

Université de Montréal

DÉMOCRATISER SOUS AJUSTEMENT AU BÉNIN

Comment la dépendance économique hypothèque la consolidation démocratique

par

Valérie Bilodeau

Département de science politique

Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de M.Sc. en science politique

Avril 2004

© Valérie Bilodeau, 2004



JA

39

U54

2004

V.013

Direction des bibliothèques

AVIS

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

NOTICE

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

DÉMOCRATISER SOUS AJUSTEMENT AU BÉNIN
Comment la dépendance économique hypothèque la consolidation démocratique

présenté par
Valérie Bilodeau

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

M. Philippe Faucher, professeur titulaire
Département de science politique
président-rapporteur

M. Mamoudou Gazibo, professeur adjoint
Département de science politique
directeur de recherche

Mme Diane Éthier, professeure titulaire
Département de science politique
membre du jury

Résumé

L'ajustement structurel et la démocratisation sont deux processus qui, lorsque effectués simultanément, présentent des incompatibilités. Dans ce mémoire, nous nous penchons sur l'état de dépendance dans lequel l'ajustement place les pays endettés par rapport aux institutions financières internationales qui en sont les promoteurs. Nous postulons que la consolidation démocratique, évaluée sous l'angle de la représentation du régime, est hypothéquée par cette situation. À partir du cas du Bénin dont la démocratie est considérée consolidée pour certains auteurs, nous démontrons que les programmes d'ajustement structurel rendent difficiles l'institutionnalisation, l'approfondissement et la performance du caractère représentatif du régime. En définitive, nous soutenons que la définition procédurale ne permet pas de bien saisir l'effectivité de la représentation considérée comme un critère de la consolidation démocratique.

Mots clés : consolidation démocratique; démocratisation; représentation; ajustement structurel; PAS; institutions financières internationales; Bénin; Afrique subsaharienne.

Table des matières

Table des figures _____	iii
Liste des sigles _____	iii
Introduction _____	1
Chapitre 1 - Le cadre d'analyse _____	12
1. La question de recherche _____	12
2. La problématique _____	12
2.1. <i>Le choix de l'approche</i> _____	13
a. La définition de la démocratie _____	13
b. La définition de la consolidation démocratique _____	16
c. Les approches dans l'étude de la consolidation démocratique _____	20
2.2. <i>Les réformes économiques néolibérales et la démocratisation</i> _____	22
a. La définition des réformes économiques néolibérales _____	22
b. Les arguments de la compatibilité _____	25
c. Les arguments de l'incompatibilité _____	27
3. Le modèle d'analyse et la méthodologie _____	32
3.1. <i>Le modèle d'analyse et les hypothèses</i> _____	32
a. La variable dépendante : la consolidation démocratique sous l'angle de la représentation _____	33
b. La variable indépendante : les programmes d'ajustement structurel et les effets de la dépendance _____	36
c. Les hypothèses de travail _____	40
3.2. <i>La méthodologie</i> _____	41
Chapitre 2 - Les programmes d'ajustement structurel au Bénin _____	45
1. Les programmes contractés, leur contenu et leur bilan _____	45
2. Les effets politiques sur l'autonomie du gouvernement _____	48
3. Les effets socio-économiques sur la population _____	50
3.1. <i>La croissance économique et l'inflation</i> _____	51
3.2. <i>La réduction du chômage et de la pauvreté</i> _____	53
3.3. <i>Les attentes déçues des nouveaux citoyens</i> _____	57
Chapitre 3 - Les effets des PAS sur la représentation horizontale _____	60
1. Les dispositions constitutionnelles et l'effectivité de la représentation horizontale au Bénin _____	60
1.1. <i>L'Assemblée nationale</i> _____	61
1.2. <i>La Cour constitutionnelle</i> _____	62

2.	L'illustration du déficit de représentation horizontale lié aux PAS _____	65
2.1.	<i>La privatisation de la brasserie nationale</i> _____	66
2.2.	<i>La crise budgétaire de 1994</i> _____	67
2.3.	<i>Le budget et le PAS de 1996 adoptés par ordonnances</i> _____	71
3.	Les conséquences pour la consolidation de la démocratie béninoise _____	73
	Chapitre 4 - Les effets des PAS sur la représentation verticale _____	76
1.	La réceptivité du pouvoir par rapport aux signaux émanant de la société _____	76
2.	L'obligation de rendre compte sanctionnée par les élections _____	81
3.	La réceptivité par rapport au mandat ou les programmes électoraux à l'épreuve du pouvoir _____	83
3.1.	<i>La réceptivité par rapport au mandat législatif</i> _____	83
3.2.	<i>La réceptivité par rapport au mandat présidentiel</i> _____	86
4.	Les conséquences pour la consolidation de la démocratie béninoise _____	90
	Conclusion _____	92
1.	De la définition procédurale à l'étude de l'effectivité de la représentation pour mieux comprendre les perspectives de consolidation _____	92
2.	La situation de dépendance résultant de l'ajustement et l'hypothèque sur la consolidation démocratique _____	94
3.	Le nouveau visage de l'ajustement et la consolidation démocratique au Bénin _____	95
	Bibliographie _____	97

Table des figures

Figure 1 - Le modèle d'analyse _____ 39

Liste des sigles

DSRP – Document de stratégie de réduction de la pauvreté

FMI – Fonds monétaire internationale

IFI – Institutions financières internationales

PAS – Programmes d'ajustement structurel

PNUD – Programme des Nations unies pour le développement

SNU – Système des Nations unies

Introduction

Si l'explication de l'apparition de la démocratie en Occident ne fait toujours pas l'unanimité parmi les chercheurs,¹ les démocratisations en cours depuis les années 1970 font l'objet de débats encore plus animés. Alors que l'on s'installait dans un quasi-consensus sur l'existence d'un lien entre certaines conditions socio-économiques et la démocratie (Lipset 1959), voilà que cette dernière apparaît dans des pays qui ne présentent pratiquement aucune de ces conditions préalables. Non seulement le développement n'a pas précédé la démocratie, mais de nombreuses transitions ont été paradoxalement réclamées par des populations exaspérées par leurs conditions socio-économiques toujours plus accablantes. Par ailleurs, le contexte mondial a fait en sorte que l'adoption de l'économie de marché et de la démocratie s'est fait simultanément.

En dépit de l'opinion selon laquelle la démocratie « can be crafted and promoted in all sorts of places, including those where structural and cultural qualities are deemed unfavourable or even hostile » (Shin 1994, 161),² la question des conditions de sa consolidation demeure. En effet, qu'est-ce qui permet aux nouvelles démocraties de se maintenir et d'arriver à s'enraciner à un point tel que les menaces internes à leur effondrement se dissipent ? Plusieurs éléments semblent contribuer à cette situation, aucun n'étant à lui seul suffisant (Beetham 1994, 171; Rustow 1970, 361). Parmi eux, les programmes d'ajustement structurel, proposés par les institutions financières internationales aux pays endettés en voie de développement, préoccupent les chercheurs. En effet, depuis le début des années 1990, les deux phénomènes sont particulièrement associés. Après la décennie perdue qu'a été, pour l'Afrique, celle des années 1980, les bailleurs de fonds occidentaux, en tête desquels se trouvent le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, ont décrété que l'économie de marché ne pouvait mener à la croissance économique, et donc au développement, sans l'adoption et le respect de principes de bonne gouvernance (Banque mondiale 1989, 73

¹ Voir notamment le travail de Rueschemeyer, Stephens et Stephens (1992) qui, partant de l'analyse de Moore (1969), arrivent à des conclusions différentes.

² Des auteurs tels que O'Donnell *et al.* (1986), Di Palma (1990) et Mainwaring *et al.* (1992) ont d'ailleurs démontré la préséance des stratégies élaborées par les acteurs politiques sur les conditions préalables dans l'instauration de la démocratie.

et 228-9). Ces principes correspondant essentiellement à la primauté du droit, à la lutte contre la corruption, à de meilleures capacités institutionnelles et au respect des droits et libertés, les pays occidentaux et les organismes bilatéraux et multilatéraux ont rapidement fait coïncider ce concept avec celui de la démocratie. L'aide octroyée aux pays en voie de développement a dès lors été assortie non seulement de conditions qui visent la réforme structurelle de l'économie nationale selon les principes néolibéraux, mais également de prescriptions prônant la bonne gouvernance et la démocratie. Les chercheurs se sont alors interrogés sur la capacité des régimes démocratiques à entreprendre des réformes économiques austères (Haggard et Kaufman 1989; Lindenberg et Devarajan 1993). De plus, l'avantage comparatif de la démocratie sur l'autoritarisme en matière de croissance économique retenait toujours l'attention (Sirowy et Inkeles 1990; Przeworski et Limongi 1993; Maravall 1991). Bref, on cherche depuis à comprendre le double processus, ses conditions et ses résultats (Przeworski 1991; Bunce 2001).

Dans le cadre de ce mémoire nous nous proposons de nous immiscer dans ce débat en étudiant l'effet de ces programmes d'ajustement structurel sur la consolidation de la démocratie. Pour ce faire, nous avons choisi de nous pencher sur l'expérience du Bénin qui, quelques mois après la signature de son premier programme d'ajustement structurel, a entamé un processus de démocratisation. Nous nous attardons particulièrement sur les effets politiques des programmes sur la consolidation démocratique. Autrement dit, notre attention est davantage portée sur l'aspect contraignant des programmes que sur leurs conséquences socio-économiques à proprement parler. Celles-ci ont pour effet d'exacerber les pressions populaires sur le gouvernement qui a les mains liées par ses engagements internationaux. Nous soutenons que l'assujettissement aux programmes d'ajustement structurel occasionne un déficit de représentation du régime démocratique béninois qui hypothèque sa consolidation.

Afin de respecter les exigences de ses créanciers, dont le soutien lui est nécessaire, le gouvernement sous ajustement se voit dépourvu de son autonomie et de sa souveraineté relativement à l'élaboration de politiques socio-économiques nationales. Le gouvernement dit démocratique se retrouve ainsi coincé entre les

exigences de ses créanciers et les demandes de sa population qu'il est censé représenter. Comme les premiers ont un pouvoir d'influence supérieur à celui de la population, celle-ci perd souvent la représentation de son gouvernement au profit des bailleurs de fonds. On retrouve alors, comme l'a écrit Hermet, « (...) des populations affamées qui semblent ainsi devoir vivre la démocratisation comme une passion douloureuse » (1993, 308).

Cette réalité entraîne des conséquences importantes sur la qualité des démocraties naissantes clairement influencées par le discours économique néolibéral. En effet, la forme de démocratie qui s'installe actuellement dans certains pays en voie de développement, reste minimale et se concentre essentiellement sur la tenue d'élections libres et justes (Huber, Rueschemeyer et Stephens 1997, 323). Or, il existe une différence fondamentale entre offrir à la population la chance de participer au système politique et tenir compte de ses opinions dans la prise de décisions qui la concernent. Un paradoxe apparaît : alors que des millions de citoyens obtiennent le droit de choisir leurs dirigeants, les choix qui se présentent à eux sont souvent vides de signification (Friedman 2002, 15) puisque les politiques socio-économiques sont décidées d'avance par des instances externes. Il est donc possible d'avancer que les néolibéraux ont ignoré les effets de leurs programmes sur la performance politique des nouveaux régimes démocratiques dans les régions où leurs prescriptions allaient avoir de surcroît des conséquences désastreuses sur les secteurs sociaux, provoquant du même coup le mécontentement populaire, l'exacerbation des conflits socio-économiques et, dans le pire des cas, l'effondrement de la démocratie (Encarnacion 1996, 477). Le problème est encore plus préoccupant lorsque l'on prend en considération le fait que la majorité des démocraties africaines ont pris racine à la faveur de mouvements de revendications matérielles au sein d'États en faillite. C'est d'ailleurs le cas du Bénin qui est considéré comme le pionnier dans le vaste mouvement de démocratisation qui a marqué le continent africain depuis le début des années 1990 (Daloz 1992, 132; Bratton et van de Walle 1997, 1-9).

Il est sans contredit que la crise politique béninoise a trouvé son origine dans les difficultés économiques et financières qu'a éprouvées le Bénin au cours des années 1980 ainsi que dans le mode de gestion de l'ancien régime (voir Akindès 1996; Allen

1992; Banégas 1995; 1997; Vittin 1990; 1991; 1992). D'ailleurs, selon Decalo, toutes les crises politiques dans le pays ont eu une dimension économique étant donné que les frustrations économiques et politiques ont été inextricablement liées dans ce pays paupérisé (1997, 46).

Dès son indépendance, le Bénin a été confronté à de nombreuses difficultés. Il a été notamment affligé d'une instabilité politique chronique marquée par la succession de coups d'État. La stabilité a toutefois semblé s'installer à partir de 1972, suite à la prise du pouvoir par le Général Mathieu Kérékou. Ce dernier est resté à la tête de l'État pendant dix-sept ans en instaurant un régime marxiste-léniniste. Favorisées par la nationalisation des entreprises, par la multiplication des postes à responsabilités dans la fonction publique et par la centralisation des procédures de nomination, ce sont la cooptation des opposants et la redistribution des prébendes qui ont assuré la stabilité du régime jusque dans les années 1980 (Banégas 1997, 33-34). Combinés à une répression politique et un étroit contrôle social,³ ces mécanismes de la « politique du ventre »⁴ prévenaient toute opposition ou expression alternative (Banégas 1995, 26). Cependant, une gestion incompétente et corrompue, de mauvais investissements et de lourds emprunts ont fait que la majorité des entreprises publiques (on en comptait 125 en 1979) ne généraient aucun profit (Allen 1992, 5). Par ailleurs, l'embauche automatique des diplômés dans la fonction publique a fait quadrupler les effectifs de celle-ci en une dizaine d'années les faisant passer d'environ 12 000 fonctionnaires à 49 000 dans les années 1980 (Banégas 1997, 33). Ce mode de gestion des affaires de l'État caractérisé par le clientélisme deviendra la cause principale de la crise politique qui a frappé le pays à la fin des années 1980.

Dès 1979, le Bénin rencontrait tous les problèmes des régimes précédents : déficits budgétaires et de la balance de paiements, chute des exportations, gaspillage et

³ Toutes les associations autonomes syndicales, intellectuelles et universitaires ont été interdites pour être remplacées par des méga-entités couvrant toutes les sphères de la société et liées à l'idéologie du régime. Le contrôle s'effectuait par une armée et des services de renseignements omniprésents qui usaient de terreur, d'extorsion et de torture. Évidemment, le régime avait le monopole des médias.

corruption ainsi qu'une fonction publique inefficace et en constante expansion. Quelques problèmes, telle que l'augmentation de la dette de 600 %, étaient nouveaux, mais ont essentiellement servi à aggraver la fuite des capitaux (Allen 1992, 5). Dès 1980, confronté à la chute libre de son économie, le gouvernement a commencé à remplacer sa philosophie socialiste par une approche plus pragmatique par rapport aux besoins économiques du pays en encourageant, par exemple, les investissements privés occidentaux. Quelques réformes ont alors été introduites afin de « civiliser » le régime, de rétablir les relations avec l'Occident et de renverser la sur-étatisation de l'économie⁵ (Vittin 1991, 96).

Malgré les réformes partielles qu'il a mises en place, la mauvaise gestion antérieure et la crise économique mondiale des années 1980 n'ont pas permis au régime de Kérékou de retrouver sa capacité de reproduction. En 1984, le gouvernement a tenté d'obtenir un emprunt d'ajustement structurel en assurant que le régime accordait alors plus d'importance au secteur privé et à l'investissement étranger. Toutefois, peu d'argent nouveau a coulé vers le Bénin que ce soit avant ou après le régime révolutionnaire de Kérékou. De la même façon, très peu d'investissements entrent dans le pays aujourd'hui, pour la simple raison que l'économie béninoise détient très peu d'attraits pour les entrepreneurs privés n'ayant ni ressources exploitables ni produits agricoles de valeur. Elle possède seulement une infrastructure rudimentaire et une petite population qui ne constitue pas un marché intéressant pour le développement d'un secteur manufacturier (Decalo 1997, 50).

En 1988-89, le Bénin s'est retrouvé dans un état de faillite bancaire et de banqueroute totale. Les trois banques du pays étaient en situation d'illiquidité, la Banque commerciale du Bénin ayant perdu quarante-trois fois son capital. La crise des

⁴ Élaboré par Bayart (1989), le concept de la « politique du ventre » fait référence à « la tendance à l'enrichissement ou plutôt à l'accumulation primitive par tous les moyens » (cité par Médard 1991, 329).

⁵ L'état n'a soutiré que très peu de profits des entreprises publiques. Elles ont plutôt été des foyers de corruption, de mauvaise gestion et du manque d'obligation de rendre compte ainsi qu'un terrain fertile pour les fonctionnaires prédateurs, les bureaucrates et les officiers militaires. Afin de garder les entreprises à flot, le Bénin a dû procéder à l'épuisement annuel de ses ressources et contracter des emprunts à grande échelle à l'étranger ajoutant encore davantage à sa dette nationale déjà hors de contrôle (Decalo 1997, 48- 49)

finances publiques, déjà sensibles depuis 1983, a atteint son point culminant fin 1988-début 1989 avec l'accumulation des dettes intérieure et extérieure et la cessation de paiement du Trésor public (Banégas 1997, 35).

L'incapacité à se sortir de la crise financière est apparue comme un des éléments déterminants de l'effondrement du régime suivant deux effets cumulatifs, l'un interne au régime de Kérékou et l'autre externe. Sur le plan interne, à partir du milieu des années 1980, la raréfaction des ressources a provoqué une incapacité du régime à réguler à sa guise le recrutement politique et a paralysé le système d'assimilation des nouvelles élites menaçantes. Celles-ci ont rapidement manifesté leurs frustrations de ne pas participer au partage du « gâteau national » (Banégas 1995, 26; 1997, 34). Le système clientéliste n'avait plus les moyens d'assurer sa stabilité et était sérieusement affaibli, voire sur le point d'imploser. Cependant, l'affaiblissement de la logique interne du régime ne suffit pas à expliquer la transition démocratique. Malgré la présence de quelques partisans de la démocratie,⁶ une grande majorité de l'opposition interne réclamait plutôt le redressement et la continuation du modèle clientéliste. Ainsi, c'est auprès des forces externes qu'il faut chercher l'explication complémentaire à la démocratisation.

Sur le plan externe, donc, à la fin de l'année 1988, la fonction publique avait accumulé plusieurs mois d'arriérés de salaire qui ont atteint jusqu'à 8 mois au cours de l'année 1989. Les étudiants ne recevaient plus leurs bourses et allocations et les retraits bancaires ont été contrôlés puis gelés. Dans un tel contexte, alimenté par divers scandales rapportant des affaires de corruption, les protestations n'ont pas tardé à se déclarer. Un vaste mouvement de revendications s'est organisé à partir du début janvier. Les employés de la fonction publique ont ouvert le bal. Les étudiants, puis les enseignants, les ont rejoints pour réclamer le paiement des salaires et des bourses.

Kérékou a tenté vainement de désamorcer le mécontentement populaire en déployant d'abord des troupes avec l'autorisation d'ouvrir le feu sur les manifestants

⁶ Parmi ceux-ci, il y avait Robert Dossou, un universitaire réformiste, qui s'est expressément positionné en faveur du multipartisme. Son appel à la « démonopolisation de la vie politique » a

puis en payant les salaires au compte-gouttes. Il est parvenu un moment à maintenir sous perfusion l'économie du pays grâce aux aides exceptionnelles françaises et aux flux financiers injectés par les bailleurs de fonds (Banque mondiale, Fonds monétaire international et Communauté économique européenne notamment) (Vittin 1990, 138). La mobilisation s'est néanmoins étendue peu à peu à l'ensemble du territoire (grèves des lycées et collèges du Mono et de la région d'Abomey) et à l'ensemble des secteurs sociaux paralysant plusieurs services et ministères.

Les manifestants étaient particulièrement animés par les révélations de corruption au sein du gouvernement et dans le secteur bancaire ainsi que par le scandale entourant le contrat d'enfouissement de produits toxiques⁷ (Englebert 1991, 236). Par cette prise de conscience de la monopolisation d'une grande partie du revenu national par des amis du régime et des militaires, on s'attaquait progressivement à la légitimité du régime qui avait mené le pays à la banqueroute nationale (Decalo 1997, 51). Les couches urbaines qui étaient particulièrement touchées par la paupérisation réclamaient le rapatriement des fonds placés à l'étranger, la vérification des biens des dignitaires et la moralisation de la vie publique. Les accusations de corruption ont donc contribué à transformer les revendications initialement à caractère matériel en revendications politiques tout en fournissant une cause commune favorable à l'articulation d'une véritable action collective (Banégas 1995, 26; 1997, 25). Allen a bien résumé la situation : « En échouant à payer les salaires, le régime a signé son avis de mort qu'il avait lui-même préparé par sa propre corruption » (1992, 7).

Au même moment, les pressions internationales se faisaient de plus en plus sentir. En effet, le changement d'attitude de la part des bailleurs de fonds internationaux face aux régimes autoritaires et corrompus a contribué à épuiser davantage les sources d'approvisionnement et de soutien du régime. Le Fonds

momentanément cristallisé le débat et contribué à imposer le multipartisme comme « point focal » des interprétations (Banégas 1997, 58).

7

En 1988, le régime avait tellement besoin de fonds qu'il a signé un contrat avec une compagnie étrangère pour l'enfouissement de 2 millions de tonnes par année de produits chimiques toxiques et de déchets radioactifs. Il désirait tant obtenir ce contrat qu'il a accepté des primes qui représentaient une fraction de ce que la Guinée-Bissau avait obtenu (Decalo 1997, 50). Cette affaire a créé un véritable scandale qui a éventuellement fait échouer le projet.

monétaire international, la Banque mondiale et la France ont encouragé, à leurs manières, des réformes plus ou moins profondes en échange de contributions financières.

Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ont accordé en juin 1989 un rééchelonnement de la dette béninoise. Les conditions étaient toutefois fort contraignantes : démantèlement du secteur public, coupures dans la fonction publique, freins dans les dépenses sociales dont l'éducation et enquêtes (menées par la Banque) sur les malversations et les détournements de fonds (Banégas 1997, 28). Les effets douloureux attendus de ces mesures n'ont évidemment pas permis l'apaisement souhaité puisqu'elles allaient dans le sens du démantèlement du compromis néopatrimonial.⁸ Mais largement délégitimé auprès des institutions financières internationales et de la France par les accusations de corruption et face à l'ampleur de la crise, Kérékou était contraint d'accepter ces ingérences et les conditions imposées (Banégas 1997, 28). Sans réclamer ouvertement le multipartisme, les bailleurs de fonds internationaux se sont positionnés tout de même en faveur d'une moralisation de la fonction publique et de la bonne gouvernance.

Pour sa part, la France souhaitait d'abord régulariser la situation du pays afin de recouvrer la stabilité politique et d'éviter une guerre civile. À coup de différents envois d'argent, notamment pour aider à payer les arriérés de salaires, la France a recommandé à Kérékou de procéder à une recomposition des alliances au profit de certains membres de la société civile et à la mise en œuvre d'un programme de restructuration économique (Banégas 1997, 30). Elle n'a pas discuté clairement de la démocratie ou du multipartisme, mais a permis l'ouverture de la fenêtre d'opportunité politique que les opposants attendaient et qu'ils ont su saisir.

Toujours insatisfaits des réformes annoncées par le chef de l'État et inquiétés par les négociations menées avec les bailleurs de fonds, les opposants ont poursuivi leurs

⁸ Développée par Médard (1991) et faisant référence à l'idéal-type webérien de la légitimité patrimoniale, la notion de néopatrimonialisme fait ressortir le caractère hybride d'un État qui se veut moderne et légal-rationnel tout en conservant une logique profondément sultanique « selon un modèle de gestion traditionnel qui fait que le chef, au centre de tout, gère le patrimoine public comme s'il était sa propriété personnelle » (Gazibo 1998, 49).

mouvements de grèves au cours de l'automne 1989. La première semaine de décembre a été particulièrement marquée par une recrudescence des mobilisations. C'est donc dans un état de faillite totale, près de l'implosion interne, paralysé par les grèves de la fonction publique et l'agitation populaire que le régime de Kérékou acculé au pied du mur a procédé progressivement à une double ouverture économique et politique. Comme ultime tentative de préservation de son pouvoir, il a annoncé, le 7 décembre 1989, l'abandon du marxisme-léninisme et du monopartisme ainsi que l'organisation d'une conférence nationale de réconciliation réunissant toutes les forces vives du pays (Raynal 1991, 6) représentant toutes les catégories socioprofessionnelles et confessionnelles ainsi que toutes les sensibilités politiques (Vittin 1990, 139). Bien que la démocratie était mentionnée dans le communiqué final annonçant la tenue d'une conférence nationale, la transition démocratique n'était toutefois pas acquise à ce stade. Plusieurs observateurs jugeaient que dans l'esprit des instances dirigeantes, la conférence nationale ne devait être qu'un subterfuge pour calmer les dissidents en leur offrant une plate-forme officielle d'expression de leurs frustrations et pour définir « un nouveau programme économique » ainsi qu'« un nouveau contrat social, au prix de quelques réformes politiques et d'un changement d'alliances » (Adamon 1995a, 91). On ne croyait pas à une véritable remise en question du pouvoir. C'était bien mal juger la détermination des opposants du régime et des tenants de la démocratie. D'ailleurs, le climat politique est demeuré extrêmement tendu jusqu'à l'ouverture de la conférence : les forces d'opposition, plus que jamais mobilisées, durcissaient le ton; les grèves continuaient et s'étendaient de nouveau à l'ensemble des secteurs; les forces armées s'engageaient plus directement dans le débat politique et étalaient leurs divisions; le parti communiste alors clandestin, refusant la Conférence nationale, appelait à l'insurrection armée (Adamon 1995a, 89-90).

Dès l'ouverture de la conférence, le 19 février 1990, on a réclamé avec force sa souveraineté par rapport à la constitution et au régime en place. Le pays étant complètement en faillite, la Banque mondiale et le projecteur médiatique mondial observant attentivement le déroulement de la conférence, l'armée étant divisée et Kérékou ne pouvant provoquer davantage la population sans risquer une guerre civile, il n'avait pas d'autre choix que d'accepter la souveraineté de la conférence (Decalo

1997, 55) et de consentir à l'application des décisions prises. Celles-ci portaient essentiellement sur l'instauration d'un régime démocratique et d'une nouvelle politique économique basée sur le libéralisme. Le programme d'ajustement structurel a alors été déclaré incontournable (Adamon 1995a, 70-71). En dix jours seulement, la conférence a réussi à redessiner le régime politique du pays et à remplacer toutes les institutions issues de la Révolution. On a parlé d'un coup d'État civil.

Au terme de la Conférence, un gouvernement de transition a été formé. Nicéphore Soglo, ancien administrateur de la Banque mondiale (1979-1986), a été nommé premier ministre. L'Assemblée nationale révolutionnaire a été remplacée par le Haut Conseil de la République. Kérékou a conservé son titre de président pour la période de transition, mais a été dépourvu de la presque totalité de ses pouvoirs au profit du premier ministre, véritable chef de la transition. Le gouvernement de transition était chargé de rédiger et de faire adopter par référendum la nouvelle constitution (prévu pour juillet 1990, mais reporté en décembre 1990) et d'organiser des élections législatives et présidentielles un an plus tard. Les premières élections législatives se sont tenues le 17 février 1991 et les premières élections présidentielles ont eu lieu les 10 et 24 mars 1991. À l'issue du scrutin, le chef de la transition, Nicéphore Soglo, a été proclamé président avec 67,4 % des voix contre l'ancien dictateur (Marimbu 2000, 92).

Il apparaît donc clair que la démocratie est survenue au Bénin comme une solution à la profonde crise multidimensionnelle qui paralysait le pays depuis janvier 1989, mais qui prenait racine dans plus de 30 ans de mauvaise gestion et de personnalisation du pouvoir. La faillite financière, la mise à jour de la corruption et le tarissement des circuits de redistribution clientéliste semblent avoir, d'une part, précipité l'épuisement du compromis de la politique du ventre ainsi que le blocage des mécanismes de régulation et, d'autre part, nourri à la fois la contestation interne et la mobilisation sociale (Banégas 1997, 38).

En définitive, le contexte économique et politique dans lequel a émergé la démocratie béninoise a fait naître des attentes considérables au sein des secteurs sociaux. La démocratie était en effet perçue comme une solution à la crise économique

et à la dégradation de leurs conditions de vie (Gazibo 1998, 58-9). Le poids de cette perception erronée de la démocratie pèse alors sur son processus de consolidation. Huntington dirait sûrement que celui-ci sera long et laborieux puisque : « democracies become consolidated when people learn that democracy is a solution to the problem of tyranny, but not necessarily to anything else » (1991, 262-3). Confrontée à un gouvernement paralysé par une économie détruite et par ses engagements avec les institutions financières internationales, la population aura du mal à voir ses attentes être assouvies. Par ailleurs, outre le déficit de réceptivité de la part du gouvernement, cette situation encouragera l'isolement du pouvoir exécutif par rapport aux autres branches du gouvernement et par rapport à ses citoyens.

Afin de construire notre analyse, il s'agit, dans un premier temps, d'en jeter les bases théoriques. Le premier chapitre est consacré à la définition du concept de la consolidation démocratique, à une présentation du débat portant sur la simultanéité entre la libéralisation économique et la démocratisation et à l'élaboration du modèle d'analyse qui met l'accent sur le concept de la représentation comme critère de la consolidation démocratique. Le second chapitre porte sur la description de notre variable indépendante soit les programmes d'ajustement structurel adoptés par le Bénin en faisant ressortir l'état de dépendance dans lequel ils placent le régime. Les chapitres trois et quatre présentent la démonstration de nos hypothèses portant sur l'effet des programmes sur la représentation du régime. Suivant notre modèle d'analyse, le concept de représentation est scindé en deux dimensions qui occupent chacune un chapitre. Ainsi, le chapitre trois est consacré à la représentation horizontale et le chapitre quatre, à la représentation verticale.

Chapitre 1 - Le cadre d'analyse

Dans ce chapitre, nous présentons la question de départ, la problématique, le modèle d'analyse et la méthode. Il s'agit de définir les concepts de démocratie et de consolidation démocratique, de présenter le débat portant sur le rapport entre les réformes économiques néolibérales et la démocratisation, et de délimiter les frontières de notre travail d'observation qui se concentre sur la représentation comme critère de la consolidation démocratique.

1. La question de recherche

Notre recherche s'inscrit dans le champ d'étude plus général qui s'interroge sur la relation entre le développement et la démocratie. Plus particulièrement, notre travail se penche sur les caractéristiques et les implications de la double réforme économique et politique dans les pays en voie de développement sous ajustement structurel. De manière plus précise, ce mémoire cherche à répondre à la question suivante : Les programmes d'ajustement structurel prescrits par les institutions financières internationales ont-ils un effet sur la consolidation des nouvelles démocraties ? Afin d'aborder cette vaste question nous avons choisi de limiter notre étude à un système politique et à un aspect précis de la consolidation démocratique. Notre question de recherche se présente donc ainsi : Les programmes d'ajustement structurel prescrits par les institutions financières internationales affectent-ils la représentation du régime démocratique béninois et, par conséquent, hypothèquent-ils sa consolidation ? Les éléments de cette question font l'objet de discussions dans les sections suivantes.

2. La problématique

Notre problématique se compose du choix de l'approche de l'étude de la consolidation démocratique et d'une revue des débats portant sur la simultanéité des transitions politique et économique.

2.1. *Le choix de l'approche*

Avant de présenter les différentes approches de notre objet de recherche, soit la consolidation démocratique, il est nécessaire de définir, dans un premier temps, la démocratie et la consolidation démocratique.

a. La définition de la démocratie

Bien que la démocratie soit l'un des sujets les plus étudiés en science politique, il n'existe pas de consensus sur la définition du concept. Celle-ci varie selon les auteurs, les sujets de recherche, les questions posées et la méthodologie employée de sorte que les résultats sur les liens de causalité sont tout aussi variables (Collier et Levitsky 1997, 432). De façon générale, en politique comparée, la définition la plus acceptée et utilisée est celle dite procédurale et minimale qui s'inspire des travaux de Schumpeter et de Dahl. Selon Schumpeter, la démocratie est : « le système institutionnel aboutissant à des décisions politiques dans lequel des individus acquièrent le pouvoir de statuer sur ces décisions à l'issue d'une lutte concurrentielle portant sur les votes du peuple » (1972, 355). Cette définition s'applique essentiellement à la démocratie moderne qui s'éloigne maintenant de ses origines grecques du peuple gouvernant. Se basant sur la définition plutôt abstraite de Schumpeter, Dahl a proposé une liste de procédures qui, selon lui, permettent d'affirmer la présence de la démocratie. Sa définition procédurale minimale comporte les éléments institutionnels suivants : des élections compétitives à suffrage universel en l'absence de fraude massive, combinées à la garantie effective de libertés civiles incluant la liberté d'expression, d'assemblée et d'association (voir Huntington 1991, 7-13; Schmitter et Karl 1991, 81). Dahl préfère le concept de polyarchie à celui de démocratie pour identifier ce régime qui est la forme historique actuelle de la démocratie qui, elle, est un idéal (1997, 49, 96 et 111).

Cette définition est minimale « in that [it] deliberately focuses on the smallest possible number of attributes that are still seen as producing a viable standard for democracy » (Collier et Levitsky 1997, 433). L'approche procédurale a permis d'opérationnaliser le concept de démocratie et donc de faciliter son utilisation

empirique. Cependant, elle est souvent sous-estimée et associée à la simple tenue d'élections régulières, justes et libres.⁹ Notamment, les pays donateurs ont tendance à apposer l'étiquette démocratique à tout pays qui a tenu une élection approximativement exempte de fraudes (Huber, Rueschemeyer et Stephens 1997, 323). Il ne peut évidemment pas y avoir de démocratie sans élections. Toutefois, celles-ci ne suffisent pas à elles seules à créer un régime démocratique.¹⁰ Bunce exprime ce problème simplement : « Having the basic forms of democracy does not necessarily mean having the foundations, and the quality of democracy—and perhaps its sustainability—is often short-changed » (2001, 46).

Sans pour autant contester la définition procédurale qui s'avère utile pour de nombreuses études, particulièrement celles qui visent à identifier des liens de causalité entre la démocratie et diverses variables suivant une méthode quantitative, nous estimons qu'elle n'est pas appropriée pour permettre une étude qualitative plus approfondie. En effet, d'après O'Donnell, il existe plusieurs variations parmi les démocraties. « These differences are empirical, but they can also be normatively evaluated, and their likely effect on the survival prospects of each polyarchy may eventually be assessed » (1996, 36). Comme nous proposons une étude approfondie de la nouvelle démocratie béninoise dans le but de dénoter des points possibles de contradictions ou de menaces pour sa consolidation, il nous apparaît propice d'aller quelque peu au-delà de la définition procédurale.

Dans cette optique, il est judicieux de rappeler et d'inclure explicitement dans la définition les fondements de la démocratie qui sont souvent éclipsés par les considérations institutionnelles. D'ailleurs, Dahl, lui-même, jugeait la réceptivité (*responsiveness*) du gouvernement aux préférences de ses citoyens, considérés politiquement égaux, comme une caractéristique clé de la démocratie antérieure à ses critères procéduraux.¹¹ Une telle réceptivité implique que les citoyens doivent avoir la

⁹ Voir à ce sujet une série d'articles sur le thème « Elections Without Democracy » dans le *Journal of Democracy* 13 (avril, 2002) et Schedler (2002).

¹⁰ Voir notamment Przeworski, Stokes et Manin (1999, 5 et chapitre 1) qui s'interrogent sur la garantie de représentation dans les arrangements institutionnels démocratiques actuels.

¹¹ Par sa définition, Schumpeter avait écarté l'idée de la représentation, au sens plus profond que lui donne Diamond, en statuant que la démocratie ne permet en définitive que de choisir les

chance de formuler leurs préférences, de les signifier à leurs concitoyens et au gouvernement par des actions individuelles et collectives, et de les voir prises en compte également par le gouvernement, c'est-à-dire considérées sans discrimination sur leur contenu ou leur source (Dahl 1971, 1-3).

La définition proposée par Schmitter et Karl, qui eux-mêmes s'inspirent de Dahl, permet d'inclure ces considérations. Pour ces auteurs, « modern political democracy is a system of governance in which rulers are held accountable for their actions in the public realm by citizens, acting indirectly through the competition and cooperation of their elected representatives » (1991, 76). Ainsi, l'obligation de rendre compte (*accountability*) et le caractère représentatif¹² se retrouvent au centre de la définition qui ne suppose pas que la simple présence de normes institutionnelles les garantira. En effet, il a été soulevé que sans ces attributs, la porte est ouverte, par exemples, aux démocraties délégatives (*delegative democracies*) décrites par O'Donnell (1994)¹³ ou

hommes politiques qui gouverneront (1972, 375). Nombre d'auteurs sont depuis revenus aux conceptions classiques de la démocratie. C'est le cas de Rueschemeyer, Stephens et Stephens qui optent pour une définition de la démocratie qui inclut la responsabilité de l'appareil d'État devant le parlement, mécanisme essentiel pour assurer « the rule of the people » (1992, 43-4). En opposition directe avec la définition de Schumpeter, Diamond introduit, dans sa définition de la démocratie, l'obligation de rendre compte à la population et la présence de mécanismes qui rendent le gouvernement réceptif à ses passions, ses préférences et ses intérêts (1999, 219).

¹² Il est important de définir ici les termes représentation, obligation de rendre compte et réceptivité. En effet, ils sont souvent utilisés pour désigner plus ou moins le même concept. Toutefois, Przeworski, Stokes et Manin les considèrent distinctement. Un gouvernement est représentatif s'il adopte des politiques publiques dans l'intérêt collectif de ses citoyens. La représentation est donc une relation entre les intérêts des électeurs ou des citoyens et les résultats, soit les actions des gouvernements. Dans cette relation, il existe différents types d'interaction. La réceptivité fait référence à la relation entre les signaux ou les mandats provenant de la population (par les élections, les sondages ou d'autres formes d'expression politique) et les politiques publiques mises en place. L'obligation de rendre compte est le prolongement de cette première relation puisqu'elle concerne les sanctions (essentiellement à travers les élections) appliquées par les citoyens en réponse aux résultats obtenus de ces politiques publiques (1999, 8). Cette définition représente la relation idéale, toutefois dans la réalité, l'asymétrie informationnelle entre le gouvernement et ses citoyens fait en sorte que ces derniers ne sont pas toujours en mesure de juger (et donc d'agir) en toute connaissance de cause. Par ailleurs, un gouvernement qui ne serait que réceptif (c'est-à-dire qui ne répondrait qu'aux demandes exprimées directement ou indirectement par ses citoyens) sans tenir compte des informations qu'il possède, mais que les citoyens ignorent, ne serait pas davantage représentatif puisqu'il risquerait d'adopter des politiques publiques qui en définitive ne seraient pas dans le meilleur intérêt de la population (voir la discussion des auteurs aux pages 10-16).

¹³ Dans ces démocraties, le vainqueur des élections présidentielles considère qu'il est en droit de gouverner comme bon lui semble, subissant les seules contraintes de certaines relations de pouvoir existantes et d'un mandat limité par la constitution (O'Donnell 1994, 59).

aux régimes au sein desquels le gouvernement élu est largement sous le contrôle d'acteurs non-élus telle que l'armée (ex. Chili) (Linz et Stepan 1996, 210 cité par Diamond 1997, xix). C'est pourquoi Schmitter et Karl ont ajouté deux attributs à la liste de Dahl. Le premier énonce justement que les dirigeants élus ne doivent pas être soumis au pouvoir d'acteurs non-élus. Le deuxième veut que le régime soit autonome, c'est-à-dire qu'il soit en mesure d'agir indépendamment de contraintes imposées par d'autres systèmes politiques qui lui seraient supérieurs. Selon ces auteurs, Dahl et d'autres chercheurs contemporains de la démocratie ont probablement pris cette condition pour acquise étant donné qu'ils font référence à l'existence préalable d'un État-nation souverain. Toutefois, avec le développement de blocs, d'alliances, de sphères d'influence et d'une variété d'arrangements « néo-coloniaux », la question de l'autonomie devient essentielle. Un système peut-il être réellement démocratique si ses dirigeants élus sont incapables de prendre des décisions définitives sans l'approbation d'acteurs situés à l'extérieur de leur territoire ? Pour Schmitter et Karl, les conséquences peuvent être importantes même si ces acteurs sont eux-mêmes constitués démocratiquement ou si les élus nationaux sont relativement libres d'altérer ou même de rompre l'arrangement avec eux. Toutefois, si aucune de ces deux conditions n'est présente, le problème devient critique (1991, 81-82). Cette dernière condition est particulièrement pertinente dans le cas des pays qui, comme le Bénin, dépendent largement des institutions financières internationales pour assurer leur survie économique.

b. La définition de la consolidation démocratique

La consolidation est la dernière étape du processus de démocratisation. Elle est précédée par la transition qui est initiée par une libéralisation du régime. Celle-ci est causée en général par une perte de contrôle du régime autoritaire provenant de la montée de l'opposition interne ou externe, de l'épuisement des ressources permettant la répression ou l'incorporation de celle-ci et de la nécessité de modifier les fondements du régime afin d'éviter le chaos ou la perte du pouvoir. Le régime peut alors resserrer son emprise autoritaire, entreprendre quelques réformes à caractère plus ou moins démocratique afin de calmer l'opposition ou procéder à une véritable ouverture

politique. L'une de ces deux dernières options constitue ce qu'on appelle la libéralisation qui consiste en une situation de relâchement des restrictions et d'expansion des droits individuels et sociaux au sein même d'un régime autoritaire (Bratton et van de Walle 1997, 159). Toutefois, le processus n'étant pas linéaire, ce premier pas vers un régime politique populaire ne garantit en aucun cas l'installation de la démocratie. La libéralisation doit mener à la période de transition au cours de laquelle les normes et les règles du régime démocratique sont élaborées et mises en place. Cette période est généralement d'une extrême instabilité alors que des éléments et des institutions de l'ancien régime autoritaire coexistent avec ceux du nouveau régime plus démocratique. Elle prend fin lorsqu'il y a tenue des premières élections libres et justes ou lorsqu'il y a retour à un gouvernement autoritaire.¹⁴

Après ces élections, le régime démocratique entre dans sa phase de consolidation. Alors que la transition vers la démocratie est un processus de changement rapide clairement anti-autoritaire, la consolidation d'un régime démocratique est un processus beaucoup plus long et complexe (Beetham 1994, 159-160). En effet, les nouvelles démocraties peuvent ne pas s'approfondir et ressembler à ce que O'Donnell et Schmitter appellent *dictablanda* ou *democradura*¹⁵ (1986, 9; O'Donnell 1994, 56). Ainsi, il ne faut pas confondre le simple maintien d'un régime démocratique avec l'évolution de la qualité des performances démocratiques du régime (Shin 1994, 144; Mainwaring 1995, 121). C'est pourquoi cette étape est probablement la plus complexe à définir. Il n'est donc pas étonnant qu'il n'existe pas de consensus sur la manière de déterminer si un régime est consolidé ou non, même si les deux aspects les plus couramment retenus sont l'institutionnalisation et la légitimation (Bratton et van de Walle 1997, 236).

Huntington a proposé le « *two-turnover test* » qui survient lorsque, à deux reprises, les perdants d'une élection remettent le pouvoir de façon pacifique dans les

¹⁴ Voir Przeworski (1991, 61-63) au sujet des différentes issues possibles suite à la libéralisation; Bratton et van de Walle (1997, 116-122) pour la diversité des trajectoires de transition.

¹⁵ *Dictablanda* fait référence à un régime libéralisé, mais qui demeure fondamentalement autoritaire. *Democradura* renvoie à un régime démocratique, mais qui comporte toujours certaines limites.

mains des vainqueurs (1991, 267). Bien que cette méthode soit des plus opérationnalisables, elle risque de cantonner des régimes parmi les non-consolidés alors qu'ils respectent un minimum de standards démocratiques même s'ils ne connaissent pas de transfert de pouvoir avant un nombre important d'années puisque l'électorat reporte toujours le même parti au pouvoir (c'est le cas du Botswana, par exemple). C'est pourquoi certains auteurs préfèrent parler en termes d'années. On pourrait dire, par exemple, qu'après vingt ans, au cours desquels des élections compétitives ont eu lieu régulièrement, une démocratie est consolidée. Ce critère pose aussi une difficulté puisque dans le cas où il n'y aurait pas d'alternance, il devient de plus en plus ardu de distinguer le parti au pouvoir des appareils d'État et des intérêts économiques (Beetham 1994, 160). Par ailleurs, la simple tenue régulière d'élections n'assure en rien l'existence d'un choix véritable pour les électeurs ou le respect des droits et libertés de la personne. S'éloignant de ces conceptions quantitatives, Beetham soutient que la meilleure façon de conclure en la consolidation d'une démocratie est lorsqu'il existe de bonnes raisons de croire qu'elle est en mesure de résister aux pressions et aux chocs sans abandonner le processus électoral ou la liberté politique. Ceci nécessite, en outre, une profonde institutionnalisation qui va au-delà du simple processus électoral (1994, 161) pour atteindre une situation dans laquelle les comportements des acteurs sont totalement encadrés par les dispositifs institutionnels démocratiques (O'Donnell 1994, 56). À ce sujet, la contribution de Przeworski est des plus intéressantes, voire originales. Pour lui, c'est l'institutionnalisation de l'incertitude quant aux résultats des conflits politiques qui est la clé de la démocratie (1991, 12-14). Celle-ci est consolidée lorsqu'elle se renforce d'elle-même, lorsque toutes les forces politiques principales jugent que la meilleure option est de continuer à soumettre leurs intérêts et leurs valeurs au jeu incertain des institutions démocratiques (Przeworski 1991, 26). Ainsi, la consolidation démocratique pourrait se résumer, à l'instar de Bratton et van de Walle, comme « a long-term process of legitimation and institutionnalisation » (1997, 236). Avec le temps, les institutions se renforcent et obtiennent une crédibilité politique. Elles permettent aussi de systématiser les procédures qui gagnent alors l'appui populaire. Entre temps, sans le soutien des acteurs politiques, elles ne peuvent assurer le maintien du régime. Ainsi, « new democracies

(...) need legitimacy in order to build institutions, and institutions in order to establish legitimacy » (Schmitter 1994, 68).

Certains auteurs insistent même davantage sur l'importance de la légitimation. C'est le cas de Diamond pour qui la consolidation démocratique est un processus au terme duquel une légitimation générale et profonde est atteinte au sein des élites, des organisations et de la population qui sont alors convaincues que la démocratie est le régime le plus approprié pour leur société. La légitimité est de l'ordre de l'intériorisation. Elle est accordée lorsque les citoyens valorisent les institutions démocratiques pour elles-mêmes. Easton parle alors de soutien diffus (Easton 1974; 1975; 1976 cité par Dobry 1992, 262-264). Cette robuste légitimité implique un engagement normatif et comportemental partagé envers les règles et les pratiques spécifiques au système constitutionnel du pays (1999, 65-66). Bien que chaque nouvelle démocratie soit unique quant à la profondeur et à la nature des défis qu'elle doit affronter pour se consolider, Diamond soutient qu'il existe trois éléments communs sur lesquels elle doit travailler pour obtenir sa légitimité : l'approfondissement démocratique, le renforcement des institutions politiques et la performance du régime. La première dimension permet de rendre les structures formelles de la démocratie plus libérales, obligées de rendre compte, représentatives et accessibles. Le renforcement des institutions consiste à rendre les règles et les procédures de l'action et de la compétition politiques plus cohérentes, complexes, autonomes et adaptables (Huntington 1968, 12-26). Il est ainsi évident que le renforcement des institutions permet aussi l'approfondissement. La dernière dimension consiste à produire, à travers une succession de gouvernements, suffisamment de résultats positifs pour construire une légitimité politique générale. La croissance économique et la redistribution ne sont pas les seuls postes de satisfaction possibles. Les performances politiques (l'obligation de rendre compte, la transparence et l'absence de corruption) des institutions et des acteurs politiques sont également prises en compte. Ainsi, le renforcement des institutions et l'approfondissement peuvent aussi favoriser la perception que les citoyens se font de l'efficacité de leur régime (Diamond 1999, 74-76). C'est à partir de ces dimensions que nous aborderons l'analyse de la consolidation démocratique au Bénin. Étant une extension de la définition proposée par

Bratton et van de Walle, cette conception permet d'aller au-delà des simples considérations procédurales et d'apparences pour observer en profondeur les dynamiques du nouveau régime démocratique. Par ailleurs, comme nous l'énonçons dans l'élaboration de notre modèle d'analyse (*cf. infra*, 32-33), cette approche fournit le cadre de départ pour l'étude de la représentativité du régime, point focal de notre question de recherche.

c. Les approches dans l'étude de la consolidation démocratique

Au même titre que pour l'étude de la transition démocratique, il est maintenant de mise de parler de facteurs facilitants ou obstruants de la consolidation démocratique plutôt que de conditions nécessaires ou préalables (Shin 1994, 151 et 161). En ce qui concerne la consolidation démocratique, la liste des facteurs facilitants et obstruants toujours à l'étude demeure longue. En outre, malgré l'utilisation de variables similaires par les chercheurs, il n'existe que très peu de véritables consensus quant à l'interprétation du lien de causalité établi entre elles et au sens même attribué à ces variables (Bunce 2000, 706). Suivant Beetham,¹⁶ les facteurs peuvent être divisés en 4 catégories : le processus de transition, le système économique, la culture politique et les institutions politiques.

Dans la première catégorie se trouvent le caractère de l'ancien régime autoritaire et le mode même de la transition. La seconde catégorie comprend la relation entre l'économie de marché et la démocratie, le niveau de développement économique et l'agencement de classes. La culture politique fait référence à la religion, à la présence de croyances, attitudes et attentes populaires favorables à la démocratie et à la présence de groupes culturels antagonistes. Enfin, parmi les facteurs qui concernent les institutions politiques, il est question de la supériorité du système parlementaire sur le système présidentiel; du mode de scrutin proportionnel sur les modes majoritaires; des formes de gouvernement décentralisées sur les formes centralisées. L'auteur omet

¹⁶ Étant donné la densité de la littérature sur ce sujet, il serait lourd et inutile de produire ici une liste exhaustive de ces facteurs. Pour plus de détails sur ces facteurs et les critiques qu'ils suscitent, voir Beetham (1994, 157-172). Voir aussi l'analyse de la littérature faite par Bunce (2000, 703-19) et celle faite par Ducatzenzeiler (2001, 191-4).

volontairement, par manque d'espace, les considérations liées à l'environnement international que nous tenons à mentionner. Au même titre que pour la transition, les pressions et les récompenses ainsi qu'un discours favorable à la démocratie et au respect des droits de la personne de la part de la communauté internationale constituent une incitation à la consolidation ou du moins rendent plus difficile le retour à l'autoritarisme (Diamond 1997, xxxiv).

Étant donné que notre question de recherche porte sur l'effet des programmes d'ajustement structurel (PAS) imposés par les institutions financières internationales sur la consolidation démocratique, les facteurs socio-économiques et internationaux retiennent davantage notre attention. En effet, notre analyse consiste à évaluer l'impact politique des pressions internationales reliées aux programmes d'ajustement structurel sur le régime démocratique. Les facteurs socio-économiques sont également présents étant données les conséquences que les politiques d'ajustement ont sur la population alors insatisfaite des performances de son gouvernement qui est alors privé de soutien spécifique et *a fortiori* de soutien diffus (Easton 1974;1975; 1976 cité par Dobry 1992, 262-264).

Par ce choix, nous demeurons consciente de la présence d'autres facteurs ainsi que de la possibilité que ceux-ci puissent avoir une influence positive ou négative, non seulement sur la consolidation démocratique (variable dépendante), mais aussi sur les facteurs socio-économiques et internationaux (dimensions de la variable indépendante). Par ailleurs, nous reconnaissons l'importance du rôle des acteurs qui peuvent également avoir un impact positif ou négatif sur le processus. L'objectif est donc de faire ressortir l'influence de certains facteurs spécifiques sur la consolidation démocratique. Il convient d'abord de présenter le débat entourant le lien entre les réformes économiques et la démocratisation. À la lumière de cette discussion, les facteurs socio-économiques et internationaux font l'objet de précisions dans l'élaboration du modèle d'analyse.

2.2. *Les réformes économiques néolibérales et la démocratisation*

Depuis le début des années 1980, le défi de l'ajustement domine la politique économique à travers le monde en développement. La sévérité de la situation économique des années 1980 a mené à l'émergence d'un consensus parmi les stratèges économiques internationaux sur la façon dont chaque pays doit tenter de répondre aux tendances économiques négatives. Le consensus met l'accent sur des politiques économiques plus pragmatiques visant la libéralisation des échanges et la privatisation des économies nationales avec un rôle limité de l'État (Oxhorn et Ducatenzeiler 1998, 3-4). Fortement recommandées, voire imposées, aux pays endettés par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale en échange de support financier, les mesures réformatrices néolibérales présentent des défis significatifs à la souveraineté, à l'idéologie et aux prérogatives domestiques des élites étatiques (Lewis 1994, 514).

Dans plusieurs pays, la libéralisation économique s'est opérée simultanément avec la démocratisation et le changement de régime. Cette double transition n'est pas sans présenter des difficultés. En effet, les programmes de stabilisation et d'ajustement demandent une capacité administrative importante alors que les conflits de redistribution déclenchés par le changement économique menacent la légitimité et la stabilité des régimes. Les tenants des réformes néolibérales affirment leur compatibilité avec la démocratisation, mais dans la réalité, la nature de la relation entre la libéralisation économique et la démocratisation demeure ambiguë.

a. La définition des réformes économiques néolibérales

À l'origine, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale ont été conçus afin de remplir des objectifs bien distincts. Aux lendemains de la Deuxième Guerre mondiale, tirant leçons de la Grande dépression, le FMI a été créé essentiellement pour aider les gouvernements membres à résoudre à court terme leurs difficultés de balance de paiements (Éthier 2003, 211). Dans les mêmes circonstances, la Banque a été mise sur pied afin de s'attaquer aux problèmes de développement à moyen et long terme (Éthier 2003, 212). Toutefois, depuis la fin des années 1980, la séparation de leurs fonctions n'est plus aussi claire et ils opèrent de façon virtuellement interchangeable dans plusieurs domaines (Biersteker 1990, 483). C'est pourquoi nous

considérons simultanément leurs recommandations et les conditions qui s'y rattachent en les regroupant souvent sous l'appellation « institutions financières internationales » ou IFI.

L'endettement massif des pays en voie de développement occasionné par le recyclage des pétrodollars accumulés suite à la crise pétrolière de 1973 est à l'origine de l'ajustement structurel. Les bailleurs de fonds qui commençaient à craindre le non-remboursement de leurs créances ont assorti leur apport en crédits de mesures visant la rééquilibrage macro-économique et financière des économies nationales (Akindès 1996, 185). L'aide ainsi « conditionnalisée » devait permettre notamment d'ajuster l'économie des débiteurs au contexte économique mondial de plus en plus intégré.

Au cours des années 1980, après l'échec de ces programmes, les IFI ont constaté que la croissance économique en Afrique, mais également dans plusieurs autres pays en voie de développement, avait été entravée non seulement par une mauvaise gestion économique, mais également par une mauvaise gestion politique de la part des pays débiteurs (Biersteker 1990, 483). Le nouveau discours de la Banque arrive à son point culminant en 1989 dans un rapport portant sur l'Afrique. Celui-ci soutient que ce n'est pas seulement quelques mauvais choix de politiques économiques concernant les prix et les investissements publics qui sont en cause, mais plutôt l'absence d'un contexte national général favorable à une croissance menée par le secteur privé. Cette absence est attribuée, pour la plupart de ces pays, à une forme de gestion politique globale inadéquate. Plus particulièrement, on blâme le manque d'obligation de rendre compte des gouvernants et les restrictions concernant la disponibilité de l'information et l'étendue des débats permis (Banque mondiale 1989, 73). Les conditionnalités liées aux prêts des institutions financières internationales ont dès lors été modifiées en conséquence afin de contrebalancer les « obstacles politiques » au redressement économique ainsi qu'à la croissance. Ces conditionnalités se présentent comme :

Un ensemble d'orientations d'inspiration libérale, d'objectifs et de plans d'action d'ordre économique mis en œuvre par les gouvernements à la demande du FMI et de la Banque mondiale pour corriger des déséquilibres financiers et monétaires, internes (budget) et externes (balance de paiements) (Valette 1997, 20).

La contrainte s'exerce par la mise en place d'un agenda de transfert de capitaux sous la forme de prêts à court (FMI) et à long terme (Banque mondiale). Ces prêts sont conditionnels à l'atteinte de certains résultats et surtout à la mise en application d'une série de mesures impliquant des réformes structurelles cherchant à établir ou restaurer les mécanismes du marché. Cette entente fait l'objet d'un contrat entre les pouvoirs publics nationaux et les deux institutions financières internationales.

Les réformes économiques dont il est question sont celles qui se basent sur les principes de l'économie de marché, de la privatisation et du libre-échange selon les prescriptions néolibérales issues du « Consensus de Washington ».¹⁷ Elles poursuivent deux objectifs principaux, soit la solvabilité de l'État et la rationalisation de l'allocation des ressources. Le premier objectif vise la stabilisation macro-économique afin de combattre l'inflation et les déséquilibres budgétaires et consiste à réformer les institutions afin de réduire les dépenses publiques, augmenter les revenus, privatiser les entreprises publiques et réformer les systèmes bancaire et fiscal ainsi que le marché des capitaux. Le deuxième objectif s'attaque à la libéralisation micro-économique par l'organisation de nouveaux marchés, l'encouragement de l'entreprise privée, la déréglementation des prix, l'atténuation des monopoles, la baisse des protections et des subventions, l'expansion des échanges internationaux et la compétitivité de la devise (Przeworski 1991, 136; Bunce 2001, 47). Indépendamment de leurs bénéfices à long terme, de façon générale, ces mesures ont pour effet d'affaiblir la croissance économique à court terme. En effet, la déréglementation des prix a pour conséquence de faire augmenter l'inflation; l'intensification de la compétition provoque une sous-utilisation des capitaux et une augmentation du chômage; la transformation de la structure de l'économie fait temporairement baisser l'efficacité de l'allocation des ressources (Przeworski 1991, 136). Évidemment, ces conséquences sont loin d'être politiquement populaires.

Il n'est pas étonnant alors que les réformes suscitent de nombreux débats entre les économistes et les politologues mais également parmi les économistes. Au-delà du

consensus portant sur la nécessité de la libéralisation des échanges et des prix, les spécialistes sont en désaccord sur cinq points : la rapidité (ou la lenteur) dans l'introduction des réformes; l'ordre séquentiel des réformes; les conséquences sur la structure étatique (retrait de l'État); la pertinence et la façon d'adoucir les effets sur la redistribution afin d'alléger les demandes, de préserver la stabilité politique ainsi que la coalition qui appuie les réformes; la nécessité d'adapter les réformes à chaque situation étant données les conditions institutionnelles particulières à chaque pays (Bunce 2001, 48-49). À travers ces débats, se pose la question de savoir si les réformes économiques et la démocratisation se renforcent ou se nuisent mutuellement. Les transitions économique et politique peuvent-elles être effectuées simultanément ou sont-elles irréconciliables ?

b. Les arguments de la compatibilité

Une première série d'arguments issue de la tradition libérale et influencée par des analyses de la période d'après-guerre soutient que la démocratisation et les réformes orientées vers le marché sont tout à fait compatibles, car après tout « all good things go together » (Packenham 1973, 123). Ainsi, comme le socialisme et l'autoritarisme (*bad things*) vont de pair, le capitalisme et la démocratie (*good things*) sont nécessairement associés. La libéralisation de l'économie augmente les probabilités d'être en présence d'un gouvernement démocratique ou du moins, dans des contextes politiquement moins ouverts, encourage les pressions politiques en faveur de la compétition et des libertés civiles (Bunce 2001, 51). Toutefois, contrairement à cette idée de corrélation issue d'une croyance dans l'affinité entre ces deux processus, d'autres auteurs soutiennent que le libéralisme est compatible avec différents régimes politiques qui incluent différents niveaux de compétition politique et de participation des citoyens (Oxhorn et Ducatzenzeiler 1998, 7).

Une deuxième série de propositions défend l'idée que les réformes économiques sont cruciales dans le maintien de la crédibilité des nouveaux gouvernements

¹⁷ Par cette formule, Williamson fait référence non seulement à la ville de résidence du FMI et de la Banque mondiale, mais également à l'importance qu'a eue l'influence du gouvernement américain dans l'adoption de cette nouvelle doctrine (Williamson 1990, 1 et 7).

démocratiques. À moyen et long termes, les réformes économiques sont vitales pour la consolidation de la démocratie parce qu'elles fournissent des conditions nécessaires, quoique pas suffisantes, pour une croissance plus dynamique et durable. Elles devraient permettre de répartir le contrôle des ressources économiques et par conséquent le pouvoir politique à travers la société (Nelson 1994, 56). Przeworski soutient la même idée, mais met en garde contre les effets déstabilisateurs à court terme de l'introduction des réformes économiques (1991, 189). Ainsi, ces auteurs s'entendent sur la nécessité d'une reprise ou de la croissance économique pour la légitimation du nouveau régime, mais ne s'entendent pas sur la pertinence d'y parvenir par les réformes économiques et la façon de faire des PAS.

Toutefois, certains chercheurs présentent des arguments qui viennent remettre en question cette relation, présumée par nombre d'auteurs, entre une mauvaise performance économique (qui serait causée ici par les réformes économiques) et l'instabilité politique. Par exemple, selon Greskovits (1998), l'existence du droit de voter dans des élections compétitives peut servir de mécanisme de décharge des frustrations et par conséquent de stabilisation de la démocratie (cité par Bunce 2001, 53). Par ailleurs, les préoccupations économiques n'apparaîtraient pas de façon aussi importante que certains le croiraient dans la formation de l'opinion des électeurs (Colton 1996; Powers et Cox 1997 cités par Bunce 2001, 53). De plus, il ne faut pas confondre l'instabilité politique avec l'alternance fréquente des gouvernements qui est en fait une mesure de la consolidation démocratique (Bunce 2001, 53-54). Enfin, Bunce a démontré que dans les pays post-socialistes ni la démocratisation ni les réformes économiques n'ont été compromises par l'existence de l'autre. Au contraire, une corrélation entre le niveau de capitalisme et celui de démocratisation démontre la faisabilité de la poursuite simultanée des deux objectifs. Selon l'auteur, ce résultat proviendrait essentiellement de l'important consensus, ancré dans le nationalisme, qui a émergé dans l'esprit de la population, de l'opposition et des élites quant au désir d'abandonner le socialisme (Bunce 2000, 719). Cependant, cette corrélation positive n'existerait pas aussi clairement en Amérique latine où la relation entre les deux phénomènes est plutôt négligeable (Bunce 2001, 54). C'est donc dire que le contexte régional dans lequel les deux processus sont enclenchés a une influence sur les

résultats. L'effet régional favorable à la double transition n'est toutefois pas déterminé par un aspect géographique, mais plutôt par des facteurs intervenants. Bunce en identifie trois : « whether democratically elected governments have sizeable mandates, whether the government is liberal, and whether the policy agenda is committed to deepening democracy and reforming the economy » (Bunce 2001, 59). Ses découvertes ne sont donc pas universelles et laissent la porte ouverte à la possibilité que pour d'autres régions (ou contextes) la simultanéité ne soit pas heureuse.

c. Les arguments de l'incompatibilité

Au cours des dernières années, à la lumière des expériences diverses vécues par les pays en double transition, plusieurs auteurs ont plutôt dénoté des tensions entre les réformes économiques et la démocratisation. La problématique se présente sous deux angles opposés : d'un côté, ceux qui considèrent que la démocratisation freine la mise en place des réformes économiques nécessaires et, de l'autre, ceux qui croient que les réformes économiques nuisent à la démocratisation. Étant donné le sens de notre question de recherche, nous nous intéressons plus longuement à ce deuxième groupe.

Selon le premier groupe, dans les démocraties naissantes, les réformes économiques peuvent être plus difficiles à appliquer étant donné que le pouvoir est déconcentré, que les institutions sont nouvelles et que les politiciens ont peur de la grogne de la population tout en étant limités dans le temps par le terme de leur mandat (Bunce 2000, 718-719). Ainsi, ce que les réformes économiques requièrent semble être exactement ce que les démocraties ne peuvent fournir : c'est-à-dire, d'un côté, une population qui est soit indifférente aux résultats économiques à court terme, soit satisfaite par l'anticipation de bénéfices encore incertains à long terme et, de l'autre, des politiciens protégés des électeurs, consensuels dans leurs idéologies et capables d'adopter des perspectives à long terme (voir Haggard et Kaufman 1992, 332; Bresser Pereira *et al.* 1993, 3 et 8-9). Par conséquent, on suggère soit de procéder aux réformes économiques avant d'entreprendre la libéralisation politique (approche dont le modèle de réussite est le cas du Chili de Pinochet), soit de retarder les réformes économiques

jusqu'à ce que la démocratie soit consolidée (situation vécue avec succès par l'Espagne au tournant de la décennie 80).¹⁸

Le second groupe de chercheurs soutient que la démocratisation est largement affectée par les réformes économiques néolibérales. Deux catégories d'arguments se distinguent : celle qui se concentre sur l'instabilité politique et l'insatisfaction populaire induites par les effets socio-économiques des réformes et celle qui s'attarde sur les conséquences directes du processus de mise en œuvre des réformes sur la nature du régime politique qui en découle. Notons que ces deux catégories correspondent à notre choix des approches de la consolidation démocratique, soit les facteurs socio-économiques et internationaux.

Les études qui suivent les arguments à caractère essentiellement économique se fondent sur deux prémisses : les nouvelles démocraties sont fragiles et les réformes économiques sont coûteuses, surtout à court terme. Ainsi, la démocratisation a créé des attentes qui ne peuvent pas être satisfaites sans une croissance économique soutenue et une certaine redistribution (Kohli 1993, 684). Cet argument s'appuie sur le fait que les réformes économiques ont pour effet de ralentir l'économie à court terme et met l'accent sur les conséquences pour la population et la manifestation de leurs insatisfactions. D'abord, l'instabilité de l'opinion publique jumelée à la faible institutionnalisation des partis politiques font en sorte que les insatisfactions liées à de mauvaises performances économiques ouvrent la porte aux mouvements anti-démocratiques d'extrême gauche ou droite et au populisme (Bunce 2001, 50). Alternativement, les propriétaires et la classe moyenne peuvent craindre les protestations des classes inférieures à un point tel qu'ils utiliseraient leur influence pour accroître la répression de l'État ou pour changer les règles du jeu politique dans le but de les rendre moins démocratiques. Enfin, la crédibilité des gouvernements démocratiques peut être mise en péril par des échecs économiques répétitifs et par

¹⁸ Selon Éthier, cette analyse est pessimiste puisque les pays sont alors confrontés à un choix entre deux conséquences négatives. Dans le premier cas, les réformes sont mises en œuvre malgré les oppositions et causent ainsi préjudice à la démocratisation. Dans le deuxième cas, la poursuite de la légitimité politique à travers des politiques économiques expansionnistes se fait au détriment de la situation économique et financière (Éthier 1997, 3).

l'inégalité économique que l'ouverture soudaine des marchés provoque ou accentue (voir Karl 2000, 155; Przeworski *et al.* 2000, 117-122). Le plus grand danger est que les citoyens ne jugent pas seulement les dirigeants, mais qu'ils concluent que c'est l'ouverture politique qui est en cause. L'autoritarisme pourrait ainsi redevenir populaire (Armijo, Biersteker et Lowenthal 1994, 164). En définitive, les chercheurs du clan de la compatibilité et de l'incompatibilité sont d'accord pour dire que : « A long record of successful economic performance can strengthen general beliefs in the effectiveness and legitimacy of the system as a whole » (Haggard et Kaufman 1992, 348). Toutefois, ils s'opposent sur la façon d'atteindre cet objectif. Les premiers soutiennent la nécessité de la mise en oeuvre rapide des réformes économiques. Les seconds favorisent une approche moins draconienne et plus consensuelle, voire démocratique.

Outre les effets indirects des réformes économiques sur la démocratie par l'entremise de la dégradation des conditions socio-économiques de différentes classes, elles peuvent aussi avoir des effets directs. En effet, si, selon Haggard et Kaufman, les démocraties sont aussi aptes à adopter des réformes économiques que les régimes autoritaires, une question demeure : de quel « type » de démocratie s'agit-il ? (Oxhorn et Ducatenzeiler 1998, 10). Pour Przeworski, il existe une tension déterminante entre le style politique technocratique inhérent aux réformes économiques et le style participatif requis pour maintenir le consensus (1991, 183). Dans ce contexte, la tentation est forte de conserver certaines méthodes autoritaires alors que la population est mal équipée pour les critiquer (O'Donnell 1994, 60-1; Weffort 1998, 225-6). L'urgence fait en sorte que les dirigeants ont tendance à concentrer l'autorité, allant même jusqu'à gouverner par ordonnances. Par conséquent, les institutions représentatives sont compromises et la démocratie est affaiblie. Ce style de prise de décisions économiques entrave la consolidation démocratique et crée une tendance vers la démocratie délégative définie par O'Donnell (1994). En effet, il semble qu'une forte proportion des pays qui ont du succès dans la mise en oeuvre de réformes (on parle ici de leur adoption et non pas de leurs résultats) l'ont obtenu grâce à un pouvoir exécutif fort au sein d'une démocratie limitée ou d'une démocratie délégative. À différents degrés c'est ce qu'ont vécu l'Argentine, le Chili, la Corée du Nord, le Mexique, le

Pérou et Taiwan (Biersteker 1997, 175-176). Oxfhorn et Ducatenzeiler affirment même que cette tendance est répandue à travers l'Amérique latine et qu'elle résulte d'efforts malavisés pour augmenter l'efficacité économique et politique prétendument dans le but de préserver et de légitimer les institutions démocratiques pour le futur (1998, 234). Kohli va dans le même sens lorsqu'il parle de la création de régimes à deux voies (*two-track polities*), l'une démocratique et l'autre plus autoritaire. La pratique démocratique est ainsi confinée à l'arène politique par la tenue périodique d'élections qui octroient une certaine légitimité aux dirigeants. Toutefois, une fois au pouvoir, ces derniers veulent que le processus décisionnel soit maintenu le plus à l'écart possible des pressions politiques. Cette façon de faire est jugée essentielle à la poursuite des programmes économiques impopulaires (Kohli 1993, 683). Ainsi, « vigorous pursuit of economic reforms in these cases will succeed - if it succeeds - only at the expense of the popular forces unleashed by democratic movements » (Kohli 1993, 684). Shin présente judicieusement les risques à la fois pour l'économie et pour la démocratie qui découlent de cette façon de s'accommoder de l'ouverture politique :

Aspiring democrats should note that the transition to democracy from authoritarian rule does not guarantee a nation of economic miracles and physical well-being; it merely creates more opportunities and better possibilities than before to become such nation. Those opportunities and possibilities will make a real difference only when the mass public participates actively in the process of democratization, pushing for reforms from below (Shin 1994, 156-157).

Bien que l'inaction économique puisse avoir des conséquences aggravantes pour l'économie du pays, la gestion par ordonnances a des effets politiques importants. D'abord, l'institutionnalisation de la consultation avec le parlement et les groupes d'intérêts est hypothéquée. Cette situation prive le gouvernement de rétroactions qui pourraient corriger les erreurs (Haggard et Kaufman 1997, 278; O'Donnell 1994, 62). En l'absence de cette institutionnalisation, les décisions économiques sont de plus en plus prises à huis clos et transformées en exercices techniques dépourvus de considérations sociales. Les groupes sociaux, les syndicats, les partis politiques, le parlement et peut-être même les ministres sont exclus du centre de prises de décisions. Ces acteurs accepteront peut-être pour un temps d'être tenus à l'écart au nom de l'efficacité, du pragmatisme, des pressions extérieures et de la nécessité de corriger les

erreurs du passé. Cependant, il est peu probable que l'exclusion soit tolérée au-delà de cette lune de miel au cours de laquelle il est possible d'échanger des gains politiques contre des pertes économiques (Kohli 1993, 683; Haggard et Kaufman 1997, 277; Oxhorn et Ducatenzeiler 1998, 238).

Selon Kohli, le contenu des campagnes électorales permet, d'une part, d'identifier ce type de gouvernement d'exclusion et, d'autre part, d'en mesurer les dangers. De façon générale, les élus sortants tenteront de garder les questions de redistribution hors de l'agenda politique. Si l'opposition essaie d'aborder le sujet, le risque est de sombrer dans le populisme. Si l'opposition se conforme à la loi du silence, l'attention sera détournée vers des questions d'intérêts non-économiques telles que la religion et les appartenances ethniques ou la corruption et la personnalité. Ces deux derniers thèmes sont moins dangereux pour l'instabilité sociale, mais sont loin de fournir un mandat qui permet de demander des sacrifices de la part de la société (Kohli 1993, 684).

Ceci dit, parmi les auteurs qui soutiennent que les réformes économiques ont un effet négatif sur la démocratisation, un consensus se dessine quant à la faiblesse de la probabilité de voir les nouveaux régimes démocratiques faire volte-face vers l'autoritarisme. En effet, le contexte actuel joue en faveur du maintien de la démocratie. D'abord, la disparition d'une alternative à la démocratie et au capitalisme avec la chute du bloc communiste a aussi mis fin au soutien des régimes autoritaires et a fait apparaître un engagement de la part des pays développés pour la démocratie. Ensuite, dans un premier temps, les difficultés économiques peuvent être attribuées au régime autoritaire sortant ou au gouvernement en place plutôt qu'au système démocratique en lui-même. Enfin, le seul souvenir de la répression et de l'inefficacité de l'ancien régime autoritaire peut servir à décourager les aspirations autoritaires. Toutefois, comme il a été mentionné plus haut, il ne faut pas confondre stabilité du nouveau régime démocratique et consolidation démocratique qui repose sur un réel soutien politique. D'ailleurs, il semble qu'une certaine nostalgie de l'ordre ancien

émerge en Europe de l'Est et en Afrique avec le retour au pouvoir d'anciens dictateurs par la voix des urnes.¹⁹

En somme, nous considérons que les thèses de la compatibilité n'offrent pas une réponse suffisante pour être universalisée à l'ensemble des pays qui vivent la simultanéité des transitions politique et économique. En outre, nous soutenons que les auteurs ont tendance à utiliser une définition minimale de la démocratie ou de la démocratisation qui ne permet pas de détecter les problèmes existants au-delà de l'apparente stabilité du régime qui remplit les exigences procédurales de la démocratie. Nous souscrivons aux thèses des auteurs de l'incompatibilité et, à leur instar, nous appréhendons le problème sous l'angle des effets socio-économiques et des pressions internationales liés aux PAS.

3. Le modèle d'analyse et la méthodologie

L'objectif premier de notre étude est donc d'analyser les effets des programmes d'ajustement structurel sur la consolidation démocratique. La définition choisie de ce dernier concept mène à l'élaboration du modèle d'analyse construit autour des trois dimensions de la consolidation identifiées par Diamond (renforcement des institutions politiques, approfondissement et performance) à travers leur point de convergence : la représentation. Le modèle est bâti selon une méthode hypothético-déductive, se fondant sur des considérations théoriques et menant à une observation empirique. La méthodologie employée est celle de l'étude qualitative du cas du Bénin.

3.1. Le modèle d'analyse et les hypothèses

Le modèle d'analyse se compose donc de la consolidation démocratique comme variable dépendante et des programmes d'ajustement structurel comme variable indépendante. Nous décomposons ici ces variables pour en faire ressortir les indicateurs qui guident l'élaboration de nos hypothèses ainsi que notre observation.

¹⁹ Considérer notamment la réélection de Mathieu Kérékou au Bénin en 1996 et en 2001 et celle de Didier Ratsiraka à Madagascar en 1997.

a. La variable dépendante : la consolidation démocratique sous l'angle de la représentation

La définition de la consolidation démocratique que nous avons adoptée comporte en elle-même les bases d'un modèle d'analyse. En effet, à sa définition basée sur la légitimité, Diamond a associé trois dimensions qui consistent en des tâches que les nouvelles démocraties doivent accomplir pour favoriser l'obtention de cette légitimité. Il s'agit du renforcement des institutions, de l'approfondissement et de la performance. À ces dimensions, l'auteur associe un nombre varié de composantes. Le renforcement des institutions qui vise à rendre les structures représentatives et gouvernementales de la démocratie plus aptes, effectives, valorisées et contraignantes (*binding*), doit s'opérer au sein de trois types d'institutions politiques : l'appareil administratif de l'État (la bureaucratie), les institutions de la représentation et de la gouvernance démocratique (les partis politiques, le parlement et le système électoral) ainsi que les structures qui assurent l'obligation de rendre compte, la constitutionnalité et la règle de droit (le système judiciaire) (Diamond 1999, 75-76 et 93).

L'approfondissement démocratique est, selon Diamond, intimement lié à la consolidation. Il s'obtient à travers : une plus grande obligation de rendre compte de la part de l'exécutif (et de l'armée) à la loi, aux autres branches du gouvernement et au public; la réduction des barrières à la participation politique et à la mobilisation des groupes marginaux; la décentralisation du pouvoir pour faciliter un accès politique plus étendu et l'obligation de rendre compte; l'autonomisation de la société civile; la protection plus effective des droits politiques et civils de tous les citoyens et des groupes respectueux de la loi (Diamond 1999, 74-75).

Enfin, la performance du régime fait référence aux résultats économiques et politiques des gouvernements démocratiques. Une croissance économique accompagnée d'une hausse générale et d'une meilleure distribution des revenus ainsi que de la réduction des taux de pauvreté et de chômage contribuent à produire une performance économique positive (Diamond 1999, 79-80). La performance politique se mesure par le degré de liberté politique, d'obligation de rendre compte et de constitutionnalité, en d'autres mots, par le caractère libéral du régime. Ainsi, l'habilité

d'une nouvelle démocratie à livrer une gouvernance décente, ouverte et relativement irréprochable favorise la consolidation. L'ordre est une autre composante de la performance politique qui est valorisée par les citoyens. Elle fait référence à la sécurité et à la prévisibilité de l'environnement social qui peut être menacé par la violence à des fins politiques, par la rébellion ethnique, régionale ou politique ou par la criminalité. La corruption peut également éroder la qualité de la démocratie et donc sa performance politique (Diamond 1999, 88-93).

In other words, citizens expect their democracies to govern democratically, in compliance with the constitution and the laws, and to govern efficaciously, in terms of choosing and implementing policies that address the most important problems the society confronts (Diamond. 1997, xxii).

Ces dimensions de la consolidation démocratique sont interreliées et leur distinction est parfois difficile. Toutefois, leur interaction démontre bien la complexité du processus de consolidation qui ne s'obtient pas par l'accomplissement d'une seule d'entre elles. Ainsi, le seul renforcement des procédures ne fournit pas les bases de la pleine légitimation de la démocratie. En effet, tel que soutenu par Hermet, la démocratie ne peut se contenter de n'être que politique. « Sous peine de n'engendrer que le désenchantement, elle doit éviter de frustrer l'espoir raisonnable d'une amélioration progressive du sort de ceux qu'elle transforme en citoyens » (1996, 28). À l'inverse, un régime économiquement performant n'est pas nécessairement consolidé. Il a besoin d'une institutionnalisation maximum des règles et des procédures de la compétition et de l'action politique. De cette façon, on réduit l'incertitude et l'imprévisibilité des comportements politiques afin de favoriser la confiance, la tolérance, la modération, la civilité et la loyauté envers le système démocratique (Diamond 1999, 75). Le renforcement des institutions sert également l'approfondissement démocratique puisque, dans une large mesure, ce sont les institutions qui constituent la base de la protection des droits et libertés démocratiques. Enfin, une bonne performance politique repose en grande partie sur un jeu démocratique qui a réussi à atteindre un niveau supérieur de représentation, d'accession, d'obligation de rendre compte et de libéralisation. Ainsi, alors que l'approfondissement sert les deux autres dimensions, il ne peut s'accomplir sans elles. Si l'une ou plusieurs de ces trois dimensions sont ignorées ou négligées, le régime

risque de stagner à un niveau inférieur de système politique libéral ou, pire, la démocratie peut être renversée.

If the shallow, troubled, and recently established democracies of the world do not move forward, to strengthen their political institutions, improve their democratic functioning, and generate more active, positive, and deeply felt commitments of support at the elite and mass levels, they are likely to move backward, into deepening pathologies that will eventually plunge their political systems below the threshold of electoral democracy or overturn them altogether (Diamond 1999, 64).

Le modèle proposé par Diamond présente toutefois des difficultés d'application. D'abord, la variété des aspects de la consolidation démocratique dont il est question est telle qu'une application totale de ce modèle constituerait un travail d'une envergure dépassant les objectifs du mémoire de maîtrise. Un découpage est donc de mise. La seconde difficulté offre une piste pour effectuer ce découpage. En effet, plusieurs des composantes proposées par Diamond se retrouvent dans plus d'une dimension. C'est le cas des droits et libertés dont il est question dans l'approfondissement et la performance politique et de la représentation qui est abordée dans les trois dimensions. Ce chevauchement rend difficile une analyse systématique de chacune des dimensions. Pour ces raisons et nous référant à notre définition de la démocratie qui insiste sur la représentation, nous bâtissons notre modèle d'analyse autour de ce concept qui touche à chacune des trois dimensions. Par ailleurs, à partir de la représentation il est également possible d'aborder quelques autres composantes du modèle de Diamond tels que le système judiciaire qui est garant des lois constitutionnelles gérant la représentation et les composantes de la performance économique. Dans un pays comme le Bénin où la démocratie est apparue dans un contexte de crise économique et à la faveur de revendications matérielles, la performance économique est étroitement liée à la représentation ou du moins à la perception qu'en ont les citoyens. La représentation étant donc un élément qui concerne de façon importante chacune des trois dimensions de la consolidation démocratique, cette dernière sera nécessairement affectée par la qualité de la première.

Le terme « représentation » est utilisé ici dans son sens large incluant l'obligation de rendre compte et la réceptivité (voir la définition de Przeworski, Stokes et Manin

1999, *cf. infra*, note de bas de page n° 12). Comme le rapporte Przeworski, Stokes et Manin (1999, 8), il existe une confusion dans l'utilisation de ces termes puisque les auteurs les emploient indifféremment pour désigner l'un ou l'autre des mécanismes. C'est le cas de O'Donnell qui, pour traiter de ce que Przeworski et ses collègues appellent la représentation, emploie le terme « obligation de rendre compte » dont il distingue deux dimensions (1994, 61). La première, l'obligation horizontale de rendre compte, fait référence aux opérations de contrôle et d'équilibre et aux procédures régulières de prise de décisions au sein du régime. La deuxième, l'obligation verticale de rendre compte, inclut les élections et les autres moyens utilisés par les citoyens pour contrôler et sanctionner leur gouvernement (Smulovitz et Peruzzotti 2000, 148). Dans ce travail, nous utilisons la terminologie de Przeworski et ses collègues (soit le terme « représentation » plutôt que « obligation de rendre compte ») que nous jumelons à la distinction opérée par O'Donnell. Ainsi, nous traitons séparément la représentation verticale et la représentation horizontale.

b. La variable indépendante : les programmes d'ajustement structurel et les effets de la dépendance

Tel que mentionné plus haut, nous abordons les programmes d'ajustement structurel en les scindant en deux dimensions correspondant aux approches choisies de l'étude de la consolidation et celles privilégiées au terme de notre bilan de la littérature, soit selon les facteurs socio-économiques et internationaux. La première dimension concerne leurs effets socio-économiques et la seconde leurs effets politiques sur l'autonomie du gouvernement.

Les facteurs socio-économiques sont depuis longtemps au menu des études portant sur la démocratie ou la démocratisation, mais ont été largement critiqués. Fort peu de chercheurs veulent s'associer aujourd'hui avec l'école de la modernisation qui prétend que la démocratie ne peut exister qu'en présence d'un certain niveau de développement (Huntington 1991, 59-68). Bien que le développement ne puisse être identifié comme étant l'unique facteur déterminant de la démocratie, l'économie joue certainement un rôle dans le processus. Almond soutient, d'ailleurs, que :

The economy and the polity are the main problem solving mechanisms of human society. They each have their distinctive means, and they each have their « goods » or ends. They necessarily interact with each other, and transform each other in the process (1991, 467).

Plutôt qu'un certain niveau de développement économique, nous soutenons, à l'instar de Przeworski et de ses collègues, que c'est la croissance ou la crise économique post-transition qui constitue le facteur facilitant ou obstruant de la consolidation démocratique (Przeworski *et al.* 1996, 42; 2000, 117). Ainsi, il ne s'agit plus de condamner à l'échec les nouvelles démocraties pauvres, mais plutôt de constater l'importance des performances économiques du nouveau régime. Nous rejoignons sur ce point la composante économique de la dimension performance du régime de Diamond.

Si elles veulent espérer pouvoir se sortir de la crise, les économies largement en difficultés des pays récemment engagés dans la démocratisation doivent nécessairement procéder à des réformes (Przeworski 1991, 189). Pour les fins de notre étude, ce sont les effets des réformes économiques sur la qualité de vie de la population qui doivent être identifiés plutôt que leur seul contenu ou leur application effective. D'ailleurs, nous ne cherchons pas à savoir si les mesures prescrites par les institutions financières internationales sont adéquates ou pas. Ce qui nous intéresse, c'est davantage le processus global; les conditions effectives dans lesquelles les programmes d'ajustement structurel sont menés. En définitive, nous observons les conséquences de ces effets socio-économiques sur le gouvernement en matières de pressions, de revendications et d'attentes populaires.

En ce qui concerne les facteurs internationaux, de façon générale, ils sont abordés sous l'angle diplomatique. Il s'agit des pressions provenant des vieilles démocraties qui promeuvent le multipartisme dans leur politique étrangère et qui peuvent même développer une prime à la démocratie dans leurs programmes d'aide au développement (Huntington 1991, 273-4). Cependant, certains auteurs doutent du rôle favorable du contexte international dans la consolidation démocratique. Bratton et van de Walle demeurent sceptiques quant aux intentions réelles qui se cachent derrière les discours officiels. Ils soutiennent que bien que les pays occidentaux aient élevé les coûts relatifs

aux conduites anti-démocratiques, ce qu'ils recherchent réellement est la stabilité politique, qu'elle soit démocratique ou non. Leurs intérêts économiques dominent leurs préoccupations (1997, 241-242). Par ailleurs, le soutien déclaré pour la démocratie demeure superficiel alors que les pays donateurs semblent se contenter d'une adhésion minimale aux principes démocratiques en mettant l'accent sur la tenue d'élections libres et justes. En outre, les avancées démocratiques n'auraient pas été récompensées par un engagement financier supérieur. La capacité des pays à attirer l'investissement étranger demeure basée sur leur volonté de mettre en œuvre les réformes favorables à l'économie de marché et non sur les efforts d'ouverture politique (Ducatenzeiler 2001, 194; Nwajiaku 1994, 439). Dans cette optique, le contexte politique international dit favorable à la démocratie n'a en définitive que très peu d'impact sur la qualité de la démocratie et ne concoure pas au maintien et au développement des institutions démocratiques. Il pourrait même leur nuire. Force est de constater que les questions économiques finissent par prendre le dessus. C'est pourquoi nous proposons de considérer le facteur international sous l'angle des pressions politiques opérées sur les gouvernements débiteurs qui résultent des conditionnalités liées au soutien financier des bailleurs de fonds internationaux. En effet,

Même si les PAS ne se présentent, ne serait-ce que pour des raisons diplomatiques, que comme une amputation des interventions économiques des États, ils affectent, à l'évidence, leurs dimensions politiques. Sont, pour le moins, atteintes les sources de légitimité, la définition d'objectifs collectifs, l'organisation des pouvoirs, la capacité de définir des choix et compromis sociaux, celle de les mettre en œuvre, etc. (Coussy 1994, 238).

En mettant en relation les dimensions des programmes d'ajustement structurel et celles de la consolidation démocratique, il est possible de construire le modèle d'analyse présenté à la page suivante. Ensuite, à partir de ce modèle et à la lumière des débats portant sur la relation entre les réformes économiques et la consolidation démocratique, il est possible de développer les hypothèses de travail qui mènent à l'observation empirique du cas du Bénin.

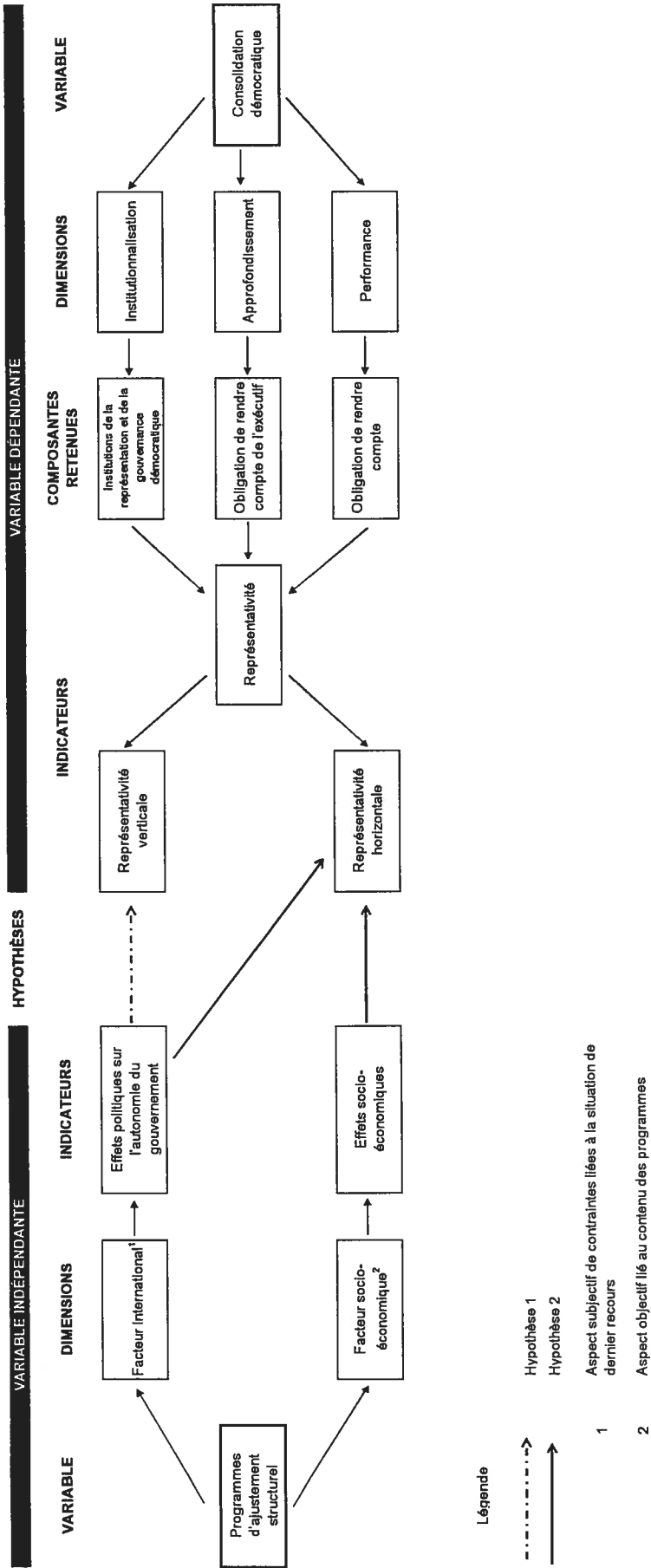


Figure 1 - Le modèle d'analyse

c. Les hypothèses de travail

À partir de ce tableau, nous dégageons deux hypothèses de travail :

1. Compte tenu de la nature contraignante de la relation contractuelle entre les IFI et le gouvernement (facteur international), les programmes d'ajustement structurel créent sur ce dernier des pressions qui affectent la gestion démocratique de l'État (processus de prise de décisions) et limitent la représentation horizontale. Pour vérifier cette hypothèse, nous analysons d'abord la nature contraignante de la relation contractuelle entre les IFI et le gouvernement (chapitre 2). Puis nous voyons comment cette relation peut avoir des effets sur la représentation horizontale à travers l'étude du processus qui a mené à la prise de différentes décisions (chapitre 3). Un déficit de représentation horizontale occasionne une piètre performance politique qui freine l'approfondissement de l'obligation de rendre compte de l'exécutif envers le parlement et par conséquent l'institutionnalisation de la relation entre les deux pouvoirs qui induit une piètre performance politique en ce qui a trait à la représentation.
2. Compte tenu de leurs effets socio-économiques négatifs, les programmes d'ajustement structurel occasionnent une mauvaise performance économique du nouveau régime qui fait monter le niveau d'insatisfaction à son égard. Soumis à la relation contractuelle du programme d'ajustement structurel, le gouvernement est souvent incapable de répondre aux signaux émis par la population ni même de respecter son mandat électoral. Cette situation occasionne un déficit de représentation verticale. Pour vérifier cette hypothèse, nous décrivons au chapitre 3 les effets socio-économiques des PAS sur la population. Ensuite, nous analysons comment le gouvernement s'est montré réceptif ou non aux signaux et aux mandats ainsi qu'à quel point les élections ont permis de sanctionner le gouvernement sortant. Évidemment, un déficit de représentation vertical ralentit le renforcement des institutions de la représentation. Il offre une piètre performance politique qui nuit à l'approfondissement de l'obligation de rendre compte du parlement et par conséquent de l'exécutif envers ses citoyens.

En définitive, ces situations ont pour conséquence d'hypothéquer la consolidation démocratique. Nous employons sciemment le terme « hypothéquer ». C'est que nous sommes consciente qu'avec le découpage que nous avons opéré, il serait prématuré d'avancer que sur les bases du seul déficit de la représentation, un régime démocratique naissant est voué à ne jamais atteindre sa consolidation. Nous soutenons néanmoins que ce déficit causé par les PAS constitue un obstacle à la consolidation démocratique qui nécessitera une autonomisation réelle des dirigeants élus, c'est-à-dire l'épuisement de la situation de dépendance des gouvernements appauvris envers les IFI.²⁰

3.2. *La méthodologie*

Afin de tester ces hypothèses, nous avons choisi de procéder à une étude de cas. À partir d'une étude quantitative, Bunce a identifié une coexistence heureuse entre les réformes économiques et la démocratisation dans les pays post-communistes et une relation négligeable entre ces deux variables en Amérique latine. Elle reconnaît toutefois que dans les cas de l'Argentine et du Pérou, par exemple, la double transition a été problématique (Bunce 2001, 59). C'est donc dire qu'il existe une utilité à l'étude individuelle et qualitative de cas précis. D'ailleurs, Nelson soutient que les réformes économiques ont des effets à la fois positifs et négatifs et que leur application varie selon les pays et avec le temps.

Moreover, the political effects of economic outcomes, are filtered through different historical legacies and evolving political institutions. We should not, therefore, seek neat and simple generalizations, but rather a clearer understanding of how economic reforms are linked to political trends (Nelson 1994, 57).

Par conséquent, nous sommes consciente que notre étude aura une portée limitée. Cependant, elle permet une appréciation plus détaillée. Entre le souci du détail de l'indigène et celui de la généralisation de l'explorateur, nous choisissons le premier (Gazibo 2002, 449; Moore 1969, 9-10). Par ailleurs, cette étude de cas s'inscrit dans le bassin d'études de cas et d'études comparatives qui ont été menées sur la relation entre

²⁰ Voir la définition de la démocratie de Schmitter et Karl présentée dans ce travail (*cf. infra*, 15-16).

les réformes économiques et la démocratisation²¹ et s'offre donc à la comparaison. D'ailleurs, l'étude que nous proposons diffère quelque peu de celles qui ont été menées jusqu'à ce jour puisqu'elle opte pour une perspective qui se concentre sur les conséquences politiques occasionnées par l'état de dépendance dans lequel se trouve le gouvernement sous-ajustement par rapport aux IFI. De plus, le Bénin est tout à fait enchâssé dans la réalité politique de l'Afrique subsaharienne caractérisée par l'héritage néopatrimonial de son ancien régime. Il connaît plusieurs problèmes sociaux, économiques et politiques similaires aux autres pays de l'Afrique subsaharienne. Son cas peut donc aussi servir de piste d'analyse pour l'étude de ses voisins.

Depuis le 24 mars 1991, date des premières élections présidentielles libres et justes, le régime politique du Bénin est démocratique. Il a depuis connu quatre élections législatives et trois élections présidentielles jugées exemptes de fraudes. Les secondes élections législatives et présidentielles se sont chacune soldées en une alternance reconnue par les candidats sortants renforçant ainsi les procédures électorales et marquant leur acceptation par une très grande majorité des acteurs politiques ainsi que des citoyens. En outre, le pays jouit d'une liberté et d'une vivacité des médias (Bierschenk *et al.* 2003, 162). Enfin, les libertés civiles et les droits politiques sont jugés libres par l'institut Freedom House depuis l'instauration du nouveau régime (2003, en ligne). En somme, le régime politique installé depuis 1991 au Bénin respecte les caractéristiques formelles de la démocratie définies par Dahl. Il respecte aussi le premier attribut ajouté par Schmitter et Karl, soit que les dirigeants élus ne sont pas soumis au pouvoir de dirigeants nationaux non-élus telle que l'armée. En effet, celle-ci a rapidement regagné ses casernes dès la période de transition. Cependant, la satisfaction du second attribut est plus problématique. En effet, la relation contractuelle contraignante que le régime entretient avec les institutions financières internationales depuis 1989 fait en sorte qu'une partie de son autonomie décisionnelle est amputée. Cette situation a amené certains auteurs à parler d'une « démocratie néopatrimoniale dépendante de l'aide extérieure » (Paul 2002, 20;

²¹ Voir à titre d'exemples : Bofo-Arthur (1999) sur le Ghana; Ihonvbere (1996) sur la Zambie; Serieux (1999) sur 17 pays d'Afrique subsaharienne; Bienen et Herbst (1996) sur l'Afrique subsaharienne.

Bierschenk, Thioléron et Bako-Arifari 2002, vii). En effet, outre sa dépendance envers les fonds internationaux, le régime n'a pas réussi à se départir de la tradition clientéliste issue du régime précédent.

Le régime béninois présente néanmoins des avantages certains qui en font un candidat prometteur à la consolidation démocratique. Souvent donné en exemple comme modèle de réussite des tentatives de démocratisation en Afrique subsaharienne depuis le début des années 1990, le Bénin satisfait au test de la double alternance. Par ailleurs, une institutionnalisation certaine est en cours au Bénin portée, entre autres, par les résultats obtenus par la Cour constitutionnelle qui a été mise à l'épreuve à de nombreuses reprises depuis sa création en 1993, mais dont les décisions ont à chaque fois été respectées. De plus, les protestations qui ont mené à la chute du régime autoritaire et le consensus obtenu autour de la démocratie et des réformes économiques lors de la conférence nationale démontrent que la population et une majorité des acteurs politiques étaient en faveur de la double transition et que celle-ci jouissait d'une légitimité initiale (Gazibo 1998, 93). Par conséquent, c'est forcément en observant l'évolution conjointe des deux processus que l'on mesure l'effet des réformes économiques sur la consolidation démocratique. À l'inverse, au Niger par exemple, la crise économique et le rôle joué par les institutions financières internationales ont animé les débats de la conférence nationale qui n'a pas produit de consensus quant à la nécessité d'adopter les programmes d'ajustement structurel (Gazibo 1998, 93). Dans ce pays, la double transition était donc handicapée dès le départ par un manque de légitimité. Au Bénin, au moment de la transition, la crise économique et politique était telle que la nostalgie de l'ancien régime risquait peu de resurgir comme une cause d'un renversement autoritaire.

Pourtant, le nouveau régime présente des lacunes importantes²² dont certaines sont analysées dans ce mémoire. La plus importante en ce qui nous concerne est le déficit de représentation autant horizontale que verticale qui occasionne de piètres performances politiques, rend difficile l'approfondissement de la démocratie et mine le

renforcement de ses institutions. Trois dimensions qui, selon Diamond, sont nécessaires à la consolidation démocratique (1999, 74). Notre objectif est de tenter de démontrer que ce déficit est causé, en partie, par les programmes d'ajustement structurel.

²² Parmi celles-ci : un système politique extrêmement clientéliste, une corruption rampante, de faibles capacités régulatrices de l'État et une politisation de l'administration (Bierschenk *et al.* 2003, 163).

Chapitre 2 - Les programmes d'ajustement structurel au Bénin

Avant de plonger dans la démonstration (chapitre 3 et 4), nous présentons dans ce chapitre la nature des programmes d'ajustement contractés pour ensuite montrer comment ils limitent l'autonomie du gouvernement béninois (dimension internationale de notre variable indépendante) ainsi que les conséquences socio-économiques qu'ils produisent (dimension socio-économique de notre variable indépendante).

Tel que démontré en introduction, nul ne peut nier ou contourner le fait que la démocratie béninoise est survenue à la suite de la profonde crise économique dans laquelle était plongé le pays à la fin des années 1980. Ce constat, qui n'enlève pas le mérite aux mouvements de revendications béninois qui ont su habilement se servir de cette crise pour forcer l'ouverture politique, porte des conséquences lourdes pour la suite des événements. En effet, comme l'a déclaré Adrien Houngbedji, alors président de l'Assemblée nationale du Bénin, en 1993 devant l'Académie des Sciences d'Outre-mer : « La démocratie béninoise, faut-il le rappeler, est née de la crise économique. Comment éviter qu'elle succombe à la crise ? » (1994, 22). Une reprise en main de l'économie était donc incontournable. La gravité de la crise et l'absence de ressources internes suffisantes ont obligé le Bénin à recourir au financement extérieur pour l'aider à redresser son économie. Cette situation a placé le pays dans une position de dépendance par rapport aux bailleurs de fonds internationaux qui pouvaient ainsi exiger du Bénin les réformes qu'ils jugeaient appropriées.

1. Les programmes contractés, leur contenu et leur bilan

Depuis la signature de son premier programme d'ajustement structurel en juin 1989, le Bénin a été continuellement sous ajustement. Au total, quatre ententes ont été conclues avec les institutions financières internationales. Les trois premières correspondent aux PAS traditionnels alors que la dernière s'enclasse dans la nouvelle politique du FMI intitulée *Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance*. Depuis 2000, il n'est plus question de PAS, mais de *Document de stratégie de réduction de la pauvreté* (DSRP). Ce dernier non seulement inclut la dimension « réduction de la pauvreté », mais sensé être élaboré à partir des propres stratégies

définies par le pays bénéficiaire (Paul 2002, 10). Comme notre étude porte sur les programmes d'ajustement structurel, nous n'analysons pas ce DSRP. Nous y revenons tout de même en conclusion afin d'évaluer sa portée ainsi que la possibilité qu'il puisse réellement redonner son autonomie au gouvernement.

Les trois PAS²³ comprenant essentiellement les mêmes prescriptions, nous les résumons ensemble. Comme pour tous les PAS de la sous-région, ceux du Bénin se caractérisent « par la recherche d'un retour rapide aux équilibres macro-économiques à travers la réduction des dépenses publiques et le retour à l'équilibre budgétaire ainsi que la réduction du déficit de la balance de paiements » (Adamon 1995a, 158). Ils visaient évidemment à s'attaquer aux causes qui ont mené l'État béninois dans la situation de cessation de paiement qui est à l'origine de la chute du régime de Kérékou. Les priorités étaient la réduction de la taille excessive de la fonction publique en raison de l'embauche systématique de tous les diplômés universitaires et la réforme du secteur public déficitaire et hypertrophié malgré les privatisations déjà entamées par le régime de Kérékou depuis 1986 (Raynal 1991, 22). Considérant l'ampleur de la crise financière de l'État dont 103 % du budget était consacré aux seuls salaires, pensions et bourses en 1990 (Vittin 1992, 136), il est sans contredit que ces réformes étaient nécessaires et qu'elles demandaient un effort rigoureux et à long terme. Ainsi,

le contrôle de la masse salariale est devenu le principal levier de l'ajustement économique. Le PAS s'est alors cristallisé sur les points suivants : abattement de 20 % des salaires, blocage des avancements, réduction des bourses universitaires, gel des recrutements depuis 1986, mise sur pied d'un programme de départs ciblés dans la fonction publique et de départs volontaires à la retraite, restructuration des entreprises publiques et semi-publiques (Vittin 1992, 136-137).

Outre les mesures de contraction des dépenses, les PAS prévoyaient également l'amélioration du recouvrement des recettes par une réforme du système fiscal. Fiscalisation du secteur informel, instauration d'une taxe sur la valeur ajoutée, amélioration de l'efficacité de l'administration douanière et élargissement de l'impôt général sur les revenus étaient les moyens préconisés pour atteindre cet objectif. Par ailleurs, afin d'améliorer la productivité des facteurs et d'encourager l'initiative du

secteur privé, les PAS prescrivait la déréglementation du contrôle des prix, la libéralisation du commerce intérieur et extérieur, la restructuration du système bancaire, la sélection des investissements productifs, la poursuite du programme de restructuration de la filière coton et la moralisation de la fonction publique (Collange, Plane et van der Hoeven 1993, 18; Marimbu 2000, 168-89; Houédété 2000, 52-5).

Sur le plan macro-économique, l'application de ces nombreuses réformes a largement redressé les indicateurs de la situation financière et budgétaire du Bénin. D'abord, le taux de croissance annuel est passé de -2,7 % en 1989 à une moyenne de 5 % en 2000 (Paul 2002, 20). Dès 1991, le taux atteignait 4,7 % et a maintenu une moyenne de 4 % entre 1990 et 1995 (Houédété 2000, 56). Ensuite, la situation des finances publiques s'est améliorée au-delà des espérances avec des recettes atteignant 149 milliards de francs CFA en 1996, soit 14,4 % du PIB contre les 12,6 % prévus au programme (Igué 1999, 76). Ces résultats ont été obtenus grâce aux réformes de l'administration douanière et à la nouvelle taxe sur la valeur ajoutée. Enfin, les programmes d'ajustement structurel ont permis au Bénin d'assurer « intégralement le paiement des services de sa dette extérieure multilatérale et bilatérale ne pouvant faire l'objet d'un allègement » (Igué 1999, 76). En outre, au cours de l'année 1997, la dette extérieure du Bénin a été allégée de 110,9 milliards de francs CFA, soit 9,8 % du PIB. Largement soutenu par les bailleurs de fonds étrangers, les programmes ont aussi été dotés d'une Facilité d'ajustement structurel renforcée, un soutien qui vise à atténuer les contrechocs sociaux de l'ajustement structurel (Marimbu 2000, 175-6).

Malgré ces bons résultats, la Banque mondiale soutient que des efforts demeurent nécessaires afin de développer une plus grande conformité à la compétition et aux politiques du marché ainsi que pour combattre la corruption et construire une meilleure capacité institutionnelle afin d'atteindre un niveau supérieur de croissance économique (Banque mondiale 2002, en ligne). Par ailleurs, ces données macro-économiques cachent les conséquences douloureuses qu'ont eu les programmes sur la situation socio-économique de la population. Voyons d'abord comment les conditionnalités des PAS entravent l'autonomie du gouvernement béninois.

²³ PAS I (1989-1992), PAS II (1992-1995) et PAS III (1996-1999) (Houédété 2000, 52).

2. Les effets politiques sur l'autonomie du gouvernement

Les effets sur l'autonomie du gouvernement dans l'adoption des politiques publiques sur son territoire sont essentiellement causés par l'état de nécessité dans lequel se situait le Bénin à la fin des années 1980. L'activité économique et la production étaient au ralenti depuis plus d'une décennie, le déficit extérieur et le fardeau de la dette étaient insoutenables, le déficit public s'était alourdi à un point tel que l'État était en crise de liquidité et le système bancaire était en faillite (Houédété 2000, 41; Vittin 1992, 136).

C'est à ce lourd héritage qu'a dû s'attaquer le gouvernement de Soglo, d'abord lors de la période de transition puis lors des cinq années de son mandat présidentiel. Il a immédiatement compris que pour rétablir les secteurs public et bancaire, pour éponger les arriérés de salaires et pour assainir les finances publiques, il aurait besoin de soutien sous formes de prêts et d'aides étrangères (Vittin 1990, 140-1). C'est pourquoi, dès son entrée en fonction, Soglo s'est engagé dans une vaste campagne de séduction auprès des bailleurs de fonds internationaux. Il a profité du discours de la Banque mondiale sur la bonne gouvernance pour mettre de l'avant les bons résultats politiques du Bénin. Il cherchait ainsi à obtenir cette prime à la démocratie promise par les bailleurs de fonds (Vittin 1995, 144). Le pays ne possédant pratiquement aucune ressource naturelle pouvant attirer les investissements, la démocratie est alors devenue l'un des principaux moyens dont disposaient le Bénin pour intéresser les bailleurs de fonds. Toutefois, malgré le discours officiel de la Banque mondiale portant sur la bonne gouvernance, il ne faut pas perdre de vue qu'elle est d'abord une institution financière soucieuse de voir ses prêts remboursés.

Par ailleurs, le soutien extérieur des autres bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux n'étant apporté qu'à partir d'une garantie que le pays bénéficiaire procédera aux réformes d'ajustement structurel supervisées par les IFI, le caractère incontournable du PAS était donc indéniable pour le Bénin. Évidemment, les prêteurs, et même les donateurs soucieux d'assurer la bonne utilisation de leurs dons, s'attendent à ce que tous les moyens soient mis en œuvre afin d'assurer le remboursement de leurs prêts ou, du moins, que l'argent ne serve pas la clientèle du régime. S'est alors créée

une situation de dépendance élevée envers les donateurs alors même que sa situation financière n'offrait au Bénin qu'un très mince pouvoir de négociation. Bien que ce soit la gestion dilapidatrice de l'ancien régime qui ait causé l'impasse économique qui oblige le Bénin à se subordonner à l'aide extérieure, force est de constater qu'aucun autre choix ne se présentait au gouvernement béninois.

Dès 1990, le Bénin a pu percevoir les bénéfices de ses efforts diplomatiques. Il est d'ailleurs l'un des rares pays à avoir réellement reçu la prime à la démocratie. Les États-Unis ont annulé la totalité de leurs créances et le Club de Paris a allégé de 50 % la dette publique du pays. La France et l'Allemagne ont offert plusieurs prêts et dons qui, en 1991, représentaient 50 000 francs CFA par habitant (Akindès 1996, 60). Toutefois, d'autres pays africains qui n'avaient pas procédé à la démocratisation ont reçu davantage.

Ainsi, les besoins pressants de l'État en matière financière, notamment afin de payer les salaires, semblent avoir contribué à rendre la classe politique béninoise sensible à l'image extérieure du pays (Adjahouinou 1994, 219). Cependant, cette apparente volonté politique dissimule un certain opportunisme. En effet, tel que soutenu par Bierschenk et ses collègues, depuis l'instauration du régime démocratique, le degré d'implantation des réformes a été directement corrélé avec le degré de pression de la part des donateurs étrangers du Bénin (2003, 164).

Where pressure was high and non-compliance risked being sanctioned by the closure of access to external aid, reforms have been implemented, sometimes reluctantly (e.g. privatisation, reduction in the number of civil servants, devaluation). Where the « friendly pressure » from donors has been more diffuse, reform projects have moved exceedingly slowly (e.g. decentralisation: on the agenda since 1994, civil service reforms: on the agenda for ten years or more, fight against corruption: a series of ad hoc measures largely ineffective so far). Where pressure from the outside has not been backed by financial support or financial sanctions, reforms have been blocked (e.g. the reform of the judicial system which only got under way once there was outside financing, and the blockage of the reform of family law which despite its high incidence on the poverty agenda, is not high on the donors' agendas) (Bierschenk, Thiroleron et Bako-Arifari 2002, 9).

Selon l'analyse de Bierschenk et de ses collègues, les actions sont menées non pas parce qu'elles sont considérées comme des priorités pour le développement du pays, mais parce qu'elles apportent un financement extérieur (2003, 164).

En somme, la crise économique a obligé le gouvernement béninois à se tourner vers l'aide internationale. Celle-ci se présentant essentiellement sous une seule forme, le Bénin a dû consentir à l'adoption des conditions associées aux programmes d'ajustement structurel tout en vantant ses avancées démocratiques. Or, la nature de ces programmes, souvent mal coordonnés, a donné lieu à une action gouvernementale incohérente où la pertinence des projets est jugée selon le montant de leur financement extérieur. Évidemment, la tradition néopatrimoniale de la gestion de l'État béninois n'est pas étrangère à cette situation. Cependant, le laisser-faire de celle-ci démontre le caractère inapproprié des PAS tout en rappelant l'extrême dépendance du Bénin envers cette forme d'aide. Par conséquent, le Bénin se retrouve en situation de soumission par rapport aux conditions inhérentes aux PAS qu'il se doit de respecter sous peine de voir fondre les montants de l'aide extérieure. Le gouvernement a ainsi les mains liées face au mécontentement populaire qui se manifeste pour protester contre les piètres conditions de vie d'une part importante de la population et contre les effets socio-économiques des PAS.

3. Les effets socio-économiques sur la population

Le Bénin fait partie des pays les plus pauvres. Avec un revenu par habitant (en parité de pouvoir d'achat) de 980\$US en 2001, il se classe 159^e sur 175 sur l'échelle de développement humain du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD 2003, 240). Il est estimé que 65 % de la population vit sous le seuil de la pauvreté. Actuellement, seulement 50 % de la population a accès à de l'eau potable et 18 % à des soins de santé de base. Le taux de scolarisation primaire est de 34 %, celui d'alphabétisation est de 39 % (Wantchekon 2003, 9) et l'espérance de vie est de 50,9 ans (PNUD 2003, 240). C'est dans ces conditions économiques et sociales qui ont très peu évoluées depuis 1990 que la démocratie tente de s'installer au Bénin.

Malgré tout, si l'on suit Przeworski et ses collègues (1996 et 2000), il n'y a pas lieu de condamner à l'échec la démocratie béninoise pour autant. En effet, à partir

d'une vaste étude quantitative, ces auteurs ont découvert que bien que le niveau de développement économique ait un effet important sur la survie des nouvelles démocraties, les pays à revenu moyen ou faible ne sont pas pour autant condamnés à l'instabilité politique. Parmi ceux-ci, la démocratie est plus susceptible de perdurer lorsque l'économie croît rapidement et que l'inflation est modérée (Przeworski *et al.* 1996, 42; 2000, 117). Ces deux indicateurs sont précisément ceux qui sont visés par les PAS qui ont toutefois des effets socio-économiques négatifs avant de permettre une reprise bénéfique pour l'ensemble de la population. C'est pourquoi nous complétons les propos de Przeworski avec ceux de Diamond selon qui la croissance économique doit s'accompagner d'une hausse générale et d'une meilleure distribution des revenus ainsi que de la réduction des taux de pauvreté et de chômage (1999, 79-80).

Les effets directs des PAS sur la performance économique sont difficilement mesurables étant donné la situation de crise extrême dans laquelle le Bénin se trouvait lors de la transition démocratique. Le pays s'en serait-il sorti autrement sans les PAS ? Néanmoins, dans la mesure où ce sont les PAS qui ont guidé l'essentiel des politiques économiques depuis 1989 et que notre attention est portée sur les conséquences émanant de la situation d'ajustement imposée et surveillée de l'extérieur, les performances socio-économiques depuis le début des années 1990 nous renseignent forcément sur les effets des réformes.

3.1. La croissance économique et l'inflation

La reprise de la croissance économique et le contrôle de l'inflation font partie des principaux objectifs visés par les IFI. Selon les données recueillies par Przeworski et ses collègues (1996), une croissance rapide supérieure à 5 % annuellement favorise le maintien de la démocratie alors qu'un taux d'inflation supérieur à 30 % est nuisible (cité par Diamond 1997, xxxiii). Tel que mentionné plus haut, grâce aux réformes économiques et politiques appliquées à partir de 1989, le Bénin a réussi à se remettre sur la voie de la croissance positive avoisinant les 5 % considérés comme favorables à la démocratie.

Au chapitre de l'inflation, le pays n'a pas connu de perturbation importante avant la dévaluation du franc CFA au début de l'année 1994. Cette mesure complémentaire à

la stratégie de l'ajustement structurel a permis de rehausser la compétitivité extérieure du Bénin et de stimuler la rentabilité du secteur agricole (Tovo 2000, 2). Cependant, elle a eu pour conséquence de faire grimper les prix rapidement de plus de 50 % au cours de cette année. En outre, la dévaluation a entraîné le quasi-doublement de la dette qui a atteint 628,8 milliards de francs CFA en décembre 1994.

Le paiement de la dette étant un critère de performance selon les accords avec le FMI, ce sont les secteurs sociaux qui font les frais de son respect. La dégradation des services et donc la détérioration des termes de l'échange politique commencée avec les premières réformes entamées avant 1990, va s'accroître (Gazibo 1998, 103).

Les prix à la consommation ont augmenté de 70 à 100 % pour les biens importés et d'environ 25 % pour les biens produits localement (Maldonado 1998, en ligne). Ceci a eu pour conséquence de faire pratiquement doubler l'indice des prix à la consommation sur la période allant de 1990 à 1998 avec un taux moyen de croissance de 9,1 % (Banque africaine de développement 1999, 229).

Une autre mesure adoptée par les PAS a eu pour effet de faire augmenter le prix des denrées alimentaires. Il s'agit de la diminution du rôle de l'État dans la commercialisation des produits vivriers alors que son rôle demeure prépondérant dans la promotion des cultures d'exportation considérées comme le secteur clé de la relance économique. Depuis 1995, année du boom du coton, l'État a réservé une très grande attention à la filière du coton encourageant ainsi les paysans à délaisser la production vivrière pour s'engager dans l'activité cotonnière plus lucrative. Cette situation a eu pour conséquence la baisse de la production des principales denrées alimentaires entraînant d'importants déficits menaçant la sécurité alimentaire des populations. « La situation est si grave que le pays, malgré le libéralisme économique, s'est vu obligé d'interdire l'exportation des produits vivriers en 1996 et de recourir à l'importation du maïs de l'Afrique du Sud en 1997 pour ravitailler la population » (Igué 2000, 153-155).

En somme, la performance du régime en ce qui concerne la croissance économique est satisfaisante sans entraîner des effets bénéfiques au niveau de la vie quotidienne des citoyens. Cependant, l'inflation causée par la dévaluation de 1994 et la négligence de la production vivrière au profit du coton ont donné un dur choc à la population déjà affectée par l'augmentation du taux de chômage.

3.2. *La réduction du chômage et de la pauvreté*

La croissance économique n'est pas le seul indicateur de l'amélioration du bien-être d'une population favorable à la stabilité politique. Selon Diamond, la légitimation du régime nécessite surtout une croissance soutenue qui améliore largement les revenus et qui réduit les taux très élevés de pauvreté et de chômage (1999, 80). Ces indicateurs sont particulièrement pertinents lorsque l'on constate qu'au Bénin, par exemple, les effets de la croissance économique soutenue ont été réduits considérablement par un taux élevé de croissance de la population au cours de la même période. Ainsi, la moyenne de croissance réelle par habitant n'a pas dépassé les 2,3 % (Bierschenk *et al.* 2003, 162).

Les conditions des PAS qui ont eu les effets les plus importants sur le taux de chômage sont la réduction de la taille de l'État et le démantèlement des entreprises publiques. Mesures essentielles s'il en est dans une économie à bout de souffle qui a laissé gonfler les effectifs de sa fonction publique de façon anarchique, elles ont occasionné la perte de nombreux emplois et causé la déstabilisation des ménages ainsi que du marché de l'emploi particulièrement dans le secteur informel. À travers différents programmes de radiation des agents de la fonction publique il y a eu 16 650 départs entre 1989 et 2001 (SNU 2002, 14). La majorité de ces départs ont eu lieu au cours des premières années avec 7 938 départs entre 1989 et 1992 (Marimbu 2000, 169, 177 et 184).

Ces mesures ont propulsé sur le marché de la recherche d'emploi des milliers de travailleurs qualifiés. Évidemment,

en contrepartie, les privatisations permettaient un allègement des charges de l'État et une réduction des déficits publics. Mais ces acquis, qui étaient d'ordre macro-économique et de long terme, ont eu du mal à prendre, dans une société caractérisée par l'urgence et l'inscription des perspectives individuelles et groupales dans le court terme (Gazibo 1998, 474-5).

À ces « déflatés » du secteur public s'ajoutent les milliers de diplômés déjà au chômage à cause de la décision prise en 1986 de suspendre le recrutement automatique dans la fonction publique et les 1 300 diplômés qui se présentent chaque année sur le marché du travail (Vittin 1992, 137). Outre ces nouveaux chômeurs qui, rappelons-le,

faisaient partie des instigateurs du renouveau démocratique, le marché de l'emploi n'est guère plus reluisant pour les autres catégories de demandeurs d'emplois. L'analphabétisme et le faible niveau d'instruction confinent bon nombre d'entre eux à des activités peu productives résultant en un sous-emploi massif (Maldonado 1998, en ligne). Par ailleurs, le secteur privé moderne s'est avéré incapable d'absorber tous ces demandeurs d'emploi. L'essentiel des chômeurs s'est donc tourné vers les activités de nature informelle.

Le secteur informel (réexportation, contrebande, artisanat urbain, petits métiers, etc.), qui joue le rôle de refuge depuis de nombreuses années en fournissant les trois-quarts des emplois urbains, a tenté d'amortir le choc, mais la demande était trop élevée cette fois (Vittin 1992, 137). En effet, en plus des exclus de la fonction publique, l'arrivée massive de jeunes en âge de travailler (120 000 par an) et l'exode rural ont contribué à ce que l'offre d'emploi soit incapable de répondre à la demande et, par conséquent, à l'érosion des revenus moyens dans les principales branches d'activité et à une plus grande précarité (Maldonado 1998, en ligne).

En outre, de nombreux auteurs s'entendent pour dire que les mesures compensatoires mises sur pied pour minimiser les effets de ces pertes d'emplois ne sont pas suffisantes (Maldonado 1998, en ligne; Vittin 1992, 137; Akindès 1995, 275). Trop souvent à caractère transitoire et temporaire, ces moyens sont, selon Maldonado, « très restreints par rapport à l'ampleur des besoins de création d'emplois, si bien que les premiers résultats laissent apparaître des limites et des insuffisances » (1998, en ligne). Les programmes d'appui à la dynamisation du secteur privé n'ont créé qu'un nombre modeste de nouvelles entreprises incapables de fournir suffisamment d'emplois pour combler le fossé occasionné par l'assainissement du secteur public. D'ailleurs, il est pratiquement impossible de pouvoir réussir une entreprise manufacturière en raison de la concurrence imparable des produits nigériens. Ceux-ci ont inondé le Bénin depuis les mesures d'ajustement du taux de change nigérian en 1986 et rendu difficilement rentables les quelques entreprises qui ont survécu à la mauvaise gestion du régime autoritaire béninois (Sindzingre 1995, 126). La constatation de cette situation a sûrement contribué au changement de discours dans le troisième PAS par rapport à la création d'emplois. En effet, les nouvelles dispositions

ne parlent plus que de la préparation d'une stratégie nationale pour l'emploi plutôt que de mesures concrètes pour contrer le problème du chômage. Selon Houédété, « d'une promesse de création d'emplois, on est descendu à la promotion de l'emploi » (2000, 62-63).

La hausse du chômage a provoqué la vulnérabilité de groupes défavorisés qui n'ont plus les moyens autonomes de survie. En effet, le salaire d'un agent de l'État faisant vivre un nombre considérable de personnes dépendantes, la perte de ce revenu garanti a eu des répercussions importantes notamment sur la poursuite d'activités informelles par les autres membres du ménage qui pouvaient alors s'adonner à ce type d'activités hautement précaire et risqué. Un nombre croissant d'ex-fonctionnaires n'ont plus la possibilité d'entretenir leur famille et de procéder à des redistributions, ce qui a engendré, aussi bien dans les villes que dans les campagnes, des difficultés pour se nourrir, se loger et se soigner.

Dans un contexte où le chômage n'est pas indemnisé, où la couverture médicale est quasi inexistante et où le salaire minimum interprofessionnel garanti est de 17 500 francs CFA (soit 350 francs français), on imagine la situation de précarité et de détresse que vivent certaines franges de la population. La menace d'une descente au-dessous du seuil de pauvreté absolue se fait de plus en plus sentir (Vittin 1992, 137).

Ainsi, le bilan macro-économique positif n'a pas réussi à faire reculer le chômage. Pire encore, les politiques de restructuration de la fonction publique en ont augmenté le taux et ont profondément bouleversé le marché de l'emploi dans le secteur informel.

La croissance économique positive et relativement élevée n'a pas non plus contribué à faire augmenter les revenus. Là encore, les résultats sont plutôt négatifs. Par exemple, un agent de l'État diplômé gagnait en 1990 aux environs de 45 000 francs CFA par mois. De ceux qui ont depuis quitté la fonction publique, 90 % se réinsèrent dans le secteur informel où 37 % obtiennent un revenu oscillant autour de 18 000 francs CFA par mois. 44 % arrivent tout de même à se maintenir au niveau antérieur (Sindzingre 1995, 134-135). En outre, depuis 1990, l'indice des salaires des employés de l'État est gelé. Par ailleurs, suite à la dévaluation, la proportion de personnes à bas

revenu (moins de 500 francs CFA par jour) est passée de 44 à 72 % (Maldonado 1998, en ligne).

En ce qui concerne la pauvreté, entre 1994-1995 et 1999-2000, on note une légère hausse de son incidence. Celle-ci est passée, en effet, de 28,88 % en 1994-1995 à 29,62 % en 1999-2000, soit une hausse de 2,56 %. S'il est vrai que cette différence n'est pas statistiquement significative, on peut au moins en conclure que sur cette période de cinq ans, il n'y a pas eu amélioration de la situation (SNU 2002, 7). La persistance de l'incidence de la pauvreté malgré la croissance économique traduit une inégalité dans la répartition des revenus et particulièrement des gains de cette croissance (SNU 2002, 8).

Diamond soutient qu'en situation de disparités importantes dans la distribution de la richesse, la redistribution devrait alors se concentrer sur un bien dispendieux, le capital humain. L'auteur croit qu'à l'instar des pays de l'Asie de l'Est, les investissements dans l'éducation primaire et secondaire ainsi que dans les soins de santé de base et de prévention sauront soutenir et revigorer une croissance économique plus égalitaire (Diamond 1999, 84). Or, au chapitre des investissements sociaux, les PAS ont eu des effets de désengagement. En ce qui concerne la santé, la prescription de la récupération des coûts rend de plus en plus difficile l'accès aux soins de santé des couches les plus pauvres. « Le coût élevé de ces soins, l'insuffisance des infrastructures, des équipements et du personnel, sont autant de facteurs qui rendent précaire la situation des économiquement faibles » (Hountondji 2000, 226). Pour ce qui est de l'éducation, les réformes imposées par les PAS encouragent l'État à se concentrer sur l'enseignement primaire. Les établissements de niveaux secondaire et supérieur sont récupérés par le secteur privé ce qui a pour conséquence d'élever les coûts de formation à un niveau supérieur au revenu annuel de la paysannerie et des travailleurs de bas niveau (Igué 1999, 102). Ainsi, en matière de santé publique, d'éducation et de nutrition,²⁴ l'environnement social se dégrade. Allant dans le même sens que Diamond, Maldonado soutient que :

²⁴ Rappelons la précarité de la sécurité alimentaire occasionnée par une trop grande promotion des cultures d'exportation au détriment des produits vivriers.

Ces trois dimensions constituent ensemble un facteur de productivité de la main-d'œuvre pour les entreprises à la recherche d'une efficacité accrue. Toute défaillance dans ce domaine à présent ne peut qu'hypothéquer l'avenir en privant le marché du travail de ressources humaines qualifiées, indispensables au redressement économique du pays (1998, en ligne).

Consciente des effets appauvrissant de ses réformes, la Banque mondiale, en collaboration avec le PNUD et le Bureau international du Travail, a aidé l'État béninois à mettre en œuvre des programmes compensatoires visant, par des actions rapides, à soulager les groupes les plus exposés en réhabilitant les équipements sociaux, les infrastructures d'éducation, de santé primaire et de nutrition, notamment dans les zones rurales. Ces programmes visent également à stimuler l'emploi, par la promotion des travaux à haute intensité de main-d'œuvre dans les villes, le financement de certaines activités rurales, l'aide aux initiatives de base et à l'artisanat urbain, ainsi que par le recyclage et la réinsertion des « déflatés » (Vittin 1992, 137-138). Toutefois, selon Igué, le pays rencontre des difficultés à atteindre ces objectifs puisque « le peu de moyens financiers apportés par la vente de quelques produits agricoles comme le coton, et par l'aide internationale, sont utilisés pour payer la dette et les services de la dette selon les différents accords d'ajustement » (2000, 163).

3.3. *Les attentes déçues des nouveaux citoyens*

Le processus de déclin économique a certes été arrêté. Cependant, les mesures draconiennes implantées pour redresser les indicateurs budgétaires et financiers du Bénin ont eu des conséquences difficiles sur la population dont une augmentation du taux de chômage, une surcharge insupportable du secteur informel, un approfondissement de la pauvreté caractérisé par l'érosion des revenus et du pouvoir d'achat et une détérioration des services sociaux. Amené par un mouvement de revendications essentiellement matérielles, le renouveau démocratique tarde donc à produire les bénéfices tant attendus par la population.

À cet égard, selon Gazibo, le contexte dans lequel s'est installé la démocratie béninoise a provoqué le « biais de la boîte noire » (1998, 58-9). La démocratie, la boîte noire, a ainsi été perçue par la population comme la solution à la dégradation de ses conditions de vie et à l'incertitude du lendemain, conséquences de la crise économique

et des politiques d'austérité (Akindès 1996, 50). La démocratie est devenue synonyme de prospérité pour la population qui la considèrait « de façon utilitaire, non seulement comme un moyen d'améliorer la citoyenneté, mais surtout comme un cadre générateur de meilleures conditions de vie » (Gazibo 1998, 58-9). La question n'est pas de savoir si la population a raison de percevoir ainsi la démocratie, le fait est qu'elle a des attentes qui vont au-delà de ses qualités politiques libérales. Le risque de provoquer le désenchantement est grand puisque comme le rappellent Schmitter et Karl, la démocratie n'est pas nécessairement plus efficace économiquement que les autres formes de gouvernement (1991, 85). Par ailleurs, la situation économique du pays était dans un état catastrophique qui laissait très peu de marge de manœuvre au nouveau régime. En outre, la chute du gouvernement autoritaire signifiait aussi l'abandon du marxisme-léninisme et de tous les privilèges clientélistes afférents.

Le renouveau démocratique béninois est donc confronté à un problème de taille : « conserver l'adhésion des secteurs sociaux au nouvel ordre politique sans apporter des réponses immédiates et satisfaisantes à leurs préoccupations matérielles » (Gazibo 1998, 90). Effectivement, il est évident qu'une amélioration des conditions socio-économiques de la population rendrait plus aisée la légitimation du nouveau régime. En plus d'induire un soutien spécifique (Easton), le dynamisme économique donne du temps à la nouvelle démocratie pour se voir accorder un soutien davantage diffus. Alors, les autres dimensions, soit l'approfondissement de la démocratie, le renforcement des institutions politiques et la performance politique permettent la valorisation propre de la démocratie (Diamond 1999, 88). Toutefois, dans le cas où les conditions socio-économiques ne sont pas favorables, la légitimité peut tout de même s'opérer à travers le traitement accordé par les partis politiques et le gouvernement à ces problèmes (Diamond 1999, 84-85).

Diamond soutient qu'il n'existe pas d'adéquation simple entre la crise ou la stagnation économique et l'instabilité démocratique ou l'absence de consolidation. Une performance fidèle et efficace des institutions politiques démocratiques peut atténuer l'impact du déclin économique même dans les pays les plus pauvres bien que le défi soit plus élevé et la marge de manœuvre plus limitée (Diamond 1999, 85). Par ailleurs, selon Linz et Stepan, à court et moyen termes, il apparaît que la perception de

l'efficacité socio-économique d'un régime démocratique n'est pas associée de façon aussi importante au jugement de sa légitimité politique que ce que l'on a déjà supposé. À long terme par contre, « it erodes the accrued political capital of the regime if it is seen as completely incapable of solving major socioeconomic problems » (Linz et Stepan 1989 cités par Diamond, Linz et Lipset 1995). Deux caractéristiques de la démocratie tendent à l'isoler des conséquences néfastes des piètres conditions économiques sur sa légitimation : « [its] claims to intrinsic legitimacy based on [its] democraticness, and the prospect (always at least looming on the horizon) of replacing the incumbent government and its policies constitutionally, through elections » Linz et Stephan 1996, 79 cités par Diamond, Linz et Lipset 1995, 10-1). D'ailleurs, ce sont à ces caractéristiques que nous faisons référence, dans les prochains chapitres, à travers l'analyse de la représentation horizontale et verticale du régime démocratique béninois.

Chapitre 3 - Les effets des PAS sur la représentation horizontale

La représentation horizontale est le mécanisme engendré par le système de contre-poids assuré par la séparation des pouvoirs qui se contrôlent et s'équilibrent. Les modalités de ce système sont définies par la constitution et, par conséquent, diffèrent d'une démocratie à l'autre. Les arrangements institutionnels déterminent déjà une bonne partie de la performance des gouvernements sur le plan de la représentation horizontale (Przeworski, Stokes et Manin 1999, 19). Toutefois, la façon dont les modalités constitutionnelles sont interprétées et appliquées est influencée par différents facteurs, l'un d'eux étant les PAS.

1. Les dispositions constitutionnelles et l'effectivité de la représentation horizontale au Bénin

C'est le régime présidentiel qui a été choisi au Bénin. Bien que le terme de la présidence soit limité à cinq ans avec la possibilité d'un seul renouvellement, la constitution béninoise de décembre 1990 octroie beaucoup de pouvoir à l'exécutif dirigé par le président qui est chef de l'État et chef du gouvernement.²⁵ C'est l'avis de Raynal qui juge que les constituants béninois ont opté pour « la garantie de stabilité que représente le régime présidentiel, par rapport au régime parlementaire ou même semi-présidentiel, toujours à la merci des majorités fluctuantes, sinon introuvables » (1991, 11). Il ajoute que l'objectif de donner au chef de l'État les moyens de gouverner est louable mais que ce faisant, la constitution ne dispose pas de « contre-pouvoirs suffisamment indépendants et puissants pour empêcher le président, non d'user, mais

²⁵ Le président préside donc le Conseil des ministres. À ce titre, il est responsable de la politique de la nation, de l'indépendance de la justice, du pouvoir réglementaire, de l'administration et de la force de l'armée, de la défense nationale et de la nomination des membres du gouvernement. Il nomme trois des sept membres de la Cour constitutionnelle (les quatre autres sont nommés par le bureau de l'Assemblée nationale), les membres de la Cour suprême, les ambassadeurs, les magistrats, les officiers généraux et supérieurs. Il a l'initiative des lois concurremment avec les membres de l'Assemblée nationale ainsi que l'initiative des référendums sur toute question relative à la promotion et au renforcement des droits de l'homme, à l'intégration régionale ou sous-régionale et à l'organisation des pouvoirs publics. Il est responsable de la négociation des traités et des accords internationaux (Tshiyembe 1997, 45). Par ailleurs, il dispose d'un droit de veto contre les lois votées par l'Assemblée, par le biais d'une seconde délibération, avant la promulgation de celles-ci, désormais soumise à l'obtention d'une majorité absolue des voix des membres composant l'Assemblée nationale (Tshiyembe 1997, 49).

d'abuser de son pouvoir » (1991, 11). L'Assemblée nationale et la Cour constitutionnelle sont les institutions prévues par la constitution pour faire contrepoids à l'exécutif.

1.1. L'Assemblée nationale

Le Parlement est une institution cruciale pour la représentation des intérêts et l'obligation de rendre compte. Il y a lieu d'analyser brièvement les structures organisationnelles du Parlement béninois qui est constitué d'une chambre unique, l'Assemblée nationale.

Selon la constitution béninoise, l'Assemblée nationale exerce le pouvoir législatif et contrôle l'action du gouvernement (art. 79). Elle autorise la déclaration de guerre (art. 110), donne un avis sur l'état de siège et l'état d'urgence décrétés par le président de la République et autorise leur prorogation au-delà de 15 jours (art. 101). Elle partage l'initiative des lois avec le président de la République (art. 10). Les moyens de contrôle et d'information de l'Assemblée nationale sont l'interpellation, la question écrite, la question orale et la commission parlementaire d'enquête (art. 113) (Tshiyembe 1997, 46-47). L'Assemblée nationale béninoise est constitutionnellement limitée dans ses possibilités à engager, défier et contrôler l'exécutif. Selon Diamond, dans un régime présidentiel, l'assemblée peut alors être tentée d'exercer son autorité de manière déstabilisante à travers la confrontation, l'obstruction, l'extorsion et la corruption (1999, 98). Encouragé par le morcellement des partis politiques, la transhumance politique et l'instabilité des coalitions, c'est d'ailleurs ce qui se passe au Bénin.

Although broad groupings of parties evolved, the absence of a majority party or coalition in the national assembly tended to delay the passage of legislation, a situation exacerbated by the legislature's apparent determination to assert its independence from the executive (Englebert 1995, 165).

En outre, « le choix d'un régime présidentiel dans un système multipartisan non majoritaire entraîne inéluctablement que soit délivré un blanc-seing au président de la République pour la durée de son mandat » (Raynal 1991, 11).

Une partie des difficultés de l'Assemblée nationale par rapport à la représentation sont donc endogènes et ne peuvent être entièrement attribuées aux PAS. Toutefois,

nous tenterons de démontrer plus loin que ces derniers ont exacerbé la prépondérance présidentielle en encourageant le président à user de ses pouvoirs discrétionnaires portant ainsi atteinte à la représentation horizontale.

1.2. La Cour constitutionnelle

Le parlement ne peut assurer seul l'obligation de rendre compte du gouvernement et des autres institutions telles que l'administration publique, l'armée et la police. C'est pourquoi un système judiciaire constitutionnellement et politiquement autonome est indispensable pour assurer l'authenticité de la règle de droit ainsi que la prééminence de la constitution en tant que source de légitimité démocratique. Par ailleurs, le système judiciaire sert à protéger les libertés civiles et à garantir l'obligation de rendre compte des dirigeants aux dirigés, ce qui est une prémisse de base de la démocratie (Diamond 1999, 111; Diamond, Linz et Lipset 1995, 41). Enfin, un tel système est essentiel dans l'arbitrage des conflits entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Au Bénin, la règle de droit en matière constitutionnelle est protégée par la Cour constitutionnelle dont les décisions ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent aux pouvoirs publics ainsi qu'à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles (art. 124). Elle « représente le plus important contre-pouvoir » (Noudjenoume 1999, 252) qui, « à défaut de limitation institutionnelle efficace, de contrôle politique réel », fait en sorte que « le respect du droit va constituer le rempart ultime aux éventuels abus de pouvoir » (Raynal 1991, 18).

Art. 114 - La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'État en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics (Constitution de la République du Bénin, 10 décembre 1990).

En outre, cette Cour veille à la régularité de l'élection du président de la République et du référendum et proclame les résultats du scrutin. Par ailleurs, elle statue, en cas de contestation, sur la régularité des élections législatives (art. 117). Enfin, une particularité de cette Cour est qu'elle peut être saisie par tout citoyen

désirant contester la constitutionnalité d'une loi (art. 122).²⁶ Selon Fomunyoh, cette disposition est prometteuse quant à la prévention des abus du pouvoir exécutif et permet une surveillance de haut niveau de la relation entre l'État et la société civile (2001, 45).

Le système judiciaire béninois est également constitué d'une Cour suprême habilitée en matière administrative, judiciaire, des comptes de l'État et des contentieux des élections locales (art. 131) et d'une Haute Cour de Justice compétente pour juger le président de la République et les membres du gouvernement en raison de faits qualifiés de haute trahison, d'infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour juger leurs complices en cas de complot contre la sûreté de l'État (art. 136). Malgré la présence de ces institutions, Tshiyembe demeure sceptique quant à leur réelle indépendance étant donné le pouvoir de nomination conféré au président. En effet, celui-ci a la charge de nommer trois des sept membres de la Cour constitutionnelle (art. 56) ainsi que le président de la Cour suprême (art. 133) par le biais desquels il peut contrôler la Haute Cour de justice constituée des membres de la Cour constitutionnelle, à l'exception de son président, de six députés élus par l'Assemblée nationale et du président de la Cour Suprême (art. 135). Ainsi,

la concordance d'une majorité présidentielle avec la majorité parlementaire, donnerait un blanc-seing au chef de l'État, chef du gouvernement, sur la vie politico-économique du pays, dont on sait qu'il a fait basculer l'autocratie dans la kleptocratie (Tshiyembe 1997, 49).

Malgré une indépendance discutable dans le texte de loi, depuis sa création tardive en 1993, la Cour constitutionnelle a reçu les éloges des observateurs quant à l'impartialité dont elle fait preuve (SNU 2002, 13). En effet, la Cour a réussi à établir une profonde légitimité en tant qu'arbitre vigoureux et neutre des disputes entre les pouvoirs exécutif et législatif qu'elle tient tous deux responsables face aux procédures et aux questions à fondement constitutionnel (Magnusson 2001, 217). À cet effet, des conflits entre le premier président (Soglo, 1991-1996) et l'Assemblée nationale ont fréquemment été résolus par la Cour constitutionnelle dont les décisions ont été

²⁶ De 1991 à 1999, 237 saisines sur 381 ont émané de citoyens (Cour constitutionnelle du Bénin

respectées par les deux camps. D'ailleurs, de nombreuses décisions ont été prises en défaveur du gouvernement dont celle invalidant le remplacement avant terme du président de la Cour suprême par le président de la République (Magnusson 1999, 226) et celle annulant la nomination par le président de trois membres de la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication pour cause de formation inadéquate (décision 14 DC de juin 1993 citée par Marimbu 2000, 158). Dans cette décision, la Cour constitutionnelle est même allée jusqu'à réaffirmer son « opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la concussion, le népotisme et la confiscation du pouvoir » (Marimbu 2000, 158). Ainsi, il est possible d'affirmer que par sa reconnaissance de la part des acteurs politiques, la Cour constitutionnelle sert avantageusement le processus de consolidation démocratique (Gazibo 1998, 431). Par ailleurs, un message clair est lancé à la population par l'élite politique qui reconnaît que son leadership lui est conféré par les règles constitutionnelles (Magnusson 1996, 49).

En outre, la Cour a joué un rôle important en affirmant la légalité du nouvel ordre en rendant des décisions en faveur de la libéralisation économique (Laleye 1999, 181). À titre d'exemple, saisie par des citoyens mécontents de leur éviction de la fonction publique dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, la Cour constitutionnelle a promulgué en 1992 que les programmes de réduction de la fonction publique ne violaient pas les droits des citoyens (Marimbu 2000, 158). Ainsi, la Cour possède un pouvoir influent sur plusieurs domaines de la société.

Malgré les mérites de la Cour constitutionnelle, le système judiciaire béninois n'est pas idéal. Il remplit difficilement les autres critères de Diamond et de ses collègues relativement à la formation et aux ressources humaines, financières et matérielles (1995, 41; Laleye 1999, 182). D'abord, depuis l'instauration officielle de l'État de droit, les tribunaux sont submergés et le personnel judiciaire est insuffisant avec un magistrat pour environ 42 000 habitants (SNU 2002, 14). Ensuite, les salaires des magistrats, déjà fort bas, sont bloqués depuis des années pour cause d'ajustement structurel, « ce qui constitue une situation difficilement acceptable quand on veut

édifier un système judiciaire efficace et indépendant » (Sada 1991, 141). Dans ces conditions, la corruption paralyse le système judiciaire et favorise des pratiques néfastes telles la vindicte populaire et la création de milices privées (SNU 2002, 14).

En somme, la règle de droit au Bénin est protégée par une Cour constitutionnelle qui assure le respect de la constitution et à laquelle se soumettent les acteurs politiques. Cet encadrement a permis la canalisation effective des débats politiques et de la protestation (Magnusson 1999, 234). Toutefois, les moyens budgétaires limités et l'ajustement des finances publiques perpétuent les anciens systèmes de règles clientélistes qui bloquent la moralisation réelle du système judiciaire dans son ensemble.

2. L'illustration du déficit de représentation horizontale lié aux PAS

Ainsi, par les dispositions constitutionnelles, le pouvoir exécutif béninois dispose d'une autonomie importante par rapport au pouvoir législatif. La rigidité constitutionnelle de la séparation des compétences des deux institutions permet d'éviter des affrontements susceptibles de dégénérer en crise gouvernementale. D'autant plus qu'en cas de conflit, la Cour constitutionnelle, dont nous avons reconnu le succès, est appelée à trancher. Aux dires mêmes des constituants, ce système a été conçu afin d'assurer la stabilité et l'efficacité du régime (Glélé 1993, 175). Toutefois, un tel cadre rend plus probables « les tentations autoritaires et les guerres de tranchées entre institutions » (Gazibo 1998, 420).

Le premier président du renouveau (1991-1996), Nicéphore Soglo, a rapidement poussé les limites de son autorité par une pratique solitaire, autoritaire et familiale du pouvoir. Parmi ses agissements, on compte l'octroi de postes d'influence à plusieurs membres de sa famille, la lenteur dans l'installation des contre-pouvoirs prévus par la constitution de 1990, les tentatives de mise au pas de la presse ainsi que le harcèlement de l'opposition, de la Commission électorale et même de la Cour constitutionnelle (Gazibo 1998, 392-395). Ces dérives autoritaires n'ont pas donné lieu à l'effondrement de la nouvelle démocratie puisque Soglo a éventuellement reconnu le pouvoir des urnes en acceptant, non sans conteste, sa défaite en 1996. Selon Gazibo, cela démontre le triomphe des institutions qui ont su survivre aux chocs provoqués par la tentative de

personnalisation du pouvoir par Soglo (1998, 395). Nous souscrivons à cette interprétation, mais nous désirons ici fournir quelques exemples relatifs aux PAS qui démontrent, d'une part, la concentration des pouvoirs dans les mains du président béninois et, d'autre part, le rôle des PAS par rapport à cette situation.

2.1. La privatisation de la brasserie nationale

Le premier événement remonte à la fin de l'année 1991 alors qu'il était question de la privatisation de la Société nationale de brasserie surnommée la « Béninoise ». Cette privatisation répondait à la condition de désengagement de l'État de certains secteurs incluse dans le deuxième PAS autorisé par l'Assemblée nationale en octobre 1991. Le déblocage de la première tranche de crédits était conditionnel à la cession des actifs de la Béninoise qui devait faire l'objet d'un appel d'offre jugé satisfaisant. L'autorisation de l'Assemblée nationale recommandait au gouvernement de retarder provisoirement la procédure de privatisation en attendant le vote de la loi sur les principes fondamentaux des dénationalisations. Passant outre cette recommandation, le Conseil des ministres a procédé à la cession provisoire de la Béninoise en faveur de la société française Caster-BGI contre une somme de 6,6 milliards de francs CFA le 13 novembre 1991. Le chef de l'État a alors fait savoir aux représentants de la nation qu'ils ne devaient pas lui nuire dans l'atteinte du difficile redressement national.

En réponse à cet affront, l'Assemblée nationale a adopté en sa séance du 14 janvier 1992 une procédure d'interpellation du président de la République par 35 députés pour, 0 contre et 17 abstentions. La demande a été transmise au président le 16 janvier et la réponse du président à l'Assemblée fixée au 10 février. Cependant, avant même d'avoir à rendre compte devant l'Assemblée, le 3 février 1992, le gouvernement a signé le contrat de cession des activités de la Béninoise avec Castel-BGI. Les députés ont immédiatement invoqué l'article 98 de la constitution qui stipule que « la loi détermine les principes fondamentaux : (...) des nationalisations et dénationalisations d'entreprises et des transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ». Se basant sur des ordonnances pris antérieurement au renouveau démocratique, le président soutenait pour sa part qu'en vertu du principe de non-caducité en droit public il n'y avait pas violation de l'article 98.

Le débat n'a jamais été tranché. Par ailleurs, l'interpellation, selon l'article 71 de la constitution, n'a aucun pouvoir de sanction au plan juridique contre l'exécutif. « La seule valeur à lui conférer est d'ordre politique, celle d'attirer l'attention du peuple sur la politique négative de l'exécutif » (Noudjenoume 1999, 281). C'est donc dire que le seul moyen effectif de sanctionner, voire de surveiller, le gouvernement est par la voix des urnes, en espérant que dans 4 ans les électeurs se seront souvenus de cet incident. Il est clair qu'en agissant ainsi, Soglo avait davantage en tête les exigences des PAS et le déblocage de fonds inhérents que les désirs de son Assemblée. Celle-ci ne s'opposait d'ailleurs pas à la vente de la Béninoise, elle voulait seulement que les modalités des dénationalisations soient réglées avant de procéder.

2.2. *La crise budgétaire de 1994*

Le fait marquant de la relation entre les pouvoirs exécutif et législatif impliquant les PAS est sans contredit l'affrontement de 1994 entre le chef de l'État et l'Assemblée nationale au sujet du budget. Les décisions prises au terme de ce conflit auront d'ailleurs des répercussions pour l'avenir.

La dévaluation de 50 % du franc CFA survenue en janvier 1994 a retardé l'envoi du budget par le gouvernement à l'Assemblée nationale pour promulgation. Cette dernière s'est finalement prononcée en juillet 1994. Elle a adopté le budget, mais y a apporté deux modifications importantes. En effet, la dévaluation avait rendu nécessaire l'augmentation des salaires, des bourses et des pensions. Le gouvernement avait prévu une augmentation de 10 % des salaires et des pensions et une de 15 % pour les bourses. L'Assemblée a toutefois exigé des augmentations respectives de 15 % et 25 %. En prévision des élections législatives imminentes, l'Assemblée souhaitait ainsi chercher l'appui de plusieurs catégories socioprofessionnelles. Cette stratégie ne plaisait manifestement pas à Soglo puisque l'Assemblée était majoritairement contre lui. De plus, il craignait de mécontenter les institutions financière internationale, souci constant qui lui a valu le surnom de « la Banque m'a dit » (Gazibo 1998, 404).

Ainsi, il s'est fortement opposé au budget voté par l'Assemblée en s'appuyant d'abord sur le rapport d'une récente mission financière française qui traitait du respect du programme d'ajustement structurel. Invoquant le caractère réglementaire des

salaires, des pensions et des bourses, il a ensuite nié la compétence de l'Assemblée nationale en cette matière. Bien que cet argument aurait suffi, il a également fait valoir que les amendements proposés menaçaient l'équilibre budgétaire imposé par l'article 107 de la constitution ainsi que la part du budget (32 %) qui était financée par des ressources extérieures sous forme de crédits et d'allègement de la dette. Enfin, le gouvernement a prévenu qu'ignorer les engagements internationaux du Bénin envers le programme d'ajustement structurel ratifié par l'Assemblée nationale mettrait en danger toute une série de projets incluant des écoles, des centres de santé, des routes et des puits. En outre, parce que certaines ressources extérieures avaient déjà été reçues, il soutenait que la crédibilité internationale du Bénin était en jeu, de même que l'accès à des ressources extérieures futures (Magnusson 1996, 39).

Cette dernière crainte était fondée puisque le ministre des Finances avait reçu une lettre du chef du département Afrique du FMI l'avertissant que :

Les modifications envisagées dans le budget général impliqueraient un dépassement considérable des enveloppes prévues pour les salaires et les bourses (...). Dans la mesure où elles comportent des déviations importantes par rapport au programme économique convenu, elles pourraient compromettre la conclusion de la revue à mi-parcours du programme avec le fond à laquelle, comme vous le savez, sont en général subordonnées les décaissements des bailleurs de fonds, qui dans le cas du Bénin, sont très élevés (cité par Gazibo 1998, 405).

Il est question de 100 milliards de francs CFA pour 1994, de 80 milliards pour 1995 et de 96 milliards pour 1996 (Magnusson 1996, 39).

Selon ces bases, le président a décidé d'ignorer le budget que l'Assemblée nationale avait voté avec 54 voix pour, 5 contre et 4 abstentions (Magnusson 1999, 228) et d'adopter le sien par ordonnance en invoquant les articles 41, 147 et 68 de la constitution.²⁷ La lettre du FMI a certainement eu un effet déterminant dans cette

²⁷

L'article 68 octroie au président des pouvoirs spéciaux en cas d'urgence si « les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacées de manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels est menacé ou interrompu ». L'article 41 requiert que le président garantisse le respect des traités et des engagements internationaux. L'article 147 statue que les traités et les accords ratifiés ont un statut supérieur à celui de la loi, dans la mesure où ils sont appliqués par l'autre partie.

décision puisque lors de son allocution à la radio, le président a insisté sur les contraintes et le respect du PAS et des engagements internationaux du Bénin. Cependant, l'article 69 de la constitution stipule spécifiquement que l'Assemblée nationale doit fixer un délai au-delà duquel le président ne peut plus user de ses pouvoirs d'urgence. L'Assemblée nationale a donc voté pour établir ce délai au 5 août 1994 et pour saisir la Cour constitutionnelle afin qu'elle statue sur la décision du président d'user de ses pouvoirs exceptionnels. L'impasse inter-institutionnelle était donc en place. L'Assemblée a aussi demandé à la Cour de déclarer effectif son budget selon l'article 57.²⁸

Malgré les tentatives de médiation par les anciens présidents de la République, la résolution de cette crise particulière allait prendre trois autres mois et plusieurs décisions distinctes de la Cour (Magnusson 1996, 40). Les deux premières décisions étaient essentiellement procédurales. Elles ont jugé que le président et l'Assemblée n'avaient pas respecté la constitution dans leur utilisation respective des articles 68 et 69. Le 13 septembre, le président a à nouveau tenté d'utiliser l'article 68, en demandant, cette fois-ci, formellement conseil à la Cour tel que stipulé par la constitution. La Cour a rapidement produit une opinion non exécutoire qui ne reconnaissait aucune menace grave ni immédiate envers les engagements internationaux puisque le budget de l'Assemblée nationale n'avait pas encore été promulgué. Elle estimait donc que les conditions n'étaient pas réunies pour le recours à l'article 68. Ignorant le conseil de la Cour, le président a prononcé, le 19 septembre, de nouvelles ordonnances budgétaires invoquant l'article 68. L'Assemblée a réagi en restreignant l'effectivité des pouvoirs exceptionnels au 24 septembre (Magnusson 1996, 41).

C'est en octobre que le conflit a été définitivement résolu par la Cour constitutionnelle. Cette dernière a émis deux jugements qui ont donné raison en partie aux deux camps. Le premier jugement a déclaré conforme à la constitution le délai voté

²⁸

L'article 57 est essentiellement une disposition qui permet à l'Assemblée de passer outre un veto présidentiel. Si, après consultation, la Cour trouve qu'une loi votée par l'Assemblée nationale est constitutionnelle, elle doit alors être promulguée avec ou sans l'accord du président.

en août par l'Assemblée nationale concernant l'utilisation des pouvoirs exceptionnels par le président. Le deuxième jugement a déclaré le budget de l'Assemblée inconstitutionnel selon les motifs soulevés par le gouvernement selon lesquels les salaires, les pensions et les bourses sont du ressort réglementaire et donc de la discrétion du gouvernement et non pas du parlement. Au même moment, la Cour a considéré que le budget de l'Assemblée ne violait ni les dispositions constitutionnelles obligeant un budget équilibré (article 110) ni les accords internationaux (article 147). Ces décisions ont efficacement mis un terme à la bataille budgétaire (Magnusson 1996, 41). Contrastant avec le budget de 1994, celui de 1995 a été voté à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 6 décembre 1994, 25 jours avant la date limite. Avec les salaires, les pensions et les bourses retirés de la table de négociations, le reste des différends a été négocié plus aisément.

Avec cette crise, il est apparu de plus en plus clair que la Cour constitutionnelle était devenue un arbitre majeur des conflits de l'élite politique au Bénin, remplaçant l'armée des années 1960 et 1970 et le Comité central du parti unique des années 1980 (Magnusson 1996, 42). Le régime a survécu aux événements de 1994 d'abord parce que plusieurs de ces conflits ont éventuellement été canalisés à travers les institutions compatibles avec les normes et les règles démocratiques. Ils ont résulté en des solutions légitimes qui, par conséquent, ont sapé le soutien pour une résolution du conflit hors du régime (Magnusson 2001, 221). Le conflit a pu se résoudre selon la règle de droit grâce à l'arbitrage de la Cour constitutionnelle. Cependant, le message à l'Assemblée nationale était clair : *« Les PAS ne nous donnent aucune latitude budgétaire. Si vous ne votez pas le budget tel que nous vous le présentons, nous l'adopterons par ordonnance »*.

Il ressort de cet événement que le principal outil de contrepoids au pouvoir exécutif béninois est la constitution dont le respect est assuré par la Cour et que le pouvoir législatif n'a qu'une faible voix dans la prise de décisions qui ont des répercussions sur les catégories de la population qu'il est censé représenter. En effet, il pourrait y avoir un mécanisme de résolution plus consensuel à l'instar de la constitution américaine, par exemple, qui oblige le président et le Congrès à harmoniser leurs différends par le biais d'une commission mixte (Tshiyembe 1997, 58-59). Par ailleurs,

le fait que Soglo ait ignoré le conseil de la Cour, bien que ce ne soit pas formellement anticonstitutionnel, affaiblit le contre poids de celle-ci. En somme, confronté aux pressions des institutions financières internationales qui surveillent attentivement le respect de leurs PAS et à l'opposition de l'Assemblée ou même de la Cour constitutionnelle, le gouvernement choisira de protéger ses engagements internationaux. Bien qu'il soit constitutionnellement en droit d'agir de la sorte, cela entraîne une gestion politique de concentration des pouvoirs plutôt que de représentation démocratique.

2.3. Le budget et le PAS de 1996 adoptés par ordonnances

En 1996, Soglo a de nouveau adopté le budget par ordonnance ainsi que le programme d'ajustement structurel tous les deux rejetés par l'Assemblée nationale. Le 28 décembre 1995, la majorité des députés avait refusé d'autoriser le chef de l'État à ratifier le troisième programme d'ajustement structurel. Les parlementaires s'opposaient à la privatisation des stations services détenues jusque là par une société d'État, la Sonacop (Société nationale de commercialisation des produits pétroliers). Le nouveau PAS prévoyait la vente au privé des trois quarts de ces stations, ce que les députés considéraient comme le démantèlement de la société nationale au profit des compagnies pétrolières étrangères. Les parlementaires réclamaient également la hausse du prix payé aux producteurs de coton. Ils souhaitaient qu'il soit porté de 165 francs CFA à 200 francs CFA le kilogramme. Afin d'obtenir gain de cause, l'Assemblée a donc décidé de reporter les débats.

Entre temps, la Banque mondiale avait décidé de faire pression sur l'Assemblée en émettant un communiqué dans lequel elle menaçait d'annuler l'accord du troisième PAS et, par conséquent, un crédit de 49 milliards de francs CFA (Adjovi 1998, 109). Cette intrusion de la Banque a été mal vue par les parlementaires qui ont décidé de résister davantage afin de proclamer leur autonomie par rapport aux institutions financières internationales.

Lors de ses vœux du nouvel an, Soglo en a rajouté en brandissant encore une fois le spectre de la perte de soutiens internationaux importants. Aux 49 milliards de francs CFA de la Banque mondiale, il a ajouté la privation d'un prêt de 18 milliards de francs

CFA promis par le Japon. Au total, il prévoyait un trou de 173,2 milliards de francs CFA en suspension de projets de développement liés à l'application du PAS (Adjovi 1998, 110).

Après quelques tentatives de négociation sans succès avec le FMI et l'Assemblée nationale, le chef de l'État a pris la décision de recourir aux ordonnances.

En décidant de ratifier le PAS III et d'adopter le budget contre l'avis de l'Assemblée, Nicéphore Soglo [a donné] des arguments à ceux qui [l'accusaient] de sacrifier délibérément les intérêts de son peuple au profit des exigences des bailleurs de fonds extérieurs (Adjovi 1998, 111).

Encore une fois, la fragilité de l'économie béninoise nécessitant des ressources extérieures et les conditionnalités liées à l'obtention de ces ressources ont contraint le président du Bénin à faire la sourde oreille à son Assemblée et à se plier aux exigences des PAS. Soglo était convaincu que les PAS étaient incontournables et que leur non-respect par certains pays africains expliquait leur incapacité à payer régulièrement les salaires de leurs fonctionnaires. Le Niger, par exemple, a dû s'y résigner après avoir longtemps résisté.

Le 30 janvier 1996, le chef de l'État, lors de son adresse officielle à la nation, a mis l'accent sur les conséquences du refus de l'Assemblée nationale sur le développement du pays. En vertu des pouvoirs que lui confère l'article 68, le président a adopté par ordonnances le budget, le programme d'ajustement structurel et, au passage, un nouveau code des marchés publics. Ce nouveau recours à la gestion par ordonnances a valu à Soglo les critiques d'une bonne partie de la population dont celles du monde rural qui avait des intérêts dans le coton, mais aussi celles des citoyens et des lettrés qui l'accusaient de mépriser les autres institutions de l'État (Adjovi 1998, 117). Les élections présidentielles étant imminentes, le principal rival de Soglo, l'ancien dictateur Mathieu Kérékou, a profité de cette crise pour se refaire du capital politique auprès des groupes laissés-pour-compte. Toutefois, une fois au pouvoir, Kérékou ne s'est pas montré plus apte à tenir tête aux IFI en faveur du respect de la volonté nationale puisqu'il a également usé des prérogatives de l'article 68 pour adopter le budget des années 2000 et 2002 (Englebert 2002, 63).

3. Les conséquences pour la consolidation de la démocratie béninoise

Par la présentation de ces événements nous avons voulu illustrer la forte influence des PAS sur le gouvernement béninois. À l'occasion, la Banque mondiale s'est même ingérée directement dans les débats en brandissant la menace de retirer ses fonds tentant ainsi d'enjoindre à l'Assemblée nationale de ratifier sans broncher. Le gouvernement béninois ne disposant d'aucun pouvoir de négociation envers les IFI, il s'est ainsi vu obligé d'aller puiser dans ses prérogatives d'exception afin de se soustraire aux avis de l'Assemblée nationale et de la Cour constitutionnelle pour préserver la confiance des IFI. Notre première hypothèse est donc pertinente bien qu'elle soit vérifiée ici qu'en partie puisqu'il est prématuré de généraliser nos conclusions à l'ensemble du processus démocratique béninois à partir de ces trois événements. Nous soutenons tout de même que dans le cadre de la relation de dépendance établie entre les IFI et le gouvernement béninois (*cf. infra*, chapitre 2), les données recueillies permettent d'identifier une problématique qui porte des conséquences importantes pour la consolidation démocratique au Bénin.

Sur le plan du renforcement des institutions, ce mode de gestion des désaccords entre l'Assemblée nationale et le gouvernement par rapport aux conditions des PAS a des effets négatifs. En effet, le rôle de l'Assemblée nationale, qui est l'une des plus importantes institutions de la représentation, est ainsi négligé. Le message qui est alors compris par les parlementaires est qu'ils ne sont pas considérés par le gouvernement. Cette situation entraîne, par ailleurs, une piètre performance politique du régime. En effet, en s'isolant de la sorte le gouvernement n'affiche pas une détermination convaincante de respecter les normes de la gouvernance démocratique. Les contraintes des PAS empêchent qu'un dialogue soit enclenché entre les deux pouvoirs afin d'en arriver à un consensus. L'indice de cela est que le problème n'est pas résolu sous Kérékou. La relation entre pouvoirs exécutif et législatif souffre alors d'une faible institutionnalisation et, par conséquent, d'un approfondissement quasi inexistant. En outre, les citoyens se retrouvent confrontés à un gouvernement qui regarde davantage vers l'extérieur pour son approbation que vers les institutions nationales censées assurer la représentation interne.

Le troisième pouvoir semble mieux s'en tirer en dépit des problèmes de ressources mentionnés. En effet, la Cour constitutionnelle a habilement su gérer la crise du budget de 1994, ce qui a permis son institutionnalisation reconnue par le respect qui lui est accordé par les acteurs politiques. Toutefois, en ne suivant pas l'avis qu'elle a émis en 1994 sur le recours à l'article 68, le gouvernement Soglo a démontré son indifférence par rapport à la gestion démocratique prévue par une constitution qui lui accorde déjà de nombreux pouvoirs. L'approfondissement de la démocratie est ici encore affecté négativement puisque le gouvernement se retire unilatéralement de son obligation horizontale de rendre compte et perd par conséquent de son caractère représentatif. D'ailleurs, selon Linz et Stepan (1997),

a democracy in which a single leader enjoys, or thinks he or she enjoys, a « democratic » legitimacy that allows him or her to ignore, dismiss, or alter other institutions - the legislature, the courts, the constitutional limits of power - does not fit our conception of the rule of law in a democratic regime. The formal and informal institutionalization of such a system is not likely to result in a consolidated democracy unless such discretion is checked (cités par Diamond 1997, 19-20).

Le mode de gestion du régime béninois se rapproche de la démocratie délégative de O'Donnell dans laquelle les mécanismes horizontaux de la représentation sont affaiblis par le chef d'État. Celui-ci considère que son mandat électoral lui octroie toute la latitude nécessaire pour prendre des décisions de façon autonome sans s'encombrer des mécanismes de contrôle légitimes. Il juge que ces mécanismes nuisent à l'efficacité du gouvernement et ne respectent pas la volonté de la majorité (Smulovitz et Peruzzotti 2000, 148). Pour O'Donnell, les démocraties délégatives ne sont pas consolidées bien qu'elles puissent durer. « In many cases, there is no sign either of any imminent threat of an authoritarian regression, or of advances toward representative democracy » (O'Donnell 1994, 56).

Ainsi, les constituants béninois ont volontairement octroyé l'essentiel des pouvoirs au gouvernement. Les exigences des PAS ont bénéficié de ces dispositions en incitant, à l'occasion, le gouvernement à recourir aux dispositions d'exception afin de ne pas nuire au bon déroulement des réformes. Ces modalités ont des effets négatifs sur la représentation horizontale du régime béninois et par conséquent sur le renforcement

des institutions, l'approfondissement et la performance politique de la nouvelle démocratie. En définitive, les PAS hypothèquent la consolidation démocratique, en encourageant notamment la gestion par délégation. Les constituants béninois auraient-ils alors misé sur les élections et les autres mécanismes verticaux pour assurer la représentation du gouvernement ?

Chapitre 4 - Les effets des PAS sur la représentation verticale

La représentation verticale, selon Przeworski, Stokes et Manin (1999, 8), se scinde en trois mécanismes : la réceptivité par rapport aux signaux émis par la population, la réceptivité par rapport au mandat obtenu lors des élections et l'obligation de rendre compte sanctionnée par les élections.

Au lendemain du renouveau démocratique, les citoyens béninois avaient des attentes très élevées par rapport au nouveau régime qui devait répondre efficacement à leurs revendications. Par ailleurs, dans un tel contexte, le nouveau système devait se montrer particulièrement performant sur le plan politique puisque le marasme économique ne laissait qu'une mince marge de manœuvre pour une reprise rapide et sans heurts. Les citoyens étaient ainsi particulièrement attentifs à la réceptivité du gouvernement. Avant d'étudier les élections, qui sont le mécanisme initial de la représentation démocratique, et le respect des mandats obtenus à travers elles, il convient d'analyser la réceptivité du gouvernement béninois.

1. La réceptivité du pouvoir par rapport aux signaux émanant de la société

Un gouvernement est réceptif s'il adopte des politiques qui correspondent aux préférences signalées par ses citoyens. Ces signaux peuvent provenir de sondages ou d'actions politiques directes (Przeworski *et al.* 1999, 9). La réceptivité est donc étroitement liée aux attentes de la population. C'est pourquoi nous analysons les réactions de la population par rapport aux politiques du gouvernement afin de mesurer la réceptivité de celui-ci.

Nous avons vu dans le chapitre 2 que la performance économique du régime n'a pas répondu aux attentes. Dès 1991, les groupes sociaux instigateurs de la libéralisation (enseignants, étudiants et fonctionnaires) ont fait connaître leur opposition au PAS bien que celui-ci ait été qualifié d'incantable lors de la Conférence nationale. Se dessine alors une ambiguïté décelée par Bonessian :

Les forces sociales à l'œuvre dans ce processus sont certes favorables (...) à la reprise d'une certaine expansion économique fondée sur la libre entreprise africaine et le redressement des

recettes publiques des États par la moralisation des services publics; mais elles sont profondément hostiles à la réduction des salaires, à la rupture du lien entre école et fonction publique, à la réalisation de restructurations sectorielles majeures dans le secteur public (1994, 11-12).

Par ailleurs, un sondage effectué auprès de certains fonctionnaires au tournant de la décennie 1990 révèle que l'argument principal pour présenter le PAS comme un processus inévitable, soit la précondition à l'accès à l'aide étrangère, a apparemment été inefficace pour attirer la sympathie du public et créer un climat favorable (Domingo 1995, 420-1). En outre, les Béninois acceptaient mal les sacrifices qu'on leur a demandé de faire étant donné qu'ils étaient convaincus que la situation économique avait été causée par la mauvaise conduite et la mauvaise gestion des dirigeants. Les coupables auraient d'ailleurs pu facilement être identifiés et forcés à rendre les fonds qu'ils avaient détournés (Domingo 1995, 421-2).

Certes, l'administration Soglo a réussi à contrôler une partie de la dissidence des agents de l'État et des étudiants en restaurant la régularité du paiement des salaires ainsi que le règlement des arriérés (Gazibo 1998, 472-3). Toutefois, l'agitation populaire n'a jamais réellement cessé au Bénin. Les étudiants n'ont pas abandonné le combat même lors de la période de transition. Ils ne comprenaient pas la lenteur du gouvernement à trouver des solutions à leurs revendications. En avril 1991, les étudiants en grève rejetaient l'austérité et réclamaient le paiement plus rapide de leurs bourses ainsi que la démission du ministre de l'Éducation (Decalo 1997, 58). Selon Noudjenoume, « la crise universitaire loin de se résorber est allée s'approfondissant au point que la frustration est plus grande au sein des étudiants qu'au niveau des travailleurs à l'égard du nouveau démocratique » (1999, 306).

Les fonctionnaires ont accordé une période d'accalmie lors de l'année de transition. En reprenant le travail en mars 1990, ils ont manifesté leur confiance envers le nouveau régime. Mais rapidement l'attente est devenue trop longue et la confiance a fait place à la déception. Au cours de l'élection présidentielle de 1991, une série de grèves a affecté l'aéroport et plusieurs ministères. Les grévistes considéraient qu'ils avaient déjà suffisamment supporté les coûts du PAS. Les syndicats remettaient en cause les départs ciblés de la fonction publique et le blocage des salaires prescrits par le

PAS. Ils craignaient également les privatisations, synonymes d'importantes pertes d'emplois et exigeaient le paiement des arriérés et des salaires à l'indice réel (Vittin 1992, 138). Le collectif des syndicats du ministère des Finances dénonçait le comportement du gouvernement soutenu par le FMI et la Banque mondiale qui, au lieu de remercier les agents permanents de la fonction publique pour leur large contribution dans la chute du régime du parti unique, prévoyait de les mettre à la rue (Noudjenoume 1999, 300-1).

D'autres grèves impliquant les mêmes ministères et les enseignants ont eu lieu en juillet et en septembre 1991. Les enseignants soutenaient que leur situation, au lieu de s'améliorer depuis la Conférence nationale, s'était aggravée. Ils qualifiaient les PAS « d'accords criminels » avec les « grands usuriers internationaux » qui refusent « à des milliers d'hommes et de femmes [rien de moins que] le droit à la vie » (déclarations rapportées par Noudjenoume 1999, 301). Les deux principales centrales syndicales se sont montrées particulièrement intransigeantes, procédant à des grèves perlées et des grèves d'avertissement d'une semaine parfois assorties de coupures d'eau et d'électricité (Vittin 1992, 138). Le gouvernement était prêt à négocier, mais avait très peu à offrir étant lié par son engagement envers le PAS de fermer ou de privatiser davantage d'entreprises publiques, de réduire les effectifs de la fonction publique de 17 % (8 000 emplois) avant 1994 et de réduire les dépenses. Les arriérés de salaires et d'indemnités dans le secteur public remontaient à 1984 et valaient 50 milliards de francs CFA. Le gouvernement disait ne pouvoir les payer qu'à hauteur de 3 milliards de francs CFA par année (Allen 1992, 17). Après avoir alterné, sans succès, concessions mineures et fermeté, une « Table ronde économique » réunissant le gouvernement, les partenaires sociaux et les opérateurs économiques²⁹ a été prévue pour le 18 septembre 1991. Elle a toutefois dû être reportée à plusieurs reprises face à la menace d'une récupération de la rencontre par les opérateurs économiques et les syndicats afin de la transformer en une nouvelle Conférence nationale au cours de

²⁹ Ceux-ci protestaient contre l'instauration de la TVA, le contrôle des importations, le réarmement de certains tarifs douaniers, etc.

laquelle le PAS aurait cette fois-ci été remis en cause ou du moins remodelé (Vittin 1992, 138).

L'agitation populaire s'est poursuivie au cours des années suivantes surtout à Cotonou toujours sous les thèmes du paiement des arriérés, de l'augmentation des salaires et des bourses et de l'indexation des salaires. Le gouvernement est tout de même allé de l'avant avec la réduction des salaires de la fonction publique de 10 % au début de l'année 1993. Les syndicats ont répondu avec une grève de trois jours en février alors que des griefs financiers amenaient les étudiants à boycotter les cours en février et mars (Englebert 1995, 165).

La dévaluation du franc CFA en janvier 1994 a été l'occasion pour une recrudescence des protestations. Les syndicats jugeaient insuffisantes les mesures d'urgence adoptées par le gouvernement pour tenter d'amoindrir les effets négatifs de la dévaluation. Ils réclamaient une augmentation des salaires de 30 %. Les manifestations étaient alors si intenses que le gouvernement a fait appel aux forces de sécurité pour disperser les protestataires. En février et mars, les étudiants réclamaient pour leur part que leurs bourses soient doublées. Cette fois, le gouvernement a accepté une mince concession. Il a annoncé une augmentation de 10 % des salaires et de 15 % des bourses et il a accepté de réintroduire les allocations de logement abolies en 1986 ainsi que de mettre un terme au gel des promotions dans la fonction publique en vigueur depuis huit ans (Englebert 1995, 166). Lorsque le parlement a tenté de modifier à la hausse ces augmentations, un conflit a éclaté entre les deux branches comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent.

Soglo s'est donc montré plutôt inattentif aux demandes populaires de ceux-là même qui lui ont permis d'accéder au pouvoir. Cette attitude est l'une des causes de son échec aux élections suivantes sur lesquelles nous reviendrons dans la prochaine section.

De 1996 à 1998, sous Kérékou, les choses se sont calmées. C'est que le nouveau président s'est montré davantage à l'écoute des revendications. Il écoutait, certes, mais il n'était pas plus apte à répondre aux demandes. La protestation a donc repris à partir de la mi-février 1998 avec une ampleur jamais vue depuis la période précédant la

transition (Mayrargue 1999, 118). Une série de grèves générales impliquant quelque 37 000 fonctionnaires a considérablement perturbé plusieurs secteurs. En début d'année, le gouvernement, pressé par le FMI, avait tenté de faire adopter par le parlement un projet de loi afin d'instaurer une politique d'avancement au mérite dans la fonction publique. Les fonctionnaires ont repris le combat pour réclamer le paiement des arriérés dus depuis 1992 ainsi que de meilleures conditions de vie et de travail. Les tentatives de règlement de Kérékou ont toutes été jugées insatisfaisantes par les syndicats (Englebert 1999, 181). Ce conflit a perduré pendant presque deux ans puisqu'en octobre 1999, 32 000 fonctionnaires ont organisé une grève générale de trois jours toujours sur le paiement des arriérés ainsi que pour réclamer l'abolition de la nouvelle politique de promotion au mérite (Englebert 2002, 63).

Une commission bipartisane a alors été proposée pour étudier le nouveau système de rémunération et de promotion dans la fonction publique ainsi que le paiement des arriérés. Cette commission n'a pas réussi à régler le contentieux puisque à la fin de 2001 et au début de 2002, les fonctionnaires et les employés principalement des secteurs de l'éducation et de la santé ont participé à une série de grèves nationales. Leurs revendications portaient encore une fois sur l'augmentation de leurs salaires et sur le retrait de la proposition d'introduire la promotion sur les bases du mérite dans la fonction publique. Un accord a finalement abouti au début mars 2002 entre le gouvernement et six des sept centrales syndicales. Les arriérés de salaires devaient être payés et une augmentation des salaires de la fonction publique était accordée alors que la question de la promotion était référée à l'Assemblée nationale (Englebert 2002, 63-64).

Avec ses principales politiques économiques établies à l'extérieur et une marge de manœuvre conséquemment réduite dans le financement des politiques sociales, le gouvernement est frappé d'une inertie générale (Allen 1992, 17). Force est d'admettre que certaines revendications des syndicats visent essentiellement à préserver leurs avantages insoutenables qui ont tout aussi contribué au marasme économique que la corruption sous le régime autoritaire de Kérékou. Toutefois, il semble que les mêmes acteurs qui ont participé au démantèlement du régime autoritaire n'ont toujours pas accepté les modalités du nouvel ordre démocratique décidées lors de la Conférence

nationale, dont l'adoption du libéralisme économique. Par ailleurs, ce phénomène de désenchantement ne se manifeste pas seulement au sein des acteurs sociaux mobilisés.

En effet, la vie quotidienne de la population, dont la précarisation est croissante, reste peu marquée par les décisions politiques (Mayrargue 1999, 123). Elle tarde à voir ses inquiétudes et interrogations attirer l'attention de ses gouvernants. D'ailleurs, parmi la population béninoise « on acquiert vite l'impression que la conception et la mise en œuvre des politiques publiques échappent en grande partie à l'État. Disqualifié en matière de compétence économique, celui-ci s'en remet à la censure des institutions financières internationales » (Gazibo 1998, 105). Il n'est pas étonnant alors qu'elle n'ait pas l'impression d'avoir bénéficié des changements et qu'elle manifeste du scepticisme par rapport aux hommes politiques (Mayrargue 1999, 123). La possibilité de choisir en toute liberté les dirigeants par la voix des urnes n'a pas permis de remédier à ce sentiment de méfiance et de désintérêt.

2. L'obligation de rendre compte sanctionnée par les élections

Selon l'approche procédurale, c'est par des élections justes et libres tenues régulièrement et jumelées avec la liberté d'expression, de la presse et d'association que l'obligation de rendre compte est assurée en démocratie (Dahl 1971, 3). Les élections permettent aux citoyens, d'une part, d'exprimer leurs attentes et, d'autre part, de dénoncer les dirigeants qui auraient commis des actes répréhensibles (O'Donnell 1998, 112-113).

Au Bénin, les secondes élections législatives en 1995 et présidentielles en 1996 ont permis de sanctionner les premiers dirigeants démocratiquement élus. En effet, lors de ces deux rendez-vous électoraux, les citoyens ont fait connaître leur mécontentement envers le régime de Soglo en ne reconduisant que 25 % des députés à l'Assemblée nationale (Magnusson 2001, 219) et en optant pour Kérékou à la présidence. Soglo avait permis une reprise de l'économie, certes, mais plusieurs considéraient qu'elle avait été atteinte au détriment des préoccupations sociales (Englebert 1999, 180). Par ailleurs, la gestion familiale, clanique et clientéliste du président sortant faisait l'objet de nombreuses critiques. En outre, une bonne partie de la population béninoise était profondément marquée par la dévaluation du franc CFA et

par l'inflation qu'elle avait entraînée ainsi que par la soumission du chef de l'État aux IFI et son acceptation totale des PAS. Une phrase entendue à Cotonou résume bien le sentiment populaire au terme du premier mandat du régime démocratique : « On ne mange pas les pavés » (Mayrargue 1996, 127). C'est-à-dire que les travaux de réfection urbaine, dont le pavage et le bitumage des routes, étaient appréciés, mais ne répondaient pas aux besoins criants de la population qui s'appauvriissait davantage. Financés par la Banque mondiale dans le but de fournir de l'emploi et de relancer l'économie, ces programmes ne répondaient pas aux priorités sociales exprimées par la population. De plus, Soglo s'était aliéné une grande partie des paysans en refusant d'augmenter le prix du coton qui procurait alors le tiers du produit national brut à l'État (Adjovi 1998, 113).

Entre temps, Kérékou avait gagné le respect en acceptant les décisions de la Conférence nationale de 1990 et sa défaite aux élections de 1991 ainsi qu'en restant dans l'ombre tout au long du mandat de Soglo. Par ailleurs, Kérékou promettait d'accorder davantage d'attention aux problèmes sociaux, allant même jusqu'à s'engager à mettre un terme aux privatisations (Englebert 1999, 180-1). L'ancien dictateur bénéficiait également du soutien de la grande majorité de la classe politique pour qui Kérékou était le seul candidat susceptible de l'emporter contre Soglo. Kérékou ne l'a remporté qu'avec une mince majorité avec 52,49 % des suffrages au second tour (Gazibo 1998, 300).

Le retour au pouvoir de Kérékou, bien qu'il n'ait pas apporté les craintes de restauration autoritaire, démontre tout de même l'ampleur du mécontentement de la population par rapport à la thérapie choc que leur a fait vivre Soglo (Monga 1997, 156-7). Les Béninois ont préféré leur ancien dictateur à « la Banque m'a dit ». Aurait-ils préféré du même coup risquer un retour à l'autoritarisme qui s'avérait être plus populiste ? Le calme dans lequel se sont déroulées les élections ne permet pas de franchir ce pas.

Ainsi, l'alternance est de nouveau consacrée par les Béninois qui ont pour la deuxième fois puni par la voix des urnes un gouvernement qui n'avait pas répondu à

leurs attentes surtout économiques, mais également politiques. Mais que signifie les élections au Bénin ? Les électeurs obtiennent-ils ce pour quoi ils votent ?

3. La réceptivité par rapport au mandat ou les programmes électoraux à l'épreuve du pouvoir

Selon certains auteurs, les mécanismes électoraux n'assurent pas nécessairement de façon efficace l'obligation verticale de rendre compte. D'une part, étant périodiques, ils offrent peu de possibilités aux électeurs de punir ou de récompenser de nombreuses décisions gouvernementales (Smulovitz et Peruzzotti 2000, 149). D'autre part, il a été démontré, dans le cas de l'Amérique latine par exemple, que les changements de programmes sont fréquents. Ainsi, il en résulte une discordance entre le mandat électoral du candidat et les politiques gouvernementales subséquentes (voir l'étude de Stokes dans Przeworski *et al.* 1999, chapitre 3; Smulovitz et Peruzzotti 2000, 148; O'Donnell 1994, 65-6).

If presidential authority cannot be tied to campaign promises or platforms, then the ground for electoral accountability disappears. Without a specific mandate from the voters, there is no way to judge its fulfillment. Voters can only select individuals - not policies, programs, or platforms - and thus they give the winner a « blank check » to rule as he sees fit (Smulovitz et Peruzzotti 2000, 149).

Przeworski et ses collègues (1999, 8-10) nomment réceptivité par rapport au mandat (*mandat responsiveness*) cette concordance attendue entre le mandat obtenu par la voix des urnes et les politiques adoptées par le gouvernement élu. Les représentants de l'Assemblée nationale et le président sont les dirigeants élus dont on attend le respect de leurs promesses électorales.

3.1. La réceptivité par rapport au mandat législatif

Dès l'annonce de l'abandon du Parti unique en décembre 1989, les partis politiques ont commencé à émerger. Depuis, avalisés par l'adoption constitutionnelle du multipartisme intégral (article 5 de la constitution du 10 décembre 1990) et par le mode de scrutin proportionnel, ils se sont multipliés de façon exponentielle passant de 38 en 1991 à 83 en 1995 pour atteindre le nombre de 122 en octobre 2000 (SNU 2002,

13) pour une Assemblée nationale de 84 députés.³⁰ Certains se réjouissent du dynamisme partisan béninois qui a souffert de 17 ans de silence sous le parti unique. Toutefois, selon Diamond, Linz et Lipset, « fragmentation into a large number of parties that come and go (...) has been associated with democratic instability and breakdown (...) because parties in such systems are poorly institutionalized » (1995, 35).

Dans le contexte politique béninois, les alliances sont fréquentes entre les différentes formations, ce qui crée un climat de fébrilité. Il n'est d'ailleurs pas rare de voir des partis passer de la mouvance présidentielle à l'opposition pour ensuite revenir sur leur décision. La « transhumance politique » est une pratique courante qui va au gré des tractations et des promesses diverses qui n'ont rien à voir avec une quelconque affinité entre les programmes des partis (Fondation Konrad Adenauer 1994, 84).³¹ Les principaux enjeux tournent plutôt autour de l'affectation à des postes d'influence promis aux dirigeants des partis qui prêtent leur allégeance. « Dans ce phénomène de transhumance, la notion de programme politique, d'intérêt public perd sa place au profit de considérations ayant plus rapport aux hommes, aux régions, aux sentiments et autres intérêts basement matériels » (Fondation Konrad Adenauer 1994, 85). La prédation et la politique du ventre demeurent donc présentes au sein du régime politique béninois. Ainsi, la distinction entre les partis n'est pas très claire ni même celle entre le parti ou la coalition au pouvoir et l'opposition. Par exemple, lors des élections législatives de mars 1995,

pour deux ou trois projets de société possibles auxquels correspondraient quatre à six programmes politiques plus ou moins semblables, ils étaient 50 partis politiques sans programme politique ni projet de société clairement définis. Rien en tout cas qui les distingua les uns des autres (Gbégnonvi 1995, 61-62).

Certes, selon les renseignements recueillis, l'absence de positionnement et de programme politique et économique clairs trouve son explication en partie dans la

³⁰ Gazibo fait remarquer que « l'activisme et la représentativité de ces formations sont extrêmement variables. Seule une vingtaine d'entre eux sont véritablement significatifs si on prend comme critère la représentation à l'Assemblée nationale » (1998, 261).

³¹ Le Bénin a récemment promulgué une loi qui interdit aux membres du parlement de changer d'affiliation partisane (Fomunyoh 2001, 48).

tradition de la prébende issue de l'ancien régime. D'ailleurs, au cours de la Conférence nationale, alors que le pays était confronté à une crise politique et économique sans précédent, « les 'forces vives' étaient préoccupées [davantage] par les modalités d'accession à la magistrature suprême » (Akindès 1996, 56) que par la résolution de la crise. Akindès va encore plus loin dans ses accusations en se ralliant à la position de Bayart qui écrit : « Rien ne garantit que les mouvements oppositionnels incarnent une autre conception de l'économie et qu'ils critiquent le principe même de la 'politique du ventre' plutôt que les modalités du 'partage du gâteau national' » (Bayart 1991, 16 cité par Akindès 1996, 150-151).

Néanmoins le manque de projets politiques s'explique également, à l'instar de ce que dit Kohli, par les contraintes imposées par les PAS (*cf. infra*, 30). Selon une vaste étude menée auprès des partis politiques béninois en 1994, il est vrai que ceux-ci se font généralement peu bavards sur les propositions économiques et sociales (Fondation Konrad Adenauer 1994, 79) et que la corruption et les attaques personnelles sont des thèmes récurrents des campagnes électorales béninoises. Par ailleurs, les auteurs de cette étude s'interrogent sur l'adhésion presque unanime des partis à l'orientation économique libérale à quelques variantes près au sujet du « rôle plus ou moins important de l'État dans l'économie et à l'importance et la priorité accordées aux problèmes sociaux » (Fondation Konrad Adenauer 1994, 79).

En effet on pourrait se demander si les adeptes du libéralisme économique le sont réellement profondément, par conviction politique, philosophique et idéologique, ou par effet de mode pour s'adapter à un contexte national et international très peu favorable à une autre orientation (Fondation Konrad Adenauer 1994, 80).

Selon cette même étude, la plupart des partis, tout en reconnaissant la nécessité des PAS, critiquent tout de même le fait qu'ils ne prennent pas suffisamment en compte la dimension sociale et souhaitent une meilleure appropriation nationale des réformes. Démontrant ainsi une certaine opposition envers les PAS, ces partis proposent néanmoins rarement une alternative, ce qui pourrait révéler, selon les auteurs, « une stratégie plutôt populiste et électoraliste partisane » (Fondation Konrad Adenauer 1994, 81). Ainsi, le fait d'être soumis aux PAS de façon incontournable

empêche certainement le développement d'idées et de programmes originaux qui pourraient alimenter des débats constructifs.

Lors des campagnes électorales législatives, il est ainsi difficile pour un citoyen béninois d'obtenir une vision claire du programme des candidats. Sans programme, il est impossible de juger de son application par la suite. En outre, il arrive fréquemment que les candidats aux élections législatives fassent des promesses à caractère matériel (écoles, puits, routes, etc.) qu'ils ne pourront manifestement pas tenir puisqu'elles relèvent des prérogatives présidentielles.

Dans un tel contexte, les partis politiques béninois ne peuvent jouer efficacement leur rôle de médiateur entre les citoyens et l'État (Diamond, Linz et Lipset 1995, 34). Les partis politiques sont encore davantage guidés par de riches leaders charismatiques que par l'expression d'identités (à part les identités régionales³²), d'intérêts et de préférences de leurs partisans qui serviraient à formuler des lois, des politiques et des coalitions (Diamond, Linz et Lipset 1995, 34). Ils souffrent donc d'une faible institutionnalisation. Il est alors difficile de les voir servir l'approfondissement de la représentation verticale.

3.2. *La réceptivité par rapport au mandat présidentiel*

La campagne présidentielle de 1991 a été particulièrement marquée de promesses à caractère matériel. Un candidat promettait la création de vingt mille emplois, un autre une croissance remarquable et la construction de routes, un autre encore des universités pour chaque département et son adversaire des emplois pour les jeunes. Un seul des candidats y est allé de promesses politiques. Il s'agissait de Robert Dossou, organisateur de la Conférence nationale qui se considère comme le précurseur de la démocratie au Bénin, qui s'engageait à faire mûrir le renouveau démocratique. Il

³² Au Bénin, la compétition démocratique est si fortement régionalisée qu'il est pratiquement impossible de voir un « étranger » remporter l'élection contre un fils du terroir. À cet égard, Gazibo soutient que la politisation de l'identité mine le processus démocratique. En effet, le principe de base des partis politiques, soit l'organisation dans le but de mobiliser du soutien sur la base d'un projet soumis à la concurrence avec d'autres, est perverti par l'utilisation des champs identitaires comme ressource politique. « Leur instrumentalisation nécessite en effet, peu de compétences politiques et dispense de la proposition d'un vrai projet de société » (Gazibo 1998, 171-172).

n'a recueilli que 0,84 % des voix au premier tour (Adamon 1995b, 117). On a quelque peu abordé les PAS en les critiquant vaguement tout en sachant très bien que les liquidations d'entreprises publiques, les départs de la fonction publique et l'augmentation du chômage qu'ils amènent ne pourraient être évités. Comme pour les élections législatives, la campagne électorale des premières élections présidentielles a été plutôt pauvre en débats et en programmes bien définis. Il est donc difficile de juger du respect du mandat qui, comme nous l'avons vu, a été largement consacré à l'application des réformes prescrites par les institutions financières internationales.

Aux élections présidentielles de 1996, Kérékou a ouvertement critiqué la manière dont Soglo négociait avec les IFI. Il prônait une plus grande consultation de la population. En outre, il s'est attaqué aux privatisations qui, selon lui, dilapidaient le patrimoine national. Il s'est montré également attentif aux problèmes sociaux tels que le chômage, la perte du pouvoir d'achat, les difficultés d'accès à l'école et aux soins médicaux. Les jeunes qui ont été les principales victimes des réformes économiques et qui représentaient plus de la moitié de l'électorat ont considérablement fait pencher la balance en faveur de Kérékou (Adjovi 1998, 174). Son discours « près du peuple » totalement à l'opposé des formules technocratiques de Soglo³³ a davantage atteint l'électeur.

Qu'est-il advenu de toutes ces promesses une fois que Kérékou a pris le pouvoir ? Une seule a réellement été tenue, celle de faire passer le prix payé aux paysans pour un kilogramme de coton de 165 à 200 francs CFA. Sinon, le troisième PAS avec ses conditions de renforcement des finances publiques, de relèvement des taxes pour certains produits et de réinstauration de frais de douane pour des marchandises anciennement exemptées a été approuvé en août 1996. Le gouvernement n'a pas trouvé de solution à la hausse des prix des denrées de première nécessité causée par une trop grande importance accordée à la production du coton.

³³ En campagne électorale, Soglo a tenté de faire valoir son bilan économique positif en citant des chiffres totalement incompréhensibles pour la quasi totalité de la population qui est analphabète et même pour la majorité des lettrés (Adjovi 1998, 137).

Au lendemain des élections, les prix des produits de première nécessité ont augmenté de plus de 4 % en trois mois. La population a alors réclamé le rétablissement du contrôle des prix de ces produits. Confronté à la fermeté des institutions de Bretton Woods quant au respect des conditionnalités du PAS dont la libéralisation des prix, le nouveau chef de l'État n'a pu que déclarer son impuissance en rappelant que la population avait opté pour le libéralisme économique (Houédété 2000, 60-62). Il n'a pas non plus dégagé de solutions nouvelles au problème de l'emploi (Adjovi 1998, 175). Les quelques concessions obtenues auprès des IFI dans ce domaine n'ont permis de couvrir que 6 % de la demande annuelle (Gazibo 1998, 475-6). Les premiers mois du nouveau gouvernement ont surtout été consacrés à placer des alliés aux postes de responsabilité. Près de 550 nominations ont été annoncées en un an renforçant le rôle de clubs de positionnement des partis politiques (Adjovi 1998, 176). Les intérêts personnels dominaient donc toujours au sein des nouveaux dirigeants politiques qui ne sont pas arrivés à développer un véritable projet de société cohérent et authentique.

Il est vrai que les PAS ne sont pas responsables du comportement des élites politiques qui tardent à se défaire de la tradition clientéliste. Toutefois, dans un contexte où une grande part des éléments constitutifs de la société sont étrangers ou du moins contrôlés de l'extérieur, il est difficile pour les gouvernements de formuler des solutions efficaces pour répondre aux demandes et aux exigences internes (Houédété 2000, 64-65).

Le pays ne maîtrise rien de ce qui fait la base d'une prise en main de son destin, donc de son développement. Il n'est pas maître de sa langue officielle, le français. Il n'est pas maître de la monnaie officielle, le franc CFA. Il ne possède aucune banque propre. Il n'est pas maître de l'orientation de son économie, le PAS. On n'ose pas poser le problème de l'indépendance monétaire du pays sans laquelle aucune politique autonome ne peut être entreprise. Tous les régimes qui se sont succédés n'ont fait que gérer ce système d'arriération (Houédété 2000, 65).

Il est donc possible de conclure que l'alternance de 1996 n'a pas constitué une réelle alternative. Tout au plus, Kérékou s'est montré davantage à l'écoute des revendications sociales en engageant régulièrement le dialogue. Toutefois, les rencontres, camouflées derrière un consensus artificiel de façade, se sont avérées inefficaces et improductives. Elles ont d'ailleurs été tenues sous l'œil attentif du FMI et

de la Banque mondiale. Ainsi, l'expérience du Bénin démontre bien une constatation de Przeworski : « If the government is bankrupt - if it runs a deficit and cannot borrow money - all politicians, regardless of their ideological orientations, electoral programs, and social bases, will be willing to do what it takes to restore creditworthiness » (1991, 161). Selon Mayrargue, suite à cette alternance sans alternative, peu de Béninois croyaient que les élections avaient réellement servi leur objectif théorique de contrôle du gouvernement. Au contraire, les orientations des gouvernants étaient les mêmes et les comportements des acteurs politiques se perpétuaient (1999, 123).

Bien que cette seconde alternance se soit avérée peu concluante par rapport aux résultats attendus de la population, force est d'admettre qu'elle permet néanmoins de créer « une tradition du changement politique pacifique » (Adjovi 1998, 176). Ainsi, une certaine institutionnalisation se réalise indépendamment des effets néfastes des PAS. La sanction populaire est réelle même si elle ne correspond pas encore à un choix effectif basé sur les propositions des candidats. Une tendance vers une responsabilisation de la part des hommes politiques dans leurs discours devrait se dessiner étant donnée la perspective d'une défaite électorale qui permettrait la révélation des malversations commises lorsque au pouvoir (Adjovi 1998, 177). C'est d'ailleurs ce qu'a dû subir Soglo suite à la victoire de Kérékou. Des décaissements douteux de milliards de francs CFA à la société de commercialisation des produits pétroliers, des prélèvements étonnants sur la trésorerie de la société cotonnière, des encaissements de millions de francs CFA par des responsables du ministère de la Jeunesse et la construction de mystérieux parkings inutiles par le ministère des Transports sont des exemples des scandales qui ont éclaboussé l'ancienne administration alors que son patron, Soglo, avait été félicité pour sa bonne gouvernance (Adjovi 1998, 177). D'ailleurs, après la proclamation des résultats de l'élection présidentielle, Soglo a demandé qu'une amnistie lui soit accordée ainsi qu'à ses proches, comme elle avait été accordée à Kérékou en 1991 avant qu'il remette le pouvoir au premier président élu de la nouvelle république. Soglo était donc au courant des agissements peu louables de son gouvernement (Gazibo 1998, 300-1).

Néanmoins, pour l'heure, la réceptivité par rapport au mandat est quasi inexistante, d'une part, à cause de l'absence de programme politique réel autant du côté

des candidats législatifs que présidentiels et, d'autre part, à cause des contraintes émanant des PAS. Ces derniers ont certainement un effet sur la première cause puisque lorsque les politiques économiques sont largement dictées par les IFI, il devient insignifiant de développer des projets alternatifs qui de toute façon ne pourront être respectés. Par conséquent, les élections ne remplissent pas leur rôle de mécanisme principal de la représentation verticale.

4. Les conséquences pour la consolidation de la démocratie béninoise

En somme, la réceptivité par rapport aux signaux a largement fait défaut au Bénin au cours de la décennie 1990 étant donnée la paralysie dans laquelle était plongé le gouvernement à cause de sa position de subordination par rapport aux PAS. Certes, les élections législatives de 1995 et présidentielles de 1996 ont permis aux électeurs béninois de sanctionner la gestion du gouvernement Soglo en remplaçant une bonne partie de l'Assemblée nationale et en portant Kérékou au pouvoir. Cependant, il s'est avéré que ce dernier n'a pas pu davantage répondre aux attentes de la population étant lui aussi lié par les accords qu'il a conclus avec les IFI.

Il est aussi possible que ce soit la persistance des problèmes ayant nécessité les PAS, c'est-à-dire la mauvaise gestion du gouvernement Kérékou qui a mené à la faillite et à un niveau d'endettement insoutenable, qui est la cause de l'attitude du gouvernement quant à sa réceptivité envers ses citoyens. Toutefois, nos recherches nous mènent à conclure que le rapport de force entre les IFI et le gouvernement béninois en faveur du premier provoque un sentiment de soumission, voire d'incompétence, auprès du second et au sein de la population. Cette relation de subordination correspond dangereusement au critère d'autonomie évoqué par Schmitter et Karl dans leur définition de la démocratie (*cf. infra*, 15-16). Par conséquent, nous soutenons que des répercussions négatives sur la consolidation démocratique sont inévitables.

L'institutionnalisation effective des partis politiques s'en trouve affectée alors que ceux-ci se multiplient au gré des opportunités clientélistes plutôt que de se regrouper autour de projets de développement concrets. Il leur est alors impossible de développer un sens cohérent de leur programme et de leur mission, de rejoindre les

citoyens ordinaires ou de fournir un moyen d'expression stable et légitime des intérêts et des demandes (Diamond 1999, 96). L'institutionnalisation du parlement est également affectée par cette situation puisqu'il est amputé de son rôle de lieu autonome de délibération dans le processus politique (Diamond 1999, 98). L'approfondissement du caractère représentatif et de l'obligation de rendre compte est directement ralenti par ces conséquences.

Enfin, la performance politique est profondément pénalisée puisque les moyens prévus par la démocratie pour assurer la représentation verticale du gouvernement envers ses citoyens sont inopérants. Le gouvernement décide, soit de faire la sourde oreille aux revendications, soit d'organiser des séances de défoulement de façade. Les citoyens ne peuvent faire confiance aux discours des campagnes électorales puisqu'une fois élus les dirigeants sont de toutes les façons incapables de faire autre chose que de respecter les PAS. La relation de confiance entre l'État et la société civile est par conséquent minée. On apprend alors à se débrouiller sans l'État plutôt qu'à dialoguer avec lui alors que la société civile devrait « seek from the state concessions, benefits, policy changes, relief, redress, or accountability » (Diamond 1994, 6).

Conclusion

L'étude de l'expérience du Bénin nous a permis, notamment, de vérifier la pertinence des composantes de notre cadre d'analyse. D'abord, il paraît clair qu'une définition minimaliste et procédurale de la démocratie est insuffisante pour analyser en profondeur la situation d'un régime politique. En effet, sous les apparences du respect des normes et des règles procédurales de la démocratie, peuvent se cacher des réalités préjudiciables au bon déroulement du jeu démocratique. Au Bénin, les institutions de la démocratie sont en place et fonctionnent selon les dispositions constitutionnelles. Les élections sont tenues régulièrement et sont jugées justes et libres. L'Assemblée nationale et la Cour constitutionnelle sont les principaux contre-pouvoirs prévus par la constitution. La Cour s'est montrée particulièrement efficace dans la résolution de conflits entre le gouvernement et l'Assemblée nationale entraînant le respect de ses décisions. On remarque cependant que d'une part, le parlement a souvent eu du mal à s'affirmer face à un gouvernement à qui la constitution octroie de nombreux pouvoirs et que d'autre part, le choix conféré aux électeurs est limité étant donné l'absence de programmes politiques clairs et la tendance des candidats à promettre des avantages matériels tout en sachant qu'ils ne pourront les respecter. Ces problèmes s'expliquent en partie par le fait que l'assujettissement du Bénin aux exigences de ses bailleurs de fonds (critère élaboré par Schmitter et Karl 1991, 82) réduit l'autonomie et la souveraineté du pays. Il se pose donc un vrai problème de représentation qui va au-delà de la simple tenue d'élections.

1. De la définition procédurale à l'étude de l'effectivité de la représentation pour mieux comprendre les perspectives de consolidation

Dans ce mémoire, nous avons démontré que le déficit de représentation est en partie causé par les programmes d'ajustement structurel. Notre première hypothèse stipule que la relation contractuelle entre les institutions financières internationales et le pays occasionne un déficit de représentation horizontale au sein de la démocratie béninoise. L'effet politique des programmes d'ajustement structurel sur le régime l'empêche d'adopter des politiques publiques nationales de façon autonome. En raison des conditionnalités qu'ils contiennent et de leur caractère incontournable pour un pays

au bord du gouffre économique comme le Bénin, les programmes deviennent un moyen de contrôle de l'ensemble de la politique socio-économique du pays. Le gouvernement est alors incapable d'engager un dialogue ouvert et sincère avec l'Assemblée nationale. Il préfère s'isoler afin de mettre en œuvre les politiques prescrites par les institutions financières internationales. Il a recours aux ordonnances afin d'éviter de plonger dans des débats qui risqueraient de mettre en péril l'aide octroyée par les bailleurs de fonds internationaux dans le cas où le consensus obtenu remettrait en cause les conditions. Cette crainte est d'ailleurs fondée puisque lors des crises budgétaires au Bénin, les institutions financières internationales ont fait connaître leur point de vue en menaçant de lui retirer leur soutien.

Notre deuxième hypothèse se fonde sur la première, mais se rapporte à la représentation verticale. En effet, les mêmes exigences liées aux programmes d'ajustement structurel font en sorte que le gouvernement est incapable de répondre aux demandes de sa population. Ces demandes, déjà nombreuses à cause de la gravité de la situation économique au moment du changement de régime, sont exacerbées par les faibles performances économiques du régime, qui ne sont pas sans liens avec les réformes mises en œuvre dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. Depuis plus d'une décennie, les acteurs sociaux et la population sont en attente de voir leurs conditions de vie s'améliorer. Pire encore, celles-ci se sont aggravées notamment avec la dégradation des services sociaux et l'augmentation des prix des produits de première nécessité. Même l'alternance au pouvoir de 1996, certes salutaire pour le renforcement des institutions démocratiques, n'a pas donné les résultats escomptés puisque le nouveau président s'en est tenu, à quelques exceptions près, au respect des programmes d'ajustement structurel. Enfin, cette situation de bâillonnement des acteurs politiques rend pratiquement impossible, du moins inutile, l'élaboration de projets de société nationaux puisque de toutes les façons, les politiques de « développement » sont déterminées de l'extérieur. Les partis politiques n'ont ainsi aucune incitation à concevoir des programmes puisque tout le monde sait que ceux-ci ne pourront être mis en œuvre. Par conséquent, c'est le clanisme et le clientélisme qui continuent de déterminer les relations entre les partis ainsi que le jeu politique en général.

En définitive, les déficits de renforcement des institutions, de performance et d'approfondissement (analysés sous l'angle de la représentation) occasionnés par la dépendance économique du Bénin, qui le contraint au respect des programmes d'ajustement structurel, hypothèquent la consolidation démocratique. Dans un tel contexte de manquements, l'élite et la population arrivent difficilement à accorder une légitimité générale et profonde au nouveau régime démocratique (Diamond 1999, 65).

2. La situation de dépendance résultant de l'ajustement et l'hypothèque sur la consolidation démocratique

À ce niveau, des enseignements peuvent être tirés de l'étude du Bénin relativement au débat présenté au chapitre 1 sur la simultanéité des réformes économiques et politiques. D'abord, il faut être prudent dans la généralisation de l'idée selon laquelle ces deux processus sont compatibles. En effet, l'expérience du Bénin montre que les différences contextuelles doivent être pris en compte (Nelson 1994, 57) parce qu'elles affectent la pertinence de cette généralisation. Il ne s'agit pas tant ici de s'intéresser aux résultats des réformes que de se préoccuper de la situation de dépendance dans laquelle l'ajustement met les pays qui tentent de se démocratiser. Selon cette perspective, la consolidation de la démocratie et les réformes sont plutôt incompatibles.

Cette incompatibilité est en outre particulière. En effet, ce ne sont pas les piètres performances économiques causées par les PAS³⁴ qui risquent le plus de faire échouer le projet démocratique, mais bien les piètres performances politiques causées par la situation d'ajustement. À l'instar de Przeworski, il est possible de soutenir l'idée que ce qui importe pour la consolidation démocratique est la façon dont les décisions sont prises par le gouvernement dit démocratique pour faire face aux problèmes économiques (1991, 186; voir aussi Linz et Stepan 1997, 29). Huntington va dans le même sens en soutenant que :

The stability of democratic regimes depends, first, on the ability of the principal political elites - party leaders, military leaders, business leaders - to work together to deal with the problems confronting their

³⁴ Bien que celles-ci aient pour effet d'exacerber le mécontentement populaire et par conséquent de renforcer l'insatisfaction populaire envers le gouvernement.

society and to refrain from exploiting those problems for their own immediate material or political advantage (1991, 259).

L'isolement du gouvernement béninois par rapport au parlement, aux partis politiques, aux syndicats, aux groupes sociaux, à la population, et parfois même à la Cour constitutionnelle, ne correspond pas à ce que les citoyens sont en droit de s'attendre de la part de leur régime démocratique. En d'autres mots, la dépendance issue des programmes d'ajustement structurel ne permet pas au gouvernement de diriger démocratiquement.

3. Le nouveau visage de l'ajustement et la consolidation démocratique au Bénin

Depuis 2000, le *Document de stratégie de réduction de la pauvreté* (DSRP) a remplacé le programme d'ajustement structurel qui vise une meilleure appropriation des réformes par le pays hôte ainsi qu'une meilleure consultation des différents acteurs politiques et sociaux. L'initiative est la bienvenue puisqu'elle semble vouloir répondre exactement aux problèmes que nous avons identifiés, soit les déficits de représentation horizontale et de représentation verticale. L'objectif est entériné par Armijo, Biersteker et Lowenthal qui soutiennent que la tolérance de la population et des groupes d'intérêts envers les coûts associés aux réformes économiques augmente significativement dans la mesure où la décision de procéder à ces réformes est perçue comme ayant été prise selon les procédures démocratiques (1994, 165; voir aussi Przeworski 1991, 186-7). Toutefois, des analyses récentes dressent un portrait pessimiste de cette nouvelle approche au Bénin. Il semble que le DSRP et les programmes développés par le gouvernement ne soient toujours pas intégrés, les premiers étant encore élaborés selon les principes enseignés depuis une décennie par les institutions financières internationales à travers leurs programmes (Bierschenk *et al.* 2003 166; Paul 2002, 27, 38). Ensuite, les exercices de consultation populaire présentent des lacunes certaines : les rencontres se déroulent exclusivement en français (langue comprise par 20 % de la population); il n'y a pas suffisamment de temps alloué aux intervenants sociaux pour la préparation de ces rencontres; les médias n'offrent qu'une faible couverture du processus (Paul 2002, 28; Bierschenk *et al.* 2003, 165). Enfin, l'Assemblée nationale a été très peu sollicitée dans le processus d'élaboration du document qui s'est fait par

« un groupuscule de cadres de haut niveau, en contact avec la communauté internationale » (Paul 2002, 29). Bref, la nouvelle approche des institutions financières internationales innove très peu par rapport aux programmes d'ajustement structurel.

Certes, la démocratie paraît actuellement peu menacée au Bénin puisque les alternatives³⁵ se font rares, notamment grâce au temps mondial fortement en défaveur des régimes autoritaires. Mais dans un contexte de stagnation marquée par l'ingérence de puissances étrangères, certains auteurs sont peut-être allés un peu trop vite en soutenant la thèse de la consolidation démocratique au Bénin sur la base d'une perspective procédurale de la démocratie (Banégas, 1998; Magnusson 2001). Un long travail reste à faire pour lever l'hypothèque de la mise sous tutelle du pays. Il est possible de penser que, malgré tout, la situation actuelle mènera non pas à un retour à l'autoritarisme, mais à une confirmation de la démocratie à travers la revendication d'un régime davantage représentatif.

³⁵ Selon Przeworski, un régime peut perdre sa légitimité, mais ne sera renverser que s'il existe une alternative organisée (1991, 28).

Bibliographie

- Adamon, Afise D. 1995a. *Le Renouveau démocratique au Bénin : la Conférence Nationale des forces vives et la période de transition*. Paris : L'Harmattan.
- Adamon, Afise D. 1995b. *Le renouveau démocratique au Bénin : les élections de la période de transition*. Porto-Novo : Éditions du Journal Officiel.
- Adjahouinou, Dominique. 1994. « L'observation des élections de février-mars 1991 au Bénin ». *Afrika Spektrum* 29 (2) : 217-226.
- Adjovi, Emmanuel V. 1998. *Une élection libre en Afrique : la présidentielle du Bénin (1996)*. Paris : Editions Karthala.
- Akindès, Francis. 1995. « Benin: Between Democratic Renewal and the Demands of Structural Adjustment » dans Mkandawire, Thandika et Adebayo Olukoshi, dir. *Between Liberalisation and Opposition: The Politics of Structural Adjustment in Africa*. Dakar : CODESRIA.
- Akindès, Francis. 1996. *Les mirages de la démocratie en Afrique subsaharienne francophone*. Paris : Karthala.
- Allen, Chris. 1992. *Democratic Renewal in Africa: Two Essays on Benin*. Edinburgh : Centre of African Studies.
- Almond, Gabriel A. 1991. « Capitalism and Democracy ». *PS: Political Science and Politics* 24 (septembre) : 467-474.
- Armijo, Leslie Elliott, Thomas J. Biersteker et Abraham F. Lowenthal. 1994. « The Problems of Simultaneous Transitions ». *Journal of Democracy* 5 (octobre) : 161-175.
- Banégas, Richard. 1995. « Mobilisations sociales et oppositions sous Kérékou ». *Politique Africaine* 59 (octobre) : 25-44.
- Banégas, Richard. 1997. « Retour sur une "transition modèle" : Les dynamiques du dedans et du dehors de la démocratisation béninoise ». dans Jean-Pascal Daloz et Patrick Quantin, dir. *Transitions démocratiques africaines : Dynamiques et contraintes (1990-1994)*. Paris : Éditions Karthala.
- Banégas, Richard. 1998. « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin ». *Politique africaine* 69 (mars) : 75-88.
- Banque africaine de développement. 1999. *Rapport sur le développement en Afrique, 1999*. Paris : Publié pour la Banque africaine de développement par Economica.

- Banque mondiale. 1989. *L'Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable : étude de prospective à long terme*. Washington, D.C. : Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2002. « Countries: Benin ». Regions and Countries: Sub-Saharan Africa. En ligne. <http://www.worldbank.org/afr/bj2.htm> (page consultée le 21 décembre).
- Bayart, Jean-François. 1989. *L'État en Afrique : la politique du ventre*. Paris : Fayard.
- Bayart, Jean-François. 1991. « La problématique de la démocratie en Afrique noire : "La Baule, et puis après ?" ». *Politique africaine* 43 (octobre) : 5-20.
- Beetham, David. 1994. « Conditions for Democratic Consolidation ». *Review of African Political Economy* 60 (juin) : 157-172.
- Bienen, Henry et Jeffrey Herbst. 1996. « The Relationship between Political and Economic Reform in Africa ». *Comparative Politics* 29 (octobre) : 23-42.
- Bierschenk, Thomas, Elisabeth Thioléron et Nassirou Bako-Arifari. 2002. « Institutionalising the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) Approach in Benin ». Working Papers Nr. 3a. Mainz, Allemagne : Department of Anthropology and African Studies, Johannes Gutenberg-Universität.
- Bierschenk, Thomas, Elisabeth Thioléron et Nassirou Bako-Arifari. 2003. « Benin ». *Development Policy Review* 21 (mars) : 161-178.
- Biersteker, Thomas J. 1990. « Reducing the Role of the State in the Economy: A conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions ». *International Studies Quarterly* 34 (décembre) : 477-92.
- Biersteker, Thomas J. 1997. « In Pursuit of Practice ». *Journal of Democracy* 8 (juillet) : 171-176.
- Boafo-Arthur, Kwame. 1999. « Ghana: Structural Adjustment, Democratization, and Politics of Continuity ». *African Studies Review* 42 (septembre) : 41-72.
- Bonessian, A. 1994. « L'ambiguïté des mouvements d'opposition démocratiques ». *Problèmes politiques et sociaux* 733 (26 août) : 10-12.
- Bratton, Michael et Nicolas Van de Walle. 1997. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, José María Maravall et Adam Przeworski. 1993. *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach*. New York, NY : Cambridge University Press.

- Bunce, Valerie. 2000. « Comparative Democratization: Big and Bounded Generalizations ». *Comparative Political Studies* 33 (août-septembre) : 703-34.
- Bunce, Valerie. 2001. « Democratization and Economic Reform ». *Annual Review of Political Science* 4 : 43-65.
- Collange, Gérald, Patrick Plane et Rolph van der Hoeven. 1993. « L'Ajustement structurel et les hommes : le cas du Bénin ». *Afrique contemporaine* (3^e trimestre) : 14-28.
- Collier, David et Steven Levitsky. 1997. « Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research ». *World Politics* 49 (avril) : 430-451.
- Colton, Timothy J. 1996. « Economics and Voting in Russia ». *Post-Soviet Affairs* 12 (octobre-décembre) : 122-47.
- Cour constitutionnelle du Bénin. 2000. « Rapport de la Cour constitutionnelle du Bénin ». Réalisé pour le Congrès de l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français. En ligne. <http://www.accpuf.org/> (page consultée le 4 janvier 2004).
- Coussy, Jean. 1994. « Les Ruses de l'État minimum ». dans Jean-François Médard. *La réinvention du capitalisme : Les trajectoires du politique, 1*. Paris : Karthala.
- Dahl, Robert A. 1997. *Toward Democracy: A Journey – Reflections: 1940-1997*. Berkeley : Institute of Governmental Studies Press.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy*. New Haven : Yale University Press.
- Daloz, Jean-Pascal. 1992. « L'itinéraire du pionnier : sur l'évolution politique béninoise ». *Politique africaine* 46 (juin) : 132-137.
- Decalo, Samuel. 1997. « Benin: First of the New Democracies ». dans John F. Clark et David E. Gardinier, dir. *Political Reform in Francophone Africa*. Boulder : Westview Press.
- Di Palma, Giuseppe. 1990. *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley : University of California Press.
- Diamond, Larry J., Andreas Schedler *et al.* 2002. Série d'articles sur le thème « Elections Without Democracy ». *Journal of Democracy* 13 (avril) : 21-80.
- Diamond, Larry, Juan J. Linz et Seymour Martin Lipset, dir. 1995. *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Boulder : Lynne Rienner Publishers.
- Diamond, Larry. 1994. « Toward Democratic Consolidation ». *Journal of Democracy* 5 (juillet) : 4-17.

- Diamond, Larry. 1997. « Introduction: In Search of Consolidation ». dans Larry Diamond, Marc F. Plattner *et al.* *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*. Baltimore : The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- Dobry, Michel. 1992. *Sociologie des crises politiques : La dynamique des mobilisations multisectorielles*. Paris : Presses de la FNSP.
- Domingo, Etienne. 1995. « Perceptions of and Reactions to the Implementation of Structural Adjustment in Benin ». dans Mkandawire, Thandika et Adebayo Olukoshi. *Between Liberalisation and Opposition: The Politics of Structural Adjustment in Africa*. Dakar : CODESRIA.
- Ducatenzeiler, Graciela. 2001. « Nouvelles approches à l'étude de la consolidation démocratique ». *Revue internationale de politique comparée* 8 (été) : 191-8.
- Encarnacion, Omar G. 1996. « The Politics of Dual Transitions ». *Comparative Politics* 28 (juillet) : 477-92.
- Englebert, Pierre. 1991, 1995, 1999 et 2002. « Benin: Recent History ». *Africa South of the Sahara 1992, 1996, 2000 et 2003*. Londres : Europa Publications.
- Éthier, Diane. 1997. *Economic Adjustment in New Democracies: Lessons from Southern Europe*. New York : St. Martin's Press.
- Éthier, Diane. 2003. *Introduction aux relations internationales*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Fomunyoh, Christopher. 2001. « Francophone Africa in Flux: Democratization in Fits and Starts ». *Journal of Democracy* 12 (juillet) : 37-50.
- Fondation Konrad Adenauer. 1994. *Le programme des partis politiques au Bénin*. Cotonou : Fondation Konrad Adenauer.
- Freedom House. 2003. « Benin ». Freedom in the World. En ligne. <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/benin.htm> (page consultée le 3 janvier 2004).
- Friedman, Steven. 2002. « Democracy, Inequality, and the Reconstitution of Politics » dans Joseph S. Tulchin et Amelia Brown, dir. *Democratic Governance and Social Inequality*. Boulder : Lynne Rienner Publishers.
- Gazibo, Mamoudou. 1998. *La problématique de la consolidation démocratique : les trajectoires comparées du Bénin et du Niger*. Thèse de doctorat : Université de Bordeaux, France.

- Gazibo, Mamoudou. 2002. « La démocratie comparative binaire : Éléments méthodologiques à partir d'une analyse de trajectoires contrastées de démocratisation ». *Revue internationale de politique comparée* 9 (hiver) : 427-49.
- Gbégnonvi, Roger. 1995. « Les législatives de mars 1995 ». *Politique africaine* 59 (octobre) : 59-69.
- Glélé, Maurice Ahanhanzo. 1993. « Le Bénin ». dans Gérard Conac, dir. *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique : colloque, Paris, 12-13 décembre 1990*. Paris : Economica.
- Greskovits, Béla. 1998. *The Political Economy of Protest and Patience*. Budapest : Central European University Press.
- Haggard, Stephan et Robert R. Kaufman, dir. 1992. *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Princeton : Princeton University Press.
- Haggard, Stephan et Robert R. Kaufman. 1989. « Economic Adjustment in New Democracies ». dans Joan Nelson, dir. *Fragile Coalitions: The Politics of Economic adjustment*. Oxford : Transaction Books.
- Haggard, Stephan et Robert R. Kaufman. 1997. « The Political Economy of Democratic Transitions ». *Comparative Politics* 29 (avril) : 263-283.
- Hermet, Guy. 1993. *Le désenchantement de la liberté*. Paris : Fayard.
- Hermet, Guy. 1996. *Le passage à la démocratie*. Paris : Presses de la FNSP.
- Houédété, Thomas. 2000. « Les politiques économiques ». dans Paulin J. Hountondji, dir. *Économie et société au Bénin : d'hier a demain*. Paris : L'Harmattan.
- Houngbedji, Adrien. 1994. « Le renouveau démocratique du Bénin : genèse, enjeux et perspectives ». *Revue Juridique et Politique : Indépendance et Coopération* 48 (1) : 17-26.
- Hountondji, Paulin J., dir. 2000. *Économie et société au Bénin : d'hier a demain*. Paris : L'Harmattan.
- Huber Evelyne, Dietrich Rueschemeyer et John D. Stephens. 1997. « The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Dimensions ». *Comparative Politics* 29 (avril) : 323-42.
- Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven : Yale University Press.

- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman : University of Oklahoma Press.
- Igué, John O. 1999. *Le Bénin et la mondialisation de l'économie : Les limites de l'intégrisme du marché*. Paris : Karthala.
- Igué, John O. 2000. « État et Société face à la mondialisation de l'économie ». dans Paulin J. Hountondji, dir. *Économie et société au Bénin : d'hier à demain*. Paris : L'Harmattan.
- Ihonvbere, Julius O. 1996. *Economic Crisis, Civil Society, and Democratization: The Case of Zambia*. Trenton : Africa World Press.
- Karl, Terry Lynn. 2000. « Economic Inequality and Democratic Instability ». *Journal of Democracy* 11 (janvier) : 149-156.
- Kohli, Atul. 1993. « Democracy Amid Economic Orthodoxy: Trends in Developing Countries ». *Third World Quarterly* 14 (novembre) : 671-689.
- Laleye, Mouftaou. 1999. « Benin ». dans Ladipo Adamolekun, dir. *Public Administration in Africa : Main Issues and Selected Country Studies*. Boulder : Westview Press.
- Lewis, Peter M. 1994. « Haggard and Kaufman 1992 : A Review ». *American Political Science Review* 88 (juin) : 514-515.
- Lindenberg, Marc et Shantayanan Devarajan. 1993. « Prescribing Strong Economic Medicine: Revisiting the Myths about Structural Adjustment, Democracy, and Economic Performance in Developing Countries ». *Comparative Politics* 25 (janvier) : 169-182.
- Linz, Juan J. 1990. « Transitions to Democracy ». *Washington Quarterly* 13 (été) : 143-164.
- Linz, Juan J. et Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore et Londres : John Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. « Some social requisites of democracy ». *American Political Science Review* 53 (mars) : 69-105.
- Magnusson, Bruce A. 1996. « Benin: Legitimizing Democracy: New Institutions and Historical Problem of Economic Crisis ». dans Daniel Bach, dir. *L'Afrique politique 1996 – Démocratisation : Arrêts sur images*. Paris : Karthala.
- Magnusson, Bruce A. 1999. « Testing Democracy in Benin: Experiments in Institutional Reform ». dans Richard Joseph, dir. *State, Conflict, and Democracy in Africa*. Boulder : Lynne Rienner Publishers.

- Magnusson, Bruce A. 2001. « Democratization and Domestic Insecurity: Navigating the Transition in Benin ». *Comparative Politics* 33 (janvier): 211-30.
- Mainwaring, Scott. 1995 « Democracy in Brazil and the Southern Cone: Achievements and Problems ». *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 37 (printemps) : 113-179.
- Mainwaring, Scott, Guillermo A. O'Donnell et J. Samuel Valenzuela, dir. 1992. *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame : University of Notre Dame Press.
- Maldonado, Carlos. 1998. « Secteur informel : Fonctions macro-économiques et politiques gouvernementales - Le cas du Bénin ». Document de recherche S-INF-1-18. Département du développement des entreprises et des coopératives. Organisation internationale du Travail. En ligne.
<http://www.ilo.org/public/french/employment/ent/papers/benin.htm> (page consultée le 3 janvier 2004)
- Maravall, José María. 1991. « The Myth of the Authoritarian Advantage ». *Journal of Democracy* 5 (octobre) : 17-31.
- Marimbu, Vincent. 2000. *Transition et consolidation démocratique au Bénin : Les réformes favorables à l'autonomisation de la société civile et leurs incidences*. Thèse de doctorat : Université de Montréal, Canada.
- Mayrargue, Cédric. 1996. « "Le caméléon est remonté en haut de l'arbre" : le retour au pouvoir de Mathieu Kérékou au Bénin ». *Politique africaine* 62 (juin) : 124-131.
- Mayrargue, Cédric. 1999. « Le Bénin depuis le retour au pouvoir de M. Kérékou : "Démocratie apaisée" ou paralysie politique ? ». dans Dominique Darbon, dir. *L'Afrique politique 1999*. Paris : Karthala.
- Médard, Jean-François. 1991. *États d'Afrique noire : formation, mécanismes et crise*. Paris : Karthala.
- Monga, Célestion. 1997. « Eight Problems with African Politics ». *Journal of Democracy* 8 (juillet) : 156-170.
- Moore, Barrington Jr. 1969. *Les origines sociales de la dictature et de la démocratie*. Paris : Maspéro.
- Nelson, Joan. 1994. « Linkages Between Politics and Economics ». *Journal of Democracy* 5 (octobre) : 49-62.
- Noudjenoume, Philippe. 1999. *La démocratie au Bénin, 1988-1993 : bilan et perspectives*. Paris : L'Harmattan.

- Nwajiaku, Kathryn. 1994. « The National Conferences in Benin and Togo Revisited ». *The Journal of Modern African Studies* 32 (septembre) : 429-447.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. « Delegative Democracy ». *Journal of Democracy* 5 (janvier) : 55-69.
- O'Donnell, Guillermo et Philippe C. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter et Laurence Whitehead. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. « Illusions About Consolidation ». *Journal of Democracy* 7 (avril) : 34-51.
- Oxhorn, Philip et Graciela Ducatenzeiler, dir. 1998. *What Kind of Democracy? What Kind of Market?: Latin America in the Age of Neoliberalism*. University Park : Penn State University Press.
- Packenhorn, Robert A. 1973. *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*. Princeton : Princeton University Press
- Paul, Elisabeth. 2002. « Le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) : Du neuf à l'horizon de l'aide au développement ? ». présenté lors de la Conférence internationale sur *L'Afrique et les défis de développement du nouveau millénaire*, CODESRIA – TWN Africa, Accra, 23-26 avril. En ligne. <http://www.egss.ulg.ac.be/csd/DSRP-Dakar.pdf> (page consultée le 3 janvier 2004).
- PNUD (Programme des Nations unies pour le développement). 2003. *Rapport mondial sur le développement humain – Les Objectifs du Millénaire pour le développement : Un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine*. Paris : Economica.
- Powers Denise et James.H. Cox. 1997. « Echoes from the Past: The Relationship Between Satisfaction with Economic Reforms and Voting Behavior in Poland ». *American Political Science Review* 91 (septembre) : 617– 33.
- Przeworski, Adam *et al.* 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam *et al.* 1996. « What Makes Democracies Endure? » *Journal of Democracy* 7 (janvier) : 39-55.

- Przeworski, Adam et Fernando Limongi. 1993. « Political Regimes and Economic Growth ». *Journal of Economic Perspectives* 7 (été) : 51-69.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes et Bernard Manin. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. New York : Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York : Cambridge University Press.
- Raynal, Jean-Jacques. 1991. « Le nouveau démocratisme béninois, modèle ou mirage ? ». *Afrique contemporaine* 160 (4e trimestre) : 3-25.
- République du Bénin. 1990. La Constitution. En ligne.
http://www.gouv.bj/textes_rapports/textes/index_top.php (page consultée le 3 janvier 2004).
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyn H. Stephens et John D. Stephens. 1992. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago : University of Chicago Press.
- Rustow, Dankwart A. 1970. « Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model ». *Comparative Politics* 2 (avril) : 337-363.
- Sada, Hugo. 1991. « Démocratisation : L'exemple béninois ». *Jeune Afrique*, Paris, no 1616-1617 (18 décembre-8 janvier) : 139-142.
- Schedler, Andreas. 2002. « The Nested Game of Democratization by Elections ». *International Political Science Review* 23 (janvier) : 103-22.
- Schmitter, Philippe C. 1994. « Dangers and Dilemmas of Democracy ». *Journal of Democracy* 5 (avril) : 57-74.
- Schmitter, Philippe C. et Terry Lynn Karl. 1991. « What Democracy Is... And Is Not ». *Journal of Democracy* 2 (été) : 75-88.
- Schumpeter, Joseph Alois. 1972. *Capitalisme, socialisme, démocratie*. Paris : Payot.
- Serieux, John. 1999. « Democratization and Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa: an Empirical Investigation ». *Canadian Journal of Development Studies* 20 (3) : 521-544.
- Shin, Doh Chull. 1994. « On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research ». *World Politics* 47 (octobre) : 135-170.
- Sindzingre, Alice. 1995. « Incertitudes et institutions dans un contexte d'ajustement : l'exemple du Bénin » dans Philippe Hugon, Guy Pourcet et Suzanne Quiers-Valette, dir. *L'Afrique des incertitudes*. Paris : Presses Universitaires de France.

- Sirowy, Larry et Alex Inkeles. 1990. « The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review ». *Studies in Comparative International Development* 25 (printemps) : 126-157.
- Smulovitz, Catalina et Enrique Peruzzotti. 2000. « Societal Accountability in Latin America ». *Journal of Democracy* 11 (octobre) : 147-58.
- SNU (Système des Nations unies). 2002. « Bilan Commun de Pays - Bénin : Consolider la démocratie ». Site du Système des Nations unies au Bénin. En ligne. <http://www.snu.bj/prin/bilan.pdf> (Page consulté le 29 octobre 2003).
- Tovo, Maurizia et Regina Bendokat. 2000. « Contribution pour une Stratégie de protection sociale au Bénin ». Social Protection Discussion Paper Series No 1 : Banque mondiale.
- Tshiyembe, Mwayila. 1997. « Étude comparée des nouvelles institutions constitutionnelles africaines ». *Présence africaine* 156 (2e semestre) : 37-98.
- Valette, Alain. 1997. « Entre rationalité économique et logiques politiques : La difficile évaluation des programmes d'ajustement structurel en Afrique subsaharienne » dans Jean-François Baré, dir. *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*. Paris et Montréal : L'Harmattan.
- Vittin, Théophile. 1990. « Le Bénin à l'heure du renouveau démocratique ». *Politique africaine* 38 (juin) : 138-142.
- Vittin, Théophile. 1991. « Bénin du "système Kérékou" au renouveau démocratique ». dans Jean-François Médard, dir. *États d'Afrique noire : formation, mécanismes et crise*. Paris : Karthala.
- Vittin, Théophile. 1992. « Bénin, le défi de la gestion ». *Politique africaine* 52 (décembre) : 136-139.
- Vittin, Théophile. 1995. « Les médias externes comme facteur du renforcement de l'opposition interne au Bénin (1987-1992) ». dans Jacques Semelin, dir. *Quand les dictatures se fissurent : résistances civiles à l'Est et au Sud*. Paris : Desclée de Brouwer.
- Wantchekon, Leonard. 2003. « Ethnicity, Gender, and the Demand for Redistribution: Experimental Evidence from Benin ». Working Paper. New York University. En ligne. <http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/wantchekon/research/benin5e.pdf> (page consultée le 3 janvier 2004).
- Weffort, Francisco C. 1998. « New Democracies and Economic Crises in Latin America ». dans Philip Oxhorn et Graciela Ducatenzeiler, dir. *What Kind of Democracy? What Kind of Market?: Latin America in the Age of Neoliberalism*. University Park : Penn State University Press.

Williamson, John, dir. 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*
Washington, D.C. : Institute for International Economics.