut ou « en attendant » de trouver mieux (Bierschenk 2007a), c'est-à-dire d'intégrer une profession offrant plus d'avantages économiques.

En termes de valorisation sociale, le métier y a perdu une grande partie de son prestige et la société elle-même dénigre souvent les enseignants en raison de leurs faibles revenus. Les images de l'enseignant faiblement payé nous ont été montrées comme celle que décrit ici Anselme Amoussou⁵⁷ :

« Cette collègue, il y a deux ans a déménagé dans la maison où une voisine après quelques jours lui a dit : mais écoute, vraiment tu n'as pas beaucoup de chances parce que tu serais venue ici il y a un mois que mon mari t'aurait trouvé du travail parce qu'il en a trouvé à une dame à côté et celle-là gagne trente mille (30.000) FCFA. [...] Voilà aujourd'hui l'idée que la société se fait de l'enseignant. C'est le plus miséreux, c'est la fonction où lorsque tu te pointes quelque part et tu dis je suis instituteur, même celui qui n'est rien, qui n'a même pas du boulot qui n'arrive pas à joindre les deux bouts pense tout de suite que tu n'as rien de plus que lui » (entretien avec Anselme Amoussou, Cotonou, 09.02.08).

Cette même société les considère comme des grévistes impénitents tandis que les gouvernants les considèrent comme des « budgétivores », point de vue relayé par les économistes de l'éducation.⁵⁸ Les diverses catégories d'enseignants se sentent abandonnées par l'Etat. Ainsi, malgré une apparente homogénéité, il se développe au sein de ces catégories, de micro-identités dans le but de « revaloriser » le métier à travers les revendications syndicales. Ces formes identitaires professionnelles se forment entre autres autour de la vision de l'avenir professionnel, du parcours effectif

⁵⁷ Anselme Amoussou est instituteur à l'Ecole Primaire Publique de Houéyiho, SG du SYNERE-Bénin (Syndicat National des Enseignants pour le Renouveau Educatif au Bénin), actuel Porte-Parole du Front d'action des trois ordres de l'enseignement.

⁵⁸ Notamment les travaux de Mingat & Suchaut (2000). Ce point de vue semble erroné : voir à ce sujet la critique faite par Bierschenk (Bierschenk 2007a : 275-278, Bierschenk 2007b).

sur le marché du travail, de la formation ou encore de la qualification, etc. (Dubar 1992).

Aujourd'hui, le paysage syndical est caractérisé par une sursyndicalisation du corps enseignant. Pour le primaire par exemple, il existe une trentaine de syndicats⁵⁹. Chacun des trois ordres de l'enseignement a son syndicat et à l'intérieur de chaque ordre, la structure syndicale est fonction entre autres du statut, du mode de recrutement, ou encore de la qualification, pour ne citer que ceux-là. Les menaces qu'avaient connues les syndicats avant la démocratisation ont presque disparu, du moins sous leur forme visible. Les enseignants sont aussi très revendicatifs au point où aujourd'hui, le syndicalisme et la grève font partie du quotidien de l'école béninoise. On commence progressivement par croire que la craie, autrefois symbole de l'enseignement, est devenue symbole de marches, de *sit in* ou de revendications. Les grèves deviennent massives et plus fréquentes et portent une pluralité de revendications.

De 1994 à nos jours, on peut classer les revendications des enseignants en trois catégories.⁶⁰ Il y d'abord des revendications matérielles ayant un lien direct ou indirect avec leur rémunération. On peut citer - par exemple sous le régime de Nicéphore Soglo - l'exigence de mesures d'accompagnement après la dévaluation du franc CFA en 1994, le relèvement du point indiciaire, la question de leur reclassement, les diverses primes, les arriérés salariaux, etc. Ensuite, il y a eu des revendications liées à leur statut notamment les questions de formation des catégories nouvellement recrutées, celles du décrochage de l'enseignement des autres secteurs de l'éducation, etc. que les syndicats regroupent sous le terme de la *revalorisation de la fonction enseignante*. Enfin, une autre catégorie de revendications, notamment celles politiques telles que la question de la révision ou non de la constitution ou les questions liées à l'organisation des élections, s'est ajoutée au répertoire classique des cahiers de doléances des syndicats.

⁵⁹ Selon un dénombrement effectué lors de nos travaux de terrain.

⁶⁰ Cette classification en trois catégories est arbitraire. Par désir de simplification, nous avons seulement tenu compte de la récurrence de celles-ci et de leur présence dans les motions de grève des différents syndicats que nous avons analysés. Granoux (2007 : 137-140) sur la base d'une légère enquête statistique (seulement 26 enseignants ont été enquêtés) tente une classification en trois types qui nous paraissent très inclusifs : la *condition enseignante*, la *condition des béninois* et la *démocratie*.

Dans ce contexte, les rapports des enseignants aux syndicats constituent une donnée importante. Etre enseignant aujourd'hui au Bénin implique quasi systématiquement qu'il faille prendre position par rapport à l'un des nombreux syndicats de la corporation. De ce fait, les enseignants et les syndicalistes enseignants sont dans beaucoup de discours perçus comme une seule et même entité. Pourtant, les rapports des enseignants avec les syndicats sont très variés puisque les enseignants eux-mêmes ne s'impliquent pas tous de la même manière. Dans l'action collective, il existe une différence entre l'engagement du militant fervent et celui du militant occasionnel (ponctuel), entre le non militant (au sens olsonien du *free rider*) qui observe les grèves pour éviter les sanctions sociales des autres et le syndiqué ; entre le syndiqué et le responsable syndical perçu comme l'entrepreneur de la lutte.⁶¹

⁶¹ Cette catégorisation ne prend évidemment pas en compte les enseignants du privé qui sont syndiqués mais ne jouissent d'aucun droit de grève dans la pratique.

CHAPITRE 3 : LES ENSEIGNANTS DANS LE PAYSAGE SYNDICAL ACTUEL DU BENIN

Au Bénin, le paysage syndical reste dominé par les syndicats du champ éducatif. Avec 38 organisations de base⁶², traduisant l'énorme diversité des statuts au sein de ce corps, le syndicalisme enseignant apparaît bien segmenté. Du fait de son pluralisme, il fait preuve d'une exceptionnelle vitalité, aidé par le cadre juridique et son mode de fonctionnement, ainsi qu'en témoigne la fréquence des grèves perlées auxquelles l'école béninoise est de plus en plus confrontée.

Section 1 : Cadre juridique et normes pratiques de fonctionnement des syndicats d'enseignants

Le cadre juridique de fonctionnement des syndicats est constitué des textes de loi, des institutions et structures mises en œuvre au plan national pour favoriser le déroulement des activités syndicales. Bien que ce cadre normatif soit disponible, il existe souvent des habitudes et des pratiques qui ont cours et qui sont susceptibles de s'en éloigner. C'est ces deux environnements, l'un normatif et l'autre pratique que nous présentons ici.

1. Un cadre juridique favorable au pluralisme syndical

Depuis la conférence nationale des forces vives de la nation de février 1990⁶³, le Bénin s'est doté d'un arsenal de textes législatifs qui garantissent les libertés démocratiques mettant ainsi fin au mono-syndicalisme des années révolutionnaires⁶⁴. A partir de ce moment, les droits et activités des syndicats sont régis par de nombreux textes législatifs ainsi que par de nombreuses conventions internationales ratifiées par le Bénin. On peut citer au plan national : la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant

⁶² Selon un recensement syndical réalisé par nous-mêmes en 2008.

⁶³ La conférence des forces vives de la Nation s'est tenue du 19 au 28 février 1990 et le Bénin devint un pays démocratique.

⁶⁴ Le régime révolutionnaire (1972 – 1990) a été marqué par l'expérience du Parti de la Révolution Populaire du Bénin (1975-1990), expérience au cours de laquelle de nombreux syndicalistes ont été emprisonnés. Comme nous l'avons souligné au chapitre précédent, tous les syndicats des travailleurs avaient été contraints à se fusionner au sein d'un syndicat unique, l'UNSTB inféodée au parti –Etat.

constitution de la République du Bénin ; la loi n°98-004 du 27 janvier 1998 portant code du travail ; le statut général des agents permanents de l'Etat ; la convention collective générale du travail et la loi n°2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin. Ces textes réglementaires sont accompagnés de décrets et arrêtés pris par l'administration publique⁶⁵. Au nombre de ceux-ci, on peut citer les documents légaux relatifs entre autres, aux relations de travail, aux libertés syndicales, aux droits de grève et font une distinction entre travailleurs du secteur public de l'Etat et ceux des entreprises privées ou parapubliques. Dans ces dispositions, deux textes font état des conditions particulières aux enseignants. Il s'agit de l'arrêté relatif aux conditions de travail des enseignants du secteur privé⁶⁶ et du décret portant statut particulier des corps des personnels des enseignements maternels⁶⁷.

Par ces dispositions, la loi donne aux travailleurs de tout secteur, la possibilité de créer leur syndicat ou d'adhérer à un autre à l'exception des personnels militaires des forces armées du Bénin⁶⁸. Cette préoccupation est clairement inscrite dans la constitution béninoise qui dispose d'une part, que « *l'Etat reconnaît et garantit, dans les conditions fixées par la loi, la liberté d'aller et venir, la liberté d'association, de réunion, de cortège et de manifestation* »⁶⁹ et d'autre part que « *l'Etat reconnaît et garantit le droit de grève* »⁷⁰. L'article 98 de cette loi fondamentale définit aussi : « *les principes fondamentaux du droit du travail, de la sécurité sociale, du droit syndical et du droit de grève...* ».

Cependant dans les faits, ces libertés ne sont pas toujours respectées. Les syndicalistes évoquent des pratiques visant à restreindre les libertés syndicales comme par exemple,

⁶⁵ Cf. décret n°98-151 du 27 avril 1998 accordant des heures de liberté aux représentants syndicaux dans les entreprises privées et parapubliques ; arrêté n°026/MFPTRA/DC/SGM/DT/SRT du 14 avril 1998 fixant les conditions générales d'emploi des employés de maison en République du Bénin ; arrêté n°217/MFPTRA/DC/SGM/DGT/DRPSS/SRI du 17 septembre 2003 fixant les conditions minimales de travail des enseignants du secteur privé en République du Bénin.

⁶⁶ Cf. Arrêté n°217/MFPTRA/DC/SGM/DGT/DRPSS/SRI du 17 septembre 2003 fixant les conditions minimales de travail des enseignants du secteur privé en République du Bénin.

⁶⁷ Cf. décret n° 97-532 du 28 octobre 1997 portant statuts particuliers des corps des personnels des Enseignements Maternel et de Base.

⁶⁸ Article 15 de la loi n°81-014 du 10 octobre 1981 portant statut général des personnels militaires des forces armées populaires du Bénin.

⁶⁹ Article 25 de la constitution du 11 décembre 1990.

⁷⁰ Article 31 de la constitution du 11 décembre 1990.

l'interdiction de marches pacifiques, les défalcatons arbitraires de salaire, les licenciements abusifs surtout dans le secteur privé, etc. Ce qui annule, au regard des syndicalistes, les indices de volonté politique parfois évoqués par les pouvoirs publics : effectivité du pluralisme syndical, allocation d'un budget de 200 millions de francs par an pour les activités des centrales, etc.

D'un autre côté, en dépit des dispositions qu'elles inscrivent dans leurs statuts et autres textes fondamentaux, les organisations syndicales ne se conforment pas toujours au cadre juridique qui prévoit pourtant leur fonctionnement démocratique à l'interne. Le droit syndical est par ailleurs méconnu par les syndiqués comme le reconnaît un responsable syndical départemental :

« Les jeunes [syndicalistes] aujourd'hui sont paresseux. Ils ne font rien. Pour eux, syndicat c'est revendications. Il n'y a pas de devoir. Mais nous avons un grand pont. Ce pont là c'est que beaucoup de nos militants souffrent du manque de formation syndicale. » (I. A. W., responsable syndical, Parakou, 14.01.06).

Cette méconnaissance généralisée du droit syndical institue un environnement favorable aux abus et restrictions des libertés syndicales.

Au plan institutionnel, c'est la direction du travail⁷¹ qui est l'instance première en charge de l'application du droit syndical et la résolution des conflits liés au travail ainsi que ceux liés au droit de grève. La saisine du tribunal de travail survient après non conciliation des parties en conflit. Dans la perspective d'une prise de décisions participatives, notamment les propositions et résolutions sur le règlement du travail, des cadres de concertation sont institués. Il s'agit de structures tripartites ou consultatives de concertation dans lesquelles siègent les représentants syndicaux. Ces structures tripartites regroupent en nombre égal les représentants de l'employeur, ceux du ministère du Travail et ceux des centrales syndicales. On peut citer au niveau national le Conseil national du travail (CNT), le Comité consultatif paritaire de la fonction publique et le Conseil économique et social (CES). Des formes de représentations existent également au niveau sectoriel comme par exemple le Conseil

⁷¹ Cette direction relève du Ministère de la fonction publique.

sectoriel pour le dialogue social des enseignements primaire et secondaire (CSDS-EPS). Mais, comme on le verra dans la suite de ce travail, la capacité de régulation et de médiation de ces dispositifs institutionnels demeure globalement faible.

Ce cadre juridique et institutionnel est jugé insuffisant par les syndicalistes qui objectent les dispositions contenues dans la constitution en son article 98. Cet article précise que seuls les personnels militaires des forces armées et de la police nationale peuvent faire objet d'une loi spécifique. Ce qui constitue un obstacle constitutionnel aux demandes des enseignants qui désirent eux-aussi avoir un statut spécial par le biais d'une loi. C'est ainsi par exemple qu'un projet de loi initié par le gouvernement en « faveur » des enseignants et qui porte sur *les principes fondamentaux pour la gestion des personnels enseignants du secteur public en République du Bénin* a reçu l'avis suivant de la cour suprême :

« le présent projet de texte, qui a pour objet de définir les dispositions statutaires régissant les personnels enseignants du secteur public en République du Bénin ne porte pas sur l'une des matières énumérées à l'article 98 de la constitution comme étant du domaine de la loi. »⁷²

En dépit de ces insuffisances, l'activité syndicale s'exerce en milieu enseignant grâce aux stratégies développées par les syndicats. Ceux-ci ont en effet un fonctionnement plus pragmatique.

2. Les règles pratiques du fonctionnement des syndicats d'enseignants

Le point précédent a exposé schématiquement, le cadre juridique favorable à la création et à la promotion des droits syndicaux. Ce cadre présente au plan interne de nombreuses contraintes qui n'entravent pas pour autant l'exercice d'activités syndicales. Ceci, grâce aux stratégies de contournement des textes et à l'usage d'un répertoire d'actions fait principalement de grèves et de manifestations de rue, savamment publicisées qui reçoivent souvent un certain soutien populaire.

⁷² Cf. avis n° 007-G/PCS/DC/CAB/SP.

2.1. *Le contournement des textes internes aux syndicats*

Au niveau de toutes les organisations syndicales, les textes réglementaires prescrivent des principes démocratiques d'organisation, de fonctionnement, de gestion et de prise de décision. Cependant, le fonctionnement réel des syndicats s'écarte de ce principe réglementaire, justifiant une certaine absence de démocratie, à l'instar des constats faits au sein de la plupart des institutions sociales ou politiques au Bénin (Bako-Arifari 1995, Bierschenk & Olivier de Sardan 1998).

Il est évident que pour fonctionner, les syndicats (tout comme les partis politiques) ont besoin d'une adhésion de militants qui leur garantissent une légitimité. Aussi, au sein d'une organisation, l'adhésion des militants constitue un enjeu. Dans la pratique, les mécanismes de recrutement des « affiliés » répondent à des règles assez particulières. L'adhésion à un syndicat au Bénin n'est pas spontanée et est le plus souvent consécutive à la sollicitation du pouvoir syndical à l'occasion du règlement de problèmes individuels des enseignants. Ainsi, nombre de personnes ont adhéré à des syndicats à la suite de circonstances particulières (sanction jugée abusive, avancement non intervenu ou en retard, affectation non voulue, etc.) dont la résolution a nécessité l'intervention des responsables syndicaux. Il existe aussi d'autres formes de recrutement plus circonstancielles et qui passent par la construction des revendications. Elles consistent à faire circuler une grille de revendications et à la faire signer par les enseignants qui s'y reconnaissent comme c'est le cas avec C.M. :

« lorsque moi je vais en grève, ce n'est pas nécessairement parce que mon syndicat a décrété un mot d'ordre de grève. Lorsque la motion arrive, je la prends et je lis les différentes revendications ; si dans ces revendications quel que soit le syndicat je me retrouve dedans, je vais en grève même si mon syndicat n'a pas demandé qu'on aille en grève ». (Entretien avec C.M. enseignant à Parakou, 16.03.08)

Au regard de ce qui précède, le nombre de militants d'un syndicat est variable, en fonction des circonstances puisqu'aucune procédure administrative, aucune inscription « à la carte » n'est requise. C'est pourquoi au cours des enquêtes, il n'a pas été possible de disposer de données statistiques sur le nombre de militants des syndicats,

ce qui pose la question de leur représentativité au regard de l'ensemble des enseignants qu'ils prétendent défendre.

En ce qui concerne l'organigramme des syndicats, on distingue généralement trois (3) instances de représentation des syndicats de base. Le niveau national est représenté par l'organe central (bureau directeur, secrétariat général, etc.) dont les membres constituent les interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics (ministères, présidence de la République). Le niveau départemental est constitué de structures intermédiaires appelées « bureau de département » et le niveau communal est représenté par les bureaux de Circonscription scolaire (CS) considérés comme étant des démembrements en contact direct avec les militants de base. Cette base est constituée d'enseignants répartis à travers les écoles sur toute l'étendue du territoire. Il faut préciser cependant que peu de syndicats disposent des trois (3) niveaux de représentation (nationale, départementale et communale) inscrits dans les statuts. De plus, par les syndicats ayant une représentation au niveau local, les tournées des membres des bureaux départementaux et nationaux sont rares. Les contacts avec ceux qu'ils appellent communément « la base » sont lâches et les correspondances irrégulières. Cette base elle-même est restreinte voire inexistante par endroit et ne participe que très faiblement aux prises de décisions.

En faisant une comparaison par milieu de résidence (urbain vs rural), on note que peu de syndicats d'enseignants ont des représentations en milieu rural tandis qu'en milieu urbain (Cotonou, Porto-Novo et Parakou), ils ont des démembrements. Ces démembrements sont mieux structurés à Cotonou, Porto Novo et à Parakou. Mais en milieu rural, la plupart des bureaux se réduisent souvent à la seule personne du Secrétaire général (SG) départemental. C'est pourquoi, peu d'enseignants rencontrés dans les écoles de villages se réclament appartenir à un syndicat du fait de la faible représentativité locale des organisation.

Cette faible représentativité des syndicats n'a toutefois pas d'influence sur leur capacité d'action ou d'influence. Autrement dit, un syndicat regroupant 50 enseignants et un autre constitué de 1000 affiliés détiennent le même poids (une voix) dans les négociations avec l'Etat. C'est ce que semble dire ici un responsable syndical :

« il faut dire que le problème de leadership fait que beaucoup de syndicats ne sont pas représentatifs. Il y a des syndicats où ils (les membres) ne sont que trois (3) dans le chef lieu du département. Et dans la commune, ils n'ont aucun représentant, aucun ! ... certains créent des syndicats, histoire de prendre part aux négociations pour avoir des retombées. » (I. A. W. syndicaliste, Parakou, 14.01.06)

Sous un autre plan, il faut signaler qu'il existe une organisation bureaucratique plus ou moins structurée au sein des syndicats. Cette bureaucratie syndicale est moins structurée au niveau des syndicats de base et plus élaborée au sein des centrales syndicales. En la matière, c'est la Bourse du travail de Cotonou, siège des centrales syndicales, qui est le plus important centre de décision en matière syndicale. Les centrales syndicales y ont implanté une administration syndicale assurant un service aux travailleurs. Certains responsables syndicaux membres des bureaux des centrales y ont un bureau occupé à temps partiel, le plus souvent en dehors des heures de service. Ainsi, la bourse du travail est beaucoup plus fréquentée entre 12 heures 30 et 15 heures les matins, et les soirs après la fermeture de la plupart des services publics vers 18 heures. C'est un véritable état major où se déroulent les réunions syndicales. C'est également le point de départ de la plupart des marches ou *sit in*, le lieu de production des motions de grève, en somme la place forte du syndicalisme béninois. Aux heures pleines, un secrétariat de la centrale assure la permanence et est chargé de gérer le courrier administratif. L'autre catégorie d'agents qu'on y rencontre est constituée d'anciens syndicalistes enseignants admis à la retraite et qui demeurent toujours actifs au sein des syndicats. Ils sont affectueusement qualifiés de « *doyens* » compte tenu de l'expérience professionnelle et syndicale qu'ils ont accumulée dans le passé. Ce personnel constitué de pensionnaires contribue à l'action syndicale et constitue de véritables « boîte à idées », les « conseillers syndicaux » des organisations⁷³.

Enfin, pour communiquer, les syndicats utilisent généralement des courriers administratifs, des motions, lettres ou notes d'information, et autres bulletins

⁷³ Parfois, ils transforment les syndicats d'enseignants en porte parole des revendications des enseignants admis à la retraite. On comprend ainsi la grande part faite aux revendications relatives aux primes à percevoir par les enseignants admis à la retraite.

d'information qui sont distribués partout. L'affichage est le mode privilégié de diffusion d'informations compte tenu des moyens limités pour l'envoi des courriers. Le circuit d'information tire sa source des administrations publiques puisque les syndicalistes sont eux-mêmes des agents de l'Etat et certains parmi eux occupent des postes stratégiques avec des accès plus faciles aux informations, y compris les plus confidentielles⁷⁴. L'analyse des différents documents produits à l'interne par les syndicats a révélé que le langage utilisé présente des spécificités en fonction du destinataire. Il est rassembleur lorsqu'il est dirigé envers les « camarades » militants et impératif voire désobligeant lorsqu'il est dirigé vers l'Etat, en situations de revendications. Cependant, une lenteur caractérise la circulation de l'information à l'intérieur des syndicats. Au niveau local (à Karimama par exemple), les enseignants ne vont en grève que lorsque la motion de grève lancée est transmise au Chef de la Circonscription scolaire qui en prend acte. Or, l'information syndicale (motion de grève, note d'information, etc.) - en fonction de la distance séparant l'école du centre de décision le plus proche - peut parvenir quelques jours après son émission. Ce qui explique parfois des différences de position au sujet de certaines revendications. Les enseignants concernés par certaines revendications (prime d'éloignement, indemnité de logement en zone rurale) peuvent ainsi se retrouver en marge des informations les concernant du fait de leur éloignement des pôles de décision.

2.2. La grève comme expression du pouvoir des enseignants

Partons de l'observation ci-dessous résumée de la marche des enseignants du SYNECOM⁷⁵, le Jeudi 13 juillet 2006 :

« Il sonnait 8 heures 30 minutes, le rassemblement des enseignements communautaires du Borgou qui avait été annoncé quatre jours auparavant (précisément le 09.07.06) avait de la peine à se constituer. Pourtant, tous les enseignants communautaires des départements du Borgou et de l'Alibori

⁷⁴ C'est ainsi qu'au Ministère du plan, monsieur Pascal Todjinou statisticien et cadre du ministère a souvent utilisé sa position professionnelle pour accéder à des informations administratives utiles pour la construction des revendications.

⁷⁵ Syndicat national des enseignants communautaires.

(membres du SYNECOM) étaient conviés par communiqué radio-diffusé à se retrouver, en ces temps de vacances, à l'Ecole Primaire publique Abdoulaye Issa de Parakou pour une marche suivie de *sit-in* à la DDEPS.

A 9 h 30 mn, la foule grouillait de monde dans la cours de l'école. Le rassemblement prend progressivement corps. On pouvait identifier facilement dans cette foule les responsables de cette importante manifestation. Ils avaient sous le bras une pile de documents qu'ils semblaient garder jalousement. Leurs téléphones portables sonnaient sans répit. 10 heures, après l'arrivée de quelques agents de police, les responsables après avoir déploré la faible mobilisation de leurs collègues rappellent aux camarades présents l'itinéraire à suivre. Le départ vers la Direction départementale des enseignements primaires et secondaire (DDEPS) ne devait plus tarder... Sur le tronçon d'environ 800 mètres, ils entonnaient sur un ton mi-détourné une chanson qui incitait les uns et les autres au courage. La marche fut « pacifique » tout le long du trajet.

Dans l'enceinte de la DDEPS, un autre groupe d'enseignants communautaires attendaient la cinquantaine d'enseignants « marcheurs ». Les autorités, averties plus tôt attendaient l'arrivée des manifestants et la transmission de la motion de grève. Par cette action, les enseignants exigeaient que leur soient payés 12 mois de salaire au lieu des 10 mois qu'on leur payait conformément à leur temps effectif de travail. Dans la cour intérieure de la DDEPS ils scandaient de petits slogans « Enseignants communautaires, nous avons faim ! », « Enseignants communautaires, nous exigeons 12 mois de salaire ! ».

Dans un coin de la vaste cour de la DDEPS, les syndicalistes fustigeaient le retard des journalistes qui avaient été invités à couvrir l'événement. Vers 11 heures, les journalistes firent leur apparition et tout était prêt pour le rituel qui ne tarda pas à commencer. Un des responsables syndicaux se dirige vers les bureaux pour signifier aux autorités qu'ils étaient prêts à lire la motion. Le Directeur des enseignements fait son apparition, encadré par deux de ses collaborateurs. La motion a été lue et une copie lui a été remise. Les interventions des uns et des autres ont été enregistrées et ont fait deux heures plus tard la « une » du journal radiodiffusé de *Fraternité Fm* (Radio privée locale de forte audience à Parakou). A 11 h 40, la foule s'est dispersée progressivement. Nous avons appris à travers la presse, que ce jour là, la

même démarche a été observée dans tous les départements du pays. Le mouvement a ainsi fait son écho ... » (Observation de la marche des enseignants communautaires, Parakou 13.07.06).

Marches, grèves limitées ou illimitées, « mises en garde », refus de reprendre les cours après les vacances, boycotts d'examen de fin d'année, etc. font partie des formes d'action routinisée des syndicats d'enseignants. Toutes ces formes de protestations des « dévalorisés » sont orientées vers une cible commune, l'Etat, qui jusqu'à une période récente était omniprésent dans le secteur éducatif dont il avait le monopole (cf. Lange 2002).

Si l'on observe l'ampleur des grèves répétées du système éducatif, on peut comprendre combien ces syndicats d'enseignants interfèrent comme une sorte de bouclier entre l'Etat et les travailleurs :

« Qu'un personnel administratif s'absente, c'est l'utilisateur de ce service qui le constate. Que l'enseignant s'absente, c'est toute une population qui le ressent. Du fait de leur [enseignants] nombre, la pression est beaucoup plus ressentie. Les autres fonctionnaires sollicitent l'adhésion des enseignants. » (Odushina D., ex-CT aux affaires administratives et aux affaires sociales, Porto-Novo, 05.02.07)

« Il y a des motions communes à tous les APE et la grève c'est tous ceux-là qui en jouissent. Aujourd'hui les centrales n'ont pas de poids sans les syndicats de l'enseignement » (H. B., Directeur d'école, Cotonou, 16.03.07)

Durkheim (2007[1893]) a montré que l'éducation a pour fonction fondamentale l'intégration sociale de l'individu. Les enseignants quant à eux constituent une fraction sociale importante compte tenu de leur importance numérique et de leur répartition géographique. En ce sens, les grèves d'enseignants ont des impacts très forts au sein de la société. Ces impacts sociaux sont aussi grands que celui qu'aurait créé tout autre syndicat de la Fonction Publique. En temps de grève par exemple, les scolarisés abandonnés à eux-mêmes constituent un problème social non seulement pour les parents mais surtout pour les gouvernants. C'est pourquoi, les syndicats d'enseignants sont parfois instrumentalisés par leurs centrales de tutelle pour faire aboutir des revendications d'ordre général. Les syndicats d'enseignants apparaissent

ainsi comme le bras armé des autres agents de la fonction publique, puisqu'une victoire conquise par ceux-ci est souvent généralisable à l'ensemble des fonctionnaires. C'est pourquoi au sein des centrales, les états-majors ressentent la nécessité d'avoir l'adhésion des enseignants pour conforter leur poids social et affermir leur pouvoir face à l'Etat.

Section 2 : Les transformations professionnelles favorables à la syndicalisation du corps

Les instituteurs communément appelés « maîtres » constituent la catégorie la plus importante au plan numérique et la plus répandue au sein des enseignants du Bénin. Ce corps a déjà fait l'objet d'études ethnographiques détaillées (cf. Bierschenk 2007a) et est l'objet d'une thèse en cours au sein du programme de recherche sur les *Etats en chantier*.⁷⁶ Aussi, suffit-il de rappeler brièvement ici quelques traits caractéristiques des instituteurs béninois. Ces caractéristiques sont en rupture avec le modèle idéal typique des enseignants, et surtout avec l'image souvent citée en référence des enseignants de la période d'avant 1990. Les transformations contemporaines du métier portent les gènes de la syndicalisation du corps : hétérogénéité des statuts, dévalorisation et crise des vocations, en sont quelques aspérités.

1. Les voies d'accès à la profession et les particularismes identitaires : une dévalorisation réelle et perçue

Au Bénin, les enseignants constituent la plus grande frange des fonctionnaires de l'Etat. Selon le Rapport d'état d'un système d'enseignement national (RESEN) de 2008, leur proportion avoisine 59 % de l'ensemble des agents de l'Etat. Au plan géographique, c'est une proportion largement répandue sur le territoire national. En effet, la quasi-totalité des villages ou quartiers de villes disposent de leurs écoles, faisant ainsi des enseignants des agents locaux de l'univers bureaucratique (au sens de *street Level Bureaucrats* de Lipsky 1980). Par ailleurs, les voies d'accès à cette profession sont nombreuses et illustrent la multiplicité des identités professionnelles.

⁷⁶ Il s'agit de la thèse à venir de Clarisse Tama sur le thème provisoire : *Les enseignants au Bénin*.

Les témoignages d'enseignants font ressortir la diversité des entrées dans la profession :

« après mes études secondaires à Natitingou, je suis arrivé ici à Parakou. Au prime abord j'ai trimé, je suis resté là, toujours à la recherche du Bac qui n'a pas marché comme je le souhaitais. C'est finalement en 2000 que je suis parvenu à l'avoir. Avant que je ne réussisse au Bac, je m'étais déjà engagé dans l'enseignement parce qu'un certain nombre de problèmes [*de survie*] se posaient à moi. Il y avait également que l'âge avançait et il fallait subvenir à un certain nombre de besoins. C'est vrai que je vivais avec les petits jobs, mais à un certain moment, je me suis dit qu'il fallait que je prenne mes responsabilités, que je choisisse faire quand même quelque chose qui puisse me nourrir à la longue. C'est comme ça que, malgré moi, j'ai passé le concours de la première promotion des contractuels [en 1997]. Fort heureusement ça a marché et j'étais même le major dans le Borgou-Alibori. C'est comme ça que je suis entré dans l'enseignement. Une fois dans l'enseignement, j'ai toujours continué à chercher le Bac que j'ai fini par avoir en 2000.

Lorsque j'étais reçu, j'ai suivi une formation modulaire qu'on appelle formation diplômante. La formation a duré un (01) mois à l'école normale ici à Parakou. Après ça on nous a envoyé sur le terrain après la signature d'un [premier] contrat de deux ans (1997-1999). Après l'expiration de ce premier contrat, il y a eu un second contrat et ce second contrat a couvert la période 1999-2001. C'est après ce second contrat que nous avons passé les examens professionnels. Je venais de réussir au Bac ; c'est ma chance et directement j'ai fait le Certificat d'aptitude pédagogique (CAP) et à partir de l'année 2001-2002 nous avons passé la pratique. Maintenant après l'expiration de ce [deuxième] contrat il y a eu un autre contrat qu'on a signé et qu'ils ont appelé contrat à durée indéterminée. (Clément M., enseignant contractuel à l'EPP Ba Wèra, Parakou le 15.01.08)

Dans d'autres récits, des jeunes déscolarisés titulaires d'un Brevet d'étude du premier cycle (BEPC) ou d'un diplôme de niveau inférieur, notamment le Certificat d'études primaires (CEP) ont été recrutés localement - par les Associations des parents d'élèves (APE) ou par les Directeurs d'établissement - et se sont vus confiés l'animation

pédagogique, tâche qui s'est révélée difficile au départ mais à laquelle ils se sont adaptés à force de pratique. Ces voies multiples d'entrées dans la profession enseignante, indiquent bien qu'au plan statutaire, le corps enseignant est caractérisé par une très grande hétérogénéité et une forte segmentation en sous-corps hiérarchisés. Cette segmentation est liée entre autres à la catégorie professionnelle, au niveau de qualification et à la stabilité de l'emploi (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Les catégories d'instituteurs au Bénin : effectifs, employeurs, qualification requise et nature de l'emploi

Catégories	Effectif en 2008	%	Employeur	Qualification / formation requise	Nature de l'emploi
<i>APE</i>	11.404	31,73	Etat	BEPC ou BAC / CEAP ou CAP requis	Stable et durable
<i>Contractuel de l'Etat</i>	8.133	22,63	Etat	BEPC ou BAC / aucune qualification professionnelle n'est requise	Révocable
<i>Communautaire</i>	9.530	26,52	Parents d'élèves	BEPC ou CEP / aucune qualification professionnelle n'est requise	Précaire et révocable
<i>Appelé du SMIN</i>	693	1,89	Etat	BEPC ou BAC / formation professionnelle de courte durée (moins d'un mois)	Précaire
<i>Bénévole ou assistant</i>	6.178	16,86	Directeur d'école	BEPC ou CEP (aucune formation professionnelle n'est requise)	Informel
Total	35.938				

Source : Données de terrain & statistiques scolaires (MEMP 2008)

En 2008, l'éducation primaire au Bénin emploie dans les écoles 35.938 enseignants répartis au sein des différentes catégories ci-après : les enseignants Agents permanents

de l'Etat (APE), les enseignants agents contractuels de l'Etat (ACE), les enseignants communautaires, les enseignants appelés du Service militaire d'intérêt national (SMIN) et les bénévoles. Cette catégorisation assez simplifiée ne concerne que les enseignants assurant l'animation pédagogique quotidienne.

- Les *APE* ou *permanents*⁷⁷ (Agents permanents de l'Etat) représentent la catégorie la plus anciennement recrutée au sein de la fonction publique béninoise. Il s'agit d'un personnel recruté par l'Etat parmi les titulaires d'un Certificat d'aptitude pédagogique (corps des *instituteurs*) ou d'un Certificat Elémentaire d'Aptitude Pédagogique (corps des *instituteurs adjoints*). Ils sont en principe titulaires de leur poste jusqu'à l'âge d'entrée à la retraite (30 ans de service ou 55 ans d'âge). Ceci leur garantit une sécurité dans l'emploi qu'ils occuperont durant toute leur carrière. Bien qu'il s'agisse d'un personnel qualifié issu généralement des Ecoles normales intégrées (ENI), leur proportion demeure faible d'autant plus qu'ils ne représentent qu'à peine le tiers (31,73%) des enseignants utilisés dans le secteur public. Leur rémunération relève du budget de l'Etat et est constituée d'un salaire mensuel, de primes et d'indemnités diverses qui leur sont reconnues par des textes réglementaires ou statutaires.

- Les « *contractuels* » c'est-à-dire les instituteurs appartenant à la catégorie des Agents contractuels de l'Etat (ACE). Cette catégorie a été créée en 1997 par les pouvoirs publics pour faire face à la pénurie d'enseignants consécutive au gel de recrutement du début des années 1990. Il s'agit d'un personnel recruté d'abord sur la base d'un diplôme académique (le BEPC ou le Baccalauréat), et formé ensuite aux techniques professionnelles par le biais de programmes spécifiques de formations modulaires de courte durée. La contractualisation avec les ACE est déterminée par le ministère en charge de la fonction publique sur la base des besoins du ministère en charge de l'éducation et dans les limites budgétaires de l'Etat. Il est à noter que, les contractuels ne bénéficient pas du statut lié à la fonction publique, ce qui induit en leur sein une forme réelle ou perçue de précarité. Ils sont en outre signataires d'un contrat de travail à durée

⁷⁷ Nous avons conservé les appellations les plus courantes de chacune des catégories.

déterminée pouvant aboutir, si ce dernier est renouvelé une fois, à un contrat à durée indéterminée comme souligné dans l'histoire professionnelle de plusieurs enseignants. Leur effectif est de 8.133 agents, ce qui représente 22,63% de l'ensemble des enseignants. En 2007, suite à de fortes pressions syndicales, une partie des contractuels a été reversée en Agents permanents de l'Etat⁷⁸. Cet acte a induit par ailleurs l'apparition d'une catégorisation entre *contractuels reversés* et *contractuels non reversés*.

- Les *Communautaires*, c'est-à-dire les instituteurs recrutés localement par les Associations des parents d'élèves dont l'engagement dans le secteur devient de plus en plus important. En 2008, ils représentent 26,52% de l'effectif des enseignants du primaire public. L'utilisation depuis 1990 de cette catégorie d'enseignants a permis de pallier pendant longtemps le déficit en personnel. Les communautaires ne justifient généralement pas de qualification professionnelle adéquate et sont majoritairement constitués de titulaires de BEPC ou de Baccalauréat. Cependant, la plupart d'entre eux ont suivi après leur recrutement des formations pédagogiques de courte durée (2 à 3 semaines) sans doute, insuffisantes pour un enseignement de qualité. Leur salaire dépend du budget des Associations des parents d'élèves qui bénéficient depuis 2005 d'une subvention annuelle de l'Etat dans les mêmes conditions que leurs collègues ACE. Le statut d'un enseignant communautaire n'est pas stable et est révoquant notamment lorsque l'Etat dote l'école où celui-ci exerce d'un APE ou d'un ACE. En 2008, les communautaires recensés par le ministère des enseignements secondaire et primaire ont été eux aussi reversés en agents contractuels de l'Etat. Cela n'a toutefois pas entraîné la disparition de cette catégorie d'enseignants toujours sollicités dans de nombreuses écoles.

⁷⁸ C'est le décret n°2007-512 du 31 Décembre 2007 qui en précise les conditions : « *les agents contractuels de l'Etat titulaires des qualifications professionnelles requises, en service à la date du 09 mars 2005 et qui remplissent, à la date de leur première prise de service, la condition de limite d'âge fixée par la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat, seront reversés grade pour grade dans les différents corps des agents permanents de l'Etat correspondant à leur niveau de qualification professionnelle et ce, promotion par promotion.* » (Article 100 alinéa 1).

- Les *Appelés* c'est-à-dire des élèves déscolarisés ou des étudiants assujettis à l'obligation patriotique dénommée Service militaire d'intérêt national (SMIN). Ils sont détenteurs de diplômes académiques (BEPC et BAC parfois plus) mais n'ont reçu qu'une formation pédagogique de courte durée couplée d'une formation physique et militaire délivrée dans les casernes militaires de Bembèrèkè ou de Ouidah. Leur intervention dans l'enseignement primaire est ponctuelle et dure en moyenne quatre (4) mois. En contre partie de ce service patriotique, l'Etat leur octroie une rémunération mensuelle de 30.000 FCFA.

- Les instituteurs *bénévoles* ou *assistants* recrutés et payés par les directeurs d'écoles pour suppléer à leur indisponibilité. Ils n'ont aucune formation professionnelle et font leur premier apprentissage au métier dans les classes qui leur sont confiées.

Cette catégorisation montre l'hétérogénéité groupal des instituteurs du Bénin. Le métier d'enseignant est loin de présenter l'unicité qu'il reflète à tout regard extérieur. Les uns sont professionnellement plus qualifiés que les autres ; certains sont des agents de l'Etat tandis que d'autres sont employés par les communautés à travers les Associations des parents d'élèves. Certains encore ont un emploi permanent et durable tandis que d'autres ont un statut précaire et révocable. Le tableau 2 indique que seuls les APE (moins du tiers des agents), sont détenteurs d'une qualification adéquate et bénéficient d'une durabilité et d'une stabilité professionnelle. Les autres ont un emploi précaire ou révocable. Ces particularismes, qui illustrent la forte segmentation du corps enseignant sont mobilisés au profit de constructions identitaires variées comme nous le montrerons au point consacré à la syndicalisation des enseignants.

En dépit de ces différences, il prévaut au sein de la profession un fort esprit de corps qui occulte parfois les particularismes en fonction des enjeux. Les enseignants considèrent leur corporation comme un univers, « le monde enseignant » disent-t-ils. Ce monde partage quelques caractéristiques communes.

2. Métier « ingrat ! », « difficile et passionnant » : les paradoxes de la vocation enseignante

Nombre d'acteurs du milieu enseignant au Bénin affirment que « l'enseignement est un métier ingrat ». Cette perception largement répandue se fonde sur le fait que les instituteurs se considèrent comme ceux à qui chaque individu (du ministre au simple citoyen et même le Président de la République) doit son capital intellectuel et sa réussite actuelle et future alors même qu'ils constituent paradoxalement de par leur rémunération, des fonctionnaires aux conditions matérielles très peu enviées :

«...ironie du sort, ce sont ces enseignants là qui transmettent le savoir à tous les travailleurs qui sont dans les autres corps. Figurez-vous qu'un enseignant forme un apprenant et 5 ans, 10 ans plus tard, il voit que cet apprenant est devenu agent de l'Etat, dans un autre corps. Juste pour ses débuts, après 2 ou 3 ans de service, il gagne déjà plus que celui qui l'a formé et qui a fait de lui ce qu'il est. » (J. Biaou, ex-CT chargé de la mobilisation sociale du ministère du Plan, Cotonou, 22.01.07).

L'effet principal de la diffusion de cette image au sein de la profession et dans la société est la conscience collective d'être des fonctionnaires à part, des fonctionnaires très peu enviés et « victimes de l'exclusion étatique »⁷⁹. C'est pour toutes ces raisons que la plupart des enseignants que nous avons rencontrés n'ont pas hésité à souligner les contraintes de la condition enseignante.

D'abord, ils jugent leurs salaires très bas surtout pour les *enseignants communautaires* ou les instituteurs en début de carrière, dont les revenus sont inférieurs à ceux des fonctionnaires de niveau d'instruction relativement bas comme par exemple un préposé des services des douanes, un soldat de première classe de l'armée ou d'autres corps de l'Etat bénéficiant d'un statut particulier⁸⁰. C'est ce que souligne Kissi Michel, secrétaire général du SNIA :

« au niveau de l'enseignement primaire, le salaire est bas comparativement à l'effort physique et intellectuel que l'instituteur déploie. Le salaire n'est pas

⁷⁹ C'est nous qui le soulignons.

⁸⁰ Les forces armées, les magistrats, les agents de l'OPT sont des catégories de fonctionnaires bénéficiant d'un statut particulier, ce qui implique un traitement salarial différencié.

en adéquation avec l'effort qu'il fournit » (entretien avec Kissi Michel, SG du SNIA, Cotonou, le 23.11.2006)

Selon le RESEN de 2008, le niveau de salaire des enseignants représente 3,5 fois le PIB par tête d'habitant du pays. Cette valeur moyenne ne doit pas cacher les disparités entre les différentes catégories d'enseignants. Alors que les APE perçoivent un salaire moyen de 4,9 fois le PIB par tête, les contractuels perçoivent 2 fois le PIB par tête et les communautaires seulement 1,2 fois. Malgré l'accroissement de ce salaire entre 1960 et 2008, il demeure toujours bas dans tous les cycles d'enseignement (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Rémunération dans l'enseignement public au Bénin en 1960, 1994 et 2008

	1960		1994		2008	
	Indice	Solde	Indice	Solde	Indice	Solde
Université	625	98 956	730	140 525	730	147 227
	1 000	158 330	1 300	250 250	1 300	310 267
Secondaire	375	59 374	375	72 187	375	89 500
	1 000	158 330	1 300	250 250	1 300	310 267
Primaire	220	34 833	250	48 125	250	59 667
	520	82 332	825	158 812	825	196 900

Source : RESEN (pour 1960 et 1994) et décret 2007-592 du 31 décembre 2007 (pour l'année 2008)

Les instituteurs béninois se plaignent également des conditions de travail de plus en plus mauvaises qui sont les leurs : bâtiments vétustes ou précaires, classes pléthoriques (en moyenne 50 élèves par classe)⁸¹, classes trop bruyantes obligeant

⁸¹ Un des enseignants syndicalistes que nous avons suivi tout au long de ce travail a 83 élèves dans une classe de CE 2.

parfois le pédagogue à jouer « un rôle de gendarme »⁸² pour maintenir la discipline dans le groupe, matériels pédagogiques insuffisants, difficultés liées à la préparation de la classe et à la correction des cahiers aux heures de repos, contraintes liées à la vie quotidienne dans les zones « difficiles » ou « zones rouges » dans lesquelles ils sont souvent obligés de servir, etc. A toutes ces contraintes, viennent s'ajouter le déficit de prestige social et le manque de considération d'une profession pourtant considérée comme cruciale aussi bien par l'Etat qui argue de l'éducation comme étant « la première priorité nationale »⁸³ que par les enseignants eux-mêmes. Un slogan fort connu du monde enseignant est assez illustratif de ce ressentiment :

« Sans enseignant, Pas de Nation !

Sans enseignants, pas de ministre !

Sans enseignants pas de député ! »⁸⁴

Conscients de ces aspects peu reluisants, prolétarisés et souvent dévalorisés dans leur situation professionnelle, les instituteurs justifient le choix de leur métier par la motivation et surtout la « vocation ». Cette vocation enseignante diffère d'un enseignant à un autre. Voici par exemple, ce qu'en disent trois enseignants interrogés sur le sujet :

« je suis devenu enseignant parce que c'est pour moi un plaisir d'apprendre aux autres. Le fait de donner aux enfants un savoir est une bonne chose puisque ça m'oblige aussi à faire des recherches, à être toujours dans la recherche » (K. M. enseignant APE à la retraite, Cotonou 23.11.2006)

« Je suis devenu enseignant parce que j'aime être avec les enfants. Vous voyez, c'est des âmes innocentes, c'est beau quand on parle avec eux » (S. D., enseignante APE, Cotonou, 19.02.2008)

⁸² Expression utilisée par un enseignant pour justifier les sévices corporelles qu'il se voit obligé d'administrer aux élèves bien que cette forme de sanction scolaire autrefois en vigueur soit officiellement interdite.

⁸³ Cf. article premier de la loi n° 2003-17 du 11 novembre 2003 portant orientation de l'éducation nationale en République du Bénin : « dans le respect des principes définis par la constitution du 11 décembre 1990, l'éducation en République du Bénin, constitue et demeure la première priorité nationale ».

⁸⁴ Slogan des enseignants du Front au cours d'une Assemblée générale d'enseignants tenue à Parakou le 02.10.07.

« Dans mon village, j'ai connu des enseignants qui étaient des exemples. Ils étaient des modèles. En devenant enseignant j'ai voulu faire comme eux » (F.M., enseignant contractuel de l'Etat, Parakou 24.09.07)

A y voir de près, le contenu donné à la vocation n'est pas ici le même. En effet, la « vocation » enseignante renvoie souvent à un mélange inextricable de représentations collectives de la profession et de vagues désirs personnels comme l'a constaté Ida Berger (1960 : 175) à propos des instituteurs français. Mais, au-delà de ces motivations et « vocations », il faut voir l'engagement pour ce métier comme un raccourci pour accéder à un emploi public dans un contexte marqué par un accès très limité aux autres corps professionnels. Ainsi, certains enseignants nous ont confié qu'ils ont dû accepter travailler dans les écoles en raison de la considération sociale dont bénéficient généralement le travailleur. Les propos tout aussi instructifs de cet instituteur bénévole rencontré à Cotonou sont assez évocateurs :

« le directeur me donne par moment de l'argent [...] même si je ne gagne rien pour le moment, le fait de me lever chaque matin et d'aller au boulot suscite une fierté et une considération [sociales]. Vous savez ce n'est pas bon aussi de rester à la maison sans rien faire » (un instituteur bénévole à Agbodjèdo, Cotonou, 09.02.08).

Comme le souligne Bierschenk (2007a), on préfère donc exercer le métier « en attendant » de trouver un emploi plus rémunérateur ou de réussir à un concours, faisant ainsi de l'enseignement le lieu de transit pour de nouvelles carrières. En effet, les trajectoires des enseignants que nous avons rencontrés sont très complexes et sinueuses. En nous fondant sur l'entrée dans la profession il y a ceux qui sont devenus enseignants à défaut d'avoir mieux, ceux qui y sont venus par vocation première (ils ont toujours voulu être des enseignants) et ceux qui y sont arrivés par vocation seconde (ils ont aimé le métier après l'avoir intégré).

Pour ceux qui sont venus par défaut, l'enseignement est une profession transitoire qu'ils n'hésiteront pas à abandonner lorsque surviendra une meilleure opportunité d'emploi davantage convenable. L'intérêt vis-à-vis de la carrière est essentiellement un intérêt purement matériel ou économique guidé par une logique de rentabilité. Pour ceux qui ont une vocation première, c'est-à-dire ceux qui sont venus au métier par

vocation au sens propre du terme (ils ont souhaité devenir des enseignants, ils se sont formés à cette fin et exercent la profession), l'intérêt vis-à-vis de la carrière est davantage moral qu'économique. Pour la vocation secondaire, c'est-à-dire que l'engagement est venu au fur et à mesure de l'exercice du métier, l'intérêt est à la fois matériel et moral. Il faut souligner que ces différents intérêts peuvent se retrouver au sein d'une même catégorie, c'est-à-dire qu'un enseignant « transitoire » peut avoir des intérêts à la fois moraux et économiques.

3. La syndicalisation du corps

Paugam (1999) montre dans une étude sur le terrain européen que le syndicalisme constitue une forme d'intégration au travail. Cela est aussi vrai pour le cas des enseignants ici étudié. Une analyse fine montre que leur syndicalisation est marquée d'une part par le pluralisme des organisations et d'autre part par la récurrence des revendications.

3.1. Pluralisme des organisations : des conflits à la segmentation syndicale

Alors que la tendance est au recul de la syndicalisation dans la plupart des secteurs d'activités, le syndicalisme connaît depuis les années 1990 un regain d'intérêt au sein des enseignants en dépit même des insuffisances internes aux syndicats (manque de démocratie, cooptation par les pouvoirs publics, etc.). Cette montée est particulièrement remarquable dans le cycle primaire. Les statistiques fiables font défaut cependant pour permettre une appréciation globale des taux de syndicalisation à divers niveaux. Les organisations elles-mêmes ne disposent pas de données sur leurs affiliés du fait que les adhérents ne sont que rarement détenteurs de carte de membre et plusieurs parmi eux sont plus attachés à la cause enseignante qu'à un militantisme particulièrement orienté vers un syndicat spécifique. La définition même de l'adhésion syndicale reste assez complexe puisque adhérer à un syndicat signifie au concret généralement la participation régulière à des réunions ou le suivi d'un mot d'ordre de grève.

Toutefois, l'observation empirique révèle une grande diversité des organisations de défense des enseignants. Le recensement syndical que nous avons réalisé en 2008 a permis de dénombrer 38 syndicats de base dont 21 sont des organisations du primaire dans le secteur public. Comparé aux autres secteurs qui ont en moyenne un seul syndicat, le champ éducatif est alors de loin le plus « syndicalogène ».

Cette sursyndicalisation de la fonction enseignante suit le rythme de la différenciation des divers sous-corps qui la composent. Exception faite des syndicats d'enseignants créés avant l'apparition des catégories d'enseignants communautaires et de contractuels⁸⁵, il existe des types de syndicats spécifiques à chaque groupe. Il s'agit notamment des syndicats d'enseignants communautaires⁸⁶, des syndicats d'enseignants contractuels⁸⁷, des syndicats d'enseignants permanents⁸⁸ ou encore des syndicats du personnel administratif du secteur de l'éducation⁸⁹. On peut donc considérer le pluralisme syndical comme la résultante de l'hétérogénéité des statuts. C'est pour cette raison que parfois, le changement de statut dans les conditions d'emploi d'un groupe peut entraîner la modification de dénomination du syndicat dans un processus plus global de reconstruction de l'identité professionnelle. C'est le cas avec l'ex-Syndicat national des contractuels de l'enseignement primaire (SYNACEP) devenu Syndicat national des permanents et contractuels de l'enseignement primaire (SYNAPCEP) à la suite du reversement des contractuels membres de ce syndicat en Agents permanents de l'État.

Ainsi, dans l'espace scolaire plusieurs syndicats de base cohabitent. Le tableau 4 indique l'état de la syndicalisation des instituteurs dans des écoles choisies dans les trois localités d'enquête : Cotonou, Parakou et Karimama. Il en ressort que d'une part, dans les écoles observées, la quasi-totalité des enseignants appartiennent à une organisation syndicale et, d'autre part que, dans une même école plusieurs syndicats

⁸⁵ On rappellera que ces catégories sont apparues dans les années 1990 avec le gel du recrutement imposé par les Programmes d'ajustement structurel (PAS).

⁸⁶ C'est le cas du Syndicat national des enseignants communautaires du Bénin (SYNECOB) ou le Syndicat national des enseignants communautaires (SYNECOM).

⁸⁷ Par exemple, le Syndicat national des enseignants contractuels du Bénin (SYNEC-Bénin) ou le Syndicat national des contractuels de l'enseignement primaire (SYNACEP).

⁸⁸ Syndicat national des enseignements maternel et primaire (SYNEMP), Syndicat national de l'enseignement primaire du Bénin (SNEP-Bénin), etc.

⁸⁹ Syndicat des travailleurs administratifs, techniques et de service de l'éducation nationale (SYNTRATSEN).

peuvent cohabiter. L'enseignement est en somme un métier à forte syndicalisation, mais il convient de relativiser ce constat puisque, en matière de militantisme syndical, tous les enseignants ne s'impliquent pas de la même manière :

- il y a d'abord, des syndicalistes qui occupent une responsabilité au sein de leur organisation (secrétaires généraux et leurs adjoints, trésoriers, porte-parole, etc.). En tant que chefs de file du mouvement, ils ont un niveau d'implication très élevé dans l'action syndicale et ce sont eux qui sont chargés de faire le « travail politique » nécessaire à la construction d'un intérêt commun ou d'une revendication.
- Il y a ensuite, ceux qui se différencient du premier type d'acteurs syndicaux par le fait qu'ils ne participent pas au cercle restreint de décision à l'intérieur de l'instance syndicale, mais s'associent à l'action syndicale soit parce qu'ils sont membres de droit ou de fait, soit parce qu'ils y trouvent un avantage fut-il momentané.
- Il y a enfin ceux qui, sans appartenir à un syndicat, peuvent, en fonction des contextes, participer à l'action syndicale ou se désolidariser du groupe.

Le syndicalisme apparaît, en outre, comme un lieu de prédilection et d'expression des conflits de travail compte tenu des enjeux autour des revendications. Nous énumérerons ici de façon non exhaustive trois types de conflits observés lors des enquêtes : le premier est lié aux conflits de positionnement dans le paysage syndical, le deuxième concerne ceux observés en milieu professionnel et le troisième concerne les conflits liés à l'instance décisionnelle des syndicats.

Tableau 4 : Taux de syndicalisation et nombre de syndicats dans trois écoles observées

	Effectif des enseignants	Nombre d'enseignants ayant déclaré appartenir à un syndicat	Taux de syndicalisation de l'école (%)	Nombre de syndicats présents dans l'école (ayant au moins un militant)
EPP Agbodjèdo Groupe A, B & C / Cotonou	17	13	76,47	5
EPP Harigani / Karimama	6	3	50,00	2
EPP Ba Wèrà Groupe A, B & C / Parakou	20	17	85,00	3

Source : Données de terrain, 2008

Conflits entre syndicats et à l'intérieur d'un même syndicat

Les syndicats d'enseignants sont traversés par des conflits idéologiques en dépit de la convergence des revendications. Le SYNAPRIM, accusé de défendre l'idéologie communiste est purement opposé aux autres syndicats qu'il juge comme étant des instruments de défense des intérêts personnels des membres de leurs bureaux et non de l'intérêt collectif des travailleurs. C'est là la source de divergences entre ce syndicat et les autres membres du Front d'action des trois ordres d'enseignement :

« Ce syndicat [SYNAPRIM] était dirigé rien que par des responsables politiques et les idées qu'il défendait étaient partisanses. L'idéologie communiste était imposée au syndicat. Alors nous [membres dissidents] on a dit que le syndicat doit être différent d'un parti politique » (Agon Isaac, SG du SYNAPCEP, Cotonou 22.11.06).

La cohésion interne entre les intersyndicales d'enseignants elle-même n'est pas garantie. Par exemple, au « Front », l'on estime que les enseignants du secondaire tirent profit de la capacité de mobilisation de ceux du primaire pour se faire hisser dans la sphère de décision.

« A un moment donné, nous nous sommes dit que nous ne suivons plus les mouvements du « front » ; on se démarque parce que les professeurs ont toujours pris les enseignants du primaire comme une échelle. On n'a pas les mêmes revendications. » (I. A. W., syndicaliste, Parakou, 14.01.06).

Fragmentation sociale en milieu professionnel

L'ambiance sociale en milieu professionnel est loin d'être paisible : elle comporte des tensions et des contradictions internes. Dans leur lieu de travail, les responsables syndicaux (SG, membres de bureau, etc.) entretiennent avec leurs directeurs respectifs un climat de suspicions, de frustrations et de méfiance. Le syndicaliste est perçu comme un radical, un perturbateur d'activités pédagogiques, etc. Egalement, les non-syndiqués sont, en ce qui les concerne, objets d'accusations diverses. Durant les périodes de grève, les enseignants en grève traitent ceux qui continuent de donner des cours de « brebis galeuses », des *free riders* qui profitent de la lutte des autres. Les inspecteurs eux sont parfois menacés à l'occasion des visites de classe visant à faire le point des grèves.

On a noté aussi des relations d'affinités entre syndicalistes du même bord au sein des écoles. Dans un contexte de pluralisme, cela contribue à la multiplication de petits cadres de sociabilité dont la solidarité dépasse parfois le cadre de l'école (passer les après midi ensemble, partager des repas, etc.). La coexistence de ces groupes est potentiellement source d'autres formes de conflits entre enseignants, dans la même école.

Il convient de signaler que ce pluralisme et cette forte segmentation syndicale rendent peu visibles les regroupements en intersyndicales et en fédérations.

3.2. Des tentatives de regroupement en intersyndicales et en fédérations

La fragmentation syndicale n'a toutefois pas empêché l'existence de regroupements en réseaux syndicaux qui sont des ensembles plus forts comme c'est le cas des intersyndicales et des fédérations. Les réseaux de syndicats que nous avons notés au plan national sont : les intersyndicales et les fédérations. Les intersyndicales sont des

formes de regroupement de syndicats d'enseignants en ensembles jugés « plus forts » qui peuvent en fonction des circonstances mener des luttes communes. On peut citer entre autres, le « Front syndical des trois ordres d'enseignement » qui regroupe environ 26 syndicats et la Fédération des syndicats de l'éducation nationale (FÉSEN)⁹⁰ regroupant deux syndicats de base. Ces ensembles syndicaux peuvent prendre des décisions collectives. Par exemple, le 9 janvier 2007, les syndicats membres du « Front » ont signé une motion collective de grève. Les syndicats de base s'affilient aussi dans des fédérations communément appelées centrales syndicales. En 2008, il existait 7 centrales syndicales au Bénin : la Confédération des travailleurs du Bénin (CSTB), la Centrale des syndicats unifiés du Bénin (CSUB), l'Union nationale des syndicats des travailleurs du Bénin (UNSTB), la Confédération des organisations syndicales indépendantes (COSI), la Confédération générale des travailleurs du Bénin (CGTB), la Confédération des syndicats autonomes du Bénin (CSA-Bénin) et la Confédération des syndicats des secteurs privé et informel du Bénin (CSPIB).

3.3. *La récurrence des revendications*

Le paysage syndical est aussi caractérisé par la récurrence des revendications des enseignants. Celles-ci sont multiples et varient en fonction du type de syndicat qui les formule. Nous évoquerons ici assez brièvement les revendications charnières que l'on retrouve aussi bien dans les demandes des différents syndicats que dans les préoccupations des autorités en charge de leur gestion.⁹¹

(i) *La revalorisation de la fonction enseignante* : elle passe par le relèvement du point indiciaire. Cette revendication vise, dit-on en milieu syndical, à rendre la fonction enseignante plus attrayante et noble afin qu'elle ne soit plus considérée comme un emploi où l'on vient à défaut de mieux (Bierschenk 2007a). En faisant revaloriser leur fonction, les enseignants pensent assurer une plus grande efficacité de l'offre. Pour y parvenir, ils proposent la prise de mesures spécifiques et l'élaboration d'un statut

⁹⁰ C'est un réseau à tendance idéologique qui regroupe les syndicats d'enseignants affiliés à la CSTB favorable au communisme de gauche.

⁹¹ Trois de ces revendications notamment la *revalorisation de la fonction enseignante*, la *question des nouveaux programmes d'étude et l'introduction des langues nationales dans l'enseignement*, font l'objet d'études de cas approfondies : cf. chapitre 4 de ce volume.

particulier à l'instar de certaines catégories de travailleurs du secteur public (magistrat et personnel des forces armées par exemple).

(ii) *Le recrutement et la formation des enseignants* : pour faire face au gel du recrutement dans la fonction publique, gel consécutif aux mesures préconisées par les programmes d'ajustement structurel, les communautés ont pris l'initiative de recruter des enseignants communautaires et ont longtemps assuré le paiement de leurs salaires. Mais ces derniers manquent cruellement de formation, ce qui a des conséquences sur la qualité de leurs prestations. En exigeant un recrutement plus « professionnalisé », les syndicats espèrent mettre fin à de telles insuffisances.

(iii) *Le décrochage des enseignants du ministère de la Fonction publique* : au regard de l'expérience des retards relatifs aux processus d'avancement et de promotion, les enseignants considèrent que le ministère de la Fonction publique qui gère la multitude des enseignants serait « trop chargé » pour gérer efficacement un tel effectif de travailleurs. A ces surcharges, on peut ajouter les blocages dans la coordination des tâches avec les structures d'autres ministères. Ainsi, par cette revendication, ils proposent que les questions administratives les concernant soient transférées à leur ministère de tutelle pour plus d'efficacité.

(iv) *La révision voire la suppression des nouveaux programmes d'études* : conçus sur financement de l'Agence américaine de développement (USAID), la mise en œuvre de ces programmes sur le terrain a révélé de nombreuses insuffisances. Se fondant sur ces insuffisances dues à une défaillance de la politique de l'État en la matière, de nombreux syndicats réclament leur correction ainsi que l'acquisition de documents et la formation des enseignants aux fins de sa mise en œuvre optimale. D'autres par contre exigent son arrêt ou sa suppression pure et simple et un retour à l'ancien programme.

(v) *L'introduction des langues nationales dans l'enseignement formel* : cette revendication vise à réformer le canal de transmission des savoirs scolaires, en enseignant à côté du Français, langue officielle héritée de la colonisation, les langues nationales parlées par les Béninois. Les enseignants pensent qu'à travers

l'introduction des langues nationales dans l'enseignement formel, le Bénin pourrait amorcer son développement économique et social.

3.4. *La figure de l'enseignant « syndicaliste »*

L'enseignement constitue, comme nous l'avons souligné plus haut, l'une des professions les moins pourvues en opportunités financières susceptibles d'offrir des compléments à des salaires jugés bas. Les « avantages » et autres « à-côtés » sont quasi inexistantes lorsqu'on est enseignant « craie en main ». De plus, les possibilités de développer d'autres activités sont réduites par manque de temps. Les enseignants notamment ceux du primaire tirent donc l'essentiel de leur revenu, de leur salaire mensuel. C'est pourquoi, ils constituent une catégorie socioprofessionnelle à fort potentiel de syndicalisation. Ceci d'autant plus que l'évolution dans cette carrière, comme nous le montrerons, est sujette à de multiples embûches : absence de volonté politique des autorités, lenteurs administratives, nombreux concours et examens professionnels, etc. C'est ce qui ressort des propos d'un ancien conseiller technique interrogé à Porto-Novo :

« Nous sommes dans un secteur où l'agent a grande conscience de l'évolution de sa carrière. L'essentiel de ses revenus provient de sa rémunération mensuelle contrairement aux autres secteurs où existent de nombreux autres avantages. A partir de ce moment, les enseignants mettent un accent sur sa carrière » (Odushina David, ex-CT aux affaires administratives et aux affaires sociales, Porto-Novo, 05.02.07).

La fonction enseignante est ainsi à tort ou à raison liée au syndicalisme. Les questions d'avancement, de primes et d'évolution du point indiciaire étant souvent évoquées par les enseignants, l'opinion publique elle-même se construit des stéréotypes de ce genre sur les enseignants comme le constate Léger (2000).

Par ailleurs, on note une très faible mobilité de postes au sein des responsables syndicaux. Les affectations constituent des périodes cruciales pour les enseignants. Etre affecté dans des zones considérées comme « déshéritées » ou « enclavées » (Karimama ou Ségbana par exemple) est perçue comme une punition compte tenu de leur éloignement des centres de décision. Etre syndicaliste notamment membre de

bureau met à l'abri de ces affectations « punitives » hors de Cotonou, principal centre de décision. Il existe ainsi un contrat tacite entre les administrations en charge d'opérer les affectations des agents et les responsables syndicaux qui sont associés à ces opérations. En conséquence, ils sont déployés dans les localités de leur choix le plus souvent proche du Ministère des Enseignements sous le prétexte de répondre aux convocations liées à leurs responsabilités syndicales. De nombreux syndicalistes ont ainsi fait toute leur carrière proche de Cotonou et certains syndicats ont été créés pour échapper aux affectations dans des localités éloignées appelées « zone rouge ». Des pratiques de copinage, de défense de militants, de demande de faveurs s'opèrent aussi lors de ces affectations :

« des gens ont créé des syndicats parce qu'on les a affectés au Nord. Et ils ont décidé de créer des syndicats et être dans le bureau national pour éviter des affectations » (A. M., Directeur d'école, Cotonou, 14.03.07).

Par ailleurs, on note dans ce milieu professionnel, un absentéisme de circonstance, autorisé ou non, des enseignants syndicalistes en raison de la fréquence des réunions syndicales. La grande mobilité des SG a conduit à la prise de dispositions, notamment celles édictées par le Bureau International du Travail et qui visent à suppléer les SG dans leur classe. Cependant, l'Etat n'a pas les moyens de suppléer les SG et ceux-ci demandent la sollicitude d'un collègue (souvent celui de la classe voisine) en cas de besoin. La pratique consiste à mettre un exercice au tableau et à occuper les élèves par sa résolution. Un enseignant voisin est alors sollicité pour réclamer périodiquement le silence lorsque la classe devient bouillante. Il arrive parfois, que le maître sollicité donne un exercice pour occuper les enfants abandonnés. Il est évident que cette pratique n'est pas seulement spécifique aux enseignants syndicalistes. Mais, elle est plus ou moins approuvée par les directeurs d'école lorsqu'il s'agit de responsables syndicaux qui, de surcroît, défendent l'intérêt du grand nombre :

« En cas d'absence de syndicalistes on leur demande d'occuper les enfants. S'ils bavardent on est obligé de demander à un maître d'aller intervenir. C'est mieux que de les laisser totalement libres ». (H. B. Directeur d'école, Cotonou, 16.03.07).

Du point de vue de la qualité de l'offre d'éducation, l'absentéisme des syndicalistes n'est pas sans impact sur le travail fourni en classe. La sollicitation des enseignants des autres classes joue également sur le temps de travail de l'enseignant sollicité et de ses élèves. Même si la plupart des responsables de syndicats rencontrés nous ont affirmé « être sur leurs gardes », c'est-à-dire être à jour vis-à-vis des obligations administratives et professionnelles pour éviter toute sanction, les responsables ayant en charge la surveillance pédagogique notent de faibles performances chez les syndicalistes :

« La grande majorité des syndicalistes c'est des gens qui ont oublié beaucoup de choses parce qu'ils n'ont plus la pratique régulière de la classe et n'assistent plus aux différentes formations en tant qu'apprenant. » (Tchouty I., Chef de Circonscription Scolaire d'Akpakpa, Cotonou, 16.03.07).

Section 3 : L'école béninoise à l'épreuve des grèves récurrentes

Dans le paysage syndical béninois, ce qui frappe également à l'observation, c'est la succession des grèves dont s'est accommodé le secteur de l'éducation publique. La récurrence des grèves est ainsi devenue comme partie intégrante du fonctionnement « normal » de l'institution scolaire. Cela n'est pas sans incidence sur les performances des élèves et les stratégies de scolarisation des familles.

1. Les « grèves perlées » : un mal inévitable dans l'enseignement

Partons à nouveau ici d'une observation de terrain. Le 4 décembre 2006, deux mois après la rentrée des classes, le SYNAPRIM a lancé une grève de 72 heures pour réclamer, entre autres, la suspension des Nouveaux programmes d'études, le paiement du reste des arriérés salariaux, la revalorisation du point indiciaire et de la fonction enseignants, etc⁹². Le 09 décembre ce mouvement a été suivi par un mot d'ordre de grève du Front d'action syndicale des trois ordres d'enseignement qui déclare être « prêt pour un mouvement qui va durer et conduire à l'année blanche »⁹³. En dehors des considérations contenues dans les motions, les enseignants estiment que le tout

⁹² Cf. motion de grève du SYNAPRIM en date du 25.01.07.

⁹³ In quotidien *Adjinakou* n° 762 du 24.12.07.

nouveau gouvernement du docteur Boni Yayi, installé en avril 2006, s'abstenait de régler « *le problème des enseignants alors qu'il s'est empressé de résoudre celui des paysans* »⁹⁴ en y injectant pour la campagne agricole cotonnière alors en cours (2006-2007) environ dix milliards de francs CFA. Ce geste du gouvernement vis-à-vis du monde rural a suscité un mouvement de revendication syndicale enseignante pour réclamer des investissements qui améliorent leurs conditions de vie et de travail.

Les motions de grève ont été largement suivies par les enseignants et elles étaient reconduites chaque semaine. Les grèves sont perlées, c'est-à-dire qu'aux jours de grèves (mardi, mercredi et jeudi) succédaient des jours de travail (lundi et vendredi). A l'Ecole Primaire Publique (EPP) du Lac « groupe B » (Agbodjèdo à Cotonou) que nous avons intensément observée, trois classes (notamment le CE 1, le CE 2 et le CM 1)⁹⁵ étaient régulièrement fermées pour cause de grève des enseignants ayant la charge de ces classes. Les autres classes (CI, CP et CM 2)⁹⁶ étaient ouvertes pour des raisons spécifiques propres à chacun des enseignants. Le maître du CP, qui est enseignant communautaire, comme de nombreux autres communautaires, n'a pu aller en grève en raison dit-il « *de l'irrégularité de son statut* ». La maîtresse du CI, directrice adjointe de l'école, et membre du SNEP-Bénin, estime qu'elle a en charge une classe fondamentale et qu'elle serait « gênée » de laisser les enfants pour fait de grève. En outre, elle a la charge en tant que directrice adjointe du courrier et doit être plus ou moins permanente pour la gestion administrative quotidienne de l'école. Le directeur enfin, joue un rôle administratif et est également le maître du CM 2. Il estime être dans une classe d'examen et qu'il faudra évoluer dans le programme. La situation est semblable dans les autres groupes (« B » et « C ») dont les directeurs étaient aussi présents pour assurer le minimum du service administratif :

« Maintenant, si nous directeurs, nous ne sommes pas en grève, nous sommes en même temps pédagogiques et administratifs donc quand il y a grève, les directeurs viennent quand même à l'école pour au moins travailler avec les élèves du CM2 parce qu'on a un devoir de résultats et nous devons aussi tout

⁹⁴ Cf. entretien avec H. B., Cotonou, le 12.11.07.

⁹⁵ Cours élémentaire 1^{ère} année (CE 1), Cours Elémentaire 2^e année (CE 2), Cours moyen 1^{ère} année (CM1).

⁹⁶ Cours d'initiation (CI), Cours préparatoire(CP), Cours moyen 2^e année (CM 2).

faire pour que l'enfant vienne à l'école même pendant la grève. » (A. D., Directeur d'école, Cotonou, 25.01.07).

En effet, par note circulaire n°03-30 MEPS/DEP/SA du 29 septembre 2006, les directeurs et directeurs adjoints des écoles primaires publiques sont invités à garder les classes de CI ou de CM 2. C'est en application de cette décision ministérielle, que la majorité des directeurs des différentes écoles publiques ont à charge les classes de CM2, classes d'examens. Les enseignants que nous avons rencontrés estiment qu'il ne serait pas bien d'abandonner des élèves préparant un examen (le CEP) au risque d'avoir un fort taux d'échecs aux examens dans un environnement concurrentiel.

Dans l'opinion publique, c'est la presse qui tire sur la sonnette d'alarme et les commentaires en appellent à un accord pour « sauver l'école » c'est-à-dire pour éviter une « année blanche »⁹⁷ dont les conséquences sociales seraient importantes. L'opinion publique se mobilise autour de la question. Après environ un mois de grève, un parti politique, l'Union nationale pour la démocratie et le progrès (UNDP) de Emile Derlin Zinsou⁹⁸ a organisé le samedi 27 janvier 2007 un forum sur les Nouveaux programmes d'étude (NPE), étant entendu que cette réforme fait l'objet de nombreuses controverses et se retrouve au cœur des revendications des enseignants.⁹⁹

Pendant les jours de grève, les réunions syndicales se multiplient à la bourse du travail ou encore de façon informelle ou improvisée dans des lieux anodins (buvettes, domiciles de SG, cour intérieure de l'école, etc.). Du côté de l'administration scolaire, l'inspecteur de l'enseignement multiplie les visites de classe pour « faire le point journalier de la situation » et rendre compte aux autorités hiérarchiques (Direction départementale des enseignements primaire et secondaire, Ministère des enseignements primaire et secondaire). Ces autorités estiment faire ce point pour mesurer le taux de suivi de la grève tandis que les enseignants perçoivent cette mesure comme une intimidation visant à briser la grève, ou une comptabilité pour de futures défalcations sur salaires.

⁹⁷ Année invalidée notamment lorsque la masse horaire de cours est inférieure au seuil normal de 900 heures fixé par l'UNESCO.

⁹⁸ Ancien président de la République du Dahomey (ancienne appellation du Bénin).

⁹⁹ Les avis sont divergents sur cette question. Les uns demandent sa révision tandis que les autres exigent son arrêt. Une description détaillée de cette revendication est faite au chapitre 4.

Ce faisant, la grève était suivie différemment sur l'étendue du territoire en raison des pressions et de la sensibilité de certains enseignants au discours du chef de l'Etat au cours des négociations qui ont échoué jusque-là¹⁰⁰. Mais, l'école publique béninoise était vraisemblablement en panne. Dans les cinq (5) jours de classe que compte la semaine, les grèves se déroulaient les mardi, mercredi et jeudi (72 heures), soit 60% du temps de travail normal.

Les élèves renvoyés des écoles sont différemment occupés. En milieu urbain (Cotonou notamment), ils passent une bonne partie de la journée devant les postes téléviseurs et le reste du temps est consacré à divers jeux et aux visites d'amis. Une enquête menée à Cotonou par le quotidien *Le Républicain*¹⁰¹ indique que ces occasions sont des périodes de récréation pour les élèves qui s'amuse aux heures où ils devraient être en classe. En milieu rural (Karimama), ils sont utilisés à d'autres tâches plus productives pour la famille : travaux domestiques, travaux champêtres, pâturage, corvée d'eau, etc. En somme, les périodes de grève sont rarement consacrées aux activités intellectuelles (révision de leçons, lectures, etc.). De nombreux enseignants nous ont confié que « *les enfants une fois la grève terminée se retrouvent avec des insuffisances dues à l'oubli des acquis* »¹⁰². On pourrait se demander si les grèves répétées n'expliquent-elles pas le « désintérêt » des populations face à l'école ?

Mais la grève est aussi une occasion de détente et de loisirs pour les enseignants devenus trop acculés par le service public. Nombre d'entre eux utilisent ainsi les périodes de grève pour régler des problèmes d'ordre administratif (tracasseries administratives à la DDEPS¹⁰³, au MEPS¹⁰⁴ ou au MTFP¹⁰⁵, etc.) ou des sollicitations familiales qui nécessitent de longs déplacements.

Les lundis et vendredis, soit 48 heures, représentaient la semaine effective de classe. Selon un principe bien connu par les syndicalistes, ces deux journées permettaient de faire obstacle aux éventuelles défalcatons de salaires pour fait de grèves d'autant plus qu'une semaine démarrée le lundi et achevée le vendredi est considérée comme due et

¹⁰⁰ In Quotidien *Les Echos du Jour* n° 2536 du 19.02.07.

¹⁰¹ n° 1479 du 06.12.06.

¹⁰² A. D., Directeur d'école, Cotonou, 25.01.07.

¹⁰³ Direction départementale des enseignements primaire et secondaire.

¹⁰⁴ Ministère des enseignements primaire et secondaire.

¹⁰⁵ Ministère du travail et de la fonction publique.

devrait être rémunérée. Cependant, ces deux journées sont rarement réservées aux activités pédagogiques. Dans la réalité, elles sont souvent consacrées à la préparation des grèves prochaines ou à un compte rendu des négociations en cours par les Secrétaires généraux. Les lundis et vendredis sont des remparts à d'éventuelles mesures de rétorsion que prendraient les pouvoirs publics pour affaiblir les syndicats et facilement désactiver le mouvement.

De cette observation, on peut retenir que l'école publique béninoise connaît régulièrement son lot de grèves, comme le constatent les participants au forum national sur l'éducation tenu à Cotonou du 12 au 16 février 2007 :

« Désormais, une année scolaire normale comprend environ quatre (04) mois d'activités pédagogiques, un (01) mois de congés et environ quatre (04) mois de débrayage [grève]. » (Ministères en charge de l'éducation et UNESCO 2007 : 1).

2. Grèves et stratégies de scolarisation des familles

En tant que « mal inévitable » dont s'accommode l'enseignement public, la récurrence des grèves a un important impact dans la stratégie de scolarisation des familles béninoises. Celles-ci sont en effet conscientes de l'effet de ces grèves sur l'acquisition des connaissances par leurs enfants. De nombreux parents reprochent à ces grèves, d'être à l'origine de la baisse du niveau de leurs enfants. En réponse à cette contrainte du secteur public, les parents se sont alors tournés vers des écoles privées. Ces dernières sont souvent ouvertes et ne connaissent quasiment pas de rupture, puisque dans le secteur privé, les travailleurs sont quasiment interdits de grèves sous peine de licenciement.

Il s'est alors développé un véritable entrepreneuriat scolaire très florissant dans les grandes villes telles que Cotonou, Porto-Novo et Parakou. Malgré la gratuité des enseignements dans le primaire public, les parents d'élèves qui en ont les moyens préfèrent inscrire leurs enfants dans les écoles privées. Ce sont souvent des écoles de proximité qui ont par ailleurs des effectifs plus adaptés aux normes requises. Ces entreprises scolaires comptent parfois des écoles informelles non reconnues par les

autorités publiques utilisant une importante proportion d'enseignants non qualifiés. Mais, tous les parents n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour confier leurs enfants au privé. A la rentrée d'octobre 2008, un communiqué du Ministère des enseignements maternels et primaire mettait également en garde les promoteurs contre la création anarchique d'établissements.

3. Les difficultés de gestion des grèves des enseignants

La gestion des grèves d'enseignants constitue au Bénin un élément assez prégnant de l'agenda des pouvoirs publics. L'observation des rapports entre les syndicats et le gouvernement permet de dire que cette gestion est source d'énormes difficultés pour les autorités publiques, comme en témoignent les modes de gestion des conflits utilisés par les pouvoirs publics.

L'échec des négociations au sommet de l'Etat

Dès sa prise de fonction en avril 2006, le président Boni Yayi a évoqué, à la faveur d'une rencontre avec les responsables des centrales syndicales le 14 septembre 2006, la nécessité pour son gouvernement de « disposer d'une période de grâce de trois mois » qui lui permette de mieux s'organiser pour répondre aux revendications des syndicats. Ce vœu du chef de l'Etat a été largement approuvé par les syndicats qui voyaient en la nouvelle équipe dirigeante du pays la volonté manifeste de résoudre les problèmes des travailleurs. A l'expiration de ce délai de grâce, une prolongation a été demandée une fois encore par le gouvernement le 05 décembre 2006. De nombreux syndicats ont cette fois-ci rejeté le délai de grâce demandé. En janvier 2007, après la motion de grève lancée par une grande partie des syndicats du secteur de l'éducation, des négociations ont été ouvertes entre les syndicats d'enseignants et le MEPS. Mais, les parties n'ont pu s'accorder. Après l'échec de ces négociations, une série d'autres négociations a été ouverte avec les centrales syndicales respectivement les 02 et 05 février 2007 et ont abouti à la signature d'un accord (engagement de paiement des arriérés de salaires, recrutement, etc.). Ces acquis des travailleurs par le biais des centrales n'a pour autant pas arrêté la grève des enseignants du primaire et le

gouvernement a signifié aux syndicats que « bien qu'étant un droit constitutionnel, la grève ne saurait être un sport quotidien encore moins une tasse de thé »¹⁰⁶. Par ces déclarations, le ton se durcissait progressivement entre les enseignants et leur employeur. Le 07 février 2007, une importante rencontre a eu lieu au palais de la Présidence de la République et a réuni autour du chef de l'Etat et de quelques membres du gouvernement (les ministres en charge de l'éducation et le ministre des finances), les directeurs d'école de 6 départements du sud Bénin (Atlantique, Littoral, Ouémé, Plateau, Mono et Couffo) : le chef de l'Etat a appelé à un arrêt de la grève suite à la prise d'engagement de résoudre une grande partie des problèmes évoqués. Dans ces négociations, certaines revendications, comme par exemple la revalorisation de la fonction enseignante, sont renvoyées au forum sur l'éducation qui devra se tenir du 12 au 16 février 2007. De nombreux espoirs ont été portés sur ce forum.

Au total, sur les questions concernant le système scolaire, sept (7) rencontres officielles ont eu lieu entre septembre 2006 et février 2007 avec quatre (4) rencontres pour le seul mois de février 2007. En dehors de ces négociations formelles, des « négociations souterraines » sont organisées entre les cadres des ministères (Conseiller technique, Directeur de cabinet, Directeur des ressources humaines, Ministres, etc.) en jouant essentiellement sur des manœuvres et pratiques clientélistes comme l'a souligné un responsable du Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire :

« le syndicaliste qui m'a appelé là, c'est pour me dire ce qu'il est entrain de tout faire pour que les cours reprennent le lundi. Il m'a demandé comment on fait ? Il va dire quoi aux collègues. Tout ce monde-là veut des faveurs hein. (rire) c'est mes amis après tout » (Ezin N. Conseiller technique / Médiation et au Dialogue social, Cotonou, 10.02.07).

Ces négociations avaient pour objectif principal de marquer une trêve sociale, de restaurer l'« ordre normal des choses » et d'assurer la continuité du service public.

¹⁰⁶ In quotidien *Fraternité* n° 1776 du 06.02.07.

Les formes de répression, d'intimidation ou d'affaiblissement des syndicats

Les enseignants communautaires représentent une frange importante du personnel enseignant dans la plupart des écoles publiques. Ainsi, pour maintenir la continuité de l'école, d'énormes pressions sont exercées sur les enseignants communautaires considérés par les responsables locaux du secteur (Chef de circonscription scolaire, Conseillers pédagogiques, Directeurs, etc.), comme des enseignants au statut encore ambigu mais surtout précaire. Etant entendu qu'ils sont recrutés par les Associations des parents d'élèves (APE), il leur est souvent rappelé que leur employeur n'est pas l'Etat, mais la communauté. Comment aller en grève contre la communauté à laquelle on appartient ? Les enseignants communautaires considèrent ces agissements comme des intimidations. C'est ce que témoigne un enseignant communautaire responsable de syndicat rencontré à Karimama :

« On a eu une séance de travail avec l'inspecteur qui nous faisait comprendre qu'on ne doit pas *grèver* parce que nous n'avons pas de statut jusque-là » (D. Z., Responsable à la revendication, Section locale du SYNECOM, 27.02.07).

Pour un suivi des grèves, les inspecteurs passent faire le point des enseignants absents. Cette pratique est considérée par les syndicalistes comme de l'intimidation. Parfois, la répression est annoncée par l'autorité publique. Ainsi en 2007, en dépit des concessions faites par la partie gouvernementale, les syndicats ont promis poursuivre le mouvement. Le gouvernement a déclaré sur un ton relativement ferme qu'il ne laissera pas un « groupuscule de fonctionnaires prendre en otage l'école »¹⁰⁷. C'est ce qui ressort des propos et messages ci-dessous évoqués par le ministre du travail :

« On ne peut avoir son salaire que lorsqu'on a travaillé. Si vous ne travaillez pas, eh bien vous n'aurez pas votre salaire. Et je voudrais que chacun de nous comprenne que nous ne pouvons [pas] continuer à laisser nos enfants abandonnés au motif qu'on n'a rien fait en faveur des travailleurs alors que manifestement quelque chose a été fait et on ne veut pas le reconnaître » (Tiando Emmanuel, MTFP, à la rencontre du gouvernement avec les directeurs d'école, 07.02.07, extrait du JT/ ORTB du 07.02.07).

¹⁰⁷ Selon les propos de monsieur Emmanuel Tiando, ministre de la fonction publique.

« ...le Gouvernement demande à tous les Agents permanents de l'Etat de mettre un terme aux mouvements de grève et en particulier aux enseignants de reprendre les cours au plus tard le vendredi 9 février 2007.

A partir du lundi 12 février 2007, il sera procédé à des vérifications de présence et des défalcons systématiques seront opérées sur le salaire mensuel de tout agent absent de son poste de travail sans motif valable. »
(Communiqué radio-télévisé du MTFP, 09.02.07).

Face à cette exigence du gouvernement, les syndicats opposent l'article 25 de la loi sur la grève qui dispose qu'il n'y a pas défalcons lorsque le motif de la grève porte sur des avantages acquis¹⁰⁸. Malgré ces dispositifs, les négociations entre syndicats et Etat ont le plus souvent échoué et l'implication d'autres forces sociales a souvent été nécessaire.

4. « Sauver l'année » : une adaptation des pratiques pédagogiques à la grève

Avec la prééminence des grèves perlées, le service public de l'éducation est caractérisé par une instabilité due aux conflits de travail entre enseignants et Etat. Ces grèves ont d'importants impacts que redoutent souvent les autorités publiques. Elles estiment que la grève fragilise toutes les actions entreprises par les pouvoirs publics et affecte leur image. Mais du côté des enseignants, on vit la grève comme une obligation, une contrainte faisant partie des règles du jeu. Ceci se cristallise progressivement dans l'imaginaire des autorités, comme l'a témoigné le conseiller technique à la Médiation et au dialogue social (MDS) en notant qu' « *il n'y aura pas un jour au Bénin où il n'y aura pas de syndicats. Ce n'est pas la peine d'être stressé pour ça* »¹⁰⁹.

Les pouvoirs publics sont ainsi contraints à la négociation, et à la prise d'engagements parfois irréalisables afin de pouvoir assurer la continuité de l'année. Les enseignants eux-mêmes, bien que décidés à « aller jusqu'au bout », finissent par lâcher prise au

¹⁰⁸ Voir en annexe la Loi n°2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin.

¹⁰⁹ Ezin N., conseiller technique chargé de la médiation et du dialogue social du MEPS, Cotonou, 10.02.07.

regard de l'intérêt national que suscite l'éducation. Ainsi, seuls les conciliabules et négociations secrètes réussissent en pareilles circonstances à relancer les activités académiques en attendant des décisions définitives. L'éducation est donc devenue un espace de compromis et de rupture, un lieu où coexistent confrontation et entente, un champ dans lequel chaque groupe (Etat et enseignants) développe ses stratégies. Le fonctionnement quotidien de ce service public est âprement négocié par l'Etat au regard de l'importance et de la force du pouvoir syndical (Adam 1985) du moment. Ces différentes négociations montrent selon Léger (2000 : 16) « les luttes dont l'école est l'enjeu et le consensus dont elle fait l'objet ». Dans ce cadre, des délais de grâce, des moratoires sont parfois demandés par les pouvoirs publics afin de permettre une poursuite des activités académiques, en attendant des solutions concrètes :

« on attend de voir jusqu'à la rentrée prochaine si les engagements pris par le Président seront respectés. La manière dont le forum s'est déroulé nous permet de croire et d'attendre un peu. Il a montré sa bonne volonté, on verra si ça sera fait. Mais si à la rentrée prochaine on n'a pas du concret, je vous dis qu'on va paralyser le système et il aura chaud » (A. I. Syndicaliste, Cotonou, 09.02.07).

Les grèves ont aussi une influence sur la validité académique de l'année scolaire et l'exécution des programmes. Le temps scolaire normalement requis pour l'enseignement se trouve réduit et les programmes d'enseignement sont rarement achevés. Au forum national sur le secteur de l'éducation, les participants ont souligné à cet effet que sur les 900 heures recommandées pour une année scolaire, le Bénin est largement en deçà de cette norme (en 2000 l'école n'a fonctionné que pendant 600 heures)¹¹⁰. Ces aléas ont fait apparaître dans le secteur, des pratiques d'ajustement visant à assurer l'offre d'éducation. Pour « sauver l'année scolaire » des intempéries de la grève, on procède à des « modelages » ou « bricolages » qui peuvent toucher plusieurs aspects du système éducatif. Cette initiative peut venir des autorités ou des enseignants eux-mêmes.

¹¹⁰ Ministères en charge de l'éducation et UNESCO, 2007, *Forum national sur le secteur de l'éducation. Quel dialogue social apaisé en faveur de l'éducation et pour un temps scolaire intégral ?* document de travail du forum, Cotonou, 8 p.

D'abord, pour le temps scolaire, les acteurs prolongent sur l'initiative du gouvernement et l'adhésion des syndicats le calendrier scolaire au prorata du nombre de jours de grève (cas de l'année 2004-2005) par réduction des périodes de congés. Lange (1991b) note une situation comparable en mars 1990, lorsqu'après l'année blanche (1988-1989) les cours ont repris et un nouveau calendrier fut proposé : l'année scolaire fut portée du 26 mars au 25 octobre, pour éviter une seconde année blanche aux élèves.

Lorsque la prolongation du calendrier n'est pas possible, les activités pédagogiques sont exécutées avec plus de diligence, en vue d'une exécution maximale des programmes. Il arrive aussi parfois que les élèves soient invités par leurs maîtres à suivre des cours en dehors des heures officielles. On peut qualifier cette pédagogie de « pédagogie de rattrapage » puisque le déroulement du cours ne tient plus compte de certaines normes en la matière (l'assimilation de l'apprenant, l'animation interactive, etc.). Les modalités de ces initiatives qui visent à assurer la délivrance du service coûte que coûte dépendent de l'enseignant :

« Après la grève, chacun doit courir pour rattraper le temps perdu. Chacun essaie de s'arranger pour atteindre la masse horaire. C'est une affaire de conscience » (A. M., Directeur d'école 14.03.07).

Ensuite, les programmes n'étant souvent pas exécutés entièrement, la composition des épreuves, même dans les classes d'examen, est taillée sur mesure en tenant compte de ce qui est acquis et non de ce qui est requis. La plupart des élèves accèdent ainsi aux classes supérieures en traînant sur eux de lourdes insuffisances accumulées dans les classes antérieures¹¹¹.

« C'est pourquoi, chaque année il y a baisse de niveau [...] parce que avec ces grèves là, les enfants ne sont plus réguliers en classe. Et il est difficile de rattraper ce temps perdu. A la fin de l'année on les évalue sur la base de ce qu'ils ont vu. Or, ce qu'ils ont vu n'atteint pas souvent le niveau escompté. Ça nous crée des problèmes au CM 2. Et des fois, au premier trimestre il faut

¹¹¹ Les inspecteurs et concepteurs des NPE admettent implicitement, sans que cela ne soit démontré ni d'ailleurs infirmé, que la baisse de niveau souvent reprochée aux NPE est liée à l'inachèvement des programmes.

faire le cours du CE 2, du CM 1 d'abord, avant de commencer par faire le cours du CM 2. C'est ce que j'ai souvent fait. Et c'est ça que j'ai encore fait cette année » (A. D., Directeur d'école, Cotonou, 25.01.07).

Paradoxalement, les taux de réussite demeurent élevés. Par exemple, en 2004-2005 alors que l'école a connu plusieurs semaines de grève, on a enregistré un taux de réussite de 98% au Certificat d'Etude Primaire. Par ailleurs, si l'éducation a pu être souvent négociée, c'est sans doute grâce à des dispositifs conjoncturels mis en place et qui servent à assurer le dialogue social.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Dans cette première partie, nous avons développé trois principaux points.

D'abord, sous un plan théorique, nous avons relevé, sur la base de la littérature en sciences sociales africanistes, les différents centres d'intérêts qui ont capté l'attention des chercheurs de tous bords dans leur tentative d'explication du phénomène syndical en Afrique. De cet état des lieux, il ressort assez schématiquement que certains auteurs considèrent le syndicalisme comme un agent de la révolution politique. C'est pourquoi l'attention fut longtemps orientée vers l'explication de phénomènes tels que le nationalisme, la décolonisation ou la décentralisation, qui sont autant d'événements ayant marqué les Etats africains et au cours desquels les syndicats ont indéniablement joué les premiers rôles. La démarche choisie dans ces analyses correspond à la conception classique du syndicalisme, développée par Karl Marx dans sa théorie de la lutte des classes. D'autres auteurs ont adopté une perspective institutionnelle qui fait ressortir dans les analyses une approche binaire schématisée par l'opposition classique syndicats-Etat. Ceci a limité souvent la portée des analyses notamment dans des contextes où le syndicalisme est constitué d'agents issus de la sphère de l'Etat et qui en fonction des enjeux, jouent des rôles assez ambivalents.

L'approche centrée sur le fonctionnement de l'Etat apparaît à nos yeux comme une piste encore peu explorée. En partant du postulat que l'Etat, notion difficile à définir par les sciences sociales, est omniprésent dans les discours publics et dans le langage courant, nous avons mis au cœur de nos préoccupations le concept de « construction de l'Etat » pour signifier que, outre l'institution qu'il est, l'Etat est également le résultat d'une construction sociale particulière presque toujours imparfaite. C'est pourquoi, nous avons privilégié l'exploration de deux axes, notamment celui des représentations et images de l'Etat et celui des modes de gouvernance et de délivrance des services publics qui en découlent. Pour explorer ces différentes pistes, nous avons utilisé une démarche empirique basée sur l'analyse de données de premières mains (issues d'entretiens approfondis et d'observations) et des données secondaires (archives, presses, documents syndicaux).

Le second point a trait à l'évolution du syndicalisme en Afrique occidentale française puis au Bénin. Nous avons montré dans ce sens que l'ouest de l'Afrique a une longue tradition de revendications dont les premières ont été conduites dès le début du 19^{ème} siècle par la paysannerie. C'est donc le proto-syndicalisme paysan qui a gagné les milieux de travail en commençant d'abord par les ouvriers (dockers, cheminots, postiers) pour atteindre les milieux intellectuels que domine, depuis la colonisation, le monde des enseignants.

Au Bénin particulièrement, l'action des enseignants a oscillé entre syndicalisme et action politique. En effet, dès l'apparition des premiers enseignants dahoméens, ceux-ci ont été perçus comme des alliés de l'administration coloniale pour la diffusion de la mission civilisatrice. Mais très tôt, il se sont engagés dans la lutte contre les abus du pouvoir colonial et contre les injustices instaurées par les autorités métropolitaines de l'époque. Avant l'apparition des premiers syndicats dans cette profession, cet engagement s'est manifesté à travers leur mobilisation au sein des associations professionnelles (les amicales ou encore l'UGÉED) ou grâce à leur hégémonie politique par rapport aux autres catégories socio-professionnelles de l'époque. Après l'indépendance, cette tendance s'est maintenue et même renforcée, notamment à travers l'exigence d'une « décolonisation » totale de l'école et par le biais des liens qu'ils établissent entre leurs activités syndicales et l'activité politique. Le pouvoir révolutionnaire, malgré l'accueil peu chaleureux qu'il leur réserve à ses débuts, finit par leur faire appel notamment après l'échec des gouvernements militaires successifs. Ceci a sans doute favorisé la longévité du régime Kérékou auquel ils décident de mettre fin après la crise socio-économique et politique des années 1980, en se mettant à la pointe des mobilisations collectives pour les luttes démocratiques. Depuis ce temps, les enseignants béninois sont très nombreux à formuler de multiples revendications et à faire l'objet d'une crainte permanente des pouvoirs successifs dont ils n'arrêtent pas de dénoncer les abus.

Enfin, le troisième point présente quelques caractéristiques du métier enseignant. On retiendra que cette profession est caractérisée par une énorme diversité des statuts qui se reflète dans la syndicalisation du corps. Ce pluralisme syndical se vit

quotidiennement par les « grèves » répétées dans les écoles publiques qui finissent par s'en accommoder.

**DEUXIEME PARTIE : REVENDICATIONS,
REPRESENTATIONS DE L'ETAT ET DELIVRANCE
DU SERVICE PUBLIC DE L'EDUCATION**

INTRODUCTION A LA SECONDE PARTIE

Cette seconde partie analyse les revendications des enseignants en ciblant plus particulièrement les représentations qui y sont relatives ainsi que les modes de délivrance du service public de l'éducation qui s'en dégagent. Nous expliciterons cette démarche à l'aide de trois principaux chapitres.

Le premier (chapitre 4) procède à un décryptage de trois revendications récurrentes observées tout au long du processus de cette recherche. Il s'agit de la *revalorisation de la fonction enseignante*, de la *révision des programmes d'étude* et du débat autour de *l'introduction des langues nationales* dans le système d'enseignement formel. Nous interrogeons la construction de ces revendications en mettant l'accent sur les ressources mobilisées, le référentiel thématique utilisé ainsi que les enjeux en présence.

Le second (chapitre 5) examine les représentations de l'Etat qui découlent de l'ensemble de ces revendications. Il s'agit plus spécifiquement de représentations liées au fonctionnement ou au dysfonctionnement de l'Etat et des logiques de positionnement des acteurs syndicaux vis-à-vis de l'appareil étatique. Ces deux aspects permettent sans doute de saisir ce qu'est l'Etat du point de vue des acteurs syndicaux, c'est-à-dire de comprendre comment il est imaginé par ces derniers.

Enfin, le dernier chapitre étudie les implications de l'action syndicale sur la délivrance du service public de l'éducation à travers deux axes. Un premier axe est centré autour du processus réformateur à l'œuvre dans l'appareil d'Etat, processus de plus en plus confronté à des formes de résistances diverses mais toujours opérationnel du fait de l'éventail des marges de manœuvre possible. Un second axe est orienté vers les modes de gouvernance sociale qui, en contexte de revendication, sont plus pragmatiques que la gouvernance *techno-structurelle*.

CHAPITRE 4 : LES REVENDICATIONS D'ENSEIGNANTS : ENONCIATIONS ET ENJEUX

Le paysage syndical enseignant tel que décrit au chapitre précédent, est également marqué par la multiplicité des revendications. Il est alors important de procéder ici à une description détaillée de ces revendications de sorte à comprendre leurs modes de construction, les ressources qui sont mobilisées ainsi que les réponses stratégiques des pouvoirs publics auxquels elles sont adressées. Cette ethnographie des revendications des enseignants envers les pouvoirs publics sera faite dans une perspective à la fois contemporaine et historique afin d'en assurer une complète compréhension puisque « le passé pris comme objet, peut s'inscrire dans une problématique du présent » (Guibert & Jumel 2002 : 144).

Section 1 : Présentation des revendications : les trois cas étudiés

Trois revendications enseignantes ont retenu notre attention : la « *revalorisation de la fonction enseignante* », la « *révision des Nouveaux programmes d'étude* » et l'« *introduction des langues nationales* » dans l'enseignement public. Le choix de ces revendications comme objets d'analyse empirique a été guidé par trois éléments essentiels. *Primo*, il s'agit de préoccupations omniprésentes dans le discours syndical tout au moins durant la période au cours de laquelle les données ici présentées ont été collectées (décembre 2006 à Avril 2009). *Secundo*, les liens de ces revendications avec le secteur de l'éducation sont établis, ce qui permet d'éviter les biais liés à l'étude de revendications plus globales ou de verser dans l'analyse des revendications politiques qui ont déjà fait l'objet d'études (cf. Granoux 2007). *Tertio*, et en rapport avec l'histoire récente des luttes enseignantes, ce sont des revendications qui ont été de tout temps à la base d'importantes mobilisations dans le champ éducatif.

1. La « revalorisation » de la fonction enseignante

La *revalorisation de la fonction enseignante* est devenue depuis le début de l'année 2000 un thème récurrent du discours syndical au Bénin. Elle constitue cependant, la plus ancienne revendication de l'histoire de la profession surtout lorsqu'on se réfère

au contenu que lui donnent les enseignants eux-mêmes. Pour les enseignants en effet, la *revalorisation de la fonction enseignante* trouve son fondement dans un nécessaire souci de restaurer l'image de plus en plus dégradée et dévalorisante que présente leur profession.

1.1. Les pratiques qui « dévalorisent » le métier

Quand en février 2007, nous avons fait la connaissance de Rafiou lors d'une enquête collective à Karimama dans le nord du Bénin¹¹², il était encore enseignant communautaire. Cela faisait bientôt 5 ans qu'il a intégré ce métier et il logeait, avec sa femme et son enfant, dans la « maison familiale » où vivent aussi la plupart de ses frères ; fait qui est perçu par lui-même et par certains de ses collègues que nous avons rencontrés comme un signe évident de son « incapacité » à se payer un logement dans cette commune rurale du Nord-Bénin. Rafiou avait en effet choisi en 2001 de retourner au village parce qu'à Parakou où il vivait seul précédemment, les conditions de vie lui étaient très difficiles. En effet, avant de devenir enseignant, ce jeune homme âgé de 28 ans et titulaire d'un BEPC obtenu en 2000 avait tenté de s'inscrire au Lycée Agricole de Sékou pour devenir vétérinaire, ambition qui n'a point connu d'aboutissement par, dit-il, faute de moyens financiers. C'est ainsi qu'il avait alors décidé à rentrer à Karimama pour entreprendre un video-club¹¹³ dans la vaste concession que la famille a héritée de son père décédé une dizaine d'années plus tôt. Ce qui constitue selon lui un gros avantage par rapport à ses conditions de vie antérieures à Parakou où il devait payer mensuellement un loyer de dix mille (10.000) francs CFA.

Puisque le vidéo-club, sa première activité ne se déroule que les nuits, il se décide de chercher « un petit job » pour occuper ses journées. Les recherches d'emploi de Rafiou ont été infructueuses durant deux années consécutives, période au cours de laquelle il a passé sans succès les concours d'entrée à la fonction publique notamment à la douane, à la gendarmerie et dans l'armée.

¹¹² Les informations sur cet enquêté sont un résumé des différents entretiens qu'il a accordés à notre équipe de recherche lors de l'ECRIS de Karimama. Un premier entretien a été réalisé par Thomas Bierschenk, Clarisse Tama et Ali Bako Tairou (Karimama, 24 février 2007). Un deuxième entretien a été réalisé par moi-même (entretien du 25 février 2007, Karimama) et le dernier entretien a été réalisé par Ichaou Mazou et moi-même (Karimama, 17 novembre 2008). Je remercie Thomas Bierschenk qui a bien voulu me fournir ses notes d'entretien.

¹¹³ Lieu de projection ou de visualisation de film sur cassettes VHS ou sur VCD/DVD.

Un « beau jour » nous confie-t-il, après avoir été informé par sa grande sœur d'un déficit de personnel à l'école du village, il se rend chez le directeur de ladite école et se propose comme enseignant communautaire. Celui-ci accepte sa candidature, rend compte à l'Association des parents d'élèves et lui confie l'animation pédagogique du CM 2 (Cours moyen deuxième année), la classe d'examen de fin du cycle primaire. Avant ce recrutement, Rafiou n'avait auparavant suivi aucune formation professionnelle et a dû se « débrouiller » avec l'assistance du directeur de l'établissement et les conseils de l'un de ses amis également enseignant communautaire dans la même école. Par la suite, Rafiou a été impliqué dans des formations périodiques organisées autour des Nouveaux programmes d'études, formations presque toujours décalées de ses besoins pédagogiques du moment, puisqu'au CM 2 (Cours moyen deuxième année), le programme en vigueur était alors le programme intermédiaire [c'est-à-dire l'ancien programme]. Au fil du temps, il finit par aimer ce métier pour lequel il n'avait préalablement pas une vocation réelle. Pour son travail d'instituteur, il percevait de façon très irrégulière un salaire mensuel d'environ 25.000 FCFA qui est passé à 33.000 au début de l'année 2006-2007. Ce salaire, payé par le budget de l'Association des parents d'élèves, est « bas » selon lui et il doit « courir partout » pour le compléter à travers l'organisation d'autres « activités rémunératrices ».

Avec l'aide financière d'une de ses sœurs commerçante de la localité, il a réussi à s'investir effectivement dans d'autres activités qui l'éloignent un temps soit peu de la « vie misérable du communautaire ». Ainsi outre le vidéo-club, Rafiou mène des activités telles que la vente d'eau glacée, la vente d'essence frelatée ou encore le commerce d'articles scolaires. Ces différentes activités coexistent sans que l'exercice quotidien de l'une fasse disparaître l'autre. Dans un argumentaire très rigoureux au cours de l'entretien que nous avons eu avec lui, il nous a montré comment il se sent souvent « obligé de sacrifier son temps de repos » consacré aux « petites activités » pour répondre aux exigences liées à la préparation des cours ou à la correction des copies et des cahiers des élèves. Inversement, ses activités pédagogiques à l'école sont parfois perturbées par les sollicitations de ses clients qu'il est parfois obligé de servir au risque de ne plus « avoir l'esprit dans la classe ». Comme la plupart de ses collègues enseignants que nous avons rencontrés, il pense quitter le métier enseignant lorsqu'il trouvera un autre emploi « plus

bon » à la douane, la gendarmerie ou dans un « projet ». Grâce à la lutte syndicale à laquelle il a participé en tant que responsable local du syndicat des enseignants communautaires, Rafiou à l'instar de bon nombre d'enseignants communautaires, a été « reversé » en 2008 comme enseignant contractuel, ce qui l'intègre juridiquement au sein du personnel de l'Etat.

Le portrait de cet enseignant communautaire illustre à bien des égards un ensemble de pratiques, de conditions de vie et de travail qui s'éloignent de celles des enseignants de la « belle époque » partout cités en modèle. Elles retracent aussi comment le métier d'enseignant intègre des catégories très peu spécialisées, conduisant ainsi à une sorte de déprofessionnalisation de la fonction. Les enseignants considèrent ces images qu'offre la profession comme « dévalorisantes » c'est-à-dire qu'elles enlèvent au métier le prestige social dont il faisait l'objet. Autrefois en effet, l'enseignant était perçu comme un modèle de réussite, un citoyen éclairé dont l'attitude et le comportement forcent l'admiration. Ce n'est plus le cas aujourd'hui en raison des pratiques sus-citées, qui font que l'enseignant lui-même se considère comme un travailleur « dévalorisé ». C'est ce qui justifie selon cette catégorie socio-professionnelle, la formulation d'une revendication désignée par l'expression très connue de *revalorisation de la fonction enseignante*.

1.2. Une revendication à la fois matérielle et statutaire

C'est à partir de l'année 2000 que les syndicats d'enseignants réunis au sein du Front des organisations syndicales des trois ordres de l'enseignement se lancent dans une série de mouvements de grèves visant à réclamer la *revalorisation de la fonction enseignante*. Au départ, leurs demandes concernaient essentiellement le paiement de leurs indemnités et la prise de mesures visant une gestion efficace du personnel enseignant. Ce n'est que plus tard que cette revendication a progressivement évolué vers d'autres préoccupations.

Selon, Raouf Affagnon, membre influent du Front, la revalorisation de la fonction enseignante est un ensemble de mesures concrètes à prendre par l'Etat au sein de la profession afin que celle-ci soit « entourée de la considération publique qu'elle

mérite »¹¹⁴. Il s'agit d'une imbrication de préoccupations à la fois salariales et statutaires.

Les préoccupations d'ordre salarial ou matériel concernent le paiement effectif des indemnités et primes d'une part, et l'indexation des salaires des enseignants d'autre part. En effet, jusqu'en 2004, bien que le régime indemnitaire des enseignants soit officiellement défini, son application n'était pas encore effective. Cela constituait selon le terme consacré, un « moins perçu » c'est-à-dire un droit acquis mais non obtenu par les bénéficiaires. Au nombre de ces avantages matériels « moins perçus » on peut citer entre autres l'indemnité de risque, l'indemnité de rendement, la prime de gratification, la prime de rentrée et la prime d'accès difficile. Le non paiement de ces primes aux enseignants, dont les salaires sont déjà jugés bas, a des impacts sur leurs revenus réels qui sont relativement faibles lorsqu'on les compare à ceux des autres catégories de fonctionnaires dont les primes sont effectivement payées. Dès lors, le niveau de vie de l'enseignant béninois paraît très peu enviable surtout pour les nouveaux diplômés davantage attirés par des carrières offrant de multiples opportunités légales ou illégales d'augmentation de revenus (par exemple agent de police, de douane, magistrat, animateur de projet, etc.). Cette situation amène certains enseignants à exercer en dehors de leurs heures de cours des activités qui leur procurent des revenus complémentaires, comme dans le cas de Rafiou que nous avons souligné plus haut. Les uns mènent des activités de soutien scolaire (les « répétitions » ou « cours de maison »), les autres s'investissent dans des activités non pédagogiques comme le commerce, d'autres encore cumulent des emplois à temps partiel. Au cours de l'enquête collective à Karimama (ECRIS), nous avons constaté qu'un grand nombre d'enseignants occupaient des postes au sein de la Commission électorale locale chargée de l'organisation des élections législatives qui s'annonçaient. Ils étaient entre autre agents recenseurs, représentants de partis politiques ou de la société civile dans les commissions électorales ou encore observateurs. Selon les enseignants, le mode de vie prolétarisé combiné à l'exercice d'activités dont la plupart sont peu compatibles avec les valeurs caractéristiques du métier est l'une des raisons de la perte des valeurs de leur profession. C'est pourquoi, ils demandent à l'Etat une

¹¹⁴ Cf. entretien avec Raouf Affagnon (Cotonou, 06.02.2008), membre fondateur du SYNESTP et porte parole du Front de 2000 à 2006.

« indexation » de leur salaire, c'est-à-dire l'institution d'un coefficient spécial de valorisation de leur indice de traitement de valeur égale à 1,5 point de l'indice en vigueur. En clair, il s'agit de leur faire une bonification salariale pour le fait d'avoir choisi ce « métier difficile ».

Les enseignants demandent en outre une « allocation d'incitation à la fonction enseignante » qui consiste en une augmentation salariale de l'ordre de 25 % à compter de décembre 2007. Dans cette revendication, ils évoquent les effets de la prise d'une mesure similaire pour les enseignants sénégalais et ivoiriens¹¹⁵. Selon les enseignants, ces mesures salariales une fois accordées rendraient en conséquence le métier plus attrayant pour les jeunes générations et permettraient par ailleurs de rendre plus durables les nouvelles carrières enseignantes. La seconde préoccupation contenue dans la revalorisation de la fonction enseignante est d'ordre statutaire et concerne la formation des enseignants, le « reversement » des agents non permanents dans le personnel de la fonction publique béninoise et le « décrochage » de la gestion du personnel enseignant. Le contexte est marqué par un déficit d'enseignants qualifiés. En 2009, seulement 40% des enseignants justifient de la qualification professionnelle requise avec de nombreuses disparités à l'intérieur des départements (cf. Tableau 5).

Cette situation constitue une dégradation sensible par rapport aux effectifs des années antérieures, notamment ceux de 2007 (44%) et de 2004 (72%)¹¹⁶. Durant cette même année, seulement 54,36% du personnel enseignant était constitué d'agents de l'Etat (APE et ACE). La présence massive d'enseignants à la fois non formés et non intégrés dans le corps de l'Etat a conduit ceux-ci, soutenus par leurs collègues agents permanents, à exiger leur reversement dans la fonction publique béninoise. L'une de leurs revendications en donne ici les raisons :

« L'école béninoise, notre école connaît tous les jours que Dieu a fait une descente aux enfers avec la poursuite de l'application des Nouveaux Programmes d'Etudes (NPE), la très grande insuffisance de recrutement d'enseignants permanents, la continuation de la contractualisation et de la communautarisation, l'absence d'une véritable politique de recrutement de la

¹¹⁵ Sur le cas ivoirien voir Proteau (2002)

¹¹⁶ Source : Statistiques scolaires 2008-2009 du Ministère des enseignements primaire et secondaire.

fonction enseignante. [...]. Le Secrétariat exécutif national du SYNAPRIM élève une vive protestation et décide d'une grève de 72 heures renouvelable du mardi 30 janvier 2007 à 00 heures au jeudi 1^{er} février 2007 à 24 heures pour exiger : [...]

6. Le paiement des communautaires et des agents contractuels locaux 12 mois sur 12 et leur reversement comme Agents Permanents de l'Etat ;

7. l'application aux instituteurs du statut des APE sur l'intégration ;

10. la revalorisation à 5 % de la valeur du point d'indice pour compter du 1^{er} janvier 2007. »¹¹⁷

Les enseignants interrogés ont témoigné que le manque de formation de plusieurs enseignants ainsi que la diversité des filières d'entrée dans la profession contribuent pour une large part à l'épuisement du modèle de l'enseignant. C'est pourquoi ils demandent l'organisation d'une formation professionnelle à l'endroit de leurs collègues moins formés ainsi que l'octroi à ceux-ci d'un statut de fonctionnaire de plein droit, statut jugé plus « valorisant » puisqu'il assure la sécurité de l'emploi et des revenus. Une fois reversés, ces enseignants bénéficieront à l'instar de tous les autres Agents permanents de l'Etat (APE) d'un certain nombre d'avantages comme par exemple les pensions de retraite, l'allocation familiale et l'avancement vers des échelons ou grades supérieurs.

Par ailleurs, les demandes des enseignants au sujet de la revalorisation de leur fonction portent aussi sur le « décrochage » de la gestion de leur corporation du Ministère de la Fonction publique et du travail, la seule administration centrale actuellement chargée de la gestion du personnel de l'Etat. Le décrochage suggéré consiste en un transfert des compétences de gestion des enseignants vers leur ministère de tutelle, le ministère en charge de l'éducation, qui pourrait mieux gérer son personnel. Cette demande n'est pas sans fondement. En effet, de nombreuses défaillances sont enregistrées dans la gestion de la carrière des enseignants. Les raisons de ces défaillances sont multiples : dysfonctionnement interne au Ministère de la fonction publique et du travail, difficile coordination d'action entre ce ministère et celui en charge de l'éducation, forte

¹¹⁷ Cf. Motion de grève du SSYNAPRIM / FESEN / CSTB datée du 25 janvier 2007 et signé par son Secrétaire général, monsieur Paul Essè Iko.

centralisation des procédures au niveau du ministère de la fonction publique qui dispose cependant de six (6) directions départementales au niveau national. Ces nombreux dysfonctionnements que l'on retrouve dans d'autres corporations du secteur public (santé et police notamment) constituent une entrave aux avancements et promotions professionnels auxquels sont soumis les enseignants. Ainsi que nous l'a confié un responsable du service administratif du Ministère de la fonction publique, un acte d'avancement d'un agent permanent de l'Etat fait en moyenne 3 ans dans le « circuit » administratif formel. En conséquence les acquis financiers relatifs à cet avancement sont rarement obtenus en temps réel contribuant ainsi à une paupérisation contemporaine de la condition enseignante. Au cours des entretiens, des exemples anecdotiques nous ont été donnés au sujet de l'avancement d'enseignants déjà décédés ! Même si rien ne présage cependant que le décrochage pourrait permettre une meilleure gestion des enseignants, les expériences en cours auprès d'autres personnels de l'Etat (notamment les forces armées, les magistrats et les agents des postes et télécommunications) leur permettent d'espérer une possible amélioration de leur situation.

Bien que la *revalorisation de la fonction publique* soit une revendication matérielle et statutaire, il convient de préciser que ses deux finalités s'entremêlent dans la pratique. Les aspects statutaires de la revendication ont des implications financières ou matérielles et inversement les demandes matérielles peuvent stratégiquement prendre une forme statutaire. Par exemple, la professionnalisation ou la formation des enseignants leur permet conséquemment d'évoluer vers des grades supérieurs et de bénéficier ainsi d'un traitement salarial adéquat. Le « décrochage » des enseignants de la fonction publique vise à assurer un meilleur avancement et indirectement une évolution vers de meilleurs salaires. Il est donc difficile de soutenir que les revendications statutaires le sont au sens strict du terme étant entendu les liens indirects entre ces demandes et les conditions matérielles des enseignants. Il serait aussi biaisé de croire que la *revalorisation de la fonction enseignante* n'est qu'une revendication matérielle puisque cela occulterait l'importance des luttes statutaires qui la caractérisent.

Tableau 5 : Répartition des enseignants par qualification selon les départements

	Instituteurs	Instituteurs adjoints	Sans qualification	Total	% enseignants qualifiés
Atacora	672	416	1 500	2 588	42,04
Donga	620	315	1 011	1 946	48,05
Atlantique	1 740	256	3 180	5 176	38,56
Littoral	1 028	164	2 037	3 229	36,92
Borgou	967	448	2 032	3 447	41,05
Alibori	374	194	908	1 476	38,48
Mono	937	297	1 611	2 845	43,37
Couffo	808	443	1 911	3 162	39,56
Oueme	1 801	291	2 925	5 017	41,70
Plateau	667	160	1 299	2 126	38,90
Zou	1 431	278	2 552	4 261	40,11
Collines	930	242	1 876	3 048	38,45
Ensemble				38	
Benin	11 975	3 504	22 842	321	40,39

Source : *Annuaire statistique 2008-2009 du Ministère des enseignements primaire et secondaire*

1.3. Une revendication historiquement datée de l'époque coloniale

Bien que la revalorisation de la fonction enseignante ait été à la base des grèves contemporaines de l'école béninoise, l'histoire des revendications enseignantes nous permet de dire que la question de la revalorisation de la fonction enseignante n'est pas nouvelle. Même si le terme « revalorisation » n'était que très peu utilisé à l'époque, on peut relever lorsqu'on parcourt cette histoire, quelques revendications des enseignants qui visaient une revalorisation de leur métier.

En effet, durant la colonisation, le métier enseignant faisait déjà les frais des injustices de l'ordre colonial quant au traitement différencié réservé aux citoyens français et aux

indigènes. L'étude de Jézéquel (2002) renseigne qu'il y avait au début de l'enseignement colonial, une division professionnelle différentielle sur une base raciale des enseignants utilisés dans les colonies africaines. Il y avait, souligne-t-il, d'une part les maîtres détachés de la métropole et d'autre part les maîtres indigènes (formés en métropole) et des moniteurs locaux (peu ou pas qualifiés). Faute de personnel ces moniteurs locaux ou « maîtres indigènes » étaient essentiellement composés de gens sachant tout juste lire et écrire et ayant acquis la formation professionnelle « sur le tas » (Coquery-Vidrovitch 1992a). Ils faisaient partie des cadres subordonnés et percevaient des salaires relativement bas. Les européens quant à eux faisaient partie du cadre européen et, en plus des conditions salariales relativement meilleures que leur offrait ce statut, ils pouvaient se voir confier des responsabilités administratives (directeur de l'enseignement, inspecteur d'académie, inspecteur de l'enseignement primaire, etc.). Ce n'est qu'après 1945, qu'il y a eu la création de cadres administratifs ouverts à la fois aux européens et aux africains avec toutefois deux variantes : un cadre commun supérieur et un cadre commun secondaire.

Le cadre subordonné qui régissait le corps des moniteurs les mettaient dans une situation de relative précarité. Face à cette injustice instaurée de fait par l'existence de ces deux cadres professionnels, les enseignants africains ont commencé par exiger des autorités de l'époque une reconnaissance de leur statut et l'amélioration de leurs conditions de vie. Au Dahomey, les enseignants avaient déjà pris conscience de la précarité de leur situation. En dépit des nombreuses menaces de radiation dont ils étaient l'objet, ils ont émis des revendications visant la création de « cadres locaux » de l'enseignement, le cadre officiellement reconnu jusque là étant le cadre européen. C'est ce qu'on peut lire dans une lettre que le personnel enseignant de Natitingou a adressée au Président du Conseil Général du Dahomey :

« ... trois de nos collègues, monitrices auxiliaires d'enseignement en service à Natitingou viennent d'être frappées d'une menace de licenciement par circulaire n°563/IAD du 5 mars [1953] de M. l'Inspecteur d'Académie. [...]

C'est pourquoi nous avons l'honneur de vous [*saisir*] de ce problème crucial en vous demandant d'appuyer, avec nous, la revendication déjà formulée par deux congrès fédéraux des Enseignants d'Afrique Noire Francophone [...]

tendant à la CREATION DES CADRES LOCAUX DE MONITEURS ET DE MONITRICES [*sic*] dans les territoires où il n'en existe pas. ».¹¹⁸

Les enseignants réclament une protection de l'Etat colonial et se basent sur leur rôle dans la diffusion de la langue française. Ces revendications sont portées par les premières formes de syndicalisme notamment « les associations professionnelles » et les « amicales » qui se créent dans tout le territoire de l'AOF (cf. Jézéquel 2002 : 374, Dossou 1981 : 12).

Plus récemment, cette revendication renaît avec la première grève d'enseignants faisant explicitement référence à cette question qui éclate en 2000 sous le régime du Président Kérékou. Les autorités ont été dans un premier temps très méfiantes vis-à-vis des exigences des syndicats qui demandaient le paiement de leurs primes et indemnités ainsi qu'une augmentation des salaires. Cette méfiance du pouvoir se justifiait par les nombreuses contraintes budgétaires du moment et les conditionnalités de l'appui budgétaire accordé par les institutions de *Bretton Woods* qui définissent pour le pays, la masse salariale maximale. Face à l'intransigeance des enseignants qui mènent approximativement six (6) et huit (8) semaines de grèves respectivement en 2004-2005 et en 2005-2006 le gouvernement finit par accorder certaines dispositions favorables à la revalorisation.

Ainsi en 2005, la gestion des carrières des enseignants APE et des enseignants ACE qui était assurée par le Ministère de la fonction publique a été attribuée au Ministère de l'éducation nationale notamment à la Direction des ressources humaines conformément au décret n°2004-627 du 10 novembre 2004¹¹⁹. La même année, pour « calmer » les enseignants, le gouvernement leur octroie une prime dénommée « allocation d'incitation à la fonction enseignante », prime qui n'était guère prévue dans le régime indemnitaire en vigueur. Les enseignants demandent et obtiennent aussi la prise par les autorités gouvernementales d'un acte juridique, notamment un arrêté fixant les conditions et modalités d'application de cette nouvelle mesure.

¹¹⁸ Lettre du personnel Enseignant de Natitingou à Monsieur le Président du Conseil Général du Dahomey, en date du 30 mars 1953 et signé par messieurs Gbaguidi Félicien, Josserand Léon, Zoutchegbé Justin et Mamadou Traoré, Archives Nationales du Bénin, Série G.

¹¹⁹ Décret portant transfert de certaines attributions du Ministre chargé de la fonction publique au(x) ministère(s) en charge de l'éducation nationale en matière de gestion des personnels enseignants au Bénin.

L'arrêté conjointement signé par les ministres des enseignements primaires et secondaires et des finances, précise que cette allocation est constituée de « primes et indemnités payables durant l'exercice du métier »¹²⁰, ce qui n'est pas en harmonie avec les vœux des enseignants puisque ceux-ci souhaitent que cette allocation soit versée non seulement le long de la carrière, mais aussi durant la retraite. Ils se mettent alors à nouveau dans une série de grèves qui durent jusqu'à la fin du mandat du régime Kérékou.

Le nouveau régime porté au pouvoir en avril 2006 hérite de cette revendication et tente de résoudre plusieurs points revendiqués, notamment l'allocation d'incitation à la fonction enseignante. Le pouvoir était visiblement ouvert à cette revendication dont il décline cependant toute responsabilité :

« Nous nous rencontrons en hommes responsables. Pourquoi avoir abandonné ces enfants, les vôtres, les nôtres à nous tous. Si on est d'accord pour le changement ça veut dire qu'on doit mettre une stratégie pour mettre fin à tous ces problèmes là. Est-ce que humainement parlant, vu les problèmes qui se posent aujourd'hui, on peut immédiatement trouver de réponses à tous ces problèmes. Compte tenu de leur ampleur, vous n'êtes pas les seuls à être concernés. Vous parlez de l'école, l'école maternelle, primaire, secondaire et les autres ordres d'enseignement, le supérieur. Vous m'avez vu en train de parcourir pour voir ce qui se passe au juste. Ce qui vous arrive aujourd'hui, est-ce que vous avez la conviction vraiment que mon gouvernement peut régler tous les problèmes aujourd'hui ? Vous êtes de grands responsables. Après dix mois, vu l'ampleur du sinistre qui nous arrive, que nous avons tous cautionné, pour lequel nous portons toute la responsabilité, nous en sommes responsables » (Dr. Yayi Boni, Président de la République, Extrait de propos tenu lors de la rencontre avec les enseignants à Cotonou, 07.02.07).

Selon les responsables syndicaux, c'est le président Boni Yayi qui décide lui-même au terme d'une rencontre tenue au palais de la présidence de prendre des engagements sur la palette des doléances syndicales présentées. Au nombre de ces engagements figure la mise sur pied d'un comité paritaire pour réfléchir sur la revalorisation de la fonction enseignante. Mais quelques mois plus tard, les enseignants furent surpris de

¹²⁰ Selon une restitution faite par Raouf Affagnon (entretien du 06.02.08, Cotonou).

constater le mutisme du gouvernement dont le chef s'était pourtant montré très ouvert à travers des engagements qu'il a lui-même pris en toute « responsabilité ». Ainsi, face à la non satisfaction de leurs revendications, les enseignants réunis une fois encore au sein de leur Front d'action décident du boycott de la rentrée académique 2007-2008. Face à cette pression sociale, le gouvernement décide de l'organisation d'un forum national sur le secteur de l'éducation à Cotonou du 12 au 16 février 2007. Ce forum auquel sont conviés plusieurs acteurs de l'éducation (représentants du gouvernement, acteurs privés et société civile du secteur de l'éducation) a permis de débattre des préoccupations sur le secteur comme en témoigne la diversité des thématiques qui y ont été abordées. A la suite de ce forum, le gouvernement décide en conseil des ministres d'accorder une *allocation d'incitation à la fonction enseignante* de 1,5 point ainsi qu'une élévation de 25% du salaire pour revaloriser le métier. Ce qui constitue un important pas dans le sens de la *revalorisation* voulue par tous.

2. La question des Nouveaux programmes d'études (NPE)

La réforme de l'éducation désignée par le vocable « Nouveaux programmes d'études » ou encore « programmes par compétence » est une initiative pédagogique qui date de la fin des années 1990 et qui est aujourd'hui en cours de généralisation dans les différents cycles d'enseignement¹²¹. Il s'agit de programmes basés sur une approche dite « par compétence », c'est-à-dire une approche centrée sur les compétences de l'apprenant¹²² et dont la mise en œuvre suscite chez les enseignants chargés de sa mise en œuvre des contestations très diversifiées.

2.1. Les NPE, une innovation pédagogique ...

Une description fine et détaillée du contexte de la réforme des Nouveaux programmes d'étude est faite par Fichtner (2010, 2009 : 4-12). Aussi, suffit-il ici de rappeler assez

¹²¹ Le terme « Nouveaux programmes d'études » utilisé pour désigner cette réforme pédagogique en cours depuis une vingtaine d'années est employé ici pour être plus proche du terrain. Des débats surgissent çà et là quant à une telle appellation d'un programme aujourd'hui vieux de 20 ans environ. Certains (les concepteurs notamment) préférant l'expression Programme par compétences.

¹²² Cette approche est qualifiée d'Approche par compétences (APC) parce qu'elle vise selon les concepteurs à susciter au sein de l'apprenant des compétences qui le rendent apte à faire face aux défis du monde contemporain.

brièvement les trois événements importants qui lui précèdent : la crise du système éducatif, la rencontre des acteurs nationaux de l'éducation puis l'intervention du bailleur de fonds américain, notamment l'Agence américaine de développement (USAID).

Ce qui a été appelé la « crise » de l'éducation au Bénin permet de comprendre le contexte d'avènement de la réforme NPE :

« Le problème n°1 de l'éducation dans notre pays, c'est que tout notre système scolaire avait été mis en place pour former des fonctionnaires, et qu'il faut aujourd'hui, face à la saturation de la Fonction publique, mettre en place de toute urgence, et presque sans transition, un système qui forme pour autre chose. Pour autre chose, c'est-à-dire forcément pour le secteur privé, et puisque ce secteur est encore embryonnaire, pour l'auto-emploi, la création d'emplois, la capacité à s'installer à son propre compte et à gérer, à l'occasion, de nouvelles offres » (RB/MEN 1990 : 10).

Ces propos tenus lors de la cérémonie d'ouverture des Etats généraux de l'éducation (EGE) par le philosophe Paulin Hountondji, alors Ministre de l'éducation nationale, sont assez illustratifs de la principale insuffisance qui caractérisait le système éducatif béninois en 1990. C'est pourquoi la conférence nationale des forces vives de la nation qui s'est tenue en Février 1990 a décidé de l'arrêt de la réforme en cours, celle de l'Ecole Nouvelle mise en œuvre d'abord de 1975 à 1981 puis réaménagée entre 1981 et 1990. Sa durée d'exécution correspond à la période du régime militaro-marxiste dont elle s'approprie les idéaux.¹²³ Dès 1990, cette réforme s'est avérée inadaptée au nouveau contexte démocratique dans lequel s'est engagé le pays, surtout face aux défis du néo-libéralisme auxquels l'école béninoise devra apporter des réponses appropriées. C'est ainsi qu'un programme intermédiaire a été adopté et la conférence nationale a recommandé la convocation des EGE qui apporteraient une solution nationale à cette « crise »¹²⁴. Cette rencontre de grande envergure s'est tenue à Cotonou du 2 au 9 octobre 1990 et, à l'instar de la conférence nationale qui lui

¹²³ Sur cette réforme voir le rapport de recherche non publié de Wetzig (2007) résumé et traduit sous le titre : *La réforme scolaire socialiste « École Nouvelle » au Bénin (1975-1990) – La mise en œuvre du programme scolaire et son évaluation par différents groupes d'acteurs.*

¹²⁴ Expression largement utilisée par les participants aux EGE que l'on retrouve facilement à la lecture du rapport final de ces assises.

précède quelques mois plus tôt (du 19 au 28 février 1990), elle réunit une multitude d'acteurs nationaux du champ éducatif : les enseignants et leurs syndicats, les parents d'élèves, les pouvoirs publics, les représentants des élèves, les étudiants, la diaspora, la société civile (ONG et associations notamment).

Les principales conclusions de cette rencontre étaient entre autres la mise en place d'un nouveau système éducatif ainsi qu'une réforme des contenus des programmes d'enseignement. Les EGE définissent cependant les grandes orientations de la réforme souhaitée et précisent qu' :

« il ne s'agit pas d'inventer nécessairement un système éducatif tout nouveau, mais de s'inspirer des expériences passées en vue d'améliorer les programmes qui existent déjà et de favoriser leur mise en œuvre par un appui financier adéquat » (RB/MEN 1990 : 32).

Toutefois, dans leurs recommandations, les participants n'ont pas exclu la possibilité d'une reprise des principes de base contenus dans les programmes précédents, mais ils suggèrent que la réforme à élaborer soit le plus proche possible du projet de société qu'a défini la conférence des forces vives de la Nation. Ce projet de réforme qui prendra forme plus tard sous le terme de *Nouveaux programmes d'étude* (NPE) a été soumis au financement des bailleurs de fonds dont l'implication dans le secteur éducatif commençait déjà à être de plus en plus importante¹²⁵.

L'Agence américaine de développement international (USAID), a accepté d'apporter un important appui financier et technique à la réforme. L'aide américaine devait couvrir toutes les étapes du processus de la réforme depuis sa conception jusqu'à sa mise en œuvre.

La conception du programme a été assurée par des équipes d'experts et de consultants (nationaux et internationaux) recrutés au sein des inspecteurs de l'enseignement. Ceux-ci ont défini les champs de formation d'une nouvelle approche dite « *par compétence* », la principale recommandation des Etats généraux de l'éducation. Entre les programmes intermédiaires qui lui précèdent et la nouvelle approche proposée à

¹²⁵ L'étude réalisée par Fichtner (2009) montre à quel point cette sollicitation des bailleurs de fonds a ouvert un véritable champ de bataille où s'affrontent de nombreuses ONG internationales.

travers les NPE, les changements intervenus sont importants. Le programme est, dit-on, « *axé sur les compétences* » avec des objectifs clairs :

« [l'école] doit être capable de produire des éléments sans cesse performants dotés de l'esprit d'initiative, animés par le goût de la recherche, capables de s'auto-employer, de créer des emplois, bref des citoyens contribuant efficacement au développement de leur pays » (Ministère en charge de l'éducation & UNESCO 2007 : 7).

Selon Labbé¹²⁶, membre de l'équipe de conception des programmes, la nouvelle approche se différencie de l'ancienne en ce qu'elle privilégie le « *socio-constructivisme* » (la construction de la connaissance) et le « *cognitivism* » (apprentissage par traitement de l'information) en remplacement de « *la mémorisation mécanique* » qui caractérisait les programmes précédents. Au niveau pédagogique, il s'agit d'une réforme basée sur l'apprenant c'est-à-dire un programme centré sur les compétences de l'élève, contrairement à l'ancienne approche axée sur le rôle prépondérant du maître ou de l'enseignant. La trentaine de disciplines autrefois en vigueur a été regroupée en six champs de formation disciplinaires que sont : le français, les mathématiques, les sciences de la vie et de la terre (SVT), l'éducation sociale (ES), l'éducation artistique et l'éducation physique et sportive (EPS). Ce nouveau curriculum devrait permettre à l'élève de s'adapter aux *changements rapides que connaît la société*¹²⁷ béninoise qui doit désormais faire face aux exigences de la mondialisation. A première vue donc, le programme répondait aux exigences qu'imposent les défis du développement dont il s'approprie les problématiques, l'accent étant mis sur les concepts « à la mode » dans le champ du développement, notamment *l'environnement, les nouvelles technologies et la démocratie*. Ce sont ces principaux axes de connaissances qui sont mis en exergue dans les nouveaux manuels produits et distribués gratuitement aux élèves.

La mise en œuvre du programme quant à elle a été progressive. L'expérimentation commence à partir de 1994 dans 18 écoles pilotes choisies à raison de trois écoles

¹²⁶ Dans une communication orale donnée lors du forum de l'UNDP tenu à Cotonou en février 2007.

¹²⁷ Entretien avec Mouhamed Jacquet, inspecteur de l'enseignement à la retraite et consultant à IFESH. Ce dernier qui occupait le poste de Directeur de l'enseignement primaire au démarrage des NPE (1992-1994) nous a confié être l'un des « parrains » des Nouveaux programmes d'étude.

pour chacun des 6 départements que comptait le Bénin¹²⁸. Cette expérimentation avait comme objectif d'étudier leur « faisabilité » et leur « applicabilité » avant la phase de généralisation qui a suivi à la rentrée scolaire de 2005. C'est ainsi que des formations ciblées ont été organisées à l'attention des enseignants ayant à charge les classes pilotes puis progressivement à l'ensemble des enseignants. Cependant, la nouvelle réforme allait faire l'objet de vives protestations et de résistances diverses de la part des acteurs chargés de la mise en œuvre notamment par le biais des syndicats.

2.2. ... objet de diverses contestations

Comme on devait s'y attendre, la nouvelle méthode pédagogique prônée par les NPE a fait l'objet de nombreuses protestations tantôt actives, mais le plus souvent passives, visant à mettre en cause ses changements et bouleversements. Ces protestations se sont cristallisées en 2002 avec les mouvements de grèves lancés d'abord par le Syndicat national des enseignants du primaire (SYNAPRIM) et suivis bien plus tard par d'autres syndicats. Les raisons de ces réactions syndicales étaient diverses.

(i) Les enseignants ne se « retrouvent pas dans la nouvelle approche »

L'adaptation à la nouvelle méthode pédagogique prônée par les NPE a été difficile pour la majorité des enseignants qui devaient dorénavant passer de la pédagogie « frontale » - où l'enseignant est le seul maître du savoir - à une technique d'enseignement qui met l'apprenant au cœur de la transmission du savoir. Si l'on s'en tient uniquement à ce changement parmi tant d'autres, l'avènement des Nouveaux programmes est intervenu en rupture avec certaines pratiques routinières de l'animation pédagogique. Ces changements ont eu une incidence sur la perception de leur métier et renforcent chez certains enseignants, la conviction que l'enseignement est une tâche incertaine, difficile et complexe. Ceci n'est pas sans susciter des réactions du côté des enseignants et de leurs syndicats. Ils affirment avoir été confrontés à des situations pour lesquelles ils ne se sentaient pas prêts et se trouvent limités à répéter des modèles d'enseignement qui ne fonctionnaient pas toujours dans la salle de classe. Pour que les enfants comprennent les cours enseignés, la nouvelle

¹²⁸Le Bénin compte aujourd'hui 12 départements et un nouveau découpage administratif est envisagé et devra augmenter leur nombre.

approche exige d'eux de la créativité et une grande capacité d'adaptation qui ne leur permettaient pas toujours d'introduire en classe les nouveaux contenus tels que prévus dans les manuels scolaires.

Les difficultés à mettre en œuvre les nouveaux programmes résultent aussi du défaut de formation des maîtres, du déficit en matériel pédagogique et surtout de l'absence de dialogue entre les autorités et les syndicats. En effet, si ces derniers ont été associés à la phase du diagnostic réalisé à l'occasion des Etats généraux de l'éducation, la conception des programmes à enseigner a été essentiellement l'œuvre d'enseignants-consultants nationaux (notamment les inspecteurs de l'enseignement ou les conseillers pédagogiques) ou internationaux qui n'assurent pas le travail pédagogique. Affaiblis et marginalisés par cette innovation pédagogique et s'étant sentis exclus, certains syndicats d'enseignants demandent aux autorités l'arrêt du processus d'expérimentation de la réforme en cours d'autant plus que la plupart d'entre eux, même parmi les plus expérimentés du métier, « *ne se retrouvent pas dans la nouvelle approche* »¹²⁹. D'autres syndicats tels que le SNIA ou le SNEC¹³⁰ préfèrent revendiquer avec des exigences plus souples et demandent que leur soient donnés des cours de renforcement de capacités puisque que les formations ciblées qui avaient été organisées ne concernaient qu'un nombre réduit d'enseignants et ne leur permettaient pas toujours d'enseigner convenablement les séquences de cours contenus dans les nouveaux manuels édités. Il est à noter que les nouveaux programmes dont on attendait beaucoup ont eu des effets pervers non négligeables. La majorité des parents d'élèves se sont sentis dépossédés de leurs prérogatives en matière de suivi de leurs enfants puisqu'il s'agissait d'un changement dans lequel ils ne se retrouvaient pas non plus, ce qui remettait ainsi en cause les savoirs qu'ils ont acquis et qui sont survalorisés dans l'imaginaire des béninois. On retrouve ici l'expression concrète d'une logique identitaire qui se caractérise par la recherche d'une meilleure reconnaissance des valeurs essentielles du métier et par la quête perpétuelle de contrôle de l'activité professionnelle par les enseignants.

¹²⁹ Selon les propos d'un syndicaliste. Cf. entretien avec I. A., Cotonou 19.02.08.

¹³⁰ SINIA = Syndicat national des instituteurs et institutrices des animateurs et animatrices du Bénin ; SNEC = Syndicat national des enseignants Contractuels.

(ii) Eviter la baisse des niveaux

Dans leurs revendications, les syndicats d'enseignants fustigeaient également la baisse des niveaux des apprenants. En effet, bien que les nouveaux programmes aient été accompagnés de la production et de la distribution gratuite de manuels scolaires, les enseignants avaient le sentiment que les enfants n'assimilaient que très peu le contenu de l'enseignement qui leur était dispensé. Comme l'indique de façon assez polyphonique l'étude de Fichtner (2009), les enseignants et leurs syndicats n'ont pas été les seuls à faire ce constat. Les parents d'élèves commençaient eux-aussi à relever que leurs enfants qui avaient été soumis à l'approche par compétence avaient des aptitudes très limitées précisément en lecture et en écriture. Ceux-ci ont opté pour des stratégies visant à pallier les difficultés de leurs enfants dont ils jugent bas le niveau, par le recours à des compléments de cours hors classe ou dans certains cas par une orientation de leur demande scolaire vers le secteur privé.

Notons que ce constat est en parfait contraste avec les résultats scolaires qui affichent des taux de réussite de plus en plus croissants. Ainsi par exemple, en juin 2005, malgré les imperfections décriées du programme, presque tous les candidats au CEPE réussissent, le taux de réussite national étant de 98% ! Ce taux est dû en partie à l'organisation d'examens taillés sur mesure et à l'adoption d'une « pédagogie de rattrapage » (Chabi Imorou 2010b : 163-164).

Les enseignants ne veulent évidemment pas porter la responsabilité de ces insuffisances et mènent des actions dans ce sens (à travers les grèves et résistances passives). Ils demandent un retour aux méthodes d'enseignement de l'« ancien » programme qu'ils jugent plus efficaces comme par exemple la *méthode syllabique* ou la méthode du *cadran opératoire*. On est ici en présence d'une logique communautaire qui vise à restaurer le prestige social de la profession. La logique communautaire fait sienne les préoccupations des parents d'élèves.

(iii) Décrier les contradictions entre les bas salaires des enseignants et les exigences de professionnalisme

Les syndicats d'enseignants se plaignent également des contradictions liées au processus même de la réforme d'autant plus qu'alors qu'on exigeait de leur part une

certaine dose de professionnalisme, leurs rémunérations qui faisaient aussi l'objet de revendications sont restées inchangées. Ils devront ainsi animer et mettre en œuvre la réforme sans aucune contrepartie salariale et sans aucune sorte de compensation significative. La réforme n'a pas porté au premier plan une politique à long terme d'amélioration des salaires des enseignants ; elle intervient dans un contexte où l'image de ces derniers est « dévalorisée ». Or, cette réforme a entraîné une augmentation de leurs tâches et responsabilités et engendré de nouvelles contraintes liées à l'assimilation des méthodes pédagogiques. En effet, afin de s'adapter aux nouvelles modalités d'enseignement et d'être en mesure d'exécuter leurs tâches quotidiennes, les enseignants que nous avons rencontrés ont témoigné qu'ils étaient obligés en l'absence des formations, de faire des recherches pour pouvoir tenir dans la classe. En fait, la réforme a mis davantage l'accent sur les produits scolaires, c'est-à-dire les élèves, sans tenir compte des enseignants. Les conditions de vie et de travail de ces derniers n'étaient pas considérées comme des éléments déterminants dans la réussite de la réforme. Les formations étaient partielles, de très courte durée (environ une semaine) et renfermaient plusieurs modèles à la fois. Alors que la réforme poussait à la transformation des produits scolaires formés, les artisans de sa mise en œuvre avaient été quasiment laissés pour compte en termes de formations complémentaires. Les formateurs restaient comme en rade, mis en marge de nouvelles dynamiques qu'ils sont pourtant appelés à induire et stimuler. Ceci a fortement marqué le contexte des protestations.

Au cours de leurs mouvements, les syndicats reprochent aux acteurs impliqués dans le processus de la réforme (concepteurs, consultants et cadres du ministère) de tirer profit du financement américain à travers les perdiems, les primes ou frais de mission qu'ils perçoivent. Ce sont ces montants faramineux qui auraient même permis à certains responsables de la cellule de pilotage du projet de mise en œuvre du programme, y compris des enseignants (conseillers pédagogiques et inspecteurs notamment), de construire de luxueuses villas à Porto-Novo (capitale du Bénin). Dans cette ville, une partie du quartier *Tokpota* (que nous avons visitée) a été rebaptisée « quartier Nouveaux programmes », pour signifier la prédominance des logements nouvellement construits par les autorités en charge des NPE dans ce quartier. Au temps fort de la contestation des NPE ce sont ces derniers qui en sont devenus les

défenseurs. Or, ils sont considérés par un grand nombre d'enseignants comme étant en marge des « réalités du terrain », les exécutants du nouveau programme étant les enseignants « craie en main », c'est-à-dire ceux qui exercent en situation de classe.

(iv) Freiner l'extraversion scolaire

Les critiques adressées aux NPE par les syndicats ont été aussi l'occasion de s'opposer au diktat américain dans le processus de cette réforme inspirée du modèle pédagogique anglo-saxon. Le gouvernement est accusé de ne pas avoir une politique éducative qui tienne compte des réalités nationales et de se tourner vers l'extérieur qui, à travers les financements qu'il octroie, lui impose des politiques peu adaptées ou des politiques qui vont à l'encontre de « l'intérêt national ». Ainsi, l'extraversion scolaire est critiquée et les syndicats n'ont pas hésité à joindre à leurs demandes de révision des nouveaux programmes, une revendication liée à l'introduction des langues nationales dans l'enseignement.

2.3. ... comme la plupart des réformes éducatives mises en œuvre au Bénin depuis 1945

Le système éducatif béninois a une longue tradition de réformes dont la plupart ont été confrontées à diverses résistances¹³¹. On peut rappeler ici quelques unes dont l'histoire éclaire la compréhension du débat actuel sur la réforme pédagogique en cours.

La première réforme – et peut-être la plus importante qu'a connue le Dahomey - date du 15 septembre 1945. Elle réorganise l'enseignement dans les territoires de l'Afrique occidentale française et prévoit entre autres l'« introduction des programmes » en vigueur en France dans les écoles dotées d'enseignement secondaire et la formation des maîtres « indigènes » dans le cadre de l'extension de l'enseignement primaire souhaitée par les populations (cf. Moumouni 1964). Dans cette réforme, remarque Abdou Moumouni, on retrouve « beaucoup de traits de l'organisation de l'enseignement en France, en même temps que d'autres tout à fait spécifiques : cette organisation subsistera jusqu'à la conquête de l'indépendance par les territoires des

¹³¹ Un rapide historique des réformes éducatives au Bénin en est fait dans Lanoue (2004 : 121, Ministères en charge & UNESCO 2007).

colonies françaises d'Afrique » (Moumouni 1964 : 78). L'objectif de cette réforme était de former une élite qui puisse ressembler aux citoyens français comme le montre ici cette déclaration du gouverneur Brévié devant le Conseil de Gouvernement de l'AOF :

« le devoir colonial et les nécessités politiques et économiques imposent à notre œuvre d'éducation une double tâche : il s'agit d'une part de former des cadres indigènes qui sont destinés à devenir nos auxiliaires dans tous les domaines, et d'assurer l'ascension d'une élite soigneusement choisie ; il s'agit d'autre part, d'éduquer la masse, pour la rapprocher de nous et transformer son genre de vie...Au point de vue politique, il s'agit de faire connaître aux indigènes nos efforts et nos intentions de les rattacher à leur place, à la vie française. Au point de vue économique enfin, il s'agit de préparer les producteurs et les consommateurs de demain. » (Moumouni 1964 : 54).

Les mouvements nationalistes qui ont précédé les indépendances et auxquels ont activement participé les enseignants ont très tôt critiqué cette politique éducative qui éloignait l'africain des réalités de son milieu de vie. Pour protester contre cette politique éducative, les enseignants vont réclamer l'africanisation des cadres et des programmes d'enseignement. C'est ce à quoi répondra plus tard la réforme de 1971, la première réforme éducative initiée par l'Etat dahoméen indépendant¹³².

En 1971, le Dahomey qui continuait encore d'être assisté par le gouvernement français en matière d'éducation a mis en place une réforme qui a été baptisée « Réforme Grossetête - Dossou Yovo », du nom de ses principaux initiateurs¹³³. Le but principal de cette réforme était d'adapter l'éducation aux besoins de la Nation dans les différents cycles d'enseignement. Dans le cycle primaire par exemple, cette réforme prévoit de former :

« des individus aptes aux responsabilités, capables d'utiliser leurs connaissances pour l'amélioration du milieu où ils vivent. [...] Elle vise non

¹³² Cf. Ordonnance n°71-28 CP/MEN du 24 juin 1971.

¹³³ Monsieur Grossetête était l'Inspecteur d'Académie, représentant le gouvernement français au Dahomey en matière d'éducation et monsieur Edmond Dossou-Yovo le ministre de l'Education Nationale.

pas la formation professionnelle, impossible à ce niveau, mais l'adaptation au milieu » (Ministères en charge & UNESCO 2007).

Malgré cette adaptation au contexte dahoméen d'alors, l'application de cette réforme n'a duré que moins de deux ans puisqu'à partir de 1972, elle devait elle aussi faire l'objet de vives critiques et contestations de la part des organisations syndicales des enseignants de tous ordres (le SYNEPDA¹³⁴, le SYNEECAD¹³⁵, le CUESS¹³⁶, etc.), par les élèves et étudiants (notamment l'UGEED¹³⁷ et le FACEEN¹³⁸) et par les organisations de jeunesse (RAJEMO¹³⁹ et OJSD¹⁴⁰). Ces organisations dont la plupart ont fonctionné tantôt comme des syndicats, tantôt comme des partis politiques reprochaient entre autres au gouvernement de vouloir imposer une réforme néocoloniale, étrangère aux aspirations profondes du peuple dahoméen, mais conforme dans son essence aux intérêts de l'ancienne puissance coloniale. Ainsi, dans une motion de grève datée du 4 novembre 1971 l'UGEED :

« en appelle à la vigilance et à la mobilisation de tous les élèves, étudiants, parents d'élèves, travailleurs des villes et des campagnes, soldats et gendarmes patriotes, pour que tous transforment le Dahomey en un vaste champ de bataille contre la réforme GROSSETETE-DOSSOU-YOVO. »¹⁴¹

La révolution marxiste-léniniste du 26 octobre 1972 est intervenue dans l'atmosphère sociale de rejet systématique de la réforme « Grosse Tête- Dossou-Yovo ». Dans la proclamation de la révolution, l'éducation fait l'objet de critiques ci-après :

« Dans l'Enseignement public et privé, maîtres et professeurs, parents et élèves s'interrogent avec angoisse sur l'avenir de nos enfants hypothéqué par une réforme hâtivement conçue et mal élaborée. Ses promoteurs n'ont même pas eu le courage et la loyauté de l'appliquer scrupuleusement. » (Kérékou 1987).

¹³⁴ Syndicat National de l'Ecole Publique du Dahomey.

¹³⁵ Syndicat National des Enseignants des Ecoles Catholiques du Dahomey.

¹³⁶ Comité pour l'Union des Enseignants du Secondaire et du Supérieur.

¹³⁷ Union Générale des Elèves et Etudiants du Dahomey.

¹³⁸ Front d'Action Commun des Elèves et Etudiants du Nord.

¹³⁹ Rassemblement de la Jeunesse du Mono.

¹⁴⁰ Organisation de la Jeunesse de la Sous-Préfecture de Dassa-Zoumè.

¹⁴¹ Document du forum national sur l'éducation.

Le discours-programme du nouveau régime accueilli avec enthousiasme populaire prescrit la mise en œuvre d'une nouvelle réforme en soulignant qu'il « est impérieux d'installer un système d'éducation démocratique et patriotique qui permette l'enseignement d'une science et d'une technique modernes au service des intérêts du peuple ».

Ainsi, le 10 septembre 1974, le Conseil national de la révolution après une large consultation des acteurs de l'école a adopté le projet de réforme éducative sous forme de « Programme National d'édification de l'école nouvelle ». Cette nouvelle politique entre en vigueur à travers le décret n°75-30 du 23 juin 1975 portant orientation de l'éducation nationale, avait pour objectif premier de lier l'éducation à la vie, c'est-à-dire de permettre à l'homme de prendre conscience de sa situation et de mener des actions en fonction de celle-ci. C'est pourquoi « Ecole Nouvelle » égale « Unité de production ».

Tout comme la réforme « Grossetête – Dossou-Yovo », la réforme de « l'Ecole Nouvelle » se trouve très tôt confrontée au mécontentement social relatif à certaines pratiques scolaires déplorables. Les syndicats inféodés au pouvoir en place n'avaient d'autres choix que de l'accepter. Cela n'empêche pas par endroit des contestations dirigées clandestinement par le parti communiste du Bénin.

Face à ces mécontentements, et après cinq années d'application généralisée dans les écoles, la réforme de l'Ecole Nouvelle fut en 1981, l'objet d'un séminaire bilan qui met en relief les principaux échecs du système éducatif. Cet échec relève de la mauvaise gestion de cette politique dans le sens où il y a eu une application hâtive de ce programme et un défaut de planification rigoureuse des activités scolaires retenues. Pourtant, le système éducatif béninois a repris le cadrage colonial à partir de 1981. Il s'en est suivi une période de crise économique doublée d'un cafouillage du système éducatif béninois auquel viendra mettre fin l'ère démocratique.

3. Le débat autour de l'introduction des langues nationales dans l'enseignement public

L'introduction des langues nationales dans l'enseignement constitue également une préoccupation des syndicats d'enseignants. Il s'agit d'une réforme pédagogique annoncée par les gouvernants à travers la loi n° 2003-17 du 11 novembre 2003 portant orientation de l'éducation nationale en République du Bénin. Les dispositions de cette loi prévoient l'utilisation des langues nationales dans le système d'enseignement formel. Cette réforme manquée a fait l'objet de nombreuses controverses dans le champ éducatif au Bénin. Le débat est éminemment nationaliste.

3.1. Les origines nationalistes du débat

On peut situer la question de l'introduction des langues nationales dans le système d'enseignement aux premières années de la colonisation française. C'est en effet au cours de cette période que le colon français introduit sa langue dans le système d'enseignement qu'il venait de mettre en place du fait de la nécessité de former des indigènes qui lui ressemblent, mais aussi pour marquer sa présence sur le territoire. Il faut préciser que bien avant la colonisation, l'enseignement s'est déroulé en portugais (dans les écoles catholiques) et en arabe (écoles musulmanes). Avec l'introduction du français, les langues locales furent interdites d'usage notamment dans l'espace scolaire. L'arrêté du 10 mai 1924 réorganisant l'enseignement en AOF est tout à fait précis dans ce sens :

« L'enseignement primaire élémentaire a pour objet essentiel de rapprocher de nous le plus grand nombre possible d'indigènes, de les familiariser avec notre langue, nos institutions et nos méthodes, de les conduire insensiblement au progrès économique et social par une évolution prudente de leur propre civilisation.

[...] Le français est seul en usage dans les écoles. Il est interdit aux maîtres de se servir avec leurs élèves des idiomes du pays. »¹⁴²

¹⁴² Cf. arrêté du 10 mai 1924 cité par Moumouni (1964 : 55).

Le rapport de la conférence de Brazzaville tenue en 1944, est aussi clair à ce propos lorsqu'il précise « que l'enseignement africain soit donné exclusivement en français et que l'utilisation pédagogique des langues nationales soit interdite »¹⁴³. A travers ces dispositions, le système colonial avait donc exclu les langues nationales de l'enseignement et leur a même dénié le nom de « langue » ; les termes utilisés pour désigner les langues parlées en colonie étant devenus dépréciateurs, puisqu'on les qualifiait de dialectes ou d'idiomes (Lange 1991a). C'est l'une des raisons pour lesquelles les premières réactions à la colonisation ont été pour la plupart des soulèvements contre la langue ou encore contre les modes de vie et de pensée véhiculés par l'école coloniale.

Ainsi, au Dahomey, c'est d'abord les populations, à travers les parents d'élèves, qui se montrent très réticents face aux conséquences qu'engendre la culture européenne. Leur résistance à la langue française s'est traduite par le refus d'envoyer leurs enfants à l' « école du Blanc ». Malgré ces résistances, l'administration coloniale réussit à enseigner la langue et diffuser la culture française à nombre d'indigènes dont la plupart devinrent des instituteurs. Ceux-ci, contrairement aux populations s'ouvrent à la culture européenne tout en défendant celle africaine que le colonisateur considérait comme « sauvage » ou « barbare ». Pour défendre la culture africaine, ils entreprennent des publications montrant la rationalité de la culture africaine. C'est le cas de Paul Hazoumè avec son ouvrage *Doguiçimi*.

Il faut attendre les années 1950 pour que le débat linguistique s'ouvre véritablement en Afrique (cf. Lange 1991a). A cette époque, les positions étaient contradictoires entre ceux qui luttaient pour une indépendance culturelle et un enseignement en langue locale et ceux qui luttaient pour une conformité entre les programmes et contenus enseignés dans les écoles de la métropole et ceux d'Afrique. Si l'extraversion culturelle de l'école a été ouvertement critiquée (Bianchini 2004b), cela n'a nullement empêché le Dahomey indépendant de continuer avec la politique française d'éducation au lendemain de son accession à la souveraineté internationale.

¹⁴³ Cf. rapport a/s de la conférence nationale, daté du 10 janvier 1944, Archives nationales du Sénégal, Série O, Fond AOF.

A l'indépendance, le pays opte pour le maintien du français comme langue d'enseignement. Cette décision faisait suite à la conférence d'Addis Abeba tenue en mai 1961 sous l'égide de l'UNESCO¹⁴⁴ et au cours de laquelle plusieurs pays d'Afrique au Sud du Sahara ont décidé de conserver comme langue d'enseignement celle de la Métropole coloniale (Renard & Peraya 1985). Cependant, certains Etats (Sénégal, Niger par exemple) s'étaient engagés à introduire les langues nationales dans l'enseignement officiel. Pour Renard & Peraya (1985), le principal argument qui militait en faveur de ce dernier choix était d'une part la nécessité d'une continuité entre milieux familial, social et culturel, et d'autre part la nécessité de créer en milieu scolaire un environnement affectif et culturel favorable à l'enfant.

Les premières années de l'indépendance n'apportent donc pas de changements majeurs dans l'enseignement du français. On assiste plutôt à une continuité. Il faut attendre le début des années 1970 pour voir surgir cette question linguistique. En 1970, l'arrivée des personnalités africaines (dont Amadou Mahtar M'Bow) acquises à ces projets réformistes permit à l'UNESCO de financer en grande partie les expériences dans les Etats ayant préféré l'enseignement en langue (Bianchini 2004b). Au Niger par exemple, un séminaire national de réflexion sur la réforme de l'enseignement a été organisé avec pour principale recommandation la « proposition d'évincer le français comme langue d'enseignement et son remplacement par une langue unitaire, choisie parmi les langues nigériennes » (Tidjani Alou 1992). Inspiré par ces expériences, le Bénin décide d'introduire les langues dans le système d'enseignement sans pour autant le mettre en œuvre. Cette position s'est traduite à travers le discours d'orientation nationale du 30 novembre 1974 qui le réaffirme en ces termes : « revaloriser notre culture, nos langues et nos traditions ». Cette politique bien qu'ayant reçu l'appui massif des enseignants n'a cependant pas connu une mise en œuvre concrète.

Ainsi, depuis la colonisation, le Bénin comme la plupart des anciennes colonies françaises a continué avec l'usage de la langue française comme langue officielle de travail tant dans l'administration générale que dans l'administration scolaire,

¹⁴⁴ Cette conférence qui a porté sur le thème *Le développement de l'éducation en Afrique* s'est tenue du 15 au 25 mai 1961, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

l'imposant du même coup comme seul véhicule du savoir. Cette situation a été faite aux dépens des langues locales qui n'ont pas été admises dans le système d'éducation formel. Leur apprentissage s'est souvent limité aux programmes d'alphabétisation généralement à l'endroit de populations rurales analphabètes. Pourtant depuis quelques années, la question de l'introduction des langues nationales dans l'enseignement est au centre de l'agenda des pouvoirs publics, du fait d'une vague de revendications syndicales défendant cette cause.

3.2. Le combat linguistique des syndicats

Pour comprendre les revendications portant sur *l'introduction des langues nationales dans l'enseignement*, il nous faut aussi analyser à la fois la constitution du 11 décembre 1990 et les recommandations des Etats généraux de l'éducation tenus à Cotonou en octobre 1990.

La constitution du 11 décembre 1990 pose les bases juridiques actuelles de la promotion des langues nationales, une préoccupation déjà présente dans l'agenda des gouvernements qui se sont succédé depuis les indépendances. Ce sont les articles 10 et 11 qui en donnent les précisions :

« Toute personne a droit à la culture. L'Etat a le devoir de sauvegarder et de promouvoir les valeurs nationales de civilisation tant matérielles que spirituelles, ainsi que les traditions culturelles » (Article 10).

« Toutes les communautés composant la Nation béninoise jouissent de la liberté d'utiliser leurs langues parlées et écrites et de développer leur propre culture tout en respectant celles des autres.

L'Etat doit promouvoir le développement de langues nationales d'intercommunication » (Article 11).

Les recommandations des Etats généraux de l'éducation ainsi que les dispositions de la loi d'orientation de 2003 vont plus loin en stipulant respectivement que :

« l'introduction des langues nationales doit aller au-delà de leur utilisation dans les centres d'éveil et de stimulation de l'enfant, où elles sont associées à l'apprentissage du français dès la seconde année.

A partir d'un niveau à déterminer, l'élève doit avoir la possibilité d'apprendre une langue nationale, avec des enseignants répondant à des exigences techniques et culturelles en attendant que nos langues servent de véhicules non seulement de nos cultures mais également à l'acquisition du savoir scientifique » (RB/MEN 1990 : 33).

« L'enseignement est dispensé principalement en français, en anglais et en langues nationales.

Les langues nationales sont utilisées d'abord comme matière et ensuite comme véhicule d'enseignement dans le système éducatif.

En conséquence, l'Etat doit promouvoir les recherches en vue de l'élaboration des instruments pédagogiques pour l'enseignement des langues nationales aux niveaux maternel, primaire, secondaire et supérieur » (article 8 de la loi n°2003-17 du 11 novembre 2003).

Cette volonté explicite de promouvoir les langues nationales s'est traduite par le développement des programmes d'alphabétisation, sans être pour autant réellement introduit dans les curricula formels de formation. L'introduction des langues nationales peut de ce point de vue être perçue jusqu'en 2006 comme étant une réforme manquée dans le domaine de l'éducation publique formelle.

C'est donc sur cette réforme manquée par l'Etat que les syndicats d'enseignants décident de jouer un rôle de veilleur. En effet, ils pensent à travers une pareille revendication que le Bénin en optant pour un système d'enseignement basé sur les langues nationales pourrait amorcer son développement à l'instar des pays d'Asie du Sud-est (Chine, Japon). Roger Gbégnonvi, qui était à l'époque ministre en charge de la promotion des langues nationales en donne ici l'une des motivations à travers cette sagesse locale en langue Fon : « *hê foun mè wè hê non su do* » qui signifie en français que « *l'oiseau grandit dans son plumage* ». Mais, la question divise les syndicats. D'un côté, les syndicats de tendance communiste, en s'inspirant du programme du parti auquel ils sont encartés demandent l'introduction « immédiate » des programmes d'enseignement en langues nationales. De l'autre côté, les syndicats de tendance « progressiste » se disent favorables à une introduction planifiée de cette réforme qui

bénéficie d'un important soutien populaire. Dans tous les cas, la France est accusée de continuer d'imposer au pays son impérialisme linguistique

Comme dans le cas des revendications précédemment étudiées, les autorités se montrent au départ très fermées à cette demande. Les arguments pour rejeter l'adoption des langues nationales dans le système d'enseignement reposaient sur deux éléments essentiels : d'une part, le grand nombre de langues locales parlées dans le pays ne favoriserait pas le choix d'une parmi elles au risque de la voir s'imposer aux autres communautés et surtout en raison des dimensions politiques d'une telle décision, d'autre part, la plupart de ces langues ne sont pas écrites en dehors de celles qui sont déjà inscrites dans les programmes d'alphabétisation, ce qui constituait un contexte peu favorable. Du point de vue des syndicats, les arguments qui sous-tendent cette introduction se fondent sur le fait que « selon certains pédagogues, l'apprentissage de la lecture et de l'écriture est plus aisée en langue maternelle et permet ensuite un accès moins fastidieux au français » (Lange 1991a : 487).

Face à une pression syndicale de plus en plus forte, la question commence à s'imposer dans l'agenda public gouvernemental dès 2006 avec la création d'un ministère en charge de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales. Le ministre en charge de ce département proclame ouvertement cette vision à travers la formule Fon « *hê foun mè wè hê non su do* » (l'oiseau ne grandit que dans son plumage).

Le gouvernement renvoie alors la question au forum sur le secteur de l'éducation qui retient dans ses conclusions deux étapes pour sa concrétisation. D'abord il s'agit de maintenir le français comme langue d'enseignement et ensuite d'introduire les langues locales comme des disciplines. Ainsi, aux principaux examens (CEPE, BEPC et BAC), les langues locales seront des examens optionnels. Mais le défi majeur reste la formation des enseignants puisque la plupart de ces langues n'ont jusque là pas été enseignée aux formateurs eux-mêmes durant leur cycle d'apprentissage ni au cours de leur formation à l'école normale, pour les enseignants ayant transité par une école normale.

Section 2 : Les ressources et référents thématiques de légitimation des revendications

Le champ syndical de la revendication constitue une arène de production de discours multiples. Ces discours puisent dans un répertoire thématique assez varié que nous avons tenté de déconstruire afin de comprendre comment des normes ou référents thématiques sont construits et quels en sont les liens avec la légitimation des revendications. L'analyse révèle que les thèmes utilisés, malgré leur apparente simplicité, sont des notions très complexes qui renvoient à des rapports sociaux et à des représentations concurrentes que se font les acteurs de ces mêmes rapports.

1. Les ressources mobilisées dans la construction des revendications enseignantes

Les revendications que nous venons d'explicitier à la section précédente montrent tout le caractère programmatique de la construction des demandes formulées par les enseignants. Il convient alors de déceler les ressources et logiques de cette construction.

Le rôle des « entrepreneurs » de la contestation

Dans l'organisation de la contestation enseignante, il existe des acteurs stratégiques c'est-à-dire des « entrepreneurs »¹⁴⁵ qui sont à la pointe de l'organisation de toute contestation. Ce sont des détenteurs de rôles stratégiques, « créateurs de dynamiques » au sein des groupes (Olivier de Sardan 2005). Ils sont de plusieurs ordres. Il y a d'abord les responsables syndicaux issus du milieu professionnel et chargés de défendre les intérêts du groupe. Mais l'entrepreneur de la contestation n'est pas toujours un responsable syndical statutairement reconnu. Il peut être un personnage

¹⁴⁵ Il s'agit des acteurs stratégiques dans l'organisation de la contestation. Cette notion économique a déjà été transposée en sciences sociales notamment au sein de « la socio-anthropologie des espaces publics africains » pour penser divers « phénomènes sociaux liés à la modernité africaine dans une perspective socio-anthropologique » (Olivier de Sardan 2005 : 6). Ce thème a par ailleurs fait l'objet du colloque de l'APAD de Yaoundé (Cameroun) en octobre 2005 sur le thème « Entreprises et entrepreneurs en quête de normes ». Cf. aussi Copans (1995 : 136-138).

influent issu de la frange des aînés syndicaux.¹⁴⁶ En dehors de leur principale occupation qui est d'assurer la délivrance du service public pour lequel ils ont été recrutés (ce sont avant tout des agents de l'Etat), ces aînés jouent un important rôle dans la construction des demandes et des formes de résistance à l'autorité étatique. Ils constituent une ressource importante, notamment dans la dimension cognitive de la revendication (production de discours, imputation de responsabilité, injection de sens dans les rapports sociaux vécus, production de symboles et de mots d'ordres). Ils sont au cœur de la mobilisation des autres ressources nécessaires pour la revendication, notamment les ressources matérielles (travail, cotisations des membres) ou symboliques (autorité, morale, capital de confiance) si l'on s'inscrit dans la perspective de Oberschall (1978).

Pour organiser la revendication, le « charisme » de l'entrepreneur est fondamental et l'acte de revendiquer est avant tout un acte de courage et de don de soi, générateur d'histoires et de légendes pour les générations futures. Le responsable syndical est généralement un personnage connu dans l'imaginaire public et sa personnalité peut présager de l'ampleur de la revendication. Plusieurs revendications ont abouti moins par la quantité des enseignants concernés que par le charisme des principaux responsables. Il importe de signaler qu'entreprendre une action collective nécessite des astuces et moyens à mobiliser comme par exemple l'implication de la presse. Les pouvoirs publics de leur côté sont souvent informés du caractère entrepreneurial de l'acte de revendiquer qui selon eux est la mise à exécution d'un « plan » plus ou moins stratégique, destiné à les déstabiliser.

Les pourvoyeurs de ces ressources, matérielles ou non, constituent le second groupe d'« entrepreneurs » essentiels à tout mouvement social. Il s'est ainsi développé au sein des syndicats un processus de professionnalisation avec l'existence d'un corps de permanents ce qui renvoie à une organisation interne (une véritable entreprise) plus ou moins structurée. En même temps, cette organisation constitue un véritable « état major syndical » qui veille sur ceux là qui développent des stratégies de contre-revendications et qui peuvent susciter la division du groupe.

¹⁴⁶ Ceux-ci se font souvent conseiller par une frange d'« aînés » ou de « doyens » syndicaux. Quelle que soit la nature de la demande (salariale, professionnelle, pédagogique), les enseignants sont assistés par d'anciens agents de l'Etat pour la formulation de leurs revendications.

Les ressources cognitives : la qualité de l'éducation corrélée à l'amélioration des conditions de vie

L'amélioration des conditions de vie est l'essence même des revendications des enseignants du secteur public. Le sens qu'ils y mettent est facilement décelable à travers leurs revendications : meilleurs salaires, facilitation d'accès au logement et aux soins de santé, promotion professionnelle (formation, avancement et nomination à des postes de responsabilité)¹⁴⁷. D'un autre côté, ils conçoivent la qualité de l'éducation comme étant un idéal à atteindre dans le sens du « développement effectif chez l'apprenant d'ensemble de compétences parmi lesquelles certaines sont essentielles : la lecture de textes, l'exploitation de documents, la rédaction, la communication orale, le calcul, la capacité de raisonnement, le travail d'équipe et l'apprentissage tout le long de la vie » (Ministères en charge & UNESCO 2007). Si l'on s'en tient à ces définitions globales, la corrélation qui est faite entre ces deux aspects mérite une attention particulière.

La qualité de l'éducation est une préoccupation du gouvernement et des bailleurs de fonds internationaux (Banque Mondiale et UNESCO notamment), un objectif à atteindre aussi bien au niveau national que global, comme le souligne les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Les engagements des gouvernants dans ce sens se traduisent à travers des actions facilement identifiables : construction de salle de classes, recrutement massif des écoliers et élèves, projets, utilisation de véhicules 4x4, missions, organisation de séminaires, réforme pédagogique, etc. A l'inverse, les conditions de vie concernent l'enseignant en interface avec les « bénéficiaires directs » des politiques éducatives, c'est-à-dire les élèves. L'enseignant a perdu quelque peu sa valeur du fait que ses conditions sont peu enviables. Ces deux images quelques peu contradictoires sur les actions des pouvoirs renseignent sur la façon dont les travailleurs se positionnent par rapport à l'Etat : d'abord au regard de l'importance des moyens mobilisés dans le secteur, ensuite, en mettant en exergue leur marginalisation dans un système où leur rôle est plus que déterminant.

La construction des revendications comporte par ailleurs une dimension cognitive très importante. Le sens que donnent les travailleurs à leur vécu quotidien, aux conditions

¹⁴⁷ Cf. actes du Forum national sur l'Education, Cotonou, 2006.

sociales qu'ils vivent ou qu'ils subissent est une donnée importante pour comprendre les rapports dialectiques entre l'Etat et ses employés. Il importe dès lors de se pencher sur la perception que les fonctionnaires ont de leurs conditions sociales.

Le niveau des salaires comporte pour une grande majorité des fonctionnaires, une valeur psychologique et symbolique déterminantes pour leur considération et pour leur positionnement social (cf. Siwed-Pouydesseau 1993). C'est pourquoi les enseignants considèrent que leur rémunération participe à une perte de leur valeur sociale.

Le comparatisme professionnel

« Un enseignant maintenant, il forme un apprenant et 5 ans, 10 ans plus tard, il voit que cet apprenant là est agent de l'Etat. Il est dans un autre corps juste pour ses débuts, 2 ans 3 ans, il gagne déjà plus que lui qui l'a formé et qui a fait de lui ce qu'il est. Donc, c'est quelque chose qui frustre et c'est des choses comme ça qu'ils exposent. » (Biaou J., ex-CT chargé de la mobilisation sociale du ministre du Plan, Cotonou, 22.01.07)

« C'est pour cela que nous disons qu'il faut détacher le secteur de l'enseignement des autres secteurs et faire un statut particulier aux enseignants comme les militaires. Kérékou a fait une très bonne situation aux militaires. Pourquoi ne pas faire à tout le monde, puisqu'il était le chef de l'Etat de tous les Béninois » (K. M., syndicaliste, Cotonou, 27.11.06)

Le mode de construction des revendications est basé sur un comparatisme professionnel. D'une part, les enseignants comparent leur corporation à celles des autres agents des services publics jugées plus avantageuses dans les conditions qu'offre la fonction publique béninoise. La différence interprofessionnelle est alors invoquée pour réclamer les acquis dont bénéficient les autres agents de l'administration publique. Ces acquis peuvent être légaux (frais de missions, perdiem à l'issue des réunions, etc.) ou obtenus sur fonds d'opportunités corruptives comme l'ont montré les études récentes sur la corruption dans la plupart des services publics africains (Bako-Arifari 2001, Blundo & Olivier de Sardan 2003, Blundo & Olivier de Sardan 2007). Mais sur cet aspect, les enseignants n'ont que peu d'opportunité en matière de

corruption et doivent se contenter de leur rémunération et de quelques petits boulots¹⁴⁸.

Il est également fréquent que la comparaison soit intraprofessionnelle, notamment lorsqu'elle est liée aux conditions spécifiques relatives à la pratique du travail de terrain au sein du corps enseignant. En posant ainsi leurs revendications en termes de droit « normalement » acquis (prime d'éloignement du centre de décision, avancement automatique, reversement d'une promotion d'instituteurs dans la fonction publique, etc.), il est implicitement fait allusion à une inégalité intraprofessionnelle que les conditions d'exercice du service public ont créée. Parfois, cette comparaison est faite avec les conditions matérielles et de travail d'autres pays de la sous région ouest africaine (Togo, Côte d'Ivoire, Sénégal). En procédant ainsi par comparatisme, les enseignants interpellent l'Etat sur l'établissement ou le rétablissement d'une justice sociale au sein de la fonction publique au profit de leur corps.

2. Le référentiel thématique de légitimation des revendications

Les principaux thèmes formulés dans les revendications puisent dans un répertoire autour de quelques éléments, des valeurs ou normes « étatiques » qu'il importe de déconstruire afin de saisir les significations sociales qui leur sont attachées. Ces thèmes transversaux à l'ensemble des trois revendications analysées ici peuvent être regroupés en deux grandes catégories. Il y a le thème de la *démocratie* et celui de la *corruption* et ses dérivés.

2.1. La référence à la démocratie et aux principes de « bonne gouvernance »

Plusieurs années après sa consécration, la démocratie béninoise continue d'être une « matrice de référence » dans les discours et pratiques des agences de développement, des pouvoirs publics, de diverses associations et mouvements sociaux. Le mot démocratie est apparu dans le discours syndical béninois vers la fin des années 1980 à

¹⁴⁸ On pourrait faire ici l'objection que les pratiques corruptives sont également présentes dans le système éducatif notamment les fraudes scolaires. Mais, cette pratique est moins développée dans la corporation des enseignants du primaire qu'au niveau des services publics d'interface comme la douane, la police, etc.

un moment où les revendications des syndicats naguère économiques commençaient à se traduire en terme « démocratique » au point où certains observateurs parlent d'une « alchimie démocratique » (Banégas 2003). Cette référence aux normes démocratiques semble liée à deux facteurs principaux. D'abord il célèbre l'important rôle héroïque qu'ont joué les syndicats d'enseignants dans la transition politique béninoise et dans la construction de ce qui est qualifié communément d'« Etat de droit ». Gbado Lalinon (1998) montre le rôle que les syndicats d'enseignants ont joué dans le « passage d'un régime autoritaire à un Etat de droit » en constituant, comme nous l'avons montré plus haut, une importante force d'opposition vers la fin du régime marxiste léniniste.

Le deuxième facteur, qui est lié au premier, renvoie à un souci d'avancée démocratique (nécessité de respecter les lois), ce qui entraînerait une amélioration des conditions de vie et de travail des enseignants. Ce discours sur la démocratisation (et ses dérivés : « participation », « empowerment ») tenus par les Nations unies ou la Banque Mondiale (cf. Ferguson & Gupta 2002, Sharma et Gupta 2006) et reproduit par les travailleurs soulignent les responsabilités de l'Etat dans les processus de développement. Les images que les fonctionnaires ont de la démocratie renseignent donc sur les formes et modalités à travers lesquelles ces règles démocratiques sont mises à exécution par l'Etat. Nous ne ferons pas ici une analyse des spécificités démocratiques du Bénin qui ont fait par ailleurs l'objet d'une abondante littérature (Bierschenk 2005, Bierschenk 2009, Bierschenk & Olivier de Sardan 1998). Nous évoquerons plutôt ici quelques aspects quotidiennement vécus par les travailleurs comme évoqués ci-dessous :

« Nous ce qu'on demande à l'Etat c'est qu'il respecte les textes. C'est lui-même qui a pris ce texte [arrêté interministériel définissant les primes] et aujourd'hui, il refuse de l'appliquer sous prétexte qu'il n'a pas les moyens. Ce que nous revendiquons c'est des droits déjà acquis » (A. M. Syndicaliste, Cotonou, 25.01.07).

On pourrait ajouter de nombreuses autres résolutions, décisions ou recommandations (prises unilatéralement par l'État ou en accord avec les syndicats de fonctionnaires) et dont la mise à exécution n'est toujours pas assurée. Un tel contexte produit l'idée d'un

État « incapable », pour reprendre les propos d'un syndicaliste, de jouer son rôle ou de respecter ses engagements, ce qui alimente la suspicion.

L'appréciation donnée par les syndicats de ce que sont leurs rôles et responsabilités dans l'offre de services publics de l'éducation porte aussi souvent sur le respect des principes de « bonne gouvernance ». Ces principes sont pour l'essentiel une reprise des thématiques en vogue dans le monde du développement. La « participation » des syndicats à la prise de décision efficace est jugée centrale, d'autant plus que la participation de la société civile au développement est prônée par les bailleurs de fonds depuis l'avènement des stratégies de réduction de la pauvreté. Dans cette optique, nombreux sont les syndicats qui sont formellement associés dans des organes paritaires (conseil consultatif de l'éducation, différents comités *ad hoc*, etc.). Cette implication des syndicats dans la prise de décision favorise aussi la fragmentation syndicale que nous avons soulignée plus haut.

Autour de la participation syndicale s'est développé par ailleurs un ensemble d'activités de renforcement des capacités (*capacity building, empowerment*) des organisations syndicales dans le but de les rendre plus efficaces. Ces demandes de formation des syndicats sont orientées vers l'État qui offre une aide annuelle à cet effet, et surtout vers la communauté internationale (Organisation internationale du travail, Banque mondiale, fondation Friedrich Ebert, Internationale de l'éducation, etc.). En effet, les activités de formation des syndicats bénéficient d'un important soutien de la part des institutions internationales avec lesquelles le Bénin a ratifié un ensemble de traités et accords internationaux comme les conventions de l'Organisation internationale du travail. Ainsi, des programmes de formation (ateliers, séminaires, colloques, etc.) sont mis en œuvre au profit des syndicats ou de leurs adhérents. Toutefois, ces programmes sont rarement orientés vers les enseignants ou leurs syndicats sectoriels et concernent surtout les centrales syndicales qui sont plus susceptibles d'obtenir des financements dans ce sens. Les thèmes de formation et de sensibilisation ne sont pas spécialisés et sont généralement composés de mots-clés actuellement en usage dans la rhétorique du développement : le genre, le VIH/Sida, le travail des enfants, la pauvreté, etc. Pour les syndicats, l'appui international est

important pour la formation et surtout pour la régulation dans le cadre de ce que certains auteurs appellent la *soft law* ou « droit mou ».

2.2. Le répertoire de la corruption

Le discours syndical porte également sur la corruption, un comportement jugé contraire à la morale bureaucratique. En effet, les détournements, l'enrichissement illicite, les scandales financiers, etc. sont largement évoqués par les syndicalistes pour justifier leurs revendications. Le mode de gestion de ces scandales politico-administratifs au cœur de l'Etat¹⁴⁹, leur omniprésence dans le quotidien de l'administration publique béninoise (Bako-Arifari 2001, Blundo & Olivier de Sardan 2007 pour le cas ouest africain) indiquent comment les travailleurs étatiques « du bas » en arrivent à considérer le « haut » comme le lieu de corruption par excellence. Eyébiyi (2009) explique d'ailleurs l'« économie de la dénonciation » comme mode d'action de la société civile (y compris les syndicats) contre la corruption. Il importe de souligner ici le rôle de tout premier plan de la presse (plus d'une vingtaine de quotidiens, plusieurs radio et télévisions) spécialisée dans la dénonciation de la corruption.

Au cours de nos observations, le terme corruption a été largement évoqué par les syndicalistes pour démontrer les fondements de leurs revendications. Sur ce plan, le scepticisme syndical vis-à-vis de l'autorité ou du pouvoir est presque automatique et l'Etat est souvent accusé avant même sa mise en cause. Les assemblées générales de syndicats sont devenues ainsi les lieux de propagation et de diffusion de telles images. A y voir de près, ces discours remettent en cause la morale bureaucratique tout en la stigmatisant. Les analyses faites par Gupta (1995) indiquent comment la corruption constitue une arène à travers laquelle Etat, citoyens et autres formes d'organisations arrivent à imaginer discursivement ce qu'est l'« Etat ». La « marche verte » du Président Boni Yayi ainsi que les mobilisations qui ont suivi, au-delà des considérations politiques (la plupart des marcheurs soutenaient le chef de l'Etat et non la nation), montrent l'appropriation des discours sur la corruption. Pour les syndicats,

¹⁴⁹ Cf. projet de recherche de Bako-Arifari sur *La gestion des grandes affaires politico-judiciaires dans les processus de structuration/déstructuration de l'Etat au Bénin.*

L'Etat est considéré comme le haut lieu de corruption, comme une échelle supérieure où tout ceux qui accèdent intériorisent la pratique devenue un déterminant de l'appartenance à l'Etat. Même au sein des travailleurs, l'ascension à la hiérarchie administrative est comprise comme telle.

3. Les revendications comme « besoin d'Etat »¹⁵⁰

A plusieurs égards, les revendications des enseignants, qu'elles soient matérielles ou statutaires, pédagogiques ou encore nationalistes sont une forme d'expression des « besoins d'Etat ». Il en est de même des revendications politiques qui ont jalonné l'histoire du syndicalisme, contraint malgré ses principes (de défense des travailleurs) à s'investir dans des arènes politiques. A travers les revendications, le besoin d'Etat s'exprime de plusieurs manières.

3.1. L'Etat comme « responsable » et interlocuteur des revendications

Dans la construction des revendications des enseignants un accent tout particulier est mis sur la responsabilité de l'Etat. Cela se traduit explicitement dans les différentes motions, par des formules montrant une inégalité sociale que retracent les nombreux « *considérant*¹⁵¹ », et l'usage de formules interpellatrices telles que « *mutisme de l'Etat* », « *le gouvernement serait responsable des déconvenues qui adviendraient* », etc. Les revendications des enseignants sont ainsi orientées vers l'Etat, principal employeur dans le secteur de l'éducation publique. Les enseignants communautaires, dont les contrats relèvent en principe des bureaux des Associations des parents d'élèves (APE) orientent eux aussi leurs revendications vers l'Etat. Celui-ci est considéré comme l'interlocuteur dont la présence est nécessaire pour la résolution du problème social que constitue une revendication. Cette démarche met ainsi l'Etat au cœur de la résolution d'éventuels problèmes sociaux dans une volonté plus ou moins affirmée de « maximiser les avantages dans les rapports à l'institution » (Sall 1996 : 31-32).

¹⁵⁰ L'expression est de Babacar Sall (1996).

¹⁵¹ Nous faisons ici référence aux formules consacrées qui font un rappel des fondements qui justifient une décision et qu'on peut lire dans les motions rédigées par les syndicats.

Parfois, un accent particulier est mis sur les dysfonctionnements internes à l'institution étatique comme par exemple la volonté du chef de l'Etat qui n'est souvent pas accompagnée d'une volonté de ses autres collaborateurs (ministres, conseillers, etc.). On interpelle ainsi l'Etat pour une meilleure coordination de ses actions.

3.2. « Demandez trop à l'Etat pour avoir le peu... Ne lui demandez rien, il vous oublie »

De nombreuses revendications des travailleurs paraissent « irréalistes » même aux yeux de ceux-là même qui les formulent. On citera ici comme exemple l'exigence par les syndicats du paiement « des arriérés » de salaires dus aux enseignants¹⁵². En effet, les difficultés économiques, enclenchées à partir de la fin des années 80, ont contraint l'Etat béninois à arrêter le paiement des salaires des fonctionnaires qui eux n'ont cependant pas arrêté de travailler. Plusieurs mois de salaires non payés ont été ainsi accumulés. Avec le niveau de croissance économique du Bénin l'apurement intégral de cette dette qui s'élève en 2006 à environ 190 milliards FCFA pour l'ensemble des Agents Permanents de l'Etat¹⁵³ est peu probable. Aujourd'hui, le paiement de ces sommes dues est à l'agenda des revendications des syndicats qui réclament le remboursement de cette dette faramineuse reconnue par le gouvernement et son chef. Cette revendication est tout à fait récurrente et montre l'incapacité des gouvernements qui se sont succédé d'épuiser le problème de la dette salariale. Les syndicalistes eux-mêmes sont conscients de l'improbabilité de résoudre ce problème. Ainsi, la revendication telle qu'elle est souvent formulée est objet de spéculation : les uns (enseignants) demandent à avoir des autorités la plus haute satisfaction, les autres (autorités étatiques) œuvrent pour une formule de moindre coût qui n'engendrerait pas des lacunes sur les autres activités régaliennes. Un syndicaliste qui tentait de justifier le bien fondé des revendications ainsi que leur multiplicité nous conseille à juste titre :

« il faut demander trop à l'Etat, si possible même ce qu'il n'a pas. Il va vous donner un peu. Si vous ne demandez rien, on va vous oublier »¹⁵⁴.

¹⁵² Cf. cahier de doléances de l'Union Nationale des syndicats des Travailleurs du Bénin (UNSTB, mai 2006).

¹⁵³ www.gouv.bj

¹⁵⁴ Cf. entretien avec M. F. enseignant contractuel, Parakou, 16.01.08.

On est évidemment ici en face de règles ou normes qui prévalent dans toute transaction en Afrique, mêlant marchandisation économique et marchandisation de droits acquis. Dans les marchés africains en effet, le prix de l'article est discuté entre le vendeur et son client chacun voulant tirer le maximum de profit, l'accord signifiant un équilibre précaire qui maintient le fonctionnement du système et qui assure sa relative productivité.

Section 3 : Les enjeux des revendications

Le choix des thèmes contenus dans la revendication n'est pas autonome mais il est plutôt lié à un certain nombre d'enjeux autour desquels se positionnent aussi bien les syndicats que l'Etat. Au nombre de ceux-ci figurent la position des acteurs sociaux, la mobilisation des forces politiques en présence et les enjeux liés aux politiques publiques.

1. Le positionnement des acteurs sociaux de base

La position des acteurs sociaux de base constitue le premier niveau d'enjeux. Cette position est d'autant plus essentielle que les revendications font souvent objet de diverses interprétations journalistiques visant à susciter l'adhésion de l'« opinion publique ». On comprend dès lors pourquoi l'accès aux médias constitue aussi une ressource importante des mobilisations.

Ainsi, les longs mouvements de revendication que nous avons suivis ont en effet suscité l'intérêt de la part de chacun des protagonistes de conquérir l'adhésion des communautés à la base. C'est ainsi que lorsqu'en septembre 2007, le Front des syndicats des trois ordres de l'enseignement décide de boycotter la rentrée pour exiger la prise de mesures relatives à leur reversement, les membres du gouvernement ont entrepris d'organiser une « tournée d'information » sur les efforts du gouvernement quant aux demandes des enseignants. Cette tournée organisée à grand renfort médiatique s'est déroulée du 24 au 28 septembre 2007 dans les douze départements du pays. Chaque ministre ressortissant ou natif du milieu était investi de s'adresser à ses « parents » et « frères » de la localité et d'exposer, sur la base d'un document de

travail, les différents montants alloués aux enseignants et ce que cela représente en terme de gain individuel. Dans le département de l'Atlantique par exemple, l'équipe conduite par les ministres chargés des relations avec les institutions, ceux des finances et ceux du commerce accompagnés du Secrétaire général du gouvernement, a rencontré plusieurs acteurs sociaux (chef traditionnel, étudiants, enseignants dissidents de la grève, groupements de femmes, etc.) dans l'enceinte de la maison des jeunes de la commune d'Abomey-Calavi, le mardi 25 septembre 2007. L'objectif poursuivi par ces autorités à travers une telle démarche était à peine voilé. Il s'agissait d'une part de mettre la pression sociale nécessaire pour rendre improbable la grève déclenchée par les enseignants et d'autre part, de susciter une forte adhésion communautaire aux sanctions qu'envisageait le gouvernement. On peut mettre dans le même registre la rencontre qui a eu lieu le 1^{er} octobre 2007 entre le chef de l'Etat et les dignitaires des religions traditionnelles pour, dit-on, traiter des questions de l'éducation, ou encore la marche de soutien organisée le même jour par les étudiants suivi de celle des élèves (26.02.2007) invitant leurs enseignants à reprendre les chemins de l'école. Le communiqué radio-diffusé du ministre de la Fonction publique qui suivra plus tard nous en donne une idée claire :

« le Gouvernement s'est engagé à donner satisfaction aux principales revendications des travailleurs dont l'incidence financière s'élève à la somme de 20 milliards F CFA au titre de l'exercice budgétaire 2007 hormis les mesures en faveur des secteurs sociaux.

Il a aussi consenti au paiement, pour compter du second semestre de l'année en cours, de la revalorisation à 5% du point indiciaire.

Enfin, il sera procédé dans l'immédiat au paiement partiel des arriérés salariaux aux enseignants qui n'en auraient pas perçu.

Sur cette base, le Gouvernement demande à tous les agents permanents de l'Etat de mettre un terme aux mouvements de grève et en particulier aux enseignants de reprendre les cours au plus tard le vendredi 9 février 2007 ».

De leur côté, les syndicalistes enseignants ont organisé une série de rencontres avec les parents d'élèves notamment les responsables de la Fédération des associations des parents d'élèves pour leur expliquer les fondements de leurs revendications. Ceci s'est également déroulé à l'intérieur du pays à travers des explications données ça et là par

les enseignants qui restent convaincus de la nécessité d'obtenir le soutien des parents d'élèves.

Il y a donc eu au cours des revendications un moment de compétition visant à susciter l'adhésion des communautés qui représentent pour les uns des électeurs potentiels et pour les autres des acteurs dont l'adhésion constitue un avantage dans les bras de fer engagés.

Mais le soutien des parents d'élève dépend largement de la nature et de l'importance du thème soulevé. Ainsi, la revalorisation de la fonction enseignante qui implique à première vue une amélioration des revenus des enseignants a suscité moins l'adhésion des communautés que celle de la révision des programmes dont ils se sentent bien concernés d'autant plus qu'ils en ressentent la nécessité à travers le niveau relativement faible de leurs enfants. Sur cette revendication, on constatera souvent que les parents d'élèves se sont positionnés comme des alliés des syndicats. Les parents d'élève interrogés sont presque unanimes à témoigner que leurs enfants n'ont pas les compétences (en lecture et en écriture) équivalentes à celles qu'ils avaient eux-mêmes auparavant au niveau d'enseignement équivalent. En revanche les parents sont peu préoccupés de l'introduction des langues nationales dont le fondement est largement méconnu. Un parent d'élève nous confie qu'il n'aurait plus de raison à « envoyer à l'école les enfants dans le but d'apprendre les langues locales qu'ils connaissent déjà ! »¹⁵⁵

2. La mobilisation des acteurs politiques

Les syndicats d'enseignants sont toujours accusés d'être manipulés par les pouvoirs politiques ou d'être à la solde d'une main invisible dont le but est de déstabiliser le pouvoir en place. De telles accusations sont rejetées par les porteurs des revendications qui estiment n'agir que dans le strict respect de « leurs droits » sans pour autant nier les conséquences politiques de leurs revendications. Ceci éclaire un aspect important dans la construction des revendications, celui de la position des politiques par rapport aux revendications. En effet, comme l'ont montré plusieurs

¹⁵⁵ Entretien avec un parent d'élève, Parakou, 13.03.08.

travaux portant sur les mouvements sociaux (cf. Giuni 2001, Kitschelt), les revendications restent largement guidées par les contextes politiques. En particulier, les trois revendications que nous étudions permettent d'établir des liens entre les organisations syndicales et les arènes politiques. On connaît déjà assez sur les cas de figure classique, où les partis cooptent ou embrigadent les syndicats, que nous avons longuement décrits au deuxième chapitre de ce travail. Sous un autre angle, les revendications semblent avoir d'autres effets mobilisateurs sur le politique.

Les trois revendications que nous avons étudiées ont suscité la mise en place de cadres de concertation avec des partis politiques à travers des rencontres à huit clos ou encore par l'organisation de rencontres d'envergure nationale. Le cas le plus illustratif est celui du forum organisé le 27 janvier 2007 par le parti Union nationale pour la démocratie et le progrès (UNDP) sur les Nouveaux programmes d'études. Ce parti alors membre de la coalition au pouvoir, dirigé par Emile Derlin Zinsou ancien président de la République¹⁵⁶, organise cette assise autour de la réforme pédagogique objet de nombreuses controverses et revendications des enseignants. A ce forum, participent les syndicalistes, les autorités politiques, les concepteurs des programmes, les militants et cadres du parti. L'objectif affiché par les organisateurs est « d'analyser la situation et de faire des propositions au gouvernement ». Il est cependant probable que cela relève d'une stratégie politique visant à augmenter l'audience du parti. Cependant, dans ce cas précis, les matériaux que nous avons recueillis ne nous autorisent pas à tirer pareille conclusion. Il est également difficile d'imaginer ce qu'aurait été, dans un tel contexte, la démarche avec un autre parti opposé au pouvoir en place. Notre terrain n'a pu dévoiler ces aspects, puisqu'à l'époque, il n'existait pas de véritable force d'opposition au régime en place. Cependant, cette mobilisation d'acteurs politiques autour de la question éducative posée par les syndicats, permet de constater que les revendications constituent une opportunité politique.

Il faut préciser que comme dans le cas du positionnement des parents d'élèves, l'intervention des acteurs politiques dépend elle-même de facteurs internes (spécificités de la contestation) ou externes (spécificités contextuelles)¹⁵⁷. Toutes les revendications n'ont pas les mêmes valeurs aux yeux des partis politiques en présence

¹⁵⁶ Emile Derlin Zinsou fut président du Bénin de Juillet 1968 à décembre 1969.

¹⁵⁷ cf. Giuni (2001) pour une analyse similaire.

et leur implication dans la gestion des revendications dépend de l'intensité de la revendication (notamment la radicalisation de la grève). Elles présentent trois niveaux différents d'opportunités politiques. Pour les syndicats, la mobilisation des partis ou acteurs politiques offre des opportunités d'influencer les gouvernants pour obtenir les buts visés. Pour les partis politiques, l'opportunité ouverte concerne leur participation aux préoccupations sociales et à l'animation de l'arène politique. Pour les pouvoirs en place, cela offre l'occasion d'une utilisation de leurs dispositifs sociaux de fonctionnement. Ce dernier point sera examiné en détails dans le dernier chapitre.

3. Les autres enjeux liés aux politiques publiques

Les politiques publiques en Afrique sont soumises à des enjeux majeurs qui conditionnent leur mise en œuvre, notamment les questions liées à ce que Kriesi appelle « les intérêts de l'Etat ». Ceci est également vrai pour les trois revendications que nous étudions ici.

La revalorisation de la fonction enseignante met l'accent sur des préoccupations telles que le reversement des agents dans le personnel de l'Etat, la formation ou le paiement des primes. La révision des nouveaux programmes concerne un changement d'approche pédagogique – et conséquemment de manuels scolaires - conçus à grand frais et avec l'assistance de partenaires financiers notamment l'USAID. Il en est de même de l'introduction des langues nationales dans les curricula de formation qui, en plus des changements pédagogiques qu'elle implique ramène au cœur du débat les traces encore vivantes du passé colonial. Lorsque ces différentes revendications sont introduites dans l'agenda des pouvoirs publics (*inputs*), les réponses de l'autorité étatique (*output*) permettent de relever des éléments que l'on peut considérer comme relevant des intérêts de l'Etat.

Tout d'abord, et comme nous l'ont souligné, les autorités pour justifier leur attitude arguent que chacune de ces revendications ont des implications sur la quantité de ressources que l'Etat investit dans le secteur public de l'éducation. Or, les recettes budgétaires demeurent faibles et soumises à de nombreuses conditionnalités de l'Ajustement structurel comme par exemple la limitation de la masse salariale

intérieure. Cela est présenté comme une contrainte majeure dans la satisfaction des revendications. Voici par exemple ce qu'en dit un responsable public :

« ça a souvent fait l'objet de simulation et on se dit au rythme d'accroissement d'entrée dans la fonction publique d'ici telle année quelle sera la masse salariale. Donc toutes ces simulations sont faites avant que le gouvernement ne décide. [...] Dans la marge que le gouvernement peut concéder là, qu'est-ce que vous pensez qui soit prioritaire pour vous, pour que vous [*ministres*] ayez la paix. Toutes leurs exigences là ça se chiffre à 200 milliards. Le gouvernement peut concéder 50 milliards. (Entretien avec J. B, Ministère du Plan, Cotonou, 25.01.07).

On comprend donc pourquoi l'ensemble des demandes des enseignants ont été difficiles à gérer par les pouvoirs en place. Mais ces difficultés tiennent aussi parfois des enjeux liés à la coopération multilatérale qui est un agent non moins important de la définition des politiques publiques nationales. Outre les contraintes du PAS, le gouvernement béninois craignait également d'être positionné au rang de « mauvais élève » du Fonds monétaire international ce qui impliquerait une diminution de l'aide internationale dont dépend largement le pays. Selon les syndicats rencontrés, ce sont ces mêmes raisons qui justifient la réticence de l'Etat au sujet de l'arrêt des Nouveaux programmes et de l'introduction des langues.

CHAPITRE 5 : LES REVENDICATIONS ET LA CONSTRUCTION IMAGINEE DE L'ETAT

Les précédents chapitres que nous avons développés ont permis d'offrir une exploration détaillée (mais non exhaustive) du syndicalisme enseignant et de ses revendications. Les développements qui suivent analyseront les liens entre ces revendications et la construction de l'Etat. Plus particulièrement dans le présent chapitre, nous traitons des images de l'Etat - terme omniprésent dans le discours syndical - qui ressortent aussi bien de l'action syndicale que de la revendication en tant que construction logique. C'est pourquoi l'accent sera mis dans un premier temps sur les représentations de l'Etat notamment les perceptions assez variées de cette institution au regard de ses pratiques et de ses dispositifs de fonctionnement. Ensuite nous analyserons les logiques contradictoires qui guident le positionnement des acteurs syndicaux vis-à-vis de ce qu'ils considèrent eux-mêmes comme Etat.

Section 1 : Les représentations liées au (dys)fonctionnement de l'Etat

C'est fondamentalement à travers le syndicalisme que les discours explicites sur le pouvoir et sur ses acteurs « du haut » sont produits. Ces rhétoriques mettent en exergue les représentations de l'Etat. Ces dernières sont des perceptions que les individus ont de la nature de l'Etat, un acteur qui se manifeste souvent à travers ses pratiques quotidiennes qui lui impriment une certaine « étaticité ». Ces représentations autour du fonctionnement de l'Etat, de ses performances mais aussi de ses contre-performances souvent décriées par les syndicats, sont assez constitutives de ce qu'est l'Etat du point de vue de ses propres acteurs. Nous éluciderons ici trois représentations fortes qui sont principalement liées aux conditions vécues par les agents de l'Etat¹⁵⁸.

1. Les perceptions du pouvoir et de l'autorité étatique

Les perceptions du pouvoir de l'Etat ou de l'autorité publique dont il est question ici sont des conceptions que les syndicats ont de leur position au sein de la sphère de

¹⁵⁸ Nos analyses ici présentées reprennent celles contenue dans un texte déjà publié (cf. Chabi Imorou 2010b).

représentation que constitue le dispositif étatique. Sur ce plan, le monde syndical s'accorde à reconnaître le caractère « flou » de la gestion du pouvoir étatique qui est fréquemment accusé de comploter contre les travailleurs.

En octobre 2007, à la sortie d'une séance de négociations avec le gouvernement, un enseignant responsable d'un syndicat nous faisait comprendre (au cours d'un bref entretien téléphonique) que l'État ne voulait pas respecter ses engagements vis-à-vis des enseignants. Il ajouta par ailleurs que les ministres ayant fait partie du comité paritaire de négociation « Gouvernement-syndicats » ont promis de rendre compte au chef de l'État. Quelques jours plus tard, au cours d'une assemblée générale à laquelle nous assistions à Parakou, il souligne ceci :

« Si nous allons jusqu'au bout, si nous poursuivons la grève, l'État est obligé de nous satisfaire... Les frais de mission des DG [directeurs généraux], des DC [directeurs de cabinet] et consorts font 10 fois nos salaires. Il suffit d'arrêter les séminaires, les colloques, les missions ; il suffit de faire rendre gorge aux pilleurs et nous aurons nos primes et de bons salaires » (R. A., Parakou, 2 octobre 2007).

De pareils discours, qui illustrent les représentations de l'État (cf. Gupta 1995 : 377-378), sont légion au sein des syndicats. Ceux-ci se considèrent en effet, comme étant exclus des avantages liés à la délivrance du service public, lesquels avantages sont accumulés par les autorités étatiques. Prenons l'exemple d'un directeur départemental des enseignements en poste. En tant qu'autorité, il est logé aux frais de l'État (des frais issus des ressources publiques). Celui-ci, en outre, règle la facture pour un ou deux employés de maison (le gardien ou l'agent d'entretien), un chauffeur, une voiture de fonction avec immatriculation particulière (que l'intéressé n'hésitera aucunement à utiliser pour ses besoins personnels et durant ses week-ends), etc. Or, en ce qui concerne les enseignants du primaire, la plupart de ces avantages sont absents, les primes sont rares voire inexistantes et l'enseignant « ordinaire » ou anonyme n'attend de l'État que son salaire mensuel.

Ces illustrations évoquent des pratiques d'utilisation des ressources publiques qui caractérisent l'État et qui sont ici évoquées par les défenseurs des intérêts des

travailleurs. Elles soulignent deux aspects de la perception de l'État par les groupes professionnels notamment ceux du service public.

D'abord, l'État est considéré comme une entité ou un ensemble d'institutions (gouvernement et haute administration) qui concentre les ressources publiques et qui génère les inégalités sociales par son propre mécanisme de fonctionnement et par son mode de redistribution de ces ressources publiques. L'utilisation des voitures officielles, les avantages, les privilèges dont jouissent les agents « du haut » de la part du gouvernement ainsi que les abus de pouvoir dont ils font preuve sont autant de traits caractéristiques qu'on associe le plus souvent à l'État.

Ensuite, la construction idéale d'espaces indépendants de l'emprise de l'État (Woods 1992 : 80) fait des syndicats des acteurs incontournables (des *veto players*) dans les décisions de l'autorité. Ces nouveaux espaces publics qui tirent leur fondement d'un certain pouvoir syndical créent des lieux de confrontation : défiance du pouvoir de l'autorité, résistance à la décision, etc. La confrontation puise sa légitimité d'un ensemble de normes supranationales que prônent les institutions internationales (avec l'Organisation internationale du travail pour figure de proue) à travers l'adoption et la ratification de conventions et accords internationaux.

Ces perceptions de l'Etat sont le reflet du caractère très centralisé sous lequel il se manifeste souvent vis-à-vis de ses fonctionnaires (Sharma & Gupta 2006 : 20). Cette centralisation est liée à la structuration de la fonction publique béninoise que continue de gérer l'État dans un contexte où de nombreuses compétences sont formellement transférées aux collectivités locales. Les différenciations catégorielles entre les agents de l'État, les procédures hiérarchisées à travers lesquelles le pouvoir s'opérationnalise quotidiennement, délimitent ainsi les rôles et responsabilités des agents du service public dans le dispositif d'État. C'est pourquoi, face aux revendications des enseignants, l'attitude des autorités administratives à tous les niveaux est de rendre compte « à qui de droit » ou de « transmettre le message à l'autorité compétente » qui, comme nous le verrons plus loin, use de stratégies multiformes pour répondre ou non.

2. Les imaginaires de la performance bureaucratique

L'image de l'administration publique dans le monde syndical rassemble des représentations multiples, les unes concrètes résultant de souvenirs et d'expériences précis avec différents services administratifs, les autres plus abstraites illustrant des jugements portés sur l'organisation bureaucratique.

En effet, l'État se vit et se manifeste souvent à travers les pratiques administratives de routine (recrutement, gestion de carrière, traitement et paiement de salaires, affectation d'agents, sanctions diverses, communications de toute sorte). Dans le champ scolaire, ce service qu'offre l'État à ses travailleurs est quelque peu problématique comme le relate H. B. :

« Ma décision d'avancement est sortie depuis 1992 donc il y a 14 ans, voire plus, mais je n'ai pas été avancé jusque-là. Parfois, des gens vont à la retraite avant d'être avancés. Quand on voit ça on est révolté » (H. B. Directeur d'école, non syndiqué, Cotonou, 12.11.07).

Nombre de décisions prises par les autorités administratives n'ont pas été appliquées ou au meilleur des cas ont été différées faute de moyens. Ainsi, vis-à-vis du travailleur et de ses besoins, l'administration publique apparaît très peu performante et se caractérise par une forte bureaucratisation de l'État et de sa gouvernance quotidienne (Olivier de Sardan 2004). Dans la perspective tracée par Toulabor (1981), il convient d'examiner ici comment certains actes et déclarations de l'administration étatique sont reçus par les syndicats. Les syndicats ont en effet coutume de souligner le « non-respect de la parole donnée » par les autorités, ce qui indique le peu de confiance qu'ils lui accordent. Très souvent, les décisions les concernant ne se traduisent pas dans les faits et font l'objet de violation de toute sorte ou même d'annulation. De ce fait, certaines divergences trouvent leur origine dans le refus de l'administration étatique de prendre des actes légaux (décrets, arrêtés ou lois) qui assurent sa part d'*accountability*.

Par ailleurs, le monde syndical s'accorde à reconnaître le caractère « flou » de la gestion du pouvoir étatique qui est fréquemment suspecté et accusé de comploter contre les travailleurs (Szeftel 1998). Il existe de fait dans les relations État - syndicats

un climat général de suspicion ou de complot réciproque largement entretenu par la rumeur. La propagation de la rumeur est en effet très grande au sein des syndicats (parfois sous l'influence des médias) qui peuvent la susciter pour accéder à l'information dans un contexte où l'accès à celle-ci n'est pas garanti (Aldrin 2005). En effet, la faiblesse de communication quant aux plans et menées du pouvoir va engendrer la rumeur (fondée ou non). Ainsi, les fréquentes « fuites » d'informations sur le fonctionnement de l'administration publique deviennent la face cachée des revendications. Il est donc fréquent de « mettre dans la bouche »¹⁵⁹ du ministre, ou de toute autre autorité des choses que celui-ci n'a jamais dites. Bien que difficiles à vérifier, rumeurs, complots et suspicions semblent jouer un rôle déterminant dans la dynamique des revendications syndicales et dans les images projetées sur l'État dans une société béninoise encore dominée par des rapports d'oralité très personnalisés.

3. Les perceptions autour de la répartition des ressources publiques : l'enseignant, le « mal-payé » de la fonction publique

Les revendications, dans leur construction ainsi que dans leur diffusion, comportent une dimension cognitive très importante. Le sens que donnent les enseignants à leur vécu quotidien et aux conditions sociales qu'ils vivent ou qu'ils subissent devient ainsi une donnée importante pour comprendre les rapports dialectiques entre l'État et ses employés. En effet, les enseignants béninois ont coutume de souligner sans cesse le caractère peu rémunérateur de leur métier. Cette appréciation largement partagée est mise en contraste avec l'important rôle qu'ils jouent dans la société. Ils se considèrent comme ceux à qui chacun (du ministre au simple citoyen, sans oublier le Président de la république) doit son capital intellectuel. Se fondant sur une comparaison des revenus des autres catégories professionnelles (gendarmes, policiers, magistrats), ces enseignants « mal-payés » jugent leur métier comme étant socialement moins valorisé que les autres métiers du service public. La diffusion de cette image au sein de la profession et dans la société produit la conscience collective d'être des « fonctionnaires à part », très peu enviés, victimes de l'injustice étatique et d'une dévalorisation professionnelle.

¹⁵⁹ Selon l'expression d'un directeur d'école.

Conscients de ces aspects peu reluisants et prolétarisés de leur situation professionnelle, les enseignants que nous avons rencontrés nous ont confié qu'ils ne trouvent dans l'exercice de leur métier qu'avantage social ou motivation. Sur ce plan, la déception des travailleurs est permanente et l'une des principales préoccupations des syndicats a été la question du pouvoir d'achat, comme le reconnaît ici un de nos interlocuteurs :

« ça [les revendications] permet aussi d'améliorer les revenus pour ne pas présenter l'enseignant comme un clochard. C'est le col de sa chemise qui est tordue. Sa chemise est froissée, c'est sale, il n'est pas bien habillé, sa chaussure... L'enseignant se présente mal devant l'élève. Quand l'enfant voit ça, quand vous demandez à l'élève ou à l'étudiant : 'tu veux faire quoi ?', il n'a pas ça comme carrière envisagée parce que ça n'a pas d'avenir » (B. J., ex-CT chargé de la mobilisation sociale du ministre du Plan, Cotonou, 22 janvier 2007).

Une telle caricature de l'enseignant mal payé, aux conditions sociales peu désirables, possède une forte charge symbolique. Elle met en évidence comment les fonctionnaires conçoivent leur (re)présentation dans les sphères publiques, et comment cette image est « conforme » à ce que Sharma et Gupta (2006 : 18) appellent les représentations culturelles publiques de l'« étaticité » (*statehood ou stateness*). La comparaison salariale qui est faite avec les autres fonctionnaires permet de dire que le niveau des rémunérations est non seulement une question de pouvoir d'achat, mais aussi une manière d'être classé dans l'appareil d'État et d'être reconnu dans la société en général.

Section 2 : Les logiques de positionnement des acteurs syndicaux autour de l'Etat

Plusieurs logiques sont à l'œuvre dans le monde syndical tel qu'il se définit dans ses rapports avec l'Etat. Ces logiques sont parfois contradictoires ; mais elles sont le reflet de l'image de l'Etat au sein de ses propres agents. Nous en évoquerons ici trois. La première a trait à l'identité même du fonctionnaire qui est un personnage double qui se définit « en dehors » ou à « l'intérieur » de l'Etat, les logiques pouvant osciller entre la distanciation et le rassemblement vis-à-vis de l'Etat. La deuxième a trait à ce que nous

appelons ici la « culture du fonctionnariat », c'est-à-dire la propension partagée à intégrer le corps des travailleurs du service public. La troisième enfin est la logique nationaliste, à laquelle les enseignants béninois ont été de tout temps favorables.

1. La double identité des fonctionnaires : les logiques de distanciation et d'intégration

Vis-à-vis de l'Etat, les fonctionnaires apparaissent comme un personnage double. En fonction des circonstances, ceux-ci se positionnent en effet en dehors ou à l'intérieur de l'Etat. Ceci met en exergue deux logiques contradictoires, celle de la distanciation de l'individu de l'appareil étatique et celle de son intégration à l'appareil étatique.

1.1. « C'est eux nos patrons... C'est eux l'Etat » : distanciation et stratification de l'Etat

La logique de distanciation est essentiellement empreinte du caractère très centralisé sous lequel l'Etat se reproduit vis-à-vis des fonctionnaires. Nous avons déjà indiqué plus haut que, face aux revendications syndicales, l'attitude des autorités publiques à tous les niveaux est souvent de rendre compte à « qui de droit » ou de « transmettre [le message] à l'autorité compétente ». Cette expression qui en plus d'être une stratégie d'atténuation de la colère syndicale montre les procédures hiérarchiques à travers lesquelles le pouvoir d'Etat s'opérationnalise quotidiennement ainsi que les responsabilités aux limites bien connues des agents dans l'appareil d'Etat. Ceci traduit aussi la façon dont les agents de l'Etat se représentent et se positionnent par rapport à l'institution publique. En fonction des niveaux de décision l'image de l'Etat est renvoyée à celle de l'autorité supérieure hiérarchiquement proche : le Chef de la circonscription scolaire (CCS) ou le Directeur départemental des enseignements primaire et secondaire (DDEPS) pour l'enseignant du village ou du quartier, le ministre et ses directeurs centraux pour le DDEPS, etc. L'Etat se reproduit ici comme une réalité d'« en haut », diversement appréciée en fonction des échelles (villageoise, communale, départementale ou nationale), et est loin d'être perçu comme un ensemble cohérent (Gupta 1995 : 384).

Il se dégage alors que l'Etat n'est nullement perçu comme une entité homogène mais comme un ensemble constitué de plusieurs strates liées entre elles. On parlera alors de strates professionnelles constituées d'agents dont les responsabilités sont différemment appréciées. Les strates inférieures renvoient les responsabilités censées relever de l'Etat vers des strates supérieures de sorte à atteindre le sommet de la hiérarchie. C'est donc une logique qui se fonde sur l'organisation hiérarchique bureaucratique préexistante qui est une organisation de type pyramidal où les uns sont sous l'autorité des autres. Or cette hiérarchisation administrative s'accompagne de plusieurs attributs qui rendent évidents leurs liens à l'Etat : l'utilisation des voitures officielles, les avantages et privilèges dont jouissent certains fonctionnaires, les abus du pouvoir dont ils font preuve sont autant de caractères qu'on associe le plus facilement à l'Etat et leur absence distancie *de facto* le fonctionnaire de l'Etat.

1.2. « L'Etat c'est nous » : l'intégration au système

Aux antipodes de cette logique de distanciation, se trouve une conception de l'Etat en tant qu'entité qui est liée à la société globale. L'Etat acquiert par conséquent une forte dépendance fondée sur l'intégration collective des fonctionnaires. Certains de nos interlocuteurs n'ont pas hésité à souligner que « *l'Etat, c'est nous* » pour signifier l'impossibilité de faire une distinction entre l'Etat en tant qu'acteur et les fonctionnaires. A partir d'une telle idée de l'Etat, les relations de pouvoir tendent naturellement à s'estomper tout au moins dans les esprits de ses agents. Cette conception n'est pas sans rapport avec le modèle démocratique classique qui veut que le pouvoir appartienne au « peuple », même si dans l'exercice de ce pouvoir, le peuple s'en trouve si souvent écarté. En intégrant ainsi l'Etat, les enseignants considèrent leur travail comme relevant de l'intérêt collectif, ce qui a alimenté, dans une certaine mesure, leurs revendications liées aux conditions de traitement comme *la revalorisation de la fonction enseignante* ou encore *l'introduction des langues nationales* dans le système d'éducation formelle.

De ce point de vue, on peut tenter d'examiner à nouveau les luttes engagées par les syndicats avec les autorités politiques en place. L'action politique des syndicats ou plus précisément leur rôle face au processus historique de formation de l'Etat ne

s'apprécie en effet qu'en fonction du sentiment d'intégration à l'Etat qui les anime. Dans la mesure où, selon le point de vue des acteurs, ce sont les fonctionnaires qui constituent l'Etat, leurs actions trouvent une justification dans le projet explicite de construction nationale.

En somme, cette diversité des logiques qui, comme des logiques sociales (Olivier de Sardan 2002) s'enchevêtrent continuellement avec d'autres logiques corporatives, peut être due à la combinaison d'une tradition revendicative généralement orientée vers les revenus et l'amélioration des conditions de travail avec des contestations de plus en plus orientées vers les politiques éducatives qui ont tendance à se généraliser partout depuis le tournant de « la participation » *post-Jomtien*.

2. La culture du fonctionnariat chez les enseignants

Bien que la plupart des enseignants que nous avons rencontrés au cours de cette recherche soient démotivés ou découragés du fait des conditions de travail ou de rémunération que leur offre l'Etat, une aspiration principale demeure : celle de devenir fonctionnaire c'est-à-dire d'appartenir au personnel de l'Etat. Cette volonté s'est traduite à travers les vœux de *reversement* qui constituent l'une des demandes ayant le plus mobilisé les enseignants et ceci pour plusieurs raisons. Dans la fonction publique en effet, le fonctionnaire bénéficie d'un statut d'agent permanent, ce qui lui accorde plusieurs avantages subséquents : la sécurité de l'emploi et de la rémunération, les possibilités de promotions vers des grades ou échelons supérieurs, les droits à une pension de retraite, etc. Ce sont là autant d'avantages qui sont valorisés dans les milieux professionnels. Sous un autre plan, le fait d'intégrer la catégorie des fonctionnaires confère un certain privilège social en raison de la faible absorption de main-d'œuvre par l'appareil étatique. Ceci fait que ceux qui y entrent sont perçus comme des modèles de réussite. C'est pourquoi le fonctionnaire, notamment l'enseignant fonctionnaire est assimilé dans plusieurs localités à celui qui « fait le travail du blanc » (*batoure sonko*¹⁶⁰), ce travail aux mains d'un appareil bureaucratique dont on maîtrise peu les règles de fonctionnement. Cette sémiologie du

¹⁶⁰ Expression en langue locale bariba (Nord Bénin) signifiant littéralement 'travailleur du blanc'.

fonctionnaire est en outre liée à l'histoire même de l'institutionnalisation progressive du salariat notamment avec le prestige social autrefois attribué aux commis de l'administration coloniale (cf. Olivier de Sardan 2004).

Les enseignants considèrent par ailleurs que l'enseignement est le chemin le moins complexe dans le processus d'intégration de la fonction publique d'autant plus que les autres corps de l'Etat ont une faible capacité d'absorption de diplômés et sont le lieu de compétitions de diverses natures. Le phénomène des Etat-providence est donc latent sinon visible à travers diverses stratégies d'intégration. Or, si pendant longtemps le mode d'accès à la fonction publique était un concours national, la politique du *reversement* adoptée récemment suite à des pressions syndicales montre évidemment la diversité des filières d'accès et l'importance qu'accordent les travailleurs au travail public. Il y a donc comme une culture du fonctionnariat c'est-à-dire une perception partagée par l'ensemble des travailleurs de ce que le métier d'enseignant bien qu'il soit l'un des métiers les moins rémunérateurs, est bien évidemment préférable dans les cas où l'on est déjà agent permanent de l'Etat c'est-à-dire à partir du moment où on devient fonctionnaire.

Les facteurs qui sous-tendent une telle culture sont de plusieurs ordres. Dans un Etat qui a adhéré aux recommandations néolibérales du Fonds monétaire international (FMI), la logique d'appartenir à l'appareil d'Etat, que nous qualifions de fonctionnariat, entrave ainsi le développement du salariat privé. L'étonnante explosion de l'entrepreneuriat scolaire qui engendre depuis des décennies dans les villes (et de plus en plus dans les milieux ruraux) la multiplication des écoles privées n'a donc pas suscité un afflux de main-d'œuvre vers le privé. Certes, cela peut être dû à des conditions de travail moins bonnes du fait des logiques de marché en vigueur mais aussi, à un manque de confiance à un secteur très peu structuré. Au cours de nos enquêtes, plusieurs enseignants du privé ont ainsi souhaité se faire recruter comme enseignant par l'Etat. Le statut de travailleur du secteur public quand bien même il est moins rémunéré, apparaît à leurs yeux nettement préférable à celui des salariés du privé. C'est donc un leurre de croire que l'ouverture au secteur privé renforce le marché de l'emploi pour ce qui est du secteur de l'éducation.

3. La logique nationaliste : « l'oiseau ne grandit que dans son plumage »¹⁶¹

C'est principalement autour de *l'introduction des langues nationales* dans le système d'enseignement que la logique nationaliste des syndicats s'est affirmée de la manière la plus explicite. Très tôt, cette revendication se définit à travers ce que Anderson (2002) appelle des « termes nationaux », c'est-à-dire un ensemble de référentiels tels que la langue ou encore le développement de la nation. Même si l'on doit différencier les formes de cette revendication de celle du nationalisme des années 1950, il faut relever dans le fond, que le combat linguistique des syndicats a tendance à devenir nationaliste.

Les protagonistes de cette lutte s'accordent à reconnaître que le développement national passe par l'adhésion aux valeurs culturelles propres que véhiculent les langues locales. Roger Gbégnonvi, ancien ministre en charge de l'alphabétisation déclara à cet effet que « l'oiseau ne grandit que dans son plumage » pour signifier cette nécessité de recourir aux langues nationales pour amorcer le développement. Cette logique nationaliste partagée à la fois par l'Etat et les syndicats montre la volonté qu'éprouve tout un chacun d'appartenir à cet ensemble national en quête des voies et moyens de son développement. Bien évidemment, comme le remarque Anderson (2002 : 18) au sujet des communautés religieuses ou des royaumes dynastiques, ce nationalisme est imaginaire (*imagined*) et bénéficie de ce fait d'une forte légitimité émotionnelle. On comprend alors, pourquoi en dépit de la complexité d'une prise en compte des multiples langues parlées au Bénin, cette revendication attire à la fois l'attention des autorités gouvernementales et celle des syndicats d'enseignants sur la création de ce qu'on peut appeler une communauté de langue.

L'introduction des langues nationales est aussi une imagination de la souveraineté de l'Etat. Ayant été soumis à l'apprentissage d'une langue étrangère (le Français) jusqu'à une certaine étape de son histoire par le recours aux langues nationales par les

¹⁶¹ Expression utilisée par R. Gbégnonvi, ancien Ministre de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales de novembre 2007 à octobre 2008, pour signifier la nécessité de recourir aux langues locales pour amorcer le développement.

enseignants nourrissent ici le rêve de contribuer comme ils aiment bien le dire au développement du pays, à l'entreprise de souveraineté et de construction nationale.

CHAPITRE 6 : REVENDICATIONS ET DELIVRANCE DU SERVICE PUBLIC DE L'EDUCATION

Il est à présent nécessaire de montrer les liens entre les revendications syndicales et le fonctionnement de l'Etat, en ciblant plus particulièrement les modalités de production et de délivrance des services publics en l'occurrence celui de l'éducation. Pour ce faire, deux domaines caractéristiques du système éducatif béninois sont analysés : le champ des réformes - pour comprendre la contribution des mobilisations syndicales à la production des politiques publiques et à leur mise en œuvre à travers la structuration de leur participation – et le champ de la gouvernance du service de l'éducation, pour montrer comment la gestion des revendications contribue à la redéfinition des techniques de gouvernement et oblige à prendre en compte d'autres formes de légitimités qui se situent hors du pouvoir d'Etat.

Section 1 : Revendications et pratiques réformatrices à l'œuvre dans l'appareil d'Etat

L'analyse des revendications observées dans le secteur de l'éducation au Bénin permet de dire que, les réformes publiques sont de plus en plus infléchies par des vagues de contestations diverses portées par les syndicats d'enseignants qui, après s'être positionnés en « chiens de garde » de la démocratie, apparaissent comme des « filtres » des politiques publiques. Ceci incite à étudier la diversité des processus de production des réformes publiques dans le champ éducatif pour différentes raisons. La principale est liée aux modalités du principe de la « participation » des syndicats au processus décisionnel.

1. La réforme pédagogique et les contraintes de la « participation » syndicale

Les syndicats d'enseignants se définissent comme des « partenaires sociaux », terme jugé beaucoup plus valorisant que celui de « syndicaliste » qui serait plus approprié pour désigner des acteurs animés d'un esprit de défense d'intérêt indépendamment de l'éthique de développement qui devrait guider toute action citoyenne. Or, le

syndicalisme béninois se vit plutôt dans son ensemble comme un syndicalisme de participation à la construction et au développement national.

Les contestations et les revendications enseignantes permettent donc une analyse du principe dit de « partenariat », une approche actuellement en cours d'expérimentation dans le champ éducatif depuis les recommandations de la conférence sur l'Education pour Tous (Jomtien). Selon ce principe en effet, les Etats doivent associer différents acteurs du champ éducatif au sein du processus décisionnel afin de leur permettre d'assurer la place qui est la leur dans l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement. Cette nouvelle perspective a eu pour effet l'essor aux côtés des pouvoirs publics, d'une société civile éducative en pleine expansion (ONG, Association des parents d'élèves, Association des mères d'élèves, etc.). Mais, dans l'ensemble, la participation des différentes composantes de cette société civile s'est faite sous la forme d'une simple représentation à la prise de décision sans pour autant susciter une participation réellement active sur le terrain (Petit 2010).

Dans le cas des syndicats, leur participation en tant que « partenaires sociaux » est faite de rapports de forces et de compromis qui évoluent au cours de la mise en œuvre des politiques. Les trois cas de revendications étudiées ici illustrent comment cette participation infléchit les décisions gouvernementales. Les revendications de la revalorisation de la profession enseignante ont amené l'Etat à contourner ses propres règles, notamment les procédures formelles de recrutement dans la fonction publique à travers le *reversement*, à allouer à ses agents des primes qui n'existaient pas auparavant ou encore à contourner les normes macroéconomiques qu'il s'est fixé (cas des mesures restrictives sur la masse salariale). Il en est de même de la revendication de l'introduction des langues nationales dans l'éducation formelle qui contraint l'Etat à mettre en œuvre une politique linguistique à laquelle il n'était pas préparé. C'est encore le cas de la revendication portant sur la révision des nouveaux programmes d'étude qui illustre la mise en œuvre concrète de cette participation.

En effet dans ce dernier cas, les syndicats de l'éducation ont été associés au processus de la réforme Nouveaux programmes d'études ; mais cela ne les a pas empêché de la contester lorsqu'ils relèvent de grandes insuffisances dans sa mise en œuvre : baisse du niveau des élèves ; insuffisances de manuels pédagogiques, déficit d'enseignants

qualifiés, etc. Cette paradoxale attitude syndicale s'explique par le fait que les réformes discutées avec les partenaires sociaux le sont souvent sous la forme de discussions ritualisées à l'extrême (Bierschenk 2010). Cette participation formelle implique généralement des « représentants » (de syndicats ou d'associations diverses) qui ne justifient souvent que d'une faible légitimité. Par exemple, les syndicats d'enseignants sont rarement les plus représentatifs et leur avis est sensé être celui des enseignants. Or, formuler des revendications autour du vécu des enseignants, ou des « souffrances » qu'ils vivent dans leur tâche quotidienne permet aux syndicats de conserver une relative légitimité. Ainsi, puisque les usages faits de la participation par les pouvoirs publics ont pour objectif de donner une « vignette » consensuelle à la réforme, les syndicats d'enseignants associés aux NPE ont au cours du processus joué le jeu de la participation sans pour autant adhérer à l'idée de la réforme telle que conçue par les réformateurs. C'est donc un leurre de croire que le fait d'associer les acteurs à une décision peut assurer de façon évidente sa mise en œuvre paisible telle que l'ont suggéré les acteurs du développement dans les usages qu'ils font des apports de la sociologie du changement social.

Les contestations des enseignants illustrent par ailleurs un autre aspect de la participation que l'on peut qualifier de pro-actif. Cette participation prend en compte les « réalités du terrain » que vivent les acteurs de décisions publiques, qu'elles soient prises au sein des espaces ritualisés du « partenariat » - modèle de Jomtien – ou non. Celles-ci sont multiples et parfois contradictoires avec l'idée même qui a fait germer la politique ou la réforme.

On peut donc dire que le principe de « participation » en vigueur dans le champ éducatif présente un double visage : celui de la participation formelle fortement ritualisée et celui de la participation pro-active, plus pragmatique et à laquelle est confrontée toute réforme. C'est à ce complexe que doit faire face l'Etat dans sa quête permanente de modernisation. Ce complexe s'observe empiriquement à travers d'autres pratiques assez courantes : adaptations et déformations apportées à la réforme, empilement successif des pratiques pédagogiques, difficultés et contraintes interne à la fonction réformatrice de l'Etat

2. Les adaptations diverses apportées à la réforme : autour du cas des Nouveaux programmes d'étude

L'absence de réponse de la part de l'Etat face aux revendications qu'ils construisent autour des insuffisances des NPE, conduit les enseignants à chercher les voies et moyens leur permettant d'exercer leur métier. Ils se tournent alors vers les espaces qu'ils maîtrisent le mieux, notamment celui de la salle de classe dont ils sont les « seuls maîtres » du contenu des cours délivrés dans un contexte où les inspections pédagogiques sont rarissimes. C'est justement à ce niveau que les enseignants ont le pouvoir et le contrôle pour légitimer ou non leurs luttes contre la réforme proposée. Ainsi, en situation de classe, ils apportent de nombreuses adaptations aux NPE, ce qui leur permet de progresser dans le travail quotidien et d'assurer une meilleure assimilation de leurs enseignements par les élèves. Ceci pose professionnellement un problème d'ordre éthique, mais la logique qui prévaut ici est communautaire et permet aux enseignants de ne point se sentir responsables de l'échec des élèves.

Ainsi, en dépit du caractère très innovant qu'ils reconnaissent à la réforme et des formations qui leur ont été données à l'occasion des sessions de formation de courte durée, les pratiques pédagogiques des maîtres ne connaîtront que peu de changement ; celles-ci correspondent toujours au vieux modèle d'enseignement frontal assimilé depuis des décennies. Sur le terrain chaque enseignant opte en fonction des difficultés auxquelles il est confronté, pour des pratiques pédagogiques qui chevauchent entre « l'ancienne méthode » et la nouvelle. Ces adaptations et bricolages permettent à la réforme de mieux faire face au contexte dans lequel elle s'exécute. La grande majorité des enseignants que nous avons rencontrés nous ont ainsi témoigné par exemple que bien que ces techniques aient disparu avec les NPE, ils continuaient d'enseigner dans leurs classes la *lecture syllabique* (Français) ou le calcul à l'aide du *cadran opératoire* (Mathématique). Ils les jugent bonnes et estiment qu'elles sont irremplaçables et ne devraient pas disparaître avec le programme précédent. On est bien là en présence de stratégies de résistances à la réforme. Mais, le fait que ces difficultés ne soient pas uniformes et qu'elles varient largement en fonction des enseignants indique à quel point ces adaptations sont tout à fait informelles et parfois méconnues des autorités hiérarchiques.

Néanmoins, les adaptations pédagogiques vont aussi parfois de soi. Dans plusieurs écoles, il existe un important nombre d'enseignants recrutés par les communautés et qui sont obligés de se débrouiller pour assurer le travail pédagogique. C'est le cas de Rafiou, enseignant communautaire rencontré dans un village situé au nord du Bénin qui s'est vu confier à sa prise de service, une classe de CM² où avait cours la méthode de l'approche par compétence alors que :

« avant son recrutement, il n'avait auparavant pas suivi une formation professionnelle préalable et a dû se « débrouiller » grâce à l'assistance du directeur de l'établissement et l'aide que lui apportait l'un de ses amis lui-même enseignant communautaire dans la même école. »¹⁶²

Certains enseignants (notamment les communautaires, les contractuels locaux ou les « bénévoles ») se sont donc engagés dans la mise en œuvre de la réforme parfois même sans avoir la formation professionnelle requise, encore moins celle nécessaire à l'enseignement des NPE. Ces derniers n'ont d'autre alternative que de s'adapter aux nouvelles contraintes¹⁶³.

De nombreux écarts apparaissent ainsi entre la réforme « sur papier »¹⁶⁴ c'est-à-dire telle que conçue par les pouvoirs publics et leurs consultants et la réforme réellement exécutée par les enseignants dans les écoles. A l'évidence, il se pose la question des écarts observés dans d'autres contextes en Afrique entre la théorie et la pratique, entre la conception et la mise en œuvre et en définitive entre les normes formelles et les normes pratiques (Chauveau, *et al.* 2001, Olivier de Sardan 2004 : 144). En clair, la réforme éducative est le résultat de plusieurs adaptations. Pour cause, afin que les NPE puissent fonctionner, il a fallu ajouter « quelques ingrédients » locaux dans un souci de contextualisation. En même temps, cette réforme traduit une forme d'appropriation visant à la soumettre aux capacités et aspirations des enseignants, souvent différentes des objectifs qui leur sont assignés officiellement¹⁶⁵.

¹⁶² Cf. entretien avec R. A. Karimama, le 28.02.2007. Pour tout détail sur l'itinéraire de cet enseignant voir chapitre 4.

¹⁶³ Une situation comparable a été observée par Mossi (2008 : 67-69) dans le domaine de l'alphabétisation où les acteurs étatiques tentent de mettre en œuvre une réforme dont ils n'ont pas les compétences.

¹⁶⁴ Expression utilisée par un enquêté cf. M. F., Parakou, 16.01.08.

¹⁶⁵ Cela a été aussi noté par Blundo (2001) et Mossi (2008) dans d'autres champs.

Cependant, si les diverses adaptations apportées par les enseignants diffèrent d'un contexte à un autre voire même d'une école à une autre, elles ont toutefois un point commun : celui d'assurer aux enseignants un meilleur contrôle de leur activité professionnelle. Généralement les modifications personnelles que les enseignants apportent, se construisent autour de la défense du statut de « maître » comme détenteur du savoir qu'il doit transmettre aux jeunes générations. Ceci est, au moins sous un aspect culturel, déjà un obstacle majeur pour l'acceptabilité de la réforme qui veut que le savoir soit « construit » par l'élève, le maître se réduisant à un simple facilitateur.

3. L'effet « sédimentation » : l'épuisement du lien bureaucratique entre réforme et fonctionnaires du service public

La thèse de la sédimentation développée par Bierschenk dans l'analyse du fonctionnement des Etats africains et des formes de pouvoir (Bierschenk 2010, Bierschenk & Olivier de Sardan 1998) peut être reconduite ici pour interpréter l'ensemble des pratiques réformatrices de l'Etat, du moins telles qu'elles sont conduites par ses agents. Les résultats d'une réforme, remarque-t-il « ne supplantent pas les résultats des précédentes réformes, tout au moins pas complètement. Chaque réforme institutionnelle, chaque négociation d'intervention de développement, laisse un héritage institutionnel qui s'insère plutôt dans l'ensemble des dispositifs institutionnels déjà en place » (Bierschenk 2010 : 7). Les observations empiriques des pratiques pédagogiques des enseignants corroborent ces constatations. En effet, la réforme des NPE n'a pas réussi à effacer les pratiques anciennes. Nous avons souligné que si le système marche, cela est dû beaucoup moins à l'ingéniosité du dispositif de la réforme qu'au pragmatisme des initiatives prises çà et là par les acteurs « d'en bas ». Ainsi, la réforme finalement mise en œuvre peut être considérée comme une superposition de pratiques pédagogiques jugées bonnes par rapport à d'autres pratiques qui ont pu résister au fur et à mesure que s'accumulaient les réformes dont il convient de souligner la fréquence depuis celle de 1960 : en moyenne une réforme tous les 5 ans.

L'empilement des techniques d'enseignement est renforcé par le manque de formation des enseignants chargés de sa mise en œuvre, ceux-là mêmes qui sont entrés dans la profession à travers des voies d'accès très diverses (recrutement par l'Etat, ou par les communautés). Ce qui constitue par ailleurs un facteur éminemment favorable à la segmentation professionnelle. Ainsi, l'exécution d'une seule et même réforme laisse constater la cohabitation dans le même corps, d'enseignants formés aux techniques pédagogiques antérieures (pédagogie frontale), d'enseignants formés à l'approche par compétence (souvent sur une période relativement courte) et d'enseignants non formés (la vague des communautaires et contractuels locaux). *In fine*, la réforme prend l'aspect d'un processus peu cohérent et désarticulé.

Cette sédimentation sélective extrêmement marquante de l'histoire des réformes au Bénin produit un effet au sein de l'appareil d'Etat, celui de la fragmentation du « lien » bureaucratique qui guide les relations entre la réforme ou plus généralement le service public et les fonctionnaires. Or toute bureaucratie, tout appareil d'Etat qui fonctionne suppose l'existence d'un lien entre le service public qu'il est censé délivrer et l'ensemble des agents à travers lesquels ce service doit être délivré. C'est ce lien – compris au sens du « lien social » durkheimien – qui assure la cohésion de l'ensemble des segments de l'Etat à travers des règles bien établies qui fonctionnent bien ou mal selon des contextes particuliers.

Les « ajustements situationnels »¹⁶⁶ diversement apportés aux pratiques pédagogiques traduisent un relâchement du lien bureaucratique entre les enseignants et la réforme qu'ils sont chargés de mettre en œuvre. D'une part, il apparaît du fait des particularités du métier, une forme d'individualisation des pratiques pédagogiques des enseignants ; chacun ayant la possibilité de procéder aux modelages et arrangements qui puisent dans le vaste univers pédagogique des réformes sédimentées au fil des années. Une telle initiative peut n'être que temporaire, mais elle peut aussi être définitive surtout si l'assimilation de la nouvelle pédagogie intervient tardivement. D'autre part, les obligations auxquelles doivent se soumettre les fonctionnaires en ce qui concerne la réforme publique s'en trouvent largement modifiées. En effet, les enseignants ne se sentent obligés d'appliquer des décisions publiques que lorsque celles-ci concordent

¹⁶⁶ Expression empruntée à Blundo (2002).

avec leurs intérêts professionnels ou avec ce qu'ils considèrent comme relevant de « l'intérêt national ».

Cet épuisement du rapport du fonctionnaire à la réforme ou au service public en général tient pour l'essentiel de la faible capacité de régulation de l'Etat (Bierschenk & Olivier de Sardan 1998) et de la position du fonctionnaire qui est un « personnage double » : il est à la fois « fonctionnaire » et « citoyen », il se positionne à la fois « en dehors » et « en dedans » de l'appareil d'Etat et il possède à la fois une « vie privée » et « une vie publique ». On en vient alors à s'interroger sur l'opérationnalisation du pouvoir d'Etat notamment en ce qui concerne sa fonction réformatrice du secteur public.

4. L'illusion de la réforme de l'Etat

L'élan réformateur observé ces dernières années en Afrique, du fait d'une mise en conformité aux conditionnalités de l'aide (Blundo 2002) nous paraît comme un complexe sur lequel il convient de se pencher en se démarquant des approches « essentialistes » de l'Etat. En d'autres termes nous voulons nous intéresser ici à la réforme en tant que résultat d'un processus planifié. Les décalages entre les intentions originelles des concepteurs de la réforme et les applications pratiques de la réforme, le manque de cohérence entre la réforme et les actions qui l'accompagnent (formation et équipement surtout), les résistances au changement et les possibilités de recourir à la « débrouillardise » lorsque celui-ci ne marche pas, laissent à penser que ces processus dans lesquels les Etats sont engagés relèvent beaucoup plus d'un mythe ou d'une illusion que de la réalité.

D'abord ces réformes qui concernent, faut-il le préciser, nombre de secteurs publics (surtout en ces temps de « réformite »), manquent souvent de synergie ; chacune des initiatives évoluant en vase clos, le plus souvent sans lien avec d'autres secteurs auxquels ils sont liés. Pour revenir au cas des NPE étudié, la réforme de l'approche pédagogique dont la noble finalité est de former « *un citoyen de type nouveau capable de répondre aux défis de son temps* », suppose que les autres réformes en cours en termes de promotion de l'entrepreneuriat et d'offre d'emploi soient mises en concordance, ce qui n'est toujours pas le cas. Déjà au plan interne même de la

réforme, elle a fait fi des implications qu'elle suppose, créant un contexte de réforme à double vitesse.

Par ailleurs, on peut relever également le caractère presque toujours inachevé et fragile des réformes publiques. En effet, l'histoire contemporaine des politiques éducatives permet de dire que les réformes initiées ne sont presque jamais achevées entièrement avant que d'autres ne soient engagées le plus souvent sous l'impulsion mêmes de bailleurs de fonds. C'est ici qu'intervient le « temps » de la réforme, c'est-à-dire la durée de vie réelle ainsi que celle du contexte socio-politique dont elle tire ses fondements. L'histoire des réformes expérimentées au Bénin depuis l'indépendance, montre qu'en moyenne une réforme a lieu tous les 5 ans¹⁶⁷. Le temps de la réforme est un délai très court qui ne correspond à peine qu'à la durée normale du cycle primaire. Ceci peut être vu aussi comme le signe d'une instabilité des *curricula* de formation.

Ces trois raisons confortent dans l'idée que la réforme est finalement une illusion, un mythe d'autant plus que la plupart des secteurs concernés ne connaîtront quasiment pas les changements souhaités ; ils ne connaîtront même pas l'aboutissement des actions engagées dans ce sens, bien que dans l'esprit des « bénéficiaires » vive l'image de la réforme. Et adviendra sans doute une nouvelle réforme. Mais l'illusion de la réforme que nous décrivons à partir du cas des NPE, ne signifie pas pour autant que la réforme des secteurs publics africains est un processus vain et voué à l'échec. Les réformes sont au contraire, appropriées par les agents publics puis modelées dans le sens de les rendre davantage fonctionnelles. Elles révèlent tout simplement que de nouvelles dynamiques sont en cours dans l'appropriation des façons d'enseigner, d'exécuter des décisions publiques et ces dynamiques sont beaucoup plus celles « du dedans » (de l'intérieur même du système) que celles « du dehors » qui, elles, rencontrent diverses sortes de difficultés : résistances des bénéficiaires, et des syndicats, impréparation techniques des pouvoirs publics, manque de moyens pour assurer une appropriation et une durabilité, etc.

¹⁶⁷ Notamment : 1960 (première réforme), 1965 (réforme de la « ruralisation de l'école »), 1971 (réforme Grosse-Tête-Dossou-Yovo), 1975 (Ecole nouvelle réaménagée), 1990 (Etats généraux et programmes intermédiaires), 1994 (Nouveaux Programmes d'Etudes) (cf. Chabi Imorou & Fichtner (2008 : 9) Lanoue 2004, Ministère en charge de l'éducation & UNESCO (2007).

Section 2 : Les modes de gouvernance du service public : gouvernance techno-structurelle *versus* gouvernance sociale

Les revendications syndicales infléchissent la gouvernance étatique. C'est pourquoi il est essentiel d'analyser les modes de gouvernance du service public. On peut ici se faire siennes les questions que se posait Michel Foucault à l'un de ses cours au Collège de France en cherchant à comprendre comment le service public de l'éducation est gouverné, par qui, jusqu'à quel point, à quelles fins et par quelles méthodes (Foucault 2004 : 92) ?

1. Les limites de la gouvernance du service public étatique et les réseaux fonctionnels de légitimités

Commençons d'abord par une clarification du terme « gouvernance », en raison des multiples usages dont il fait l'objet tant de la part des agences de développement que des chercheurs en sciences sociales. Olivier de Sardan nous en donne une définition pragmatique incluant :

« l'ensemble des processus de traitement et de délivrance des biens et services publics, par les appareils d'Etat officiels certes, mais aussi par d'autres opérateurs, tels que les institutions de développement, les mécènes ou le monde associatif, qui parfois suppléent l'Etat, parfois se substituent à lui, ou parfois le soutiennent par des « perfusions » sectorielles » (Olivier de Sardan 2004 : 140-141).

Ainsi, nous désignons ici par gouvernance du service publique un mode de gestion pragmatique des affaires publiques par des acteurs étatiques ou non, dont l'implication dans le processus est susceptible de générer des formes originales de gestion, différentes des procédures et des techniques formelles. Cette forme de gouvernance large, nous l'appellerons ici gouvernance sociale par opposition à la gouvernance techno-étatique¹⁶⁸ qui elle comporte de nombreux aspects normatifs lié à la quête de « bonne politique ». Cette forme de gouvernance est faite dans un style impersonnel,

¹⁶⁸ Inspiré de ce que Foucault appelle le « gouvernement de l'Etat » c'est-à-dire le gouvernement sous sa forme politique. (Cf. Foucault 2004 : 93).

normatif, et programmatique. Elle a cependant une dimension sociale très ritualisée à travers ce qui est souvent qualifié de « dialogue social ». Ce type de dialogue qui prévaut souvent dans les relations Etat-syndicats, s'est progressivement vidé de son contenu et n'est que très peu fonctionnel en temps de conflits entre les syndicats et les pouvoirs en place. Vu sous cet angle, nos enquêtes montrent que ces dernières années dans le champ de l'éducation cette gouvernance techno-étatique a évolué vers la gouvernance sociale qui, elle, est plus complexe, imprévisible et pragmatique.

On peut illustrer cela en constatant l'implication d'acteurs non étatiques dans les négociations entre syndicats et pouvoirs publics. En fonction des enjeux et de l'urgence, on peut ainsi noter - autour d'une revendication ou d'une situation de grèves - de fortes mobilisations sociales. C'est ce que souligne ici, le président de la Fédération des Associations des parents d'élèves et d'étudiants :

« J'ai dit un jour à Kérékou [*ancien président de la République*]. Nous, nous sommes des sapeurs pompiers. C'est quand ça brûle qu'on nous appelle, c'est-à-dire lorsque tout est pourri » (Aladji Boni S., président Fédération Nationale des Associations des Parents d'Elèves du Bénin, Parakou, 20.02.07).

En effet, les forces sociales (confessions religieuses, Association de parents d'élèves, leaders de partis politiques, etc.) sont souvent associées pour « désamorcer la grève », principal problème de l'éducation au Bénin. Par exemple, en 2004-2005 le gouvernement du général Kérékou avait associé après l'échec des négociations bipartites (Etat-Syndicats) plusieurs autres représentants de la société, notamment : clergé catholique, Imams, chefs de cultes traditionnels, anciens présidents de la République, APE, représentants d'Organisations de la société civile (OSC), etc. De même, durant les grèves de 2008, les syndicats ont eu des rencontres avec : monsieur Emile Derlin Zinsou (ancien président de la République), maître Marie Elise Gbèdo (avocate, ancienne candidate aux élections présidentielles), l'Imam de Cadjèhoun ou le Cardinal Bernardin Gantin. Les syndicats estiment qu'ils ont eu un point d'entente, notamment l'acceptation de la prime grâce à cette forte mobilisation sociale.

Un tel recours à des personnalités ou à d'autres groupes d'intérêts peut subvenir sur la demande des syndicats, sur une invitation des pouvoirs en place, des leaders politiques ou encore spontanément par simple engagement « patriotique ». Dans un cas comme

dans un autre, ce recours fait intervenir d'autres formes d'autorités et de légitimités bien connues de l'ensemble des acteurs. Bierschenk et Olivier de Sardan ont déjà montré que les pouvoirs africains se caractérisent par une sédimentation progressive des légitimités (Bierschenk & Olivier de Sardan 1998). Ce sont ces pouvoirs sédimentés qui s'opérationnalisent le plus souvent de façon informelle qui sont ici utilisés pour gouverner les services publics. Face à des confrontations opposant des acteurs collectifs aux pouvoirs publics, ces réseaux de légitimités sont plus fonctionnels que les réseaux de « décideurs » publics.

2. Le social dans le « néolibéral » : le contournement de la gouvernance transnationale

Lorsqu'à la fin des années 80 la crise économique secoue le Bénin, le gouvernement a dû recourir aux recommandations de « bonne gouvernance » du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale à travers la mise en œuvre d'un Programme d'ajustement structurel (PAS)¹⁶⁹. Le PAS, se focalise essentiellement sur un ensemble de réformes de base qui visent à réguler le marché de l'emploi et à rétablir les équilibres macro-économiques. Au nombre de ces réformes régulatrices, figure l'opération d'allègement de l'effectif de la fonction publique avec indemnisation des partants ainsi que le gel des recrutements directs. Cette opération a été qualifiée de « départ volontaire » (sur simple demande) ou de « départ forcé » (sur sanction). Selon nos informateurs, les enseignants et les militaires ont été les catégories les plus frappées par cette opération (cf. entretien avec Stanislas Azandossessi, Parakou (18.03.08)¹⁷⁰. Le leitmotiv des institutions internationales était le dégraissage de la machine pléthorique de l'appareil d'Etat (Copans 2001 :11).

Les syndicats d'enseignants ne réservent pas un accueil chaleureux à ces prescriptions des institutions de *Bretton Woods* qui contraignent de nombreux diplômés (ainsi que les futurs diplômés) à un chômage forcé. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'Etat, pour faire face aux besoins en personnel, a dû recourir à l'utilisation d'agents non permanents pour faire assurer ses prérogatives en matière d'éducation. En effet, pour

¹⁶⁹ Le premier Programme d'ajustement structurel (PAS 1) a démarré au Bénin en 1988.

¹⁷⁰ Sur les conséquences sociales de cette opération voir l'excellente étude de Engono (1999) sur le cas camerounais. Les analyses faites par cet auteur sont valables dans leur ensemble sur le cas béninois.

se conformer aux recommandations du FMI et de la Banque mondiale, l'Etat met en œuvre une politique volontariste d'utilisation dans les écoles publiques d'agents contractuels et d'agents communautaires recrutés « par le bas » pour reprendre l'expression de Bayart¹⁷¹. C'est à cette période que remonte l'apparition dans le secteur de l'enseignement des enseignants contractuels locaux (au secondaire), des enseignants communautaires (dans le primaire) et la catégorie des enseignants dits « contractuels de l'Etat ». Nous émettons ici l'hypothèse selon laquelle ce recrutement « par le bas » d'agents du service publique de l'éducation préfigure le sentiment de perte de valorisation qui anime le monde enseignant contemporain. La revendication du reversement des enseignants contractuels dans la fonction publique béninoise (un des points essentiels de la revalorisation de la fonction enseignante) milite en faveur de cette hypothèse. On peut donc dire avec Engono (1999) que le PAS apparaît comme un élément révélateur de la déstructuration de la fonction publique. Des études plus récentes en anthropologie de l'Etat (cf. Gupta 1995, Sharma & Gupta 2006) montrent que ces interventions économiques illustrent les négociations entre les organisations transnationales de développement et les gouvernants et la façon dont les fonctionnaires se représentent leur mission de développement de la nation – disons du service public - et comment les gouvernants sont perçus par ceux-ci.

Comme nous l'avons montré plus haut, les *contractuels* et *communautaires* sont majoritairement constitués d'enseignants venus dans le métier à défaut de trouver mieux (Bierschenk 2007a). Malgré cet attentisme professionnel, les enseignants sont conscients du fait que l'accès à la fonction publique leur est très limité et les chances de réussite des postulants demeurent faibles. Confrontés aux difficultés de trouver un autre emploi, ceux-ci finissent par prendre goût à la profession et par développer des stratégies de stabilisation de leur emploi afin de sortir de la précarité. Ces stratégies de stabilisation professionnelle qui incluent le contournement de la gouvernance prescriptive. Pour l'illustrer nous nous référons ici à la réponse qu'apporte l'Etat aux revendications formulées autour de la revalorisation de la fonction publique qui a fait l'objet de nombreuses grèves.

¹⁷¹ Cf. Bayart, *et al.* (1992).

En effet, le 31 décembre 2007, le gouvernement après moult négociations avec les enseignants en grève depuis six semaines a pris un décret portant reversement des agents contractuels et contractuels locaux dans la fonction publique. Le décret précise au sujet des contractuels de l'Etat :

« Les agents contractuels de l'Etat titulaires des qualifications professionnelles requises, en service à la date du 09 mars 2005 et qui remplissent, à la date de leur première prise de service, la condition de limite fixée par la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat, seront reversés grade pour grade dans les différents corps des agents permanent de l'Etat correspondant à leur niveau de qualification professionnelle et ce, promotion par promotion »¹⁷²

Ces mêmes dispositions sont prévues par le même texte pour les agents contractuels recrutés au profit des Programmes d'investissements publics (PIP) et des agents contractuels directement recrutés par les ministères et institutions de l'Etat¹⁷³. En clair, le décret procède à un recrutement par l'Etat des agents jusque-là recrutés par les communautés.

Cet exemple d'homologation par « le haut » d'agents recrutés « par le bas » peut s'interpréter sous deux angles. Il constitue l'expression de la quête de stabilité de l'emploi en validant l'accès à la manne de l'Etat qui seul assure un emploi dit « *permanent* ». Il montre aussi comment l'Etat s'adapte aux mécanismes de gouvernance transnationale en contournant, à travers un détour vers les communautés, les mesures d'austérité qui sont souvent loin d'assurer la prospérité souhaitée par les citoyens.

3. La gouvernance par « table ronde » : instrument d'un service public négocié

Les développements précédents viennent de montrer que des acteurs sociaux non étatiques se positionnent comme des acteurs clés de la régulation sociale pour de

¹⁷² Cf. Décret n°2007-592 du 31 décembre 2007 portant régime juridique d'emploi des agents contractuels de l'Etat ; article 100.

¹⁷³ Cf. article 106 et 109.

multiples raisons dont la méfiance syndicale envers l'Etat et l'idée que seule l'implication d'autres acteurs peut assurer un certain contrôle social. De ce fait, le dialogue social en usage dans la régulation des relations de travail n'a que peu fonctionné. Ce dialogue social s'est en effet enrichi de nouveaux acteurs non étatiques et tend à devenir un dialogue « sociétal » étendu au-delà du champ des simples relations de travail. Cette dimension des activités de gouvernement qui relève d'une conception large de l'action des pouvoirs publics, est à notre sens une gouvernance par « table ronde ». Cette forme de gouvernance permet d'assurer autour de toute action publique ce que Weber (1920) appelle la *sociation* (les compromis d'intérêts) et la *communalisation* (le sentiment d'appartenance au groupement).

Le service public de l'éducation, que nous avons observé, apparaît en effet comme un espace de compromis, un lieu où coexistent confrontation et entente dans lequel chaque groupe d'acteurs (Etat, enseignants et OSC de l'éducation) développe des stratégies. C'est également un service public dont le fonctionnement quotidien est âprement négocié par l'Etat compte tenu du pouvoir de « veto » dont disposent les syndicats. Les espaces de négociation sont très variés : états généraux, symposium, forum, table-ronde ou toute autre forme de rencontre élargie à différents acteurs détenteurs d'un leadership national. La diversité des acteurs présents à ces rencontres permettent de postuler qu'il s'agit moins de rencontres techniques orientées sur la résolution des problèmes que de la quête de concession ou de compromis entre les intérêts en jeu. Ces espaces offrent l'avantage de créer le consensus et de faire prévaloir l'« ethos du pardon » (Bako-Arifari 2006) autour d'enjeux variés. « La table ronde » a donc un fort potentiel de résolution des conflits en raison de son mode opératoire qui privilégie souvent des formes de règlement consensuel aux détriments d'une application des règles générales de l'administration. Comme l'a fortement souligné Banégas (2003), la participation des parties est une dimension essentielle de l'accomplissement de ce processus consensuel. C'est ce que semble souligner ici un responsable syndical :

« On attend de voir jusqu'à la rentrée prochaine si les engagements pris par le Président seront respectés. La manière dont le forum s'est déroulé nous permet de croire et d'attendre un peu. Il a montré sa bonne volonté, on verra si ça sera fait.» (A. I. Syndicaliste, Cotonou, 09.02.07).

Les multiples acteurs qui interviennent à la table ronde ont également pour objectif de jouer sur la fibre patriotique de chacun et d'assurer temporairement une communalisation des intérêts. Ainsi, les débats sont menés pour situer les responsabilités des uns et des autres sur le problème social que constitue la grève. Du côté des gouvernants, l'accent est souvent mis sur la responsabilité des enseignants dans les situations qu'engendreraient les grèves tandis que de l'autre côté (enseignants) on évoque l'injustice sociale qui fait que malgré sa bonne volonté l'on soit obligé d'arrêter le travail pédagogique. Les uns et les autres sont en quête d'une légitimité sociale qui puisse les épargner d'éventuelles pressions sociales. Un contrôle social est ainsi exercé de part et d'autre par des images contradictoires que se renvoient les enseignants et le gouvernement, en transposant sur un plan éthique et moral, de la « bonne » ou « mauvaise » volonté, des oppositions qui sont celles d'intérêts de classes. Ceci constitue un élément discursif essentiel pour assurer la paix sociale. Ce faisant, le dialogue social ou la gouvernance par table ronde a un effet stimulateur sur la division syndicale et comme effet pervers leur multiplication.

En somme, en matière de délivrance du service public de l'éducation, le dialogue social est autant important que le diagnostic technique ou la décision technostрукturelle précédemment soulignée. Ainsi la plupart des acteurs interrogés aussi bien du côté des pouvoirs publics que du côté des syndicats ou de la communauté ont affirmé par exemple que les problèmes de l'éducation ont été résolus par le forum de l'éducation qui n'a duré dans sa phase active que 3 jours !

« Les problèmes que nous avons traîné depuis 10 ans, 20 ans, le forum a fait le tour de toutes ces questions et a proposé la thérapie nécessaire » (Jules Guézodjè, SG du SYNESTP, membre du Front, Cotonou 25.01.07).

Bien évidemment l'application des résolutions issues du forum est déjà aussi un autre débat.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

En partant d'une description détaillée de trois revendications centrales du champ éducatif primaire - la *revalorisation de la fonction enseignante*, le débat autour des *Nouveaux programmes d'étude* et celui de *l'introduction des langues nationales dans l'enseignement* – cette partie dévoile deux éléments assez illustratifs de la construction de l'Etat. Le premier a trait aux représentations professionnelles étroitement liées à un référentiel thématique qui confère aux revendications leur légitimité. D'une part, ce référentiel puise dans le discours stéréotypé sur le développement avec l'usage assez récurrent des termes qui décrivent le fonctionnement des Etats africains, notamment la « démocratie », la « bonne gouvernance » ou la « corruption ». D'autre part, la déconstruction de ces discours syndicalement corrects révèle que ceux-ci sont l'expression d'une quête perpétuelle de l'Etat appelé souvent à jouer le rôle qui est le sien. Le « besoin d'Etat » amène ainsi les enseignants à formuler des demandes, y compris les moins réalistes, au regard des possibilités réelles dont disposent les pouvoirs publics.

Le registre de la revendication syndicale a permis également de relever, au sein des enseignants, plusieurs niveaux de perception ou de construction imaginaire de l'Etat. D'abord, leur identité quelque peu ambiguë est liée au fait qu'ils apparaissent bien souvent comme des agents-doubles : tantôt dans l'Etat (logique d'intégration), tantôt hors de l'Etat (logique de distanciation). Ensuite l'expression de ce que nous avons qualifié de culture de fonctionnariat explicite le sentiment et l'aspiration partagé de tous les enseignants de devenir fonctionnaire de l'Etat ; ceci quand bien même les conditions de travail et de traitement ne sont que peu valorisées. Cela nourri leur combat pour la revalorisation professionnelle. Enfin la prégnance d'une logique nationaliste est axée autour du vieux combat contre l'extraversion linguistique que continue de perpétuer le système scolaire.

Le second point qui illustre la construction de l'Etat est celui de la délivrance du service public de l'éducation. Dans ce sens, nous avons relevé que les syndicats à travers leurs revendications, apparaissent comme des filtres des réformes publiques comme l'indique le cas de la réforme des NPE. Ces filtres autorisent sur le terrain de la réforme des adaptations et modelages qui lui donnent l'aspect d'un processus peu

cohérent, en perpétuel recommencement. Si l'ensemble des ajustements apportés par les enseignants à cette réforme ont permis de la maintenir ou de lui assurer une certaine applicabilité, il n'en demeure pas moins vrai que cela traduit le relâchement du lien bureaucratique entre le fonctionnaire et son service public d'activité. Ceci rend improbable l'aboutissement de tout élan réformateur. Dans le champ de la gouvernance quotidienne du service de l'éducation, les réponses qu'apportent les autorités aux diverses revendications des enseignants montrent la prééminence d'un mode de gouvernance basée sur la « table ronde », faite de dialogue « sociétal », de compromis, et de négociations.

CONCLUSION GENERALE

Le syndicalisme continue d'agiter le secteur de l'enseignement public au Bénin et les débats nés des revendications que nous avons analysées ici sont loin d'être clos. Il nous est donc difficile de conclure définitivement cette recherche. Les éléments que nous avançons restent donc provisoires pour autant que le terrain exploré demeure en constante ébullition.

Notre recherche avait pour objectif de montrer à partir du champ de l'éducation, comment les enseignants « dévalorisés », à travers leurs revendications et leurs pratiques quotidiennes participent à une certaine construction de l'Etat. Ce terme est utilisé ici pour mettre l'accent sur le caractère processuel, dynamique et inachevé de l'Etat à l'image d'un chantier de construction routier des pays anglophones sous lequel il est souvent fréquent de lire « Men At Work » qui, paraphrasé, donne la métaphore centrale de cette recherche : « States At Work ». Le chantier de la construction de l'Etat étant un champ assez vaste, nos réflexions ont porté sur deux axes qui sont des « angles morts » des études disponibles sur le syndicalisme dans ses rapports avec l'Etat : celui des représentations et celui de la délivrance des services publics. L'exploration de ces deux pistes, nous a amené à privilégier une perspective à la fois historique et contemporaine.

L'analyse historique a d'abord mis en contexte l'action syndicale des enseignants dans le vaste univers assez varié du syndicalisme. Elle a montré que le syndicalisme des enseignants a historiquement entretenu – mieux que le syndicalisme des autres corps – des liens étroits avec l'action politique. Ces liens ont évolué en dents de scie, puisque les enseignants ont – de façon non linéaire – été à la pointe de la contestation du pouvoir colonial et au cœur de son exercice (participation au pouvoir). Ils se sont tantôt distanciés du pouvoir en raison du monolithisme auquel ils ont été confinés (notamment au début du régime révolutionnaire) et ont récemment été les principaux acteurs de l'avènement des libertés démocratiques. Certes, tous les enseignants n'avaient pas une opinion collective quant à l'option stratégique à adopter vis-à-vis des pouvoirs en place et de nombreuses contradictions et divergences qui ont toujours prévalu dans le corps. En parcourant la dynamique socio-historique des formes

d'action syndicale et les usages qui en ont été faits dans les différents positionnements socio-politiques des élites, les « dévalorisés » se sont positionnés comme des acteurs clés de la formation de l'Etat soit en tant que fonctionnaires majoritaires, soit en tant qu'élites politiques ou producteurs de l'élite politique.

L'analyse empirique de leurs revendications contemporaines indique que celles-ci sont aussi vieilles que le métier lui-même. La *revalorisation de la fonction enseignante*, revendication à la fois matérielle et statutaire, a court depuis la période coloniale avec par exemple les demandes de reversement des « moniteurs locaux » de l'enseignement au sein d'un cadre unique. Les protestations contre les *programmes d'étude* existent depuis 1960, et entre cette date et nos jours, le pays a connu six réformes successives soit une réforme tous les 5 ans. L'histoire de chacune de ces réformes renseigne qu'elles ont souvent disparu sous l'effet de la pression des enseignants. Le débat autour de l'*introduction des langues nationales dans l'enseignement* est également un débat nationaliste qui remonte aux années 1950 lorsqu'apparaissent les divergences entre les Etats en lutte pour une indépendance culturelle et un enseignement en langue locale et les Etats en lutte pour une conformité entre les programmes et contenus enseignés dans les écoles de la Métropole. Toutes ces revendications retracent deux principaux points qui éclairent notre compréhension autour de la construction de l'Etat.

Le premier est relatif aux perceptions qui se dégagent de l'action syndicale. L'analyse empirique des revendications des enseignants montre que celles-ci sont construites en rapport avec un ensemble de valeurs ou de normes étatiques qui apparaissent comme des éléments légitimant. C'est ainsi que les termes « démocratie », « bonne gouvernance » ou « corruption » qui constituent depuis leur apparition des matrices de référence du discours sur le développement sont appropriés et utilisés par les syndicats dans la formulation de leurs revendications. Ces demandes illustrent un certain « besoin d'Etat » (Sall 1996), ce dernier étant perçu comme le « responsable » des inégalités nées de l'exercice de sa fonction redistributive de ressources. Se développent alors des logiques d'accès à ces ressources et des logiques de positionnement vis-à-vis de l'institution. C'est pourquoi les enseignants présentent une double identité dans leurs rapports avec les services publics. En fonction des

contextes, ils se positionnent à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Etat tout en assurant sa reproduction. Cette double identité relève de la « culture étatique » des fonctionnaires construite en relation avec les pratiques syndicales des agents de l'Etat et les réponses qu'apportent les pouvoirs publics à leurs demandes. Le terme culture est ici utilisé dans son acception « minimaliste » et pragmatique telle que conçue dans les approches développées au sein de la socio-anthropologie des espaces publics africains : « un ensemble de représentations et/ou de comportements partagés par un ensemble quelconque d'acteurs sociaux » (Olivier de Sardan 2005 : 8).

Le second point auquel cette thèse apporte des éclairages est celui du fonctionnement de l'Etat à travers le champ assez caractéristique des services publics africains : le champ des réformes et celui de la gouvernance. Notre analyse révèle que dans les faits, l'application du principe de « participation » qui a précédé la conception et la mise en œuvre des Nouveaux programmes d'étude n'a pas garanti l'acceptation par le plus grand nombre d'enseignants de cette innovation. Celle-ci a au contraire suscité des résistances de la part des enseignants et de leurs syndicats qui, dans leurs actions, défendaient à la fois leur identité, leurs conditions de vie ou encore ce qu'ils considèrent comme étant l'intérêt national. Ce sont en effet ces diverses logiques « enchevêtrées », qui ont guidé les nombreux ajustements et les multiples modifications, et qui autorisent le choix des options réarrangement de la décision publique dans le but d'assurer une meilleure offre du service.

De ce fait, les pratiques réformatrices à l'œuvre sont faites d'adaptations diverses où s'alternent des pratiques pédagogiques liées à l'une ou l'autre des réformes successives expérimentées depuis les indépendances. Ces réformes se sont sédimentées et l'effet de cette sédimentation combinée aux pratiques alternatives des enseignants illustrent assez clairement les particularités du rapport entre les fonctionnaires et le service public. Ce rapport que nous qualifions de « lien bureaucratique » par analogie au « lien social » de Durkheim (2007) n'est pas aussi rigide que l'on pourrait le penser d'autant plus qu'entre en jeu l'attachement du fonctionnaire aux principes cardinaux de son métier et à toute la valeur sociale qu'il espère recevoir du reste de la communauté.

La faiblesse de ce lien bureaucratique installe le projet réformateur entrepris par l'Etat dans une sorte de mécanisme complexe au sein duquel, quelque soient les techniques et dispositions mises en œuvre, ce n'est véritablement pas la réforme telle que prévue qui est mise en œuvre. Les modifications informelles, les bricolages et la débrouillardise qu'elle engendre du fait d'un manque de formation sont nombreux et, ce sont ces pragmatismes qui lui garantissent une fonctionnalité et une acceptabilité toutes relatives. Ceci rend bien difficile l'atteinte des objectifs fixés en amont par ses concepteurs. Notons au passage que les pratiques d'ajustement, qui sont en définitive des modèles de déformations ou de déviations, ne doivent pas être comprises comme des obstacles à la réforme des services publics en Afrique. Mais elles montrent l'imprévisibilité et la complexité du processus de la réforme qui nécessite une revisitation des paradigmes actuellement en vigueur dans ce domaine.

Enfin, cette étude illustre l'éclatement de la gouvernance éducative vers des pôles non étatiques (la société civile) qui assurent un rôle structurant dans le fonctionnement du service public notamment par le biais du contrôle social. On se trouve ici en présence d'un mode de gouvernance par négociation ou par « table ronde » permanente, avec à nouveau pour corollaires les modelages, ajustements et bricolages du service public.

Les trois traits essentiels que nous venons de souligner (double identité, gouvernance par table ronde et rupture de lien bureaucratique) ne doivent cependant pas être considérés comme des facteurs d'affaiblissement de l'Etat mais plutôt comme une réorganisation de ses modes d'intervention et de régulation, en somme de ses techniques de gouvernement. Au demeurant, cette étude constitue une piste ouverte dont les résultats peuvent être appliqués à d'autres services publics (santé, justice, police, etc.). Certes, l'ampleur du phénomène revendicatif peut varier en fonction des services et des échelles. Mais au Bénin, comme ailleurs en Afrique, il n'y a de secteur qui ne dispose de son « aile » protestataire dont les demandes sont prises en compte dans la gouvernance quotidienne. En clair, il n'y a aujourd'hui de gouvernance réelle qui ne suscite l'implication d'acteurs non étatiques.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Abélès, Marc, 1990, *Anthropologie de l'Etat*, Paris : Armand Colin.
- Adam, Gérard, 1985, *Le pouvoir syndical*, Paris : Bordas.
- Adamon, Affiz, 1995, *Le renouveau démocratique au Bénin : la Conférence nationale des forces vives et la période de transition*, Paris : L'Harmattan.
- Adégbidi, Florent Valère & Agossou, Jean Sourou, 1997, Le Bénin : Le défi, in Adégbidi, F. V. & Kester, G., eds., *Syndicats africains à vous maintenant ! Pour une démocratie durable*, Paris: L'Harmattan, pp. 157-180.
- Aldrin, Philippe, 2005, *Sociologie politique des rumeurs*, Paris : PUF.
- Anderson, Benedict, 2002, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme* Paris : La découverte / Poche.
- Anignikin, Sylvain, 1980, *Les origines du mouvement national au Dahomey. 1900-1939*, Université de Paris 7: Thèse de doctorat de troisième cycle d'Histoire.
- Bakary, Tassy. D, 1993, Système éducatif, stratification sociale et construction de l'Etat, in Bach C., D. & Kirk-Greene A., A., eds., *Etats et sociétés en Afrique francophone*, Paris : Economica, pp. 71-87.
- Bako-Arifari, Nassirou, 1995, Démocratie et logique du terroir au Bénin, *Politique Africaine*, n° 59, pp. 7-24.
- _____, 2001, La corruption au port de Cotonou : douaniers et intermédiaires, *Politique Africaine*, n° 83, pp. 38-58.
- _____, 2006, La gestion de la violence xénophobe dans le jeu politique au Bénin, *Etudes et Travaux du LASDEL*.
- Banégas, Richard, 1997, Retour sur une "transition modèle". Les dynamiques du dehors et du dedans de la démocratie béninoise, in Daloz, J.-P. & Quantin, P., eds., *Transitions démocratiques africaines*, Paris : Karthala, pp. 23-94.

- _____, 2003, *La démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politique au Bénin*, Paris : Karthala.
- Bayart, Jean-François, 1996, *L'Illusion identitaire*, Paris : Fayard.
- Bayart, Jean-François, *et al.*, 1992, *Le politique par le bas en Afrique noire. Contributions à une problématique de la démocratie*, Paris : Karthala.
- Berger, Ida, 1960, Instituteurs et institutrices : Premiers résultats d'une enquête dans le département de la Seine, *Revue française de sociologie*, n° 1 (2), pp. 173-185.
- Berger, Peter & Luckmann, Thomas, 2006 [trad. 1966], *La construction sociale de la réalité*, Paris : Armand Colin.
- Bianchini, Pascal, 2004a, *Ecole et Politique en Afrique noire. Sociologie des crises et des réformes du système d'enseignement au Sénégal et au Burkina Faso (1960-2000)*, Paris : Karthala.
- _____, 2004b, La crise des systèmes d'enseignement en Afrique noire. Un essai d'analyse à travers le cas du Burkina Faso, *Revue Canadienne des études Africaines*, n° 38 (1), pp. 20-50.
- _____, 2004c, Syndicalisme enseignant et réformes des systèmes éducatifs en Afrique Noire. Le cas du Sénégal et du Burkina Faso, *L'Afrique politique*, n° pp. 181-199.
- Bierschenk, Thomas, 2005, L'appropriation locale de la démocratie : Analyse des élections municipales à Parakou, République du Bénin, 2002/03, *Working Paper of the Department of Anthropology and African Studies, Johannes Gutenberg University*, N°39, Mainz : IFEAS.
- Bierschenk, Thomas, 2007a, *Doing the State, "en attendant". Ethnographic Explorations among Primary School Teachers in The Republic of Bénin* : Unpublished working paper in the "States at Work" project. Mainz : Department of Anthropology and African Studies, Johannes Gutenberg University.

- Bierschenk, Thomas, 2007b, L'éducation de base en Afrique de l'Ouest francophone : Bien privé, bien public, bien global, in Bierschenk , T., Blundo, G., Jaffré, Y.& Tidjani Alou, M., eds., *Une anthropologie entre rigueur et engagement. Essais autour de l'œuvre de Jean-Pierre Olivier de Sardan*, Paris: APAD-Karthala, pp. 235-257.
- Bierschenk , Thomas, 2007c, *What do we mean by "States at Work" ? Some ideas for discussion*, Document de travail du projet States At Work : Non publié.
- _____, 2008a, Anthropology and Development. An Historicizing and Localizing Approach, *Working Paper of the Department of Anthropology and African Studies, Johannes Gutenberg University*, N° 87, Mainz : IFEAS.
- Bierschenk, Thomas, 2008b, Do we need an (this ?) Anthropology of the State ? Rezension für Sharma, Aradhana & Akhil Gupta ed. 2006, *The Anthropology of the State : A reader*. Oxford : Blackwell. 410 pages, index, *Zeitschrift für Ethnologie*, n° 1, pp. 1-4.
- Bierschenk , Thomas, 2009, Democratization without Development : Benin 1989 – 2009, *Working Paper of the Department of Anthropology and African Studies, Johannes Gutenberg University*, N° 100, Mainz : IFEAS.
- _____, 2010, States at Work in West Africa : Sedimentation, Fragmentation and Normative Double-Binds, *Working Paper of the Department of Anthropology and African Studies, Johannes Gutenberg University*, N° 113, Mainz : IFEAS.
- Bierschenk, Thomas & Olivier de Sardan, Jean Pierre, 1997, « ECRIS : Rapid Collective Inquiry for the Identification of Conflicts and Strategic Groups », *Human Organization*, n° 56 (2) pp. 238-244.
- _____, eds, 1998, *Les pouvoirs aux villages : le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris: Karthala.
- Bio Bigou, Léon Bani, 1995, *Première révolution d'octobre 1963. Massacre à Cotonou-Zongo et douloureux événements de Mars 1964 à Parakou et la question de l'unité nationale du Bénin*, Cotonou : Editeur inconnu.

- Blundo, Giorgio, 2001, Négociier l'Etat au quotidien : intermédiaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise, *Autrepart*, n°20, pp. 75-90.
- _____, 2002, La gouvernance, entre technique de gouvernement et outil d'exploration empirique, *Bulletin de l'APAD* n° 23-24, pp. 1-13.
- Blundo, Giorgio & Olivier de Sardan, Jean-Pierre 2003, La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest. Approche socio-anthropologique comparative : Bénin, Niger et Sénégal, *Working Paper of the Department of Anthropology and African Studies, Johannes Gutenberg University*, N° 17, Mainz : IFEAS.
- Blundo, Giorgio & Olivier de Sardan, Jean Pierre, eds, 2007, *Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris : APAD-Karthala.
- Blundo, Girogio 2003, Décrire le caché. Autour du cas de la corruption, in Blundo, G.& Olivier de Sardan, J. P., eds., *Pratiques de la description, Enquête*, Paris: EHESS (Collection Enquête), pp. 75 -111.
- Boghossian, Paul, 2009, *La peur du savoir. Sur le relativisme et le constructivisme de la connaissance*, Marseille : Agone.
- Boulaga, Eboussi Fabien, 1993, *Les conférences nationales en Afrique noire. Une Affaire à suivre*, Paris: Karthala.
- Bratton, M. & Van de Walle, N., 1997, *Democratic Experiments in Africa : Regime Transitions in Comparative Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brimelow, Peter, 2003, *The Worm in the Apple. How the Teacher unions are Destroying American Education*, New York : Perennial.
- Cahen, Michel, 1999, L'Etat ne crée pas la nation : la nationalisation du monde, *Autrepart*, n° 10, pp. 151-170.

- Chabi Imorou, Azizou, 2010a, L'action politico-syndicale des enseignants au Bénin (1945-2008). Approche socio-historique, *Working Paper of the Department of Anthropology and African Studies, Johannes Gutenberg University*, N° 111, Mainz : IFEAS.
- _____, 2010b, Revendications syndicales et gouvernance du service public de l'éducation au Bénin. Discours et pratiques, in Petit, P., ed., *Société civile et éducation. Le partenariat à l'épreuve du terrain*, Bruxelles : Académia Bruylant, pp. 147-174.
- Chabi Imorou, Azizou & Fichtner, Sarah, 2008, *Facts & figures on Education. Unpublished Working Paper in the "States at Work" project*, Mainz : Department of Anthropology and African Studies, Johannes Gutenberg University.
- Chambarlhac, Vincent & Ubbiali, Georges, eds, 2005, *Epistémologie du syndicalisme. Construction disciplinaire de l'objet syndical*, Paris : L'Harmattan.
- Chauveau, Jean-Pierre, et al., 2001, La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique, in Winter, G., ed., *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris : Karthala, pp. 145-162
- Comhaire, Gaël, 2010, Les associations de parents en Afrique subsaharienne francophone, in Petit, P., ed., *Société civile et éducation. Le partenariat à l'épreuve du terrain*, Bruxelles : Académia Bruylant, pp. 49-73.
- Comhaire, Gaël & Stangherlin, Gregor, 2005, *Les organisations de la société civile dans le secteur de l'éducation de base au Bénin*, ULB & ULG : Rapport de mission du GRAP-OSC.
- Cooper, Frederick, 1987, La question du travail et les luttes sociales en Afrique britannique et française, 1935-1955, in Agier, M., Copans, J. & Morice, A., eds., *Classes ouvrières d'Afrique Noire*, Paris: Karthala-ORSTOM, pp. 77-112.

- Copans, Jean, 1995, Entrepreneurs et entreprises dans l'anthropologie et la sociologie africanistes, in Ellis, S. F., Yves-A., ed., *Entreprises et entrepreneurs africains*, Paris : Karthala-ORSTOM, pp. 127-139.
- _____, 2001, Afrique noire : un Etat sans fonctionnaires ?, *Autrepart*, n° 20, pp. 11-26.
- Coquery-Vidrovitch, Cathérine, ed., 1992a, *L'Afrique occidentale au temps des Français. Colonisateurs et colonisés. 1860-1960*, Paris : La découverte.
- _____, 1992b, *Afrique Noire. Permanences et ruptures*, Paris : L'Harmattan.
- Crozier, Michel, 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Paris : Editions du Seuil.
- Delanoue, Paul, 1983, La CGT et les syndicats de l'Afrique noire de colonisation française, de la deuxième guerre mondiale aux indépendances, *Le mouvement social*, n° 122, pp. 103-121.
- Dewitte, Philippe 1981, La CGT et les syndicats d'Afrique occidentale française (1945-1957), *Le Mouvement social*, n° 117, pp. 3-32.
- Dossou, Léopold, 1981, *Le salariat et le développement des syndicats au Dahomey (1937-1960)*, Université de Paris VII : Thèse de doctorat de 3e cycle
- Dubar, Claude, 1992, Formes identitaires et socialisation professionnelle, *Revue Française de Sociologie*, n° 33 (4), pp. 505-529.
- Durkheim, Emile, 2007 [1893], *De la division du travail social*, Paris : PUF.
- Engono, Jean Nzhe, 1999, Les "déflatés" de la fonction publique au Cameroun : du rêve de la réussite sociale au désenchantement. Étude de cas sur l'itinéraire des "déflatés" du Minrest *Le bulletin de l'APAD*, n° 18.
- Establet, Jean, 1997, *Mathieu Kérékou (1933-1996). L'inamovible président du Bénin*, Paris : L'Harmattan.
- Eyébiyi, P. Elieth, 2009, *Le mouvement associatif de lutte contre la corruption : mobilisations et recompositions politiques au Bénin*, Mémoire de DEA, Université d'Abomey-Calavi, Non publié.

- Fall, Mar, 1989, *L'Etat et la question syndicale au Sénégal*, Paris : L'harmattan.
- Fauré, Yves-A., 1978, Célébrations officielles et pouvoirs africains : symbolique et construction de l'Etat, *Revue canadienne des études africaines*, n°12 (3), pp. 383-404.
- Ferguson, James & Gupta, Akhil, 2002, Spatializing States : Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality, *American Ethnologist*, n° 29 (4), pp. 981-1002.
- Fichtner, Sarah, 2009, A Playground for Educational Reform or a Battlefield of Donor Intervention ? Local Debates on Primary Education and the New Studies Programmes in Benin (revised version), *Working Paper of the Department of Anthropology and African Studies, Johannes Gutenberg University*, N° 95, Mainz : IFEAS.
- _____, 2010, A Laboratory for Education Reform or a Battlefield of Donor Intervention? Local Debates on Primary Education and the New Study Programmes in Benin, *International Journal of Educational Development* n° 30 (5), pp. 518–524.
- Fonteneau, Gérard, *et al.*, eds, 2004, *Histoire du syndicalisme en Afrique*, Paris et Bruxelles : Karthala & Couleurs livres.
- Foucault, Michel, 2004, *Sécurité, territoire, population. Cours au collège de France (1977-1978)*, Paris : Gallimard / Seuil.
- Gagnon, Mona-Josée, 1990, Le syndicalisme : institution et mouvement social, *in* Lemieux, V., ed., *Les institutions québécoises : leur rôle, leur avenir*, Québec: Presse de l'Université Laval, pp. 187-196.
- Gandonou, Albert, 1994, *Louis Hunkanrin ou la Grande France*, Porto-Novo : JORB.
- Gazibo, Mamadou, 2005, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique. Analyse institutionnelle et stratégique*, Montréal : Les presses de l'Université de Montréal.

- _____, 2007, Mobilisations citoyennes et émergence d'un espace public au Niger depuis 1990, *Sociologie et sociétés*, n° 30 (2), pp. 19-37.
- Gbado Lalinon, Béatrice, 1998, *En marche vers la liberté. Bénin : passage d'un régime autoritaire à un Etat de droit*, Cotonou : Ruisseaux d'Afrique.
- Giuni, Marco, 2001, L'impact des mouvements écologistes, antinucléaires et pacifistes sur les politiques publiques. Le cas des Etats-Unis, de l'Italie et de la Suisse (1975-1995), *Revue Française de Sociologie*, n° 42, pp. 641-668.
- Granoux, Diane, 2007, *La craie, l'urne et la banderole. Le rôle des enseignants dans l'émergence de la citoyenneté au Bénin* : Mémoire de Master 2, Université de Paris.
- Guibert, Joël & Jumel, Guy, 2002, *La socio-histoire*, Paris : Armand Colin.
- Gupta, Akhil, 1995, Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State, *American Ethnologist*, n° 22, (2), pp. 375-402.
- Herzfeld, Michael, 2007, *L'intimité culturelle. Poétique sociale dans l'Etat nation.*, Québec : Presses de l'Université Laval.
- Hyman, Richard, 1998, La recherche comparative sur le syndicalisme : état des lieux, *Sociologie et sociétés*, n° 30 (2), pp. 11-30.
- Igué, John O. & Soulé, Bio G., 1992, *L'Etat-Entrepôt au Bénin. Commerce informel ou solution à la crise ?*, Paris : Karthala.
- Iroko, A. Félix, 2001, *Le président Mathieu Kérékou. Un homme hors du commun*, Cotonou : Les Nouvelles Editions du Bénin.
- Jézéquel, Jean-Hervé, 2002, *"Les mangeurs de craie". Socio-histoire d'une catégorie lettrée à l'époque coloniale : les instituteurs diplômés de l'école normale William-Ponty*, Paris : EHESS.

- _____, 2005, Les enseignants comme élite politique en AOF (1930-1945). Des «meneurs de galopins » dans l'arène politique, *Cahiers d'Etudes Africaines*, n° 178, pp. 519-543.
- Kabeya Muase, Charles, 1989, *Syndicalisme et démocratie en Afrique Noire : L'expérience du Burkina Faso*, Paris : Inades et Karthala.
- Kérékou, Mathieu, 1987, *Dans la voie de l'édification du socialisme. Recueil des discours de notre Grand Camarade de Lutte le Président Kérékou*, Cotonou : Direction de l'Information et de la Propagande & Société Yagoubi.
- Kester, Gérard & Sidibé, Ousmane Oumarou, eds, 1997, *Syndicats africains à vous maintenant ! Pour une démocratie durable*, Paris : L'Harmattan.
- Kitching, Gavin, 2008, *The Trouble with Theory : The Educationnal Costs of Postmodernism*, Pennsylvania : Penn State University Press.
- Kitschelt, Herbert P., 1986, Political Opportunity Structures and Political Protest : Anti-nuclear Movements in four Democracies, *British Journal of Political Science*, n° 16 (1), pp. 57-85.
- Lafargue, Jérôme, 1996, *Contestations démocratiques en Afrique. Sociologie de la protestation au Kenya et en zambie*, Paris-Harare : Karthala-IFRA.
- Lange, Marie-France, 1991a, Le choix des langues enseignées à l'école au Togo : quels enjeux politiques ?, *Cahier des sciences humaines*, n° 27 (3-4), pp. 477-495.
- _____, 1991b, « Systèmes scolaires et développement : discours et pratiques », *Politique Africaine*, n° 43, pp. 105-121.
- _____, 2002, Politiques publiques d'éducation, in Lévy, M., Barbedette, L., Berthomé, J., Brunet-Jailly, J., Chauveau, J.-P., Gentil, D., Lange, M.-F., Lavigne-Delville, P., Le Bris, E., Marniesse, S., Paris, P.& Sauvat, V., eds., *Comment réduire pauvreté et inégalité*, Paris : IRD; Karthala, pp. 37-59.

- Lanoué, Eric, 2004, Réforme pédagogique, pratiques familiales de scolarisation et d'apprentissage professionnel en milieu cotonais, *in* Lanoué, E., ed., *Politiques éducatives et dynamiques sociales d'éducation en Afrique subsaharienne. Enjeux, évolutions, déterminants*, Paris : CNRS, pp. 108-148.
- Léger, Alain, 2000, *Enseignants du secondaire*, Paris : PUF.
- Lipsky, Michael, 1980, *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New-York : Russel Sage Foundation.
- Lombard, Jacques, 1967, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique Noire*, Paris : Armand Colin.
- Martens, Georges, 1980, Le syndicalisme en Afrique occidentale d'expression française de 1945 à 1960, *Le mois en Afrique. Revue d'études politiques et économiques africaines*, n°180-181, pp.75-97
- MEMP, 2008, *Annuaire des statistiques scolaires*, Cotonou : Ministère des enseignements maternel et primaire.
- Métinhoué, Pierre G., 2006, *Les ministres du Dahomey et du Bénin*, Cotonou : CNPMS.
- Meynaud, Jean & Salah-Bey, Anisse, 1963, *Le syndicalisme africain : Evolution et perspectives*, Paris : Payot.
- Mingat, Alain & Suchaut, Bruno, 2000, *Les systèmes éducatifs africains. Une analyse économique comparative*, Bruxelles : De Boeck Université & PED.
- Ministères en charge, de l'éducation & UNESCO, 2007, *Forum national sur le secteur de l'éducation. Thème n° 5 : Le point des réformes éducatives de l'indépendance à nos jours*.
- Monga, Célestin, 1996, *The Anthropology of Anger. Civil Society and Democracy in Africa*, London : Lynne Rienner Publishers.

- Morrow, A. Raymond & Torres, Carlos Alberto, 2007, The State, Social Movements, and Educational Reform, in Arnove, R. F. & Torres, C. A., eds., *The Dialectic of the Global and the Local*: Rowman & Littlefield, pp. 79-100.
- Mossi, Abdel Aziz, 2008, *L'offre des services d'alphabétisation entre Etat et collectivités locales dans la commune de Nikki, au Nord-Bénin*, Mémoire de DEA, Abomey-Calavi : UAC/FLASH/EDP
- Moumouni, Abdou, 1964, *L'éducation en Afrique*, Paris : F. Maspero.
- Mrsic-Garac, Sonia, 2010, Le modèle participatif à l'épreuve du champ éducatif congolais (RDC), in Petit, P., ed., *Société civile et éducation. Le partenariat à l'épreuve du terrain*, Bruxelles : Académia Bruylant, pp. 75-102
- Muller, Pierre & Surel, Yves, 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris : Montchrestien.
- N'Da, Paul 1993, Lutttes enseignantes, lutttes étudiantes et processus de démocratie en Afrique noire, *Revue Internationale de l'Education*, n° 39 (6), pp. 519-530.
- Naumann, Fondation Friedrich, 1994, *Les actes de la conférence nationale*, Cotonou : ONEPI.
- Ndiaye Diadji, Iba, 2001, *Etre syndicaliste aujourd'hui...*, Saint-Louis : Xamal.
- Neveu, Erik, 1996, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris : La découverte.
- Noudjènoumè, Philippe, 1999, *La démocratie au Bénin 1988-1993. Bilan et perspectives*, Paris : L'Harmattan.
- November, Andras, 1965, *L'évolution du mouvement syndical en Afrique Occidentale*, Genève : Institut Africain de Genève.
- Nzongola-Ntalaja, Georges, 1997, The Role of Intellectuals in the Struggle for Democracy, Peace and Reconstruction in Africa, *African Journal of Political Science*, n° 2, pp. 1-14.
- Oberschall, Anthony, 1978, Theories of Social Conflict, *Annual Review of Sociology*, n° 4, pp. 291-315.

- Olivier de Sardan, Jean-Pierre, 2003, L'enquête socio-anthropologique de terrain : synthèse méthodologique et recommandation à usage des étudiants, *Etudes et Travaux du LASDEL*, n° 13, pp. 1-58.
- _____, 2004, « Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone », *Politique africaine*, n° 96, pp. 139-162.
- _____, 2005, *De la nouvelle anthropologie du développement à la socio-anthropologie des espaces publics africains*, Yaoundé : Communication inaugurale au colloque de l'APAD à Yaoundé.
- Olivier de Sardan, Jean Pierre, 1995, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Marseille et Paris : APAD & Karthala.
- _____, 2002, Les trois approches en anthropologie du développement, *Revue Tiers - Monde*, n° 168, pp. 737 -762.
- _____, 2008, *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Bruxelles : Academia Bruylant.
- Padioleau, Jean, 1982, *L'Etat au concret*, Paris: PUF.
- Paquet, Renaud, *et al.*, 2004, Des théories du syndicalisme : synthèse analytique et considérations contemporaines, *Relations industrielles*, n° 59 (2), pp. 295-320.
- Paugam, Serge, 1999, Formes d'intégration professionnelle et attitudes syndicales et politiques, *Revue Française de Sociologie*, n° 40 (4), pp. 715-751.
- Peterson, Bob, 1995, Which Side Are You On ? The Rôle of Teachers' Union in School Reform, *in* Levine, D., Lowe, R., Peterson, B.& Tenorio, R., eds., *Rethinking Schools. An Agenda for Change*, New-York : New-York Press, pp. 253-263.
- Petit, Pierre, ed., 2010, *Société civile et éducation. Le partenariat à l'épreuve du terrain*, Bruxelles : Académia Bruylant.

- Proteau, Laurence, 2002, *Passions scolaires en Côte d'Ivoire. Ecole, Etat et société*, Paris : Karthala.
- RB/MEN, 1990, *Actes des Etats Généraux de l'Education*, Cotonou : Ministère de l'Education Nationale.
- Renard, Raymond & Peraya, Daniel, eds, 1985, *Langues africaines et langues d'enseignement. Problématique de l'introduction des langues nationales dans l'enseignement primaire en Afrique.* , Paris : Didier Erudition & Centre International de Phonétique Appliquée de Mons.
- Sall, Babacar, 1996, « Les groupes problématiques comme forme socialisée du besoin d'État », *Politique Africaine*, n° 61, pp. 29-38.
- Sembène, Ousmane, 1960, *Les bouts de bois de Dieu*, Paris : Le Livre contemporain.
- Sharma, Aradhana & Gupta, Akhil, 2006, Introduction : Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization, in Sharma, A.& Gupta, A., eds., *The Anthropology of the State. A Reader*, Malden : MA, Blackwell Publishing, pp. 1 – 41.
- Siwed-Pouydesseau, Jeanne, 1993, Le syndicalisme des fonctionnaires (1900-1981), *vingtième siècle. Revue d'histoire*, n° 37, pp. 115-126.
- Szeftel, Morris, 1998, Misunderstanding African Politics : Corruption and The Governance Agenda, *Review of African Political Economy*, n° 25 (76), pp. 221-240.
- Tidjani Alou, Mahaman Sanoussi 1992, *Les politiques de formation en Afrique Francophone. Ecole, Etat et Sociétés au Niger*, Université de Bordeaux 1: Thèse de Doctorat en science politique.
- Toulabor, Comi, 1981, Jeux de mots, jeux de vilains. Lexique de la dérision politique au Togo, *Politique africaine*, n° 3, pp. 55-71.
- Touré, Ismaïla, 1986, L'UGTCI et le développement harmonieux : un syndicalisme anticonflits, *Politique africaine*, n° 24, pp. 79-90.

- Weber, Max, 1920, *Economie et Société. Tome 2 : L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*, Paris : Plon.
- Wetzig, Salka-Lena, 2007, *Die sozialistische Schulreform "Ecole Nouvelle" in Benin (1975-1990) [résumé et traduit en français sous le titre La réforme scolaire socialiste «École Nouvelle » au Bénin (1975-1990) – La mise en œuvre du programme scolaire et son évaluation par différents groupes d'acteurs]*: Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität Mainz.
- Woods, Dwayne, 1992, Civil Society in Europe and Africa : Limiting State Power Through a Public Sphere, *African Studies Review*, n° 35, n° 2, pp. 77-100.
- _____, 1996, The Politicization of Teachers' Associations in the Côte d'Ivoire, *African Studies Review*, n° 39 (3), pp. 113-129.

Documents annexes

DESCRIPTEURS DE RECHERCHE

1. Histoire des principales luttes menées par les enseignants / rapports entretenus avec l'Etat
 - *Période coloniale*
 - *Période révolutionnaire*
 - *Période de transition*
 - *Période démocratique*
2. Inventaire des syndicats de l'enseignement, historique de leur création, et centrale à laquelle chacune est affiliée, différents démembrements (départemental, communal, local).
3. Liste des membres des bureaux du syndicat, leur grade dans l'enseignement, leur lieu de résidence et leur ancienneté dans la profession
 - *Evolution de l'effectif des militants*
 - *Les raisons de cette évolution*
 - *Evénements importants ayant marqué le syndicat*
4. Mode de gestion et de prise de décision au sein des syndicats
 - *Provenance du mot d'ordre de grève les syndicats concernés*
 - *Circuit de la prise de décision depuis le siège jusqu'à la base (milieu rural) : canal utilisé, timing, moyens financiers mis à disposition etc.*
 - *Procédure d'élection des membres du bureau*
 - *Déroulement des réunions : lieux, date de la dernière réunion, nombre de participants etc.*
5. Description détaillée du déroulement d'une grève ou d'un *sit in*
 - *Organisateurs*
 - *Les participants (effectif, genre, etc.)*
 - *Le contenu de la motion*
 - *Mode de construction des revendications*

- *Les localités qui suivent le mouvement*
 - *Artères régulièrement occupées au cours des manifestations des travailleurs*
 - *Vécu d'enseignants et d'élèves en temps de grèves*
 - *Point de vue des APE sur la grève*
 - *Stratégies et contre stratégies des protagonistes*
6. Description détaillée de la mobilisation des militants
- *Mode de recrutement des militants*
 - *Montant de la cotisation et périodicité de paiement avec des précisions sur sa mobilisation*
 - *Mode d'information des militants syndicaux (journal, tract, lettre circulaire, affichage, communiqué radio etc.)*
7. Les capacités de négociation avec l'Etat / le gouvernement
- *Lieux de négociation collective*
 - *Les parties en présence (Etat, syndicats, représentants du personnel, délégué du personnel etc.)*
 - *Dispositifs mis en place pour les négociations*
 - *Les stratégies de médiation : le médiateur, les anciens présidents, les religions, etc.*
 - *Durée des négociations*
 - *Négociations secrètes*
8. Description du fonctionnement des centrales et de leur démembrement : comment combine-t-on responsabilité syndicale et responsabilités au sein de la profession ? Les responsables syndicaux ont-ils droit à des primes ? Divers avantages à être responsable syndical.
9. Inventaire des conflits et typologie des acteurs impliqués, historique de ces conflits (enjeux, groupes, réseaux, etc.)
- *Conflits entre syndicats A et syndicat B*
 - *Conflits entre Etat et syndicat*

- *Conflits à l'intérieur d'un même syndicat (leadership syndical, contre leaders syndicaux etc.)*
- *Conflits entre public et privé*

10. Syndicalisme et délivrance du service public

- *Quota horaire souvent atteint ?*
- *Mode de gestion des absences pour « cause de réunion syndicale » ou de négociations ?*
- *Responsable qui délivre l'autorisation d'absence*
- *Programme achevé ?*
- *Implication des mouvements syndicaux sur la formation des écoliers*

11. Syndicalisme et amélioration des conditions de vie et de travail

- *Salaire d'un enseignant (contractuel, permanent et communautaire)*
- *Condition de travail*
- *Comparaison avec d'autres corporations de l'Etat (douane, magistrat)*
- *Autres avantages*

12. Syndicalisme et revendications : discours et pratiques

- *Politique / démocratiques*
- *Economique / matérielle*
- *Sociale / cherté de la vie,*
- *Autres*

13. Profil social des leaders identifiés

- *genre, âge, catégorie socioprofessionnelle, appartenance ethnique, lieu de résidence etc.)*
- *situation matrimoniale : marié, divorcé, veuf, séparé, célibataire*
- *liens (de parenté et autres) entre les leaders*
- *Biographie détaillée d'au moins 2 grands leaders des générations suivantes : 1950, 1970, 1980, 1990 et 2000*
- *Liens avec les leaders politiques et ou les partis politiques*

- *Héritage familial : parcours syndical / politique / professionnel des parents, de la conjointe*
 - *Origine socio-culturelle*
 - *Religion*
14. Age d'entrée dans la profession, temps écoulé entre la fin de la formation de base et l'accès à l'emploi, activités antérieures
15. Sanctions professionnelles (blâme, licenciement, amende, retard de l'avancement, etc.) dont il a fait l'objet, raison de cette sanction. / dépouillement de quelques dossiers de carrière au ministère de la fonction publique
16. Parcours syndical
- *Faire l'itinéraire de l'adhésion de l'acteur aux différents syndicats*
 - *Identifier pour chaque départ d'un syndicat vers un autre les principales causes*
 - *Appréciation des différents syndicats auquel il a adhéré*
17. Appréciation du cadre juridique d'exercice des activités syndicales (textes législatifs, limites, stratégies de contournement des dispositions, etc)
18. Syndicalisme et gestion des événements qu'a connu le système dans son ensemble
- *Ecole nouvelle*
 - *Avènement des Jeunes Instituteurs Révolutionnaires (JIR) et des Bacheliers en Mission d'Enseignement (BME)*
 - *La contractualisation locale*
 - *Les Nouveaux programmes d'Etudes*
19. Syndicalisme et exercice du pouvoir étatique
- *Election présidentielle*
 - *Formation du gouvernement*

- *Postes de décision (DC, DC, Inspecteurs, etc)*
- *Stabilité / instabilité politique*

20. Rapports au transnational

- *Education internationale*
- *Bureau International du Travail*
- *Autres institution (Friedrich Ebert, OSCAR, OFPA, etc.)*

21. Autres informations et documents utiles

**FICHE D'IDENTIFICATION DES ORGANISATIONS SYNDICALES DU
SECTEUR DE L'EDUCATION AU BENIN**

(NB : à remplir par les centrales ou fédérations syndicales)

Nom de la centrale / fédération syndicale :

.....
.....
.....

Nom du SG National :

.....

Profession :

.....

Date de création : Jour : /__/__/ Mois : /__/__/ Année : /__/__/__/__/

Nombre Total de syndicats affiliés à ce jour : /__/__/__/

Nombre de syndicats affiliés relevant du secteur de l'éducation : /__/__/

Rang occupé aux dernières élections professionnelles :

.....

Vos commentaires sont les bienvenus

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Liste des syndicats du secteur de l'enseignement affilié à la centrale ou fédération syndicale

N°	Nom et acronyme	Date de création	Nom de l'actuel ISG	Nbre d'adhérents	Orientations politiques	Affiliation aux organisations syndicales internationale s/régionales
1						
2						
3						
4						
5						

Cotonou, le ... /.../ 2008

Nom et signature

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES¹⁷⁴

N°	Nom et prénoms	Organisation / Ecole	Statut	Date & lieu de l'entretien
1.	ADEKAMBI Bertrand	EPP Agbodjèdo "B"	Enseignant communautaire, maître CP EPP Agbodjèdo "B"	Cotonou, 09.02.08
2.	ADEMIKPO C. Michel	EPP Karimama et SYNECP	Enseignant contractuel de l'Etat Syndicaliste	Karmama 18.11.2008
3.	ADJIBADE Justin Robert	UNSTB Bourse du travail	Instituteur à la retraite Membre fondateur de l'UNSTB	Cotonou, 31.02.06 / 08.02.06
4.	AFFAGNON Raouf	SNESTP et Front	Membre fondateur du SYNESTP et ancien porte parole du Front	Cotonou 06.02.08
5.	AGON Isaac	EPP Agbodjèdo "B" SYNAPCEP ex-SYNEC	Enseignant contractuel SG Bureau National	Cotonou 22.11.06/29.01.07/26.01.07/16.03.07/12.11.06/29.01.07/13.03.07/09.02.08
6.	AGON Jean	EPP Agbodjèdo, Cotonou SYNAPCEP ex-SYNEC	Enseignant contractuel TGA Bureau National	Cotonou, 22.11.06
7.	AHANNON Félix	ENI Djougou	Directeur de l'ENI	Cotonou, 09.03.07
8.	AKOGNINO DJIMA	EPP Agbodjèdo "B"	Directeur d'école	Cotonou, 14.03.07
9.	ALADJI Boni Sylla	FENAPEB	Président du Bureau exécutif de l'association des parents d'élèves	Parakou, 20.02.07
10.	ALOUKO Moïse	EPP Agbodjèdo "C" SYNAPCEP ex-SYNEC	Enseignant contractuel TG Bureau National du syndicat	Cotonou 22.11.06/09.02.08
11.	AMOUSSA	SYNAPCEP	Membre du bureau	Cotonou 05.04.08
12.	AMOUSSOU Anselme	SYNERE EPP Houeyiho	SG du SYNERE et porte-parole du Front	Cotonou 09.02.08
13.	AMOUSSOU Barnabé Iliassou	EPP Woré Parakou	Elève appelé du SMIN	Parakou, 23.01.2008
14.	AROUNA	EPP Bawèra SYNECOM	Enseignant communautaire à Parakou, Membre SYNECOM	Parakou, 23.01.08
15.	ATAKPA Donatien	Front EPP Karimama	Chef service administratif	Karimama, 19.11.2008
16.	ATEKOU Blanchard	Enseignant à EPP	Enseignant APE	Karimama

¹⁷⁴ Non inclus les parents d'élèves, les élèves et les personnes ayant accordé des entretiens non formels et anonymes.

		Harigani de Karimama		19.11.2008
17.	AZANDOSSESSI Stanislas		Enseignant à la retraite, ancien directeur d'école	Parakou, 18.03.08
18.	AZOCLI Mathias	SYNALINAB EPP Agbodjèdo "A"	Directeur groupe A/ EPP du Lac, Secrétaire à la formation pédagogique du SYNALINAB	Cotonou, 14.03.07
19.	BIAOU Judicaël	Ministère de la Culture de la Jeunesse et des Sports	Ancien Conseiller technique à Mobilisation Sociale du Ministère du Plan	Cotonou, 22.01.07/25.01.07
20.	BOGO O. Sabi	EPP Karimama Centre	Directeur d'école	Karimama, 18..11.2008
21.	CHABI OROU Jean Bio	Présidence de la république	Conseiller spécial du président (Sert officiellement d'interface entre les syndicats et le président)	Cotonou, 07.02.08
22.	Da SILVA Denise Pélagie épouse AKOGNINOU	EPP Agbodjèdo "B"	Enseignant APE Institutrice du C.I Agbodjèdo	Cotonou, le 25.01.2007
23.	DAOUDARAFIOU Zakari	EPP Karimama SYNECOM	Enseignant communautaire, Responsable à la communication de la section communale de Karimama	Karimama, 25.02.07 17.11.08
24.	DOSSOU Léopold †	CSA Bénin	Ancien SG de la CSA Bénin Professeur d'histoire à l'UAC Auteur d'une thèse sur le syndicalisme au Bénin	Cotonou 30.01.06/31.01.06/
25.	DOSSOU Simplicie	UNICEF Bénin	Inspecteur de l'enseignement à la retraite, consultant à UNICEF	Parakou, 18.03.08
26.	ESSE IKO Paul	EPP Gbégamey SYNAPRIM	SG/SYNAPRIM	Cotonou, 20.01.07
27.	EZIN Nestor	MEPS	CT à la Médiation et au Dialogue Social	Cotonou, 10.02.07
28.	FADEGNON Maurice	Lycée Mathieu Bouké Front	Enseignant contractuel de l'Etat Membre influent du Front à Parakou	Parakou, 24.09.07/16.01.08
29.	FATOLOU Jean	EPP Woré	Elève appelé du SMIN	Parakou 05.04.08
30.	GBADO Béatrice	Editions Ruisseau d'Afrique	Enseignante à la retraite Auteure de deux chroniques syndicales	Cotonou, 06.02.08
31.	GUEZODJE Jules S.	SYNES BL	Membre fondateur du SYNES Membre fondateur du Front Membre de l'Internationale de l'éducation	Cotonou 04.02.08 / Berlin 07.07
32.	HADEGBE Roger	Commission Nationale Béninoise pour l'UNESCO	Chef service Information et documentation	Porto-Novo, 05.02.07
33.	HOUNDJOU Richard	Front	Membre du Front	Parakou, 15.01.08
34.	HOUNKANRIN	EPP Agbodjèdo "C"	Directeur groupe C / EPP du	Cotonou,

† Décédé en décembre 2007

	Barnabé Mahoussi		Lac	16.03.07
35.	HOUNOUME Vincent	Président APE Agbodjèdo	Fonctionnaire à la retraite	Cotonou, 12.11.07
36.	HOUNTON Satognon Célestin	EPP à Porto-Novo SYNAPCEP	SYNAPCEP ex-SYNEC, Chargé de la formation pédagogique Ouémé-Plateau	Cotonou, 22.11.06
37.	HOUSSOU Zannou D. Cyprien	CCS	Conseiller pédagogique à Karimama	Karimama, 17.11.2008
38.	INOUSSA Adam dit « Warapa »	SYNEMP DDEPS Borgou Alibori	Inspecteur de l'enseignement primaire, Membre BEN SYNEMP, Directeur Adjoint des examens et concours DDEPS/B-A	Parakou, 20.09.07
39.	JAQUET Mouhamed	IFESH Bénin IREEP Bénin	Conseiller pédagogique à la retraite, ex consultant IFESH	Cotonou 06.02.08
40.	JEAN	EPP Agbodjèdo	Enseignant non syndiqué	Cotonou, 05.04.08
41.	KALESSI Soumaïla	APE	Membre bureau APE à Karimama Cultivateur	Karimama, 19.11.2008
42.	KASSA Flora	EPP BaWèra A	Enseignante	Parakou, 02.02.07
43.	KISSEZOUNON Gervais	Enseignant à l'Université	Ex-membre du Bureau de Liaison	Cotonou 01.02.08
44.	KISSI Michel	SNIA Bourse du Travail	Enseignant à la retraite, SG/SNIA	Cotonou, 21.01.07
45.	KOSSOU Magloire	Projet Nouveaux programmes d'études	Inspecteur de l'enseignement, concepteur des NPE	Cotonou, 27.01.07
46.	LABITIN Koudouss	Ecole Privée Jean Paul de Karimama	Enseignant à l'école privée Jean Paul de Karimama	Karimama, 21.11.2008
47.	M'PO Clément	EPP Bawèra Parakou	Enseignant contractuel	Parakou 16.03.08 / 15.01.08
48.	MOUMOUNI Bibata	Ecole privée le Flambeau	Enseignante à l'école privée le Flambeau	Parakou, le 05.04.08
49.	MOUSSILIOU	Front	Professeur au Lycée de Parakou et membre du bureau départemental du Front	15.01.08
50.	NATHANIELS Roland	IGN	SG / SYNTRA IGN	Cotonou, 07.02.07 / 02.07.09
51.	NOMA Ali	EPP Karimama Centre	Directeur d'école à Karimama	Karimama, 19.11.2008
52.	ODUSHINA David	MEPS	Ex-CT aux affaires administratives et sociales du MEPS. Actuel Dir. Adjoint de la Décentralisation et de la Coopération	Porto-Novo 05.02.07 / 09.02.07
53.	PEDRO Caroline	MEPS	Coordonnatrice, Projet EmPV	Porto-Novo, 05.02.07
54.	SERO Issiaka	Direction Départemental des Enseignements	Directeur	Parakou, 06.04.08

		Primaire et Maternel Borgou Alibori (DDEPS)		
55.	SOUMAÏLA	Correspondant Radio Parakou à Karimama	Journaliste	Karimama 18.11.2008
56.	TCHOUTY Ibouaïma	Circonscription Scolaire de Akpakpa	Inspecteur de l'enseignement du premier degré ; Chef de la Circonscription Scolaire (C/CS) d'Akpakpa	Cotonou, 16.03.07
57.	TIAMIOU Moutaïrou T.	Ecole privée le Flambeau	Enseignant à l'école privée le Flambeau	Parakou, le 05.04.08
58.	VIKINNOU Bruno	Enseignant EPP Tourou II	Syndicaliste membre du Front Enseignant contractuel de l'Etat	Parakou 13.03.08 / 07.04.08
59.	WOROU Basile	Ecole privée le Flambeau	Directeur d'école privée	Parakou, le 05.04.08
60.	ZIBO	APE	Président coordination des Associations des parents d'élève Cultivateur	Parakou, 21.11.08

PARTICIPATION AUX RENCONTRES

- Réunion des SG du front (08/02/07 à la bourse du travail, Cotonou)
- Réunion de concertation des membres du bureau de SYNAPCEP (22.11.2006 dans la buvette « *Mahukede* » quartier Minontchou, Cotonou)
- Forum sur les Nouveaux programmes d'Etude par le parti politique UNDP (27.01.2007 à l'INFOSEC, Cotonou)
- Conférence de presse du Front sur les quotas attribués au forum (08.02.07 à la bourse du travail, Cotonou)
- Conférence de presse du CSTB sur le forum (08.02.07 à la bourse du travail à Cotonou)
- Concertation départementale sur le forum sur l'éducation → CEG Gbégamey, Mercredi 07.02.2007
- Forum sur l'Education, CIC, Cotonou, 15-16.02.07¹⁷⁵
- Réunion de concertation du front au CEG Gbégamey, 12.02.08
- Séance de protestation contre la formation des enseignants du Borgou sur les NPE, LMB, 24.09.07
- AG du Front à l'école OCBN, 15.01.08
- AG du Front à l'école OCBN, 26.02.08
- Enquête carrière envisagée à l'école Bawèra, 04.03.08
- Séance d'unité pédagogique (UP) à Bogo-Bogo (Karimama), 19.11.2008
- Fête du travail à Cotonou, Meeting des centrales syndicales, 1^{er} mai 2006
- AG du front à Parakou, 15.01.08
- AG du front à l'EPP OCBN Parakou, 26.02.08
- Séquence de classe à l'EPP Bâ Wèra de Parakou

¹⁷⁵ Le forum s'est déroulé du 12 au 16 février 2007. Mais nous n'avons pu être autorisés à suivre qu'à partir du 15 février.

REPUBLIQUE DU BENIN

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

Loi N° 2001-09 DU 21 JUIN 2002

portant exercice du droit de grève en
République du Bénin.

- L'Assemblée Nationale a délibéré et adopté en sa séance du 13 mai 2002 pour mise en conformité avec la Constitution suite à la décision DCC 02-004 de la Cour Constitutionnelle du 08 janvier 2002 ;
- Vu la Décision DCC 02-068 du 12 juin 2002 de conformité à la Constitution ;
- Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE I : DU DROIT DE GREVE

Article 1^{er} : L'Etat reconnaît et garantit le droit de grève. Tout travailleur peut défendre, dans les conditions prévues par la loi, ses droits et ses intérêts soit individuellement, soit collectivement ou par l'action syndicale. Le droit de grève s'exerce dans les conditions définies par la présente loi.

TITRE II : DU CHAMP D'APPLICATION

Article 2.- Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux personnels civils de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi qu'aux personnels des établissements publics, semi-publics ou privés à l'exception des agents à qui la loi interdit expressément l'exercice du droit de grève.

TITRE III : DE LA PROCEDURE

Article 3.- Les litiges collectifs intervenant dans tous les secteurs de la vie professionnelle font l'objet de négociation.

Article 4.- Lorsque ces litiges concernent les agents permanents de l'Etat et les agents des collectivités territoriales, les négociations sont engagées soit avec le Ministre chargé de la Fonction Publique ou son représentant en cas de conflits d'envergure nationale, soit avec le Ministre de tutelle, le Préfet, le Maire ou leurs représentants en cas de conflits sectoriels ou locaux.

Article 5.- Les litiges concernant les personnels des entreprises, des offices, des organismes et des établissements publics, semi-publics ou privés régis par le code du travail, font l'objet de négociations conformément aux dispositions des articles 252 et suivants du code du travail.

Article 6.- A l'issue des négociations, les parties impliquées établissent un procès-verbal constatant l'accord total, partiel ou le désaccord. Ce procès-verbal est signé par les parties ayant participé aux négociations dans un délai de quarante-huit heures à compter de la fin ou de la rupture des négociations.

Article 7.- En cas d'échec total ou partiel des négociations, la cessation concertée de travail par les personnels visés à l'article 2 doit être précédée d'un préavis dûment transmis aux autorités compétentes.

Article 8.- Le préavis émane de l'organisation ou d'une des organisations des travailleurs régulièrement constituées.

Il peut aussi émaner de tout groupe de travailleurs en dehors des organisations syndicales.

Il précise les motifs du recours à la grève et fixe le lieu, la date et l'heure du début ainsi que la durée de la grève envisagée ; s'il s'agit d'une grève reconductible, le préavis est tenu d'en faire mention.

Article 9.- Le préavis doit parvenir trois jours francs au moins avant le déclenchement de la grève, à l'autorité hiérarchique ou à la direction de l'établissement ou de l'organisme intéressé ainsi qu'au ministre chargé de la fonction publique ou celui du travail.

Lorsque la grève vise à riposter contre un acte grave d'atteinte à un droit du travailleur par le responsable d'un service, le préavis est de vingt-quatre (24) heures.

Article 10.- Le préavis ne fait pas obstacle à la poursuite de la négociation en vue du règlement du conflit.

Article 11.- Toute grève qui ne respecte pas les procédures ci-dessus est une grève illégale.

Toutefois, en ce qui concerne la grève de solidarité, toute centrale, toute fédération ou tout syndicat de base peut décider de la déclencher pourvu que la grève qu'il soutient soit elle-même légale et que les responsables de l'établissement ou de l'administration en soient au préalable informés.

Article 12.- En cas de désaccord total ou partiel entraînant le dépôt d'un préavis de grève, l'arbitrage du conseil national de la fonction publique ou d'un médiateur désigné d'accord parties est obligatoire pour la fonction publique pour tenter de réconcilier les parties dès l'acceptation de sa médiation lorsque la grève excède deux (02) jours francs.

- 3 -

Dans le secteur privé, les dispositions relatives au règlement des conflits de travail prévues par le code du travail sont applicables.

Le recours à l'arbitrage du conseil national de la fonction publique ou d'un médiateur, l'application des dispositions prévues par le code du travail ne peuvent en aucune façon affecter la poursuite de la grève.

TITRE IV : DE LA REQUISITION

Article 13. - Les fonctionnaires et les agents des établissements publics, semi-publics ou privés à caractère essentiel dont la cessation totale de travail porterait de graves préjudices à la sécurité et à la santé de la population sont tenus d'assurer un service minimum obligatoire.

Article 14. - Sont considérés comme services essentiels ceux relevant de la santé, de la sécurité, de l'énergie, de l'eau, des transports aériens et des télécommunications, exception faite des radios et des télévisions privées.

Article 15. - En cas de non-organisation par les travailleurs du service minimum obligatoire, les autorités dont ils relèvent procèdent à la réquisition dans les conditions prévues ci-dessous.

Article 16. - En aucun cas, le nombre de requis ne saurait excéder les 20% de l'effectif du service, de l'administration ou de l'établissement concerné, y compris l'équipe de direction.

Dans tous les cas, les responsables syndicaux du mouvement de grève ne peuvent être réquisitionnés par l'Administration, ou par l'établissement concerné à moins qu'ils n'appartiennent à l'équipe de direction ou qu'ils ne soient les seuls spécialistes dans leur domaine.

Article 17. - Les fonctionnaires et les agents des établissements publics, semi-publics ou privés à caractère stratégique dont la cessation totale de travail porterait de graves préjudices à la sécurité et à la santé de la population peuvent être requis pour assurer un service minimum.

Article 18. - Les réquisitions sont prononcées par les ministres intéressés en ce qui concerne les agents permanents de l'Etat, par les préfets, les maires lorsqu'il s'agit des agents des collectivités territoriales et par les chefs d'établissements pour les agents des secteurs publics, semi-publics et privés.

Article 19.- Les réquisitions sont notifiées par voie administrative aux intéressés soit à leur personne, soit à leur domicile et au siège de leur organisation syndicale s'il échet.

Au cas où l'intéressé ne se présenterait pas sur son lieu de travail, les réquisitions pourraient faire l'objet d'une publication par voie de presse.

Lorsqu'elles sont notifiées au siège d'une organisation syndicale, les réquisitions y sont également affichées.

Article 20.- En cas de réquisition, les ministres, les préfets et les chefs d'établissement intéressés doivent assurer la sécurité des personnes requises et mettre à leur disposition les moyens nécessaires pour l'accomplissement de la mission.

TITRE V : DES SANCTIONS

Article 21.- En cas de refus de la réquisition, les contrevenants se verront appliquer l'une des sanctions disciplinaires du premier degré prévues par le statut général de la fonction publique ou par le code du travail.

Article 22.- Lorsque l'agent constate que les dispositions du titre IV relatives à la réquisition ne sont pas respectées, il rend compte à son supérieur hiérarchique et à son organisation de travailleurs.

Article 23.- Les auteurs et complices de violences ou voies de fait ou de menaces qui auront pour but d'obliger ceux sur qui elles sont exercées à se joindre ou à ne pas se joindre à une cessation concertée de travail, seront passibles des peines prévues par la loi.

Ils peuvent en outre, s'ils sont agents de l'Etat, se voir infliger l'une des sanctions disciplinaires du second degré prévues par le statut général de la fonction publique.

TITRE VI : DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

Article 24.- Toute grève entraîne une réduction proportionnelle du traitement ou salaire et des accessoires à l'exception des allocations familiales. Aucune réduction n'est appliquée si l'interruption de travail a duré moins d'une journée.

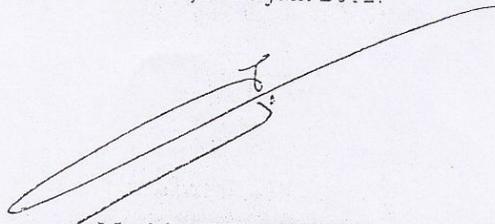
Article 25.- Les grèves ayant pour motifs la violation des libertés fondamentales et des droits syndicaux universellement reconnus ou le non-paiement des droits acquis par les travailleurs, ne donnent lieu à aucune réduction de salaire ou de traitement.

Sont considérés comme droits acquis ceux qui sont reconnus d'accord parties par l'employeur et les travailleurs et à défaut de cet accord, ceux qui sont déclarés tels par une décision de justice passée en force de chose jugée.

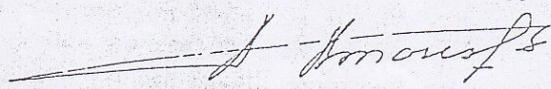
Article 26.- La présente loi qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, notamment celles de l'ordonnance n° 69-14/MFPRAT du 19 juin 1969, sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Cotonou, le 21 juin 2002.

Par le Président de la République,
Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement,


Mathieu KEREKOU.-

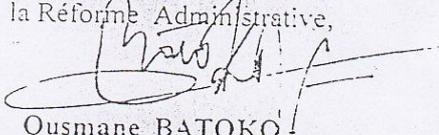
Le Ministre d'Etat chargé de la
Coordination de l'Action Gouvernementale,
de la Prospective et du Développement,


Bruno AMOUSSOU.-

Le Garde des Sceaux, Ministre
de la Justice, de la législation
et des Droits de l'Homme,


Joseph H. GNONLONFOUN.-

Le Ministre de la Fonction
Publique, du Travail et de
la Réforme Administrative,


Ousmane BATOKO.-

Ampliations : PR 6 AN 4 CS 2 CC 2 CES 2 HAAC 2 MCCAG-PD 4 MJLDH 4
MFPTRA 4 Autres Ministère 18 SGG 4 DGBM-DCF-DGTCP-DGID-DGDDI
5 BN-DAN-DLC 3 GCONB-DCCT-INSAE 3 BCP-CSM-IGAA 3 UAC-
EN .M-FADESP 3 UNIPAR-FDSP 2 JOI.-



Front d'actions des Syndicats des Trois Ordres de l'Enseignement
Tél : 95.28.75 76 – 95.05.04.24 – 90.03.75.73

26/02/08

Communiqué de presse

Réuni en séance extraordinaire, le vendredi 22 Février 2008 à la Bourse du Travail à Cotonou, les syndicats de l'Education évoluant au sein du Front d'actions des syndicats des Trois ordres de l'Enseignement ont fait le point de la rencontre tenue au Palais de la Présidence le jeudi 21 Février 2008 entre le Chef de l'Etat et la délégation du Front.

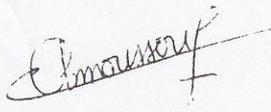
Tout en saluant cette rencontre qui est un début de négociation et un cinglant désaveu pour les cabinets des ministres en charge de l'Education, le Front déplore la précipitation et le moment choisi. Le Front dénonce l'amalgame entretenu au sein du Gouvernement et de l'opinion publique sur les revendications des enseignants.

De tout ce qui précède, et fidèle à sa ligne de conduite, le Front :

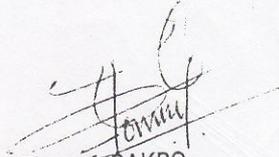
- 1- fustige l'attitude des Ministres en Charge de l'Education et de la Fonction Publique qui se sont illustrés de façon peu satisfaisante dans la gestion de la crise de l'école.
- 2- exige les supports administratifs des nouveaux engagements du Chef de l'Etat à savoir :
 - a- l'arrêté de mise en œuvre de la mesure de majoration de l'allocation d'incitation à la fonction enseignante à 25% avec un plancher de 10.000 FCFA et accompagnant l'enseignant à la retraite ;
 - b- l'arrêté créant la Commission de relecture du décret 2007 du 31 décembre 2007 portant reversement effectif des contractuels locaux et communautaires ;
 - c- la précision sur les nouvelles propositions de montant forfaitaires pour l'allocation d'appui au logement ;
 - d- l'arrêté créant le comité de suivi de recommandations du Forum et son installation sans délai ;
 - e- la signature d'un chronogramme précis d'application de la mesure d'indexation à 1,5 et l'assurance médicale.
- 3- félicite les enseignants pour leur détermination et leur rappelle que les Assemblées Générales du mardi 26 Février 2008 se tiendront aux heures et lieux habituels.

En tout état de cause, le mouvement de grève se poursuit jusqu'à nouvel ordre en attendant que le Gouvernement donne la preuve de sa bonne foi face aux engagements pris le 21 Février 2008 par le Chef de l'Etat.

Vive le Front !
Seule la lutte paie !


Anselme AMOUSSOU




Thomas CAKPO

C.S.T.B

Syndicat National des Enseignements Publics Primaire et Maternel
(SYNAPRIM)

021BP62

Tél : 21 30 78 57 / 90 94 83 93 / 97 76 18 29

Fé.SEN

MOTION DE GREVE*5ème renouvellement**Aux*- Ministre du Travail et de la Fonction
Publique**COTONOU**- Ministre des Enseignements Primaire
et Secondaire.**PORTO-NOVO**

Depuis l'avènement du Gouvernement YAYI Boni les travailleurs ont fondé l'espoir sur un changement véritable sur l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail mais malgré les promesses faites, les revendications essentielles des enseignants demeurent non satisfaites. L'école béninoise, notre école connaît tous les jours que Dieu a fait une descente aux enfers avec la poursuite de l'application des Nouveaux Programmes d'Etudes (NPE), la très grande insuffisance de recrutement d'enseignants permanents, la continuation de la contractualisation et de la communautarisation, l'absence d'une véritable politique de recrutement de la fonction enseignante, le retour sur les droits acquis comme le refus de l'application du droit des Instituteurs à bénéficier de l'intégration en A3.

- Considérant les motions de grève de la CSTB et de la Fé.SEN en date du 25 janvier 2007 ;
- Considérant que le Gouvernement, contre vents et marées et malgré l'opposition des usagers de l'école et de la population maintient l'application des NPE et n'envisage que des replâtrages manifestement voués à l'échec ;
- considérant le non-respect par le Gouvernement des promesses faites lors des négociations avec les Centrales Syndicales en septembre-octobre 2006, commettant ainsi le parjure notamment en ce qui concerne les décisions touchant aux contractuels locaux et les communautaires ;
- considérant la remise en cause par le Gouvernement des acquis notamment la clause sur l'intégration dans le grade supérieur ;
- considérant l'absence de recrutement d'enseignants permanents et la poursuite de la contractualisation dans les secteurs de l'Education et de la santé ;
- considérant les besoins de formation et l'insuffisance criarde des établissements de formation d'une part, le gaspillage des ressources humaines avec le refus de recrutement systématique des élèves-maîtres sortis des ENI d'autre part ;
- considérant la pratique caricaturale et méprisante de la "revalorisation" de la fonction enseignante ;
- considérant l'utilisation pour le moins esclavagiste des enseignants à des travaux dits de formation sans aucun moyen logistique ;

Le Secrétariat Exécutif National du SYNAPRIM élève une vive protestation et décide d'une grève de 72 heures renouvelable du mardi 30 janvier 2007 à 00 heures au jeudi 1^{er} février 2007 à 24 heures pour exiger :

1. le respect scrupuleux des libertés individuelles et collectives ;
2. la suspension des NPE et la mise en œuvre du plan proposé par la Fé.SEN ;
3. la publication des audits des Ministères et entreprises publiques et parapubliques notamment ceux des Ministères en charge de l'enseignement ;
4. l'indemnisation des travailleurs victimes des émeutes de Bassila à la suite du feu Ahmed AKOBI ;
5. le respect des accords issus des négociations centrales Syndicales /Gouvernement ;
6. le paiement des communautaires et agents contractuels locaux 12 mois sur 12 et leur reversement comme Agents Permanents de l'Etat ;
7. l'application aux instituteurs du statut des APE sur l'intégration ;
8. le paiement aux retraités et à tous les ayants droit des 500.000 F CFA d'avance sur les arriérés salariaux ;
9. le paiement du reste des arriérés salariaux ;
10. la revalorisation à 5% de la valeur du point d'indice pour compter du 1^{er} janvier 2007 ;
11. le recrutement du reste des élèves-maîtres sortis des Ecoles Normales ;
12. l'instauration d'un véritable régime d'internat dans les ENI avec octroi de bourse conséquente au élèves-maîtres ;
13. la prise de mesures financières en faveur des écoles primaires et maternelles compte tenu de la gratuité de l'enseignement ;
14. le paiement à tout stagiaire en formation des émoluments conformément aux textes en vigueur en vue de leur permettre de mieux suivre le stage dans de bonnes conditions ;
15. le reversement en B3 des élèves instituteurs adjoints sortis des Ecoles Normales d'Instituteurs après 3 ans de formation ;
16. l'exonération des fils d'enseignants du paiement des contributions dans les établissements publics d'enseignement scolaire et universitaire.

Le SYNAPRIM rend le Gouvernement responsable des déconvenues qui adviendraient s'il s'entêtait à ne pas satisfaire rapidement les revendications.

Fait à Cotonou, le 25 janvier 2007

Le Secrétaire Général,



Paul Essé IKO

CSTB

**FEDERATION DES SYNDICATS DE L'EDUCATION NATIONALE DE LA
CONFEDERATION SYNDICALE DES TRAVAILLEURS DU BENIN (Fé.S.E.N./CSTB)**

03 BP. 0803 Cotonou Tél : 97- 60-35-26 / 90-02-15-71

CSTB

**A PROPOS DES TRAVAUX DU COMITE DE REFLEXION SUR LA
REVALORISATION DE LA FONCTION ENSEIGNANTE**

Les travaux du Comité de réflexion sur la revalorisation de la fonction enseignante mis sur pied par le Gouvernement se sont déroulés dans la salle de conférence du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique du 9 novembre au 7 décembre 2007.

Le Comité était composé d'une part, des représentants des Fédérations de Syndicats d'enseignants et des Confédérations et d'autre part de ceux de l'Administration à travers les délégués de ministères dont le ministère chargé des finances et les ministères en charge de l'Education.

Sur proposition des responsables syndicaux, le Comité a focalisé l'attention sur seulement quatre points. Ces points sont les suivants ;

- 1- coefficient de revalorisation de la fonction enseignante (1,5) ;
- 2- allocation de logement (30% du salaire de l'enseignant) ;
- 3- paiement d'une allocation d'incitation à la Fonction enseignante (25% du salaire de l'enseignant) ;
- 4- mise en place d'une mutuelle de santé en faveur des enseignants ou à défaut, paiement mensuel d'une prime de 25000 francs CFA à chaque enseignant.

Quatre revendications essentielles priorisées sur la kyrielle recensée (à raison) par le forum sur le secteur de l'Education et qui concernent le logement décent de l'enseignant, sa santé et son métier à caractère spécial.

Les débats ont été houleux au sein du comité et c'est un choix délibéré que la commission a opéré pour éviter la polémique facile du gouvernement qui ne verrait qu'exagération et irréalisme des organisations syndicales dans le cas d'une longue liste d'éléments de revalorisation.

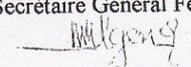
Par ailleurs le comité de réflexion a insisté pour la prise d'un décret présidentiel reconnaissant la spécificité de la fonction enseignante, en attendant la possibilité du vote d'une loi en la matière.

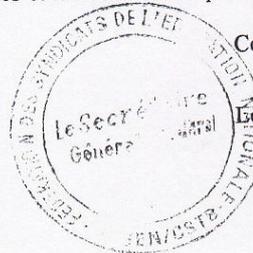
Tel est le contenu des travaux du Comité de réflexion sur la revalorisation de la fonction enseignante. Comme on peut le constater, les représentants des travailleurs ont fait de grandes concessions lors des travaux ; de plus l'évaluation financière a été faite, séance tenante, avec le concours avisé du représentant du ministère des finances ; c'est donc dire que les positions fluctuantes du gouvernement sur la revalorisation de la fonction enseignante après les travaux du comité de réflexion dénotent d'un manque de volonté.

En tout état de cause, la Fé.SEN/CSTB invite les enseignants de tous les ordres à se préparer pour la riposte à travers les Assemblées Générales et la mobilisation pour le succès des mouvements à venir.

Cotonou, le 27 décembre 2007

Pour la FéSEN/ CSTB,
Le Secrétaire Général Fédéral,


Fulgence AFOUDA



LISTE DES SYNDICATS DU CHAMP EDUCATIF AU BENIN

N°	Nom	Définition
Enseignement supérieur		
1.	SNES	: Syndicat National de l'Enseignement Supérieur
2.	SYNARES	: Syndicat National de Recherche et de l'Enseignement Supérieur
3.	SYNATRA-MERS	: Syndicat National des Travailleurs du Ministère de l'Enseignement Supérieur et Recherche Scientifique
Enseignement technique		
4.	SNETPPFP	: Syndicat National de l'Enseignement Technique et de la formation Professionnelle
5.	SYBIESTP	Syndicat béninois des inspecteurs des enseignements secondaires, technique et professionnel
Enseignement secondaire		
6.	LES BASES	: Bureau d'Action Syndicale des enseignants du secondaire
7.	ADIPROCEG	Association de défense des intérêts des professeurs des collèges d'enseignement général
8.	MN-PA3	Mouvement National des professeurs évoluant en A 3
9.	SNES-BL	: Syndicat National de l'Enseignement Secondaire-Bureau de Liaison
10.	SNIEPD	: Syndicat National des Inspecteurs du Premier Degré
11.	SYNAPES	: Syndicat National des Professeurs de l'Enseignement Secondaire
12.	SYNAPROLY C	: Syndicat National des Professeurs des Lycées et Collèges
13.	SYNECL/CPL	Syndicat National des enseignants contractuels sous contrats locaux des collèges et lycées publiques
14.	SYNECSGTP	Syndicat National des Enseignants contractuels du secondaire général, technique et professionnel
15.	SYNEPEQ	: Syndicat National des Enseignants du Primaire pour une éducation de qualité au Bénin
16.	SYNESTP	: Syndicat de l'Enseignement Technique et Professionnel
17.	SYNPROCER	: Syndicat National des Professeurs Certifiés
18.	UNES	Union Nationale des enseignants du secondaire

Enseignement primaire

- 19. CNIB : Collectif National des Institutrices et Instituteurs du BENIN
- 20. CPEP : Collectif du personnel de l'enseignement primaire
- 21. OSIAB : Organisation Syndicale des instituteurs et institutrices, animateurs et animatrices du Bénin
- 22. SEMP : Syndicat des Enseignements de la Maternelle et du Primaire
- 23. SIPEC : Syndicat des Institutrices, Instituteurs Permanents et Contractuels du Bénin
- 24. SNEC : Syndicat National des Enseignants Contractuels
- 25. SNEP BENIN : Syndicat National l'Enseignement Primaire Public du BENIN
- 26. SYNECOB : Syndicat national des enseignants communautaires du Bénin
- 27. SYNEP-LC : Syndicats national des enseignants des écoles primaires privées, laïques et confessionnelles
- 28. SNIA-EP : Syndicat National des Instituteurs et Animateurs de l'enseignement primaire du Bénin
- 29. SOLIDARITE : Syndicat des instituteurs et institutrices
- 30. SYNALINAB : Syndicat National libre des Instituteurs et animateurs du Bénin
- 31. SYNAPRIM : Syndicat National du Primaire et de la Maternelle
- 32. SYNASEP : Syndicat national du secondaire et du primaire
- 33. SYNEMP : Syndicat National des Enseignements Maternel et Primaire
- 34. SYNERE : Syndicat National des Enseignants pour le Renouveau Educatif au Bénin
- 35. SYNPIPE-BENIN : Syndicat National pour la promotion intégrale de la profession enseignante
- 36. SYPEC : Syndicat du personnel des enseignants communautaires

Enseignement maternel

- 37. SYNAEM : Syndicat National de l'Enseignement Maternel

TABLE DES MATIERES

Dédicaces.....	1
Remerciements.....	2
Sommaire.....	4
Liste des sigles et abréviations.....	6
Abstract.....	9
Résumé.....	9
Introduction générale.....	10
PREMIERE PARTIE : THEORIES, METHODES ET CONTEXTES DE L'ETUDE	16
Introduction à la première partie.....	17
Chapitre 1 : Le syndicalisme et la question de l'Etat en Afrique : approches théoriques et méthodologiques.....	18
Section 1 : Le syndicalisme et l'analyse de l'Etat en Afrique : un état des lieux	18
1. L'analyse du syndicalisme comme agent de la révolution politique.....	19
2. La perspective institutionnelle et binaire.....	24
3. L'approche centrée sur le fonctionnement de l'Etat : un « angle mort » de l'analyse du syndicalisme en Afrique.....	27
Section 2 : La méthode de recherche : approche collective et individuelle.....	33
1. La démarche <i>State at work</i> : une production collective de données sur l'Etat.....	34
2. Le projet individuel : une production intensive de données.....	35
3. L'analyse des données.....	43
Chapitre 2 : Le mouvement syndical en Afrique et au Bénin : repères historiques.....	47
Section 1 : L'évolution du syndicalisme en Afrique de l'Ouest Francophone : de la révolte paysanne aux mobilisations intellectuelles.....	47
1. Les débuts : le proto-syndicalisme paysan.....	48
2. Dockers et cheminots : des pionniers de l'action syndicale.....	49
3. L'intelligentsia africaine.....	51
Section 2 : Le syndicalisme enseignant au Bénin (ancien Dahomey) et ses liens avec l'action politique.....	54

1. Les enseignants dahoméens sous la colonisation : les chemins de la justice sociale et de l'indépendance.....	55
2. De l'indépendance au coup d'Etat de 1972 : un parcours syndical contrasté	61
3. Les syndicats sous le pouvoir « révolutionnaire ».....	67
4. Les syndicats d'enseignants en marche vers la démocratisation.....	73
Chapitre 3 : Les enseignants dans le paysage syndical actuel du Bénin	82
Section 1 : Cadre juridique et normes pratiques de fonctionnement des syndicats d'enseignants.....	82
1. Un cadre juridique favorable au pluralisme syndical	82
2. Les règles pratiques du fonctionnement des syndicats d'enseignants	85
Section 2 : Les transformations professionnelles favorables à la syndicalisation du corps.....	92
1. Les voies d'accès à la profession et les particularismes identitaires : une dévalorisation réelle et perçue.....	92
2. Métier « ingrat ! », « difficile et passionnant » : les paradoxes de la vocation enseignante.....	98
3. La syndicalisation du corps.....	102
Section 3 : L'école béninoise à l'épreuve des grèves récurrentes.....	111
1. Les « grèves perlées » : un mal inévitable dans l'enseignement.....	111
2. Grèves et stratégies de scolarisation des familles.....	115
3. Les difficultés de gestion des grèves des enseignants	116
4. « Sauver l'année » : une adaptation des pratiques pédagogiques à la grève.. ..	119
Conclusion de la première partie.....	123
DEUXIEME PARTIE : REVENDICATIONS, REPRESENTATIONS DE L'ETAT ET DELIVRANCE DU SERVICE PUBLIC DE L'EDUCATION	126
Introduction à la seconde partie	127
Chapitre 4 : Les revendications d'enseignants : énonciations et enjeux	128
Section 1 : Présentation des revendications : les trois cas étudiés	128
1. La « revalorisation » de la fonction enseignante.....	128
2. La question des Nouveaux programmes d'études (NPE)	140
3. Le débat autour de l'introduction des langues nationales dans l'enseignement public	152
Section 2 : Les ressources et référents thématiques de légitimation des revendications	158

1. Les ressources mobilisées dans la construction des revendications enseignantes	158
2. Le référentiel thématique de légitimation des revendications.....	162
3. Les revendications comme « besoin d'Etat ».....	166
Section 3 : Les enjeux des revendications	168
1. Le positionnement des acteurs sociaux de base	168
2. La mobilisation des acteurs politiques.....	170
3. Les autres enjeux liés aux politiques publiques	172
Chapitre 5 : Les revendications et la construction imaginée de l'Etat	174
Section 1 : Les représentations liées au (dys)fonctionnement de l'Etat	174
1. Les perceptions du pouvoir et de l'autorité étatique.....	174
2. Les imaginaires de la performance bureaucratique	177
3. Les perceptions autour de la répartition des ressources publiques : l'enseignant, le « mal-payé » de la fonction publique	178
Section 2 : Les logiques de positionnement des acteurs syndicaux autour de l'Etat	179
1. La double identité des fonctionnaires : les logiques de distanciation et d'intégration	180
2. La culture du fonctionnariat chez les enseignants.....	182
3. La logique nationaliste : « l'oiseau ne grandit que dans son plumage » .	184
Chapitre 6 : Revendications et délivrance du service public de l'éducation	186
Section 1 : Revendications et pratiques réformatrices à l'œuvre dans l'appareil d'Etat	186
1. La réforme pédagogique et les contraintes de la « participation » syndicale.	186
2. Les adaptations diverses apportées à la réforme : autour du cas des Nouveaux programmes d'étude.....	189
3. L'effet « sédimentation » : l'épuisement du lien bureaucratique entre réforme et fonctionnaires du service public	191
4. L'illusion de la réforme de l'Etat	193
Section 2 : Les modes de gouvernance du service public : gouvernance technostруктурelle <i>versus</i> gouvernance sociale.....	195
1. Les limites de la gouvernance du service public étatique et les réseaux fonctionnels de légitimités	195
2. Le social dans le « néolibéral » : le contournement de la gouvernance transnationale	197

3. La gouvernance par « table ronde » : instrument d'un service public négocié	199
Conclusion de la deuxième partie	202
Conclusion générale	204
Références bibliographiques	208
Documents annexes	222
Descripteurs de recherche	223
Liste des personnes rencontrées	230
Participation aux rencontres	234
Liste des syndicats du champ éducatif au Bénin	244
Table des matières	246
Liste des tableaux	250

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Nombre de journaux dépouillés par type de presse de 1960 à 2008.....	43
Tableau 2 : Les catégories d'instituteurs au Bénin : effectifs, employeurs, qualification requise et nature de l'emploi.....	94
Tableau 3 : Rémunération dans l'enseignement public au Bénin en 1960, 1994 et 2008	99
Tableau 4 : Taux de syndicalisation et nombre de syndicats dans trois écoles observées.....	105
Tableau 5 : Répartition des enseignants par qualification selon les départements	136