

Université de Montréal

Transition et consolidation
démocratique au Bénin. Les réformes
favorables à l'autonomisation de la
société civile et leurs incidences.

par

Vincent Marimbu

Département de science politique

Thèse présentée à la Faculté des études
supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Philosophiae Doctor (Ph.D.) en science
politique

Avril, 2000

© Vincent Marimbu, 2000



JA
39
U54
2001
V. 004

On trouve à la fin de la page

Principes de la démocratie
démocratique en général, les principes
généralistes à l'égard de la
politique sociale et économique.

1941

1

Principes de la démocratie

Principes de la démocratie

Principes de la démocratie
généralistes à l'égard de la
politique sociale et économique.

1941

Principes de la démocratie



Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée :

Transition et consolidation démocratique au Bénin
Les réformes favorables à l'autonomisation de la société civile et leurs incidences

présentée par :

Vincent Marimbu

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

André Martens, président-rapporteur

Diane Éthier, directrice de recherche

Gabrielle Brenner, membre du jury

Paul N. Dussault, examinateur externe

Barthelemy Kuate Defo, représentant du doyen de la FES

SOMMAIRE

Le lien entre la démocratie et le développement économique a suscité beaucoup de débats dont un volet important concerne la capacité des nouvelles démocraties à créer des conditions économiques qui leur permettraient de durer et de se consolider. Par exemple, certains travaux qui s'inspirent de l'école de la modernisation, avancent qu'un contexte socio-économique en terme de croissance économique et de développement des classes moyennes, est nécessaire pour stabiliser un régime démocratique. Ce courant interprète la démocratie comme le résultat d'un progrès et insiste peu sur sa dimension instrumentale. D'autres analyses mettent en doute les potentialités des nouvelles démocraties à améliorer leurs situations économiques et soulignent plutôt l'avantage des dictatures. Enfin, nous constatons que les recherches qui reconnaissent les atouts de l'option démocratique accusent un déficit sur le plan empirique.

En examinant la relation entre le changement démocratique et l'autonomisation de la société civile au Bénin, nous voulions vérifier si les acteurs de la société civile utilisaient les opportunités offertes par les réformes politiques pour défendre leurs intérêts et pour influencer les décisions politiques et économiques qui touchent leurs secteurs. Notre démarche empirique a pu mesurer les effets du processus démocratique en cours sur les relations entre l'État et la société civile. Pour ce faire, nous avons

utilisé une double stratégie de vérification : la première se base sur une analyse documentaire et la seconde recourt à l'usage d'entrevues auprès d'un échantillon de représentants de la société civile.

Notre hypothèse avance que la transition démocratique au Bénin a été accompagnée par des mutations qui ont été favorables à l'autonomisation de la société civile. Il s'agit des réformes juridico-institutionnelles, de la libéralisation des politiques et des structures économiques, de l'augmentation et de la réorientation de l'aide extérieure en faveur du secteur privé et enfin de l'émergence d'une génération d'élites économiques attentives aux choix économiques et politiques de l'État.

Nos principales conclusions démontrent que cette hypothèse est vérifiée au moins en partie, principalement à cause des réformes juridico-institutionnelles. Nous reconnaissons le rôle des facteurs externes au contexte national et insistons sur le caractère multidimensionnel et désordonné de la consolidation démocratique.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Chapitre 1 : Cadre théorique et méthodologie	24
1.1 Les concepts fondamentaux	24
1.11 Démocratie et transition démocratique	24
1.12 La consolidation de la démocratie	28
1.13 Autonomisation de la société civile	37
1.14 Transition et consolidation démocratique au Bénin	44
1.2 Hypothèses et méthodologie.	49
Chapitre 2 Bénin: de l'autoritarisme à la démocratie	59
2.1 Le régime politique (1960-1989)	61
2.11 Les caractéristiques néopatrimoniales	61
2.12 Les assises ethniques et régionales	68
2.2 La crise du régime politique	72
2.3 La transition démocratique	77
2.4 Le nouveau régime démocratique	86
Chapitre 3 : Les nouvelles organisations de la société civile	95
3.1 Les syndicats	97
3.2 Les organisations non gouvernementales (ONGs) d'aide au développement	98
3.3 Les entreprises privées	102
3.31 Distribution par branche d'activité	103
3.32 Classification selon le statut juridique	105
3.4 Les coopératives	106
3.5 Les associations patronales	108
3.51 Le Conseil national du patronat	109
3.52 La Chambre du commerce et d'industrie.	111

Chapitre 4 : Les réformes juridico-institutionnelles et leur impact sur l'autonomisation de la société civile	114
4.1 Les réformes juridico - institutionnelles	115
4.11 Les droits et libertés reconnus par la Constitution	116
4.12 Les nouvelles institutions «garde-fous » créées par la constitution	118
4.13 Les nouvelles structures de dialogue entre l'État et la société civile	122
4.14 La décentralisation de l'administration territoriale	125
4.2 L'impact des réformes juridico-institutionnelles sur l'autonomisation de la société civile.	130
4.21 L'expression des libertés civiles et politiques	132
4.22 L'expression de libertés économiques	139
4.23 L'impact des «structures de dialogue» sur la participation de la société civile à la prise de décisions politiques	149
4.231 L'influence du conseil économique et social	150
4.24 Les décisions rendues par la Cour constitutionnelle	156
Chapitre 5 : Les réformes économiques favorables à l'autonomisation de la société civile	165
5.1 Le premier programme d'ajustement économique(1989-1991)	167
5.11 Mesures de stabilisation mises en œuvre	169
5.12 Mesures de changement structurel mises en œuvre	169
5.121 Le Code des investissements	170
5.122 La nouvelle politique commerciale	173
5.2 Le second programme d'ajustement économique (1992-1994)	175
5.21 Mesures de stabilisation mises en œuvre	176
5.22 Mesures de changement structurel mises en œuvre	177

5.221 Les conventions relatives à la protection des investissements étrangers	177
5.222 Le nouveau système de taxation	179
5.3 Le troisième programme d'ajustement structurel (1995-97)	183
5.31 Mesures de stabilisation mises en œuvre	184
5.32 Mesures de changement structurel mises en œuvre	185
5.321 La création du centre des formalités des entreprises (CFE)	185
5.322 Création d'un comité "SOS corruption"	186
5.323 Le code des marchés publics et le code de privatisation déréglementation et démonopolisation	186
5.4 Les réformes ultérieures au troisième programme d'ajustement économique	189
5.41 La création d'une Zone franche	189
Chapitre 6 : Les nouvelles formes d'aide extérieure au secteur privé	192
6.1 Les programmes d'assistance technique et financière	198
6.11 Le Centre de promotion et d'encadrement des petites et moyenne entreprises (CEPEPE)	198
6.12 Le projet d'assistance aux petites et moyennes entreprises (PAPME)	200
6.13 Le projet d'appui au développement des micro-entreprises (PADME)	201
6.14 Le Programme Campus Bénin	202
6.15 Le Fonds d'insertion des jeunes (FIJ)	203
6.16 L'Agence de promotion des initiatives de base (AGEPIB)	204
6.2 Les programmes d'aide exclusivement financiers	206

6.21 Le Programme d'aide aux initiatives de base (AIPB)	206
6.22 Société financière <i>PROPARCO</i>	207
6.23 Les fonds d'appui directs aux entreprises	208
6.24 Les Caisses régionales et locales de crédit agricole mutuel: <i>CRCAM/CLCAM</i>	208
6.25 Mission française de coopération et d'action culturelle (<i>MICAC</i>)	209
6.26 Le Fonds d'aide aux initiatives de base (<i>FAIB</i>)	209
6.27 Centre d'information, de recherche et d'action pour la promotion des initiatives paysannes (<i>CIRAPIP</i>)	210
6.3 Les structures d'encadrement	210
6.31 La Chambre de commerce et d'industrie du Bénin (<i>CCIB</i>)	210
6.32 La Chambre d'agriculture et la Chambre des métiers du Bénin	212
6.33 Le Conseil national pour l'exportation et le Centre béninois du commerce extérieur	213
6.34 Le Programme entrepreneuriat Bénin (<i>PEB</i>)	214
6.35 Le Projet danois de formation pour les entreprises	215
6.4 Évaluation des programmes d'aide au secteur privé	215
6.41 Le volet financier: le volume de l'aide	216
6.42 L'impact de l'aide sur la formation des entrepreneurs	221
6.43 Incitation à la création de réseaux d'agents économiques	223
6.44 Secteurs traditionnellement vulnérables	226
Chapitre 7 : Le profil actuel des responsables opérant dans la sphère économique	230
7.1 Le profil des entrepreneurs des années 1990	233
7.11 Les nouveaux entrepreneurs du secteur industriel	234
7.12 Les nouveaux entrepreneurs du secteur commercial	234

7.13 Le secteur des services	235
7.131 Les fonctionnaires ayant été licenciés ou ayant quitté volontairement leur emploi	235
7.132 Les jeunes diplômés universitaires	237
7.133 Les entrepreneurs qui rentrent de l'extérieur	238
7.2 Les chefs syndicaux	238
7.3 Le regard de la nouvelle génération sur la société	240
7.4 Le regard des nouvelles élites sur l'État	243
7.5 Le regard des élites sur l'économie	247
7.6 Le profil des élites économiques et le potentiel d'autonomisation du secteur privé	249
CONCLUSION GÉNÉRALE	254
BIBLIOGRAPHIE	I
Annexe I : Modes de transition et situations politiques en Afrique subsaharienne 1990-1999	XVII
Annexe II : Perspectives de consolidation démocratique en Afrique subsaharienne: analyse de Wiseman(1995)	XVIII
Annexe III: Questionnaire d'entrevue	XIX
Annexe IV : Assemblée nationale du Bénin : législature de 1995	XXI
Annexe V : Répartition des entreprises privées selon l'année de création	XXII
Annexe VI: Indices comparatifs de libertés civiles et droits politiques de quelques pays africains	XXIII
Annexe VII : Les entreprises, associations patronales et centrales syndicales qui ont répondu à notre questionnaire	XXIV

LISTE DES TABLEAUX

<u>Tableau I</u> : Part des entreprises publiques béninoises dans l'encours de la dette extérieure	77
<u>Tableau II</u> : Nombre de nouvelles associations de développement au Bénin entre 1990 et 1998	102
<u>Tableau III</u> : Indices comparatifs de liberté de concurrence de quelques pays africains	148
<u>Tableau IV</u> : Indices comparatifs de l'égalité devant la loi et de l'accessibilité à un système judiciaire indépendant de quelques pays africains (1996)	148
<u>Tableau V</u> : Effet des structures de dialogue : degré de satisfaction du patronat et des syndicats à propos de leur rôle dans les décisions de nature socio-économique	152
<u>Tableau VI</u> : Nombre et nature des décisions rendues par la Cour constitutionnelle (1991-1997)	161
<u>Tableau VII</u> : Aide officielle au développement nette par habitant allouée au Bénin par tous les bailleurs de fonds : 1980 à 1996 (en dollars aux prix courants)	196
<u>Tableau VIII</u> : Aide officielle au développement nette des donateurs du Comité d'aide au développement (CAD) et de tous les bailleurs de fonds au Bénin : 1980-1996 (en millions de dollars)	197

<u>Tableau IX</u> : Contribution du CEPEPE au renforcement du secteur privé (création et réhabilitation des entreprises confondues)	199
<u>Tableau X</u> : Inventaire de projets d'aide extérieure au secteur privé pour le Bénin(PNUD 1998)	217
<u>Tableau XI</u> : synthèse des réalisations des programmes d'appui au secteur privé béninois (1990-1997)	220
<u>Tableau XII</u> : Profil de l'entrepreneur béninois de notre échantillon (47 effectifs)	239
<u>Tableau XIII</u> : Synthèse des critiques des différentes catégories d'élite à l'endroit de l'État, l'économie et la société	253

LISTE DES FIGURES

Le Bénin en Afrique de l'ouest	xvi
Schéma du processus d'autonomisation de la société civile au Bénin	58

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CFD	Caisse française de développement
CGTB	Confédération générale des travailleurs du Bénin
CIRAPIP	Centre d'information, de recherche et d'action pour la promotion des initiatives paysannes
COSI	Organisations syndicales indépendantes.
CRS	Catholic relief services
CSA	Centrale des syndicats autonomes du Bénin
CSTB	Centrale syndicale des travailleurs du Bénin
EUMC	Entraide universitaire mondial du Canada
FAC	Fonds d'aide et de coopération
FADE	Fonds d'appui direct aux entreprises
FAIB	Fonds d'aide aux initiatives de base
FED	Fonds européen de développement
FSH	Fondation Hanns Seidel (Allemagne)
HCR	Haut conseil de la république.
INSAE	Institut national de la statistique et de l'analyse économique
MICAC	Mission française de coopération et d'action culturelle
PRPB	Parti révolutionnaire populaire béninois
RB	Renaissance du Bénin
TPU	Taxe professionnelle unique
UNSTB	Union nationale des syndicats de travailleurs du Bénin

DÉDICACE

À mon épouse Espérance pour les sacrifices consentis au cours de ces études de doctorat.

À mes enfants Jean-Marc et Kevin pour leur patience à l'endroit d'un père qui, ces dernières années n'a pas été souvent disponible.

REMERCIEMENTS

Mes premiers mots de remerciements s'adressent à ma directrice de recherche le professeur Diane Éthier pour son soutien constant dans la réalisation de ce travail. Ses conseils éclairés m'ont été utiles tout au long de la recherche.

Mes remerciement vont également à tous ceux qui m'ont assisté lors de mon séjour au Bénin, ce pays qui m'était peu connu. Ma reconnaissance s'adresse en particulier à Mr. Luc Assogba de l'université nationale du Bénin; à Mr Pierre Biao de la Chambre du commerce et de l'industrie du Bénin; à Mr. Joseph Batounon, président du Conseil national du patronat et à Mr. Fatiou Akplogan, responsable du Comité d'assistance technique à l'appui au secteur privé.

Introduction

La période postérieure à 1975 a été marquée par la troisième vague de démocratisations politiques de l'ère moderne, c'est-à-dire une succession de transitions de l'autoritarisme à la démocratie, en Europe du sud (deuxième moitié des années 1970), en Amérique Latine, en Asie de l'Est, en Europe centrale (années 1980) et en Afrique sub-saharienne (années 1990). Après avoir prêté attention aux causes et aux scénarios des transitions démocratiques durant les années 80, les spécialistes s'intéressent depuis 1990, aux conditions et aux perspectives de consolidation de ces nouvelles démocraties afin d'évaluer leur longévité et leur durabilité. Leurs travaux démontrent que plusieurs changements institutionnels et culturels sont à la base du processus de consolidation démocratique. L'autonomisation de la société civile, c'est à dire la création d'organisations de représentation des divers intérêts indépendantes de l'État est considérée comme une des composantes les plus importantes de la consolidation démocratique.

Plusieurs études réalisées sur le processus de démocratisation politique en Afrique sub-saharienne sont pessimistes quant aux possibilités de consolidation des nouvelles démocraties instaurées depuis 1990. Un des arguments invoqués à l'appui de cette hypothèse est la

faiblesse des sociétés civiles africaines, liée au retard du processus de développement économique et social. La meilleure voie pour atteindre la consolidation de la démocratie selon ce courant, est de bénéficier d'un développement économique en amont. Cette vision qui s'inspire de l'école de la modernisation et des préceptes de la théorie sociale des penseurs classiques du 19^{ème} siècle, soutient que le potentiel de changement démocratique se trouve inscrit dans l'architecture des systèmes socio-économiques. À partir de cette perspective, la démocratie est vue comme l'expression politique des sociétés modernes industrialisées. Le processus de démocratisation est assimilé à celui qui a caractérisé le remplacement des structures féodales et aristocratiques par les institutions du monde moderne. La majeure partie de la littérature sur la démocratisation depuis les années 1950 jusqu'au début des années 1970, cherche en effet, à déterminer les éléments structurels expliquant la genèse de la démocratie. Celle-ci est interprétée comme une métamorphose dont les facteurs déclencheurs sont des éléments essentiellement socio-économiques et culturels. La relation entre la démocratie et ces facteurs est prise dans sa forme normative, c'est à dire qu'elle se présente comme une loi pouvant expliquer l'avenir comme le passé.

La précondition à la démocratie la plus soutenue par l'école de la modernisation et la plus débattue en politique comparée, est le développement économique. Lipset, en se

basant sur des corrélations statistiques entre plusieurs indicateurs de progrès économique et la présence d'un régime démocratique, concluait que, plus une société connaît un bien être économique élevé, plus elle présente des chances de bénéficier d'un gouvernement démocratique.

« The more well-to-do a nation, the greater the chances that it will sustain democracy »¹.

Moore soutient dans cet ordre d'idées, que c'est le phénomène de l'orientation commerciale de l'agriculture couplée à une classe commerçante urbaine, qui serait à la base de l'émergence de la démocratie. La présence d'une bourgeoisie commerciale et industrielle est selon lui, une condition qui mène à l'émergence de la démocratie². Schumpeter en conclut que, vu que ces phénomènes sont associés à l'apparition du capitalisme, il ne peut y avoir de démocratie en dehors du capitalisme³. Une autre approche privilégie les valeurs comme éléments catalyseurs dans la création des conditions nécessaires à la démocratie. On pourrait inclure dans cette catégorie les travaux de Gabriel Almond et Sydney Verba,

¹Lipset Seymour Martin, *Political man, the Social Bases of Politics*, London Heinemann, 1960, p.31.

²Moore Barrington, *Social Origins of Democracy and Dictatorship*, Beacon Press, Boston, 1966, p.66

³Schumpeter Joseph, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Payot, 1965, Paris. Cette affirmation est contestée par les approches marxistes qui disent que les formes politiques concurrentielles dans un cadre capitaliste sont seulement possibles là où le système politique est capable de garantir une accumulation avantageuse pour les bourgeoisies locales et internationales. Autrement dit, le capitalisme serait foncièrement anti-

Eckstein Harry, Wiarda et Inglehart⁴ pour lesquels le facteur déterminant pour qu'une démocratie apparaisse et fonctionne régulièrement est la cohérence entre les croyances, les coutumes sociales et les principes démocratiques.

Plusieurs auteurs qui analysent la vague des démocratisations des années 1990 sont restés proches de l'école de la modernisation. Par exemple, Huntington, avance que dès lors que la croissance économique permet à un pays d'entrer dans la catégorie des pays à revenus intermédiaires (niveau qu'il place entre 1000 à 3000 \$ par habitant à la fin des années 1970), ce pays entre dans une «zone de transition» dans laquelle les probabilités d'émergence de la démocratie sont élevées⁵. Selon lui, plus que d'autres facteurs, le niveau de développement économique favorise la transition démocratique et la consolidation démocratique :

(...) A high correlation exists between level of economic development and the existence of democratic regimes. A more industrialized modern economy and the more complex society and educated populace it entails, are more conducive to the inauguration of democratic regimes....It seems plausible to hypothesize that they

démocratique, n'hésitant pas à promouvoir le renversement des régimes qui menacent l'accumulation.

⁴Almond Gabriel and Sidney Verba, *The Civic Culture : Political attitudes and Democracy in five nations*, 1963, Princeton University Press; Eckstein Harry, *Division and Cohesion in Democracy : a Study of Norway* ; Princeton University Press, 1966 ; Wiarda Howard, ed, *Political and Social change in Latin America : the Distinct Tradition*, University of Massachusetts Press, 1974 ; Inglehart Ronald, *The Silent Revolution : Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton University, 1977

⁵Huntington Samuel, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991, pp.59-60, 315-316

will also be more conducive to the consolidation of new democratic regimes⁶.

Rueschmeyer, de son côté, admet, à l'instar de Moore, que les structures des relations entre les classes sociales prédisent la stabilité ou l'instabilité de la démocratie⁷.

Même si ces auteurs décrivent le lien entre le développement et la démocratie comme une simple corrélation positive forte, la tentation de passer à une causalité est présente. Dans l'ouvrage *Reexamining Democracy*, Diamond écrit :

(...) It is important to emphasize here the extraordinary consistency with which the central premise of Lipset's thesis has stood up through all manner of tests... There are strong methodological and theoretical grounds for inferring that this relationship (economic development and democracy) is indeed causal (without precluding the very real possibility of reciprocal causation⁸.

En analysant les tests statistiques qui ont été menés sur le lien entre le développement socio-économique et la démocratie depuis les années 1960, il conclut que :

(...) This relationship is causal in at least one direction : higher levels of socioeconomic development generate a significantly higher probability of democratic government⁹.

⁶ Idem, pp.272-73

⁷ Rueschmeyer Dietrich, Stephens Evelyne Hubert and Stephens John, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1992.

⁸ Diamond Larry and Marks Gary (eds) : *Reexamining Democracy: Essays in honor of Seymour Martin Lipset*, Sage Publications, 1992. pp.109-110

⁹ Diamond Larry op. cit, p. 108. Il apporte néanmoins trois nuances qui réfutent la prétention de causalité :
« ...The causal relationship between development and democracy may not be stable across time but may itself vary across periods of waves in world history (109)...il ajoute que : *needless to say, this relation is not entirely*

L'inexistence d'éléments structurels comme la richesse économique (exprimée en termes de produit national brut/tête d'habitant) hypothèquent donc la naissance des démocraties et l'avenir de celles qui sont prématurées.

En jetant un regard sur les niveaux de développement dans le monde, plusieurs auteurs s'accordent pour dire que tous les pays répondant aux préconditions économiques sont tous des démocraties et vu sous cet angle, la démocratisation serait un phénomène qui aurait atteint ses limites. Robert Dahl écrivait dans son ouvrage *Polyarchy* que :

(...) It's unrealistic to suppose that there will be any dramatic change in the number of polyarchies within a generation or two¹⁰.

Huntington renchérisait en 1984, en disant que :

(...) With a few exception, the limits of democratic development in the world may well have been reached¹¹.

Ce pessimisme sur l'expansion démocratique, tempéré par la vague des démocratisations des années 1990, se transpose aujourd'hui au niveau de la consolidation. La majorité des

predictive...(p.125) enfin, sa dernière remarque qui traduit une certaine circularité dit que : *democracy is not incompatible with development and that in fact, the causal trend can be reversed, with democracy leading to development* (p.127)

¹⁰Dahl Robert, *Polyarchy : Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971. p. 208

¹¹Huntington Samuel « Will More Countries Become Democratic? » *Political Science Quarterly* 99(1984), p.218

auteurs s'entendent pour dire que la consolidation démocratique correspond à la transformation des règles et procédures encore caractérisées par l'incertitude durant la période de transition, en attitudes et comportements prévisibles régis par un environnement institutionnel en progression.

Schmitter résume cette transformation en ces termes :

Consolidation could be defined as the process of transforming the accidental arrangements, prudential norms, and contingent solutions that have emerged during the transition into relations of cooperation and competition that are reliably known, regularly practiced and voluntarily accepted by those persons or collectivities that participate in democratic governance¹².

Mais, comme on le verra plus loin, la mesure de la consolidation démocratique n'est pas aisée. Cette difficulté est intrinsèquement liée au concept de démocratie lui-même. La consolidation démocratique, vue sous l'angle de l'école de la modernisation, est jugée à partir des références des vieilles démocraties occidentales. Le degré d'institutionnalisation ou de maturité de la démocratie ne fait pas partie des préoccupations de cette approche. Cette conception, que O'Donnell appelle une «définition négative» de la consolidation démocratique¹³, juge les nouveaux candidats à la démocratie à partir du chemin qui leur reste à parcourir.

¹²Schmitter Philippe, «Interest Systems and the Consolidation of Democracies» in Diamond Larry and Marks Garry, op. cit, p.158

¹³O'Donnell Guillermo, «Illusions about consolidation», *Journal of Democracy*, Vol.7(2), April 1996, p.39

Elle ne tient pas compte des typologies qui renseigneraient davantage sur les degrés de consolidation démocratique des différents cas.

La deuxième ambiguïté que présente l'école de la modernisation est sa propension à privilégier les continuités au détriment des conjonctures. Elle part de l'idée que l'histoire se répète et analyse les trajectoires politiques d'aujourd'hui à partir de la route qu'ont empruntée les États européens ou nord-américains. Se basant exclusivement sur des facteurs endogènes, elle sous-estime les effets des variables exogènes qui, aujourd'hui, jouent un rôle non négligeable. Selon cette vision, la période 1945-1989 ressemblerait à la période post 1990 en ce qui a trait aux facteurs renforçant la démocratie. Or, la période post 1990 est riche en événements qui ont eu un effet direct sur les démocratisations dans le monde. Alors que la période de la guerre froide était caractérisée par la recherche d'alliances pouvant renforcer les différents blocs, aujourd'hui, les puissances (les bailleurs de fonds) sont plus libres d'exposer leurs préférences idéologiques. Même si les pays occidentaux, selon les chiffres en vigueur, sont peu enclins à transférer leurs investissements dans les pays africains pour plusieurs raisons principalement économiques, ils veulent néanmoins des changements politiques qui pour eux, représentent des gains ne fut - ce que sur le plan des valeurs :

Sicherman dit à propos du nouvel ordre post-communiste qu'il est compatible avec les intérêts américains :

(...) A world order more hospitable to both US values and interests..and at less expense and less risk than anyone would have imagined possible, even a few short years ago¹⁴.

Ces valeurs incluent l'État de droit, l'économie du marché et la démocratie. Les effets de la mondialisation ne s'évaluent pas seulement en termes de concentration financière ou technologique. La convergence idéologique sur plusieurs sujets tels les droits de la personne, l'environnement, le rejet du totalitarisme, est un trait transnational qui influence les politiques ou les décisions des unités étatiques. Il est donc devenu plus difficile aujourd'hui pour les régimes autoritaires de se cacher derrière les solidarités idéologiques qui prévalaient durant la période de la guerre froide. Huntington relève à juste titre que la troisième vague de démocratisation est caractérisée par des facteurs contextuels relativement nouveaux : problème de légitimité des dictatures dans un contexte où les valeurs démocratiques sont largement acceptées, déclin de la légitimité basée sur les performances économiques ou militaires, changements des politiques extérieures de puissances dominantes en faveur de la démocratie et

l'économie de marché, montée de la classe moyenne et progrès en matière d'éducation, opposition de l'église à l'autoritarisme et l'effet de démonstration des autres expériences de démocratisation¹⁵.

Un troisième problème relatif à l'école de la modernisation, concerne le niveau d'analyse. Celui-ci est trop «large» et est donc peu compatible avec des facteurs conjoncturels et mouvants dans le temps et dans l'espace. Tout au plus, ces analyses macrosociales produisent des «photographies instantanées» des séquences historiques¹⁶. Les niveaux d'analyse intermédiaires telles les comparaisons historiques ou les études de cas, nous semblent plus adaptés à un phénomène aussi complexe que la démocratisation.

Sur le continent africain, parmi les facteurs largement reconnus comme étant défavorables au processus de consolidation démocratique, figure au premier plan la faiblesse du niveau de développement économique.

¹⁴ Sichertman, Harry, «Winning the Peace : Exporting Freedom and Democracy in United States and Abroad, *Orbis*, «Special Issue on Democracy», 37, 4, Fall 1993, p.501-502

¹⁵ Huntington, *Third Wave*, op. cit,

¹⁶ Hermet Guy soutient qu'en tant que photographie instantanée, le lien entre les variables socio-économiques et la démocratie peut paraître valable. Par exemple, en 1980, les vérifications empiriques du lien entre le développement économique et la démocratie prouvent que neuf pays riches sur dix étaient des démocraties, contre un tiers des pays à revenus moyens (comme l'Algérie) et un dixième des pays extrêmement pauvres (comme le Tchad). Cette analyse transposée dans les années 1990 prouve que l'hypothèse de ce lien peut être « falsifiée », Hermet Guy, *le passage à la démocratie*, Presse des Science Po, Paris, 1996, p.89

Huntington¹⁷ souligne que la pauvreté est la principale barrière à la consolidation démocratique en Afrique et juge peu probable que les nouvelles démocraties puissent durer. Cette volonté de placer le développement économique avant la démocratisation a eu également beaucoup d'adeptes sur le continent africain. Udogu résume cette thèse en ces mots :

(...)Democratic and constitutional consolidations are meaningless if people are hungry. After all, democracy and the rule of law are said to have thrived in North America and elsewhere because of economic prosperity in these systems. In systems in which survival is at the forefront of daily life, political and economic issues matter less for the majority of the population »¹⁸.

Le corollaire à cette thèse est que le processus de démocratisation dans un environnement de sous-développement déstabilise le milieu économique dans lequel il prend place au point de faire retomber les nouveaux régimes dans l'autoritarisme.

Le deuxième handicap à la consolidation démocratique que plusieurs auteurs relèvent, concerne l'absence d'expériences d'institutionnalisation démocratique précédentes¹⁹. Ces pays manquent de fortes institutions tant au niveau de l'État qu'au niveau de la société civile qui assureraient la stabilisation du régime démocratique. Selon ces auteurs, il

¹⁷Huntington, *Third Wave*, op cit p.311

¹⁸Udogu Ike : «Democracy and Democratization in Africa: Introduction», *Journal of Asian and African studies*, XXXI(1-2), 1996, pp.1-11

¹⁹ Manwaring Scott et al., *Issues in democratic consolidation: the new South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, 1992.

s'agit généralement de pays qui ont adopté un modèle de gouvernement néopatrimonial. Cette culture politique encourage la prédation de l'État et disqualifie *de facto* une saine compétition dans une démocratie.

Une dernière catégorie d'auteurs met en cause le degré élevé de polarisation ethnique²⁰ qui nuit au renforcement de la démocratie. Selon eux, une construction nationale est requise avant d'entamer la démocratisation.

La majeure difficulté de l'approche qui place des «préconditions» à la consolidation démocratique est sa tendance à confondre les causes et les conséquences potentielles de la démocratie. Dans son analyse des transitions démocratiques en Amérique Latine, Terry Karl reprend cet argument et conclut que :

(...) Patterns of greater economic growth and more equitable income distribution, higher levels of literacy and education, and increases in media exposure may be treated as the products of stable democratic process, rather than as the prerequisites of their existence. A civic culture characterized by high levels of mutual trust, a tolerance for diversity and a propensity for accommodation and compromise could be the result of the protracted functioning of democratic institutions that generate appropriate values and beliefs than a set of cultural norms that must be present before these institutions can emerge »²¹.

²⁰ Diamond Larry, «Introduction : Roots of Failure, Seeds of Hope» in *Democracy in Developing Countries : Africa*, Vol. 2, Diamond Larry, Linz Juan et Lipset Seymour Martin, eds., pp.1-32, Boulder, Lynne Rienner, 1988

Lemarchand René. : « African Transition to Democracy : an Interim and (mostly pessimistic) Assessment», *Africa Insight* 22(3), 1992, pp.178-185

²¹ Terry Lynn Karl. « Dilemmas of Democratization in Latin America, » in Dwankart Rustow and Kenneth Eduards, eds.,

Dans la même perspective, nous postulons en premier lieu que les séquences historiques, en ce qui concerne la démocratisation, ne se ressemblent pas. La route de la démocratie qu'a empruntée la majorité des pays de l'Europe occidentale et d'Amérique du nord est unique. En deuxième lieu, la démocratisation et le développement économique ne s'excluent pas nécessairement. En plus d'être une valeur consommable, la démocratie est aussi un instrument pouvant avoir un impact positif sur la création de richesses. Enfin, nous pensons que l'institutionnalisation et les stratégies des acteurs au pouvoir peuvent compenser à court terme les lacunes de nature socio-économique²². En d'autres mots, la qualité de la démocratie est assurée avant tout par les progrès institutionnels²³. Nous ne nions pas que le niveau de bien être économique, une économie compétitive, une large classe moyenne soient avantageux pour la stabilisation de la démocratie. Ce que nous voulons souligner est que la démocratie implique aussi des choix, des stratégies qui sont mis en œuvre par des acteurs politiques dans des contextes

Comparative Political Dynamics : Global Research Perspectives
New York, Harper Collins, 1991, p.168

²² Nous souscrivons à ce niveau à la thèse qui soutient que les déclinés et les crises économiques ne peuvent pas durer indéfiniment sans affecter la qualité et la légitimité de la démocratie. Aussi, les jeunes démocraties ne peuvent pas se consolider à moins de mettre en place des structures économiques capables d'assurer un minimum de croissance économique.

institutionnels précis. Ce sur quoi nous insistons, c'est que le développement socio-économique ne doit pas être appréhendé comme une précondition mais comme un élément facilitateur (ou accompagnateur) de la démocratisation. Nous reconnaissons que si la pauvreté, le sous développement et la crise ne sont pas des conditions qui excluent la démocratisation, ils n'en constituent pas moins de sérieuses limites. En effet, ces contraintes privent le système de soutiens et minent sa légitimité. Mais comme on le verra plus loin, la mise en place de stratégies et de politiques adéquates peuvent amortir les effets de ces contraintes. Nous mettons donc l'accent sur le caractère pluridimensionnel de la réalité démocratique, sur l'interaction entre les conduites intentionnelles des acteurs et le poids des structures et des contraintes. Notre vision peut être considérée comme inscrite dans cette constatation de Luckmann et Berger :

La vie quotidienne se présente elle même comme réalité...(mais) le monde de la vie quotidienne n'est pas seulement considéré comme donné en tant que réalité par les membres d'une société dans la conduite subjectivement chargée de sens de leur vie. C'est aussi un monde qui trouve son origine dans leurs pensées et leurs actions et est maintenu en tant que réalité par ceux-ci »²⁴.

²³ Diamond Larry, *Promoting Democracy in the 1990s : Actors, Instruments, and Issues*, Nobel Symposium on Democracy's Victory and Crisis, Uppsala, Sweden, August 27-29, 1994 , p.27

²⁴ Berger Peter, Luckmann Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridien-Klincksieck, 1986, p. 32.

L'idée est qu'en définitive, les changements politiques résultent d'une construction qui n'a rien de prédestiné. Le développement socio-économique ne crée pas de facto l'institutionnalisation. Sur le plan empirique, l'histoire nous enseigne que des démocraties résultant d'un développement économique sont inexistantes sur le continent africain. Les «deux vieilles démocraties» de la région, le Botswana(1966) et l'île Maurice(1968) représentent au contraire, une preuve que la démocratisation et le développement économique peuvent évoluer en tandem et que l'institutionnalisation peut être initiée dans des conditions économiques modestes²⁵. En raison du caractère récent des changements démocratiques dans la région africaine, fort peu d'analyses ont été réalisées sur les transformations de la société civile et l'évolution de leurs relations avec l'État au cours de la période postérieure aux transitions démocratiques²⁶.

²⁵Le Botswana a initié sa démocratisation peu après l'indépendance en 1966. Le PNB/tête à cette époque n'était que de 14\$, soit le 3ème niveau le plus bas du monde. Aujourd'hui, le PNB/tête est de 2585\$, un des plus élevés en Afrique subsaharienne. voir: Dutoit Pierre, *State Building and Democracy in southern Africa: Botswana, Zimbabwe and South Africa*, United Institute of Peace Press, 1995.

-Stedman Joseph ed., *Botswana: the Political Economy of Democratic Development*, Lynne Rienner, 1993

²⁶ La littérature a plus insisté sur le rôle (ou l'absence d'implication) de la société civile dans les transitions démocratiques. Elle démontre en conclusion le caractère éphémère des transitions. On notera entre autres, les écrits de Lemarchand René «Africa's Troubled Transitions», *Journal of Democracy* 3, no 4, october, 1992, pp. 98-109 ; Ottaway Marina.(ed), *Democracy in Africa, The Hard Road Ahead*, Lynne Rienner, 1997 ; Bratton Michael and Van de Walle Nicholas,

Nous comptons démontrer dans notre thèse que la transition démocratique au Bénin a été accompagnée par des changements - réformes juridico-institutionnelles, libéralisation des politiques et structures économiques, augmentation et réorientation de l'aide extérieure en faveur du secteur privé, émergence d'une génération d'élites économiques attentives aux choix économiques et politiques de l'État - qui ont favorisé l'autonomisation de la société civile.

Quatre hypothèses guident notre analyse. La première hypothèse soutient que les réformes juridiques et institutionnelles en reconnaissant les droits d'association, de culte, d'opinion et d'organisation autonome aux différents groupes d'intérêt, ont suscité une dynamique d'autonomisation de la société civile. Nous pensons en d'autres mots, que les agents de la société civile ont voulu tirer profit de ces changements juridico-institutionnels en créant des organisations qui défendent une action collective et qui

« Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa », *World Politics* 46 no 4, july 1994, pp. 453-489; Decalo Samuel. « The Process, Prospects and Constraints of Democratization in Africa », *African Affairs* 91(1992), pp.7-35 ; Clapham Christopher « Democratization in Africa : Obstacles and Prospects », *Third World Quarterly* 14 no 3, 1993, pp. 423-438 ; Ihonvbere Joseph, « On the Threshold of another False Start ? a critical evaluation of prodemocracy movements in Africa », in Odogu Ike, *Democracy and Democratization in Africa*, E.J. Brill, 1997 pp.125-142 ; Nyangoro Julius, « Critical Notes on Political Liberalization in Africa », in Odogu Ike, op, cit. pp.112-124 ; Callaghy Thomas, « Africa: Back to the Future », *Journal of democracy* 5 , 1994, pp.133-45.

agissent comme des groupes de pression. Tarrow a explicité ce lien entre l'ouverture des opportunités politiques et l'action collective en ces termes :

(...)What varies widely from time to time, and from place to place, are political opportunities and social movements are more closely related to the incentives they provide to collective action than to underlying social or economic structures Collective action increases when people gain the resources to escape their habitual passivity and find the opportunities to use them²⁷.

Les conséquences potentielles des changements institutionnels sont de deux ordres : les pressions en faveur de la protection des libertés politiques et économiques émanant des groupes d'intérêt et la volonté de la part de ces derniers de restructurer leurs liens avec l'État. Un cadre constitutionnel adéquat est par exemple, une nécessité pour la démocratie car c'est lui qui guide les comportements des gouvernements²⁸. Sustain fait ressortir l'importance des choix constitutionnels en ces termes:

(...)Being an instance of basic or fundamental law, the constitution not only sets up specific governmental arrangements and mandates governmental procedures, it

²⁷ Tarrow Sydney, *Power in Movement, Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge University Press, 1994, p.81

²⁸Sustain Cass, «Constitutions and Democracies» in *Constitutionalism and Democracy, Studies in Rationality and Social Change*, Elster John and Slagstad Rune, eds., Cambridge University Press, 1993

also sets strict limits to the powers of government - so as, precisely, to insure the rights of individual citizens²⁹.

Les institutions balisent donc les décisions de l'État et assurent la stabilité de la démocratie:

...) Whether the democratic politics of the moment achieves a lasting stability will largely depend on how the newly democratized countries are able to cope with problems such as economic development, political and social integration, and a high volume of public demand on scarce resources. How effective they are at responding to these problems will depend on many factors, including their choice of political institutions³⁰.

Notre deuxième hypothèse avance que les réformes économiques, qui répondent au besoin de mettre en place une économie de marché, ont favorisé l'autonomisation des agents du secteur privé. Nos arguments se basent sur le contenu des mesures de changement structurel qui ont pour but de préciser l'espace qui revient au secteur privé et celui que doit occuper l'État. L'interférence est non souhaitée et la concertation est encouragée. Par ailleurs, les programmes d'ajustement structurel, en renforçant la décentralisation économique, agit contre la concentration du pouvoir politique et économique de l'État. Les réformes améliorent en voie de conséquence, la qualité de l'environnement d'interaction entre la société civile et l'État.

²⁹ Madison G. Brent , *The Political Economy of Civil Society and Political Thought*, Routledge, 1998, p.103.

³⁰ Weaver Kent and Rockman Bert, eds., *Do Institutions Matter ? Government Capabilities in the United States and in Abroad*, The Brookings Institution, 1993, p.1

Comme troisième hypothèse, nous relevons que les nouveaux programmes d'aide internationale en faveur du secteur privé, que ce soit au niveau de crédits financiers ou au niveau de l'assistance technique, ont contribué à l'autonomisation du secteur privé. L'aide au développement a été vue jusqu'à récemment comme un mécanisme d'appui aux institutions publiques. Ceci, selon les bailleurs de fonds, a renforcé la domination de l'État et a diminué l'efficacité des administrations publiques. Le nouveau paradigme en matière d'aide internationale veut combattre ce biais en mettant l'accent sur le double développement du secteur privé et de la bonne gouvernance³¹. Nous croyons que les nouveaux programmes d'aide en faveur du secteur privé dont bénéficie le Bénin, peuvent procurer des moyens stratégiques et une liberté d'action aux agents économiques pour négocier avec l'État. La mise à la disposition des opérateurs économiques d'informations concernant les opportunités d'investissements, la constitution des réseaux d'entreprises que privilégient les bailleurs de fonds, constituent des moyens indirects qui renforcent l'autonomie des acteurs du secteur privé. Marsden résume cette approche «intégrée» du développement du secteur privé en ces termes :

Those who want to promote entrepreneurship contend that whatever outside assistance entrepreneurs may need to run their business and overcome problems - information, advice, technology, services or finance, as well as physical inputs

31 World Bank, *Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth*, Washington D.C, 1989

- can be obtained from other entrepreneurs through market networks. These networks exist and are more effective than the technical assistance networks operated by government institutions and NGOs. But, these advocates say, these market networks could be strengthened and African entrepreneurship more effectively fostered, if tax and regulatory policies were more supportive of entrepreneurs, if foreign private investment and foreign-African partnerships were promoted, and if a higher proportion of foreign aid funding were channelled to the modern private sector³².

La quatrième hypothèse met un lien entre le profil actuel de l'élite économique et l'autonomisation des secteurs dont ils ont la charge. Cette hypothèse se base sur les données concernant la réorientation des nouveaux diplômés des universités et des écoles professionnelles vers le secteur privé. Cela est dû en partie à la faible ouverture de la fonction publique. De plus, les nouvelles réformes politiques et économiques, la disponibilité relative des programmes d'aide au secteur privé tant nationaux qu'étrangers, représentent des incitatifs supplémentaires en faveur de cette réorientation. La caractéristique majeure de ces élites n'est pas tellement leur nombre mais leur qualité. Elle sont instruites, proviennent d'un milieu généralement contestataire et internationaliste et ont vécu et subi les effets de la crise économique et politique de leur pays. Nous pensons qu'en raison de leur profil, ces élites veulent faire entendre leur voix dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques économiques.

³²Marsden Kenneth, *African Entrepreneurs, Pioneers of Development*,

En définitive, notre thèse veut apporter des éléments empiriques qui «falsifient» les théories de la démocratie qui associent la consolidation d'une démocratie au développement préalable de l'économie ainsi que les études portant sur l'Afrique qui considèrent que les démocraties africaines n'ont pas d'avenir en raison du sous-développement économique. Par ailleurs, notre recherche permet de tester certaines généralisations explicatives sur la démocratisation qui privilégient les facteurs socio-économiques nationaux. Notre conclusion dans ce sens, est qu'une combinaison de facteurs endogènes, exogènes et conjoncturels peut favoriser la consolidation d'une démocratie peu développée sur le plan socio-économique.

Nous avons choisi de centrer notre étude sur le Bénin car il s'agit d'un des pays africains où les possibilités de consolidation démocratique sont les plus élevées, d'une part, parce que la transition démocratique a été menée à terme ; d'autre part, parce que cette dernière a été négociée avec les principaux groupes sociaux à travers une conférence nationale. Or divers auteurs soutiennent que les transitions démocratiques par transaction sont plus susceptibles d'être suivies par un processus de consolidation démocratique que les transitions découlant d'autres scénarios : la transition

par effondrement ou la transition imposée par le haut.

D'après Schmitter,

(...) A « transfer of power », in which incumbents hand over control of the state to some faction of their supporters, or a « surrender of power » where they negotiate the transition with some of their non maximalist opponents, seems more propitious for the installation and consolidation of democracy than an « overthrow of power » by implacable antagonists³³.

En deuxième lieu, en plus d'avoir passé le test de la double alternance, le Bénin a expérimenté la mise de l'armée sous la direction d'une personnalité civile. Dès 1990, le nouveau gouvernement de transition a mis sur pied des réformes de l'armée et en 1996, pour la première fois, un ministre de la défense nationale n'était pas un membre de l'armée.

Le premier chapitre de la thèse traite du cadre théorique et de la méthodologie. Le deuxième chapitre met en relief, dans une perspective historique et comparative, la ligne de rupture entre la période de l'État néopatrimonial au Bénin et celle de la transition démocratique. Le troisième chapitre concerne l'émergence de nouveaux acteurs de la société civile béninoise dans la période qui a suivi la transition. Le quatrième chapitre évalue l'impact des réformes juridico-institutionnelles sur l'autonomisation de

³³O'Donnell Guillermo ; Schmitter Philippe, Whitehead Lawrence, *Transition from Authoritarian rule : Prospects for Democracy* ; Baltimore, John Hopkins University Press, 1986 : I Southern Europe, II Latin America, III comparative perspectives, IV Tentative conclusions about uncertain democracies. Cette position est partagée par Mainwaring Scott et al., *Issues in democratic consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, 1992.

la société civile. Nous avons voulu vérifier dans ce chapitre, si on avait une constitution accompagnée d'un certain constitutionalisme. Le cinquième chapitre examine, dans la même perspective, l'effet des réformes économiques sur le renforcement de la sphère économique de la société civile. Le sixième chapitre examine l'apport des programmes d'aide étrangère au secteur privé. Enfin, le septième chapitre traite des potentialités que représente l'émergence d'un nouveau profil d'élites économiques en terme d'autonomisation de la société civile. La conclusion présente une synthèse des facteurs favorables à la consolidation de la démocratie béninoise.

Chapitre 1 : Cadre théorique et méthodologie

1.1 Les concepts fondamentaux

1.11 Démocratie et transition démocratique

La démocratie est un concept qui a eu de multiples définitions. Mais contrairement aux définitions des années 1960 et 1970, il y a aujourd'hui, un consensus relatif sur la nécessité de séparer les caractéristiques sociales, économiques et politiques de la démocratie. Cependant, même au niveau de la démocratie politique, il subsiste des divergences relatives aux caractéristiques minimales ou maximales auxquelles doit répondre tout régime qui prétend être démocratique.

La définition minimale de la démocratie, souvent associée à l'œuvre de Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, insiste sur les caractéristiques de la compétition des dirigeants par le biais des systèmes d'élections et de la participation de la société. Schumpeter définit la démocratie comme :

(...) A system ...for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote»³⁴ .
 Beaucoup d'auteurs ont adopté la conception schumpétérienne de la démocratie. Samuel Huntington par exemple, soutient

³⁴Schumpeter Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, 1942, p.269

que les élections sont l'essence de la démocratie³⁵. Mais la définition de la démocratie politique la plus élaborée est celle de Robert Dahl qui, en plus d'insister sur les caractéristiques de compétition et de participation, ajoute le respect des libertés civiles qui permettrait aux populations d'exprimer leurs préférences politiques. Les conceptions actuelles de la démocratie politique, par opposition à la conception large de la démocratie libérale, suivent, à quelques exceptions près, la définition de Dahl. Les raffinements qui ont été ajoutés, telle l'absence des domaines réservés (exemple de l'armée)³⁶, la qualité des systèmes des partis politiques³⁷, confirment l'idée que la démocratie n'est finalement qu'une question de degré. Collier et Levitsky, ont pu dénombrer, dans ce sens, quelques 550 sous-catégories de démocraties³⁸. Cette hétérogénéité conceptuelle est normale et traduit la hiérarchisation des éléments constitutifs de la démocratie.

La démocratie, comme nous l'entendons, est donc équivalente à la notion de polyarchie définie par Robert

³⁵ Huntington Samuel, *Third Wave*, op, cit. pp. 5-13

³⁶ Voir par exemple, Valenzuela Samuel, « Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings : Notion, Process and Facilitating Conditions » in *Issues in Democratic Consolidation*, Mainwaring Scott et al, op. cit, pp.64-66

³⁷ Pridham Geoffrey, *Securing Democracy, Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, London, Routledge, 1990

³⁸ Collier David and Levitsky Steven, *Democracy with Adjectives : Conceptual Innovation in Comparative Research* (Unpublished Manuscript), cité dans Diamond Larry. «Is the Third Wave Over ?», *Journal of Democracy*, Vol.7(3), July 1996, p.21.

Dahl. Elle désigne un ensemble d'arrangements institutionnels permettant l'existence d'une opposition au sein d'un régime politique et une participation des citoyens à la vie politique. Robert Dahl a mis en relief une liste de procédures minimales qui garantissent l'existence de la démocratie³⁹.

1-Les dirigeants doivent être choisis par le truchement d'élections compétitives et justes.

2-Pratiquement, tous les adultes ont le droit de vote et peuvent se faire élire comme dirigeants.

3- Les citoyens disposent du droit d'expression et du droit de former des associations incluant les partis politiques.

L'avantage de la définition procédurale de la démocratie, est qu'elle procure des points de repère qui permettent de juger le degré de démocratisation politique d'un système politique. Elle aide à déterminer la fin de la transition démocratique et le début de la consolidation démocratique.

La transition démocratique est située dans le processus plus large de démocratisation et est caractérisée par deux phases. La première transition est celle du passage du régime autoritaire à une démocratie minimale ou formelle. Selon O'Donnell et Schmitter⁴⁰, cette transition est initiée par les élites au pouvoir et est motivée par le déficit de légitimité du régime autoritaire en raison des changements

³⁹Dahl Robert, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, Yale university Press, 1982 p.11

idéologiques, des aspirations à la souveraineté populaire et de l'existence d'alternatives préférables à l'autoritarisme. En d'autres termes, la transition de l'autoritarisme à la démocratie s'amorce avec la crise du régime autoritaire : conflit entre les *duros* qui défendent le statu quo et les *blandos* qui souhaitent consolider la légitimité du régime politique par l'octroi de nouvelles libertés et la tenue d'élections. Ce sont donc les facteurs internes qui conditionnent la transition démocratique. Même lorsque les facteurs externes jouent un rôle important, la transition ne sera possible qu'en raison des divisions au sein du régime autoritaire et de l'apparition d'autres préférences politiques. La transition démocratique réussie, dépendra de la qualité du compromis négocié entre les durs et les modérés du régime autoritaire. La conclusion des pactes de transition fixant la rencontre des maxima acceptables par les représentants de l'aile dure et des minima en dessous desquels l'opposition n'accepte pas de collaborer, est le premier pas vers une transition réussie.

La deuxième phase est celle de la consolidation démocratique qui correspond à un passage à une vitesse supérieure du processus démocratique.

40 O'Donnell Guillermo et Schmitter Philippe, op cit. pp.15-36

1.12 La consolidation de la démocratie

Alors que la définition de la transition démocratique suscite un consensus relatif, celle de la consolidation démocratique est l'objet de débats surtout, en ce qui a trait à ses indicateurs et à sa durée. Cette divergence provient du fait que l'on est devant un long processus, difficile à délimiter et qui fait intervenir des facteurs nouveaux telles les attitudes ou les comportements dont la mesure n'est pas aisée. Les théoriciens de la démocratisation s'entendent néanmoins sur les caractéristiques majeures de cette phase de maturité. Ils reconnaissent la présence d'un changement qualitatif des comportements et attitudes des acteurs impliqués dans le processus de démocratisation ainsi que la présence des balises institutionnelles qui renforcent l'appui à la démocratie. Linz et Stepan résumant ces caractéristiques en ces termes :

(...) Behaviourally, a democratic regime is consolidated when no significant national, social, economic, political or institutional actors spend significant resources attempting to achieve their objectives by creating nondemocratic regime or turning to violence or foreign intervention to secede from the state.

Attitudinally, a democratic regime is consolidated when a majority of public opinion holds the belief that democratic procedures and institutions are the most appropriate way to govern collective life in a society such as theirs and when the support for antisystem alternatives is quite small or more or less isolated from the pro-democratic forces.

Constitutionally, a democratic regime is consolidated when governmental and non governmental forces alike, through the territory of the state become subjected to, and habituated to, the resolution of conflict within

the specific laws, procedures, and institutions sanctioned by the new democratic process⁴¹.

À partir de cette définition, trois caractéristiques principales de la consolidation démocratique sont mises en relief : l'institutionnalisation, la légitimité des dirigeants et des institutions, l'autonomisation de la société civile.

L'institutionnalisation est une étape importante pour plusieurs raisons. Elle structure les comportements politiques, les rend stables et prévisibles. Les règles qui régissent la compétition politique ou qui s'appliquent en cas de conflits sont connues et sont acceptées. Agir dans le cadre de ces institutions, exclut *a priori* l'usage de menaces ou de la force. Même si les conflits électoraux de nature partisane peuvent exister, leur nature change : la confiance dans les institutions tend à modérer les irrégularités et à créer à la longue un climat de confiance et d'accomodation entre les compétiteurs⁴². Peu importe leurs performances économiques, les démocraties jouissant d'une forte institutionnalisation sont à même d'assurer l'ordre politique, la règle de droit et de garantir les libertés civiles. La gouvernabilité, comme la gestion macro-économique, même en cas de crises économiques se trouvent

⁴¹Linz Juan & Stepan Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, 2nd Edition, Johns Hopkins University Press, 1996 p. 6

⁴² O'Donnell Guillermo, «Delegative Democracy», *Journal of Democracy* 5(1), 1994, pp.57-59

facilitées par ces paramètres institutionnels⁴³. L'importance de la représentativité des partis politiques est donc cruciale en raison de leur qualité d'acteurs médiateurs des intérêts de l'État et ceux des citoyens. Enfin, les démocraties institutionnalisées sont plus habilitées à limiter la mainmise de l'armée sur l'État⁴⁴.

Parmi les définitions de la consolidation démocratique qui insistent sur la composante institutionnelle, nous noterons celles de Schmitter, d'O'Donnell et de Diamond qui mettent en relief les règles du jeu démocratique en général et les procédures électorales en particulier. O'Donnell spécifie que :

(...)When elections and their surrounding freedoms are institutionalized, it might be said that a polyarchy (or political democracy) is « consolidated », i.e., likely to endure⁴⁵.

Schmitter, quant à lui, insiste sur l'importance des institutions et leur image au sein de la société civile :

⁴³La gouvernabilité des États en présence d'une crise économique prolongée a été examinée par plusieurs auteurs. Les grandes conclusions relèvent que les facteurs économiques ne suffisent pas pour expliquer les comportements des populations. Au niveau africain, par exemple, les populations des États n'ayant pas beaucoup des revenus, la Tanzanie, Madagascar ou le Bénin n'ont pas eu des comportements aussi violents que celles des pays plus nantis tels la Côte d'Ivoire, le Kenya ou le Gabon.

⁴⁴ Voir Fitch S Joseph., « Democracy, Human Rights, and the Armed Forces in Latin America in Hartlyn Jonathan and Varas Augusto, eds, *The United States and Latin America in the 1990s : Beyond the Cold War*, Chape Hill : University of North Carolina Press, 1993, p. 188

⁴⁵ O'Donnell Guillermo, « Illusions about Consolidation », *Journal of Democracy*, Vol.7(2), April 1996, pp.34-51

The core of consolidation dilemma lies in coming up with a set of institutions that politicians can agree upon and citizens are willing to support ⁴⁶.

Enfin, Diamond relève que dès lors que l'institutionnalisation politique est en place, la consolidation de la démocratie est en partie acquise.

(..)The single most important and urgent factor in the consolidation of democracy is not civil society but political institutionalisation⁴⁷.

Comme le résume Pridham, les principaux signes d'institutionnalisation sont la disparition ou la marginalisation progressive des mouvements de contestation du modèle démocratique, l'abolition du contrôle de l'armée et de la bureaucratie sur le pouvoir politique et la convergence idéologique des partis⁴⁸.

Le deuxième indicateur de la consolidation démocratique est l'autonomisation de la société civile. Diamond établit le lien entre la force de la société civile et la consolidation démocratique de cette manière :

(...) The more active, pluralistic, resourceful, institutionalized, and democratic is civil society, and the more effectively it balances the tensions in its relations with the state-between autonomy and cooperation, vigilance and loyalty, skepticism and

⁴⁶ Schmitter Philippe, «Interest Systems and the Consolidation of Democracies in *Reexamining Democracy*, Garry Marks and Diamond Larry, op cit, p.159.

⁴⁷Diamond Larry, « Rethinking Civil Society : Toward Democratic Consolidation », *Journal of Democracy* 5(3), p.15

⁴⁸ Pridham Geoffrey, op.cit.

Higley John, Gunther Richard eds, *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, 1992

trust, assertiveness and civility- the more likely is that democracy will emerge and endure⁴⁹.

Si la société civile peut exister en l'absence de la démocratie, la démocratie ne peut exister en l'absence d'une société civile dynamique. Il existe au moins trois caractéristiques importantes des sociétés civiles démocratiques : les associations civiles sont politiquement indépendantes de l'État ; elles sont caractérisées par une culture de tolérance et de dialogue et tous les adultes (hommes et femmes) jouissent des mêmes droits politiques, notamment le droit de choisir ou de démettre leurs gouvernants.

De plus, dans une démocratie consolidée, le rapport entre l'État et la société civile est caractérisé par l'égalité d'accès à l'État pour tous les groupes sociaux. Comme on le verra dans la prochaine section, l'autonomisation se mesure par la capacité de la société civile d'influencer l'établissement des priorités d'action gouvernementale et le processus d'élaboration des politiques. Cette capacité est à son tour fonction des facteurs internes à ces groupes : les ressources humaines et financières dont ils disposent, leur force organisationnelle, leur expertise en tant que groupes d'intervention et de pression, le degré de tolérance et

⁴⁹ Diamond Larry, «Democratic Consolidation», in *The Global Resurgence of Democracy*, 2nd Edition, Diamond Larry and Plattner Marc eds., Johns Hopkins University, 1996, p.239

d'interaction qui règne entre les divers secteurs de la société.

La troisième caractéristique de la consolidation démocratique est la légitimité. C'est sur elle que repose la confiance dans les institutions de l'État. On distingue généralement trois composantes de la légitimité : constitutionnelle, géographique et politique⁵⁰.

La légitimité constitutionnelle concerne l'acceptation de la constitution par les citoyens. Cette dernière indique les règles qui régissent l'accession au pouvoir, son partage et son usage. Cela est une condition nécessaire pour rendre l'espace politique prévisible.

La légitimité géographique signifie que ceux qui habitent un territoire d'un État donné, en reconnaissent les frontières ou ne les remettent en question qu'à travers des règles constitutionnelles.

La légitimité politique existe lorsque les dirigeants sont choisis par le truchement des élections justes et reconnues. C'est lorsque les partis politiques d'opposition et les autres institutions reconnaissent la justesse des élections que la démocratie acquiert progressivement la stabilité.

Au niveau des mesures de la consolidation démocratique, il subsiste des divergences d'opinion sur leur évaluation. Certains auteurs utilisent des mesures qui se limitent aux

élections. Huntington par exemple, relève qu'une démocratie est consolidée lorsqu'elle satisfait à une double alternance:

« ...when the party or group that takes power in the initial election at the time of the ...transition loses a subsequent election and turns over power to the election winners, and if those election winners then peacefully turn over power to the winners of a later election »⁵¹

Le Bénin serait, à partir de cette définition, une démocratie consolidée. L'avantage de cette définition est sa simple opérationnalisation puisque les résultats des élections sont des faits connus, même si leur justesse peut poser des fois un problème. Il est vrai aussi que réduire la consolidation démocratique à une tenue régulière d'élections comporte le risque de tomber dans un électoralisme réducteur⁵². Tenir des élections régulières, tout en étant un indicateur d'un fonctionnement adéquat d'une démocratie, peut être un exercice artificiel qui donne peu de choix aux électeurs et qui légitime plutôt des autocrates. Les élections peuvent cohabiter avec des abus des droits de la personne ou avec des politiques d'exclusions d'une partie de la population de la participation à la vie politique.

D'autres auteurs ont adopté des mesures plus larges qui incluent la légitimation et l'institutionnalisation des

50 Voir Potter, David et al, *Democratization*, Polity Press, The Open university, 1997 ou Held, David, *Models of Democracy*, 2nd edition, Cambridge, Polity Press, 1996.

51 Huntington Samuel, *Third Wave*, op cit. p.267.

52 Karl Terry Lynn, op. cit, pp.1-22

pratiques démocratiques dont le résultat est la souscription aux valeurs démocratiques. Selon cette vision, les institutions politiques clés, incluant les partis politiques et le pouvoir législatif et judiciaire doivent fonctionner sans entraves, ce qui fixe des garde-fous à la démocratie. Gunther, Diamandouros et Puhle par exemple, proposent un test de la consolidation démocratique en cinq points :

1) Alternation in power between former rivals; 2) continued widespread support and stability during times of extreme economic hardship; 3) successful defeat and punishment of a handful of strategically placed rebels; 4) regime stability in the face of a radical restructuring of the party system; 5) the absence of a politically significant antisystem party or social movement⁵³.

Cette tentative de mesure de la consolidation démocratique, même si elle se veut «plus exigeante», se heurte aussi à de problèmes d'évaluation de chaque facteur. Mis à part le premier point, les autres indicateurs peuvent bien exister sous un régime non démocratique⁵⁴.

Une autre catégorie d'auteurs se contentent de la longévité de la démocratie comme premier critère de la consolidation démocratique. Morlino suggère qu'une décennie après

-Bratton Michael, «Are Competitive Elections Enough?», *Africa Demos* 3, 1995 pp.7-8

⁵³ Gunther Richard ; Diamandouros Nikiforos ; Puhle Hans Jurgen eds., *The Politics of Democratic Consolidation : Southern Europe in Comparative Perspective*, John Hopkins University Press, 1995, p.12-13

⁵⁴ Selon O'Donnell, on peut dire qu'à partir du test de Gunther et al., les nouvelles démocraties d'Amérique Latine seraient plus consolidées que celles de L'Europe du Sud, voir O'Donnell Guillermo , *Illusions About Consolidation*, op, cit. p.43

l'installation de la démocratie est suffisante pour parler de consolidation :

(....) It would be empirically useful to agree to a reasonable period of time at the end of which the outcome of consolidation could be examined. The European experiences of the post-war period would suggest that a decade from the end of installation of all the principal democratic structures is, on the whole, the most appropriate. But why precisely a decade? One can attempt to answer this question and, at the same time, to justify this choice by focussing attention on the structures and norms of the regime alone . Thus, it can be maintained consolidation with greater or lesser degree of success , when the passage of time no longer has an evident effect on already established practices and tested structures and norms. This seems to come about , as far as the cases under consideration are concerned , in the medium term, that is, about 10-12 years after installation⁵⁵.

L'indice sur lequel insiste Morlino est la diminution des probabilités de reculs. La première décennie de l'existence apparaît à cet effet, comme la plus cruciale. Mais, la consolidation démocratique n'est pas un simple prolongement de la transition démocratique. Il y a des différences qualitatives entre ces deux phases. Même s'il y a longévité, il n'est pas évident qu'il y aura approfondissement de la démocratie. Comme la consolidation est un processus complexe alliant mentalités, attitudes, normes et comportements difficilement visibles, nous jugeons que, pour l'évaluer, il est peu approprié de l'appréhender dans sa globalité. Il est

⁵⁵ Morlino Leonardo «Democratic Consolidation : Definition and Models» University of Florence, paper, March 1987, p.15 cité dans *Securing Democracy, Political parties and democratic*

préférable de le « fragmenter » enfin d'en étudier les facettes importantes. Le choix de l'indice d'autonomisation de la société civile dans cette thèse s'inscrit dans cette perspective.

1.13 Autonomisation de la société civile

La société civile est l'espace dans lequel se constituent des mouvements sociaux et diverses organisations civiles issues de toutes les couches sociales, en vue de défendre leurs intérêts⁵⁶. Pour participer au système démocratique, les populations ont besoin de former des organisations qui défendent leurs intérêts. Ceci est un processus d'apprentissage, de conscientisation et de transformation progressive⁵⁷.

Les débats sur la société civile ont porté sur deux approches: l'approche « inclusive » et l'approche « restrictive »⁵⁸. L'approche inclusive définit la société civile comme une diversité d'organisations occupant l'espace entre le domaine

consolidation in Southern Europe, Pridham Geoffrey, ed., Routledge, 1990, p.10

⁵⁶ Stepan Alfred, *Rethinking Military Politics: Brazil and Southern Cone*, Princeton University Press, 1988

-Linz Juan et Stepan Alfred, «Towards Consolidated Democracies», *Journal of Democracy* 7 (2), April, 1996, pp. 14-33

⁵⁷ Wignaraja Ponna, ed, *New social movements in the south*, Zed Books, 1993

⁵⁸ Harbeson John et Rothchild Donald, eds., *Africa in World Politics, Post-cold War Challenges*, 2nd edition, Westview Press, 1995

de la famille et celui de l'État. Conséquemment, un large nombre d'associations, ethniques, claniques ou régionales sont couvertes par cette approche. À partir de cette vision, les réseaux sociaux, les secteurs informels de la vie économique, forment également les éléments constitutifs de la société civile.

L'approche restrictive, par contre, soutient que la société civile constitue une sphère publique où la société et l'État interagissent en fonction de buts communs⁵⁹. La société civile, selon cette perspective, est formée de diverses organisations qui sont engagées dans une relation - conflictuelle ou coopérative - avec l'État pour traiter des questions de nature publique.

Nous croyons, quant à nous, que la société civile est constituée d'un ensemble d'éléments qui ne sont pas obligatoirement dotés de structures organisationnelles formelles. Toutefois, nous pensons que la définition restrictive est plus opérationnelle car elle permet de mieux visualiser les modes d'interaction entre la société politique et la société civile. Cette dernière fait donc référence ici aux organisations telles les associations civiques, les églises, les ONGs locales, les organisations professionnelles (avocats,

-Keane John, ed, *Civil Society and the State*, London, Verso, 1988

59 La notion de sphère publique est une "invention" de Habermas Jürgen soutenue dans *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge, MIT Press, 1989

journalistes) ou éducatives. L'autonomisation de ces associations signifie une indépendance politique et juridique vis-à-vis de l'État et des partis politiques, une capacité de négocier avec un mandat clair, au nom des membres avec l'État, les partis politiques ou les agences internationales de développement⁶⁰. Ces organisations doivent également être capables d'organiser leurs membres et d'articuler leurs demandes dans un programme précis⁶¹. L'autonomisation de la société civile ne signifie donc pas indifférence ou confrontation à l'égard de l'État, mais un changement des modes d'interaction entre l'État et la société civile. La société civile n'a de signification que lorsqu'elle est en interaction avec l'État. L'État s'interprète comme une organisation où les décideurs, les élites politiques, poursuivent des buts donnés et les réalisent avec les ressources dont ils disposent. Les structures institutionnelles modèlent les actions de l'État et par conséquent les relations entre l'État et la société civile. Les associations contribuent à renforcer la société civile par la représentation pluraliste des intérêts et par leur fonction éducative⁶². La représentation pluraliste des

⁶⁰ Ethier Diane, ed., *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and South East Asia*, MacMilan, 1990

⁶¹ Swilling Mark, «Political Transition, Development and the Role of Civil Society», *Africa Insight*, vol. 20, no 3, 1990, pp.151-60

⁶² Hadenius Axel et Ugglå Fedrik, «Making Civil Society Work», *World development* vol.24 no 10, 1996, pp.1621-1639

intérêts se traduit par l'existence d'une multitude de groupes qui défendent des intérêts divers. En s'associant, les populations acquièrent le pouvoir de protéger leurs intérêts et de revendiquer des droits. Ce rôle exige que les associations soient autonomes de l'État, juridiquement et dans les faits, en termes de décision, de recrutement des dirigeants et de ressources économiques et administratives. Il faut également que les associations soient sensibles aux demandes de la population pour en être les canaux de transmission⁶³.

Le rôle éducatif des groupes d'intérêt découle de leur fonctionnement interne. C'est à travers ces dernières que les citoyens apprennent à tolérer les opinions divergentes, qu'ils acquièrent la culture du compromis et assimilent les pratiques démocratiques à la condition toutefois que l'association soit elle-même démocratiquement structurée. Les associations avec une hiérarchisation prononcée ou verticale (style patron-client), les associations fermées (ethniques) ne renforcent pas la culture démocratique. Les associations doivent avoir plutôt une base élargie, idéalement faite de toutes les composantes de la société, des membres de tous horizons, religion, position économique, allégeance aux partis politiques. Ce qui est important, c'est que l'État puisse reconnaître ces organisations comme légitimes et qu'il

⁶³ Tarrow Sydney, *Power in movement: Social Movements, Collective Action and Politics* op. cit.

puisse prendre en considération leurs points de vue quand il s'agira de décider dans des matières qui concernent les sphères où elles sont actives. La notion de société civile peut donc être conçue comme un continuum allant d'une vision minimale d'associations libres non contrôlées par l'État, à une vision plus forte où des associations libres déterminent ou infléchissent le cours de la vie de l'État.

Le secteur privé est un segment important de la société civile dans un régime d'économie capitaliste libérale. Les structures capitalistes procurent une autonomie au marché, diversifient et élargissent le pouvoir économique. Ceci est nécessaire pour assurer l'autonomie et le développement de la société civile⁶⁴. Linz et Stepan relèvent à cet effet, que sur le plan théorique et empirique, il n'y a jamais eu et il n'y aura jamais de mariage entre la consolidation démocratique et une économie planifiée. Mais ils soulignent en même temps qu'il y a incompatibilité entre la consolidation de la démocratie et une économie de marché à l'état pur. Ils proposent une économie capitaliste régulée.

(...) There has never been, and there cannot be, a consolidated democracy that has a command economy (except perhaps in wartime). ... there has never been, and almost certainly will never be a modern consolidated democracy with a pure market economy. Modern consolidated democracies require a set of sociopolitically crafted and accepted norms, institutions, and regulation -what we call «economic

⁶⁴ Linz Juan & Stepan Alfred , *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, op.cit, p.12

society»-that mediate between the state and the market⁶⁵.

Le développement du secteur privé est généralement le point de départ du renforcement de la société civile car il est facile d'y ériger des associations. Les motivations de l'action collective sont claires pour les participants : protection contre la concurrence déloyale, mise en place d'un environnement favorable au profit, renforcement de la transparence dans le fonctionnement des marchés publics, protection des droits des entreprises. Aussi, les ressources nécessaires à l'action collective (ressources matérielles et organisationnelles) sont relativement disponibles.

La sphère économique est dominée par l'entreprise privée et les associations patronales qui lui sont liées. L'entreprise privée constitue *a priori* une force du changement car c'est l'espace par excellence où un acteur privé est le plus susceptible d'entrer en interaction avec l'État. Les associations patronales qui regroupent les grandes et les petites entreprises du secteur privé, sont une forme d'assistance mutuelle à travers laquelle, les entrepreneurs peuvent exercer des pressions (« lobbying ») en faveur des changements dans leur environnement (influence sur les lois de réformes ou de régulation économique). Les vertus économiques de la démocratie restent à notre sens valables. Certaines

⁶⁵ Linz Juan & Stepan Alfred, «Toward Consolidated Democracies», op. cit p.20

caractéristiques de la démocratie favorisent le développement des activités économiques. Le contexte démocratique protège la propriété privée, ce qui diminue les risques pour les investisseurs et renforce éventuellement la croissance économique. La démocratie privilégie un climat d'ouverture et de transparence permettant à l'information de mieux circuler, ce qui stimule les meilleures décisions économiques⁶⁶. La compétition électorale valorise le sens du mérite professionnel et décourage un comportement de profiteur ou de prédateur chez les dirigeants au pouvoir⁶⁷. Par ailleurs, une presse libre et une opposition politique servent d'avertisseurs en cas d'application de mesures inadéquates. On doit également souligner que certaines études empiriques récentes ont démontré que les démocraties consolidées ou non consolidées n'étaient pas moins aptes que les régimes autoritaires à promouvoir le développement d'une économie capitaliste⁶⁸. Sur le continent africain, même si l'échantillon n'est pas assez large pour le cas des démocraties d'avant 1989, on aurait tendance à infirmer la thèse de l'avantage de l'autoritarisme dans la gestion de l'économie et à dire que les régimes démocratiques ont un

⁶⁶ Haggard Stephan et Kaufman Robert: «The Challenges of Consolidation», *Journal of Democracy*, vol. 5 no 4, 1994 pp. 5-16

⁶⁷ Maravall José , «The Myth of Authoritarian Advantage», *Journal of Democracy*, vol. 5 no 4, oct. 1994, pp.17-31

⁶⁸ Remmer Karen, «The Political Economy of Elections in Latin America, 1980-1991», *American political Science Review* 87, 1993 pp. 393-406

impact positif sur la croissance économique⁶⁹ : l'île Maurice et le Botswana, deux «vieilles démocraties », ont maintenu les meilleurs taux de croissance élevés depuis les vingt dernières années.

1.14 Transition et consolidation démocratique au Bénin

Depuis 1990, l'Afrique a connu des réformes politiques qui se sont étendues sur plus des deux tiers du continent. Certains pays ont vécu une transition démocratique sans heurts à la suite d'élections libres et justes (Sao Tomé, Cap vert, Bénin, Zambie, Mali, Madagascar, Niger, Tanzanie). D'autres ont initié une certaine libéralisation politique sans cession de pouvoir (élections avec recours à la fraude ou à l'intimidation : Gabon, Côte d'Ivoire, Kenya, Ghana, Togo, Cameroun (voir annexe I). La libéralisation ou l'ouverture politique a été dans la majorité des cas, caractérisée par la reconnaissance partielle de certaines libertés civiles principalement la liberté de presse et d'opinion. L'adhésion au multipartisme est restée souvent une promesse ou quand il y a eu un engagement, le pouvoir en place a fait dérailler le processus. Malgré ces variantes, un constat est clair: les pays qui sont ou disent être en transition démocratique ont en commun les caractéristiques suivantes : reconnaissance du

⁶⁹Van de Walle Nicholas, «Economic Reform and democracy, Crisis and Opportunity in Africa», *Journal of democracy* 6 no 2, april 1995: 128-141.

multipartisme et des élections libres ; reconnaissance des droits et libertés de la personne (liberté d'association, d'expression, de culte ou de vote).

Plusieurs auteurs ont catégorisé les transitions démocratiques africaines selon leur mode de changement politique. Leur classification fait état de 6 principales catégories de démocraties africaines⁷⁰.

1) *Transition par la voie la Conférence Nationale* : Ce mode de transition a été inauguré par le Bénin en 1990. Une large coalition de la société civile et l'élite politique tiennent une Conférence nationale qui est souveraine. À l'issue de la Conférence, un gouvernement de transition est élu. En plus du Bénin, ce processus a eu lieu au Congo Brazzaville, au Mali, au Gabon et au Niger⁷¹.

2) *Transition par élections pluralistes* : les élections sont tenues selon un calendrier précis et dans le respect des principes électoraux. Les pays figurant dans cette catégorie sont l'île Maurice, le Botswana, la Namibie, le Mozambique, le Sénégal, la Zambie, Sao-Tomé et Principe, Cap Vert,

⁷⁰ Shraeder Peter, «Elites as Facilitators or Impediments to Political Development ? Some Lessons from the Third Wave of Democratization in Africa», *Journal of Developing Areas*, 29 Oct. 1994, pp. 69-90 et Martin Guy, «Democratic Transition in Africa», *Issue*, vol.xxi/1-2, 1993, pp.6-7. Nous avons actualisé cette liste à partir des documents traitant de l'actualité africaine : voir notamment : Fall Elimane, «Garde à vous citoyens, revue de détail de l'Afrique et de ses régimes», *Jeune Afrique Économie* no 288, 31 mai-13 juin 1999, pp.12-14.

⁷¹ Le Niger et le Congo Brazzaville sont retombés dans l'autoritarisme respectivement en 1998 et 1996. Mais le Niger a récemment renoué avec le processus démocratique(1999).

Madagascar, le Malawi, la Sierra Leone, le Zimbabwe, l'Algérie, le Nigéria, Djibouti, Swaziland, l'Afrique du sud, le Lesotho⁷².

3) *Transition cooptée* : l'élite au pouvoir accepte les demandes de l'opposition, précipite les élections et les remporte souvent d'une façon frauduleuse. Il s'agit des cas de la Côte d'Ivoire, du Gabon, du Cameroun, du Kenya et du Tchad.

4) *Démocratisation guidée* : l'élite politique (souvent militaire) contrôle la transition, car elle ne rencontre pas une opposition sérieuse. C'est le cas du Ghana, du Burkina Faso, de la Guinée, de l'Uganda, de la Mauritanie, de la Tunisie, du Maroc, de la Guinée équatoriale, de l'Égypte, de l'Erythrée, de l'Éthiopie.

5) *Situation autoritaire* : le pouvoir en place veut préserver le statu quo par tous les moyens y compris la violence. Les exemples sont : le Soudan, le Libéria, la Lybie.

6) *Guerre civile ou souveraineté contestée*. La réaction autoritaire conduit à une guerre civile. Il s'agit des cas du Rwanda, de la Somalie, de l'Angola, du Congo Démocratique, du Burundi, de la Guinée-Bissau et des Comores.

Le Bénin, un petit pays de l'Afrique de l'ouest, a amorcé officiellement sa transition vers la démocratie le 4 décembre

⁷² La Sierra Leone est retombée dans l'autoritarisme depuis 1998, tandis que l'Algérie et le Nigéria sont revenus dans le

1989, avec l'annonce, par le Conseil des ministres béninois, de l'abandon du régime marxiste-léniniste instauré en 1974 et d'une convocation d'une conférence des forces vives de la nation. C'est sous les pressions de la population et de son entourage, que le chef d'État béninois a initié la transition en convoquant la conférence nationale. Le pays avait été confronté au début de 1989, à une grave crise financière qui avait conduit au non-paiement des salaires des employés du secteur public pendant trois mois et à une réduction des allocations des militaires. Cette crise s'était rapidement transformée en crise politique. L'insatisfaction avait gagné tout le pays, les églises, les différents groupes professionnels, les représentants influents des organisations non gouvernementales, les bailleurs de fonds revendiquant un changement politique urgent. Le 6 décembre 1989, le président d'alors, Kerekou, réunit l'élite politique et militaire pour débattre de l'avenir du pays. La conclusion de cette réunion fut qu'il fallait préparer une conférence nationale réunissant tous les éléments de la société civile pour décider du renouveau démocratique sous une nouvelle constitution. La Conférence nationale permettait de réfléchir sur le passé, d'identifier les problèmes majeurs du présent et de proposer sous le sceau du consensus des solutions pour l'avenir. Elle regroupa tous les représentants de la société civile, délégués des églises, enseignants, groupes de femmes,

syndicats, paysans, représentants des partis clandestins de l'opposition, étudiants, fonctionnaires, membres des corps diplomatiques, les représentants des institutions financières internationales et même des béninois vivant à l'étranger, qui étaient venus pour faire valoir leurs points de vue.

Pour la première fois, on put voir s'exprimer au grand jour des représentants des associations paysannes, des femmes ou des jeunes sur des questions touchant la gouvernance du pays et des droits de la personne. La conférence initia le processus démocratique en choisissant un gouvernement de transition qui reconnaissait le pluralisme politique et amnistiait l'ancien président.

Au Bénin, il y a des indices évidents que le processus de consolidation démocratique est en marche. La légitimation de l'option démocratique est quasiment acquise : il n'y a pas de partis politiques ou mouvements de nature antidémocratique ; la menace de coup d'État est fortement réduite, de telle sorte que les préoccupations des dirigeants au pouvoir ont dépassé le court terme (survie de la démocratie) et ciblent le long terme (bilan de leur mandat) ; le pouvoir civil échappe désormais au contrôle de l'armée et le renforcement des institutions (séparation des pouvoirs judiciaire, exécutif et législatif) progresse⁷³. Ce qui est aussi remarquable, c'est

⁷³ Le Bénin a été pris comme modèle de maturité démocratique en Afrique. Plusieurs articles élogieux sont recensés ici et là dans la presse africaine et internationale. Voir notamment:

que chacune des élections des deux gouvernements qui se sont succédé au pouvoir, s'est soldée par une alternance acceptée et une pacification progressive de la lutte politique.

Le Bénin bénéficie par ailleurs d'un contexte régional et international favorable : appartenance à la zone franc, proximité de l'énorme marché nigérian, bon voisinage avec les pays du sahel, et de la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest).

1.2 Hypothèses et méthodologie.

L'objet de notre recherche est de démontrer qu'il y a un processus d'autonomisation de la société civile au Bénin résultant du contexte créé par la transition démocratique. Les données dont nous disposons prouvent qu'il y a une augmentation de créations d'associations au sein de la société civile depuis les années 1990 tant au niveau économique qu'au niveau socio-culturel. L'augmentation de nouvelles petites et moyennes entreprises ou des associations patronales depuis 1990, est un fait indéniable. Nous traçons un portrait beaucoup plus complet des transformations de la société civile béninoise depuis la fin de la transition

-Dorce Frédéric et Talla Blaise Pascal, «la maturité du peuple béninois a eu raison des injures, *Jeune Afrique Économie* n° 197, 5 juin 1995, pp.58-65

-Diallo Sally, «Bénin : sommet de la Francophonie, prélude à la présidentielle», *le nouvel Afrique Asie* n° 75, déc.1995, pp.7-8

-Yakana S., «Le duel Soglo-Kerekou», *le nouvel Afrique*

démocratique dans le chapitre trois. Comme nous l'avons indiqué dans la définition de la société civile, notre recherche est principalement centrée sur les associations susceptibles d'entrer en interaction avec l'État, notamment les regroupements des entreprises privées (associations patronales) et des syndicats (les centrales ou fédérations syndicales).

Nous distinguons en premier lieu, les facteurs contextuels qui forment l'environnement dans lequel s'est déroulée la transition démocratique des variables liées aux réformes politiques et économiques entreprises après la Conférence nationale. Le chapitre deux traite en profondeur de ces variables contextuelles. Deux facteurs méritent d'être soulignés. Le Bénin a d'abord relativement bien géré ses problèmes ethniques et régionaux entre 1972 et 1989, ce qui a conféré à la transition démocratique une cohésion rarement vue ailleurs en Afrique.

Deuxièmement, la crise économique et financière qu'a connue le Bénin a réduit à néant les probabilités qu'il y ait une large frange de la population qui soit nostalgique de l'ancien régime. Comme le fait remarquer O'Donnell, les nouvelles démocraties issues de régimes dictatoriaux qui avaient connu certains succès économiques et qui étaient demeurés moins répressifs, sont les plus susceptibles de connaître une régression à cause de la faiblesse du sentiment

antiautoritaire qui prévaut durant la période post-transition⁷⁴. Le Bénin est au contraire un État dans le quel un consensus quant à la nécessité du changement, tant au niveau des élites militaires et politiques, qu'au niveau de la société civile, était perceptible. Westebbe met en relief l'unicité du cas béninois en affirmant que peu d'autres pays africains sont susceptibles de suivre précisément la voie béninoise vers un système politique plus ouvert et moins encore pourront réussir un transfert de pouvoir aussi paisible et fondamental. La raison en est que peu ont subi une mauvaise gestion économique et une détresse humaine aussi graves⁷⁵.

Tout en reconnaissant l'importance de ces variables contextuelles, nous nous sommes plus attardés sur les facteurs de la période post-transition susceptibles d'avoir influencé l'autonomisation de la société civile. La démonstration sera basée sur l'examen de quatre séries de conditions susceptibles d'avoir facilité ce changement et qui constituent nos hypothèses de base.

Première hypothèse : Les réformes politiques en cours au Bénin ont créé un environnement juridique et institutionnel favorable à l'autonomisation des acteurs de la société

⁷⁴O'Donnell Guillermo in *Issues of Democratic Consolidation*, Mainwaring et al., op. cit, p.31

⁷⁵ Westebbe Richard, «Structural Adjustment, Rent Seeking and Liberalization in Benin» in *Economic Change and Political Liberalization in Sub-Saharan Africa*, Widner Jennifer, ed, John Hopkins University press, p.97.

civile. D'un côté, les réformes constitutionnelles, en reconnaissant les droits et les libertés civiles, protègent ces acteurs de l'intrusion de l'État et, de l'autre, les nouvelles structures institutionnelles créées, servent de cadre à un partenariat équilibré entre ces derniers et l'État. Ces acteurs ont-ils eu recours aux nouvelles institutions pour protéger leurs droits ? Adressent-ils des demandes spécifiques à l'État ? Se reconnaissent-ils dans les institutions nouvellement créées ? Protestent-ils quand ils jugent que leurs droits sont bafoués ? Peuvent-ils participer à l'élaboration des décisions qui les concernent ? Voilà les questions auxquelles nous avons essayé de trouver des réponses.

La vérification de cette hypothèse a impliqué deux stratégies. En premier lieu, elle a exigé tant la consultation de la nouvelle constitution béninoise que celle des lois et règlements adoptés par l'Assemblée nationale en vue de la compléter ainsi que l'étude des rapports d'activité des institutions dites de dialogue et du recueil des décisions rendues par la Cour constitutionnelle. L'examen de la constitution devait nous permettre d'identifier la nature des relations que l'État entend entretenir avec la société civile. Les lois qui ont été votées par l'Assemblée Nationale entre 1991 et 1998 en vue, soit d'améliorer le cadre institutionnel de ces relations, soit d'encourager la participation de la société civile dans le processus décisionnel, nous ont servi de

repères juridiques pour évaluer la portée des réformes politiques sur l'autonomisation de la société civile. L'analyse des réalisations et des limites de fonctionnement des nouvelles institutions enchâssées dans la constitution dont la direction est assurée conjointement par des agents du secteur privé et du secteur public, devait nous renseigner sur le potentiel d'influence dont dispose la société civile sur les décisions politiques.

La deuxième stratégie a été la réalisation d'entrevues auprès des dirigeants de dix-sept associations patronales importantes du Bénin, des présidents des 5 centrales syndicales autonomes et de vingt entrepreneurs choisis en fonction de leur représentativité géographique et économique (secteurs d'activité). La sélection des entrepreneurs a été faite à partir du répertoire des entreprises privées disponible à la Chambre du commerce et de l'industrie du Bénin grâce à la collaboration du Secrétaire général et du chef du service de la documentation de cette même Chambre. Les noms de ces entreprises sont repris à l'annexe VII. À partir des entrevues, nous devons mettre en relief les visions de ces agents économiques sur l'État, la société et l'économie afin de déceler leur propension à agir comme « groupes de pression ».

Deuxième hypothèse : La simultanéité des processus de la transition démocratique et de la libéralisation économique en cours au Bénin, en redéfinissant les relations entre l'État

et les agents économiques, et en instaurant un environnement propice au développement de l'initiative privée, a favorisé l'autonomisation de la société civile, notamment la sphère économique. Afin de démontrer cette hypothèse, nous avons étudié en premier lieu le contenu des réformes économiques à caractère libéral adoptées par le gouvernement béninois depuis 1990 en distinguant les mesures de stabilisation visant à corriger les déséquilibres macro-économiques (inflation, endettement, déficits budgétaires, déficits de la balance commerciale et de la balance des paiements) et les mesures de changement structurel visant à redonner plus de place au secteur privé. En analysant les objectifs des lois économiques régulant le secteur privé et les modalités de leur mise en œuvre, nous devons identifier en premier lieu celles qui avaient un impact direct sur la croissance du secteur privé et en deuxième lieu celles qui visaient l'amélioration de l'environnement des activités économiques. Ce sont les lois offrant des incitatifs clairs aux investissements en termes de bénéfices fiscaux et de diminution (ou d'abolition) des contraintes administratives tant au niveau national que régional, qui nous ont le plus intéressé.

L'indicateur principal de l'effet des lois de libéralisation économique qui nous a guidé est le degré de satisfaction des acteurs de la société civile particulièrement les associations patronales et les syndicats à l'égard des

programmes économiques. En plus de la consultation des rapports d'évaluation sur les différents programmes d'ajustement structurel, nous avons utilisé les données issues des entrevues avec les agents économiques sur l'évaluation des changements de nature économique observés depuis 1990 pour juger de la portée de ces réformes économiques.

Troisième Hypothèse : Les processus de libéralisation économique et politique ont incité les pays donateurs et les organisations internationales à développer de nouveaux programmes d'aide en faveur de la société civile particulièrement le secteur privé, qui ont pu renforcer l'autonomie des opérateurs de la sphère économique en termes de sources de financement. Par ailleurs, la création de réseaux d'entreprises que privilégient les bailleurs de fond ainsi que l'information transmise par le biais de la formation et de l'assistance technique (informations sur le droit régissant le secteur privé par exemple) rehaussent les capacités de négociation et de marchandage de ces acteurs auprès de l'État. La démonstration cette hypothèse s'est faite à partir de l'examen des objectifs qui sont contenus dans les programmes des pays ou organismes donateurs. Le volume de l'aide ainsi que les destinataires ciblés, ont servi d'indices permettant de juger de cet impact. Nous avons examiné treize programmes d'aide au secteur privé qui figurent parmi les plus importants en termes de volume d'aide

et de couverture de besoins nationaux. Ces programmes sont administrés par la Banque Mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement (Coordonateur de l'aide bilatérale) et des ONGs scandinaves, européennes et nord américaines. Les rapports d'activité et les évaluations faites par ces organismes ont été utiles à notre analyse.

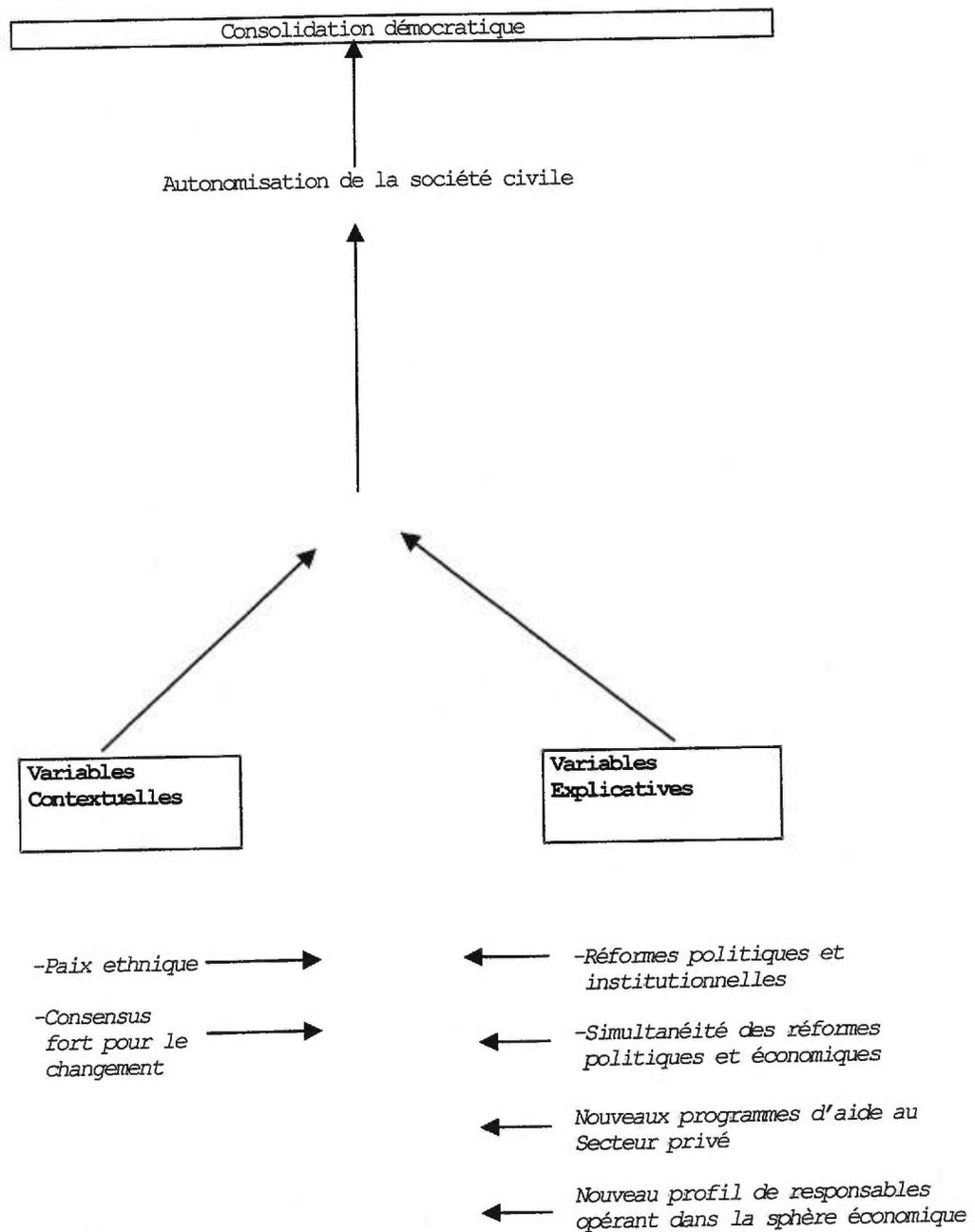
Quatrième hypothèse : Le profil de responsables opérant dans la sphère économique dans les années 1990, favorise l'autonomisation des secteurs dont ils ont la charge. Ce profil prend en considération le niveau de formation, l'âge et les expériences professionnelles antérieures. Cette génération de responsables est celle qui a été témoin des périodes difficiles qu'a traversées le Bénin : arrêt de l'embauche automatique de nouveaux diplômés des universités et écoles professionnelles, suppression des libertés civiles, aggravation de la corruption, etc. Nous pensons que, de par leurs qualités professionnelles, de par la distance qu'ils ont maintenue vis-à-vis de l'État, ces élites sont enclines à préserver leur statut autonome et à favoriser les changements politiques et économiques en cours.

La démonstration de cette hypothèse a été basée sur des entrevues qui ont permis de mettre en relief les profils professionnels et les convictions politiques et économiques des représentants de cette génération. Les personnes interviewées proviennent des secteurs du commerce, des

services, de l'industrie, des syndicats et des organisations patronales. Le choix des entreprises s'est basé sur deux critères : la dimension financière et la représentativité géographique. Le repère financier a été de 4 millions de FCFA(10,000 \$ can.) de chiffre d'affaire tandis que le critère géographique traduisait la diversification des emplacements des entreprises sur le territoire national⁷⁶. Au total, les entrevues ont été menées auprès des dix-sept grandes associations patronales, de 20 entrepreneurs et des chefs des cinq centrales syndicales.

⁷⁶Malgré la recherche de la diversification géographique des sièges des entreprises, il est apparu que 86% des entreprises choisies se localisaient dans les deux plus grandes villes Cotonou et Porto-Novo. Cotonou, la capitale économique du pays, abrite en effet plus de 90% des plus grandes entreprises du Bénin.

Figure II : Schéma du processus d'autonomisation de la société civile au Bénin



Chapitre 2 : Bénin: de l'autoritarisme à la démocratie

La situation est importante. Nous sommes tous responsables de ce qui se passera demain. Plaise à Dieu qu'il n'y ait pas de bain de sang.

Mgr Isidore de Souza

Cette phrase a été prononcée lors de la Conférence nationale de mars 1990 par l'ancien président du Haut Conseil de la République, organe législatif de transition démocratique au Bénin. Les craintes d'échec, de guerre civile à cette période, étaient légitimes eu égard aux situations socio-politiques antérieures.

Ce chapitre vise à mettre en relief la ligne de rupture entre la période post-coloniale et celle de la transition démocratique au Bénin. Les changements en cours au Bénin et dans plusieurs pays africains, ne peuvent pas être compris sans un regard sur la période post-coloniale qui a succédé aux indépendances.

Les années 1960 dites « années de la décolonisation africaine », ont été vues comme une ère nouvelle où tout espoir était permis. L'indépendance devait améliorer les conditions économiques des populations et devait favoriser la démocratisation et la participation. Trois décennies plus tard, l'espoir est déçu. Les crises qu'ont connues la

majorité des États africains durant cette période ne sont pas qu'économiques. Les problèmes vont au-delà du chômage, du sous-emploi, du poids de la dette, de la détérioration des termes de l'échange, du déclin de l'industrialisation et de la productivité agricole. Ce sont aussi des problèmes politiques et sociaux, des guerres ethniques, le non-respect des droits de l'homme, qui traduisent en fin, de compte, une crise profonde des relations entre l'État et la société civile.

Si l'on ne peut écarter l'impact du legs colonial, il faut admettre que le comportement des élites au pouvoir, dans la majorité des pays africains, a été pour une large part responsable de ces crises.

Le système politique béninois durant la période 1960-1989, n'était pas institutionnalisé. Les relations personnelles, les liens clientélistes, remplaçaient les règles de fonctionnement normal de la vie publique. Cette personnalisation du pouvoir explique bien le contexte dans lequel sont nées les pressions internes en faveur de la démocratisation à la fin des années 1980. Malgré l'idéologie marxiste dont se réclama le Bénin à partir de 1974 et l'appellation de république populaire du Bénin qui fut choisie à cette même date, ce pays répondait avant tout à la logique d'un État néopatrimonial. Il faisait face aux problèmes propres à l'État post-colonial africain : artificialité de l'État légué par le colonisateur, présence des clivages ethniques et

régionaux, économies centrées sur quelques produits d'exportations essentiellement agricoles et miniers.

2.1 Le régime politique (1960-1989)

L'histoire du processus de transition démocratique au Bénin a été souvent décrite comme un mouvement rapide impulsé voire imposé de l'extérieur. Cette interprétation occulte les effets des dynamiques internes qui font partie de l'histoire politique du Bénin.

2.11 Les caractéristiques néopatrimoniales.

L'État post-colonial en Afrique a été décrit par plusieurs auteurs comme étant néopatrimonial⁷⁷. L'idéal-type webérien du patrimonialisme réfère à une domination traditionnelle qui ne se base pas sur des règles claires mais qui repose sur une personne jouissant d'une position d'autorité. L'État patrimonial est administré par un chef qui organise son

⁷⁷Ergas Zaki ed, *The African State in Transition*, MacMilan, 1987; Levine Daniel, «African Patrimonial Regimes in Comparative Perspective», *Journal of modern african studies*, 18 no 4, 1980, pp.657-673.

Médard Jean François, «L'État sous-développé au Cameroun», *Année africaine*, 1977; Pedone, pp.35-84

-L'État sous-développé en Afrique noire, *clientélisme politique ou néopatrimonialisme?* Travaux et documents du CEAN (centre d'études d'Afrique noire), Bordeaux, 1982

- «Spécificité du pouvoir en Afrique», *Pouvoirs* no 25, pp.5-21, 1983.

- *États d'Afrique noire: formations, mécanismes et crise*, Karthala, 1991

pouvoir politique à la façon d'une gestion domestique⁷⁸. Le domaine privé et le domaine public ne présentent pas de distinction véritable. Ergas n'hésite pas à affirmer que dans tous les États africains, les relations Etat-société civile se définissent en premier lieu par le patrimonialisme⁷⁹.

Le néopatrimonialisme est une version moderne du patrimonialisme classique. Cette notion permet de décrire les États africains contemporains qui sont incorporés dans les systèmes internationaux modernes politiques, économiques ou culturels, mais dont les relations entre l'Etat et la société civile répondent encore à la logique clientéliste. Dans ces cas, la personnalisation du pouvoir entraîne une cassure entre la société civile et l'État. Cette cassure crée à son tour une crise de légitimité. La légitimité n'est pas seulement le droit de gouverner, c'est aussi la croyance que l'État peut édicter des règles qui doivent être respectées non pas à cause de la peur ou de l'intérêt personnel, mais parce que l'État jouit d'une autorité morale qui impose le respect des institutions⁸⁰. La personnalisation est différente de la notion de charisme. Elle signifie tout simplement qu'il y a appropriation par une personne d'un pouvoir institutionnel. L'État s'efface devant la personne du chef de l'État et

⁷⁸Bayart, Jean François, *L'État en Afrique : politique du ventre*, Fayard, pp. 324-25, 1989

⁷⁹Ergas Zaki, op cit.

⁸⁰Barker Rodney, *Political Legitimacy and the State*, Clarendon Press, 1990

l'administration est remplacée par des fonctionnaires⁸¹. Le dirigeant règne en se servant d'incitatifs matériels. Il contrôle personnellement l'administration et les forces armées. La peur et la loyauté caractérisent les clients du régime.

Jackson et Rosberg distinguent quatre types de «leadership» néopatrimonial : le prince, l'autocrate, le tyran et le prophète. Le prince manipule les forces en présence et contrôle leur compétition par l'accession aux ressources de l'État. L'autocrate domine le système politique, commande et gère l'État. Il redistribue le surplus des ressources au sein de l'oligarchie qui est au pouvoir, ce qui lui accorde un support politique. Ce partage des ressources n'est cependant pas équitable; la part du lion revient au leader suprême et à une minorité d'élites qui lui sont très proches. Les fonctionnaires ne se préoccupent pas de l'intérêt national, ils recherchent la maximisation des avantages liés à leur poste. Le prophète est un visionnaire. Il veut réformer la société selon son idéologie. Le tyran ne permet pas l'existence d'une opposition institutionnelle; il réagit en usant la brutalité et la peur.

Le système politique béninois mis en place au lendemain de l'indépendance, en 1960, appartient au deuxième modèle - celui de l'autocratie. Pourtant, dès le début de la

⁸¹Terray Eddy, ed., *L'État contemporain en Afrique*, l'Harmattan, 1987.

colonisation, le Bénin présentait des avantages par rapport aux autres colonies de l'Afrique de l'ouest. Il bénéficiait d'une population éduquée et d'une presse relativement libre⁸². Une des spécificités du cas béninois est l'instabilité institutionnelle et politique qu'a connue ce pays. De 1960 à 1989, le pays a connu cinq constitutions, dix présidents, une douzaine de coups d'État, dont cinq réussis⁸³.

Les deux premiers gouvernements du Bénin indépendant (Dahomey à l'époque) furent des gouvernements civils dirigés par Maga Hubert(1960) et Apity Migan(1964). Dès les années 1950, alors que la compétition électorale était très limitée, un multipartisme s'implanta, accompagné des premiers signes du clientélisme. À cette époque, il s'agissait d'un échange de votes contre les acquisitions de biens généralement publics, tels les écoles et les hôpitaux. Les élus locaux, se chargeaient de faire des pressions sur l'administration

82 L'histoire officielle du Bénin commence en 1894 avec la création de la colonie du Dahomey. C'est une colonie et en même temps un territoire de Mission. Ceci explique certaines choses: le Dahomey bénéficie d'une scolarisation unique en Afrique occidentale française(AOF) et de L'Afrique équatoriale française(AEF) de la fin du siècle dernier. Précurseurs de la République, les Pères des missions africaines avaient ouvert les premières écoles catholiques en 1862. L'enseignement laïque sera lui fondé en 1891. Ce contact précoce avec la langue et la culture française explique que le Dahomey ait pu être appelé le "quartier latin de l'Afrique" et que nous disposons aujourd'hui d'une littérature béninoise relativement abondante. Le pays produit rapidement une intelligentsia souvent partagée entre son appartenance culturelle à l'Occident et sa critique à l'endroit de l'administration.

83 Vittin Théophile, «Bénin, du système Kerekou au renouveau démocratique» in *États d'Afrique noire, formations, mécanismes*

française afin d'acquérir ces biens. La courte période du multipartisme de 1960 à 1965, parsemée de coups d'États, renforça ce comportement néo-patrimonial. Il s'agissait de rechercher l'appui d'une clientèle politique, en utilisant les ressources de l'État.

Le gouvernement Maga élu le 1^{er} août 1960, usa déjà des stratégies clientélistes pour s'assurer d'un appui politique pouvant le maintenir au pouvoir. La politique devint un jeu dans lequel le parti au pouvoir et ses supporters, généralement issus de la région ou de l'ethnie du président, partageaient le maximum des richesses de l'État et excluaient les autres acteurs politiques. Ainsi, les «nordistes», qui étaient éparpillées dans les administrations, étaient assurés d'une protection politique et juridique, ce qui engendrait des mécontentements dans le rang des exclus. L'affaire «Bohiki» qui éclata en 1963, est révélatrice. Le parlement, dominé par les supporters de Maga, essayait de protéger un membre de leur réseau, Bohiki, qui était accusé de meurtre. Ceci engendra des manifestations et des pillages à Porto Novo, la capitale nationale, tandis qu'une grève fut organisée dans le Sud du pays où habitent la majorité des exclus du régime. L'entrée de l'armée sur la scène politique n'assura aucune stabilité, car celle-ci fut impliquée dans des conflits de régionalisme et d'ambitions personnelles. Une

scission s'opéra entre les hauts gradés, politisés et corrompus et les jeunes officiers professionnels et plus éduqués mais n'ayant pas d'accès aux ressources de l'État⁸⁴. Les coups d'État se suivirent à un rythme accéléré. En 1967, un second coup d'État amena le major Kouandete au pouvoir. Ce dernier fut incapable d'unifier l'armée, n'ayant pas d'assise forte au sein de l'armée et de la société civile. Il organisa des élections de façade, à l'issue desquelles Zinsou, un civil faisant partie de son cercle d'amis, fut élu. Kouandeté organisa un autre coup d'État en 1969. Le dernier coup d'État réussi en 1972 fut l'œuvre de Kerekou, un jeune officier dont le pouvoir dura jusqu'en 1989.

La période 1972-1989 fut celle du monopartisme et de la personnalisation du pouvoir. La stratégie d'endiguement du régionalisme et l'euphorie révolutionnaire amena le régime Kerekou à changer le nom du pays de Dahomey en Bénin en 1974, et à instituer un monopartisme de *facto*. Le parti unique créé était le PRPB (parti révolutionnaire du Bénin). La période du « Kerekisme » est celle qui illustre le mieux les modes de fonctionnement et les limites de l'État néopatrimonial. La stabilité et la longévité du système Kerekou reposaient essentiellement sur une habile instrumentalisation de

⁸⁴ De Meideros François, « Armée et instabilité, les partis militaires au Bénin », in, *La politique de Mars, les processus politiques dans les partis militaires contemporains*, Rouquié Alain, Paris, le Sycomore, 1987, pp. 127-149

l'économie de transit⁸⁵ qui fournissait une confortable rente de situation aux élites et garantissait le soutien des clientèles. La stabilité était également assurée par la cooptation des élites qui, combinée à une répression politique et à un étroit contrôle social, décourageait toute opposition. Les réformes administratives et les fréquents remaniements ministériels qu'il entreprit, rehaussèrent ses pouvoirs, tout en écartant les opposants potentiels. Il créa un système politique dans lequel la présidence jouait un rôle clé. Le président dirigeait le Comité Central du Parti unique, le Bureau permanent de l'Assemblée Nationale et l'armée. Tout le système était centralisé autour de la personne du président. Les Conseils de districts qu'il créa au niveau des collectivités locales, étaient sous la responsabilité du préfet provincial, lequel à son tour était redevable devant le chef de L'État. Il neutralisa les réseaux clientélistes des anciens dirigeants, en excluant ses membres des diverses institutions et en créant des groupes rivaux, les Conseils révolutionnaires formés essentiellement de mouvements de jeunes et de femmes. Ses supporters, principalement les gens du Nord, sa région natale, entrèrent dans l'administration, la garde présidentielle, l'armée et les milices. En parallèle à ces réformes institutionnelles, il

⁸⁵ L'économie de transit fournissant une "rente de situation" fait état de la situation géographique favorable dont jouit le Bénin qui permet à son principal port, Cotonou, de servir de plaque tournante aux flux commerciaux en Afrique de

restructura l'économie, en créant des fermes d'État, des entreprises agro-industrielles pour des raisons essentiellement politiques. Les associations autonomes à l'égard de l'État furent bannies et les seules permises furent celles qui étaient intégrées au Parti Unique. Ce système qui était commun à plusieurs États africains, permit au régime Kerekou de durer pendant 17 ans. Mais son mode de fonctionnement fut aussi son fossoyeur.

2.12 Les assises ethniques et régionales

Sur le plan ethnique, le Bénin forme un ensemble hétérogène même si 50% de la population appartient à l'ethnie Fon⁸⁶. Historiquement, les clivages entre le Nord et le Sud étaient issus des relations qu'entretenaient les élites de chaque région avec l'administration coloniale française. Les peuples du Nord, majoritairement musulmans, n'ont pas voulu envoyer leurs enfants dans les écoles tenues par les français. Le sud, par contre, a dès le départ, privilégié l'éducation. Ce qui fait que les béninois du Sud devaient aller diriger les régions du Nord et les autres pays de l'Afrique de l'Ouest

l'Ouest, notamment entre le géant Nigerian et les autres pays enclavés tels le Niger ou le Mali

⁸⁶Le Bénin comprend environ 40 ethnies linguistiquement différentes. Néanmoins, les populations communiquent aisément, même en mettant de côté l'usage du français. Un grand pourcentage de la population est bilingue ou multilingue, et plusieurs ethnies parlent des dialectes communs permettant de communiquer facilement. Ainsi le groupe Fon est proche linguistiquement et historiquement du groupe Aja (12% de la population). Les autres ethnies sont : les Yorouba et apparentés (14%), les Bariba (12%), les autres étant

française⁸⁷. Ces clivages, nourris par des disparités économiques, avaient engendré des tendances revanchardes auprès d'une partie de l'élite nordiste. Le phénomène du régionalisme est apparu en 1951, alors que les différents partis politiques nés à cette période reposaient sur l'appui des communautés locales, ethniques ou religieuses. En 1955, fut créé le parti Union démocratique dahoméenne (UDD) centré sur l'électorat Fon du Nord dénommé GEN (groupement ethnique du Nord du pays). Il s'agissait de la première référence formelle à la région comme catégorie politique (le Nord) et à l'identité ethnique comme mécanisme de mobilisation politique des habitants de cette région. L'usage du terme «groupement ethnique» au singulier au lieu de «groupement des ethnies du Nord», illustre aussi l'utilisation politique d'une conscience régionale tendant à diluer le fait ethnique⁸⁸. Le remplacement d'une conscience ethnique par une conscience régionale a épargné le Bénin des luttes interethniques et claniques qui caractérisent la majorité des pays africains. Mais le régionalisme n'a pas été moins dommageable pour la stabilité politique. L'éphémère multipartisme que connut le pays entre 1960 et 1964 a, en effet, été miné par le fait régionaliste car les partis étaient centrés autour du chef

minoritaires: Somba(3%), Dendi(2%), Aizo(4%), Peuls(2%) Eades J.S. et Allen Chris, *Benin*, Clio Press, 1997, pp.xxv-xxviii.

⁸⁷ Decalo Samuel op. cit, p.452

⁸⁸ Les clivages ethniques au Bénin sont une réalité complexe qui épousent les divisions régionalistes Nord-Sud: les Fon et

qui, à son tour, exploitait l'appartenance ethnique ou régionale. Les personnalités qui se sont réclamées de l'union nationale n'ont pas connu de succès tellement le paysage politique était morcelé sur le plan régional. Aussi, le premier président Maga (1960-1963) fit appel aux ressortissants du Nord pour être élu. Le gouvernement qu'il mit en place comptait un large nombre de «nordistes». Les gouvernements qui suivirent, eurent le même comportement. L'avènement de Soglo, lors du coup d'État d'octobre 1963, coïncida avec l'exclusion systématique des ressortissants de la région du Nord dans les institutions gouvernementales. Les mécontentements des ressortissants du Nord occasionnèrent en 1964 des pillages dirigés contre les sudistes dans la ville de Parakou. La réaction fut le durcissement du régime et l'arrestation arbitraire des personnalités provenant du Nord. L'armée qui essaya de diriger le pays entre 1965 et 1972, fut elle-aussi divisée entre les «nordistes et les sudistes». Le régionalisme au sein de l'armée mena à des violences qui mirent le pays au bord de la guerre civile. Il y eut plusieurs mutineries dont la plus célèbre, celle de Ouidah en février 1972, au terme de laquelle l'ancien président Kouandété, un ressortissant du Nord, fut condamné à mort. L'avènement de Kerekou en octobre 1972, allait atténuer la donne régionaliste sans toutefois l'effacer. Au début de son

les Yorouba d'un côté, les Bariba et les Somba, de l'autre. L'identité régionale prend néanmoins le dessus.

régime, l'engagement idéologique, en l'occurrence le socialisme, semblait être prépondérant⁸⁹. Mais le parti unique mis en place, était toujours partagé entre deux tendances, nordiste et sudiste. Ce sont les réformes administratives ainsi que le changement du nom du pays de Dahomey en Bénin, qui aidèrent à diluer les clivages régionaux. Le bureau politique et le comité central du PRPB étaient formés de "représentants" des six provinces du pays. Ainsi, avec le régime Kerekou, on passa de la régionalisation à une provincialisation du débat politique⁹⁰. Sur les 15 membres du Bureau politique du PRPB, on dénombrait au moins deux ressortissants de chacune des six provinces. Le Conseil exécutif national, réduit à 15 membres à partir de 1984, devait compter au moins deux ministres par province. Par ailleurs, la décentralisation administrative et territoriale, notamment le système de régulation du milieu rural, ont également eu un impact positif sur la stabilisation du système politique. En effet, le peuple élisait au niveau local 86 commissaires du peuple(ou députés), soit un par district. L'élection du candidat était une affaire de «fils du terroir » où aucun étranger(non originaire du district) ne pouvait se faire élire. Au niveau des cadres de commandement, la même dynamique de provincialisation de la représentation politique prévalait dans le système de nomination des préfets

⁸⁹Bako-Arifari Nasssirou, «Démocratie et logiques du terroir au Bénin», *Politique Africaine* 59, oct. 1995, pp.7-24.

de provinces. Si, au départ, un préfet nommé pouvait exercer ses fonctions dans une province autre que celle d'où il était originaire, cette tendance a été abandonnée à partir de 1987, quand le régime Kerekou a opté pour la responsabilisation des cadres ressortissants d'une région donnée devant les membres de «sa communauté». Si au niveau de la gestion du problème régional, on peut reconnaître une certaine efficacité de la stratégie de Kerekou, la gestion de l'économie et du système politique dans son ensemble, ont été à l'origine de la crise qui a frappé le pays à la fin des années 1980.

2.2 La crise du régime politique

Le clientélisme, tout en étant un mécanisme capable de générer un support temporaire à un régime politique, crée aussi ou exacerbe l'instabilité de ce régime. Au Bénin, les dirigeants des échelons inférieurs créèrent leurs réseaux au niveau local afin de conserver leurs positions de pouvoir. Comme leurs supports provenaient soit des communautés religieuses, soit des communautés ethniques, la lutte pour l'accession aux ressources de l'État politisa ces différenciations et créa le régionalisme et le tribalisme. Le clientélisme nécessitait aussi des ressources considérables afin d'assurer une redistribution aux supporters du régime. Ceci signifiait la réduction au minimum des services publics,

⁹⁰Bako-Arifari, *idem*.

la stagnation des salaires, l'augmentation des taxes et donc l'exacerbation des inégalités sociales. La conséquence était le cycle protestations-répressions qui était déjà en place au milieu des années 1960. Le premier gouvernement Maga(1960-63) usa de son pouvoir pour réprimer toute opposition. En 1961, le journal *Daho-Matin*, soupçonné d'être favorable à l'opposition fut interdite tandis que les syndicats, jugés subversifs, furent forcés de fusionner en une seule association nationale dite l'Union Générale des travailleurs du Dahomey(UGTD). L'incapacité des gouvernements civils d'assurer la stabilité politique et l'ordre social était la raison principale qui justifiait les coups d'État militaires. Mais cette même raison légitimait les contrecoups d'État. De plus en plus, le contrôle militaire du pouvoir dans un contexte de régionalisme, engendrait des violences, arrestations arbitraires et assassinats.

La nationalisation de l'économie et la mise en place d'une hégémonie politique à travers un parti unique, le Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB) sous Kerekou(1972-89), eurent comme résultats, la fuite des capitaux à l'étranger et l'augmentation de la corruption qui allaient miner petit à petit le régime. La radicalisation du pouvoir, accentua la cassure. Beaucoup d'entreprises publiques furent créées à des fins politiques, ce qui facilita des malversations d'une ampleur inégalée. En 1975, il n'y avait qu'une douzaine d'entreprises publiques, en 1980, il y en avait une centaine

opérant dans divers secteurs de services et de production⁹¹. Ce secteur public, en constante expansion, a été peu productif et n'a créé que des déficits qui ont alourdi la dette extérieure (tableau I).

Dès le début des années 1980, le *Kerekisme* montra des signes d'épuisement. Malgré les réformes partielles qu'il entreprit, le régime vit sa capacité de reproduction décliner. La raréfaction des ressources rendit de plus en plus difficile la régulation socio-politique du pouvoir. Les couches moyennes urbaines, victimes de l'austérité, supportèrent mal la baisse de leur niveau de vie, tandis que le processus d'assimilation des nouvelles élites s'enraya. La croissance annuelle du PNB par habitant du Bénin de 1965 à 1988 a été de 0,1% en 1985, les 20% les plus pauvres de la population béninoise se partageaient seulement 8% du revenu national, tandis que les 10% les plus riches se partageaient 39% de la richesse nationale⁹².

Le néopatrimonialisme nourrissait un climat dans lequel les dirigeants politiques prenaient des décisions à court terme en visant leur propre enrichissement sans se préoccuper des conséquences à long terme. Les effets économiques de ce comportement politique ont été le gaspillage des ressources publiques, le découragement de

⁹¹ Vittin, Théophile, «Bénin, du système Kérékou au renouveau domestique» in *États d'Afrique noire*, Médard, J.F(ed), op. cit
⁹² Kurian Georges, *Glossary of the third world*, Facts on file, New York, pp. 72-73, 1991

l'investissement productif et la recherche de possibilités de profits rapides grâce à la manipulation politique⁹³. Les énergies qui auraient pu être utilisées dans l'accumulation du capital furent gaspillées dans les luttes pour le contrôle de l'État. Le marasme économique dans lequel était plongé le Bénin depuis les années 1970, s'accrut avec la crise financière et bancaire qui frappa le pays à la fin des années 1980. Les prêts sur parrainage politique et les lignes de crédit de nombreux dirigeants et cadres avaient augmenté considérablement. Les créances irrécouvrables précipitèrent ainsi la faillite du système bancaire. Il devenait donc difficile de maintenir le recrutement politique nécessaire à assurer un minimum de légitimité du système mis en place. Comme le fait remarquer Vittin, la situation ne permettait plus de:

(...) contraindre les éléments placés à la périphérie du système politique de troquer l'idée d'une conquête ultérieure du pouvoir contre un succès immédiat à des postes de responsabilité qui auraient fait d'eux des prisonniers du régime⁹⁴.

Incapable d'assurer le paiement des salaires aux fonctionnaires et des bourses aux étudiants, les bases sociales du régime s'effritèrent, donnant naissance à des mouvements de protestation, des grèves, des dissidences

⁹³Sandbrook Richard, «Personnalisation du pouvoir et stagnation capitaliste», *Politique africaine* no 26, juin, pp.15-37, 1987

⁹⁴ Vittin Theophile op cit, p.107.

internes qui atteignirent leur apogée en 1989-1990. En vérité, le 7 décembre 1989, jour des premiers pourparlers en vue de la transition démocratique, l'État béninois n'existait plus qu'à travers une minorité de citoyens rassemblés autour du président Kerekou.

La période 1960-1989, se distingue donc par trois traits importants : 1) le système était créé sur une base de coalitions ethnorégionales et s'articulait autour d'une seule personne : le Président, 2) le système était clientéliste : il se fondait sur un réseau de patronage politique qui assurait une distribution des ressources de l'État aux supporters du régime, 3) La politique devenait un jeu où les dirigeants et leurs clientèles se partageaient le maximum des ressources, excluant les autres factions si nécessaires. L'accès aux ressources de l'État était le facteur de mobilisation politique⁹⁵. La combinaison de ces deux dernières caractéristiques aura eu des effets néfastes sur l'avenir du système politique dans son ensemble. L'activité politique était un jeu à somme nulle qui rendait les diverses alliances très instables, ce qui explique la fréquence des coups d'État et de violences politiques. Les effectifs des administrations publiques allaient en augmentant, le secteur public servant de récompenses politiques aux clientèles. Tout

⁹⁵Allen Chris et Eades J S., op. cit

ce système mis en place était évidemment sensible aux fluctuations économiques qu'a connues le pays.

Tableau I : Part des entreprises publiques béninoises dans l'encours de la dette extérieure

Années	1980	81	82	83	84	85	86
%	42,3	45,7	37,8	37,1	35,3	27,9	27,1

Source: PNUD/Banque Mondiale, *Données économiques et financières sur l'Afrique* : PNUD/Banque Mondiale, Tableau 6.7, p.175

2.3 La transition démocratique.

Comme on l'a vu précédemment, les facteurs qui ont précipité la crise de légitimité du régime Kerekou sont d'ordre interne. Mais la crise de légitimité ne suffit pas pour causer la chute d'un régime⁹⁶. Il faut aussi qu'il y ait des forces capables d'appuyer et de piloter le changement. Parallèlement à la crise interne, il y a eu des acteurs en dehors de l'État béninois qui ont concouru à la chute du régime. D'abord les mobilisations étudiantes ont été les principaux fers de lance des contestations qui ont menacé les différents gouvernements. Les étudiants universitaires béninois ont été en effet les premiers à manifester

⁹⁶ Voir Przeworski Adam, «Some Problems in the Study of Transitions » in *Transition from Autoritarian Rule : Comparative Perspectives*, O'Donnell G., Schmitter P., Whitehead L., eds., op. cit pp.47-36

publiquement contre le régime au milieu des années 1980. En 1988, le mouvement se radicalisa. Les revendications concernaient les arriérés des bourses et les mesures d'austérité dans le secteur de l'éducation annoncées par le gouvernement⁹⁷. Le 17 janvier 1989, une grève illimitée était annoncée. Des manifestations dans les rues de la capitale déclenchèrent des affrontements avec les étudiants. Ces derniers restèrent mobilisés jusqu'à la Conférence Nationale de février 1990.

La deuxième force qui a joué un rôle important dans la déstabilisation du régime fut les syndicats, particulièrement ceux de la fonction publique. Ces derniers, jusqu'alors interdits, s'étaient constitués comme mouvements autonomes par leur participation à la mobilisation. La position ferme de ces syndicats pour un changement politique, appuyée par les manifestations étudiantes, suscita des appuis au sein des membres du Parti au pouvoir.

Le troisième acteur qui a eu un rôle discret mais efficace fut l'église catholique. Durant les années 1970, l'église béninoise avait subi les attaques du pouvoir. Les écoles appartenant à des congrégations religieuses furent nationalisées ; des prêtres furent soit expulsés ou soit arrêtés. L'intervention des membres de l'église dans les débats politiques eut lieu en 1985, à l'occasion des

⁹⁷Banégas Richard, *La démocratie "à pas de caméléon", transition et consolidation démocratique au Bénin*, Thèse de

mouvements de protestation estudiantins. Réunis en conférence épiscopale, les délégués de l'Église furent approchés par Kerekou afin de chercher des solutions à l'instabilité. La déclaration de Kerekou de suivre les recommandations de l'Église catholique - une chose à laquelle on ne pouvait pas penser - fut perçue comme un signe d'ouverture et un même temps comme une preuve que le régime était au bord de la crise.

La quatrième force qui participa à la mobilisation fut les réseaux des béninois vivant à l'étranger. Les activités de ces réseaux ont débuté en 1975 avec la création du Front de Libération et de Réhabilitation du Dahomey par l'ancien président Zinsou. Les actions entreprises par ce front furent de diffuser des tracts, écrire des articles de dénonciation et mettre en place des comités d'opposition au Gabon, au Sénégal et en Côte d'Ivoire. En 1989, un autre mouvement des béninois en exil dénommé «Club Perspectives 99», se fit remarquer en publiant un programme de transition démocratique. Mais le rôle de la diaspora béninoise dans la mobilisation contre Kerekou fut surtout de nature financière. Nombre d'associations de développement et de défense des droits civiques ont bénéficié de l'appui des exilés et de leurs connexions transnationales. Enfin, la dernière force d'opposition au régime fut les pressions des bailleurs de fonds, particulièrement celles du Fonds monétaire

international(FMI), la Banque Mondiale et la France⁹⁸. Le FMI, face à la crise économique et financière sans précédent et à l'ampleur de la corruption, exigea un consensus populaire sur les réformes économiques à travers un véritable dialogue avec la population. La France, le premier bailleur de fonds au niveau bilatéral, recommanda à son tour un "nouveau départ" qui garantirait un État de droit. Ce sont d'ailleurs ces bailleurs de fonds, le F.M.I en tête, qui ont accepté d'avancer trois mois d'arriérés de salaires aux fonctionnaires de l'État. La France avait promis d'accorder 160 Millions de Francs contre l'abandon du marxisme. Toutes ces pressions, conjuguées aux scissions au sein du Parti-État, poussèrent l'exécutif, lors d'une session conjointe du Comité Central du PRPB et du comité permanent de l'Assemblée Nationale révolutionnaire (ANR) à organiser une conférence nationale⁹⁹. Le communiqué final de la session annonçait que:

Le président du Comité Central, Président de la République, convoquera au cours du premier trimestre de l'année 1990, une conférence nationale regroupant les représentants authentiques de toutes les forces vives de la nation, quelles que soient leurs sensibilités politiques, afin qu'ils apportent leur contribution dans l'avènement d'un Renouveau démocratique et au développement d'une saine ambiance politique nouvelle dans notre pays¹⁰⁰.

⁹⁸Gbado Beatrice, *En marche vers la liberté*, Éditions CNPMS, Porto Novo, 1991

⁹⁹L'Assemblée Nationale Révolutionnaire(ANR), comptant 196 membres appelés « commissaires du peuple » au sein duquel on élisait le président de la République, chef de l'État, chef du gouvernement. Le seul candidat possible était le président du Parti unique. Le Conseil exécutif national » réunissant les ministres et les préfets des six provinces du pays.

¹⁰⁰ Afise Adamon, op. cit, p.20

Ce communiqué a été le résultat d'un marchandage entre les membres du PRPB reconnaissant la nécessité d'un changement, et ceux préférant le statu quo. Le premier groupe faisait majoritairement partie de l'ANR. Cette dernière institution jouissait d'une autonomie relative au sein du PRPB et pouvait s'enorgueillir d'être en contact avec la population béninoise. Ce contact permettait de façon informelle, d'entendre les doléances et de se rendre compte de l'ampleur de la crise que traversait le pays. L'ANR, plus que le Conseil exécutif national, était par ailleurs l'organe qui pouvait évaluer le danger que représentait la crise économique pour le régime du PRPB.

La Conférence nationale fut l'issue du compromis. Pour les partisans du statu quo, cette Conférence représentait le «moindre mal» car, à leurs yeux, elle n'était qu'un débat national qui ne pouvait pas remettre en question leur pouvoir. En même temps, cette conférence signifiait un gain minimal acceptable pour les membres qui avaient opté pour le changement démocratique.

La démocratisation par Conférence Nationale qu'a inventée le Bénin a suivi cinq étapes: 1) une coalition de membres du gouvernement émergea à la suite d'une crise de gouvernance et s'accorda pour tenir une conférence nationale. La Conférence se déclara souveraine en rapport avec la constitution et le régime en place. 2) Elle désigna un gouvernement de transition; 3) elle instaura un dialogue avec les élites au

pouvoir (mais à la longue, le président fut dépouillé de ses pouvoirs). 4) La Conférence nationale se transforma en un corps législatif souvent appelé "Haut Conseil" et élit un premier ministre qui gère le processus de transition 5) Le gouvernement de transition adopta une nouvelle Constitution, tint des élections législatives et présidentielles et se dissolut dès l'élection d'un nouveau président. Cette transition par Conférence nationale a été vue comme un succès au Bénin. Outre les documents issus de la Conférence qui instaurent de nouvelles institutions pour le pays et une nouvelle politique économique basée sur le libéralisme, il y eut également une place accordée au citoyen. Le succès de la Conférence fut d'abord d'ordre psychologique. Elle put se tenir en 10 jours sans incidents malgré les tensions que l'on pouvait percevoir. La seconde victoire fut de nature politique. Alors que la situation était désespérée au départ, la Conférence nationale a été une voie originale pour régler la crise sans violences. La Conférence nationale fonctionnait par commissions. Il y avait au total trois commissions qui analysaient la situation politique et économique depuis les années 1960 et édictaient des recommandations : une commission chargée des problèmes économiques et sociaux, une commission de la culture et des sciences et une commission des lois et des affaires constitutionnelles. Dans l'ensemble, le succès de cette conférence qui regroupait les représentants de la société civile fut lié à un facteur important: la loyauté de

l'armée et surtout du président sortant envers la Conférence nationale. En effet, Mathieu Kerekou et les élites de l'armée ont joué la carte de la stabilité en acceptant l'organisation de la Conférence nationale et surtout en se pliant aux recommandations issues de cette dernière.

Trois jours après la tenue de la Conférence nationale, le 1^{er} mars 1990, Kerekou convoqua une session conjointe spéciale du comité permanent de l'ANR et du Conseil exécutif national. Cette session devait analyser le compte rendu des travaux de la Conférence. La session prit acte des résolutions de cette dernière et entérina les décisions suivantes: la dénomination du pays changea en République du Bénin au lieu de la République populaire du Bénin. L'ANR fut dissoute. Au cours de cette session, le Président accepta la démission collective des membres du Conseil exécutif national. Les ministres devaient rester en fonction jusqu'à la formation du gouvernement de transition. On retint de cette session spéciale que le président Kerekou avait voulu jouer le jeu démocratique par l'application dans les délais fixés des résolutions de la Conférence Nationale. Cinq nouvelles institutions furent installées durant la transition.

1) Le Haut Conseil de la République : l'organe législatif de la transition. Il était chargé à ce titre du vote des lois et du contrôle de l'exécutif.

2) Le gouvernement de transition à la tête duquel se trouvait le Premier ministre: ce sont quatorze ministres civils qui

ont formé le gouvernement de transition. On peut noter à ce niveau deux innovations majeures. Premièrement, pour la première fois depuis 17 ans, les ministères de la défense et de l'intérieur n'étaient plus confiés à des militaires ou gendarmes. Ce sont des personnalités civiles qui furent nommées à la tête de ces ministères. Deuxièmement, pour la première fois dans l'histoire du Bénin, il y avait deux femmes dans un gouvernement : une femme-médecin devint ministre de la santé publique, l'autre dirigea le ministère du travail et des affaires sociales. Il y avait également dans ce gouvernement cinq professeurs d'université, un cadre supérieur des banques, un juriste-avocat de profession, un magistrat, un ingénieur et un inspecteur des finances.

3) La Commission constitutionnelle: chargée de la rédaction d'une constitution nouvelle. En plus du projet de constitution, la commission se chargeait également de l'élaboration d'une charte des partis et d'une loi électorale.

4) Le chef de l'État : la conférence nationale a tenu à ce que le président reste en fonction jusqu'aux élections présidentielles. Les articles 14 à 21 de la loi constitutionnelle portant organisation des pouvoirs de la période de transition déterminent le rôle du président de la République. Ils stipulent que le président représente l'État, qu'il est le chef suprême de l'armée et qu'il garde aussi un pouvoir de nomination. Il est à remarquer néanmoins

que toutes ces attributions n'étaient que théoriques. Dans la pratique, le gouvernement et le Haut Conseil de la République (HCR) ont détrôné le président. C'est le Premier ministre élu par la Conférence Nationale qui fut le chef légitime du gouvernement de transition. Il disposait des attributs classiques de chef de gouvernement. Il devait diriger l'action du gouvernement, assurer l'exécution des lois et proposer les membres du gouvernement à la nomination du Président de la République après avis du Haut Conseil de la République (HCR). Le gouvernement avait le rôle de déterminer et de conduire la politique de la nation. Ni le Président de la République, ni l'organe législatif ne pouvaient destituer le Premier Ministre et son gouvernement. Le HCR pouvait cependant interpellier le gouvernement. Comme dans tous les parlements, les membres du HCR jouissaient de l'immunité parlementaire (art.35 de la loi régissant la période de transition). Durant cette période, le Président Kerekou se montra coopératif en évitant toute épreuve de force ouverte avec les organes de transition¹⁰¹.

L'analyse de la loi constitutionnelle de la période de transition, nous fait conclure que le régime de transition était un genre constitutionnel particulier. Si l'on accepte que le régime de transition n'était pas présidentiel, puisqu'il y avait un Premier ministre, on doit aussi admettre

que le régime n'était pas parlementaire. En effet, la théorie classique dit que le véritable régime parlementaire se distingue par la séparation de pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et la prédominance du législatif sur l'exécutif. Le Parlement contrôle l'action du gouvernement et peut le révoquer en mettant en jeu son statut de responsable politique. En contrepartie, le gouvernement administre les sessions parlementaires et il peut dissoudre le Parlement. Or, dans le cas béninois, certes le HCR contrôlait l'action du gouvernement, mais en aucun cas, il ne pouvait mettre en question sa responsabilité. Egalement, le gouvernement de transition ne pouvait dissoudre le HCR. Il apparaît que ce régime de transition, répondait plus à des caractéristiques d'un modèle présidentiel qu'à celles d'un modèle parlementaire. Bien qu'il avait ses caractéristiques propres, ce régime a pu traiter des problèmes relatifs à l'installation d'un État de droit.

2.4 Le nouveau régime démocratique

La transition démocratique s'est officiellement terminée en décembre 1990, date à laquelle a été votée par référendum la nouvelle constitution béninoise. Les premières élections législatives ont eu lieu en février 1991. Soixante-quatre députés issus de 24 partis politiques sont entrés à

101 C'est cette image de "l'homme du compromis" qui a fait la

l'Assemblée nationale. Soglo, premier ministre de la période de transition, qui avait obtenu au premier tour 36,16% des voix, l'emporta au deuxième tour contre le président sortant avec 67,3% des suffrages.

La nouvelle constitution béninoise accorde un mandat de cinq ans au président avec une possibilité de se faire réélire une seconde fois seulement. L'exécutif, représenté par le président, est fort. Il peut suspendre l'Assemblée nationale mais seulement avec l'accord de la Cour constitutionnelle. Cette dernière institution, installée tardivement (1993), balise les pouvoirs de l'exécutif. Elle joue le même rôle que le Haut Conseil de la République de la période de transition. Le président peut gouverner par décrets pour une période limitée. Il est responsable devant l'Assemblée nationale mais n'est pas lié par un veto de celle-ci. Néanmoins, une Commission issue de l'Assemblée nationale peut rendre une décision à laquelle doit se plier le président. L'Assemblée nationale compte depuis la deuxième législature, 83 sièges et est élue pour quatre ans. Une commission électorale indépendante nouvellement créée, a eu comme premier rôle de superviser ces deuxième élections. Un Conseil économique et social a été également créé, mais il n'a qu'un rôle consultatif.

La machine politique mise sur pied s'est avérée flexible comme on le verra dans le chapitre 3. Les fréquents conflits entre le premier président et l'Assemblée nationale étaient résolus par l'intervention de la Cour constitutionnelle. Les décisions de la Cour constitutionnelle ont été respectées des deux côtés.

Le système partisan reste fragmenté. La prolifération des partis politiques (autour de 70 lors de la première législature) a engendré le fractionnement de l'Assemblée nationale (voir annexe IV). C'est au vu des intérêts politiques du moment que se sont toujours dégagées des majorités de circonstance sur chaque dossier. Les alliances entre partis deviennent plus perceptibles durant la période des élections. Déjà en 1991, lors de la première législature, la coalition des partis, *Union pour le triomphe du renouveau démocratique* gagnait le plus grand nombre de sièges de l'Assemblée (12 sur 64) mais ne parvenait pas à disposer d'une majorité parlementaire. Si le président Soglo (1991-96) n'a pas pu maintenir une coalition de partis stable durant son mandat, l'opposition a pu par contre s'unir contre lui lors des élections présidentielles de 1996. La majorité de l'Assemblée était critique vis-à-vis de la concentration du pouvoir entre les mains du président. Banégas a par exemple relevé que « *les dérives progressives*

de son régime » constituaient selon lui, « l'envers du décor d'un pays modèle »¹⁰². Il note que

« le candidat Soglo a surtout pâti (aux élections de 1996) de sa pratique solitaire, autoritaire et familiale du pouvoir. De 1990 à 1996, la gestion de l'Etat fut en effet une affaire de famille au Bénin, au point que l'on peut - en forçant les traits - avancer l'idée que le nouvel espace public s'est en partie configuré sur le mode de la privatisation »¹⁰³.

Eades et Allen avancent de leur côté, que les relations relativement transparentes qui caractérisèrent la période de transition, furent remplacées par un style plutôt népotiste¹⁰⁴. Le gouvernement semi-présidentiel Kerekou-Houngbedji, en place depuis mars 1996, a connu lui aussi une crise d'alliance. Le parti du renouveau démocratique de Houngbedji (PRD) se distanca du parti dont fait partie le président Kerekou, le Front d'action pour le renouveau et le développement (FARD) et se retira de la coalition parlementaire présidentielle (Groupe solidarité-Progrès).

On remarquera que les grands partis ont voulu rehausser leur popularité durant les deux mandats présidentiels. Même si ces partis sont plus actifs dans les milieux urbains, ils peuvent être vus comme des organisations nationales qui font l'effort constant de gagner le support populaire.

¹⁰²Banégas Richard, op. cit, pp. 312-321.

¹⁰³ Op.cit, p. 314.

¹⁰⁴Eades et Allen, op cit, p.xiii.

Signe des temps nouveaux, la campagne électorale présidentielle de mars 1996 fit valoir le bilan des réalisations. Le président sortant misait sur un bilan économique et politique somme toute positif (croissance économique en constante progression, satisfaction des bailleurs de fonds) tandis que ses concurrents lui reprochaient à l'unanimité une dérive vers la dictature, son irrespect envers les institutions issues de la Conférence nationale et ses excès de technocrate (préséance des réformes économiques au détriment de l'éducation, l'emploi et la santé)

L'alternance démocratique à la présidence du Bénin, réalisée le 18 avril 1996 grâce à la vigilance de la cour constitutionnelle, a consacré le retour de Kérékou. Même si deux ans après le retour au pouvoir de ce dernier, de nombreuses critiques indiquent qu'au plan économique, on regrette les talents de gestionnaire de Nicéphore Soglo, au plan politique, on admet que du point de vue du renforcement de la démocratie, la période post alternance n'a pas débouché sur la restauration de la dictature que l'on avait appréhendée¹⁰⁵. Au niveau institutionnel, comme le souligne

¹⁰⁵ Durant la période des élections présidentielles de 1996, la stratégie du camp de Soglo consistait à présenter le retour de Kérékou comme le retour au totalitarisme : "qui a bu boira!", réprétaient les partisans de Soglo. Voir les propos recueillis auprès de béninois à l'occasion des premier et deuxième anniversaires du retour au pouvoir de Mathieu Kérékou, in *la nation* du vendredi 4 avril 1997 et *la nation* du vendredi 3 avril 1998.

Banégas, c'est la *continuité* qui semble avoir prévalu¹⁰⁶. Certes, il y a eu le modèle du *winner takes all* qui a occasionné un remplacement des cadres placés durant le gouvernement Soglo notamment dans les grandes sociétés d'Etat, mais il n'y a pas eu de signes de retour de la dictature.

La victoire de Kerekou appelle quatre observations qui seront développées dans les prochains chapitres: l'ancien dictateur a gagné le pardon des populations pour s'être repenti publiquement durant la Conférence nationale; pour s'être plié aux exigences du gouvernement de transition et enfin pour avoir fait montre d'un comportement exemplaire en acceptant dignement sa défaite électorale de 1991¹⁰⁷. Les résultats du scrutin de 1996 ont confirmé la préférence des populations béninoises en faveur d'un changement prônant la prise en compte des besoins socio-économiques des populations. On peut noter, comme le confirment les thèmes de la campagne électorale du gouvernement actuel ainsi que les décisions politiques récentes (notamment augmentation de 8% de salaires du secteur public sous les pressions des syndicats en 1997), que l'administration Kerekou peut être tentée par un style de gouvernance populiste. Les syndicats qui étaient éclipsés

¹⁰⁶ Banégas Richard, op. cit, p. 332.

¹⁰⁷ L'opinion interne a toujours soutenu que c'est plus l'entourage du président Kerekou qui a été responsable des problèmes qu'a connus le Bénin. Kerekou est souvent vu comme une personnalité austère, anti-corruption qui peut bien

lors du gouvernement Soglo(1991-96), émergent comme forces politiques dans la nouvelle administration.

La victoire de Kerekou a été néanmoins acquise par 52,49% des voix seulement contre 67,4% à Soglo, cinq ans plus tôt. Il y a donc 47,51% de votants qui sont hostiles à son retour au pouvoir car selon eux son passé de dictateur implique une incapacité d'assurer la sauvegarde de l'unité nationale et le maintien des réformes économiques. Kerekou, en formant son gouvernement, s'est entouré d'une équipe la plus « politique » depuis 1991, avec quatre membres du parti du renouveau démocratique(PRD), trois membres du parti social démocrate(PSD), deux membres du front d'action pour le renouveau démocratique(FARD-Alafia), deux membres de notre cause commune(NCC), un membre de l'impulsion pour la démocratie(IPD), un membre du rassemblement des démocrates libéraux(RDL), un membre du parti du salut, un membre de l'union pour la démocratie et la solidarité nationale(UDES) et trois sans parti. Kerekou peut compter sur une majorité parlementaire qui a souvent manqué à son prédécesseur. C'est par sa stratégie de créer le poste de premier ministre(non prévu dans la constitution) qu'il a pu s'entourer temporairement d'une coalition forte. Il doit composer néanmoins avec la Cour constitutionnelle forte des succès qu'elle a remportés lors des dernières élections. La

s'acquitter de ses tâches lorsqu'il travaille avec une équipe ayant les mêmes idéaux que lui.

cohabitation entre un président et un Premier ministre comporte des risques surtout lorsque ce premier ministre est chef du premier parti de la majorité présidentielle, le PRD. Une révocation dans ce cas-ci est difficilement concevable, car elle priverait le président du soutien du PRD. Au cas où à l'inverse, le président accorderait plus d'autonomie au premier ministre, il pourrait se retrouver affaibli. Comme l'atteste l'instabilité gouvernementale des pays qui, comme le Niger et Madagascar ont opté pour le bicéphalisme, la lutte de pouvoir peut handicaper le fonctionnement des institutions de l'État. C'est ce qui est arrivé en mai 1998 quand le premier ministre Houngbedji a démissionné, invoquant la concentration excessive des pouvoirs dans les mains du président. Kerekou se retrouvait sans majorité à l'Assemblée nationale, ce qui peut le pousser à gouverner par décrets. À l'opposé du premier gouvernement, il est à craindre qu'à long terme, les relations entre le gouvernement actuel et les bailleurs de fonds ne deviennent tendues en raison du relâchement des réformes économiques.

En définitive, le régime politique installé en 1991, possède les caractéristiques d'une démocratie formelle décrites par Dahl : le pluralisme politique est reconnu ; l'accession à la direction de l'État se fait par une compétition électorale ; les droits politiques comme les libertés civiles sont intégrés dans la Constitution. La séparation des pouvoirs est

également reconnue. Les procédures démocratiques ont été respectées lors de l'alternance des deux gouvernements au pouvoir. Les élections ont été justes et les forces d'opposition ont reconnu la victoire électorale des dirigeants. Comme nous le verrons dans le chapitre 4, les institutions régissant les procédures démocratiques ont relativement bien fonctionné, ce qui nous pousse à croire que la phase de la consolidation de la démocratie est amorcée.

Chapitre 3 : Les nouvelles organisations de la société civile

La formation de la société civile exige la présence d'une action collective. Tarrow, dans son explication de l'émergence de l'action collective, soutient que les gens forment une association en fonction des opportunités politiques, de l'ampleur de leurs revendications, de la disponibilité des moyens alternatifs d'expression et les coûts et risques encourus¹⁰⁸. Ces opportunités politiques traduisent l'ouverture ou la fermeture des institutions politiques, la stabilité des alignements politiques ou la tolérance des protestations. Beaucoup d'associations autonomes de l'État ont commencé à se former clandestinement au milieu des années 1980, quand le parti unique commençait à perdre le contrôle politique et social de la société civile. Depuis le milieu des années 1960, le pouvoir interdisait en effet la formation des associations indépendantes de l'État. Les quelques associations qui ont pu se former étaient implantées dans les pays étrangers. Depuis 1972, la centralisation renforcée du pouvoir accentuait le contrôle social en utilisant les ressources de l'État qui, à cette époque étaient relativement disponibles. Les moyens d'information et

¹⁰⁸Tarrow Sidney, *Struggle, Politics and Reform : Collective Action, Social Movements and Cycle of Protests*, Occasional paper no 21, Center for international studies, Cornell University, 1989

éducatifs étaient le monopole de l'État. Un nouveau système éducatif dénommé, *l'école nouvelle*, se chargeait de la formation du peuple. Les médias, dont la *Voix de la Révolution* et le seul quotidien *Ehuzu*, sous la direction de l'État n'étaient que des instruments de propagande du régime. Le contrôle de la socialisation des populations incluait aussi la dimension morale : des mesures étaient prises pour réduire les heures d'ouverture des cafés et des discothèques, ce qui, aux yeux du gouvernement, devait inculquer des comportements sociaux adéquats aux populations¹⁰⁹. Les années 1980 ont correspondu à l'accentuation des contestations internes au sein du PRPB et des crises économiques et financières. Ces changements ont été un signal que les coûts liés à une mise en œuvre d'une action collective s'étaient amoindris. La création des organisations de la société civile, s'est accentuée lors de l'installation du gouvernement issu de la Conférence nationale. La reconnaissance du droit d'association, de culte et d'expression enchâssée dans la nouvelle constitution et les changements politiques en cours, sont les principales conditions qui ont favorisé l'émergence de l'action collective. Parmi les associations créées depuis 1990, on peut relever les catégories suivantes : les syndicats, les organisations non gouvernementales de

¹⁰⁹ Martin M., «The Rise and Thermidorianization of Radical Praetorianism in Benin» in *Military Marxist Regimes in Africa* Markakis John and Waller Michael, eds., Frank Cass, London, 1986, p.66

développement, les entreprises privées, les coopératives et les associations patronales.

3.1 Les syndicats

La naissance d'un pluralisme syndical actif au Bénin a coïncidé avec le changement du système politique dans les années 1990. Sous le régime du PRPB, il n'y avait qu'une seule centrale syndicale dénommée l'Union nationale des syndicats de travailleurs du Bénin (UNSTB) qui représentait tous les travailleurs sur le territoire national. C'est lors de la Conférence nationale que l'UNSTB s'est désagrégée. Les organisateurs de la conférence nationale avaient refusé la participation de l'UNSTB, invoquant sa connivence avec le parti unique au pouvoir. Pour participer à la Conférence nationale en tant que syndicat, il fallait se désaffilier de l'UNSTB et se prévaloir de son statut autonome. La charte des syndicats autonomes adoptée en 1990, a incité les syndicats à se réunir en congrès ordinaires ou extraordinaires pour adopter des statuts conformes à la nouvelle orientation du mouvement syndical béninois basée sur le pluralisme syndical, l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs et partis politiques et l'autonomie organisationnelle. De 1990 à 1997, plusieurs syndicats se sont créés dans divers secteurs socio-économiques, incluant l'électricité, les hydrocarbures, l'agriculture, l'audiovisuel, les transports aériens,

l'aéronautique civile, les assurances, la sécurité sociale, les loisirs et les sports, la manutention portuaire, l'enseignement supérieur, l'administration publique, les laboratoires médicaux, la pharmacie, le transit et la consignation ainsi que le secteur informel. En vue de consolider leurs pouvoir de négociation et de pression, les syndicats se sont regroupés en centrales ou confédérations.

On dénombre aujourd'hui cinq Centrales syndicales au Bénin : la centrale des syndicats autonomes du Bénin(CSA-Bénin), créée en 1991 et regroupant 42 syndicats de base; la Confédération générale des travailleurs du Bénin(CGTB), créée en 1992, réunit une trentaine de syndicats dont les membres proviennent de la fonction publique; l'Union nationale des syndicats des travailleurs(UNSTB), restructurée en 1990 et composée d'une dizaine de syndicats; la Centrale syndicale des travailleurs du Bénin(CSTB), instaurée en 1991 et la Centrale des organisations syndicales indépendantes(COSI) mise sur pied en 1993. Ces deux centrales sont minoritaires. Elles regroupent à deux une dizaine de syndicats.

3.2 Les organisations non gouvernementales (ONGs) d'aide au développement

Il s'agit d'associations à but non lucratif créées par l'initiative privée et regroupant de personnes physiques ou morales, en vue d'exercer une activité d'intérêt général, de solidarité ou de coopération bénévole pour le développement.

L'essor des organisations non gouvernementales d'aide au développement béninoises a été le résultat de l'expression de différentes libertés individuelles et collectives enchâssées dans la constitution de 1990. Le deuxième facteur qui a joué en faveur de leur éclosion, est la compression des effectifs des entreprises publiques en raison des départs volontaires et des mises à la retraite dans le cadre des mesures de stabilisation et d'ajustement structurel. Ces personnes ont investi dans la création d'ONGs pour des raisons financières d'une part et pour tirer profit des avantages de l'action collective - les recours collectifs ou les dénonciations d'abus - d'autre part. Mis à part les ONGs étrangères ou religieuses, bien structurées, la plupart des associations sont nées en 1990 à la faveur du processus de démocratisation de la vie politique. Elles sont nombreuses : on estimait leur nombre à 1600 en juillet 1998 ¹¹⁰. Il faut néanmoins, reconnaître qu'il n'existe pas de données statistiques exhaustives et fiables dans ce domaine. Selon le Ministère de l'intérieur et de l'administration territoriale, le record des demandes de reconnaissance des associations a été enregistré en 1997 avec 331 requêtes dont 70 % concernaient des associations d'entraide. L'agrément d'une association auprès du Ministère de l'intérieur et de l'administration territoriale est relativement libéral. Il suffit d'élaborer

¹¹⁰ République du Bénin, *Rapport sur l'état de l'économie nationale*, Cotonou, 1997, p.73, données du Ministère de l'Intérieur et de

des statuts et de disposer d'une adresse sur le territoire béninois. Le taux de survie dans l'ensemble des ONGs n'a pas été non plus établi. Selon l'estimation de la Fédération nationale des ONGs (FENONG), il y aurait au plus quelques centaines d'associations qui sont opérationnelles. Sont considérées comme associations opérationnelles, celles qui répondent aux critères suivants : existence d'un personnel à plein temps; avoir un budget et une planification des activités; élaborer un rapport annuel d'activités; assurer un fonctionnement démocratique et participatif de la structure interne. Les ONGs ont des rayons d'action très limités qui se réduisent souvent à un département ou à une commune. Elles ont une vocation généraliste, une même ONG pouvant mener de front plusieurs activités dans les secteurs de la santé, de la production agricole et de l'environnement. Leur capacité de gestion financière et administrative et leur aptitude à formuler des microprojets sont faibles. Leur «membership» est généralement composé d'intellectuels et de paysans œuvrant pour le développement socio-économique et culturel des zones dont ils sont originaires. Les secteurs ciblés sont l'alphabétisation, le soutien à la production agricole, la santé et la nutrition, l'environnement, l'épargne et le crédit (coopératives mutualistes). Cette catégorie d'association provient de l'initiative des cadres et des autorités politiques locales qui sont convaincues que les ressources

humaines de chaque région, département ou commune doivent participer au développement de leurs localités.

D'une façon générale, les ONGs béninoises sont régies par des statuts qui définissent leurs règles de fonctionnement et leurs objectifs. L'assemblée générale est l'organe suprême de décision. Elle se réunit une fois par année ou par deux ans selon les associations. Un bureau exécutif d'une dizaine de membres élus par l'assemblée générale est chargé de la gestion administrative et de l'organisation. Ces associations sont représentées auprès de la population par les sections locales. Souvent, elles disposent de sections extérieures dans les autres villes. Parmi les ONGs de développement, il faut inclure les organisations religieuses. Ces dernières ont en charge les œuvres sociales des églises locales en faveur du développement socio-économique et culturel du pays et les actions de quelques associations privées à caractère religieux. Elles sont de loin les mieux organisées, étant présentes dans tout le pays, à travers les succursales ou les paroisses locales, et en contact permanent avec la population. Il faut noter que les œuvres des églises sont nombreuses et variées : assistance sociale et humanitaire, action de développement rural intégré, création des centres de formation, promotion d'activités créatrices de revenus. Ces ONGs ont une grande capacité de mobilisation de fonds.

Tableau II : Nombre de nouvelles associations de développement au Bénin entre 1990 et 1998

Années	1990	91	92	93	94	95	96	97	98*
Nombre	237	-	219	169	206	242	245	331	118

*Juillet 1998

Source : République du Bénin, ministère de l'intérieur et de l'administration territoriale, *les ONGs enregistrées, 1990-1998*, Cotonou, 1998

3.3 Les entreprises privées

Lorsqu'on observe l'évolution des entreprises privées depuis l'indépendance jusqu'à aujourd'hui, on est frappé par le nombre d'entreprises créées dans les années 1990, concurrentement à la transition démocratique. Cette période est également marquée par la naissance d'associations syndicales et patronales.

L'institut béninois de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE) notait en 1996, que parmi les entreprises qui ont été immatriculées, 0,4 % seulement sont nées avant l'indépendance. La majorité de ces entreprises sont des comptoirs commerciaux d'alors qui ont survécu jusqu'à nos jours. Près de 2,6 % ont été implantées entre l'indépendance et la période que l'on qualifie de «révolutionnaire»(1972). 5,4 % ont été créées entre 1972 et 1980. L'essor des activités

économiques qu'a connu le Bénin durant les années 1980, en partie à cause du boom économique dans le pays voisin, le Nigéria, a été accompagné d'une prolifération des entreprises. En effet, 20,4 % d'entre elles, sont apparues entre 1980 et 1985. Ce pourcentage est tombé à 19,8% entre 1986 et 1990, période caractérisée par des difficultés économiques et financières sans précédent. Durant la période 1990-1998, marquée par l'avènement de la démocratie et du libéralisme économique, le pays a connu une reprise remarquable de l'activité économique. Ainsi, le nombre de firmes privées nées entre 1990 et 1996 représente 43,5 % du total des entreprises créées entre 1960 et 1996, soit une moyenne annuelle de 417 exploitations, un chiffre record¹¹¹. Cependant, les chiffres concernant les disparitions d'entreprises durant cette période post transition n'ont pas été disponibles. L'INSAE estimait qu'il y aurait au moins 5 % des entreprises qui auraient disparu¹¹².

3.31 Distribution par branche d'activité

Si on classe les entreprises créées par branche d'activité, on observe que c'est dans le commerce que se concentrent la plupart d'entre elles, soit 63,9%. Après l'agriculture, le commerce représente en effet le second pilier de l'économie

¹¹¹ INSAE, *Note sur le système automatisé d'immatriculation unique des entreprises*, Cotonou, p.10

béninoise puisqu'il emploie 21 % de la population active. Il contribue pour près de 16,8 % à la formation de la richesse nationale. Ce secteur est en grande partie formé par les échanges extérieurs dont une part importante se fait avec le Nigeria.

La branche du bâtiment et des travaux publics vient en deuxième lieu avec 10,7 % des nouvelles entreprises. Il s'agit surtout d'entreprises jeunes qui visent les nombreux marchés publics créés par le gouvernement depuis les années 1990, dans le cadre des « grands travaux » de reconstruction, tel l'assainissement des grandes agglomérations (Cotonou, Porto-Novo, Parakou et Abomey). Plus de la moitié (55 %) sont des entreprises individuelles qui entretiennent des liens étroits avec le secteur informel (sous-traitance, achats...). Enfin, 7,4 % des nouvelles entreprises sont concentrées dans le secteur manufacturier (6,5 % en 1995). Ceci dénote une amélioration du tissu industriel béninois¹¹³. Les services occupent le quatrième rang avec 7 % des nouvelles entreprises enregistrées. Les branches - banques - assurances et affaires immobilières (6,2 %) - communication et entrepôts (3,5 %) sont en tête dans ce secteur. On note en effet, une prolifération des institutions de crédit et de consignation depuis 1990. Les branches agriculture et élevage, industries extractives,

¹¹² Estimation du préposé aux statistiques de l'INSAE.

¹¹³ INSAE, *Note sur le système d'immatriculation des entreprises*, op. cit

électricité, eau, gaz se partagent le reste des entreprises répertoriées.

3.32 Classification selon le statut juridique

Le statut juridique indique le nombre de partenaires dans l'entreprise. La majorité des entreprises privées répertoriées sont des sociétés à responsabilité limitée (58,4 %). Les entreprises jouissant de ce statut, comptent au moins deux personnes fondatrices qui ne sont responsables que dans la limite de leurs apports. Ces entreprises opèrent surtout dans le secteur commercial et à un degré moindre dans les bâtiments et travaux publics.

Les entreprises individuelles qui sont formées par une seule personne fondatrice, occupent le deuxième rang (35,5 %) des unités créées. Souvent, ces entreprises sortent du secteur informel lors de l'obtention de contrats d'un marché public et, sitôt le marché exécuté, plusieurs d'entre elles redeviennent des entreprises informelles car elles ne disposent pas de ressources suffisantes pour maintenir une structure organisationnelle rigoureuse en terme fiscal et financier. Elles sont généralement implantées dans le secteur des bâtiments et travaux publics et dans l'industrie manufacturière.

Les sociétés anonymes occupent le troisième rang (3 %). La société anonyme est constituée d'au moins sept associés et

est gérée par un conseil d'administration. Elle nécessite des capitaux considérables divisés en actions négociables. Ce type d'entreprises se retrouve majoritairement dans le secteur des banques-assurances et celui des grandes industries étrangères.

3.4 Les coopératives

Le secteur coopératif, surtout en milieu rural, connaît une expansion considérable depuis les années 1990. Ce secteur est composé en majorité d'associations d'entraide. La prolifération de ces coopératives dites d'entraide est une conséquence de l'attitude bienveillante du gouvernement béninois à l'égard de ce genre d'associations. Le manque de moyens pour dynamiser le monde rural et l'ampleur des besoins, expliquent cette attitude¹¹⁴. Parmi ces organismes d'entraide, figurent à la bonne place les réseaux des *Caisses d'épargne et de crédit agricole mutuelles* qui sont organisées en unités locales, régionales et en fédérations. Après la gestion catastrophique de la Caisse nationale de crédit agricole, qui a conduit à sa liquidation en 1987, un projet de réhabilitation des Caisses locales d'épargne et de crédit

114 Un décret relevant du Ministère de l'intérieur, de la sécurité et de l'administration territoriale promulgué en 1993, permet aux associations poursuivant un but humanitaire, social, religieux, de prévoyance ou d'entraide ainsi que les associations de développement économique, social et culturel de départements, sous-préfectures, communes, villes, de se former librement sans autorisation ou déclaration préalable.

mutuel appuyé par plusieurs organismes internationaux de développement, a vu le jour en 1990. Ce dernier visait à dynamiser leurs organes de gestion (conseils d'administration, conseils de surveillance) en vue de favoriser leur appropriation par les paysans et de restaurer la confiance des acteurs économiques ruraux vis-à-vis du réseau. La mise en place en 1993, de la Fédération des caisses d'épargne et de crédit agricole mutuel du Bénin (FECAM-BÉNIN) concrétisa la prise en main effective par les paysans du réseau et lança par la même occasion un nouveau système de coopératives paysannes entièrement privées.

Les résultats enregistrés à ce jour sont encourageants¹¹⁵. Le nombre de paysans sociétaires est passé de 50 000 à 64 000 en une année, soit de 1993 à 1994. Dans le même temps, les caisses ont connu une création et une diversification des produits de placement qui ont permis aux sociétaires (agriculteurs, petits commerçants, associations paysannes, artisans) de trouver des moyens de financer leurs projets. L'accès aux produits des coopératives d'épargne est assujéti à des conditions relativement faciles : l'adhésion est de 1000 FCFA¹¹⁶ pour la part sociale et 200 FCFA pour les droits administratifs. Il est exigé en plus, une épargne préalable de 5000 FCFA. Les acteurs du réseau des caisses, que ce soit au niveau local, régional ou national, s'emploient depuis le

¹¹⁵ Rapport sur l'économie nationale, 1996, op. cit, p. 184

démarrage du projet, à renforcer l'autonomie financière et à consolider en même temps le secteur mutualiste, seul instrument d'intermédiation financière en milieu rural véritablement décentralisé et autogéré par leurs membres élus. Le réseau des Caisses locales de crédit mutuel du Bénin est devenu une référence en Afrique de l'Ouest parmi les structures mutualistes de crédit décentralisé.

3.5 Les associations patronales

Les associations patronales auxquelles l'adhésion est volontaire sont un phénomène nouveau qui a coïncidé avec la transition démocratique au Bénin. L'adhésion volontaire signifie qu'il n'y a pas de volonté de la part des autorités publiques de contraindre les chefs d'entreprises à devenir membres de telle ou telle association. Jusqu'à récemment, le Bénin, comme la majorité des États africains, contraignait tous les entrepreneurs à appartenir à une association patronale nationale unique : la Chambre de commerce. Comme l'économie béninoise était étatisée, cette Chambre servait de moyen de contrôle économique et avait l'image d'un club de patrons amis du régime. Le préjugé d'agent de l'État de la Chambre de commerce et de l'industrie du Bénin, malgré sa restructuration récente, est difficile à effacer. Parmi les

116 L'équivalent de 3\$ canadiens.

grandes associations patronales, on en dénombre une vingtaine qui sont structurées.

3.51 Le Conseil national du patronat

L'entité qui regroupe la majorité des associations patronales privées et autonomes est le Conseil national du patronat, qui est opérationnel depuis mai 1994. Ses statuts précisent qu'il est doté d'une personnalité civile et que l'adhésion des entreprises et des regroupements professionnels est volontaire¹¹⁷. Le CNP-Bénin s'est donné comme buts de créer au profit de tous ses membres un cadre légal et approprié de concertation et de consultation périodique destiné à unir toutes les forces vives de production, des entreprises industrielles, commerciales ou de services notamment; à participer activement à l'élaboration et à la mise en application de toute politique économique et sociale ; à assurer la représentation de ses membres auprès des pouvoirs publics ; à veiller à la défense et à la sauvegarde des intérêts de ses membres dans les différents secteurs économique, social, fiscal et financier, par les voies et moyens que les lois en vigueur mettent à sa disposition ; à assurer la représentation de ses membres auprès des institutions internationales (l'Organisation internationale

¹¹⁷ Statuts du Conseil National du Patronat-CNP-Bénin, articles 3 et 4.

du travail, l'organisation internationale des employeurs, la panafricaine des employeurs); à coordonner les activités de ses membres et promouvoir entre eux le consensus le plus large possible ; à mener toute action appropriée auprès des pouvoirs publics, des institutions financières et des organismes internationaux pour encourager le développement des petites et moyennes entreprises et la promotion d'un environnement d'affaires favorable.

Cette volonté de jouer pleinement le rôle de groupe de pression est appuyée par un règlement intérieur(article 10) qui crée sept commissions techniques dont la tâche est d'assister le comité directeur. Ces commissions techniques étudient les secteurs dans lesquels les intérêts des membres sont directement ou indirectement touchés. Il s'agit de la commission des affaires économiques et fiscales du travail, des affaires juridiques et sociales, la commission des affaires agricoles et du développement rural, la commission de la formation et du perfectionnement des cadres et de la main d'œuvre, la commission de la promotion des PME, la commission de l'information des relations extérieures et des échanges technologiques et la commission du secteur non structuré(secteur informel).

Depuis 1990, ont été créées au Bénin, une quarantaine d'associations patronales dont la moitié a adhéré au Conseil national du patronat. Parmi les plus importantes associations membres du Conseil, on retrouve le Groupement

interprofessionnel des entreprises commerciales et industrielles du Bénin(GECIB), le Conseil national des importateurs du Bénin(CONIB), l'Association nationale des industriels du Bénin(ASIB), l'Association professionnelle des Banques(APB), l'Union nationale des transporteurs routiers du Bénin, l'Union nationale des commerçants du Bénin(UNACOB), l'Association nationale des entreprises de construction, des travaux publics et des activités connexes(ANECA)

3.52 La Chambre du commerce et d'industrie.

La Chambre de commerce et d'industrie du Bénin prétend aussi être une association patronale privée et autonome dans son mode de fonctionnement. Mais sur le plan juridique, son autonomie est ambiguë. L'adhésion sur une base volontaire n'est pas précisée. L'article 1 de ses statuts stipule qu'elle est *un établissement public jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière*¹¹⁸. L'article 2 ajoute néanmoins qu'elle est placée sous la tutelle du ministre chargé du commerce et l'article 3 spécifie qu'elle regroupe *de facto* tous les opérateurs économiques de la république du Bénin. Cependant, la Chambre du commerce et d'industrie n'est pas une institution inutile. Comme on le verra dans le chapitre 5, elle joue pleinement

¹¹⁸Chambre du commerce et d'industrie du Bénin, *les statuts*, art.1, Cotonou, 1990

son rôle de relais entre les pouvoirs publics et le secteur privé. Par ailleurs, son organisation interne (élection de l'assemblée consulaire et de l'organe directeur ; composition multisectorielle) lui a redonné une certaine crédibilité. La Chambre peut de sa propre initiative, émettre des vœux qu'elle soumet au gouvernement sur toutes les questions d'ordre économique(art.8). Dans le cadre de ses attributions, elle peut correspondre directement avec les administrations publiques et les entreprises commerciales et industrielles en toute autonomie.

Au plan organisationnel, la Chambre est dotée d'un organe souverain élu qui gère son fonctionnement : l'Assemblée consulaire. Celle-ci comprend 60 membres élus en fonction des secteurs économiques et régionaux. Le secteur commercial, à cause de son importance, dispose de 22 sièges ; le secteur industriel de 17 sièges ; le secteur des services de 21 sièges. Parmi eux, deux membres représentent chacun des six départements du Bénin. L'Assemblée consulaire est élue pour quatre ans. Elle délibère sur toutes les questions qui lui sont soumises par les membres, discute et approuve les grandes orientations à donner à l'action de la Chambre de commerce ainsi que les positions de la chambre sur les problèmes économiques d'actualité (art.18). Le chef de l'État ainsi que le ministre de tutelle ont le droit de participer aux activités de l'assemblée consulaire. Ils peuvent y exposer les points de vue du gouvernement. Le corps électoral

appelé à élire les membres de l'assemblée consulaire comprend tous les opérateurs économiques de la République du Bénin enregistrés à la chambre du commerce. Ce dernier est réparti en deux collèges : le premier collège comprend les mandataires ou représentants des sociétés d'État et d'économie mixte ; le deuxième regroupe les représentants de l'ensemble des activités privées. Pour faire partie d'un corps électoral, il faut être âgé de 18 ans au moins et jouir des droits civiques. Sont éligibles comme membres de l'assemblée consulaire, tous les membres du corps électoral âgés de 30 ans au moins qui sont capables de faire prévaloir l'intérêt général sur l'intérêt personnel et qui constituent un modèle de compétence et d'efficacité dans la gestion des affaires. Cette restructuration de la Chambre du commerce est intervenue en 1992, alors que plusieurs entrepreneurs commençaient à critiquer les relations qu'elle entretenait avec le secteur privé.

La présence des organisations ci-haut décrites, prouve que des acteurs pouvant assurer l'autonomie de la société civile béninoise existent. Il reste à savoir si les contextes post-transition sont favorables à cette autonomisation.

Chapitre 4 : Les réformes juridico-institutionnelles et leur impact sur l'autonomisation de la société civile.

« Sans entrer aujourd'hui dans les recherches qui sont encore à faire sur la nature du pacte fondamental de tout gouvernement, je me borne en suivant l'opinion commune à considérer ici l'établissement du corps politique comme un vrai contrat entre le peuple et les chefs qu'il se choisit, contrat par lequel les deux parties s'obligent à l'observation des lois qui y sont stipulées et qui forment les liens de leur union »

Jean-Jacques Rousseau

Ce chapitre évalue la qualité des réformes politiques et juridiques en ce qui a trait aux lois et institutions qui régissent la vie politique et socio-économique béninoise. Il analyse le contenu de la nouvelle Constitution ainsi que le bilan des changements majeurs induits par la mise en fonction des structures dans lesquelles participe la société civile. L'institutionnalisation est indissociable de la question du droit¹¹⁹ car c'est la production de normes juridiques qui accompagne généralement l'émergence des institutions, leur consolidation et leur transformation¹²⁰. La création du droit joue un rôle important car elle codifie les conduites qui régissent les activités politiques, définit les rôles des différents acteurs ainsi que les mécanismes de gestion des

¹¹⁹ Voir notamment Darbon Dominique, Du Bois De Gaudusson Jean, dir., *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997.

¹²⁰ Nay Olivier, *La région, une institution : la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 332.

conflits qui découlent de l'interaction entre les acteurs ou entre les institutions.

4.1 Les réformes juridico - institutionnelles

L'élaboration de la nouvelle constitution a été un élément déterminant de la transition béninoise. Même si certains auteurs africains relativisent la portée des textes constitutionnels¹²¹, il reste vrai qu'une constitution représente un contrat qui spécifie l'étendue et les limites des pouvoirs des gouvernants ainsi que la nature des liens devant exister entre l'État et la société civile. Dans ce sens, elle est la référence à partir de laquelle la légitimité est conférée à tout gouvernement adhérant aux règles démocratiques. Un schéma constitutionnel et légal ne suffit pas certes, pour faire naître une démocratie mais il est nécessaire pour définir et faire appliquer les règles du jeu démocratique. Ainsi, les acteurs de la société civile tels les syndicats ou les associations patronales, ne rempliront leurs rôles que s'ils ont le droit d'exister et de fonctionner d'une façon autonome. Ceci dépend de la manière dont la législation locale définit les organisations et de la place qu'elle leur donne dans le droit constitutionnel et public.

¹²¹ Ansah Koi, «Safeguarding Human Rights in Ghana's Fourth Republic» in Ninsin F.K Drah, ed., *Ghana's Transition to Constitutional Rule*, Ghana University Press, 1991, pp.117-23

4.11 Les droits et libertés reconnus par la Constitution

Au niveau des principes, la constitution béninoise respecte la tradition juridico-politique démocratique universelle. Dans le préambule, elle affirme son attachement aux principes de la démocratie et des droits de la personne tels qu'ils ont été définis par la Charte de l'Organisation des Nations Unies de 1945, la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 et la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité africaine. Les dispositions de ces chartes font partie intégrante de la constitution béninoise et ont une valeur supérieure à la loi interne (art.7). Tout citoyen béninois a le droit d'interroger la constitutionnalité des lois ou tout autre acte émanant des autorités publiques auprès de la Cour constitutionnelle. Comme nous le noterons plus loin, le nombre et la nature des décisions rendues par la Cour constitutionnelle, démontrent que les individus comme les groupements sociaux font l'apprentissage de la défense de leurs droits et, par ce fait même, traduisent la mise en pratique des acquis constitutionnels.

La constitution béninoise reconnaît et protège les libertés et les droits fondamentaux. Les plus importants sont : le droit à la propriété privée, le droit d'association et d'expression, le droit de grève, la

protection des étrangers, la liberté d'aller et venir, la liberté d'exercer des activités économiques légales. Le droit à la propriété signifie que l'on ne peut pas dépouiller quelqu'un de ses biens et que l'on ne peut nationaliser une entreprise privée que dans des contextes précis. Le droit béninois reconnaît un seul cas de privation de propriété, soit l'utilité publique, mais ajoute qu'il faut un juste et préalable dédommagement (art.22). La protection juridique de la propriété privée écarte les nationalisations abusives, les vols, l'expropriation, les lois financières de nature égalitariste qui caractérisaient les régimes précédents. La constitution reconnaît également les libertés de mouvement, d'association, de réunion et de manifestation. Elle permet l'existence des associations et des groupes d'intérêt tels les coopératives, les associations patronales, les organisations syndicales et leur accorde la permission d'exprimer leurs revendications sous la forme de manifestations et de publication de communiqués par le moyen des médias(art.24-25). Par ailleurs, elle accorde aux travailleurs le droit de grève. Tout employé béninois peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale (art.31). La liberté d'exercer des activités économiques inclut la liberté d'importation et d'exportation. Elle signifie que les individus et les entreprises sont libres de produire et échanger les produits et des services sans l'interférence de l'État. La protection des étrangers

garantit que les acteurs économiques de nationalité autre que béninoise bénéficieront des mêmes droits et libertés que les citoyens du pays.

4.12 Les nouvelles institutions «garde-fous » créées par la constitution

La constitution béninoise de 1990 a créé plusieurs institutions encadrant les secteurs socio-politiques de la vie nationale.

La Cour constitutionnelle : Elle est la plus haute juridiction de l'État en matière constitutionnelle. Elle juge de la constitutionnalité des lois nationales et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle contrôle également la conformité des actes du gouvernement aux accords internationaux qu'il a signés. Aussi, les lois organiques des institutions (règlements intérieurs de l'Assemblée nationale, de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication et du Conseil économique et social) sont soumises à la Cour avant leur promulgation. Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application. Enfin, les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles.

Une autre nouveauté en regard du droit béninois, concerne la saisine de la Cour constitutionnelle. Consulter la Cour constitutionnelle n'est pas un privilège réservé à certaines personnalités. Toute loi étant susceptible de porter atteinte aux intérêts des citoyens, la constitution a décidé ne pas restreindre la saisine de la Cour au risque de voir cette dernière submergée de recours. C'est ce qui est arrivé à la surprise des membres de cette juridiction. En matière de contrôle de constitutionnalité, on dénombre de 1991 à 1997, 267 décisions rendues par la Cour constitutionnelle dont 88% proviennent des citoyens et 12 % des associations et partis politiques¹²². La Cour constitutionnelle a un statut indépendant. Elle comprend trois magistrats ayant une expérience de quinze années au moins dont deux sont nommés par l'Assemblée nationale et un par le chef de l'État - deux juristes de haut niveau, professeurs ou praticiens du droit ayant une expérience de quinze années au moins nommés, l'un par l'Assemblée nationale et l'autre par le chef de l'État ; deux personnalités de grande réputation professionnelle nommées, l'une par l'Assemblée et l'autre par le Président de la République (art.115). Le statut de membre de la Cour constitutionnelle est incompatible avec la qualité de membre du gouvernement, l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire, de toute autre activité

¹²² République du Bénin, Cour Constitutionnelle, *Décisions rendues, 1991-97*, Cotonou, 1998

professionnelle ainsi que de toute fonction de représentation nationale. Le président de la Cour est élu par ses pairs, pour une durée de cinq ans, parmi les magistrats et juristes membres de la cour.

Le Conseil économique et social : C'est une institution qui a été créée dans le cadre des structures de dialogue entre l'État et la société civile enchâssées dans la constitution. Ce Conseil est la courroie de transmission entre les demandes de la société civile et l'État béninois. Il donne son avis sur les projets de loi, ordonnances ou décrets ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis. Les projets de loi à caractère économique et social lui sont soumis pour avis. Le président de la République peut consulter le Conseil économique et social sur tout problème à caractère économique, social, culturel ou technique. Ce qui fait du Conseil l'organe le plus proche de la société civile est, d'une part, sa composition et, d'autre part, sa capacité d'attirer à tout moment l'attention de l'Assemblée nationale sur les problèmes d'ordre économique et social qui touchent le pays. En effet, le Conseil peut, de sa propre initiative, interpellier l'Assemblée nationale et le gouvernement sur les réformes d'ordre économique et social qui lui paraissent conformes ou contraires à l'intérêt général(art.139). De par sa composition, le Conseil économique et social constitue un cadre formel dans lequel toutes les catégories socioprofessionnelles

sont appelées à participer à la prise des décisions qui ont une incidence directe sur la vie quotidienne de chaque béninois. Le décret-loi 93-149 fixe à trente le nombre des membres du Conseil dont trois nommés par le président de la République et deux par le bureau de l'Assemblée nationale. Les vingt-cinq autres membres sont élus par les organisations suivantes : quatre membres sont élus par les syndicats ; quatre membres sont élus par le patronat; six sont élus par les organisations non gouvernementales de développement à raison d'un membre par département ; deux sont élus par les organisations d'artisans ; un par les organisations d'artistes et animateurs culturels ; deux par les fédérations sportives, deux par les représentants de professions libérales, deux par les organisations de chercheurs et deux par les personnes exerçant des activités sociales (éducation, santé).

Le Conseil économique et social représente en définitive la majorité des sphères de la société civile avec une prépondérance de la sphère économique. Au moins quatorze membres de cet organe proviennent du secteur économique.

La Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication est l'organe qui garantit la liberté de la presse ainsi que tous les moyens de communication de masse. Elle veille aussi au respect de la déontologie en matière d'information et d'accès équitable des partis politiques, des associations et des

citoyens aux moyens officiels d'information et de communication. Son rôle est d'éviter les censures abusives de la part de l'État et la monopolisation des moyens d'information par les partis politiques au pouvoir durant les périodes électorales. Enfin, cette institution impose aux journalistes un code de conduite qui privilégie le professionnalisme. La médisance, la publication d'informations sans enquêtes rigoureuses sont spécialement visées. La Haute autorité de l'audiovisuel se veut aussi un organe autonome qui joue en particulier le rôle d'intermédiaire entre les associations journalistiques et l'État. La direction et la composition de cet organe émanent en effet des associations de journalistes béninois. En parallèle, s'est créée en 1991, l'Association béninoise de promotion de radios et des télévisions privées, dont un des rôles est de veiller au respect des prérogatives de la Haute autorité de l'audiovisuel et de son indépendance. On note également que grâce à cette structure, plusieurs radio et une radiotélévision privées ont été créées depuis 1994.

4.13 Les nouvelles structures de dialogue entre l'État et la société civile

Le Conseil national du travail : cet organisme n'est pas enchâssé dans la constitution. Il a été créé par une loi parlementaire en 1996. C'est une structure de dialogue tripartite (syndicats-patronat-État) qui s'occupe des relations

de travail au Bénin. L'État est représenté dans cette structure par le Ministère de la fonction publique, du travail et de la réforme administrative. L'avis consultatif de cet organe a été déterminant dans plusieurs cas dont celui de l'instauration, en 1998, du nouveau code du travail, et celui du double relèvement du salaire minimum interprofessionnel (le SMIG) en 1994 et 1997. Ces décisions, comme on le verra dans la section 5, ont résulté de marchandages souvent très tendus entre les syndicats, le patronat et l'État.

Le Conseil national consultatif des droits de la personne :
Cet organe a été lui aussi créé par une loi parlementaire (97-503) en 1997. Il représente un cadre de concertation entre les pouvoirs publics et les organisations et structures non gouvernementales s'intéressant aux questions des droits de la personne (art.2 du Conseil). Il est composé d'organisations non gouvernementales de défense des droits de la personne qui donnent leur avis sur toutes les questions touchant les libertés civiles. Le Conseil intervient dans divers secteurs tels les droits des prisonniers, les droits des enfants et des femmes dans les milieux de travail, les droits des personnes handicapés. Il se penche actuellement sur le travail des enfants mineurs dans le secteur de l'emploi

domestique où souvent les conditions de travail s'apparentent à de l'esclavage : le phénomène « vidomegon »¹²³.

Le Comité national de suivi de la promotion du secteur privé : Cette instance a été créée en 1992 à l'initiative du Ministère de l'industrie et des petites et moyennes entreprises en collaboration avec deux organismes internationaux de développement : le Programme des Nations Unies pour le développement (le PNUD) et la Caisse française de développement. Le Comité regroupe neuf membres. Cinq représentent le secteur privé, à savoir le président de la Chambre du commerce et de l'industrie, le président du Conseil national du patronat, le président de la Chambre de l'agriculture, la présidente de l'Association des femmes d'affaire et chefs d'entreprise du Bénin (ou sa représentante), le président de l'Association des professionnels des banques. Deux membres représentent les pouvoirs publics : le Ministre du plan et de la restructuration économique et le Ministre de l'industrie et des petites et moyennes entreprises.

Le Comité national de suivi de la promotion du secteur privé est la seule structure de dialogue qui associe les organismes internationaux de développement. Le souci affiché du Comité

¹²³ Il s'agit d'enfants âgés entre 8 et 14 ans provenant en général des milieux ruraux pauvres. Les parents se départissent très tôt de leurs enfants pour les confier à des familles relativement riches en échange d'un salaire souvent misérable. Ces enfants travaillent souvent 20 heures par jour et sont fréquemment maltraités.

est de diversifier les intervenants du secteur privé en insérant dans sa structure certaines couches dont le rôle est important mais peu sollicité : les femmes, les banquiers, les agriculteurs. Le Comité possède un statut consultatif; il suggère les orientations des programmes d'ajustement structurel dans le volet de la promotion du secteur privé.

4.14 La décentralisation de l'administration territoriale

La création de collectivités territoriales qui s'administrent librement par des conseils élus, figure parmi les acquis de la constitution béninoise(art.151). Cette décentralisation permet de faire participer les citoyens à la gestion de leurs propres affaires à travers les assemblées locales élues et dotées de pouvoirs autonomes. Ceci devrait induire une plus grande vulgarisation des pratiques démocratiques dans la société, dans la mesure où les niveaux locaux sont susceptibles de susciter le renforcement de la participation de la population dans la gestion politique de leurs communautés. Avant 1990, le Bénin a connu quatre expériences de décentralisation. La première date de la colonisation. La loi 55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique équatoriale française (Togo, Cameroun, Madagascar) mettait en place une décentralisation à deux vitesses. Un statut de « communes de plein exercice » revenait à quatre grands centres urbains : Cotonou, Porto Novo, Ouidah, Abomey et Parakou. Ces entités administratives

étaient dotées de l'autonomie financière et avaient comme organe de direction un conseil municipal élu et comme organe exécutif un maire élu au sein du dit conseil. Un deuxième statut de « communes de moyen exercice » dotait ces entités d'un organe délibérant élu, le conseil municipal et d'un organe exécutif nommé, à savoir le maire. La cohabitation de ces deux systèmes décentralisés était difficile. Le chef de territoire avait la liberté de choisir les localités à ériger en communes de ce type, mais un des critères qui devait guider son choix était la présence de ressources suffisantes dans ces localités.

La deuxième expérience a été tentée en 1964 avec le vote des lois 64-15 et 64-17 du 11 août 1964 . Elle mettait en place deux niveaux de décentralisation: un premier niveau, la commune avec pratiquement les mêmes caractéristiques que l'organisation municipale de 1955 et les mêmes conditions d'agrément pour le statut de communes de moyen exercice. Un deuxième niveau, le département, doté d'un organe délibérant élu, le Conseil général et d'un organe exécutif nommé, le Préfet.

La troisième expérience mise en place le 13 février 1974, créait trois niveaux de décentralisation : la province, le district et les communes urbaines. Les résultats de ces trois expériences n'ont pas été satisfaisants à cause de la lourdeur des structures, du suffrage indirect, de l'intervention des niveaux supérieurs de la pyramide dans

l'élection des organes exécutifs et de la mainmise du parti unique dans toute l'organisation (troisième expérience)¹²⁴. Au-delà de ces raisons fort pertinentes, il convient d'insister sur le manque de motivation et de libre adhésion des populations aux réformes de l'administration territoriale pourtant censées être conçues pour elles. Pour remédier à ces problèmes, le Ministère de l'intérieur a organisé du 7 au 10 janvier 1993, les États généraux de la réforme de l'administration territoriale qui devaient définir les grandes lignes de ce projet de décentralisation. Les agents de ce ministère avaient conçu des mécanismes susceptibles d'impliquer tous les acteurs de la réforme à toutes les étapes du processus, depuis sa conception jusqu'à sa mise en œuvre effective. La convocation des États généraux de l'administration territoriale et la mise sur pied d'un comité national préparatoire qui regroupait diverses compétences, répondaient à ce vœu. Toutes les couches sociales ont été invitées à soumettre au Ministère de l'intérieur, de la sécurité et de l'administration territoriale leurs points de vue individuels ou collectifs. Les élus locaux, à savoir les maires, les associations de développement, les communautés religieuses, les ONGs nationales et étrangères opérant au Bénin, ont répondu à l'initiative. C'est la synthèse de

¹²⁴Johnson Godfried «Architecture de la réforme de l'administration territoriale et aperçu des expériences béninoises en matière de décentralisation», in *Cadre légal de la décentralisation de l'administration territoriale*, Assemblée nationale du Bénin et

toutes ces contributions et plusieurs mois d'échange et de réflexion qui ont permis d'adopter, en février 1993, les textes fondamentaux régissant la nouvelle administration territoriale.

Celle-ci est fondée sur cinq principes généraux: 1) un seul niveau de décentralisation : la commune dotée d'une large autonomie, d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière. La commune est dirigée par un conseil communal élu au suffrage universel, ayant à sa tête un maire élu assisté d'adjoints. La commune est subdivisée en arrondissements qui sont à leur tour composées de villages (milieux ruraux) et de quartiers de villes (milieux urbains). Ces deux dernières subdivisions sont sans personnalité juridique ni autonomie financière. Le village ou quartier de ville a à sa tête un conseil élu dirigé par un chef de village ou de quartier.

2) Un seul niveau de déconcentration : le département est dirigé par un préfet, représentant du gouvernement et chacun des ministres. Le préfet est relayé dans son action par des sous-préfets qui agissent sur délégation et ont compétence sur plusieurs communes. Certaines communes peuvent bénéficier d'un statut particulier compte tenu de leur importance. Ce statut leur confère des compétences plus élargies et des charges subséquentes : construction et équipement des

établissements publics, plan de circulation urbaine, sécurité publique, projets communautaires.

3) Les communes bénéficient de ressources propres constituées de recettes qui leur sont spécifiques : taxe de développement local ainsi que de ressources transférées par l'État.

4) La commune est assujettie au contrôle de tutelle, un statut qui suscite beaucoup de controverses au sein de l'Assemblée nationale. La tutelle est l'ensemble des fonctions d'assistance, de conseil, de soutien aux actions de la commune et d'harmonisation de ses actions avec celles de l'État : le contrôle de la légalité des actes pris par le conseil communal et le maire, l'évaluation du budget de la commune. En définitive, cette réforme administrative traduit l'option d'associer la population à la question de la gestion de la chose publique d'une part par le biais des conseils qu'elle peut donner, et de l'autre, par les contributions directes qu'elle peut procurer à leurs localités. Mais ces avantages théoriques ne doivent pas cacher les limites qui peuvent handicaper le fonctionnement du processus. D'abord, il y a la question du retrait de l'État. Dans un contexte d'ajustement structurel, la décentralisation peut être vue comme un moyen pour l'État de limiter ses dépenses. Il y a ensuite le problème du financement qui découle du désengagement de l'État. Comment ces nouvelles unités territoriales vont-elles financer leurs besoins de fonctionnement quand l'État central est souvent obligé de

recourir à l'assistance extérieure pour couvrir ses charges ? Comment vont-elles créer les ressources nécessaires à la pérennisation de leur autonomie? Il y a enfin le problème du transfert des problèmes de gouvernance au niveau local, notamment la corruption. La décentralisation peut favoriser davantage la gestion patrimoniale et l'élargissement des réseaux clientélistes.

4.2 L'impact des réformes juridico-institutionnelles sur l'autonomisation de la société civile.

Dans notre hypothèse, nous suggérons que les réformes juridico-institutionnelles mises en œuvre au Bénin depuis 1990, constituaient un facteur d'autonomisation de la société civile. Cela veut dire que les divers acteurs de la société civile jouissent d'une indépendance juridique et ont une volonté de défendre leurs intérêts à travers la circulation des idées, influences politiques ou au moyen d'actes de démonstration : manifestations, grèves, pétitions. Il s'agit ici de voir si les transformations politiques formelles se sont accompagnées de mutations chez les acteurs de la société civile y compris les gens ordinaires, au travers essentiellement des indicateurs d'intériorisation des valeurs démocratiques. L'intériorisation, comme le précisent Berger et Luckmann, correspond à une phase d'institutionnalisation à l'issue de

laquelle un processus démocratique peut être considéré comme consolidé ¹²⁵.

Ils précisent qu'à ce stade, le cadre institutionnel « atteint à une fermeté dans la conscience et il devient plus lourdement réel et ne peut plus être changé » ¹²⁶.

Mais, faut-il le souligner, l'institutionnalisation n'est pas un processus linéaire. Les crises et les reculs sont des situations qui peuvent survenir à tout moment dans le processus. Notre approche consiste ici, à vérifier s'il y a une modification de la relation entre l'État et la société civile depuis que les changements juridico-institutionnels sont en vigueur. La mesure de ces changements, à l'instar de l'évaluation de la vitalité de la société civile, se fera à l'aune du degré de participation et de protection des acquis constitutionnels. Les conséquences potentielles des changements institutionnels sont de deux ordres : les pressions en faveur de la protection des libertés politiques et économiques émanant des groupes d'intérêt et la volonté de la part de ces derniers de restructurer leurs liens avec l'État. Nous nous sommes donc intéressés particulièrement à quatre indicateurs : le degré d'expression des libertés civiles et politiques ; le degré d'expression des libertés économiques ; l'impact des structures tripartites sur la participation des agents de la société civile à la prise de

¹²⁵ Berger Peter, Luckmann Thomas, op cit, p.246.

¹²⁶ Idem, pp. 83-85.

décisions politiques et enfin les décisions rendues par la Cour constitutionnelle¹²⁷. Ces indicateurs permettent à notre sens, d'évaluer la capacité de la société civile de jouer le rôle de gardienne de la démocratie et d'influencer les décisions prises dans la sphère politique.

4.21 L'expression des libertés civiles et politiques

Plusieurs instituts de recherche mesurent régulièrement les libertés civiles et politiques des différents États de la planète. Deux des instituts les plus connus, sont l'Institut Fraser et Freedom House. L'approche de Freedom House présente plusieurs qualités. Elle n'interprète pas le concept de démocratie d'une façon statique, considérant qu'une démocratie peut enfreindre les libertés civiles et que des pays totalitaires peuvent devenir des démocraties. La méthode d'évaluation de Freedom House ne se base pas non plus sur des intentions ou des textes constitutionnels mais sur des faits réels. L'indice des libertés politiques de Freedom House, est composé de neuf questions :

¹²⁷ Ce schéma d'analyse s'inspire de la méthode d'évaluation de la vitalité et de l'autonomie de la société civile qu'a adoptée le Centre International des Droits de la personne et du Développement Démocratique. Les critères retenus par ce Centre sont au nombre de quatre : droit de vote, droit de prendre part à la conduite des affaires publiques, liberté d'opinion et d'expression, liberté d'association et de réunion (syndicats, partis politiques, groupes de citoyens). Voir Thede Nancy et al., *Le processus de développement démocratique: le cadre d'analyse et proposition méthodologique*, CIDPDD, Montréal, 1996, p.18

Y a t-il des élections libres et justes des dirigeants ? 2) Y a t-il des élections législatives libres et justes ? 3) Y a t-il des lois électorales non discriminatoires 4) Les élus possèdent-ils réellement le pouvoir ? 5) Les individus peuvent-ils former des partis ou des groupes de pression ? 6) Y a t-il une opposition significative, un pouvoir d'opposition de *facto*? L'opposition peut-elle prétendre au pouvoir? 7) Y a t-il une domination militaire, bureaucratique, d'un pouvoir étranger ou de groupes puissants? 8) Les minorités ethniques, religieuses et autres groupes minoritaires sont-elles reconnues et participent - elles dans la gestion des pouvoirs publics? 9) Le pouvoir public est-il décentralisé? (pour les petits pays, ce facteur n'est pas nécessairement pris comme un point négatif).

L'indice des libertés civiles mesure à son tour, le degré d'existence de 13 indicateurs: 1) liberté d'association et de manifestation; 2) une presse indépendante; 3) l'existence d'une opinion publique; 4) la liberté de former des groupes de nature politique ; 5) l'égalité devant la loi; 6) la terreur politique : l'exil et l'emprisonnement ; 7) l'existence de syndicats, d'organisations paysannes ou équivalents ; 8) l'existence de regroupements professionnels ; 9) l'existence d'associations patronales et coopératives; 10) l'existence d'institutions religieuses autonomes ; 11) existence des libertés de nature sociale : égalité en termes de taxation, liberté de circulation, acquisition de propriété; 12)

l'égalité d'opportunités :absence d'exploitation de groupes par d'autres groupes; 13) la présence de corruption.

Chaque question a une notation de 0 à 4 points selon les performances de l'État. La catégorisation comporte 7 rangs, le premier rang représentant l'État le plus libre.

<u>Les libertés politiques</u>		<u>Les libertés civiles</u>
<i>Rang</i>	<i>Valeurs</i>	<i>Valeurs</i>
1	31-36	45-52
2	26-30	37-44
3	21-25	29-36
4	16-20	21-28
5	11-15	14-20
6	06-10	08-13
7	00-05	00-07

Selon la méthodologie de Freedom House, le premier rang indique un statut proche des réponses parfaites de chaque catégorie. Sur la question des droits politiques, ceci signifie que les partis et autres regroupements politiques ont le droit d'exister. L'opposition dispose d'un pouvoir important et joue son rôle sans entraves. Les citoyens jouissent d'une autodétermination, tandis que les minorités sont associées dans les décisions politiques. Sauf pour les cas des "micro-États", le pouvoir est décentralisé et des

élections subnationales se tiennent régulièrement. Le rang 2 au niveau des droits politiques, signifie que le pays se heurte à des problèmes de corruption politique et de discrimination à l'endroit des minorités. Une influence militaire externe sur les politiques internes entre également dans les caractéristiques négatives de cette catégorie. Ces handicaps sont plus aigus dans les États ayant le rang 3, 4 ou 5. Les éléments limitant les droits politiques dans ces trois derniers cas, peuvent être la guerre civile, le contrôle du pouvoir par l'armée, un pouvoir monarchique très centralisé, un parti unique dominant et la manipulation des élections. Néanmoins ces pays peuvent encore jouir de quelques droits politiques tels la liberté d'organiser des associations politiques ou de tenir des référendums. La population peut en outre exercer une influence limitée sur les décisions politiques.

Le rang 6 correspond aux caractéristiques des autocraties. Le pouvoir appartient aux juntes militaires, à des partis uniques centralisés, à des oligarchie religieuses ou à des dynasties monarchiques. Ces régimes peuvent néanmoins permettre certains droits politiques tels la tenue des élections au niveau local ou la représentation des minorités.

Le rang 7 signifie que les droits politiques sont inexistantes. Les régimes politiques sont répressifs, les violences les guerres civiles sont fréquentes due à la

fragmentation du pouvoir entre multiples seigneurs de guerre.

Le premier rang sur le plan des libertés civiles, signifie que les pays en question jouissent pleinement des droits d'expression, de manifestation et de culte. Le système politique est exempt de corruption extrême et répond aux caractéristiques d'un État de droit. Les citoyens jouissent d'une liberté d'entreprendre des activités économiques et d'une égalité d'opportunités.

Le rang 2 caractérise les États qui, dans l'ensemble, respectent les libertés civiles, mais accusent certaines déficiences dans les secteurs de la liberté de religion ou d'expression.

Les rangs 3, 4 et 5 correspondent à des déficiences telles la censure, le terrorisme politique ou la limitation du droit d'association. Le rang 6 indique que l'État interdit les libertés d'association ou d'opinion et limite la liberté d'entreprendre des libertés économiques. Il peut y avoir néanmoins des libertés partielles de religion ou de manifestation. De plus, cette catégorie de pays est celle où il y a beaucoup de prisonniers politiques.

Le rang 7 correspond à l'inexistence de libertés civiles.

À partir de la combinaison des rangs des libertés civiles et ceux des droits (moyenne des valeurs) Freedom House classifie les pays en trois groupes:

<u>Catégorie</u>	<u>Indice de liberté</u>
Pays libres	1-2,5
Pays partiellement libre	3-5,5
Pays non libre	5.5,7

En se référant à la catégorisation de Freedom House, on constate que, le Bénin a fait un net progrès dans le domaine des droits politiques et des libertés civiles. Alors qu'il occupait le dernier rang dans ces deux secteurs en 1985, son statut est passé de «partiellement libre» en 1992 à «libre» en 1997. Son rang sur le plan des libertés civiles, est passé de 3 à 2 durant cette même période, tandis que sa cote des droits politiques restait stationnaire à 2¹²⁸. Le Bénin jouit d'un statut proche des réponses parfaites de chaque catégorie. Sur la question des droits politiques, cela signifie que l'existence des partis et autres regroupements politiques est reconnue; que le pouvoir de l'opposition est réel et que les minorités ne souffrent d'aucune discrimination politique. Le pouvoir est décentralisé et des élections subnationales sont tenues à des intervalles réguliers. Sur le plan des libertés civiles, les droits d'expression, de manifestation et de culte sont reconnues. Manifestement, le

système politique béninois répond aux caractéristiques d'un État de droit. Cependant, le Bénin souffre de deux handicaps qui limitent l'expression des droits politiques et des libertés civiles : la domination bureaucratique et la corruption. Comme Médard l'a montré à travers ses écrits sur le néopatrimonialisme, ces deux facteurs constituent les plus grands freins à la démocratie africaine¹²⁹. Au Bénin, la corruption et la politisation de la bureaucratie sont régulièrement dénoncées. En dépit des bonnes intentions qu'affichent les différents gouvernements qui se sont succédé au pouvoir, ces deux maux semblent indéracinables. Gletton-Quenum relève par exemple que la bureaucratie étant politisée, les partis politiques interviennent dans les procédures de nomination et dans la gestion des personnels des services et entreprises publiques qui en deviennent de véritables sources de financement¹³⁰. La fonction publique étant fortement politisée, son efficacité devient très faible. Comme le constate Akindès, « *pour beaucoup d'acteurs politiques, aussi bien dans les arcanes du pouvoir que de l'opposition, le multipartisme apparaît comme une institutionnalisation de la*

¹²⁸ Freedom House, *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, Freedom House, 1998, p.123

¹²⁹ Médard Jean-François, « L'Etat néopatrimonial en Afrique Noire », in Médard, dir. *Etats d'Afrique Noire*, op.cit. Voir aussi Jean-François Médard, « Introduction: la corruption », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.4, n° 2, 1997, pp.259-264.

¹³⁰ Gletton-Quenum Michel, « Bénin: bientôt un minimum social commun », *Jeune Afrique Economie* du 15 septembre au 5 octobre 1997.

prédation rotative, dans un système plus que jamais animé par la politique du ventre »¹³¹. Banégas plus optimiste, relativise la gravité de ces limites. Selon lui, le phénomène de la corruption, qui n'est pas une singularité des dictatures, n'a pas empêché qu'il y ait eu une vraie diffusion des vertus civiques et une vulgarisation du pouvoir démocratique chez les gens ordinaires¹³². L'apprentissage des règles et procédures démocratiques ne serait pas étranger au fonctionnement régulier des institutions.

4.22 L'expression de libertés économiques

L'indice de liberté économique traduit l'existence d'un environnement favorable aux transactions économiques. Cet environnement est essentiellement politico-institutionnelle et économique. La dimension économique sera analysée en profondeur dans le prochain chapitre. Le concept de liberté économique a suscité beaucoup d'intérêt chez plusieurs auteurs surtout en ce qui concerne la définition et le choix des indices qui le composent¹³³. Chez la quasi totalité

¹³¹ Akindès Francis, *Les mirages de la démocratisation en Afrique subsaharienne francophone*, Paris, CODESRIA-Karthala, p. 203.

¹³² Banégas, op. cit.

¹³³ Walker A. ed., *Freedom, Democracy and Economic Welfare*, Vancouver, Fraser Institute, 1988

-Walter B. ed., *economic freedom : Toward a theory of measurement*, Fraser Institute, 1991

-Easton S. et Walker A. eds., *Rating global economic freedom*, Fraser Institute

Gwartney J, Lawson R. et Walter B. (1996), *Economic freedom of the world: 1975-1995*, Fraser Institute, 1992

de ces auteurs, le choix des indicateurs de la liberté économique, malgré quelques différences sur le plan méthodologique, suit des lignes assez semblables: séparation des libertés économiques et politiques malgré leur interrelation évidente - la prise en considération du libre choix des activités économiques en matière d'investissements et de consommation, de la liberté de transaction et de la protection de la propriété privée.

Walker et Easton spécifient que la liberté économique existe « *when persons, and their rightfully-owned property are protected from assault by others* »¹³⁴. Ils ajoutent que le droit à la propriété privée inclut aussi la liberté de transaction ou d'échange de biens. La violation de la liberté économique n'est pas un acte imputable au seul secteur privé. L'État est souvent l'acteur qui se rend coupable de violations de la liberté économique :

« The economic freedom of an individual is violated as the results of both "takings" by private criminals and "takings" via the political process »¹³⁵

Ainsi les décisions du gouvernement sur ce qui doit être produit ou consommé, violent les libertés économiques

-Gwartney J. et Lawson R., *Economic freedom of the world, annual report, 1997*, Fraser Institute, 1997

134 Easton Stephen and Walker Michael, ed., *Rating Global Economic Freedom*, the Fraser Institute, 1992, p.154

individuelles. Les économies dites libres se rapporteront au marché pour des décisions de cette nature. Ceci ne veut pas dire que l'État n'a pas de rôle à jouer dans la libéralisation de l'économie. La protection de la propriété privée, la mise sur pied de structures juridiques et institutionnelles, l'érection d'infrastructures qui stabilisent les opérations du marché, relèvent du gouvernement. Lorsque le gouvernement n'arrive pas à protéger la propriété privée ou se rend coupable d'expropriations sans compensation, il viole les libertés économiques. De même, lorsque le gouvernement établit des restrictions qui limitent les échanges, il viole la liberté économique de ses citoyens. L'économie de marché a besoin pour fonctionner, de la garantie des autres libertés fondamentales: liberté d'expression, d'association et de réunion, liberté politique religieuse et philosophique.

Parmi les centres de recherche qui s'intéressent à l'évaluation de l'indice de la liberté économique, l'institut Fraser se démarque par sa méthodologie et le nombre de pays couverts¹³⁶. L'indice de liberté économique de l'institut Fraser est composite. Il comprend 17 variables regroupés en quatre catégories. À chaque variable correspond un critère de performance quantifié de 0 à 10. L'indice 10, pour une

¹³⁵ idem, p. 155

¹³⁶ Les rapports sur les indices de liberté économique que publie annuellement l'institut Fraser couvrent le plus grand nombre de pays (115 pays). L'institut recourt à l'assistance

variable donnée et pour un pays donné, signifie que pour cette dimension de la liberté économique, ce pays figure parmi les plus libres du monde. De l'autre côté, l'indice 0 correspond à la catégorie des pays les moins libres du monde. Les quatre catégories sont reprises ci-après:

Catégorie I: libertés des individus de choisir ce qui doit être produit ou consommé:

- 1) Liberté de concurrence; 2) égalité des citoyens devant la loi, accès des citoyens à un système judiciaire indépendant;
- 3) importance des entreprises publiques; 4) contrôle des prix: liberté des opérateurs économiques de fixer leurs prix;
- 5) réglementation de l'économie par l'État

Catégorie II: protection de la monnaie comme valeur et comme moyen d'échange bancaire:

- 6) Ratio des dépenses de consommations gouvernementales/dépenses totales privées et publiques; 7) liberté des citoyens de détenir des comptes en devises étrangères; 8) liberté des citoyens de détenir un compte bancaire à l'étranger; 9) différence entre le taux moyen de l'offre de la monnaie et le

d'un réseau de centres de recherche éparpillés à travers le monde: au total 47 institutions couvrant les cinq continents.

taux de croissance du PNB durant les 5 dernières années; 10) gestion de l'inflation.

Catégorie III: Politique de taxation : droit de jouir de ce que l'on gagne:

11) part de l'ensemble des transferts et subventions étatiques dans le PNB; 12) taux de taxation; 13) usage de conscriptions militaires.

Catégorie IV: Liberté de transaction économique avec l'étranger:

14) Part des recettes de taxation du commerce international dans l'ensemble des importations et exportations; 15) différence entre le taux officiel de change et le taux du marché noir; 16) potentialités du commerce extérieur; 17) liberté de transaction de capital avec l'étranger.

Ces quatre catégories vérifient si les activités économiques se fondent sur une base des choix individuels et si le système économique mis en place est accompagné de structures juridiques et politiques efficaces permettant de faciliter les transactions entre les opérateurs économiques. La mainmise du gouvernement sur les dépenses de consommation signifie que les consommateurs ont peu d'influence sur ce qui doit être produit ou consommé. La confusion des pouvoirs politiques et économiques ouvre la porte à toutes les formes

possibles du totalitarisme. Une taxation discriminatoire, un nombre trop élevé d'entreprises publiques altèrent également les choix individuels de production et de consommation. Le contrôle drastique des prix est une contrainte à l'échange et constitue une menace à la liberté économique. La libre concurrence, la présence de structures juridiques qui définissent et protègent la propriété privée, les relations contractuelles qui assurent l'égalité des citoyens devant la loi, renforcent la confiance dans les transactions économiques entre individus.

Dans la section qui suit, nous insisterons sur les aspects juridico-institutionnels de l'indice de liberté économique. Comme nous l'avons noté plus haut, le contexte institutionnel a une incidence sur l'expression de la liberté économique et donc sur l'innovation et la participation des agents de la société civile¹³⁷. Le respect et la protection du droit à la propriété privée, la liberté d'exercer une activité économique et la liberté d'établir des contrats de nature économique représentent des conditions qui sont favorables à l'expression de la liberté économique et par voie de conséquence à l'autonomisation de la société civile.

¹³⁷ Benson B. «Economic Freedom and the Evolution of Law», *Cato Journal*, Vol 18(2), 1998, pp. 209-233; voir aussi Scully W.Gerald., «Constitutional Environments and Economic Growth», Princeton University Press, 1992

Selon les données de l'institut Fraser, la position du Bénin sur l'échelle des valeurs de l'indice de la liberté économique est relativement bonne en ce qui a trait à la liberté de concurrence, à l'égalité devant la loi et à l'accessibilité à un système judiciaire indépendant. Par contre, les performances sont nulles dans le secteur des transactions internationales. Les tableaux VI et VII mettent en relief les deux premiers secteurs dans lesquels le Bénin présente un avantage comparatif : la liberté de concurrence et l'égalité devant la loi. Ces deux tableaux comparent les données des pays africains qui ont entrepris des réformes constitutionnelles : Bénin, Botswana, Zambie, île Maurice et ceux qui ne l'ont pas fait ou qui l'ont fait partiellement : Togo, Nigeria, Tchad¹³⁸. Selon ces données, le Bénin se situe parmi les pays qui ont fait des progrès sur le plan de la liberté de concurrence. L'indice pour cette variable est de 7,5 et il n'est devancé que par l'île Maurice qui atteint un score parfait de 10. Les pays qui n'ont pas entrepris de réformes politico-constitutionnelles viables enregistrent de faibles progrès malgré les atouts économiques dont ils disposent (Nigeria, Togo). L'indice sur l'égalité des citoyens devant la loi montre que le Bénin occupe une

¹³⁸ Gwartney and Lawson, 1997, op. cit, tableaux II-D, II-E, II-F, pp. 248-250

position moyenne (5,0 sur 10)¹³⁹. Seuls le Botswana et l'île Maurice qui ont entrepris des réformes constitutionnelles depuis les années 1960, occupent une meilleure position (7,5 sur 10). Les pays n'ayant pas opéré des réformes constitutionnelles enregistrent des résultats médiocres (Nigeria : 0, Togo : 0, Tchad: 0).

La cote de liberté de concurrence de 7,5 sur 10 attribuée au Bénin signifie que dans l'ensemble, les citoyens ont la liberté de choisir et d'exercer une activité économique sans subir des contraintes de l'État. L'État béninois a prévu en effet des dispositions constitutionnelles qui reconnaissent et protègent la propriété privée. Toutefois, comme nous le soulignons dans le prochain chapitre, l'environnement administratif représente encore des coûts en termes de corruption et de lourdeurs bureaucratiques qui limitent l'autonomie des agents économiques. Par ailleurs, le système judiciaire béninois souffrirait du même handicap. Si l'autonomie de la Cour constitutionnelle a été reconnue depuis 1990, ceci n'est pas le cas des entités juridiques intermédiaires ou locales qui appliquent encore une gestion patrimonialiste à la faveur de la décentralisation. Les performances du Bénin, sont également mauvaises dans le secteur des échanges internationaux. En ce qui concerne la liberté de transaction avec l'étranger, le Bénin a une

¹³⁹ La position moyenne du Bénin quant à l'indice des citoyens devant la loi, correspond aux limites dues à la corruption et

performance nulle (0 sur 10) : cela signifie que les béninois ne sont pas libres de détenir un compte à l'étranger ou de détenir un compte en devises étrangères. L'indice est également nul quant à la liberté de transiger avec les opérateurs étrangers. Le degré de réglementation de l'économie au Bénin, à l'instar de plusieurs pays africains reste élevé. Mais on devine aisément l'effet des lourdeurs qui sont souvent structurelles : contraintes des programmes d'ajustement structurel, infrastructures économiques insuffisantes ou déficientes, structures d'exportations précaires. Cependant, l'indice global comparatif de liberté économique, tout en restant faible (4,7 en 1997) connaît une constante amélioration (3,4 en 1975 ; 4,6 en 1990). En 1996, il était plus élevé au Bénin qu'au Brésil ou qu'en Iran. Comme les libertés sont solidaires, les gains remarquables qu'a atteints le Bénin dans le secteur politique, ont eu un effet favorable sur l'expression des libertés économiques. Il faut noter néanmoins, que dans l'ensemble, l'indice de liberté économique du Bénin, malgré de progrès évidents, est moins élevé par rapport à la situation politique. Cela est imputable à la place très importante de l'État dans l'économie.

Tableau III : Indices comparatifs de liberté de concurrence de quelques pays africains

Pays	Indice
Bénin	7,5
Botswana	7,5
Zambie	5,0
Ile Maurice	10
Togo	5,0
Nigeria	2,5
Tchad	5,0

Source: Gwartney James et Lawson Robert, *Economic Freedom of the World, Annual Report, 1997*, Fraser Institute, pp. 248-250

Tableau IV : Indices comparatifs de l'égalité devant la loi et de l'accessibilité à un système judiciaire indépendant de quelques pays africains (1996)

Pays	Indice
Bénin	5,0
Botswana	7,5
Zambie	2,5
Ile Maurice	7.5
Togo	0
Nigeria	0
Tchad	0

Source : Gwartney J. & Lawson R. *op.cit*, Table II.E, p.250

4.23 L'impact des «structures de dialogue» sur la participation de la société civile à la prise de décisions politiques.

Les données recueillies auprès des membres des structures dites de dialogue (dont le fonctionnement fait intervenir des acteurs du secteur privé et public) montrent que celles-ci, malgré leur statut consultatif, ont pu exercer une influence sur plusieurs décisions et lois votées par l'Assemblée nationale. Les entrevues ont été menées auprès membres des deux structures de dialogue qui sont les plus consultées par l'Assemblée nationale : le *Conseil économique et social* et le *Conseil national du travail*¹⁴⁰. Le degré d'influence étant une question «sensible», l'apport des membres de la société civile de ces deux structures dans la production des législations reste empreint de subjectivité¹⁴¹.

¹⁴⁰ Les réponses au questionnaire contiennent principalement les points de vue de deux acteurs centraux dans ces structures à savoir les représentants des cinq Centrales syndicales et le Conseil national du patronat.

¹⁴¹ Néanmoins, les recoupages entre les réponses des dirigeants des associations syndicales et patronales ainsi que la question supplémentaire concernant la satisfaction à l'égard de leur apport dans le vote des lois, confère une crédibilité relative aux résultats de l'enquête.

4.231 L'influence du conseil économique et social

Il est la structure qui est la plus productive en terme d'influence sur les législations de nature socio-économique. Comme le conseil économique et social est formé à 40 % de représentants des syndicats et du patronat, l'influence de ces deux acteurs sur les prises de position du Conseil est déterminante. Cependant, il faut noter que toutes les propositions du Conseil ne se sont pas matérialisées en décisions gouvernementales. Selon le président du Conseil national du patronat, les suggestions des associations patronales ont été prises en compte dans une vingtaine de décisions de l'Assemblée nationale votées entre 1991 et 1998. Si on analyse la nature de ces décisions, il ressort qu'il s'agit en majorité de lois ou de décrets-lois portant sur des questions sociales et, à un degré moindre, sur l'amélioration de l'environnement des activités économiques. L'influence du patronat a été déterminante dans les catégories suivantes : les modalités de privatisation des entreprises; la création d'une cellule de programmation et de coordination économique émanant de ministère du plan ; la mise sur pied des commissions techniques chargées d'étudier les questions fiscales ; la formation de la main d'œuvre ; l'aide technique aux collectivités locales et les lois sur la concurrence.

Le patronat béninois affirme qu'il n'est pas satisfait de la façon dont fonctionnent les structures de dialogue. D'après lui, le partenariat gouvernement-patronat-syndicats n'est que symbolique. L'avis du patronat n'est sollicité que pour des questions de nature sociale telles que la formation professionnelle ou les relations de travail, alors que sur les questions budgétaires et fiscales qui mettent de façon directe en jeu leurs intérêts, leur avis est rarement sollicité. Une des frustrations dont le président du Conseil national du patronat fait état, concerne le vote du budget. Une règle interne du Conseil économique et social stipule que le budget présenté par le ministre des finances est soumis au Conseil pour analyse avant d'être voté. Le Conseil national du patronat dont les membres composent majoritairement le Conseil économique et social a rarement eu le temps de consulter le budget et de donner ses recommandations. Le ministère des finances ne semble reconnaître aux associations patronales aucune compétence en matière de planification budgétaire, ce que le Conseil du patronat qualifie «d'arrogance bureaucratique».

Les syndicats sont les plus critiques à l'endroit du gouvernement. Toutes les centrales syndicales jugent le gouvernement hostile à discuter des questions économiques avec les groupes syndicaux. Selon elles, seuls le patronat et les institutions financières internationales semblent être

les plus sollicités. Pourtant elles jugent qu'elles disposent d'une force politique que les deux gouvernements n'apprécient pas à leur juste mesure. Selon la Centrale des syndicats autonomes du Bénin(CSA-Bénin), la critique syndicale sur l'approche technocratique du gouvernement Soglo(1991-1996) aurait eu des échos au sein de l'électorat. La défaite de Soglo lors des élections présidentielles de 1996 serait due en partie à son image négative au sein des centrales syndicales.

Tableau V : Effet des structures de dialogue : degré de satisfaction du patronat et des syndicats à propos de leur rôle dans les décisions de nature socio-économique

	Décisions	Degré de satisfaction
<i>Syndicats</i>	Economiques	Insatisfaction (100 %)
	Sociales	Satisfaction(70 %)
<i>Patronat</i>	Economiques	Satisfaction (14 %)
	Sociales	Satisfaction (60 %)

Source : Résultats de l'entrevue

4.232 Influence du Conseil national du travail :

Il est aux dires du patronat, le « secrétariat syndical auprès du gouvernement ». Les cinq centrales syndicales affirment que c'est grâce à elles si les pouvoirs publics ont pu se pencher sur la question des conditions de travail. Elles affirment notamment « s'être battues » pour le relèvement des salaires. Cinq lois votées entre 1991 et 1997 sont le résultat direct de leur influence soutiennent-elles: le nouveau code du travail de décembre 1997 ; l'arrêté du ministère du travail portant sur la définition des différentes formes de l'organisation syndicale et critères de représentativité ; l'arrêté du ministère de la fonction publique fixant les conditions générales d'emploi des travailleurs de maison. Les syndicats ont également à leur actif, le double relèvement du salaire minimum interprofessionnel (SMIG). En 1994, suite à la dévaluation, du franc CFA, le SMIG a été augmenté de 46 % passant de 13 900 FCFA à 20 300 francs CFA (de 40\$ à 58\$ canadiens)¹⁴². De leur côté, les associations patronales placent cette augmentation du SMIG dans un contexte politique favorable et ne la prennent pas comme le résultat d'un activisme syndical. En effet, il est juste de noter que le gouvernement Soglo présentait une mauvaise image au sein de la population dans les années 1994 à cause de ses prises de position trop

favorables aux programmes d'ajustement rapides et sévères et de sa tendance à vouloir faire profiter son entourage familial des avantages de l'État. La dévaluation de 1994, ajoutait à cette image une tournure qui pouvait s'avérer dangereuse pour les élections législatives de 1995. L'accord du gouvernement sur l'augmentation du SMIG de 1994 peut être interprété, à juste titre, comme un bon geste dont le but était de limiter les dégâts.

L'augmentation du SMIG de 1997, faisait suite à la conférence économique qu'avait tenu à organiser le nouveau gouvernement Kerekou. L'engagement d'assurer un « minimum social commun » aux citoyens béninois est un indice que le gouvernement a appris des erreurs de son prédécesseur. Néanmoins, lors des négociations sur le relèvement du SMIG de 1997, les pouvoirs publics n'ont joué qu'un rôle de modérateur : les syndicats demandaient une augmentation de 15% des salaires et le patronat disait ne pouvoir supporter qu'une augmentation de 7,5 %. Les pouvoirs publics, en l'occurrence le Ministère du travail et de la formation professionnelle, ont tranché en entérinant une augmentation de 8 %. Ceci fait dire aux cinq centrales syndicales que le gouvernement se préoccupe plus des problèmes du patronat que de ceux des syndicats. Elles affirment que même le nouveau code du travail, à l'élaboration duquel ils ont pourtant participé, reste dans ses grandes lignes favorables aux

associations patronales. Elles dénoncent notamment les conditions de rupture de contrats de travail qui donnent beaucoup de libertés au patronat (art.35a du code du travail). Les syndicats reconnaissent néanmoins qu'ils ont été entendus sur les questions concernant les conditions de travail : adoption de plusieurs arrêtés ministériels fixant les conditions générales d'emploi, qu'il s'agisse des employés de maison, de la nature des travaux et les catégories d'entreprises interdites aux femmes enceintes et aux jeunes gens. Les syndicats sont satisfaits de la réaction du gouvernement vis-à-vis de la question des conditions de travail. Une action conjointe des syndicats et du Conseil national consultatif sur les droits de la personne mérite d'être notée. Elle a porté sur les conditions d'emploi et d'embauche des employés de maison communément appelés « boys » ou « bonnes ». L'emploi domestique est au Bénin comme dans la plupart des pays africains, le secteur où il y a beaucoup d'abus : conditions de travail dures, salaires très bas. Les membres des deux structures avancent qu'ils ont pu, grâce à leurs pressions, faire adopter une loi qui permet de fixer des barèmes de rémunération aux employés de maison en fonction de leur catégorie et qui leur reconnaît un droit à des conditions meilleures de travail. Une association des employés de maison, née grâce à un soutien des centrales syndicales, veille au respect de la qualité des conditions de travail au profit de ses membres.

4.24 Les décisions rendues par la Cour constitutionnelle

L'examen des différentes décisions rendues par la Cour constitutionnelle montre que la majorité des requêtes introduites proviennent des associations de la société civile et des particuliers. L'analyse des arbitrages permet de juger non seulement de l'indépendance de la Cour, de son impartialité et de sa capacité de gérer les crises mais aussi du processus d'autonomisation de la société civile. En effet, les organisations de la société civile en consultant la Cour, défendent d'une part les acquis démocratiques et d'autre part les intérêts particuliers des membres¹⁴³. On dénombre ainsi plusieurs recours par voie d'exception provenant de personnes qui contestent des mesures réglementaires qu'elles estiment anti - constitutionnelles et violant leurs droits. Mais on retrouve aussi dans le répertoire des décisions rendues, des saisines directes, à l'occasion desquelles des particuliers et des associations de la société civile contestent des lois ou contestent la constitutionnalité de certaines nominations dans l'administration publique qui ne les affectent pas directement. Ce recours à la Cour constitutionnelle est donc un indice que la population est prête à défendre ses droits et qu'elle se veut la gardienne de la démocratie.

Depuis 1991, la majorité des décisions rendues par la Cour constitutionnelle concernent la protection des libertés civiles. En vertu de l'article 122 de la constitution béninoise, tout citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle afin qu'elle évalue la constitutionnalité des lois ou qu'elle se prononce sur diverses questions touchant les droits et libertés enchâssés dans la constitution. La Cour constitutionnelle a été consultée dès après sa création. En 1991, elle a dû répondre à plusieurs requêtes dont la plupart concernaient les problèmes non résolus de la période de transition, les critères de sélection des dirigeants des nouvelles institutions enchâssées dans la constitution et le comportement des élus vis-à-vis des programmes d'assainissement de la fonction publique. Plusieurs décisions font désormais jurisprudence au Bénin.

La décision 2 DC du 26 juin 1991, répond à une requête du Syndicat national des commerçants et industriels du Bénin (SYNACIB) appuyée par le Conseil national du patronat à propos des recouvrements d'une banque commerciale qui appartenait à l'État mise en faillite en 1988. La cour constitutionnelle en invoquant le droit à la propriété, répond favorablement à l'association, enjoignant le gouvernement en même temps de revoir les compensations (intérêts et capitaux) dues aux clients.

¹⁴³ Swilling Mark, *op.cit.*

La décision, «8 DC» du 16 juin 1992 concerne, quant à elle, un recours de l'Association de la jeunesse pour le suivi et la défense de la démocratie, à propos de la nomination d'un cadre qui ne serait pas de sang béninois à la tête de la Cour Constitutionnelle. La Cour répond que la nomination de ce cadre était conforme aux lois en vigueur.

Une vingtaine de décisions rendues en 1992 répondent aux plaintes de citoyens relativement à leur éviction arbitraire de la fonction publique dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. La Cour constitutionnelle décida que les programmes de réduction de la fonction publique ne violent pas les droits des citoyens.

La décision 14 DC de juin 1993 donne raison à l'Association des journalistes du Bénin, qui dénonce la nomination de trois membres de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication par le président de la république du Bénin. L'association juge d'après son enquête, que les trois membres n'ont aucune formation en matière de communication et de presse. Ces membres sont respectivement, un ancien diplomate, un administrateur civil et un professeur à la faculté de médecine. Dans sa décision, la cour affirme l'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. La cour décidera à la fin, que les trois nominations émanant de

la présidence de la république sont non conformes à la constitution et doivent être annulées.

Un citoyen a estimé qu'un arrêté interministériel d'août 1993 qui ouvrait un concours de recrutement des agents des douanes aux seuls béninois en service au Ministère des finances, ne respectait pas la constitution, ni dans sa lettre ni dans son esprit. La Cour lui donna raison et déclarera l'arrêté non conforme à la constitution.

Par le recours DCC 16-94 du 3 février 1994, un autre citoyen demande à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la constitutionnalité d'un arrêté du Ministère de l'intérieur portant sur des conditions et modalités d'enregistrement des associations. Cet arrêté, d'après lui, pose des conditions limitatives à l'exercice de leur liberté d'association. Les conditions exigent une enquête de moralité peu précise auprès des membres fondateurs de l'association. La Cour juge que l'arrêté est non conforme à la constitution.

L'union nationale des scolaires et étudiants du Bénin dénonça elle-aussi le comportement du Ministère de l'intérieur, de la sécurité et de l'administration territoriale pour avoir décrété en mars 1994, sa dissolution pour de vagues raisons de sécurité. La Cour lui donna raison en invoquant la liberté d'association. Le décret fut jugé par conséquent inconstitutionnel.

Durant l'année 1994, plusieurs dénonciations à l'endroit des forces de l'ordre à propos des détentions

abusives et arbitraires furent associées par la Cour à des violations des libertés fondamentales des citoyens.

En 1995, année des élections législatives, les recours auprès de la Cour concernèrent en majorité de présumées irrégularités électorales constatées par divers partis politiques. On dénombra 134 plaintes de partis politiques dont deux furent prises en considération. La Cour reconnut ces irrégularités et décida d'annuler les opérations de vote dans les circonscriptions de l'Atlantique I et du Borgou III¹⁴⁴. Le tableau VI qui fait la synthèse des recours auprès de la Cour constitutionnelle entre 1991 et 1997, montre que c'est l'année 1996 pendant laquelle il y a eu la deuxième élection présidentielle, qui a connu le plus de requêtes de contrôle de constitutionnalité et de respect des libertés civiles. C'est cette période en effet, qui a présenté un risque élevé d'explosion de crises politiques et sociales dans la vie politique nationale. Malgré quelques comportements d'intimidation à l'égard de la Cour¹⁴⁵, les partis politiques comme les particuliers ont préféré, dans leur majorité, suivre les règles constitutionnelles.

¹⁴⁴ République du Bénin, *Journal Officiel*, 1991-1998

¹⁴⁵ À l'occasion des élections présidentielles de 1996, les membres de la Cour ont été menacés et le domicile de l'un d'entre eux mitraillé. En 1995, les élections législatives ont été l'occasion d'un bras de fer entre l'exécutif et la Cour en raison de l'annulation de l'élection d'un député du parti au pouvoir. La RB (Renaissance du Bénin) eut alors un comportement menaçant et ses militants et dirigeants marchèrent sur la cour constitutionnelle, proférant des insultes et demandant même « une révision de la constitution en vue de limiter les pouvoirs exorbitants de la cour constitutionnelle » Voir la *Nation* du mardi 6 juin 1995, p. 2.

En quelques années d'existence, il semble que l'indépendance et l'impartialité de la cour puissent être considérées comme établies¹⁴⁶. Par ailleurs, malgré les soubresauts et les réticences de certains acteurs, ses décisions ont toujours fini par s'imposer. Cette obéissance aux règles du jeu traduit non seulement un degré appréciable de maturité du système démocratique, mais aussi l'autonomie croissante des nouvelles institutions. Le bilan de ses jugements, de 1991 à juillet 1998 est jugé positif. C'est la grande qualité de la cour qui a valu à sa première présidente, d'obtenir l'*Africa service Award*, prix décerné par l'organisation *Human Rights Africa*. Ce prix est une récompense pour son action aussi bien en faveur de la démocratie, qu'en faveur du renforcement des libertés publiques et des droits de l'homme.

**Tableau VI : Nombre et nature des décisions rendues
par la Cour constitutionnelle (1991-1997)**

	<i>Contrôle de la Constitution- nalité</i>	<i>Respect des Libertés civiles</i>	<i>Contentieux Electoral</i>
1991-1993	26	4	-
1994	36	8	-
1995	48	6	134

¹⁴⁶ *Exécutif-Info*, no 3 : «Regard sur la cour constitutionnelle», Cotonou, mars 1998, pp.5-6

1996	89	28	-
1997	65	-	-

Source: *Journal officiel du Bénin*, 1991-1998

En concluant ce chapitre, nous notons que les réformes juridico-institutionnelles ont eu des effets positifs sur les perspectives de l'autonomisation de la société civile. Il ressort de l'évaluation de l'expression des libertés civiles et politiques, que le Bénin a constamment enregistré des progrès dans ce domaine. D'après la notation de Freedom House, l'évolution des droits politiques est plus satisfaisante que les libertés civiles. Ils ont également connu une plus rapide expansion que les libertés économiques. Les structures mixtes de dialogue enchâssées dans la constitution ont permis aux organisations syndicales et patronales d'exercer une influence dans des décisions concernant les domaines sociaux, des relations de travail ou de la défense des droits des personnes défavorisées. Ces organisations ont pu par ailleurs proposer des questions rentrant dans les intérêts de ses membres. La nature des décisions rendues par la Cour constitutionnelle rend compte de la volonté des individus et associations de la société civile de préserver leurs droits et libertés. Le bilan des sujets abordés par la Cour, montre que le bon fonctionnement des institutions mises en place par la constitution, le respect des droits de la personne, la

qualité des personnalités à la tête de ces institutions, le bon déroulement des élections, font partie des grandes préoccupations de la population. Néanmoins, les réformes juridico-institutionnelles n'ont pas eu leur plein effet sur l'autonomisation de la société civile. Les lacunes dans le secteur des libertés civiles et économiques se situent, d'après la catégorisation de Freedom House et de l'institut Fraser, au niveau de la bonne gouvernance, en l'occurrence la présence de la corruption et les irrégularités du système judiciaire.

La corruption au Bénin pose un problème sérieux de façon que les deux gouvernements élus qui se sont relayés au pouvoir depuis 1991, en ont fait le sujet principal de leur campagne électorale. À la question d'identifier les grands problèmes auxquels se heurtent les entrepreneurs béninois, les dirigeants des associations patronales affirment à 80% que la corruption est le premier problème dont se plaignent les entrepreneurs ; 50% des dirigeants de ces associations admettent eux-mêmes qu'ils ont dû corrompre les officiels pour bénéficier de divers permis administratifs¹⁴⁷. La domination de la bureaucratie est encore pesante et la gestion des affaires publiques reste, malgré les politiques en cours de décentralisation et de déconcentration, personnalisée et peu transparente. L'application des règles d'enregistrement des entreprises, les contrôles douaniers, en

guise d'exemple, sont laissés à la discrétion de quelques fonctionnaires qui ne sont pas obligés de rendre des comptes. L'arbitraire et des lois reste donc un problème réel. En somme, même si la société civile a pu bénéficier de la protection des libertés civiles que garantit la constitution, son autonomisation se heurte encore à des blocages qui sont de nature réglementaire, structurelle ou sociale. Les limites d'ordre réglementaire traduisent le rôle encore important de l'État dans l'économie et la réticence de la part de la bureaucratie de s'ouvrir à la déréglementation. L'effet des structures de dialogue est ainsi réduit par les lourdeurs bureaucratiques et l'interventionnisme de l'État. Les limites structurelles sont le résultat de la nature de l'économie béninoise. Comme l'État est toujours le premier employeur et le premier consommateur, les acteurs de la société civile et particulièrement ceux de la sphère économique ont tendance à lui reconnaître de facto certains domaines réservés même s'ils sont de leur ressort. Les limites de nature sociale reflètent les comportements sociaux, qui même s'ils ont tendance à s'effacer dans les milieux urbains, restent très présents dans les zones rurales, tels l'allégeance inconditionnelle à l'autorité administrative que les nouveaux élus peuvent exploiter. Ces comportements ont été accentués par les réformes administratives qui ont redonné les lettres de noblesse aux maires et autres notables des villages.

¹⁴⁷ Questionnaire de l'enquête (annexe III).

Chapitre 5 : Les réformes économiques favorables à l'autonomisation de la société civile.

Dans ce chapitre, nous analysons les réformes économiques à caractère libéral adoptées par l'État béninois depuis la transition démocratique. Ces réformes, aussi appelées programmes d'ajustement économique, devaient avoir dans notre hypothèse, un effet favorable au développement d'un secteur privé autonome de l'État. Adoptés en réponse aux conditions exigées pour avoir accès aux crédits du Fonds monétaire international, ces programmes comprennent des politiques de stabilisation économique et des mesures de changement structurel. Les mesures de stabilisation concernent le rétablissement des grands équilibres macro-économiques : maîtrise ou réduction de l'inflation, modération des déséquilibres internes, comme les déficits budgétaires et des déséquilibres externes, tels les déficits du compte des transactions courantes¹⁴⁸. Les mesures d'ajustement structurel visent le long terme. Il s'agit des politiques qui ciblent la création d'un environnement économique propice à la création ou à l'accélération d'une croissance durable. Elles veulent réduire les zones d'interférence entre l'État et le secteur

privé. Les mesures d'ajustement structurel, en préconisant la décentralisation, la non-intervention dans les forces du marché, la rationalité dans la gestion des biens publics, l'augmentation des revenus des producteurs agricoles, visent dans l'ensemble, à redonner l'autonomie et l'efficacité au secteur privé. Le but à long terme est une séparation entre la sphère économique et la sphère politique. En effet, ces mesures de libéralisation économique, décentralisent les décisions de production et de commerce en faveur des entreprises et des ménages. L'État ne devrait pas se voir comme un propriétaire ou un opérateur économique mais comme un partenaire et un régulateur de l'environnement des activités économiques.

Notre analyse porte sur trois programmes d'ajustement structurel appliqués entre 1989 et 1997. Nous y ajoutons une réforme postérieure au troisième programme d'ajustement structurel, la mise en place d'une zone franche, qui, comme les autres programmes, devrait contribuer à l'implantation d'un environnement favorable à l'autonomisation de la société civile en général et du secteur privé en particulier. Parmi les mesures adoptées lors du premier programme (1989-1991), nous insistons sur le nouveau code des investissements et la nouvelle politique commerciale. Dans le deuxième programme (1992-1994), nous mettons en relief les conventions relatives

148 Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 1996, p.viii.

à la protection des investissements étrangers et le nouveau système de taxation. Enfin, nous traiterons, parmi les mesures adoptées dans le troisième programme d'ajustement économique, de la création du Centre des formalités des entreprises, de la création d'un comité «SOS corruption» et des codes des marchés publics et de privatisation.

5.1 Le premier programme d'ajustement économique (1989-1991)

Jusqu'en 1991, le Bénin était confronté à une situation économique et financière difficile qui s'était particulièrement aggravée depuis 1983. Un des problèmes majeurs concernait la situation pléthorique de la fonction publique. Alors que le nombre d'agents permanents de l'État était de 9236 en 1972, il était passé en 1986 à 47 163. Les dépenses salariales du secteur public représentaient en moyenne 103% des recettes de l'État entre 1980 et 1989 ¹⁴⁹. Les comportements clientélistes des agents de l'État et le détournement des fonds publics alimentaient davantage cette crise. Les conséquences ont été le ralentissement de la croissance de la production, des retards très importants dans le paiement des salaires des agents de la fonction publique, la réduction du revenu par

¹⁴⁹ République du Bénin, Ministère de la fonction publique, Commission nationale de radiation des agents de la fonction

habitant et un élargissement des déséquilibres macro-économiques. C'est sur fond de cette crise économique, que la Conférence nationale de 1990 a affirmé son attachement à l'application des principes et des politiques du libéralisme économique. Le consensus qui s'est dégagé à la Conférence, quant à la nécessité de réaliser des réformes économiques, offrait au gouvernement une occasion d'éliminer les distorsions économiques intérieures et les rigidités structurelles les plus graves dues à dix-sept années de mauvaise gestion économique et financière.

Les principaux objectifs du premier plan de redressement économique étaient de réinstaurer l'équilibre macro-économique, de favoriser une meilleure gestion de l'économie, d'améliorer l'environnement réglementaire des entreprises et de créer des incitatifs à l'investissement privé en permettant notamment la libre circulation des facteurs de production. La première mission à court terme, était de réduire la taille de l'État de 20 % et de mettre en œuvre les politiques d'incitation afin d'encourager l'initiative du secteur privé. Les objectifs à moyen terme, concernaient le renforcement des finances publiques, la hausse de l'épargne publique en vue d'appuyer l'effort d'investissement privé.

5.11 Mesures de stabilisation mises en œuvre

Afin d'alléger les dépenses salariales, le gouvernement a mis en place deux programmes: les départs forcés et les départs volontaires des agents de l'État gérés par la Commission nationale de radiation des agents de la fonction publique. L'objectif d'allègement des dépenses salariales visait un niveau de réduction de 40% de la masse salariale, une condition exigée par les bailleurs de fonds. De 1989 à 1990, il y a eu 1590 départs de la fonction publique et de 1990 à 1992, il y en a eu 6 348. Cet effort a été jugé satisfaisant par la Banque Mondiale et le Fonds monétaire international, ce qui a permis au Bénin de bénéficier de crédits supplémentaires pour assainir son économie. Par ailleurs, le gouvernement a amorcé lors de ce premier programme, le processus de privatisation¹⁵⁰, ce qui a contribué à la diminution du déficit public.

5.12 Mesures de changement structurel mises en œuvre

Ces mesures concernaient d'une façon générale les programmes d'incitation à l'initiative privée, de relèvement des recettes fiscales et de moralisation de la fonction publique.

¹⁵⁰ République du Bénin, Ministère des finances, *Déclaration de la stratégie de développement, les programmes d'ajustement structurel*, Cotonou, 1997

5.121 Le Code des investissements

Dans le cadre de la libéralisation de son économie et de l'amélioration de l'environnement économique, le Bénin a adopté plusieurs textes législatifs dont la loi 90-002 du 9 mai 1990 relatif au code des investissements. C'est une des premières lois votées par le gouvernement de transition qui garantit plusieurs libertés aux agents économiques qui investissent au Bénin. Dans ce code, il est prévu que les investissements réalisés par toute entreprise exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale ou de service donnent lieu au bénéfice, soit d'un régime de droit commun, soit d'un régime spécial applicable aux entreprises artisanales et aux entreprises prestataires de services relevant des domaines de la santé, de l'éducation ou des travaux publics, soit de différents autres régimes privilégiés tels que le régime A pour les PME, le régime B pour les grandes entreprises¹⁵¹, le régime C ou régime de la stabilisation fiscale.

¹⁵¹La PME n'a pas de définition satisfaisante unanimement admise ni au Bénin ni ailleurs dans le monde. Dans le code des investissements et les dispositions financières en vigueur au Bénin, la notion reste très succincte et implicite. Toutefois, les gestionnaires de la politique de promotion des PME ont adopté par consensus la définition suivante: " est considérée comme PME au Bénin, une entreprise qui remplit les conditions suivantes: - être légalement constituée tenir une comptabilité régulière - ne pas être filiale d'une multinationale avoir un effectif de 5 à 50 employés permanents - avoir un capital social compris entre 1 et 50 millions de francs CFA ou avoir réalisé des investissements d'un montant compris entre 5 et 500 millions de francs CFA. À partir de cette définition, ils ont proposé une définition de la micro-entreprise ou du micro-projet. Ils ont retenu les trois premiers critères de la PME auxquels ils ont ajouté l'utilisation d'un effectif de moins

En effet, ce code accorde à toute entreprise, dans le respect des lois et règlements en vigueur une série de libertés en faveur du développement de ses activités. Il y a d'abord la liberté commerciale qui donne à l'entreprise le libre choix de ses fournisseurs, de ses clients et des prestations de service qu'elle entend fournir. Ensuite, il y a la liberté de gestion par laquelle, il est garanti que l'État béninois n'exercera aucune ingérence dans la gestion comptable et financière de l'entreprise. En somme, l'entreprise devient libre de ses choix stratégiques. La liberté de transférer les capitaux et notamment les bénéfices et dividendes régulièrement comptabilisés, la liberté d'entrée, de séjour, de circulation et de sortie des expatriés et de leurs familles et l'assurance que l'État béninois ne prendra aucune mesure de nationalisation ou d'expropriation sous réserve des cas d'utilité publique, sont autant de droits que concède le code des investissements. A toute entreprise sollicitant un agrément aux différents régimes privilégiés, il est demandé en contrepartie que ses activités contribuent de préférence à l'implantation d'activités dans les zones économiquement moins développées, à la création d'emplois et à la valorisation des ressources locales.

de 5 personnes, un capital inférieur à 1 million de francs CFA. La grande entreprise quant à elle, est définie à partir de l'emploi de plus de 50 personnes, la détention d'un capital de 50 millions de francs CFA et la réalisation d'un investissement de 500 millions de francs CFA (République du Bénin, Cellule macro-économique, *Rapport de l'économie nationale*, 1996, p.52.

Le régime A ou celui de la PME, s'adresse aux entreprises ayant un programme d'investissement de 20 millions à 500 millions de francs CFA et utilisant au moins cinq salariés permanents de nationalité béninoise. Il permet de bénéficier de plusieurs avantages: pendant la période d'investissement, l'entreprise jouit d'une exonération des droits et taxes à l'entrée sur les machines, matériel et outillage destinés à la production dans le cadre du programme, et sur les pièces de rechange spécifiques aux équipements importés. Pendant la période d'exploitation, l'entreprise bénéficie d'une exonération de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et de l'exemption des droits et taxes de sortie pour les produits préparés, manufacturés et exportés.

Le régime B ou régime de la grande entreprise, concerne les entreprises réalisant un investissement d'un montant de 500 millions à 3 milliards de francs CFA et utilisant au moins 20 salariés permanents béninois. Il comporte les mêmes avantages que le régime A.

Le régime C ou régime de la stabilisation fiscale, s'adresse aux entreprises investissant un montant supérieur à 3 milliards de francs CFA. Celles-ci bénéficient des mêmes conditions que les régimes précédents et disposent en outre de la stabilisation fiscale en ce qui concerne le taux et le mode de détermination de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices pendant toute la durée d'exploitation.

Les entreprises entrant dans le cadre de l'un de ces régimes valorisant les ressources locales, ont en outre les avantages supplémentaires: exonération des droits d'enregistrement à leur création; exonération de la patente(impôt perçu au profit des collectivités locales) pendant 5 ans.

5.122 La nouvelle politique commerciale

La nouvelle politique commerciale se caractérise par une refonte totale de tous les textes législatifs et réglementaires jusque-là en vigueur en matière d'import-export et d'agrément des entreprises commerciales étrangères. Les dispositions de ces lois, qui pour la plupart dataient de la période coloniale, ne répondaient plus aux exigences d'une économie libérale. A été votée et promulguée dans ce cadre, la loi 90-005 du 15 mai 1990 qui fixe les conditions d'exercice des activités de commerce en République du Bénin. Cette loi instaure de nouvelles procédures simplifiées en matière d'implantation des entreprises commerciales et d'exercice d'activités d'import-export. Ces procédures prévoient notamment : la suppression de l'agrément préalable du ministre chargé du commerce à l'installation des commerçants étrangers; l'abrogation des dispositions relatives au transfert d'un apport en devises de 100 millions de francs CFA dans les institutions bancaires béninoises exigé des importateurs étrangers qui souhaitent s'installer

au Bénin pour y exercer des activités commerciales; la suppression de toute forme de contingentement ou de prohibition de produits à l'importation, à l'exception des produits jugés dangereux pour la santé humaine et la sécurité de l'État; la suppression de l'obligation pour les importateurs nationaux et étrangers de justifier la réalisation d'investissements en immobilisations commerciales après trois années d'activité; l'abrogation des dispositions relatives à la limitation de la validité des licences d'importation à six mois renouvelables; l'adoption des mêmes critères d'agrément aussi bien pour les étrangers que pour les nationaux au statut d'importateur; la dispense de l'établissement d'une licence pour toutes les importations de produits originaires des États de l'Union européenne, des ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique) et de la zone franc (ayant en commun l'usage du franc CFA). Une carte d'importateur renouvelable annuellement et exigible lors des opérations de dédouanement est instituée et tient lieu d'autorisation d'importation.

Dans l'ensemble, les mesures de stabilisation et de changement structurel de ce premier programme d'ajustement, se sont heurtés à des difficultés d'exécution et les résultats ont été inférieurs aux prévisions. L'effondrement du système bancaire, la contraction de la demande interne, l'inefficacité des services douaniers et fiscaux, sont les principaux problèmes qui ont nui à la mise en application de

ce programme. Les mesures adoptées dans le cadre de ce programme d'ajustement ont par ailleurs suscité une méfiance et une hostilité chez les travailleurs, les partis politiques dits de « gauche » qui l'ont combattu sans ménagement¹⁵². A cela, il faut ajouter le fait qu'il s'agissait d'une expérience nouvelle et que le contexte politique et social qui prévalait au Bénin à cette époque, n'était pas de nature à favoriser une mise en œuvre énergique d'un programme d'une telle envergure. Le déficit budgétaire s'est légèrement aggravé passant de 1.1% du PIB en 1990 à 1.3% en 1991. Par contre la croissance du PIB a connu un bond appréciable. Il est passé de - 2,9% en 1988 à 4,7% en 1991¹⁵³.

5.2 Le second programme d'ajustement économique (1992-1994)

Ce second programme coïncida avec l'avènement du premier gouvernement élu de Soglo(1991-996) qui a pu se montrer plus énergique en ce qui a trait au redressement économique. La mise en œuvre de ce deuxième programme a permis au pays de bénéficier du soutien déterminant des bailleurs de fonds étrangers sans lequel la résorption des déséquilibres de l'économie et des finances publiques aurait été quasiment

152 République du Bénin, *Rapport sur l'État de l'économie nationale*, octobre, 1995, Cellule macro-économique de la Présidence

153 World Bank, *African Development Indicators*, World Bank, Washington, D.C, p.191, 1999 p.34.

impossible. Ce soutien s'est traduit par l'octroi de la Facilité d'Ajustement Structurel renforcés (FASR)¹⁵⁴ et des rééchelonnements de la dette extérieure.

L'exécution du second programme d'ajustement structurel visait la mise en œuvre des réformes fiscales; le renforcement des contrôles au cordon douanier afin d'améliorer les recettes de l'État ; le renforcement de la lutte contre la fraude ; l'affermissement du programme de départs volontaires qui devait entraîner la réduction de la taille de la fonction ; la réforme des procédures et de la comptabilité budgétaire; l'amélioration de la programmation et du suivi des dépenses d'investissement; la réforme en profondeur de l'organisation et de la gestion de la fonction publique¹⁵⁵.

5.21 Mesures de stabilisation mises en œuvre

La restructuration du secteur bancaire est demeurée un élément important de ce deuxième programme d'ajustement structurel. Les régies financières devaient renforcer leur efficacité en matière de recouvrement par l'imposition de taux élevés pour les retards et l'amélioration de la collecte des impôts. La réduction des effectifs de la fonction

¹⁵⁴ La facilité d'ajustement structurel renforcé est un appui qui veut amoindrir les contrecoups de l'ajustement structurel en termes de coûts sociaux.

¹⁵⁵ Rapport de l'économie nationale, 1997, op cit, p.225

publique s'est poursuivie par un nouveau programme de départs volontaires. Il s'est traduit par la mise en place d'un dispositif complet d'assistance qui permet aux agents de l'État qui le désirent, de quitter volontairement et dans de bonnes conditions la fonction publique. Ce programme est financé par des ressources externes gérées par un Fonds de compensation créé à cet effet. L'agent de l'État qui décide de quitter la fonction publique dans le cadre de ce programme et dont la candidature est retenue (les départs de la fonction publique s'opèrent dans la limite des quotas prescrits par la catégorie et tranche d'ancienneté), se voit accorder les avantages suivants: une prime de départ; une offre d'assistance sous forme de conseils et d'orientation ; la liberté d'action dans l'utilisation de ses droits et dans le choix d'une activité. Durant ce deuxième programme d'ajustement, le nombre de départs de la fonction publique a atteint 2,867¹⁵⁶.

5.22 Mesures de changement structurel mises en œuvre

5.221 Les conventions relatives à la protection des investissements étrangers.

Afin de renforcer le cadre juridique de l'investissement et offrir plus de garanties aux capitaux étrangers, le Bénin a,

¹⁵⁶ République du Bénin, Commission de radiation des agents de

en 1993, ratifié la convention portant sur la création de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) dont l'objectif principal est de permettre une plus grande productivité des investissements dans les pays en développement afin, d'une part, de stimuler les flux de capitaux vers ceux-ci et, d'autre part, de garantir les investissements étrangers.

C'est le même objectif qui a justifié la ratification, en 1994, de deux traités relatifs à l'harmonisation du droit des affaires dans la Zone franc et sur le continent africain. Les signataires du premier traité¹⁵⁷ ont tous ratifié le second portant sur l'organisation pour l'harmonisation des droits des affaires en Afrique (OHADA). Ces États disposent des textes juridiques communs qui régissent les activités de commerce général, des sociétés commerciales et du regroupement d'intérêt économique sur leurs territoires respectifs. Le droit commercial harmonisé concerne l'achat de biens meubles ou immeubles en vue de leur revente ; les opérations de banque de bourse, de change de courtage, d'assurance et de transit; les contrats entre commerçants pour les besoins de leur commerce; l'exploitation industrielle des mines, carrières et de tout gisement des ressources naturelles ; les opérations de location de

la fonction publique, *idem*.

¹⁵⁷Le Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Niger, Sénégal, Tchad, Togo, Guinée équatoriale, Comores

meubles; les opérations de manufacture, de transport et de télécommunication; les opérations des intermédiaires de commerce; les opérations d'intermédiaire pour l'achat; la souscription, la vente ou la location d'immeubles, de fonds de commerce, d'actions ou de parts de société commerciale ou immobilière. Le Bénin appartient au groupe des pays qui se sont impliqués activement dans le processus d'intégration ouest africaine. En effet, alors qu'il assurait la présidence de la CEDEAO, au temps de l'administration Soglo, le Bénin signait le décret 94-6 portant ratification du protocole A/P:1/7/93 de la Communauté économique de L'Afrique de l'Ouest(CEDEAO)¹⁵⁸relatif à la création de l'Agence monétaire de l'Afrique de l'Ouest(AMAO). Cette agence qui se veut être une institution entièrement dépolitisée et autonome, se fixe comme objectifs de renforcer la coopération intersectorielle, de permettre la convertibilité des monnaies, d'harmoniser et de coordonner les politiques monétaires. Cette réforme a l'avantage de contribuer à rehausser la confiance dans les relations entre agents économiques des pays membres.

5.222 Le nouveau système de taxation

¹⁵⁸ La CEDEAO est née le 28 mai 1975 à Lagos(Nigeria). Elle regroupe le Bénin, le Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo

La réforme fiscale qui date de juin 1994, veut instaurer un système de taxation transparent car celui qui existait auparavant était anarchique et pénalisait les agents économiques. Le nouveau système réduit sensiblement le nombre de taxes pour les entreprises qui passe de vingt-deux à deux : la taxe professionnelle unique et la TVA (taxe sur la valeur ajoutée). Ainsi les grandes entreprises bénéficient de la suppression de l'impôt sur le bénéfice minimum forfaitaire (BMF), de la patente et de la licence qui sont remplacées désormais par la taxe professionnelle unique (TPU)¹⁵⁹. Les petites entreprises ne sont soumises qu'à un seul impôt professionnel, la TPU. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) instituée en mai 1991, est unique (18%). Elle résulte de la fusion d'un certain nombre de taxes ad valorem dont notamment l'impôt sur le chiffre d'affaires intérieurs (ICAI) et la taxe spéciale d'amortissement (TSA). Dans l'ancien système, l'impôt sur le chiffre d'affaire intérieur soumettait aux biens et aux services, des taux d'imposition différents. La multiplicité des taux de taxation créait des distorsions dans le choix des producteurs et des consommateurs. En outre, le nombre de taux d'imposition augmentait les coûts administratifs et les coûts liés au non-respect par les contribuables de leurs obligations fiscales. L'imposition de la TVA prévoit

¹⁵⁹ Elle est due chaque année par toutes personnes physiques ou morales qui, au premier janvier de l'année d'imposition, exerce au Bénin une activité professionnelle non salariée et à but lucratif. Son taux est de 13%.

des mesures d'accompagnement qui allègent le fardeau fiscal de certains agents économiques. Les détaillants dont le chiffre d'affaire ne dépasse pas 20 millions de francs CFA et qui sont soumis à une rude concurrence du secteur informel, sont exemptés de TVA. Les produits culturels, tels les livres scolaires et les denrées de première nécessité telles le pain, le maïs, les pommes de terre sont également exemptées de TVA. Le taux nul d'imposition applicable aux cas susnommés a été retenu dans le cadre des propositions d'harmonisation douanière de l'union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA).

Les résultats positifs enregistrés lors de ce deuxième programme d'ajustement ont facilité la participation du Bénin à deux Club de Paris consacrées à l'examen de sa dette extérieure. Le montant rééchelonné se chiffrait à plus de 55 milliards de francs CFA à fin juin 1993. Ce rééchelonnement a permis au Bénin de réduire considérablement ses engagements extérieurs et de consacrer davantage de ressources budgétaires à ses investissements publics et à l'allègement de sa dette intérieure. Les effets de la restructuration bancaire ont été encourageants: alors qu'ils étaient de 45.3 milliards de francs CFA en 1990, les dépôts auprès des banques primaires ont atteint plus de 171,32 milliards en 1994. Ce redressement a également favorisé l'installation de

cinq banques, le retour des fonds précédemment exportés et la relance des investissements privés.

Sur le plan des finances publiques, l'exécution du deuxième programme a permis d'améliorer notablement les recettes publiques qui ont enregistré une progression constante. En effet, alors qu'elles représentaient 9,9% du PIB en 1990, elles ont grimpé à 12,5% du PIB en 1994. Certes, la dévaluation du franc CFA de 50% et l'accroissement des recettes d'exportation ont joué un rôle déterminant dans cette performance, mais il faut reconnaître également que la contribution des régies financières de l'État (services de contrôle des impôts et douanes notamment) a aidé à relever les finances publiques.

En conclusion, les résultats de ce deuxième programme d'ajustement structurel, ont été encourageants. En témoignent la relance de l'activité économique et la reprise de la croissance dans les différents secteurs macro-économiques. La croissance du PIB, qui avait atteint un niveau négatif en 1989, s'est stabilisé autour de 4% de 1990 à 1997. Ce résultat est dû en partie à la production du coton qui a connu une augmentation de plus de 150% entre 1989 et 1994. Les retombées ont été positives pour les recettes d'exportation qui dépendent à plus de 75% du seul coton. La performance du secteur tertiaire s'est également améliorée et le taux d'inflation a été maintenu à environ 3% jusqu'en

1994, date de la dévaluation du franc CFA et de l'explosion de l'inflation à 54%.

5.3 Le troisième programme d'ajustement structurel (1995-97)

Le troisième programme d'ajustement économique a été mis en œuvre dans un climat de fin de mandat du premier gouvernement Soglo. Les élections législatives de 1995, qui coïncidèrent avec le début de ce troisième programme, n'ont pas pour autant mis en veilleuse les mesures impopulaires d'ajustement. Le nouveau programme, conjugué avec la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée signée pour la période 1996-1999, s'est avéré moins dur que les plans précédents.

Le principal objectif de ce programme était la privatisation des entreprises publiques, notamment l'ouverture du secteur pétrolier aux investisseurs privés. La restructuration de la fonction publique devait également se poursuivre. La réduction des effectifs du secteur public devait atteindre 25 % du niveau d'avant 1989. Par ailleurs, le recrutement dans la fonction publique est devenu strict : trois départs pour deux embauches. Au niveau des mesures structurelles, l'amélioration de l'environnement réglementaire était encore à l'ordre du jour. Les actions prévues étaient notamment le renforcement ou la mise en place d'infrastructures judiciaires et la révision des textes juridiques. Étaient également prévu l'instauration de procédures de traitement

plus efficaces au port de Cotonou et l'allégement des formalités douanières, afin de réduire le coût des importations, des exportations et du transport. Un autre volet était le renforcement des institutions de dialogue entre l'État et le secteur privé telles la Chambre de commerce et d'industrie et la Chambre des métiers. Enfin, un autre axe privilégié concernait l'amélioration des capacités d'autodéveloppement des activités privées : le plan d'action à cet effet prévoyait le développement des filières agro-industrielles, la formation des promoteurs d'entreprises privés et l'aménagement des zones franches industrielles.

5.31 Mesures de stabilisation mises en œuvre

Les grands objectifs de stabilisation économiques avaient déjà été atteints avant la mise en œuvre de ce troisième programme d'ajustement structurel. La maîtrise des dépenses publiques devait néanmoins se poursuivre surtout en ce qui a trait aux dépenses salariales. On assistait ainsi, au cours de ce programme, au départ de 1395 employés de la fonction publique. En 1995, Les dépenses salariales de l'État avaient déjà été réduites à 43% des dépenses primaires (contre 67% en 1989).

5.32 Mesures de changement structurel mises en œuvre

5.321 La création du centre des formalités des entreprises (CFE)

Ce centre ou «guichet unique des entreprises», a été mis en place en juin 1997 par le décret 97-292. Il se veut un instrument efficace, souple et évolutif dans le traitement diligent des dossiers relatifs à la création d'établissements par les entrepreneurs tant béninois qu'étrangers. C'est également un moyen pour contourner la lourdeur bureaucratique et les pesanteurs de tous ordres que l'on observait auparavant : corruption ou "pourboires" à tous les échelons d'étude du dossier, gaspillage et inefficacités bureaucratiques. Le guichet unique d'enregistrement des entreprises permet de compléter les dossiers d'agrément en 4 jours, alors qu'avant, le temps imparti aux études de dossiers variait entre 1 et 2 mois. Les perspectives de développement du Centre sont bonnes puisque, depuis qu'il a été créé en août 1997, on remarque qu'il suscite beaucoup d'intérêt chez les agents économiques. En mai 1998, le centre avait déjà étudié plus de 2000 dossiers dont 600 avaient été agréés.

5.322 Création d'un comité "SOS corruption"

Cette commission autonome a été créée en août 1995 par décret 95-233. C'est une mesure instaurée dans le cadre de la moralisation de la fonction publique qui vise à lutter contre la corruption et le rançonnement sur les voies publiques. La commission recueille les plaintes, fait les enquêtes et décide s'il y a lieu de porter des accusations. Les agents économiques reconnaissent que la corruption figure parmi les maux importants qui handicapent les activités économiques et représente une des causes qui découragent les investisseurs.

5.323 Le code des marchés publics et le code de privatisation déréglementation et démonopolisation

L'ordonnance 9604 du 31 janvier 1996 portant sur le code des marchés applicables au Bénin, vise la transparence quant aux appels d'offre des marchés publics. Les moyens utilisés sont la publication des offres dans les grands quotidiens et l'instauration d'une commission autonome chargée de l'étude des soumissions.

Les principes de transparence dans les procédures de dénationalisation sont énoncés dans le décret 91-263 qui détaille les modalités et les formes de privatisation. Le décret crée d'abord une commission technique nationale de privatisation composée d'agents du secteur privé et du secteur public. Cette commission se charge de l'évaluation des actifs de l'entreprise devant faire l'objet de privatisation, du lancement des appels d'offres et des

procédures de mise en marché. La fonction de membre de la commission est incompatible avec tout mandat de membre du Conseil d'administration ou de surveillance d'une société industrielle ou commerciale par action ou toute activité rétribuée au service d'une telle société de nature à le rendre dépendant des acquéreurs éventuels (art.9). La privatisation, qui peut être complète ou partielle ou prendre la forme de liquidation - création d'une nouvelle société avec vente d'actifs, doit assurer la diversification de la composition du capital, la protection des intérêts nationaux et la promotion de l'actionnariat des salariés et des citoyens. Ainsi, quelque soit le mode de cession, le montant total des actions cédées directement ou indirectement à des personnes physiques ou morales étrangères ou sous contrôle étranger ne peut excéder 65% des actifs de l'entreprise. Cette clause s'accompagne de l'engagement du gouvernement à créer des mesures incitatives financières qui visent à développer l'actionnariat populaire. Le décret joue donc un triple rôle. En plus de faire participer le secteur privé aux procédures de privatisation, il clarifie et rend publiques les mesures de privatisation des entreprises et crée des incitatifs pour que les investisseurs privés nationaux prennent une large part dans l'économie nationale. Certains secteurs, qui étaient naguère des monopoles d'État, tels ceux de l'importation et la distribution des produits pétroliers,

des télécommunications ou de l'énergie sont démonopolisés¹⁶⁰. L'État s'est séparé en effet de quelques-unes de ses plus grandes entreprises dans ces secteurs-là ¹⁶¹.

Mais le processus de privatisation a jusqu'à présent profité surtout aux firmes étrangères. La plupart des entreprises ont été reprises par des groupes européens, majoritairement français¹⁶². Seule une agence de voyages et de tourisme (la COBENAM) a été reprise par une entreprise privée béninoise. La faible réappropriation des entreprises publiques par des entrepreneurs privés béninois s'explique surtout par le manque de moyens financiers. Peu d'investisseurs privés béninois disposent des fonds suffisants pour racheter les grosses entreprises. Par ailleurs, selon le président du Conseil national du patronat, les béninois, par tradition,

¹⁶⁰ Le secteur de commercialisation des produits pétroliers n'était qu'un monopole d'État de nom. L'importation informelle ou contrebandière des produits pétroliers du Nigeria est devenue une normalité dont personne ne s'étonne. L'État béninois tolère ce genre de commerce depuis longtemps et c'est en partie à cause de la concurrence du secteur informel que la déréglementation du secteur pétrolier a été initiée.

¹⁶¹ Il s'agit des grandes sociétés telle la Société béninoise des textiles (SOBETEX), privatisée en 1990; la Manufacture des cigarettes et allumettes (MANUCIA) en 1990, la Société nationale des ciments (SONACI) en 1991; la Société des ciments du Bénin (SCB) en 1991; la Société nationale des boissons (la BÉNINOISE) en 1992; l'Agence de voyage et de tourisme de la compagnie béninoise de navigation maritime (COBENAM) en 1993 et la Société des transports du Zou (SOTRAZ) en 1993.

¹⁶² La Sonaci devenue Cimbénin, a été rachetée par la société scandinave Scancem; la SCB a été vendue au groupe français Amida, déjà présent dans la Société des ciments d'Abidjan (Côte d'Ivoire), la Manucia est devenue la société béninoise du tabac, qui a été reprise par le fabricant britannique Rothmans International; la Béninoise, devenue la Société béninoise de brasserie (Sobebra), rachetée par le brasseur français omniprésent en Afrique, Castel-BGI; la Sobetex appartient désormais, à hauteur de 46%, à la firme alsacienne Shaeffer qui détenait déjà 17% du capital.

préfèrent mettre leur argent dans des opérations commerciales à la rentabilité plus immédiate, que d'investir à long terme. Mais cette relative absence des béninois dans le processus de privatisation a été partiellement compensée par les dispositions de la loi sur les dénationalisations qui favorisent l'actionnariat local. À l'occasion de plusieurs dénationalisations, il a été prévu que le repreneur, qui rachetait 100 % des parts de l'État, devait à terme en rétrocéder une partie à des agents privés nationaux. Dans le cas de la Béninoise par exemple, 20% du capital a été revendu à des opérateurs locaux, tandis que 5% a été cédé aux salariés. Les dénationalisations déjà effectives sont tous des cas réussis: la rentabilité est plus importante, la participation des employés est plus dynamique.

5.4 Les réformes ultérieures au troisième programme d'ajustement économique

5.41 La création d'une Zone franche

La création d'une zone franche industrielle au Bénin dont le projet date d'une dizaine d'années, est devenue effective en février 1998 et s'étend sur tout le territoire béninois. Les zones franches veulent attirer les agents économiques à la recherche d'espaces sûrs et compétitifs pour faire fructifier leurs capitaux. Dans cette zone, les entreprises bénéficient d'un traitement privilégié pour l'importation des produits, pour les impôts sur les sociétés, pour la construction des infrastructures et les règlements industriels. Selon la « convention de Tokyo » de 1973 sur les modes d'investissements, la zone franche est une partie du territoire d'un État dans laquelle les marchandises introduites sont considérées au regard de la législation douanière comme des marchandises étrangères non assujetties aux contrôles douaniers habituels. Les marchandises produites dans cette enclave sont considérées comme des produits étrangers sous douane. Elle se veut donc une partie du territoire d'un État dans laquelle les formalités administratives et les charges fiscales sont allégées et où sont réunies les conditions pour une maximisation du profit recherché par l'investisseur national ou étranger. Peut être déclarée entreprise franche au Bénin, toute société réalisant 80% du chiffre d'affaire à l'exportation. Ce critère n'exclut pas les entreprises existantes qui exportent la majeure partie de leurs produits.

Les différentes mesures d'ajustement structurel que nous avons analysées, sont des programmes dont les effets se feront ressentir à long terme. Néanmoins, comme la majorité de celles-ci comportent un volet juridique, elles ont aussi force de loi dont la portée est immédiate. Ainsi, les règlements inclus dans les codes concernant les investissements, la démonopolisation et les privatisations lient l'État et essayent de rendre en même temps l'environnement des activités économiques plus prévisible. L'espace d'interaction entre l'État et le secteur privé est circonscrit, tandis que certaines entraves qui rendaient difficile l'autonomisation du secteur privé sont démantelées. L'impact de ces mesures sur l'augmentation des entreprises privées n'est pas néanmoins démontré. Par exemple, à part quelques entreprises étrangères, le nombre d'opérateurs économiques béninois qui avaient pu profiter de la zone franche ne se limitaient qu'à une dizaine. Aussi, malgré l'allègement des contraintes fiscales et administratives qui frappaient les entreprises et la volonté de redonner l'autonomie au secteur privé, les agents économiques béninois se heurtent encore à une lourde réglementation de l'économie et se plaignent de la très faible accessibilité aux crédits financiers.

Chapitre 6 : Les nouvelles formes d'aide extérieure au secteur privé.

Le présent chapitre vérifie si le contenu des programmes d'aide extérieure a favorisé l'autonomisation du secteur privé en termes de moyens financiers et de stratégies opérationnelles. Par stratégies opérationnelles, nous entendons la mise en œuvre de moyens qui ne prennent pas nécessairement l'État comme seule ressource ou source importante d'opportunités économiques. Le volume de l'aide devrait accroître le nombre d'entreprises et éventuellement le nombre de réseaux d'opérateurs économiques. Le renforcement de l'action collective devrait induire l'accentuation de l'autonomisation des agents du secteur privé. Le volet « formation » inculque aux entreprises les façons gérer l'entreprise ainsi que les méthodes d'interaction avec l'État. Nous nous posons les questions suivantes : l'aide a-t-elle augmenté par rapport à son niveau d'avant la démocratisation? A-t-elle permis d'accroître le nombre des entreprises privées? Les programmes ont-ils soutenu le pouvoir de négociation des entreprises par la création de réseaux ou associations? Ont-ils couvert des secteurs traditionnellement dépendants de l'État (l'agroindustrie, bâtiments et travaux publics.)?

Depuis la fin de la guerre froide (1989), les pays donateurs multilatéraux et bilatéraux ont adopté une nouvelle politique d'aide qui met l'accent sur le renforcement des sociétés civiles à travers l'appui aux organisations non gouvernementales (ONGs). Même s'il peut y avoir des différences au niveau du contenu de ces politiques, deux éléments guident tous ces nouveaux programmes. Le premier est économique : le marché et le secteur privé sont vus comme les mécanismes les plus efficaces permettant d'atteindre la croissance économique et de réduire la pauvreté. Selon cette approche, un marché, même imparfait, vaut mieux qu'un État inefficace¹⁶³. Par ailleurs, les ONGs présentent un avantage en terme d'efficacité de gestion de l'aide par rapport aux États¹⁶⁴. Le deuxième élément est politique : la bonne gouvernance ou la démocratie est essentielle pour promouvoir l'économie et la participation de la société civile¹⁶⁵. Les pays qui ont mis en œuvre des réformes politiques exercent un meilleur attrait aux programmes d'aide au secteur privé. Un rapport de l'OCDE de 1990 spécifiait que:

¹⁶³ Colclough Christopher and James Manor, *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate*, Oxford, Clarendon Press, 1991, p.7

¹⁶⁴ Meyer, Carrie., « A Step Back as as Donors Shift Institution Building from the Public to the Private Sector », *World Development*, vol. 20, no 8 (1992), pp.1115-11126

¹⁶⁵ World Bank, *Governance: The World Bank's Experience*, Washington, DC: The World Bank, 1994

-Moore, M., « Good Government? Introduction », *IDS Bulletin*, Vol. 24 no 1 (1993), pp.1-6

(...) Dans la plupart des pays, l'évolution du climat politique a permis de pratiquer une incitation plus active de l'investissement étranger direct... Devant ces perspectives, les membres du Comité d'aide au développement (CAD) et plusieurs organismes multilatéraux ont examiné les moyens qui s'offrent de soutenir plus globalement et avec plus d'efficacité le développement du secteur privé¹⁶⁶.

L'appui aux organisations non gouvernementales et au secteur privé d'un pays en transition démocratique aurait donc un double effet: celui de consolider la démocratie et de renforcer la santé de l'économie. Une des conséquences de la réorientation de l'aide a été qu'il y a eu de plus en plus de fonds qui ont emprunté les canaux des ONGs. Ainsi, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, la proportion de l'aide totale transitant par les ONGs passait de 0,7% en 1975 à plus de 5% en 1994 ¹⁶⁷. Au niveau bilatéral, la proportion est encore plus grande. Par exemple 30% de l'aide suédoise était octroyée en 1994 à travers les réseaux des ONGs¹⁶⁸. En réponse à cette disponibilité de fonds, une autre conséquence a été la prolifération des ONGs dans les pays en développement.

Le Bénin figure parmi les pays qui ont été favorisés par cette nouvelle politique de l'aide internationale. Il a bénéficié d'une incontestable « prime à la démocratie ».

¹⁶⁶OCDE: *Promouvoir le secteur privé dans les pays en développement*, OCDE, Paris, 1990, p.9

¹⁶⁷ OECD, *Development Assistance Committee Report*, 1988, 1994 et 1995

Depuis 1989, il est l'un des pays d'Afrique occidentale qui a touché le plus d'aide internationale par habitant, soit une moyenne annuelle de 54\$. Nombre d'auteurs s'accordent pour dire que le Bénin a profité de la prime, et la restauration relative des capacités de l'Etat que nous avons constatée plus haut, doit aussi à ce soutien extérieur. Jean-François Couvrat relevait dès 1991, que le traitement dont bénéficiait le Bénin était, *toutes proportions gardées*, comparable à celui de l'Allemagne de l'Est, de la Pologne ou de l'Egypte. Il écrivait suivant les prévisions, qu'en 1992 « plus de 140 milliards de francs CFA lui seront infusés par les occidentaux. Sans compter l'assistance technique et surtout, l'allègement de la dette béninoise [...] les échéances seront réduites de moitié, ce qui équivaut à un apport de 50 milliards de francs CFA »¹⁶⁹. Francis Akindès ajoute que :

Le Bénin est l'un des rares pays à avoir réellement perçu une prime à la démocratie: les Etat Unis ont annulé la totalité de leurs créances. Le club de Paris a allégé 50% de la dette publique du pays. La France et l'Allemagne, après deux visites conjointes de leurs ministres de la coopération en l'espace de six mois, ont multiplié dons et ''rallonges spéciales'', au point de subventionner la démocratie, en 1991, à hauteur s'approchant de 50.000 francs CFA par habitant »¹⁷⁰.

¹⁶⁸OECD: *Development Assistance Committee Report*, 1995

¹⁶⁹ Couvrat Jean-François, « Le Bénin, un laboratoire de la démocratisation en Afrique », *La Tribune de l'Expansion*, 24 décembre 1991, op. cit, p. 18

¹⁷⁰ Akindès Francis, op.cit, p. 60.

Cette bonne disposition des acteurs extérieurs se remarque aussi à travers les relations que le Bénin entretenait avec les institutions financières internationales, notamment le FMI. En 1991 déjà, le Bénin était à son deuxième PAS, après celui conclu par le régime kérékiste déclinant en 1989. D'autres programmes ont continué à être signés avec une continuité remarquable, même après le retour de Kérékou au pouvoir.

Tableau VII : Aide officielle au développement nette par habitant allouée au Bénin par tous les bailleurs de fonds : 1980 à 1996 (en dollars aux prix courants)

1980	87	89	90	91	92	93	94	95	96
26	31	59	57	55	54	56	48	51	52

Source: World Bank : *African Development Indicators* , 1998/1999, p.315

On remarque que l'aide officielle a fait un bond remarquable après la transition de 1989. L'aide bilatérale qui représente une fraction importante de l'aide au développement, est également en constante progression depuis 1990. Les pays figurant sur la liste des bailleurs de fonds bilatéraux les plus importants sont: la France, le Japon, les États-Unis d'Amérique, l'Allemagne, le Canada, le Danemark et la Suisse. Alors qu'en 1991, la part des fonds bilatéraux de l'aide totale oscillait autour de 43%, elle a atteint 59% en

1996¹⁷¹. Le tableau VII montre que l'aide officielle provenant de tous les bailleurs de fonds a connu une progression substantielle depuis 1989. Entre 1990 et 1996, la moyenne de l'aide a triplé par rapport au niveau des années 1980, tandis que l'aide bilatérale du CAD a quadruplé pour la même période. L'aide en provenance des organisations non gouvernementales (ONGs) est elle - aussi en progression depuis 1992. Sur la base des informations disponibles, le Service allemand de développement vient en tête de ce groupe de donateurs, presque à égalité avec l'Association française des volontaires du progrès(AFVP). Ces deux ONGs fournissent une aide annuelle de 4 millions de dollars depuis 1992 qui est consacrée principalement au financement du secteur rural. Le Catholic Relief services(CRS), une ONG des États-Unis d'Amérique, vient en deuxième lieu avec une moyenne annuelle de 2.1 million de dollars ¹⁷².

Tableau VIII: Aide officielle au développement nette des donateurs du Comité d'aide au développement(CAD) et de tous les bailleurs de fonds au Bénin:1980-1996(en millions de dollars)

Années	1980	89	90	92	93	95	96
Donneurs							
Bilatéraux du CAD	36	136	105	143	134	136	127

¹⁷¹ République du Bénin, Ministère du plan, *Rapport de l'économie nationale, édition 1998*, Cellule macroéconomique, Cotonou, p.24.

¹⁷² République du Bénin, Ministère du plan, *Rapport de l'économie nationale*, 1996, op. cit. p.21

Tous les donneurs	90	269	269	270	289	282	293
----------------------	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Source: World Bank : *African Development Indicators*, 1998/1999, pp. 301,306

La part de l'aide globale dont bénéficie le secteur privé est importante. On dénombre de 1990 à 1998, plus de trente programmes de soutien aux opérateurs économiques béninois. La majorité de ces programmes d'aide comportent trois volets : un support financier, une assistance technique dont l'objectif est de promouvoir les capacités de gestion des bénéficiaires et un appui à la création de réseaux d'agents économiques.

Nous nous sommes intéressés à 13 programmes en fonction de leur volume d'aide, l'étendue géographique de leurs activités et les secteurs couverts.

6.1 Les programmes d'assistance technique et financière

6.11 Le Centre de promotion et d'encadrement de petites et moyenne entreprises (CEPEPE)

Le CEPEPE est un organisme civil de droit privé créé conjointement par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Conseil national du patronat et la Chambre du commerce et d'industrie en 1990. Son financement est supporté en grande partie par des fonds multilatéraux

coordonnés par le PNUD. Il a pour mission de promouvoir l'initiative privée par sa contribution à la création de nouvelles entreprises et l'assistance à la réhabilitation ou au développement d'entreprises existantes. L'aide est sous forme de la formation, du suivi des projets et de l'assistance à la gestion.

Tableau IX : Contribution du CEPEPE au renforcement du secteur privé (création et réhabilitation des entreprises confondues)

	1990 à 1993	94	95	96
Nombre de projets reçus	544	201	71	
Nombre de projets agréés	158	61	51	
Nombre de projets réalisés	32	13	17	18

Source : CEPEPE, *Rapport d'activité*, 1990-96, in *Rapport Social*, édition 1996, p.197

Le CEPEPE dénombre dans son rapport d'activité de 1997, 80 entreprises créés (entre 1990 à 1996). Les problèmes que le CEPEPE répertorie sont liées essentiellement à l'absence d'une véritable "culture d'entreprise" pour les petits entrepreneurs; à l'absence d'une gestion comptable rigoureuse des entreprises; à la faiblesse de la capacité des entrepreneurs de mobiliser des fonds propres pour consolider leur situation financière.

6.12 Le projet d'assistance aux petites et moyennes entreprises (PAPME)

Il s'agit d'un projet initié en 1993 par la Banque Mondiale avec un financement de l'agence canadienne de développement international (ACDI). Son objectif est de promouvoir la création d'entreprises par un appui technique et financier au développement des PME. L'organisme dispose d'un comité de crédit qui prend les décisions de financement. L'intervention du PAPME vise à faciliter l'accès des entrepreneurs et jeunes promoteurs aux crédits bancaires; à inciter les banques à intervenir dans le financement et le développement des PME; à aider les banques dans l'analyse des dossiers de projets et dans le suivi des entreprises financées ; à appuyer les entrepreneurs financés dans la gestion quotidienne de leurs entreprises afin d'assurer les remboursements des financements reçus. Depuis sa création jusqu'à la fin de 1995, le PAPME a reçu 464 projets dont 58 ont été agréés et 55 réalisés¹⁷³. La grande faiblesse mise en relief par les administrateurs du PAPME est que dans la majorité des cas, la quote-part revenant à l'entrepreneur, 20% du financement, n'est pas souvent disponible.

¹⁷³Banque Mondiale-Bénin, *Rapport d'activité PAPME-PADME, 1993-1996*, Cotonou, 1998

6.13 Le projet d'appui au développement des micro-entreprises (PADME)

Il s'agit d'un projet initié en 1993 par la Banque Mondiale dans le cadre du Programme d'ajustement économique et qui a bénéficié de l'assistance technique d'une organisation non gouvernementale américaine, *Volunteers in technical Assistance*(VITA). Le PADME vise à créer de nouvelles micro-entreprises et à faciliter l'accès aux crédits des banques aux entreprises du secteur informel pour qu'elles puissent intégrer l'économie structurée. Le soutien qu'accorde le programme aux promoteurs consiste en une assistance dans la formulation de projets et une formation sur mesure dans le secteur de gestion de l'entreprise. Les deux types de micro-entreprises financées sont celles dont le coût d'implantation varie entre 50 000 et 2 000 000 francs CFA. D'octobre 1993 à fin décembre 1995, le PADME avait déjà financé 1524 micro-entreprises avec un taux de recouvrement de l'ordre de 97%. Les résultats du projet sont, selon le rapport de la Banque Mondiale, très satisfaisants. L'organisme se transformera dans un proche avenir en une unité de financement entièrement autonome. Le PADME est l'un des rares dispositifs intéressés par le financement des micro-entreprises. À la différence des autres programmes d'aide, il développe des activités au-delà de la seule ville de Cotonou. Un des problèmes majeurs auxquels se heurte le programme est l'insuffisance des

ressources humaines et de moyens matériels, ce qui allonge l'attente des clients pour le décaissement des crédits.

6.14 Le Programme Campus Bénin

Le programme *Campus Bénin* a comme objectifs de promouvoir la création, le démarrage et le développement de la petite entreprise dont le financement ne dépasse pas dix à quinze millions de francs CFA. Il est né en 1992 grâce à l'aide de la coopération canadienne (ACDI) et de l'Agence de coopération technique et culturelle (ACCT). Les gestionnaires locaux du programme accompagnent le promoteur économique en s'assurant que celui-ci dispose de la capacité et des outils nécessaires pour le lancement de son projet (examen sur la base de la proposition soumise). L'organisme s'occupe également de former des réseaux entre promoteurs (regroupement de 10 à 15 individus) en vue de favoriser le partenariat intersectoriel. Les bénéficiaires potentiels du programme *Campus Bénin* sont essentiellement les jeunes diplômés du niveau technique et professionnel sans emplois, les travailleurs de la fonction publique qui perdent leur emploi à cause des coupures induites par les programmes d'ajustement structurel, les artisans et ouvriers spécialisés ou toute autre personne ayant un projet ou ayant démarré un projet viable et disposant d'aptitudes techniques et entrepreneuriales

évidentes. Le programme Campus-Bénin aide les promoteurs relevant de tous les secteurs d'activités à l'exclusion du commerce. Ceci s'explique par le fait que ce programme veut encourager des projets ayant une valeur ajoutée et diminuer la concentration dans les activités de négoce. Ce programme comporte lui-aussi un volet apprentissage. Il organise en effet des séminaires réguliers sur des thèmes touchant le domaine de la gestion quotidienne de l'entreprise et la pénétration des marchés étrangers. Les résultats obtenus par le programme sont encourageants surtout dans le secteur négligé de l'artisanat. Dans la seule année 1996, l'organisme a pu contribuer à la création d'une quinzaine d'entreprises dont deux unités dans le secteur agro-pastoral; deux dans la restauration, une unité dans le secteur des services et neuf dans le secteur de l'artisanat¹⁷⁴. La faiblesse essentielle reste le taux élevé(30%) de l'apport personnel exigible au promoteur.

6.15 Le Fonds d'insertion des jeunes (FIJ)

Le Fonds d'insertion des jeunes a été créé en 1994 à l'initiative de la conférence des Ministres de la jeunesse des pays d'expression française(CONFEJES). Le FIJ s'est assigné comme objectif majeur l'insertion des jeunes dans la vie active des micro-entreprises individuelles ou

¹⁷⁴ Campus-Bénin, *Rapport annuel, 1996*, Cotonou, 1997

coopératives. Ce programme intervient sous deux formes: la formation et l'encadrement des futurs entrepreneurs et le financement des micro-projets et micro-entreprises. Les bénéficiaires du programme sont souvent les diplômés de niveau technique sans emploi et quelques étudiants de l'Université nationale du Bénin. Le financement est sous forme de prix-bourse accordés aux meilleurs projets. De 1993 à 1996, le FIJ a pu financer 10 micro-projets et 26 micro-entreprises ¹⁷⁵. Ces réalisations ont pu atténuer le chômage chez les jeunes et dispenser une formation entrepreneuriale à des milliers de jeunes. Les gestionnaires du programme déplorent le manque de financement car d'après eux, la sélection est trop rigoureuse et met de côté de très bons projets bancables.

6.16 L'Agence de promotion des initiatives de base (AGEPIB)

Il s'agit d'un programme géré d'une façon autonome et financé par la Banque Mondiale, le Japon et l'Allemagne. L'AGEPIB a été créé en 1996 dans le cadre du troisième programme d'ajustement structurel dans son volet dit social. L'idée qui a présidé à la création de l'AGEPIB vient de la nécessité de prendre en compte les besoins exprimés par les populations sur le plan local. Plus concrètement, ce programme d'aide vise à renforcer les capacités des communautés rurales et

¹⁷⁵République du Bénin, Ministère de la jeunesse, *Projet*

périurbaines à formuler, exécuter et pérenniser en tant que promoteurs, leurs projets d'entreprises. Le but ultime est de générer chez ces communautés des richesses et de susciter une participation aux décisions locales, régionales et nationales concernant le développement. Un autre volet de l'aide est le renforcement des capacités des organismes nationaux (ONGs ou bureaux privés) en collaboration avec des organismes internationaux ou des bureaux privés implantés au Bénin; à fournir aux promoteurs les appuis techniques, la formation et les ressources économiques et à faciliter leur accès aux ressources financières nécessaires à l'exécution de leurs projets d'entreprises¹⁷⁶. Les projets à financer émanent généralement des groupes sociaux identifiés comme étant pauvres ou exposés à la pauvreté et qui ne sont pas pris en charge par d'autres programmes spécifiques. Les groupes-cibles identifiés sont les femmes appartenant à des ménages à faibles revenus ou chefs de famille, les jeunes filles démunies sans métiers, les personnes handicapées, les paysans exploitant de faibles superficies, les pêcheurs et artisans ayant de faibles moyens de production et les personnes sans ressources de zones rurales. La méthode d'intervention de l'AGEPIB est assez originale. Afin de réussir sa mission de sensibilisation, d'animation et d'assistance-conseil pour la conception et la mise en œuvre des micro-entreprises, elle

Fonds d'insertion des jeunes, Cotonou, 1997

¹⁷⁶ République du Bénin, *Rapport social*, 1996, op. cit, p.232

choisit des intermédiaires qui répondent aux critères de compétence reconnus au plan technique et de rigueur en matière de gestion. Les personnes désireuses de présenter un projet d'entreprise doivent d'abord identifier elles-mêmes le bénéfice potentiel du projet et participer activement à sa mise en œuvre. Les promoteurs s'adressent aux intermédiaires agréés de l'agence qui transmettent le dossier pour étude aux gestionnaires du programme d'aide. Une priorité est accordée aux projets coopératifs intégrant les femmes. De 1996 à 1998, 386 demandes de crédits soutenus par l'agence ont été accordés¹⁷⁷.

6.2 Les programmes d'aide exclusivement financiers

6.21 Le Programme d'aide aux initiatives de base (AIPB).

Ce programme relève de la Caisse française de développement (CFD). Le CFD intervient au niveau du secteur privé à la fois par ses concours propres et par ceux de ses filiales, regroupées dans les Fonds d'appui direct aux entreprises (FADE). La vocation de l'AIPB est de faciliter le financement d'initiatives productives individuelles ou collectives rentables, de taille modeste (petites entreprises) issues des milieux urbains et ruraux. Les prêts sont libérés

¹⁷⁷ Bureau de la coopération canadienne-Bénin, *Programme béninois de relèvement du secteur privé*, 1998, p.6

en francs français au taux d'intérêt de 8 % auquel il faut ajouter 2 à 3 % de caution bancaire. La seule condition d'accessibilité aux prêts se résume à une existence légale de l'entreprise.

Le bilan des activités du programme est satisfaisant: une vingtaine d'entrepreneurs ont pu bénéficier d'un crédit depuis 1993, mais la sélection des projets, aux dires des bénéficiaires, est très rigoureuse quant aux technicalités de mise en œuvre.

6.22 Société financière *PROPARCO*

Cet outil financier relève également de la Caisse française de développement. Son rôle est de promouvoir la création et le développement d'entreprises par le biais de prêts à moyen et long terme en francs français. Les prêts bénéficient aux grandes entreprises. Les interventions du *PROPARCO* se font en fonds propres et peuvent prendre la forme de prises de participation, d'obligations convertibles ou de compte courant d'actionnaires. Les prêts totaux sont limités à un montant de 65 millions de francs français par entreprise. Les taux d'intérêt pratiqués varient en fonction du terme du prêt (actuellement autour de 9%). Les entreprises éligibles doivent répondre aux conditions d'existence d'une participation privée active dans le capital; de gestion

correspondant aux règles de l'entreprise privée et d'une autonomie suffisante par rapport à la puissance publique¹⁷⁸.

6.23 Les fonds d'appui directs aux entreprises

Ces fonds, au nombre de cinq (Fonds de partenariat technique, Fonds d'appui aux PME, Fonds d'étude remboursable, Procédure Afrique Audit Assistance, Procédure d'appui cofinancé avec le centre de développement industriel) concernent toutes les entreprises privées ou privatisables, en création, redémarrage, restructuration ou en réorientation. Les financements accordés sont des subventions ou des avances remboursables sans intérêts qui ne peuvent dépasser 80% du coût global de l'intervention, les 20% restant sont à la charge du bénéficiaire.

6.24 Les Caisses régionales et locales de crédit agricole mutuel: CRCAM/CLCAM

Il s'agit des Sociétés d'épargne et de crédit, s'adressant aux agriculteurs, pêcheurs, artisans et commerçants. Soutenues et restructurées grâce à une aide du PNUD et de la Caisse française de développement en 1992, elles sont

¹⁷⁸ Bureau de la coopération canadienne-Bénin op. cit., p.6

aujourd'hui autonomes. Elles octroient des crédits au taux quelque peu élevé de 24% (2 % par mois) sous des conditions d'être sociétaire, c'est à dire avoir un compte de dépôt depuis 6 mois au moins et disposer d'un crédit de 5000 francs CFA au moins. Il faut avoir en plus 20% du montant sur le compte et des garanties d'une valeur équivalent au crédit demandé. Même si l'accès au crédit des CRCAM/CLCAM est difficile, le concept de coopératives de crédit mutuel est bénéfique en tant que service de conseil et de soutien.

6.25 Mission française de coopération et d'action culturelle (MICAC)

La Mission française de coopération et d'action culturelle finance sur crédits déconcentrés d'intervention (CDI) des microprojets concernant pour l'essentiel les infrastructures sociales (écoles, puits, dispensaires.)¹⁷⁹. En même temps, ce programme octroie des crédits à des particuliers ou à des groupements de petites entreprises dans les domaines de l'agriculture, de l'artisanat et des services.

6.26 Le Fonds d'aide aux initiatives de base (FAIB)

Le FAIB est un programme cofinancé par le PNUD et la GTZD (Allemagne) depuis 1992. Il se consacre au financement de projets émanant de groupements villageois, et d'une manière plus générale, à la promotion et au soutien des initiatives

du monde rural. Il favorise la mise en œuvre de projets générateurs de revenus et d'emplois visant à l'amélioration des techniques de culture et de transformation des produits agricoles dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage. Le financement est libéré après acceptation du dossier de demande de prêt par un comité chargé de l'étudier.

6.27 Centre d'information, de recherche et d'action pour la promotion des initiatives paysannes (CIRAPIP)

Ce centre est en fait une association bénéficiant du soutien financier de divers organismes, en particulier l'African Development Foundation (Washington), le PNUD et le Secours populaire français. Il octroie des crédits à des groupements ou des particuliers du monde rural sur présentation d'un dossier de demande de prêts. Le taux et le montant sont négociés entre le promoteur et l'association mais sont relativement peu élevés¹⁸⁰.

6.3 Les structures d'encadrement

6.31 La Chambre de commerce et d'industrie du Bénin (CCIB)

La CCIB, comme structure d'encadrement bénéficie d'une aide du PNUD depuis 1991. Elle a comme première mission, la

¹⁷⁹ Bury Sandrine, *Entreprendre au Bénin*, les éditions Labchrome Publicité, Cotonou, 1995, p.49

¹⁸⁰ Bury, op, cit., p.54

représentation, la protection et la promotion des intérêts communs des agents économiques dans les domaines du commerce, de l'industrie et des prestations de services. Le PNUD appuie quatre départements de la CCIB. Le premier est le centre de formalités des entreprises, inauguré en août 1997. Le deuxième est le service "accueil et incitation aux créateurs d'entreprises et aux investisseurs". Ce service a deux fonctions distinctes et complémentaires : en premier lieu, il vise l'accueil des missions d'investisseurs étrangers afin de les mettre en contact avec des agents économiques béninois. À ce titre, il a déjà installé un site Internet traitant des informations que tout investisseur devrait connaître sur le Bénin. En deuxième lieu, ce service conseille les investisseurs sur la méthodologie à suivre pour créer leur entreprise.

Le troisième département de la CCIB appuyé par le PNUD est le service « information et documentation ». Ce dernier a comme clientèle, tous les gens d'affaire béninois ou étrangers qui cherchent de l'information touchant leurs domaines d'activité au Bénin ou à l'étranger. Il peut fournir sur demande tous les renseignements sur les règlements, les droits et obligations des investisseurs, les sources d'approvisionnement et les marchés. Le centre de documentation de ce département contient différentes études qui ont été faites sur divers secteurs économiques au Bénin. Selon le rapport du PNUD, le

service information et documentation connaît beaucoup de succès auprès des agents économiques béninois et étrangers¹⁸¹.

Le quatrième département de la CCIB qui bénéficie d'une aide du PNUD est le service « animation sectorielle et économique ». Il s'occupe de filières bien définies qui s'avèrent potentiellement compétitives dans le secteur d'exportations. C'est le cas du beurre de Karité (huile végétale), du manioc et du maïs. Ce département a comme autres rôles la diversification des exportations, le développement du tourisme et la formation professionnelle des cadres des entreprises privées.

6.32 La Chambre d'agriculture et la Chambre des métiers du Bénin

Ces deux chambres ont été créées en 1997 à l'initiative du PNUD et de la Fédération nationale des artisans du Bénin (FENAB). Elles ont comme vocation la représentation et la protection des intérêts des agents économiques relevant des secteurs de l'agriculture et des métiers, principalement l'artisanat. La Chambre d'agriculture conseille le gouvernement dans les domaines de l'élevage, de l'agro-industrie et de la foresterie. Elle authentifie et fournit les documents ou certificats d'origine et atteste les

181 PNUD, Mission d'évaluation 1997, *Programme d'appui du PNUD à la relance du secteur privé/BEN/94/003/A/01/99*, Cotonou

factures qui accompagnent les produits à l'exportation lorsque le pays importateur l'exige. Elle apporte également son concours aux actions de formation et de perfectionnement des structures d'encadrement en milieu rural par l'organisation de conférences, stages, séminaires, voyages d'étude. La Chambre des métiers est encore au stade des projet pilotes et se donne comme mission de faire naître chez les artisans une conscience professionnelle qui leur permettra de devenir de véritables agents de développement. Les deux chambres sont présidées par des commissions autonomes avec à leur tête deux équipes de haut niveau.

6.33 Le Conseil national pour l'exportation et le Centre béninois du commerce extérieur

Intimement liées au secteur privé, ces deux institutions qui bénéficient de l'aide du PNUD depuis 1991, visent la promotion des exportations¹⁸². Le Conseil a pour mission, le développement des exportations des produits agricoles, industriels, artisanaux, culturels à partir d'actions telles la constitution de banques de données, l'organisation de la collecte des produits d'exportation et la transformation des produits locaux; les conseils techniques pour la collecte des produits, l'appui aux organismes chargés d'organiser des foires et autres campagnes de promotion des produits à l'exportation.

¹⁸² Bury, op, cit., p.42

La mission du Centre du commerce extérieur consiste à servir de liaison entre les opérateurs économiques béninois et leurs partenaires étrangers; assurer l'information commerciale et économique au profit des opérateurs économiques; coordonner et organiser la participation du Bénin aux manifestations commerciales et internationales; étudier les produits et les marchés potentiels pour l'exportation et l'importation; suivre pour le compte des opérateurs économiques toute négociation d'arrangements commerciaux et financiers entre le Bénin et l'étranger.

6.34 Le Programme entrepreneuriat Bénin (PEB)

Ce programme d'aide de 11 millions de dollars réparti sur 5 ans (1995-2000) est financé par l'ACDI (l'agence canadienne de coopération et de développement international). Il a comme finalité de stimuler l'émergence et l'évolution des entrepreneurs par la création d'un environnement incitatif dans le secteur agro-industriel. Il s'adresse tout particulièrement aux femmes et aux jeunes. La stratégie du programme qui a été articulée en partenariat avec le milieu des affaires béninois, consiste à renforcer et consolider les potentialités et capacités locales d'expertise en gestion-conseil auprès des créateurs et entrepreneurs de PME agro-industrielles et agro-artisanales par l'accès à des moyens financiers adaptés ainsi que par la disponibilité des

services de cabinets-conseils et d'organismes d'appui professionnels¹⁸³.

6.35 Le Projet danois de formation pour les entreprises

Il s'agit d'un projet financé par le Danemark en collaboration avec le *Copenhagen Business college and polytechnic*¹⁸⁴. Son rôle est d'assister les entreprises béninoises afin de les rendre compétitives et rentables. Le programme offre des services de formation dans les secteurs de l'organisation, la gestion économique, le marketing et l'efficacité de la production.

6.4 Évaluation des programmes d'aide au secteur privé.

Comme on le constate, il existe une multitude de programmes d'aide dans des domaines variés en faveur du secteur privé béninois. Afin d'évaluer l'effet de ces programmes sur l'autonomisation de la sphère économique, nous avons tenu compte de quatre éléments qui, à notre avis, sont déterminants : l'importance du financement, le volet « formation des entrepreneurs », les secteurs couverts, et l'appui à la création de réseaux des entreprises.

¹⁸³ Bureau de la coopération canadienne - Bénin, *Programme de relève du secteur privé*, op. cit. p.7

¹⁸⁴ Bury, op, cit., p.

6.41 Le volet financier: le volume de l'aide

L'indicateur financier vérifie si les entrepreneurs bénéficient de sources financières diversifiées et qu'elles sont en mesure de créer ou d'agrandir leurs entreprises sans recourir nécessairement aux fonds publics. Le premier constat est qu'il y a un bon nombre de programmes d'aide extérieure au service des entrepreneurs qui s'occupent d'une clientèle en expansion. Les données recueillies auprès des différentes structures des projets, auprès des bailleurs de fonds et d'un bon nombre d'entrepreneurs, confirment que le nombre d'organismes d'aide au secteur privé ainsi que le volume total de l'aide sont suffisants pour soutenir durablement ce secteur. Mais le secteur privé se porte-t-il mieux depuis que tous ces projets ont été mis en opération ? Dans notre hypothèse, nous avançons que le volet financier de l'aide pouvait assurer une autonomie financière des opérateurs économiques grâce au volume des fonds, à l'assistance administrative aux entreprises et aux conditions souples de crédit liées à l'aide. Si on regarde, en guise d'exemple, l'inventaire des projets d'aide extérieure en faveur du secteur privé dans l'année 1996 sous l'angle de la durée et du montant des engagements, on remarque qu'il y a une conscience de plus en plus claire au sein des agences d'aide extérieure de l'importance du secteur privé dans la vie économique nationale.

Tableau X: Inventaire de projets d'aide extérieure au secteur privé pour le Bénin(PNUD 1998)

Titre du projet d'aide au secteur Privé	Durée	Donateurs:pays/ Organismes	Millions de dollars
Formation et encadrement des jeunes Agriculteurs	1991-99	Allemagne/ FSH- Canada/EUMC	3.453
Appui aux micro-entreprises rurales	1996-97	FED	8.469
Microprojets régionaux	1994-97	USA/CRS	1.300
Femmes et activités économiques	1993-99	Canada	1.637
Promotion de l'artisanat	1994-97	Suisse	2.091
Appui aux collectivités locales	1990-96	France/FAC	3.700
Appui à la relance du secteur privé	1995-98	PNUD	3.243
Réhabilitation des centres de crédit mutuel	1988-96	France/FAC Suisse - Canada/ EUMC	5,200
Promotion des entreprises féminines	1995-97	Allemagne	1.200
Femmes et développement	1995-99	Canada/Oxfam	1.700
Promotion de l'artisanat	1996-96	PNUD	0.870
Financement des caisses locales de crédit	1993-97	France/CFD	2.846

Source: PNUD - Bénin, 1998

FSH: Fondation Hanns Seidel (Allemagne) ; EUMC: Entraide universitaire mondiale du Canada ; FED: Fonds européen de développement ; CRS: Catholic relief services (États-Unis) ; FAC: Fonds d'aide et de coopération ; CFD: Caisse française de développement.

Si nous nous limitons aux programmes analysés dans notre enquête, nous constatons qu'à une ou deux exceptions près, ils n'ont pas pu combler les attentes. Le tableau IX fait la synthèse des réalisations des différents programmes en mettant en évidence le décalage entre les projets soumis par les demandeurs et ceux qui ont été réalisés. Malgré le nombre relativement élevé de projets et les engagements financiers

en jeu, les différents programmes ont eu peu d'impact sur le nombre d'entreprises créées et sur l'intensification des investissements. Si l'on se réfère aux rapports d'activité des différents projets, les demandes de financement agréées représentent en moyenne 5% de toutes les propositions étudiées. On remarque également que les programmes qui financent des micro-projets dont les montants varient entre 500,000 et 800,000 FCFA(1500-2000\$ can.) enregistrent les meilleurs résultats en termes de financements accordés. C'est le cas de l'Agence de promotion des initiatives de base, le Fonds d'aide aux initiatives de base ou les Caisses régionales de crédit mutuel. Par contre, les programmes qui soutiennent les grandes ou moyennes entreprises figurent parmi ceux qui présentent les moins bons résultats sur le plan des demandes agréées. C'est le cas de la société de financement PROPARCO qui accorde des financements pouvant atteindre 400 millions FCA(1 million de \$ can). La raison principale de ce faible taux d'acceptation des demandes est liée aux conditions trop rigoureuses d'accessibilité à l'aide. Comme on l'a souligné plus haut, la quasi-totalité des projets d'aide demandent une participation personnelle du bénéficiaire de 20% (en moyenne) de l'aide ou du prêt. Cette exigence n'est pas à la portée de tous les promoteurs qui, pour la plupart, sont de nouveaux diplômés ou de personnes disposant de peu de ressources. Nous sommes d'accord avec le Président du Conseil national du patronat quand il admet que

les nouvelles structures de l'aide étrangère au secteur privé n'ont pas du tout résolu les problèmes de financement auxquels se heurtent les promoteurs d'entreprises. Le crédit est aussi cher qu'avant l'avènement de ces programmes d'aide. Les garanties exigées équivalent dans l'ensemble à celles prévalant dans les banques ¹⁸⁵. Une autre lacune concerne la non-coordination des projets. Il y a en effet un manque de concertation et de coordination entre les structures d'appui, ce qui fait que souvent, les projets se chevauchent, adoptent une allure plus compétitive que coopérative. On remarque par exemple, qu'il y a au moins dix projets qui s'occupent de la promotion des entreprises féminines et cinq structures d'appui au développement de l'artisanat sur le sol béninois qui ne collaborent pratiquement pas. Il n'y a ni échanges de données, ni harmonisation de politiques de financement. Par ailleurs, les frais de fonctionnement en termes de salaires, espaces de bureau, équipements, grugent une large part des fonds au détriment de la mise en œuvre et du suivi des projets.

¹⁸⁵Même si elles souffrent de surliquidité, les banques hésitent encore à financer les PME (ou le font à des conditions dissuasives et à des taux exorbitants) à cause en partie des

Tableau XI: synthèse des réalisations des programmes
d'appui au secteur privé béninois (1990-1997)

Non du programme et volume du financement (budget annual)	Projets Soumis	Projets Réalisés (%)	Secteurs Couverts	Appui à la Création de Réseaux	Volet «formation»	
Centre de promotion et d'encadrement de Petites et Moyennes entreprises (CEPEPE) 600 millions FCEFA (1.5 millions \$ can.)	816	62	7	Tous	Oui	Oui
Projet d'assistance aux PME (PAEME) 850 millions FCEFA (2.1 millions \$ can.)	464	55	11	Tous	Non	Oui
Projet d'appui au Développement des Micro-entreprises (PADME) 1 milliard FCEFA (2.5 millions \$ can.)	-	1524	-	Tous	Oui	Oui
Programme Campus Bénin 400 millions FCEFA (1 million \$ can.)	300	7	2	Agro- pastoral Services	Non	Non
Fonds d'insertion des jeunes (FLJ)	-	23		Tous	Non	Oui
Agence de promotion des initiatives de base (AGEPIB) 900 millions FCEFA (2.2 millions \$ can.)	2988	386	12	Agro- pastoral Pêche	Oui	Oui
Programme d'aide aux Initiatives de base 300 millions FCEFA 0.7 millions \$ can	675	340	50	Micro- projets de nature socio- économique	Oui	Oui
Société financière PROPARCO 3 milliards FCEFA (7.5 millions \$ can.)	-	4	-	Tous (exigence d'être autonome par rapport à la puissance publique)	Non	Oui
Caisses régionales de crédit mutuel 1 milliard FCEFA (2.5 millions \$ can.)	-	1346	17	Agri- culture -élevage	Oui	Oui

souvenirs douloureux de faillites bancaires à la fin des
années 1980.

Fonds d'aide aux Initiatives de base 900 millions FCFA (2.2 millions \$ can.)	-	1265	-	Agri-culture -Élevage	Oui	Oui
-Chambre d'agriculture et -Chambre des métiers 600 millions FCFA 1.5 millions \$ can.)	Sessions régulières de formation et d'encadrement		Agriculture Artisanat		Oui	Oui
Projet d'aide de Formation pour les Entreprises 200 millions FCFA (0.5 millions \$ can)	Sessions régulières de formation et d'encadrement		Petites industries		Oui	Oui

Source: République du Bénin, *Rapport social, édition 1996*, Cotonou, 1997; Bureau de la Coopération canadienne-Cotonou, *Programme béninois de relèvement du secteur privé*, Cotonou, 1996

6.42 L'impact de l'aide sur la formation des entrepreneurs.

La formation est le volet privilégié par les bailleurs de fonds. Elle cible les entrepreneurs peu scolarisés et porte principalement sur le processus de création des entreprises. Les bénéficiaires de la formation que relèvent les programmes d'aide, concernent l'acquisition d'informations et des connaissances permettant l'autodéveloppement. Dans plusieurs cas, les petits entrepreneurs manquent des sources d'informations sur les opportunités du marché national et international. Aujourd'hui, grâce à une panoplie de structures d'assistance administrative et technique, tel le CEPEPE, la Chambre du commerce, Campus Bénin, les entrepreneurs peuvent disposer d'informations importantes sur les opportunités d'affaires régionales et internationales. C'est ainsi par exemple, que la Chambre du commerce, appuyée

par le PNUD, publie régulièrement le répertoire des entreprises, le secteur qu'elles exploitent ainsi que les adresses des opérateurs étrangers qui veulent établir des liens d'affaires avec des entrepreneurs béninois. Les liens avec les organismes étrangers qui sont maintenant permis et non contrôlés, les rencontres internationales libres interpatronales ou intersyndicales sous formes de foires, ou de colloques, ont permis, selon le président du conseil du patronat, une ouverture, un gain d'expériences et de nouvelles idées qui aident à mieux définir l'espace qui revient au secteur privé et celui que doit occuper l'État. Le PNUD a appuyé dans ce sens, des rencontres entre hommes d'affaires français, chinois, américains ou belges avec des agents économiques béninois et ouest-africains qui ont facilité les échanges sur les opportunités d'affaire. Du côté des syndicats, l'ouverture aux expériences étrangères est également encouragée. Non seulement, le droit de nouer des relations avec des organismes étrangers est-il reconnu dans les statuts des syndicats, mais ils peuvent également bénéficier de jumelages *ad hoc* qui partagent les mêmes philosophies de lutte syndicale. C'est ainsi qu'une mission de la AALC (African American Labor Center) des États-Unis, appuyé par l'USAID est venu au Bénin pour diriger conjointement, avec les cinq centrales syndicales, un séminaire atelier sur les stratégies à adopter en vue du renforcement de l'influence des organisations syndicales au

niveau de l'Assemblée nationale¹⁸⁶. Comme il en sera question dans le chapitre 7, cette ouverture à l'idéologie libérale sur les liens État-société civile, parrainée par une nouvelle élite, est au cœur du processus de prise de conscience de la nécessité de rentabiliser l'espace qui revient au secteur privé. L'intensification des liens économiques et commerciaux avec les pays étrangers est réelle au selon le président du Conseil national du patronat. La libéralisation du commerce, la disponibilité de l'information sur les opportunités d'affaires et la position stratégique qu'occupe le Bénin sont les facteurs qui expliquent ce changement.

6.43 Incitation à la création de réseaux d'agents économiques.

Les programmes d'aide au secteur privé insistent, dans leur majorité, sur la nécessité de créer des réseaux ou des associations d'agents économiques. L'importance des réseaux, surtout ceux de petits producteurs, a été démontrée en ce qui a trait au partage d'informations, à la recherche de marchés et à l'acquisition de forces de marchandage et de pression face aux pouvoirs publics.

Les petites entreprises qui œuvrent dans un milieu hautement concurrentiel sont vulnérables. Les réseaux peuvent remédier

¹⁸⁶ CSA-Bénin: Séminaire atelier sur le thème *planification stratégique en vue du renforcement de la capacité des*

à ce problème en permettant d'exploiter les avantages de la proximité ou du «regroupement» d'entreprises. Un réseau est formé d'entreprises qui collaborent entre elles, alors qu'un regroupement comprend des firmes concentrées en un endroit géographique et œuvrant dans le même secteur¹⁸⁷. Ces regroupements peuvent prendre la forme de groupes non structurés de microentreprises, de groupes structurés de transformation pour l'exportation, etc.

Au niveau du Bénin, le regroupement en réseaux ou la promotion d'associations horizontales poursuit en fin de compte deux grands objectifs complémentaires : créer une force collective pouvant mener à l'autodéveloppement et améliorer la compétitivité et les capacités techniques des entrepreneurs d'un même secteur d'activité¹⁸⁸. La force collective permet de remédier aux problèmes qui se posent aux entreprises isolées et dispersées: l'accès aux crédits, le manque d'informations adéquates sur le marché, la recherche de personnels qualifiés ou de fournisseurs, l'apprentissage de nouvelles techniques, etc. Les bénéfices d'être en réseaux incluent, en plus du partage de l'information, l'acquisition des moyens de défendre les intérêts des membres. Le statut de groupe de pression ne s'acquiert qu'à travers les réseaux ou

organisations syndicales au niveau du parlement, Cotonou, 1998.

187 Mc Cormick Dorothy., «African Enterprises, Clusters and Industrialization, Theory and Viability», *World Development*, vol.27(9), 1999 pp.1531-1552

associations. Les réseaux permettent également l'amélioration de la compétitivité dans ce sens que la diffusion de l'information et de la technologie facilite la rencontre entre fournisseurs, producteurs et consommateurs ainsi que la prise de décisions économiques optimales. L'accès à l'information concernant les opportunités d'affaires permet, en plus de mieux cibler les marchés locaux, d'explorer l'espace économique régional et international.

Au Bénin, plusieurs réseaux sont nés à l'initiative des bailleurs de fonds. C'est le cas de la Chambre des métiers et de la Chambre d'agriculture appuyées par le PNUD. Ces deux chambres participent aux travaux du Conseil économique et social. Elles ont créé un centre de formation dans chaque département dont l'objectif est de rehausser la productivité en quantité et en qualité. L'autre exemple est le réseau des Caisses de crédit mutuel qui a reçu l'appui de la Banque Mondiale. L'entité centrale du réseau joue le rôle d'appui technique tandis que les caisses locales administrent les crédits.

Au niveau régional, le réseau de l'entreprise en Afrique de l'Ouest (REAO) est un autre exemple du développement transnational des liens horizontaux interentreprises. Ce réseau, appuyé notamment par la Banque Mondiale et l'USAID, regroupe 300 chefs d'entreprises ressortissant de 12 pays

¹⁸⁸Ce sont les deux objectifs qui reviennent souvent dans les programmes d'activités des divers organismes d'aide au secteur

dont le Bénin¹⁸⁹. Créé en 1993, le réseau précise dans ses statuts qu'il a comme mission de réunir les éléments les plus dynamiques du secteur privé en Afrique de l'Ouest et au Tchad dans un cadre associatif et apolitique pour développer des liens de solidarité et établir un dialogue constructif entre le secteur privé et les États de sa zone d'intervention¹⁹⁰. Les membres du Réseau s'impliquent au niveau national dans l'amélioration des capacités de gestion et dans la promotion d'un meilleur environnement d'activités économiques. C'est à ce titre que le REAO-Bénin organise régulièrement des ateliers sur les échanges dans la région ouest-africaine et prend fermement position dans ses déclarations en faveur de l'intégration régionale.

6.44 Secteurs traditionnellement vulnérables.

Les programmes d'aide au secteur privé accordent beaucoup d'importance aux projets de développement des secteurs vulnérables comme l'agriculture, l'artisanat, la participation des femmes aux activités économiques, etc. C'est dans ce cadre qu'ils privilégient la question du développement du microfinancement¹⁹¹ et des microentreprises. L'accessibilité

privé.

¹⁸⁹Il s'agit du Bénin, Togo, Sénégal, Mali, Burkina Faso, Nigeria, Ghana, Côte d'Ivoire, Gambie, Liberia, Niger, Tchad.

¹⁹⁰La Charte du Réseau de l'Entreprise en Afrique de l'Ouest, Ghana, Accra, 1995, article 3.

¹⁹¹ On entend par «microfinancement» des dépôts et des prêts très modestes. Les services de microfinancement comprennent le

à de modestes services financiers et à d'autres formes de soutien aux microentreprises est vue comme une stratégie qui permet d'accroître l'autonomie d'agents économiques à faibles revenus au moyen de la mobilisation de l'épargne et de la promotion de capacités élémentaires de gestion. L'aide au secteur du microfinancement peut viser la formation connexe et le développement des capacités, par exemple des services visant à promouvoir l'alphabétisation et à améliorer les notions de calcul, de commercialisation, de tenue de livres, de technologie et de développement de produits. Au Bénin, plus des trois quarts des programmes d'aide au secteur privé comportent un volet d'appui aux micro-entreprises agricoles avec une attention particulière à l'intégration des femmes aux activités économiques. C'est le cas des Caisses de crédit mutuel, le projet entrepreneuriat Bénin, Fonds d'aide aux initiatives de base, l'Agence de promotion des initiatives de base, le Projet d'appui au développement de micro-entreprises (PADME).

Les petits projets exercent un attrait auprès des bailleurs de fonds pour deux raisons : ils profitent à un grand nombre de populations et le taux de recouvrement de crédits est élevé¹⁹². Si on se réfère au tableau X, on remarque que le

crédit pour les microentreprises, l'agriculture, l'artisanat ou le commerce. Les institutions de microfinancement peuvent prendre une multitude de formes, dont celles de microbanques, d'associations, de coopératives de crédit, etc..

¹⁹² Les rapports des Fédérations des caisses de crédit mutuel indiquent que 97% des "microentrepreneurs" remboursent leurs

plus grand nombre de projets réalisés (plus de 80%) appartiennent en effet aux programmes de financement de micro-entreprises.

En conclusion, on constate que le volet financier des programmes d'aide au secteur privé a eu dans l'ensemble peu d'impact sur l'autonomisation financière des entrepreneurs. Bien qu'il y ait eu une augmentation des sources de financement des entreprises, le coût du crédit n'a pas pour autant diminué. Les petits financements ont néanmoins augmenté, profitant surtout aux micro-entreprises. La formation, l'incitation à la création des réseaux ont reçu plus d'attention. Selon le président du Conseil du patronat et les représentants des divers programmes, ces volets ont eu des effets positifs en termes de renforcement des capacités de gestion des petites entreprises et de développement d'une action collective au sein des micro-entrepreneurs¹⁹³. Par ailleurs, les dirigeants patronales reconnaissent que leurs membres connaissent mieux leurs droits et devoirs et qu'ils disposent de plus d'informations sur les opportunités économiques grâce aux différents programmes d'aide. L'effet des programmes d'aide serait

crédits à temps alors que les PME accusent en général des retards de paiement de crédit de l'ordre de 75%.

¹⁹³Les micro-entrepreneurs préfèrent mener leurs activités dans le secteur informel surtout à cause des faibles moyens financiers dont ils disposent. Les représentants des différents programmes d'aide admettent qu'ils supportent d'une

également positif au sein des secteurs vulnérables. Mais comme le reconnaissent les gestionnaires des programmes, il s'agit de réalisations qui sont modestes si l'on prend en considération l'ampleur des besoins.

façon indirecte, l'amélioration des capacités de gestion dans le secteurs informel.

Chapitre 7 : Le profil actuel des responsables opérant dans la sphère économique

L'argument soutenu dans ce chapitre est que le profil actuel des entrepreneurs et des cadres du secteur privé est favorable à l'autonomisation des secteurs dont ils ont la charge. Ce profil tient compte de la formation, de l'âge, et des expériences professionnelles antérieures de ces agents de la sphère économique. Les données dont nous disposons prouvent que les membres de cette génération sont dans leur majorité, ceux qui ont assisté à la crise généralisée de l'État et qui n'ont pas pu jouir des effets de la cooptation des élites. Leur niveau d'instruction généralement élevé, et leur distance vis-à-vis de l'État, leur confèrent une attitude critique à l'endroit des pouvoirs publics et une propension à privilégier le changement démocratique. Les arguments qui justifient cette hypothèse sont nombreux. Il y a depuis la fin des années 1980, de jeunes diplômés qui optent pour le secteur privé en raison de la faible ouverture de la fonction publique et de la présence de nouvelles structures de promotion du secteur privé¹⁹⁴. Parmi les

¹⁹⁴ Le gel des recrutements dans la fonction publique depuis 1987 aurait touché dix promotions de diplômés sortis de l'université nationale du Bénin, des écoles supérieures professionnelles, des écoles techniques de l'enseignement moyen et des universités étrangères. Par ailleurs, selon les études de l'INSAE, la dynamique démographique amène chaque

nouveaux dirigeants du secteur privé, on note également plusieurs transfuges de la fonction publique qui ont quitté leurs emplois en raison des réformes structurelles et des programmes de retraite anticipée avec compensations. Il ne faut pas non plus négliger l'impact des courants sociaux nouveaux: montée d'une jeunesse ambitieuse et revendicatrice, émancipation des femmes qui connaissent un momentum dans le contexte actuel de démocratisation.

Notre propos s'articule autour des questions suivantes: cette nouvelle génération de dirigeants du secteur privé entend-elle s'affirmer et s'organiser de manière indépendante et autonome de l'État? Comment juge-t-elle la société, l'économie et l'État? Quelle est leur position sur les changements politiques en cours? Quel rôle idéal attribuent-ils à l'État?

Le terme entrepreneurs tel qu'il est utilisé dans cette thèse, désigne des hommes et des femmes qui, usant de leur liberté, décident de créer leur propre entreprise. Peu importe les moyens utilisés, l'entrepreneur a l'ambition de réussir et rentabiliser cette réussite. Ces agents économiques constituent une élite dans la mesure où l'autonomie financière et le niveau de vie élevé dont ils disposent par rapport aux autres couches de la population en font un groupe privilégié.

L'argumentation dans ce chapitre est basée sur une enquête que nous avons effectuée au Bénin de mai à août 1998. Notre intention était de vérifier si le comportement adopté par les nouveaux entrepreneurs visait, au-delà de l'accumulation des biens, l'acquisition d'un statut social indépendant et l'exercice d'un pouvoir d'influence sur les activités économiques. Notre principal outil de recherche a été des entrevues menées auprès de 42 dirigeants du milieu économique, incluant 20 entrepreneurs, 17 dirigeants d'associations patronales et les chefs des cinq centrales syndicales¹⁹⁵. Dans le questionnaire(annexe III), il était prévu un espace dans lequel le répondant pouvait argumenter librement. Nous avons préféré ainsi, quand c'était possible, livrer *in extenso*, les propos des intervenants afin d'en préserver leur authenticité. Par ailleurs notre échantillon d'entrepreneurs référait aux entrepreneurs dont le chiffre d'affaire dépassait les 4 millions de FCFA(10, 000\$ can.). Il n'incluait donc pas les dirigeants des microentreprises et ceux du secteur informel.

¹⁹⁵ L'échantillon, en ce qui concerne les entreprises, a été constituée de concert avec le Secrétaire général de la Chambre du commerce et de l'industrie du Bénin. Comme spécifié précédemment, les critères de sélection étaient la représentativité en termes de secteurs de l'économie et d'emplacement géographique. Les présidents des associations patronales ont été doublement sollicités : en tant que chefs d'entreprises et en tant que porte-paroles du secteur privé. Quant aux chefs des centrales syndicales, ils représentaient des personnes ressources détenant des informations supplémentaires sur le patronat béninois.

Dans la première partie, nous avons relevé à partir des résultats de notre questionnaire, le profil des nouveaux entrepreneurs pour chaque secteur économique. Il s'agissait de mettre en évidence, leur formation, leur âge et leurs antécédents professionnels. La catégorisation dont il est question ici ne doit être interprétée que dans son sens idéal-typique.

Nous avons essayé dans la deuxième partie, de construire le profil de l'entrepreneur béninois des années 1990 à partir des facteurs âge, formation et expérience précédente. Leurs visions, comme on le verra, traduisent un jugement intimement lié à ces facteurs. Enfin, la dernière partie met en relation le profil de l'entrepreneur béninois des années 1990 et les potentialités d'autonomisation du secteur privé.

7.1 Le profil des entrepreneurs des années 1990

Comme on l'a noté précédemment, la majorité des nouvelles entreprises créées en 1990 se situent dans les secteurs des services et du commerce. L'importance de ces nouveaux entrepreneurs ne provient pas de leur nombre, qui est néanmoins plus élevé que dans le passé, mais de leurs profils qualitatifs : leur capital intellectuel, leurs regards sur les problèmes de l'économie, de la société et de la politique.

7.11 Les nouveaux entrepreneurs du secteur industriel

Les réponses à notre questionnaire, dans le volet «identification de la raison sociale de l'entreprise», ont démontré que la nouvelle classe d'industriels est composée de gérants de moyennes entreprises évoluant essentiellement dans le secteur des produits pharmaceutiques et d'hygiène corporelle ainsi que dans ceux du bâtiment, des détergents et peinture, et de l'agro-alimentaire. Leur production est destinée au marché local et répond aux standards internationaux. Ils disposent d'équipements modernes quoique d'une productivité et d'une compétitivité relative ; ils s'efforcent de maintenir une part de marché pour leurs biens malgré la forte concurrence provenant du Nigéria. 48% jouissent d'une formation technique supérieure (ingénieur, pharmacien, architecte); 95% bénéficient d'une expérience professionnelle (60% sont des ex-employés du même secteur, 40% proviennent de l'administration publique) et ils appartiennent tous à la tranche d'âge des 30-40 ans.

7.12 Les nouveaux entrepreneurs du secteur commercial

Il s'agit d'opérateurs anciens de par leurs initiatives, mais qui se sont trouvés confrontés aux difficultés de financement de leurs entreprises qui sont restées pour la plupart à l'étape de projets ou qui avaient jugé que le contexte politique et institutionnel présentait de gros risques à

l'époque du régime dictatorial. Grâce à l'existence relative des facilités de financement et au changement politique, ils ont pu développer des opportunités commerciales et identifier les meilleures occasions d'investir. Ils sont relativement âgés, ayant entre 45 et 65 ans ; leur niveau d'instruction est moyen (niveau secondaire à 2 ans d'université), proviennent du secteur informel ou de la fonction publique à 96% (le reste sont des nouveaux investisseurs). Ils sont concentrés dans le sous-secteur de l'importation des produits de consommation et d'équipement.

7.13 Le secteur des services

Les responsables de ce secteur sont les plus nombreux. Ce sont soit des fonctionnaires qui ont été licenciés ou qui sont partis volontairement (35%), soit de jeunes diplômés universitaires (47%), soit des Béninois qui rentrent de l'extérieur (18%).

7.131 Les fonctionnaires ayant été licenciés ou ayant quitté volontairement leur emploi.

C'est en 1982 que sont intervenues les premières liquidations, privatisations et restructurations d'entreprises publiques qui se sont poursuivies jusqu'en 1997. De 1987 à 1992, plus de 12,000 emplois ont été supprimés; de 1992 à 1994, la suppression a touché 4,500 postes. La plupart de ces

entrepreneurs ont acquis une expérience de gestion au sein de la fonction publique qui leur confère de réelles capacités de production des biens et services. La majorité étaient des comptables, des agents de douane ou des administrateurs d'entreprises publiques. Ils ont tous bénéficié des indemnités de départ de la fonction publique qui ont servi pour certains d'entre eux, de fonds de garantie auprès des institutions de financement. La quasi-totalité exercent des activités de services, telles les assurances, les transports, les services d'entretien et de maintenance, les bureaux d'étude et de conseil. Parmi les cas de réussite, il y a des exemples d'associations dans lesquelles la mise en commun d'expériences, des moyens et des risques a été un atout important. L'exemple suivant est révélateur:

Ignace I. et Olivier Y. font partie de la première vague des partants volontaires. L'un est un professeur certifié de sciences physiques, l'autre est spécialiste des relations industrielles. Ils ont quitté la fonction publique en 1990 et ont décidé de se mettre ensemble. Ils ont créé *Inter-Sud Coopération*, une société spécialisée dans l'importation et la réparation de motocyclettes. Ils ont choisi de quitter la fonction publique parce que, disent-ils, ils étaient fatigués de la routine et du manque de motivation. Olivier confiait que leurs professions antérieures ne leur prédisposaient pas à gérer une entreprise commerciale, mais que leurs niveaux

intellectuels respectifs, leur goût du risque leur a permis de bien gérer leur entreprise. La société qu'ils ont fondée a connu un succès dont ils sont aujourd'hui fiers: elle a étendu ses activités et sous-traite pour le service après vente avec plusieurs ateliers mécaniques. Ils ne regrettent pas d'être parti de la fonction publique car en plus de gagner mieux leur vie, ils soulignent qu'ils jouissent d'une autonomie d'action qu'ils ne connaissaient pas avant.

Les membres de cette catégorie sont relativement âgés (tranche d'âge de 45-50 ans) et possèdent en moyenne un haut niveau d'instruction (niveau licence et maîtrise française).

7.132 Les jeunes diplômés universitaires.

Comme la fonction publique béninoise n'engage que deux diplômés pour trois départs, les observateurs de l'évolution de l'emploi estiment que depuis la fin des années 1980, il y a au moins dix promotions universitaires qui se retrouvent ailleurs que dans le secteur public¹⁹⁶. Le secteur privé occupe environ 80% de ces diplômés dont environ 10% se lancent dans la création des entreprises¹⁹⁷. Cette catégorie privilégie les secteurs des bâtiments et travaux publics (pour

¹⁹⁶ République du Bénin, Rapport social 1996, op, cit. p.127

¹⁹⁷ Estimations du Centre de promotion et d'encadrement des petites et moyennes entreprises (CEPEPE). Le Centre note également que la majorité des nouveaux diplômés occupent le réseau des microentreprises, ce qui leur procure une expérience et des garanties pour bénéficier d'un crédit bancaire.

les jeunes ingénieurs), maintenance en informatique, bureaux de conseils et d'étude. Ils sont jeunes (20-35 ans) et jouissent d'un niveau d'instruction élevée (diplôme technique supérieure-licence).

7.133 Les entrepreneurs qui rentrent de l'extérieur

Même si les statistiques concernant le retour des béninois de l'extérieur ne sont pas disponibles, les autorités du service extérieur estiment qu'il y a un nombre croissant de citoyens béninois qui rentrent au pays depuis les années 1990 et qui se lancent dans des activités économiques. Lors de notre enquête, sept entrepreneurs spécifiaient qu'ils avaient exercé des activités économiques à l'extérieur du Bénin¹⁹⁸. Le secteur privilégié est le secteur de l'immobilier, des assurances et l'actionnariat dans des banques. Cette catégorie est dans la tranche d'âge élevée par rapport à la moyenne (40-65 ans), et bénéficie d'un niveau d'instruction élevé (ingénieur, licence, doctorat).

7.2 Les chefs syndicaux

Les dirigeants des cinq centrales syndicales font partie de la catégorie de l'élite dont le niveau d'instruction est élevé (licence-maîtrise). Ils sont relativement jeunes (tranche

d'âge de 30-45 ans) et proviennent principalement de l'administration publique(86%). Comme on l'a déjà noté plus haut, ils sont les plus critiques à l'endroit de l'État. Ils jugent l'État trop centralisateur et peu enclin à accorder aux syndicats la place qu'ils méritent. À l'instar des dirigeants des associations patronales, ils estiment que l'État béninois les considère davantage comme un pouvoir rival et non comme des partenaires. C'est pour ça que les relations qu'ils entretiennent avec les appareils de l'État n'ont jamais été cordiales, concluent-ils. Il faut noter que les points de vue des chefs syndicaux épousent parfaitement les positions des jeunes entrepreneurs instruits.

Tableau XII : Profil de l'entrepreneur béninois de notre Échantillon(47 effectifs)

Âge	%	Profil Professionnel	%	Niveau Scolaire	%
20-35 ans	37	Expérience dans le secteur privé	56	Universitaire:3 ans et plus	24
		Nouveaux diplômés	44		
36-50 ans	42	Expérience dans la fonction publique	37	Technique Supérieure	64
51 et plus	21	Expérience à l'étranger et dans la fonction publique	42	universitaire	40

*Les nouveaux diplômés se concentrent dans les microentreprises à cause du manque de financements.

Source: Données de l'enquête

198 Deux l'avaient fait en Côte d'Ivoire, un en France, un au Cameroun et trois au Nigeria.

7.3 Le regard de la nouvelle génération sur la société

Le regard de la nouvelle génération sur la société nous a servi d'indicateur des perceptions qu'ont les élites économiques sur l'importance des relations sociales, familiales, intra-ethniques ou régionales dans l'ensemble de leurs activités. Tout en se gardant des typologies arrêtées, les résultats de notre enquête indiquent que l'âge et le niveau d'instruction, plus que l'expérience professionnelle antérieure, influencent les perceptions des élites économiques sur la société.

L'élite jeune et instruite se démarque des autres catégories. Elle récuse le modèle de société dont les fondements sont constitués par la parenté, le clientélisme et le régionalisme. Elle insiste sur la nécessité de moderniser la société, l'économie et le pouvoir. Elle fait remarquer que les anciennes normes sociales cèdent quotidiennement du terrain sous l'effet du relâchement des formes traditionnelles de solidarité et du développement d'un nouvel état d'esprit individualiste. Aux dires de plusieurs jeunes entrepreneurs, ils préfèrent travailler avec des gens qui ne leur sont pas proches, car jugent-ils, les liens familiaux ou les relations personnelles tout en étant importantes, peuvent nuire au bon fonctionnement des activités économiques. Aussi, la nouvelle génération évite certains comportements qu'elles jugent rétrogrades ne serait-ce qu'en

raison des grands risques qu'ils comportent : associations obligées avec les membres de la famille; associations contractées verbalement entre agents économiques, transactions financières et commerciales en dehors de toute procédure légale où il est question de garanties et de possibilités de recours en cas de différends. Cette méfiance à l'égard des comportements jugés « à risque » va de pair avec l'adoption de la transparence dans la gestion: élaboration de statuts juridiques leur permettant de faire appel à des capitaux extérieurs et de mesurer la place de chaque associé - en cas de conflit de pouvoir ou de distribution de dividendes - en fonction de son apport financier à l'entreprise et de moins en moins en fonction de sa position familiale ou de son appartenance à un réseau de contacts. Les acteurs dont il est question ici, reconnaissent néanmoins l'importance des relations familiales et l'influence qu'elles exercent sur les rapports sociaux. Par expérience, les nouveaux entrepreneurs savent qu'il est risqué de ne pas prendre en compte l'importance de la famille, des relations et des contacts dans la vie publique; d'un autre côté, cela ne les conduit pas pour autant à ignorer les exigences que pose un environnement économique moderne. Les jeunes entrepreneurs semblent prendre une distance intellectuelle et pragmatique par rapport aux mécanismes sociaux traditionnels. En d'autres termes, s'ils admettent que l'on puisse faire appel à la parenté et aux relations pour régler un problème en dernier

recours, il semblerait que le cœur n'y est pas. Tel est le premier enseignement qui transparait du discours des jeunes entrepreneurs disposant d'un niveau élevé d'instruction. Le second réside dans la remise en cause des constantes traditionnelles. Ce qui est important pour eux, c'est utiliser les connaissances scientifiques de gestion, mettre en œuvre de nouvelles idées tout en étant maître à bord, refuser de vivre toujours la même chose, sortir des sentiers battus. Leurs visions montrent en fait que l'on a affaire ici à une attitude de distanciation à l'égard des structures traditionnelles, et non à une rupture.

Le discours de ces jeunes entrepreneurs à l'égard de la société se différencie de celui des agents économiques plus âgés et peu scolarisés qui se concentrent en majorité dans les secteurs du commerce. Pour ces derniers, les liens sociaux et familiaux en particulier, font partie intégrante des activités économiques. Ils sont importants et doivent être entretenus. Les solidarités devraient se perpétuer de génération en génération et représentent une richesse pour le Bénin. La vie moderne peut bien s'accommoder avec les spécificités traditionnelles, ajoutent-ils. On note également que la religion prend une place importante dans leur discours: Dieu contrôle toutes les activités y compris les activités économiques. Le statut social dont ils jouissent est une faveur de Dieu et pour lui rendre hommage, ils privilégient le partage et l'entraide.

7.4 Regard des nouvelles élites sur l'État

Les perceptions à l'égard de l'État varient peu en fonction des caractéristiques de l'âge, de l'expérience professionnelle ou du niveau d'instruction. La nouvelle génération, toutes catégories confondues, est critique à l'égard de l'État béninois. Les entrepreneurs établissent un lien entre la modernisation de l'économie et la modernisation du système politique. À leurs yeux, la première ne peut être que compromise si elle ne va pas de pair avec un changement institutionnel qui reflète les attentes et les préoccupations des membres du secteur privé. La légitimité du pouvoir politique se définit d'abord, d'après eux, par sa capacité à moderniser les structures économiques et politiques et les rapports qui les sous-tendent. Ils ne sont pas en faveur d'un laisser faire économique absolu. L'État a un rôle à jouer dans l'établissement et la préservation d'un environnement économique et politique stable qui soit favorable au développement du secteur privé. En plus d'assurer les grandes missions d'équilibrage macro-économique, l'État doit créer des infrastructures nécessaires à l'activité économique, telles les routes, les télécommunications, l'énergie, etc..... Ce dernier rôle selon eux, n'est pas assumé adéquatement par l'État actuel. Ils jugent que ce n'est pas tellement le manque de moyens qui est en cause. Souvent, il y a une

absence de volonté politique et une mauvaise gestion de moyens disponibles, précisent-ils.

Sur la question de savoir comment l'avenir est appréhendé, il y a néanmoins une divergence entre les élites les plus âgées et les jeunes générations. Ceux qui sont dans la tranche d'âge entre 40-50 ans et qui sont moins instruits, semblent être plus optimistes pour l'avenir que la jeune génération instruite:

« Avant c'était très difficile de se lancer dans les affaires. Aujourd'hui, il y a des opportunités. Ce n'est pas parfait, mais on remarque un changement positif. L'État essaie de favoriser l'éclosion d'un secteur privé. Les bureaucrates, même s'ils sont encore corrompus, appuient ceux qui se lancent dans les affaires, car ils voient que l'État ne peut être appuyé que par le secteur privé et qu'ils ont tout à gagner pour que le secteur privé se développe. »¹⁹⁹

Par contre, les membres de la jeune génération sont plus sévères quand ils évaluent les réalisations de l'État. Selon eux, la remise en cause actuelle du rôle de « l'État-patron » à laquelle souscrivent les bureaucrates s'explique, moins par une adhésion à une philosophie politique nouvelle, que par le problème de manque de ressources auquel l'État est confronté. Ce qui est dit et ce qui se fait en pratique sont deux choses différentes, font-ils remarquer. L'État est jaloux de son pouvoir; il a toujours vu le secteur privé comme un pouvoir concurrent et non comme un partenaire. Cette

¹⁹⁹ Réponse donnée par un importateur de Cotonou à la question de savoir comment il juge les réformes entreprises par l'État. Cette réponse résume les arguments fréquemment cités.

mentalité risque de durer longtemps soulignent-ils. La bureaucratie, d'après ces derniers, représenterait la principale barrière au développement du secteur privé:

«Une fois, que l'on se présente dans les bureaux des ministères pour un papier quelconque, c'est là que l'on voit qu'il y a peu de choses qui ont changé. Les anciens comportements tiennent toujours. Soit, la personne n'est jamais là quand tu as besoin d'elle, soit qu'elle te fait comprendre que tu dois «jeter la pierre»²⁰⁰ ou soit que tu te retrouves comme une balle de ping pong entre plusieurs centres de pouvoir»²⁰¹

La fonction publique est jugée inefficace et irresponsable.

« Les bureaucrates sont de mauvais gestionnaires et leurs buts ne visent que leurs intérêts étroits. Il y a des dirigeants qui n'ont pas le sens des responsabilités. Ils étaient les derniers à comprendre la gravité de la crise des années 1980. J'ai déjà travaillé pour l'État, je sais ce que c'est. Pour moi, il était exclu que je travaille pendant longtemps dans une administration qui n'a jamais eu aucun sens de l'intérêt national. C'est un milieu malsain. »²⁰²

Au niveau des relations avec les partis politiques, la nouvelle génération, toutes catégories confondues, reconnaît qu'elle est courtisée par les chefs de partis politiques. Les plus âgés des entrepreneurs qu'ils aient ou non un niveau de formation élevé reconnaissent qu'ils ont des affinités avec

200 « Jeter la pierre » dans le jargon des hommes d'affaire de Cotonou, signifie donner un pot de vin.

201 Point de vue d'un dirigeant d'une imprimerie de Cotonou.

202 L'intervenant est un dirigeant d'une entreprise de fabrication de peinture

certaines partis politiques surtout en raison des programmes qu'ils défendent. Ils reconnaissent contribuer au financement des partis politiques, mais affirment en même temps que jusqu'à maintenant, ils n'ont eu aucun avantage. Le président du Conseil national du patronat, une organisation qui se définit comme apolitique, estime que les entrepreneurs béninois ne s'engagent pas massivement dans les partis politiques. Cette attitude traduit la prudence vis-à-vis d'un système partisan qu'ils jugent incertain.

Pour les jeunes entrepreneurs, les partis politiques béninois ne constituent pas une source potentielle d'avantages. Ils ne croient pas qu'une protection politique soit nécessaire dans le monde des affaires. Lorsqu'on souscrit à cette « mentalité », précisent-ils, on se met dans l'embarras, car on perd plus qu'on ne gagne. Les promesses des campagnes électorales sont rarement tenues. Ils voient d'un mauvais œil l'engagement des entrepreneurs dans les partis politiques, et mettent un accent sur son caractère opportuniste et futile :

« Les entrepreneurs qui entrent dans les partis ont peur du pouvoir, des tracasseries de la bureaucratie, alors ils cherchent des protecteurs, des contacts. Mais tôt ou tard, ils se rendent compte que tout ce que recherchait le parti, c'était leur argent.»²⁰³

Sur le plan de l'importance de l'action collective face à la puissance de l'État, les entrepreneurs, toutes catégories

confondues, reconnaissent l'importance des solidarités entrepreneuriales. Néanmoins, la jeune génération semble s'impliquer plus activement dans les associations patronales que leurs homologues plus vieux. Pour elle, les associations patronales sont un outil qui sert à défendre leurs intérêts et en ce sens, il faut que ces dernières soient bien organisées et autonomes des pouvoirs publics. Elle reconnaît que les membres des associations patronales n'ont pas toujours les mêmes positions sur différentes questions. Le plus grand problème qu'elle relève concerne les comportements individualistes quand il s'agit de dénoncer le manque de transparence des offres des marchés publics. Souvent, dans ces cas, l'intérêt individuel l'emporte sur l'intérêt collectif. Ceci est normal si l'on tient compte des structures économiques béninoises. Tant que l'État occupera une trop grande place dans l'économie nationale, ajoute-t-elle, il y aura toujours un risque d'altération de l'efficacité des associations patronales.

7.5 Regard des élites sur l'économie

Les entrepreneurs de la nouvelle génération, toutes catégories confondues, jugent que malgré les problèmes importants de financement des investissements, l'avenir économique du pays dépendra du développement du secteur

privé. Ces entrepreneurs considèrent que la compétence économique et l'esprit d'entreprise ne font pas défaut au Bénin. Il reste que les agents économiques font face à des obstacles financiers et institutionnels qui les empêchent d'utiliser pleinement leur savoir-faire. Dans leur grande majorité, les entrepreneurs relèvent deux obstacles majeurs : la bureaucratie et le capital. La bureaucratie malgré les réformes mises en œuvre, se préoccupe peu du développement du secteur privé. Les exigences administratives pour créer une entreprise restent contraignantes, tandis que l'accès au crédit est très complexe. Même si les doléances sont transmises régulièrement aux décideurs politiques par le truchement des organisations patronales et les structures de dialogue, les réponses viennent à compte-gouttes et sont peu satisfaisantes.

Sur la question du lien entre économie et démocratie, les entrepreneurs toutes catégories confondues font remarquer que l'économie de marché et la démocratie politique vont ensemble :

« Nous avons besoin d'une stabilité politique et d'une prévisibilité économique pour fonctionner. Avant, c'était difficile. On pouvait être emprisonné pour un rien. Maintenant, il y a des lois qui protègent contre l'arbitraire, il y a plus de liberté de mouvement, d'entreprendre. Une économie capitaliste ne fonctionne que si l'État respecte l'indépendance des opérateurs économiques et prend en considération les demandes qui lui sont adressées »²⁰⁴

204 Argument d'un pharmacien de Porto-Novo

Cependant, en ce qui concerne la qualité de l'environnement des activités économiques, les présidents d'associations patronales, dans leur majorité, constatent que les mesures de promotion du secteur privé sont souvent isolées et peu efficaces. Les actions menées par le gouvernement ne s'intègrent pas dans des politiques structurées et cohérentes. A cause de cela, concluent-ils, ces mesures ont des résultats limités. Les programmes de libéralisation économique sont souvent mis en œuvre pour répondre aux conditions d'octroi des financements exigées par les bailleurs de fonds internationaux et ne sont pas le résultat d'une large consultation entre le secteur privé et l'État. Par ailleurs, la complexité de la réglementation et la présence de plusieurs organes de contrôle ne favorisent pas le développement des entreprises privées. L'environnement des activités économiques, alors qu'il devrait être régi par des règles claires, précises et stables, permet toujours la dérogation, la relation personnelle privilégiée et la négociation. Cela affecte l'autonomie du monde des affaires.

7.6 Le profil des élites économiques et le potentiel d'autonomisation du secteur privé.

En faisant la synthèse des préoccupations des élites économiques interrogées, on constate que le regard critique

qu'elles portent sur la société, l'État et l'économie, traduit déjà une quête d'un espace de liberté et d'autonomie dans le champ économique et politique béninois. Le bagage intellectuel dont ils disposent, leur aisance à exprimer leurs attentes; leur désir de devenir maîtres de leurs secteurs renforcent les potentialités d'autonomisation. Le tableau XII résume la position des différentes catégories d'élites économiques sur ce sujet. Ce sont les nouveaux entrepreneurs jeunes, en particulier ceux qui sont instruits, qui se préoccupent au premier chef des contraintes liées à un environnement social, politique et économique peu propice au développement de leurs activités. L'avenir du pays dépend, selon ces élites, de la qualité de la collaboration entre l'État et la société civile en général et entre l'État et le secteur privé en particulier.

Le regard porté sur la société nous a servi d'indicateur de l'impact des contraintes sociales sur l'autonomie des agents économiques. Même si notre intérêt concerne avant tout les relations entre l'État et le secteur privé, le fait de mettre en évidence les effets des pratiques sociales sur le comportement des agents économiques, nous donnait plus de précision sur les potentialités réelles d'autonomisation de ces derniers face aux contraintes socio-politiques. Il est en effet difficile de penser à une autonomie des entrepreneurs vis-à-vis de l'État si ceux-ci souscrivent à un modèle de société basé sur le clientélisme

ou le régionalisme. Il apparaît à partir de l'enquête, que les jeunes entrepreneurs lettrés se distancent des pratiques traditionalistes qui imposent des obligations sociales aux élites envers leur ethnie, leur région, leur famille ou leurs réseaux clientélistes. Ils sont en quête d'un statut social autonome qui fait d'eux maîtres de leur avenir. Cela contraste avec la philosophie des plus vieilles générations qui accordent beaucoup d'importance aux rôles sociaux des élites économiques.

Le regard sur l'État, de son côté, nous indiquait le genre de relations que les entrepreneurs entendaient entretenir avec l'État. L'enquête nous a montré que toutes les élites économiques de notre échantillon déplorent le comportement de l'État à l'égard du secteur privé. Ils veulent être considérés comme des partenaires et des interlocuteurs incontournables qui doivent être consultés lorsqu'il s'agit d'élaborer ou de mettre en œuvre des politiques de développement économique du pays. Ce qu'ils veulent, c'est substituer à une attitude de suspicion et de contrôle qui caractérise l'État, une attitude de partenariat. Leur discours trahit une impatience d'appriivoiser un État qui jusqu'à maintenant s'était montré réfractaire à tout dialogue avec les acteurs de la société civile en général et avec le secteur privé en particulier.

Au niveau de leurs visions sur l'économie, ils privilégient la participation aux décisions économiques

engageant l'avenir du pays. Ils reconnaissent que l'État a un rôle à jouer, mais insistent sur l'efficience de celui-ci. L'État ne devrait se limiter qu'à ce qu'il fait mieux que le secteur privé. On note donc que les agents économiques, en particulier la jeune génération, vivent une période de mutation qui traduit de nouvelles aspirations. Mais il subsiste un décalage, constatent-ils, entre ces revendications et le degré d'ouverture dont fait preuve l'État. Si l'on prend en considération à ce propos, l'évaluation de l'ouverture au dialogue de l'État faite par les associations patronales et les syndicats, on remarque que dans l'ensemble, il est encore jugé très bas. Pourtant, insistent-ils, des recommandations, des mémorandums, des notes de synthèse sont régulièrement envoyés aux instances décisionnelles de l'État. Mais rarement ces points de vue sont-ils pris en compte. Selon eux, les décisions stratégiques en matière de développement économique et les mesures politiques devraient être arrêtées après consultation et dialogue avec le secteur privé.

En définitive, les résultats de notre enquête démontrent que les responsables et cadres opérant dans le secteur privé représentent un facteur non négligeable qui est en faveur du développement et de l'autonomisation de la sphère économique de la société civile. Autrement dit, les opérateurs économiques disposent de représentants qui veulent et peuvent défendre les intérêts du secteur privé. Néanmoins, malgré

cette caractéristique des élites économiques et les avancées au niveau de l'instauration des structures de dialogue, la culture politique actuelle ne favorise pas une participation active du secteur privé. Les décisions sont encore centralisées et tout partenariat en matière d'élaboration de politiques est appréhendé avec suspicion.

Tableau XIII : Synthèse des critiques des différentes catégories d'élite à l'endroit de l'État, l'économie et la société.

Catégories d'élites économiques	Regard sur l'État	Regard sur la société	Regard sur l'économie
Génération 25-40 ans	<ul style="list-style-type: none"> - L'État considère le secteur privé comme un pouvoir concurrent et non comme un partenaire -Déploie la présence de la corruption -prend ses distances à l'égard des partis politiques. -pessimiste quant à l'avenir 	<ul style="list-style-type: none"> Se distancent du modèle de société fondé sur les solidarités ethniques, régionales ou sur le clientélisme -Dissocient les rapports sociaux et les rapports économiques. -Préfèrent un statut social indépendant -Plus active dans les associations patronales 	<ul style="list-style-type: none"> -Reconnaissent l'importance du secteur privé. -Jugent l'environnement des affaires peu incitatif aux investissements - Déploient le manque de concertation entre l'État et le secteur privé
Génération 40 ans et plus	<ul style="list-style-type: none"> -Critique les actions de l'État mais reste optimiste pour l'avenir -Participent plus dans les partis politiques 	<ul style="list-style-type: none"> -Les rapports sociaux font partie intégrante des activités économiques - Sont en faveur des solidarités sociales, le partage et l'entraide -Accordent une importance à leurs rôles sociaux 	<ul style="list-style-type: none"> Mêmes critiques que celles de la génération 25-40 ans

Source : Notre enquête (synthèse des réponses au questionnaire)

CONCLUSION GÉNÉRALE

La recherche conduite dans le cadre de cette thèse de doctorat s'est inspirée de deux interrogations centrales. En examinant le bilan de la littérature sur la démocratisation, on remarque que la majorité des auteurs insistent sur les facteurs socio-économiques comme éléments explicatifs de la naissance et de la consolidation des démocraties. Les progrès économiques sous forme de l'urbanisation, de l'implantation et du développement de la classe moyenne et de la croissance économique, sont les conditions qui sont censées figurer en amont de la démocratie pour que celle-ci puisse durer et se consolider. Cette approche qui tire ses arguments de l'école de la modernisation, spécifie que le changement politique est ancré dans l'architecture de la société et de l'économie. Sa méthode explicative est basée sur des corrélations fortes entre des données socio-économiques et la présence ou l'absence de la démocratie. Ces liens prennent comme modèles explicatifs les pays industrialisés et revêtent une forme universelle, c'est à dire qu'ils s'appliquent à tous les pays et qu'ils expliquent le passé comme le futur.

La première interrogation était de savoir si la démocratie ne pouvait pas précéder le développement économique. Autrement dit, il s'agissait de voir si le processus de démocratisation ne pouvait pas créer des conditions économiques et institutionnelles qui lui soient favorables. La conclusion à

laquelle nous pensions était qu'en définitive, ce que certains auteurs ont toujours cru être des préconditions à la démocratie, pouvaient être des résultats du changement démocratique.

La deuxième préoccupation concernait la qualité explicative des facteurs conjoncturels et des variables externes aux contextes nationaux dans les processus de démocratisation. Ces éléments qui sont négligés dans la littérature sur la consolidation démocratique, ont acquis en effet une importance particulière durant la période de l'après-guerre froide. La convergence idéologique en faveur du libéralisme économique et de la démocratie, l'intensification des relations transnationales entre groupes d'intérêts sont une des caractéristiques majeures des années 1990.

Sur le plan méthodologique, contrairement aux approches structuralistes qui privilégient les visions macrosociales, notre analyse a porté sur un bas niveau d'abstraction que nous voulions propice à l'opérationnalisation et à l'analyse des conjonctures. C'est pourquoi, nous nous sommes centrés sur une étude de cas : le Bénin. À partir de ce cas, on se proposait d'analyser les effets de la démocratisation sur l'autonomisation de la société civile. Nos résultats devaient contribuer à mettre à l'épreuve les théories de mouvance développementaliste qui mettent en doute les capacités des jeunes démocraties de la troisième vague de créer des conditions nécessaires à leur survie.

Notre stratégie de démonstration s'est basée principalement sur l'analyse documentaire et sur des entrevues qui ont porté sur un échantillon de représentants de la société civile béninoise qui sont « en contact » avec l'État.

Nous avons distingué au départ des facteurs contextuels relevant des caractéristiques « nationales » béninoises, susceptibles d'avoir favorisé le processus d'autonomisation de la société civile. Comme on l'a noté dans le chapitre 2, l'évolution politique au Bénin ne s'est pas fondée, comme ailleurs en Afrique, sur des luttes ethniques, mais par contre a été caractérisée par des clivages régionaux. En effet, au niveau ethno-culturel, les béninois partagent la langue de l'ethnie majoritaire *Fon*, ce qui favorise une pacifique cohabitation des différentes ethnies et une paix sociale. Par ailleurs, les effets des luttes régionales ont pu être contenus dans des limites supportables grâce aux politiques mises en œuvre par Kerekou(1972-89) qui insistaient sur l'inclusion des ressortissants locaux dans l'administration des départements. Cette paix ethnique et cette atténuation du fait régional, ont créé un environnement favorable à la cohésion sociale, une condition propice à l'émergence d'une société civile.

Il faut mentionner également que l'ampleur de la crise économique et financière qu'a connue le Bénin a créé un sentiment largement partagé par la population en faveur des changements politiques.

Pour la population béninoise, la transition démocratique signifiait l'amélioration des conditions économiques. La situation de banqueroute financière qu'avait connue le pays était si profonde qu'il était difficile même pour les tenants du statu quo, de justifier l'inopportunité du changement démocratique. De plus, les quelques progrès économiques enregistrés sur le plan de la croissance de la production nationale et du rééquilibrage macro-économique depuis 1990, représentaient des raisons supplémentaires pour apprécier les effets de la démocratie et pour convaincre les élites encore sceptiques de la pertinence du renouveau démocratique. La gestion à court terme de la transition exigeait donc de la part des nouveaux dirigeants une mise en œuvre de mécanismes de légitimation du processus démocratique²⁰⁵. Dans ce contexte, le nouvel homme de la transition, Nicéphore Soglo, qui devait se présenter plus tard comme candidat présidentiel, a usé d'une stratégie qui a eu de bons résultats. Les actions du gouvernement se devaient de maintenir en vie la ferveur engendrée par la transition démocratique. Comme actions à court terme, le gouvernement de transition a notamment déboursé les arriérés des salaires des fonctionnaires et de l'aide financière aux

²⁰⁵ Les concepts de légitimation et de variables stratégiques dans les analyses des transitions démocratiques sont développées entre autres par Juan Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, 1978, Vol 1; Hermet Guy, *aux frontières de la démocratie*, Paris, PUF, 1983. Cette approche est également utilisée par Mamoudou Gazibo: *La problématique de consolidation démocratique : les trajectoires comparées du Bénin et du Niger*, thèse de doctorat, Université Montesquieu, Bordeaux IV, décembre 1998.

étudiants, ce qui a pu amortir les effets néfastes des mécontentements populaires²⁰⁶. Ces retombées, parfois symboliques, ont contribué à bonifier la démocratie en y ajoutant une plus-value économique. Durant cette période, on n'observe pas de mouvements politiques ou idéologiques qui soient réfractaires au processus de démocratisation. Grâce en partie à ses succès économiques relatifs, Soglo a pu remporter aisément les élections de 1991. Par ailleurs, le bilan économique largement positif des cinq années de son mandat (1991-1996) a consolidé la préférence pour l'option démocratique.

L'administration de Kerekou II (1996-2001), contrairement à ce que l'on a craint, s'inscrit dans la continuité. Il n'y a pas eu de changements majeurs qui pourraient à court terme, présager un recul de la démocratie ou un arrêt des réformes économiques. Nous devons souligner néanmoins que même avec un tel niveau de stabilité et de maturité démocratique atteint, la démocratie béninoise n'est pas exempte de réversibilité.

Dans notre première hypothèse, nous suggérons que les réformes juridico-institutionnelles mises en œuvre au Bénin depuis 1990, constituaient un facteur en faveur de l'autonomisation de la société civile. Nous supposons que ces réformes favorisaient l'indépendance juridique des divers groupes d'intérêt et qu'elles représentaient pour ces derniers une opportunité pour défendre

²⁰⁶ Mamoudou Gazibo, *op, cit.* p.472

leur espace à travers la circulation des idées, l'influence politique ou les moyens d'actes de démonstration.

L'évaluation de l'impact des réformes juridico-institutionnelles sur l'autonomisation du secteur privé s'est appuyée sur quatre indicateurs : le degré d'expression des libertés civiles, le degré d'expression des libertés économiques, l'impact des structures tripartites sur la participation des représentants de la société civile aux décisions politique et la nature des décisions rendues par la cour constitutionnelle. L'analyse du degré d'expression des libertés économiques et politiques a été faite principalement sur la base des rapports annuels des instituts Fraser et Freedom House. En faisant un examen comparatif de l'évolution des droits politiques et libertés civiles au Bénin de 1984 à 1997, nous avons remarqué qu'il y a eu un net progrès dans ces domaines. Alors qu'il occupait le dernier rang tant au niveau des droits politiques que des droits civils en 1985, son statut est passé de « partiellement libre » en 1992 à « libre » en 1997. Toutefois, à partir des données de Gwartney et Lawson (Institut Fraser), on remarque que l'indice des libertés économiques, malgré de progrès évidents a été moins élevé par rapport à la situation politique à cause de la place qu'occupe l'État dans l'économie. La réglementation de l'économie reste en effet très forte. Dans l'ensemble, comme les libertés sont solidaires, les avancées qu'a connues le Bénin dans le secteur des libertés politiques, ont permis aussi l'amélioration de l'environnement économique.

Au niveau de l'impact des comités tripartites (gouvernement, patronat, syndicats) sur la participation du secteur privé à la prise de décisions politiques, nos conclusions montrent que, même si ces structures ont dans leur majorité un statut consultatif, ils ont pu exercer une influence sur les lois et les décisions votées par l'Assemblée nationale surtout dans les secteurs des relations de travail, de la formation professionnelle et des droits de la personne. Cependant, nous avons aussi remarqué que pour des questions économiques et budgétaires, leur avis est peu mis à contribution.

Au niveau des décisions rendues par la Cour constitutionnelle, nous avons noté que celles-ci concernaient dans leur majorité, le maintien des règles démocratiques dans la vie politique nationale. En effet, les plaintes émanant de la société civile soumises à la Cour entre 1991 et 1998, concernaient surtout la protection des libertés civiles et la gestion des nouvelles institutions enchâssées dans la constitution. Le bilan des décisions de la Cour constitutionnelle montre par ailleurs que la protection des acquis constitutionnels notamment les libertés civiles, sont au cœur des préoccupations des acteurs de la société civile. Le degré d'expression des libertés politiques est néanmoins plus élevé que celui concernant les libertés économiques. Les blocages au niveau des libertés économiques que nous avons relevés sont de nature bureaucratique et réglementaire. Nous pouvons dire que cette première hypothèse a été dans ses

grandes lignes vérifiée. Les membres de la société civile ont essayé de défendre leurs intérêts en invoquant la légitimité juridique et constitutionnelle de leurs revendications. Même si leur influence sur les décisions politiques n'est pas somme toute élevée, ils ont pu, à travers les structures dites de dialogue, soumettre aux pouvoirs publics les préoccupations de leurs secteurs en usant des opportunités offertes par les changements juridico-institutionnels.

La deuxième hypothèse avançait que les réformes économiques libérales entreprises depuis 1990, ont procuré un espace d'autonomie à la sphère économique de la société civile. L'analyse a porté sur trois programmes d'ajustement structurel appliqués entre 1989 et 1997. Chacun des programmes comportait des mesures de stabilisation économique et des mesures de changement structurel. Les résultats de notre recherche montrent que le degré de confirmation de l'hypothèse est moyen. C'est davantage les programmes de stabilisation macro-économique qui ont pu procurer un cadre favorable au développement des activités économiques : maîtrise de l'inflation, rétablissement du système bancaire. À un moindre degré, les mesures de réformes structurelles comportant un volet juridique, ont eu un effet bénéfique en termes d'amélioration de l'environnement des affaires économiques. C'est le cas de la délimitation de l'espace d'interaction entre le secteur privé et l'État et du

démantèlement des entraves majeures à l'autonomisation du secteur privé : allégement des procédures administratives d'agrément des entreprises ou la mise en place d'un code d'octroi des marchés publics. Les autres effets des mesures de changement structurel ne seront perceptibles qu'à long terme. Nous soulignons enfin que les contraintes structurelles, les problèmes de bonne gouvernance relativisent la portée des politiques de la libéralisation économique.

La troisième hypothèse stipulait que les nouveaux programmes d'aide extérieure au secteur privé, qui ont été renforcés depuis les années 1990, ont permis aux agents économiques de disposer de moyens financiers et de mettre en œuvre des stratégies opérationnelles capables de leur procurer une autonomie vis-à-vis de l'État notamment sur le plan des sources d'opportunités économiques et financières. Les résultats de notre recherche montrent que le degré de confirmation de l'hypothèse est bas. Même si l'aide a augmenté par rapport au niveau d'avant 1990, l'accessibilité à l'aide et aux crédits des différents projets, pose des conditions qui sont souvent hors de portée des agents économiques. En effet, la participation imposée au demandeur d'aide ou de crédits qui est en moyenne de 20% du financement total, élimine la majorité des candidats. Ainsi l'effet de ces programmes d'aide sur l'autonomisation financière des moyennes et petites entreprises n'est pas démontrée. Les

petits financements ont néanmoins augmenté au profit des microentreprises. Ces programmes ont accordé plus d'importance à la formation et à la création de réseaux. Nous avons constaté que l'impact de ces volets a été positif en termes de renforcement des capacités de gestion des petites et micro-entreprise, ce qui représente des conditions favorables à leur autonomisation.

Notre quatrième hypothèse soutenait que le profil actuel des entrepreneurs et des cadres du secteur privé était favorable à leur autonomisation vis-à-vis de l'État. En d'autres termes, nous suggérons que c'est la qualité des intervenants du secteur privé en termes de formation, âge et expériences antérieures qui déterminait le degré de leur influence auprès des pouvoirs public et des structures tripartites. Dans l'ensemble, il s'agit d'une nouvelle génération d'élites qui gardent des souvenirs douloureux de l'époque dictatoriale et qui revendiquent de plus en plus un statut social autonome. Le modèle de société qu'elle propose est celui qui se distance des pratiques sociales jugées traditionalistes, telle la prééminence de l'ethnie, du clan ou de la région dans les relations sociales. Sur le plan économique, elle privilégie une économie libérale régulée par un État efficace. Autrement dit, selon elle, l'État ne se réserverait que les tâches dans lesquelles il détient un avantage par rapport au secteur privé. Le bagage intellectuel dont ils disposent, leur aisance à définir et à exprimer

leurs revendications et leur désir de devenir maîtres de leurs secteurs renforcent leur potentiel d'autonomisation. Les résultats de notre recherche prouvent que ce sont les nouveaux entrepreneurs jeunes, en particulier ceux qui sont instruits, qui plaident pour un nouveau partenariat entre le secteur privé et l'État. Ils veulent être considérés comme des interlocuteurs à part entière qui doivent être consultés lorsqu'il s'agit de prendre des décisions relatives à leur secteur. Les conclusions de notre recherche prouvent que cette hypothèse est largement confirmée. Les nouvelles élites économiques démontrent l'envie de créer des initiatives qui renforceraient leur autonomie tant au niveau social, qu'économique.

En définitive, nous pouvons avancer que l'hypothèse de départ qui spécifiait que le changement démocratique au Bénin a exercé un effet positif sur l'autonomisation de la société civile, est vérifié au moins en partie. Les conditions qui accompagnaient le changement démocratique, à savoir la mise en place de réformes juridico-institutionnelles, le maintien des réformes économiques, la disponibilité des programmes d'aide extérieure au secteur privé et le profil qualitatif des représentants du monde des affaires ont joué en faveur du processus de l'autonomisation de la société civile. Nous avons souligné par ailleurs, la pertinence des facteurs contextuels telle la paix ethnique ou l'opinion largement partagée par la population en faveur du changement

démocratique, qui maintiennent une cohésion sociale à l'égard de la démocratisation. Il ressort enfin de nos conclusions que les facteurs institutionnels ont été plus déterminants que les facteurs d'ordre socio-économique dans la consolidation de la démocratie. Même s'il y a place à beaucoup d'amélioration, les institutions créées après la transition démocratique ont permis de «décrisper» les liens entre les pouvoirs publics d'un côté, et les acteurs de la société civile de l'autre. Les conditions socio-économiques au Bénin, ne prédisaient pas de tels changements. Nous avons aussi relevé les divers handicaps de nature politique et économique qui ralentissent le processus d'autonomisation de la société civile. La première limite est la place trop importante qu'occupe encore l'État dans l'économie nationale. Ce dernier jouit en effet d'un pouvoir de contrôle économique et social non négligeable. L'État «patron», à cause de son interventionnisme tous azimuts - octroi de marchés publics - achats d'équipements - propriétaire de plusieurs entreprises publiques - actionnariat dans plusieurs entreprises, cumule les pouvoirs politiques et économiques importants. Aussi, certains secteurs de l'économie vivent grâce à l'État. C'est le cas notamment des entreprises du bâtiment et des travaux publics. L'autre facteur défavorable est le clivage monde rural-monde urbain. Il n'est pas faux de dire que la démocratisation au Bénin est un phénomène urbain. Les associations les plus actives, les mieux organisées se

trouvent à Cotonou, la capitale économique. Les infrastructures économiques et administratives, les médias, sont plus accessibles à Cotonou qu'ils ne le sont à l'intérieur du pays. Ceci engendre donc un processus de développement démocratique et socio-économique à deux vitesses. Enfin, la corruption reste le point faible du processus de démocratisation au Bénin. Ce phénomène a des répercussions sur les relations entre les acteurs de la société civile et l'État. Il est en effet difficile pour la société civile de revendiquer une autonomie si l'État ne joue pas franc-jeu. Un tel comportement, s'il s'érige en système, fausse à long terme les règles du jeu démocratique, notamment l'accessibilité à des structures judiciaires autonomes et impartiales.

Cette thèse ne prétend pas avoir épuisé le sujet. Elle peut servir néanmoins de piste à d'autres recherches. Des questions pertinentes pourraient être davantage explicitées tel l'apport de la nouvelle génération d'élites politiques ou celui des liens transnationaux dans l'autonomisation de la société civile.

L'apport de la thèse à la théorie

Les analyses récentes des processus de démocratisation ont insisté sur le caractère indéterminé des transitions démocratiques. L'incertitude est appréhendée comme paramètre central des transitions. La linéarité est remplacée par la complexité et les variables macrosociales par des variables micropolitiques et stratégiques. Par exemple, A. Perzeworski fait de l'incertitude l'élément central de sa théorie. La démocratisation est une institutionnalisation de l'incertitude²⁰⁷. Pour G. Hermet, la démocratisation « s'opère sur la base d'une succession de coups réussis ou manqués entre les "démocrates" et leurs adversaires. Mais pour déboucher sur un résultat positif, ces coups au jour le jour doivent s'intégrer dans une stratégie qui anticipe sur les effets escomptés des résistances qu'elles provoquent»²⁰⁸. La transition revêt ainsi le visage d'une course d'obstacles où les dirigeants habiles doivent parvenir non seulement à négocier tel ou tel virage de la dynamique politique d'un pays, mais à orienter cette dynamique sur une trajectoire de consolidation démocratique à long terme»²⁰⁹.

²⁰⁷ Voir Adam Przeworski in O'Donnell (G.), Schmitter (P.), *Transitions from Authoritarian Rule : Comparative Perspectives*, Baltimore, The J. Hopkins University. Press, 1986.

²⁰⁸ Guy Hermet, *Culture et démocratie*, Albin Michel/UNESCO, 1993, pp.178-79

²⁰⁹ Guy Hermet, *Culture et démocratie*, op cit., p.178.

La majorité des auteurs ayant analysé les transitions démocratiques en Afrique, ont mis en relief l'importance des ces variables stratégiques et institutionnelles pour la compréhension des constructions démocratiques. Par exemple, Mamoudou Gazibo, dans sa thèse de doctorat, *la problématique de consolidation démocratique: les trajectoires comparées du Bénin et du Niger*, fait une analyse comparative approfondie des trajectoires démocratiques du Bénin et du Niger, deux pays dont la transition a suivi le modèle de la conférence nationale²¹⁰. La thèse de Gazibo montre que, les conférences nationales ne sont pas en soi une formule originale de transition démocratique. Même si la conférence nationale béninoise a influencé la dynamique politique dans les autres pays en majorité francophones, les contextes et modalités de leur déroulement, les situations économiques respectives, les réactions des associations de la société civile, sont des facteurs qui expliquent mieux l'originalité des trajectoires. Dans ses conclusions, à l'instar de celles de G.Hermet, il insiste sur le caractère indéterminé, désordonné et complexe des transitions démocratiques des années 1990²¹¹.

Notre thèse s'inscrit dans cette perspective. Le chemin qui mène à la consolidation démocratique est long, complexe et parfois tortueux. Les facteurs contextuels, institutionnels et même

²¹⁰ Mamoudou Gazibo, *ibid.*

²¹¹ Mamoudou Gazibo, *op. cit.* Chap.IV : *Conclusion générale*; voir aussi Vittin(E.), *Bénin, du «système Kerekou» au renouveau démocratique* in Jean François Médard, *États d'Afrique noire*, Karthala, 1991; Banegas Richard, *La démocratie 'à pas de caméléon'', transition et consolidation démocratique au Bénin*, thèse de doctorat de Science Politique, Paris, IEP, 1997

conjoncturels assurent mieux l'intelligibilité des processus de transitions démocratiques.

En premier lieu, l'analyse de la transition et des perspectives de consolidation démocratique au Bénin souligne l'importance des variables contextuelles qui forment l'environnement dans lequel se déroule la transition démocratique. Dans le cas qui nous concerne, deux paramètres sont à souligner. Le Bénin a relativement bien géré les clivages ethniques et régionaux entre 1972 et 1989, ce qui a conféré à la transition démocratique une cohésion rarement vue ailleurs en Afrique. En outre, la crise économique et financière qu'a connue le Bénin a réduit à néant les probabilités qu'il y ait une frange importante de la population qui soit en faveur de l'ancien régime. Le Bénin représente plutôt un cas dans lequel un consensus quant à la nécessité du changement, tant au niveau des élites militaires et politiques, qu'au niveau de la société civile, était quasiment acquis.

Deuxièmement, la qualité des réformes politiques, économiques et constitutionnelles procure un environnement institutionnel favorable à la consolidation de la démocratie. À ce niveau, la clairvoyance des acteurs qui pilotent la transition est décisive. Un ordre constitutionnel et juridique qui confère la légitimité aux actions de l'État, qui assure le respect des droits politiques de base, protège contre des décisions arbitraires, est nécessaire pour assurer la légitimation du changement démocratique. Les réformes économiques doivent viser l'atteinte

d'un minimum de bien être économique et l'instauration d'un environnement propice au développement de l'initiative privée. Les mesures de stabilisation visant à corriger les déséquilibres macro-économiques (inflation, endettement, déficits budgétaires, déficits de la balance commerciale et de la balance des paiements) et les mesures de changement structurel visant à redonner plus de place au secteur privé, renforcent l'institutionnalisation des nouvelles démocraties.

Troisièmement, la présence d'une société civile autonome et participative, exigeant des comptes aux dirigeants par divers canaux non limités seulement aux élections, renforce la stabilisation de la démocratie.

Quatrièmement, les facteurs internationaux ne doivent pas être négligés. S'ils interviennent peu durant la période de la transition démocratique, leur apport au niveau de la consolidation démocratique peut être noté. Un environnement international et régional qui est favorable et qui soutient politiquement et économiquement le changement démocratique peut s'avérer être une force stabilisatrice du renouveau démocratique. Les origines et l'évolution des régimes démocratiques sont donc déterminées moins par les facteurs culturels ou économiques que par les actions, les choix stratégiques des élites clés et les facteurs contextuels propres aux pays en transition.

BIBLIOGRAPHIE

Abdiweli Ali, «Economic Freedom, Democracy and Growth», *The Journal of Private Enterprise*, Vol.13 no 1, Fall, 1997, pp.1-20

ACP, « Du Dahomey au Bénin, les péripéties de l'histoire », *Le courrier* n° 146, novembre-décembre 1997

Adamon Afise, *Le renouveau démocratique au Bénin: la conférence nationale des forces vives et la période de transition*, Paris, L'Harmattan, 1995.

Adamon Afise, *Le renouveau démocratique au Bénin: les élections législatives de mars 1995*, Cotonou, les éditions du Flamboyant, 1996

Adjaho Richard, *La faillite du contrôle des finances publiques au Bénin (1960-1990)*, Porto-Novo, les éditions du Flamboyant, 1992

Ahou B., Bankole M., CODJA S., Laourou R., « Bilan critique de l'évolution de l'économie du Bénin », Conférence économique nationale, Cotonou, Décembre 1996.

Akindès Francis, *Les mirages de la démocratisation en Afrique subsaharienne francophone*, Paris, CODESRIA-Karthala

Akponike Hubert, « Pour une mise en oeuvre efficiente de la réforme de l'administration territoriale au Bénin », *La Nation* du vendredi 27 février 1998.

Allen Chris, « Bénin », in *Marxist regimes: Bénin, the Congo, Burkina Faso: economics, politics and society*, Printer Publisher, London and New York, 1989

Allen Chris, « Goodbye to all that: the short and sad story of socialism in Benin », *Occasional Papers* n° 40, Centre of African Studies, Edinburgh University, 1992.

Allen Chris, « Restructuring an authoritarian State », *Occasional Papers* n° 40, Centre of African Studies, Edinburgh University, 1992

Almond Gabriel and Sidney Verba, *The Civic Culture : Political attitudes and Democracy in five nations*, 1963, Princeton University Press

Ansah Koi, «Safeguarding Human Rights in Ghana's Fourth Republic» in Ninsin F.K Drah, ed., *Ghana's Transition to Constitutional Rule*, Ghana University Press, 1991, pp.117-23

Aplogan Jean-Luc, « Bénin, une démocratie apaisée », *Le Monde Diplomatique* n° 524, Supplément, novembre 1997
Asie n° 78, mars 1996, pp.11-12

Avimadjessi Denis, « La corruption est du vampirisme », *La Nation* du 14 janvier 1998.

Bako-Arifari Nasssirou, «Démocratie et logiques du terroir au Bénin», *Politique Africaine* 59, oct. 1995, pp.7-24.

Banegas Richard, « Actions collectives et transition politique en Afrique: la conférence nationale du Bénin », *Cultures et conflits* n° 17, 1995.

Banegas Richard, « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin », *Politique Africaine* n°69, mars 1998, pp. 75-88.

Banegas Richard, « Mobilisations sociales et oppositions sous Kérékou », *Politique Africaine* n° 59: le Bénin, Karthala-CEAN, 1995.

Banegas Richard, « Retour sur une transition modèle: les dynamiques du dedans et du dehors de la démocratisation béninoise», in QUANTIN Patrick et DALOZ Jean-Pascal (dir.), *Transitions démocratiques africaines: dynamiques et contraintes 1990-1994*, Paris, Karthala, 199

Banegas Richard, *La démocratie "à pas de caméléon", transition et consolidation démocratique au Bénin*, Thèse de Doctorat de Science Politique, Paris, IEP, 1997

Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 1996

Banque Mondiale-Bénin, *Rapport d'activité PAPME-PADME, 1993-1996*, Cotonou, 1998

- Barker Rodney, *Political Legitimacy and the State*, Clarendon Press, 1990
- Bayart, Jean François, *L'État en Afrique : politique du ventre*, Fayard, 1989
- Benson B. «Economic Freedom and the Evolution of Law», *Cato Journal*, Vol 18(2), 1998, pp. 209-233
- Berger Peter, Luckmann Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridien-Klincksieck, 1986
- Bratton Michael and Van de Walle Nicholas, « Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa », *World Politics* 46 no 4, July 1994, pp.453-489
- Bratton Michael, «Are Competitive Elections Enough?», *Africa Demos* 3, 1995 pp.7-8
- Bureau de la coopération canadienne-Bénin, *Programme béninois de relève du secteur privé*, 1998, p.6
- Bury Sandrine, *Entreprendre au Bénin*, les éditions Labchrome Publicité, Cotonou, 1995
- Callaghy Thomas, «Africa: Back to the Future», *Journal of democracy* 5, 1994, pp.133-45.
- Campus-Bénin, *Rapport annuel, 1996*, Cotonou, 1997
- Centrale des syndicats autonomes CSA-Bénin, *Rapports d'activités*, Cotonou, 1995 -1997
- Chambre du commerce et d'industrie du Bénin, *les statuts* Cotonou, 1994
- Clapham Christopher «Democratization in Africa : Obstacles and Prospects», *Third World Quarterly* 14 no 3, 1993, pp. 423-438
- Colclough Christopher and James Manor, *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate*, Oxford, Clarendon Press, 1991
- Collier David and Levistky Steven, *Democracy with Adjectives : Conceptual Innovation in Comparative Research* (Unpublished Manuscript), cité dans Diamond

Larry. «Is the Third Wave Over ?», *Journal of Democracy*, Vol.7(3), July 1996, pp.2-37

Cornevin Robert, *La république populaire du Bénin: des origines dahoméennes à nos jours*, G.P. Maisonneuve et Larose, 1981

Couvrat Jean-François, « Le Bénin, un laboratoire de la démocratisation en Afrique », *La Tribune de l'Expansion*, 24 décembre 1991

CSA-Bénin: Séminaire atelier sur le thème *planification stratégique en vue du renforcement de la capacité des organisations syndicales au niveau du parlement*, Cotonou, 1998.

Dagba R., Soumanou L., Wolu O., « Cohérence entre le PAS, le programme du gouvernement et les objectifs de la conférence économique nationale », Cotonou, Conférence économique nationale, décembre 1996

Dahl Robert, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, Yale university Press, 1982

Dahl Robert, *Polyarchy : Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971

Darbon Dominique, Du Bois De Gaudusson Jean, dir., *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997.

De Meideros François, «Armée et instabilité, les partis militaires au Bénin», in, *la politique de Mars, les processus politiques dans les partis militaires contemporains*, Rouquie Alain, Paris, le Sycomore, 1987, pp. 127-149

Decalo Samuel. « The Process, Prospects and Constraints of Democratization in Africa », *African Affairs* 91(1992) pp.7-35

Décisions de la cour constitutionnelle de la république du Bénin.

Décret n° 90-42 du 1er mars 1990 portant dissolution du conseil exécutif national

Dewedi Eric, Olatoundji B. Ibrahim, *Ethnies, régions et mandat parlementaire au Bénin*, mémoire de maîtrise ès Science juridique, Cotonou, Université nationale du Bénin, 1996

Diallo Sally, «Bénin : sommet de la Francophonie, prélude à la présidentielle», *le nouvel Afrique Asie* n° 75, déc.1995, pp.7-8

Diamond Larry «Rethinking Civil Society Towards Democratic Consolidation», *Journal of Democracy*, Vol. 5 (3), 1994, pp.4-7

Diamond Larry and Marks Gary(eds) : *Reexamining Democracy: Essays in honor of Seymour Martin Lipset*, Sage Publications, 1992.

Diamond Larry, «Democratic Consolidation», in *The Global Resurgence of Democracy*, 2nd Edition, Diamond Larry and Plattner Marc eds., Johns Hopkins University, 1996

Diamond Larry, «Introduction : Roots of Failure, Seeds of Hope» in *Democracy in Developing Countries : Africa*, Vol. 2, Diamond Larry, Linz Juan et Lipset Seymour Martin, eds., pp.1-32, Boulder, Lynne Rienner, 1988
Diamond Larry, *Promoting Democracy in the 1990s : Actors, Instruments, and Issues*, Nobel Symposium on Democracy's Victory and Crisis, Uppsala, Sweden, August 27-29, 1994

Dorce Frédéric et Talla Blaise Pascal, «la maturité du peuple béninois a eu raison des injures», *Jeune Afrique Économie* n° 197, 5 juin 1995, pp.58-65

Dossou Robert, « Le Bénin: du monolithisme à la démocratie pluraliste, un témoignage », in CONAC Gérard (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme?*, Paris, Economica, 1993.

Dutoit Pierre, *State Building and Democracy in southern Africa: Botswana, Zimbabwe and South Africa*, United Institute of Peace Press, 1995.

Easton S. et Walker A. eds., *Rating global economic freedom*, Fraser Institute

Eckstein Harry, *Division and Cohesion in Democracy : a Study of Norway* ; Princeton University Press, 1966

Ergas Zaki ed, *The African State in Transition*, MacMilan, 1987; Levine Daniel, «African Patrimonial Regimes in Comparative Perspective», *Journal of modern african studies*, 18 no 4, 1980, pp.657-673.

Ethier Diane, ed., *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe , Latin America and South East Asia* , MacMilan, 1990

Fall Elimane, «Garde à vous citoyens, revue de détail de l'Afrique et de ses régimes», *Jeune Afrique Économie* no 288, 31 mai-13 juin 1999, pp.12-14

Fitch S Joseph., « Democracy, Human Rights, and the Armed Forces in Latin America in Hartlyn Jonathan and Varas Augusto, eds, *The United States and Latin America in the 1990s : Beyond the Cold War*, Chape Hill : University of North Carolina Press, 1993

Fondation Friedrich Naumann, *Assemblée Nationale du Bénin, première et deuxième législatures (1991-1999)*, Cotonou, ONEPI-la Nation, 1995

Fondation Friedrich Naumann, *Les actes de la conférence nationale*, Cotonou, ONEPI.

Fondation Konrad Adenauer, *Le programme des partis politiques au Bénin*, Cotonou, 1994.

Freedom House, *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, Freedom House, 1998

Gbado Beatrice, *En marche vers la liberté*, Éditions CNPMS, Porto Novo, 1991

Gbegnonvi Roger, « Les législatives de mars 1995 », *Politique Africaine* n° 59, Paris, Karthala, octobre 1995

Glele Maurice Ahanhanzo, « Le Bénin », in CONAC Gérard (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme?* Paris, Economica, 1993

Gletton - Quenum Michel, « Bénin: bientôt un minimum social commun », *Jeune Afrique Economie* du 15 septembre au 5 octobre 1997

Godin Francine, *Bénin, 1972-1982: la logique de l'Etat africain*, Paris, L'Harmattan, 1986

Gunther Richard ; Diamandouros Nikiforos ; Puhle Hans Jurgen eds., *The Politics of Democratic Consolidation : Southern Europe in Comparative Perspective*, John Hopkins University Press, 1995, p.12-13

Gwartney J, Lawson R. et Walter B. (1996), *Economic freedom of the world: 1975-1995*, Fraser Institute, 1992

Gwartney J. et Lawson R., *Economic freedom of the world, annual report, 1997*, Fraser Institute, 1997

Hadenius Axel et Ugglå Fedrik, «Making Civil Society Work», *World development* vol.24 no 10, 1996, pp.1621-1639

Haggard Stephan et Kaufman Robert: «The Challenges of Consolidation», *Journal of Democracy*, vol. 5 no 4, 1994 pp. 5-16

Harbeson John et Rothchild Donald, eds., *Africa in World Politics, Post-cold War Challenges*, 2nd edition, Westview Press, 1995

Heilbrunn John R., « Social origins of national conferences in Benin and Togo », *the Journal of Modern African Studies*, 31, 2, 1993.

Held, David, *Models of Democracy*, 2nd edition , Cambridge , Polity Press, 1996.

Hermet Guy, *aux frontières de la démocratie*, Paris, PUF, 1983

Higley John, Gunther Richard eds, *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, 1992

Huntington Samuel « Will More Countries Become Democratic? » *Political Science Quarterly* 99(1984)

Huntington Samuel, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991

Igue John O., Goule Bio G., *L'Etat entrepôt au Bénin: commerce informel ou solution à la crise?*, Paris, Karthala, 1992.

Ihonvbere Joseph, «On the Threshold of another False Start ? a critical evaluation of prodemocracy movements in Africa, in Odogu Ike, *Democracy and Democratization in Africa*, E.J. Brill, 1997 pp.125-142

Inglehart Ronald, *The Silent Revolution : Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton University, 1977

Johnson Godfried «Architecture de la réforme de l'administration territoriale et aperçu des expériences béninoises en matière de décentralisation», in *Cadre légal de la décentralisation de l'administration territoriale*, Assemblée nationale du Bénin et Fondation Hanns Siedel, Commission des lois, Cotonou, 1996 pp.5-7

Juan Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, 1978, Vol 1

Keane John, ed, *Civil Society and the State*, London, Verso, 1988

Kpatinde Francis, « Bénin, l'esprit de famille », *Jeune Afrique* n° 1730 du 3 au 9 mars 1994 p. 25

Kpatinde Francis, « Bénin, la guerre des budgets », *Jeune Afrique* n° 1752 du 22 au 28 septembre 1994, pp. 22-23

Kurian Georges, *Glossary of the third world*, Facts on file , New York, 1991

La Nation, « An 1 de Kérékou 2: l'apocalypse a t-elle eu lieu? », Vendredi 4 avril 1997, p.4.

La Nation, « Le président Kérékou face à sa coalition: existe t-il des chances de recréer le consensus? », mardi 3 février 1998, p. 5.

La Nation, Cotonou, mardi 6 juin 1995

Laleye M., Mondjangagni A., « Démocratie et bonne gouvernance », Conférence économique nationale, Cotonou, Décembre 1996

Laloupo Francis, « La conférence nationale du Bénin: un concept nouveau de changement de régime politique », *Année Africaine* 1992-1993.

Lemarchand René «Africa's Troubled Transitions», *Journal of Democracy* 3, no 4, october, 1992, pp.178-185

Lemarchand René. : « African Transition to Democracy : an Interim and (mostly pessimistic) Assessment», *Africa Insight* 22(3), 1992, pp.178-185

Linz Juan & Stepan Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, 2nd Edition , Johns Hopkins University Press, 1996

Linz Juan et Stepan Alfred, «Towards Consolidated Democracies», *Journal of Democracy* 7 (2), April, 1996, pp. 14-33

Lipset Seymour Martin, *Political man, the Social Bases of Politics*, London Heinemann, 1960,

Loi constitutionnelle n°90-022 du 02 août 1992 portant organisation des pouvoirs pendant la période transitoire.

Madison G. Brent , *The Political Economy of Civil Society and Political Thought*, Routledge, 1998

Magnusson Bruce, « Benin: legitimating democracy, new institutions and the historical problem of economic crisis », in *L'Afrique Politique* 1996, Paris, Khartala-CEAN.

Mainwaring Scott et al., *Issues in democratic consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, 1992.

Mamoudou Gazibo: *La problématique de consolidation démocratique : les trajectoires comparées du Bénin et du Niger*, thèse de doctorat, Université Montesquieu, Bordeaux IV, décembre 1998.

Manwaring Scott et al., *Issues in democratic consolidation: the new South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, 1992.

Maravall José , «The Myth of Authoritarian Advantage», *Journal of Democracy*, vol. 5 no 4, oct. 1994, pp.17-31

Marsden Kenneth, *African Entrepreneurs, Pioneers of Development*, International Finance Corporation, 1990

Martin Guy, «Democratic Transition in Africa», *Issue*, vol.xxi/1-2, 1993, pp.6-7

Martin M., «The Rise and Thermidorianization of Radical Praetorianism in Benin» in *Military Marxist Regimes in Africa* Markakis John and Waller Michael, eds., Frank Cass, London, 1986

Mayrargue Cédric, « Le religieux et les législatives de mars 1995 », *Politique Africaine* n° 58, juin 1995.

Mayrargue Cédric, «Le caméléon est remonté en haut de l'arbre'' : le retour au pouvoir de Mathieu Kérékou au Bénin », *Politique Africaine* n° 62, juin 1996.

Mc Cormick Dorothy, «African Enterprises, Clusters and Industrialization, Theory and Viability», *World Development*, vol.27(9), 1999 pp.1531-1552

Médard Jean François, «L'État sous-développé au Cameroun», *Année africaine*, 1977; Pedone, pp.35-84
États d'Afrique noire: formations, mécanismes et crise, Karthala, 1991

- *L'État sous-développé en Afrique noire, clientélisme politique ou néopatrimonialisme?* Travaux et documents du CEAN (centre d'études d'Afrique noire), Bordeaux, 1982
- *Spécificité du pouvoir en Afrique*, *Pouvoirs* no 25, pp.5-21, 1983

Médard Jean-François, « Introduction: la corruption », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.4, n° 2, 1997, pp.259-264.

Meideros Francisco, « Armée et instabilité: les partis militaires au Bénin », in ROUQUIE Alain (textes réunis par), *La politique de mars: les processus politiques dans*

les partis militaires contemporains, Paris, le Sycomore, 1981

Meyer, Carrie., « A Step Back as Donors Shift Institution Building from the Public to the Private Sector », *World Development*, vol. 20, no 8 (1992), pp.1115-11126

Mgr De Souza, « L'esprit de la conférence nationale est en danger », *Jeune Afrique Economie* n° 173, novembre 1993.

Ministère des finances, Présidium de la commission nationale de suivi et de l'application du PAS, *Gestion du PAS au 30 décembre 1994 et perspectives pour 1995*, Cotonou, 1994.

Ministère des finances, *Rapport intérimaire sur la gestion du PAS à fin août 1995*, Cotonou, 1995.

Ministère du développement rural, service statistique, *Enquête sur les conditions de vie des ménages en milieu rural*, Cotonou, 1995.

Ministère du Plan, « Bénin: document cadre de politique économique et financière 1989-1991 », Cotonou.

Ministère du Plan, *Document cadre de politique économique et financière 1990-1994*, Cotonou.

Moore Barrington, *Social Origins of Democracy and Dictatorship*, Beacon Press, Boston, 1966

Moore, M., « Good Government? Introduction », *IDS Bulletin*, Vol. 24 no 1(1993), pp.1-6

Nay Olivier, *La région, une institution : la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1997

Nwajiaku Kathryn, *An exploration of the democratization process through the medium of the conférence nationale in Benin and Togo*, MA area studies, University of London, 1993.

O'Donnell Guillermo, « Delegative Democracy », *Journal of Democracy* 5(1), 1994, pp.57-59

O'Donnell Guillermo, «Illusions about consolidation», *Journal of Democracy*, Vol.7(2), April 1996, pp.34-51

OCDE: *Promouvoir le secteur privé dans les pays en développement*, OCDE, Paris, 1990, p.9

O'Donnell Guillermo ; Schmitter Philippe, Whitehead Lawrence, *Transition from Authoritarian rule : Prospects for Democracy* ; Baltimore, John Hopkins University Press, 1986 : I Southern Europe, II Latin America, III comparative perspectives, IV Tentative conclusions about uncertain democracies.

OECD, *Development Assistance Committee Report* , 1988, 1994 et 1995

OECD: *Development Assistance Committee Report* , 1995
Ottaway Marina.(ed), *Democracy in Africa, The Hard Road Ahead*, Lynne Rienner, 1997

PNUD, *Mission d'évaluation 1997, Programme d'appui du PNUD à la relance du secteur privé/BEN/94/003/A/01/99*, Cotonou

Potter, David et al, *Democratization*, Polity Press, The Open university, 1997

Pridham Geoffrey, *Securing Democracy, Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, London, Routledge, 1990

Raynal Jean-Jacques, « Le renouveau démocratique béninois, modèle ou mirage? », *Afrique Contemporaine* n° 160, 4^e trimestre 1991.

Remmer Karen, «The Political Economy of Elections in Latin America, 1980-1991», *American political Science Review* 87, 1993 pp. 393-406

République du Bénin Institut national des statistiques et d'analyse économique(INSAE), *Note sur le système automatisé d'immatriculation unique des entreprises*, Cotonou

République du Bénin, Ministère de la jeunesse, *Projet Fonds d'insertion des jeunes*, Cotonou, 1997

République du Bénin, *Actes de la conférence nationale des forces vives de la nation*, in *Journal Officiel de la république du Benin*.

République du Bénin, Cour Constitutionnelle, *Décisions rendues, 1991-97*, Cotonou, 1998

République du Bénin, Exécutif-Info, no 3 : «Regard sur la cour constitutionnelle», Cotonou, mars 1998, pp.5-6

République du Bénin, Haut Conseil de la République, *loi 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la république du Bénin du 10 décembre 1990*.

République du Bénin, *Journal Officiel*, 1991-1998

République du Bénin, *Loi n° 90-023 du 13 août 1990 portant charte des partis politiques*.

République du Bénin, Ministère de la fonction publique, Commission nationale de radiation des agents de la fonction publique, *Documents à l'intention des agents de la Fonction publique*, Cotonou, 1998

République du Bénin, Ministère des finances, *Déclaration de la stratégie de développement, les programmes d'ajustement structurel*, Cotonou, 1997

République du Bénin, Ministère du plan, *Rapport de l'économie nationale, édition 1998*, Cellule macroéconomique, Cotonou

République du Bénin, *Rapport sur l'état de l'économie nationale*, Cotonou, 1997, p.73, données du Ministère de l'Intérieur et de l'administration territoriale.

République du Bénin, *Rapport sur l'État de l'économie nationale*, octobre, 1995, Cellule macro-économique de la Présidence

République du Bénin, *Synthèse des recommandations*, Conférence économique nationale, Cotonou, mai 1997.

Rueschmeyer Dietrich, Stephens Evelyne Hubert and Stephens John, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1992.

Sandbrook Richard, «Personnalisation du pouvoir et stagnation capitaliste», *Politique africaine* no 26, juin, pp.15-37, 1987

Schumpeter Joseph, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Payot, 1965, Paris.

Scully W.Gerald., «Constitutional Environments and Economic Growth», Princeton University Press, 1992

Shraeder Peter, «Elites as Facilitators or Impediments to Political Development ? Some Lessons from the Third Wave of Democratization in Africa», *Journal of Developing Areas*, 29 Oct. 1994, pp. 69-90

Sicherman, Harry, «Winning the Peace : Exporting Freedom and Democracy in United States and Abroad, *Orbis*, «Special Issue on Democracy», 37, 4, Fall 1993, p.501-502

Stedman Joseph ed., *Botswana: the Political Economy of Democratic Development*, Lynne Rienner, 1993

Stepan Alfred, *Rethinking Military Politics: Brazil and Southern Cone*, Princeton University Press, 1988

Sustein Cass, «Constitutions and Democracies» in *Constitutionalism and Democracy, Studies in Rationality and Social Change*, Elster John and Slagstad Rune, eds., Cambridge University Press, 1993

Swilling Mark, «Political Transition, Development and the Role of Civil Society», *Africa Insight*, vol. 20, no 3, 1990, pp.151-60

Tarrow Sidney, *Struggle, Politics and Reform : Collective Action, Social Movements and Cycle of Protests*, Occasional paper no 21, Center for international studies, Cornell University, 1989

Tarrow Sydney, *Power in Movement, Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge University Press, 1994

Terray Eddy, ed., *L'État contemporain en Afrique*, l'Harmattan, 1987

Thede Nancy et al., *Le processus de développement démocratique: le cadre d'analyse et proposition méthodologique*, CIDPDD, Montréal, 1996

Udogu Ike : «Democracy and Democratization in Africa: Introduction», *Journal of Asian and African studies*, XXXI(1-2), 1996, pp.1-111

Van de Walle Nicholas, «Economic Reform and democracy, Crisis and Opportunity in Africa», *Journal of democracy* 6 no 2, april 1995: 128-141

Vittin Théophile, « Le Bénin à l'heure du renouveau démocratique », *Politique Africaine* n° 38, Juin 1990, pp. 138-142.

Vittin Théophile, «Bénin, du système Kerekou au renouveau démocratique» in *États d'Afrique noire, formations, mécanismes et crise*, Médard Jean François, ed, Karthala, Paris, 1991, p.94

Walker A. ed., *Freedom, Democracy and Economic Welfare*, Vancouver, Fraser institute, 1988

Walter B. ed., *economic freedom : Toward a theory of measurement*, Fraser Institute, 1991

Weaver Kent and Rockman Bert, eds., *Do Institutions Matter ? Government Capabilities in the United States and in Abroad*, The Brookings Institution, 1993

Westebbe Richard, «Structural Adjustment, Rent Seeking and Liberalization in Benin» in *Economic Change and Political Liberalization in Sub-Saharan Africa*, Widner Jennifer, ed, John Hopkins University press

Wiarda Howard, ed, *Political and Social change in Latin America : the Distinct Tradition*, University of Massachusetts Press, 1974

Wignaraja Ponna, ed, *New social movements in the south*, Zed Books, 1993

World Bank, *African Development Indicators*, World Bank, Washington, D.C, p.191, 1999

World Bank, *Governance: The World Bank's Experience*,
Washington, DC: The World Bank, 1994

World Bank, *Sub-Saharan Africa, From Crisis to
Sustainable Growth*, Washington D.C, 1989
Yakana S., «Le duel Soglo-Kerekou», *le nouvel Afrique*

Ziegler Jean, *Démocratie et nouvelles formes de
légitimation en Afrique: les conférences nationales au
Bénin et au Togo*, notes et travaux n° 47, Itinéraires,
Genève, octobre 1997.

Annexe I

Modes de transition et situations politiques en Afrique subsaharienne 1990-1999¹

Mode de transition	caractéristiques	Exemple de cas
Transition par Élections pluralistes	-Tenue des élections selon un calendrier précis -Respect des principes électoraux	Zambie, Bénin, Sao-Tomé et Príncipe, Cap Vert, Malawi, Niger, Mali, Sierra-Leone, Nigéria
Transition par la voie de la conférence nationale	-l'élite politique, les groupes sociaux tiennent une conférence nationale qui est souveraine. -la conférence élit un groupement de transition.	Bénin, Congo, Mali
Transition cooptée	-l'élite au pouvoir accepte les demandes de l'oppositon, précipite les élections et les remporte	Côte d'Ivoire, Gabon, Cameroun, Ghana, Kenya, République centrafricaine.
Démocratisation guidée	-l'élite militaire contrôle la transition car elle ne rencontre pas une opposition sérieuse	Burkina Faso, Guinée, Ghana, Uganda
Réaction autoritaire	-préserver le statu quo par tous les moyens, y compris la violence	Cameroun, Togo, Congo Démocratique, Tchad
Guerre civile et souveraineté contestée	-la réaction autoritaire conduit à une guerre civile	Libéria, Somalie

¹ Nos données tiennent compte des transitions originelles et ne traitent pas des reculs successifs qu'ont connus certains pays (Niger, Sierra-Leone)

Source: Synthèse actualisée à partir de l'analyse de Peter Schraeder: *Elites as Facilitators or impediments to political development? Some lessons from the third wave of democratization in Africa*, *Journal of developing areas*, 29 oct., 1994, pp. 69-90

Annexe II:

**Perspectives de consolidation démocratique en Afrique subsaharienne:
analyse de Wiseman(1995)**

Perspectives de consolidation démocratique	Pays
Très bonnes	Botswana, Île Maurice, Cap Vert, Namibie, Sao-Tomé et Príncipe, Sénégal, Seychelles, Afrique du Sud, Zimbabwe
Bonnes	Bénin, Côte d'Ivoire, Gambie (malgré les événements récents), Madagascar, Malawi, Mali, Swaziland, Tanzanie, Zambie
Minces	Angola, Burkina Faso, Burundi, Rwanda, République Centrafricaine, Comores, Congo, Mauritanie, Gabon, Mozambique, Togo
Non-existantes : autoritarismes ou guerres civiles	Somalie, Soudan, Congo Démocratique, Rwanda, Guinée Équatoriale

Source: Wiseman John A. (ed), *Democracy ad Political Change in Sub-Saharan Africa*: Routledge, London, 1995, pp.231-32

Annexe III: Questionnaire d'entrevue**1) Identité de l'entreprise/Association patronale/Syndicat**

Raison sociale: Service (), Industrie (), Commerce ()

Année de création:

Dirigeant(e)

-Groupe d'âge: 20-35 ans (), 36-45 (), 46-60 (), + de 60 ()

-Niveau d'instruction: École primaire, Secondaire,
Université, «précisez le nombre d'années si possible

-Expérience professionnelle précédente: Fonction publique(),
Secteur privé(), Précisez depuis quand ()

2) Questions:

a) *Établissez-vous des contacts avec certaines structures de l'État?*
Oui (), Non()

-*Si oui, à quel niveau: les ministères, les structures de dialogue()*
-*À quel rythme? Souvent() - De temps en temps() - Jamais()*

b) *Comment jugez-vous les actions entreprises par l'État?*

-*Au niveau politique : méritoires(), perfectibles(), décevantes()*

Commentaires si possible:

-*Au niveau économique: méritoires(), perfectibles(), décevantes()*

Commentaires si possible:

c) *Comment jugez-vous les partis politiques?*

Commentaires :

d) *Qu'est-ce qui différencie les anciennes générations
d'entrepreneurs de celles d'aujourd'hui?*

Commentaires si possible

e) *Quelle importance accordez-vous aux relations familiales intra-ethniques, régionales?*

Commentez

f) *Quel lien établissez-vous entre démocratie et économie?*

Commentez.

g) *Quelles relations établissez-vous avec les partis politiques?*

Commentez.

h) *Quelle importance accordez-vous à l'action collective face à la puissance publique?*

Commentez.

i) *Quels grands problèmes qui handicapent vos activités répertoriez-vous?*

Commentez

Annexe IV: Assemblée nationale du Bénin :législature de 1995

Partis politiques	Nombre de sièges
<i>Renaissance du Bénin</i>	20
Autres partis de la mouvance présidentielle dont:	12
-Union pour la démocratie et la Solidarité(UDS)	5
-Nouvelle génération(NG)	2
-Rassemblement africain pour le progrès(RAP)	1
-Mouvement national pour la démocratie(MNDD)	1
-Alliance pour la social-démocratie(ASD)	1
-Alliance pour la démocratie et le développement(ADD)	1
-Union pour la démocratie et le progrès	1
<u>OPPOSITION</u>	50
-Parti du renouveau démocratique(PRD)	19
-Front d'action pour le renouveau et le développement(FARD-Alafia:kérékiste)	10
-Parti social-démocrate	8
-Notre cause commune(NCC)	3
-Impulsion pour le progrès et la Démocratie(IPD)	3
-Rassemblement des démocrates libéraux Pour la reconstruction nationale(RDL-Vivoten)	1
-Parti communiste du Bénin	1
-Alliance pour la démocratie et le progrès	1
-Alliance Caméléon(Kerekiste)	1
-Rassemblement pour la démocratie et le progrès	1
-Siège vacant	1
Total	83

Source: EIU(Economist Intelligence Unit), *Country profile*,
Benin(1997-1998), p.4

**Annexe V : Répartition des entreprises privées selon
l'année de création**

<u>Années</u>	<u>Entreprises</u>	<u>%</u>
Avant 1960	30	0.5
1960	4	0.1
1961	5	0.1
1962	2	0.0
1963	8	0.1
1964	11	0.2
1965	4	0.1
1966	13	0.2
1967	10	0.2
1968	10	0.2
1969	23	0.4
1970	14	0.2
1971	21	0.4
1972	18	0.3
1973	25	0.4
1974	32	0.6
1975	34	0.6
1976	46	0.8
1977	50	0.9
1978	47	0.8
1979	77	1.3
1980	87	1.5
1981	100	1.7
1982	152	2.6
1983	293	5.1
1984	286	5
1985	257	4.5
1986	234	4.1
1987	238	4.1
1988	192	3.3
1989	166	2.9
1990	310	5.4
1991	407	7.1
1992	423	7.4
1993	531	9.2
1994	434	7.6
1995	472	8.2
1996	236	4.1
1997	501	8.7

Source: Ministère du Plan, INSAE, *Système d'immatriculation des entreprises 1990-96*, Cotonou, 1997 p.13 ; Chambre du commerce et de l'industrie du Bénin, *Répertoire des entreprises privées*, Cotonou, 1997

Annexe VI: Indices comparatifs de libertés civiles et droits politiques de quelques pays africains

	1984 - 1985			1991 - 1992			1994-1995			1996-1997		
	D P	L C	Rang	D P	L C	Rang	D P	L C	Rang	D P	L C	Rang
Bénin	7	7	N.L	2	3	L	2	3	L	2	2	L
Mali	7	6	N.L	6	4	P.L	2	4	P.L	2	2	L
Botswana	2	3	L	1	2	L	2	3	L	2	2	L
Sénégal	3	4	P.L	4	3	P.L	4	5	P.L	4	4	P.L
Togo	6	6	N.L	6	5	N.L	6	5	N.L	6	5	N.L
Nigéria	7	5	N.L	5	4	P.L	7	6	N.L	7	6	N.L

Source: Freedom House, *Freedom in the World: The annual survey of political rights and civil liberties*, Freedom House (1984-97)

DP = Droits politiques, LC = Libertés civiles, P.L = Partiellement libre, N.L = Non libre

Annexe VII:

Les entreprises, associations patronales et centrales syndicales qui ont répondu à notre questionnaire (les entreprises ont au moins 5 employés (équivalent d'un chiffre d'affaire de 5 millions de FCFA))

A-Entreprises*1) Industrielles*

- Société industrielle alimentaire - Cotonou, (privée béninoise)
- Presses du vieux pont - (Cotonou, privée béninoise)
- Société IPOLAIT - (Porto-Novo, privée béninoise)
- Complexe oléagineux d'Agonvy (CODA-Bénin) - (Cotonou, privée béninoise)
- Sanipa - (Cotonou, privée béninoise)
- Mercuriale - (Cotonou, privée, majorité béninoise)
- Gazette du Golfe - (Cotonou, privée, majorité béninoise)
- Benin Chemicals and Marketing (BCM), - (Cotonou, privée, majorité béninoise)

2) Commerciales

- Yelola - (Cotonou, privée béninoise)
- Société Alashela SARL - (Cotonou, privée béninoise)
- ETS Bhuvana Gri - (Cotonou, privée béninoise)
- ETS Atouts Plus - (Cotonou, privée béninoise)
- ETS Sakoma Vedoko - (Cotonou, privée béninoise)

3) Services

- Intersud Coopération - (Cotonou, privée béninoise)
- SATIC - (Cotonou, privée béninoise)
- ETS Lawani - (Cotonou, privée béninoise)
- Pharmacies Ayelawadje - (Cotonou, privée béninoise)
- Les arts Bobo - (Cotonou, privée béninoise)

B) Associations patronales

- Le groupement interprofessionnel des entreprises commerciales et industrielles du Bénin (GECIB)
- Le Conseil national des importateurs du Bénin - CONIB
- Association nationale des industriels du Bénin (ASIB)
- Association professionnelle des Banques (APB)
- Union nationale des transporteurs routiers du Bénin
- Union nationale des commerçants du Bénin
- Association nationale des entreprises de construction des travaux publics et des activités connexes
- Association nationale des imprimeurs du Bénin
- Association des opérateurs privés touristiques du Bénin
- Association professionnelle des agréés en douane
- Union des commerçantes du Bénin
- Groupement des importateurs de véhicules du Bénin

Groupement professionnel des boulangers et pâtisseries du Bénin
Ordres des notaires

C) Centrales syndicales

- La centrale des syndicats autonomes du Bénin(CSA-Bénin)
- La confédération générale des travailleurs du Bénin(CGTB)
- L'union nationale des syndicats des travailleurs du Bénin(CSTB)
- La centrale des organisations syndicales indépendantes(COSI)
- La centrale des travailleurs du Bénin(CSTB)