

Démocratie et logiques du terroir au Bénin

LORSQU'ON observe de près le processus de démocratisation en cours au Bénin depuis 1990, on est frappé par son caractère très urbain et l'élitisme dominant dans la représentation au sein des grandes institutions de l'État : Assemblée nationale, gouvernement et autres.

En effet, sur 64 députés à l'Assemblée nationale élue en 1991, 59 sont des enseignants, des avocats ou des cadres supérieurs de l'administration (1) ; 51 d'entre eux avaient leurs résidences permanentes à Cotonou ou à Porto-Novo, les deux plus grandes villes du pays, avant leur élection (2). Aucun acteur direct du milieu rural ne figure parmi les 64 députés, contrairement à la défunte ANR (Assemblée nationale révolutionnaire) où 86 des 196 commissaires du peuple étaient des représentants directs du milieu rural (3). D'où l'impression d'une certaine exclusion du milieu rural des grandes sphères de décision au sommet de l'État. Ce constat tend à accréditer la thèse de ceux qui pensent que la politique en Afrique est essentiellement le fait des élites urbaines (4). Certains analystes politiques au Bénin et ailleurs n'ont pas hésité à affirmer à propos de la nouvelle élite politique que « *ce sont des citadins qui ont dû momentanément descendre dans les campagnes pour solliciter les suffrages des gens de leurs villages* » (5).

Et pourtant, sous cette apparente absence physique du milieu rural, on note une certaine dynamique souterraine commencée depuis au moins 1985, consistant à investir progressivement le champ politique par des impératifs et des logiques du terroir. Par logiques du terroir, il faut entendre l'ensemble des mécanismes et modes d'interférence des considérations d'ordre villageois dans l'exercice quotidien des activités politiques et dans le processus de promotion des élites au niveau national. Ces logiques tendent à imprimer au système actuel béninois un de ses caractères profonds.

La logique du terroir apparaît comme un ensemble de stratégies de conquête et de conservation des positions de pouvoir au niveau national mais qui fait du terroir d'origine une carte maîtresse, une rampe de lancement sur l'échiquier national.

Il s'agira d'identifier et d'analyser les différents choix et comportements des acteurs politiques qui participent de cette logique. Pour une meilleure mise en perspective de la question, on ne peut faire l'économie d'une approche diachronique dans l'histoire politique du Bénin. A cet égard, l'année 1985 constitue une date charnière par rapport à laquelle seront articulées mes analyses. Mais avant cette date repère, on peut déjà observer les prémices de cette logique à travers l'une des formes de légitimation du régime Kérékou, notamment la lutte contre le régionalisme, par la représentation directe des districts ruraux dans l'ex-ANR.

De la politique d'endiguement du régionalisme par absorption aux prémices de la logique du terroir

La vie politique nationale au Bénin au lendemain de la Seconde Guerre mondiale semble avoir été marquée à ses débuts par une sorte d'idéologie du consensus à travers l'union sacrée autour de Apithy, à l'occasion des élections à l'Assemblée constituante française de 1945 et de la création de l'UPD (Union progressiste dahoméenne) en 1947. Mais de consensus, ce ne fut qu'une illusion de beau temps avant la tempête, car aussitôt créée, l'UPD comme par un processus de sisciparité s'est disloquée pour donner naissance au BPA (Bloc populaire africain) qui deviendra plus tard en 1955 l'UDD (Union démocratique dahoméenne), attachée au nom de Ahomadégbé et centrée beaucoup plus sur l'électorat fon du Centre et du Sud du pays dont le fief électoral principal sera au GEN (Groupement ethnique du Nord) (6), qui à partir de 1957 va s'appe-

(1) Sur 64 députés, 25 sont des enseignants dont 11 professeurs d'université, 27 sont des cadres supérieurs de l'administration, 5 avocats, 2 hauts cadres exerçant des professions libérales (médecin-dentiste et consultant international), 3 hommes d'affaires et une boulangère-pâtissière. Le même schéma se retrouvait au Haut conseil de la République, l'organe législatif de la période de transition où sur les 27 membres, on dénombrait 12 enseignants dont 9 professeurs d'université, 8 cadres supérieurs de l'administration, 4 avocats, 2 officiers supérieurs et un entrepreneur.

(2) Adjovi, Badou et Grez, *La démocratie vue par le monde rural*, Cotonou, Konrad Adenauer-Stiftung, p. 12.

(3) La représentation à l'ANR sous le régime de Kérékou était fondée sur un prin-

cipe corporatiste. La paysannerie considérée comme la plus nombreuse dispose du plus grand nombre de sièges.

(4) C. Coquery-Vidrovitch, « Histoire et historiographie du politique en Afrique : la nécessité d'une relecture (à propos de la démocratie) », *Politique africaine*, 46, juin 1992, pp. 31-40.

(5) Adjovi, Badou, Grez, *op. cit.* p. 12.

(6) Il s'agit là de la première référence formelle à la région comme catégorie politique (le Nord) et à l'identité ethnique comme élément de mobilisation politique des habitants de cette région. L'utilisation du terme « groupement ethnique » au singulier au lieu de « groupement des ethnies du Nord » illustre aussi la manipulation politique d'une « conscience régionale » tendant à transcender le fait ethnique en soi.

ler RDD (Rassemblement démocratique du Dahomey) autour du nom de Maga. Apithy se contentera des restes de l'UPD transformée en PRD (Parti républicain du Dahomey).

Que ces différents schismes politiques découlent de ce que l'un des protagonistes appellera plus tard la « cacophonie des ambitions » au sein de la petite classe politique d'alors est une chose. Mais ce qui est fondamental c'est que ce tripartisme à majorité régionale définit à la fois la géographie électorale et le champ sociologique dominant de l'expression du politique au Bénin jusque dans les années 70. Comme stratégie politique, il a permis l'usage d'un discours électoral posant les différentes régions en altérité pour mobiliser les suffrages et par la conclusion d'alliances binômiques circonstanciées qui prennent toujours l'allure d'une coalition de deux régions contre la troisième. Il a aussi été le principal prétexte de multiples interventions militaires sur la scène politique pour endiguer ce qui était considéré comme l'*anomie* du système politique à travers une stratégie de « forcing unitaire » (7). Celui-ci a consisté d'une part en l'exclusion des trois factions rivales comme aux élections présidentielles de 1968 et au lendemain du coup d'État de décembre 1969, où les militaires eux-mêmes ont assumé le fait régionaliste avec l'institution d'un Directoire militaire d'officiers, à pouvoir égal, originaires des trois grandes régions traditionnelles du pays ; d'autre part en leur association forcée imposée en 1970 par les militaires aux trois leaders politiques à travers un système de conseil présidentiel où ils exerceraient chacun un mandat alternatif de deux années, tout en étant obligé de prendre les grandes décisions avec l'accord effectif des deux autres (9).

En réalité, dans toutes les tentatives de regroupement forcé, le fractionnisme est resté la norme principale. Aucune des formations politiques ne renonçait à son autonomie et se reconstituait à chaque fois pour de nouvelles transactions. C'est contre ce colmatage des brèches, cette présidence tournante qu'à partir du coup d'État du 26 octobre 1972, une autre démarche de forcing unitaire a été engagée, qui conduisit à la création du PRPB (Parti de la révolution populaire du Bénin) en 1975 à l'exclusion de toutes les ancien-

(7) J'entends par « forcing unitaire » le lien qui a toujours été établi entre stabilité des institutions politiques et unité nationale et qui de ce fait était mis en avant aussi bien par les hommes politiques civils pour contracter des alliances politiques et tenter d'instituer des partis uniques, que par les militaires pour justifier leurs multiples interventions sur la scène politique nationale. Mais chaque fois sa réalisation entraînait plutôt des exclusions souvent assimilées à l'exclusion d'une région surtout dans le cas des civils. C'est le cas en 1961 avec le PDU par

l'exclusion de Ahomadégbé (Centre-Sud) et en 1964 avec le PDD par l'exclusion de Maga (Nord). J.-F. Bayart parle à cet égard d'éthique de l'unité dans le cas du Cameroun. Cf. *L'État au Cameroun*, Paris, Presses de la FNSP, 1979, p. 53.

(8) Il s'agit des officiers Kouandété, Sinzogan-Aho et de Souza.

(9) Voir pour plus de détails sur cet épisode, M. A. Glèlè, *Naissance d'un État noir : l'évolution constitutionnelle du Dahomey de la colonisation à nos jours*, Paris, LGDJ, 1969.

nes formations politiques et des organisations de jeunesse à caractère politique (10).

Dans sa stratégie d'endiguement du fait régionaliste et dans l'euphorie révolutionnaire, le régime Kérékou a décidé de changer le nom du pays de Dahomey en Bénin. Mais cette transmutation nominale du pays n'a pas réussi à extirper cette donne régionaliste du débat politique national, qui se réfugia dans les diverses tendances internes au PRPB et aux différentes instances politiques du pouvoir. S'il est vrai qu'au début du régime Kérékou, l'engagement idéologique semblait être prépondérant, il n'en demeure pas moins que les deux principales tendances qui vont fusionner à l'intérieur du parti unique étaient toutes d'obédience régionale assez prononcée de par la composition de leurs membres : la tendance dite des « ligueurs » essentiellement composée d'anciens membres de l'UGED (Union générale des élèves et étudiants du Dahomey), et celle des anciens militants du FACEEN (Front d'action commune des élèves et étudiants du Nord) opposé de tout temps à l'UGED.

Le Bureau politique et le Comité central du PRPB ainsi que le Conseil exécutif national (gouvernement) étaient formés sur la base d'un dosage savant de « représentants » des six provinces du pays. Ainsi, avec le régime Kérékou, passe-t-on de la régionalisation tripartite à une sorte de « provincialisation » du débat politique. Sur les 15 membres du Bureau politique du PRPB, on comptait à ses débuts au moins deux originaires de chacune des six provinces, puis au moins un par province lorsque le nombre a été réduit à 11 à partir de 1985. Le Conseil exécutif national réduit à 15 membres à partir de 1984 comptait à chaque fois au moins deux ministres par province.

Par ailleurs, la décentralisation administrative et territoriale sous le régime Kérékou et notamment le système de la représentation du milieu rural à l'ANR ont jeté les premiers jalons de la logique du terroir à partir de 1979. En effet, le peuple élitait au niveau local 86 commissaires du peuple (ou députés), soit un par district. L'élection de ce représentant était plus une affaire de fils du terroir, où aucun étranger (non originaire du district) ne pouvait se faire élire. Le commissaire du peuple était considéré alors comme le représentant du terroir au sein de l'instance législative nationale. Le contrat politique du commissaire du peuple paysan avec ses électeurs était plus local que national. Il s'agissait d'un scrutin de liste (unique) nationale mais dont la sélection des candidats, à la base, est uninominale.

(10) PRPB de tendance marxiste et militaro-civile, va régenter la vie politique du pays de 1975 à 1990. Il faut préciser ici que la dynamique du forçing unitaire qui a conduit à ce parti unique, a été rendue plus complexe par la lutte sans merci entre des

groupuscules politico-idéologiques concurrents pour le contrôle de l'appareil d'État. Cette lutte s'est soldée par l'élimination de la tendance qui formera à partir de 1977 le Parti communiste du Bénin opposé au PRPB.

Au niveau des cadres de commandement, la même dynamique de provincialisation de la représentation politique se retrouvait dans le système de nomination des préfets de province. Chacun des six préfets est originaire d'une des six provinces administratives. Et, si au départ un préfet nommé exerçait dans une province autre que celle d'où il est originaire, cette tendance a été renversée à partir de 1987/88, quand le régime Kérékou avec sa nouvelle stratégie politique a opté pour la responsabilisation des cadres ressortissants d'une région donnée devant leurs « parents ». Ainsi chacun des préfets nommé exerçait ses fonctions dans la province d'où il est originaire. Cette stratégie de responsabilisation locale des « fils de terroir » à travers la représentation au sein de l'organe législatif national, et le système de nomination des cadres de commandement, marque un tournant important dans la gestion politique du régime du PRPB. Parallèlement à cette évolution politique, une autre dynamique allait être impulsée au niveau de la société civile notamment, avec le phénomène des associations de développement.

Intellectuels de tous les villages, retournez chez vous !

Tel pourrait être schématisé par analogie au discours marxiste du « Prolétaires de tous les pays, unissez-vous ! », l'appel lancé à Ouidah en 1985 par le président Kérékou aux cadres béninois. C'était à l'occasion de la création de l'UGDO (Union générale pour le développement de Ouidah) (11), mais aussi de la conclusion des accords de jumelage entre la ville de Ouidah et celle de Pritchard aux Etats-Unis, à l'initiative personnelle des ressortissants de cette localité. Volonté de récupération politique d'une initiative réussie de cadres non partisans du système en place ou lancement d'une nouvelle stratégie de captage de rente extérieure à un moment où les partenaires au développement commençaient à envisager la réorientation de leurs aides dans le sens de la coopération décentralisée à travers des ONG locales ? Dans les deux cas de figure, il est possible d'avancer quelques raisons.

En dépit de sa stratégie de cooptation des cadres, le régime Kérékou n'a pas réussi à attirer la grande majorité des intellectuels dans son giron. La non-acceptation des résultats de la conférence des cadres de 1979 où ceux-ci avaient formulé des propositions de réforme du système politique en place a contribué à cristalliser les positions de part et d'autre. C'est seulement en 1985, quand la crise

(11) Si cette occasion semble avoir donné un cachet solennel au lancement du mouvement associatif du type développementiste au Bénin, il faut tout de même préciser qu'il existait déjà au moins une association du

genre à Bassila au Nord-Bénin depuis 1975 Cf. I. Akandé, « Redynamiser l'association de développement de Bassila », *L'Horizon*, n° 27 du 20 février 1995, p. 6.

économique frappe le pays avec son corollaire de contestation estudiantine et de refroidissement du militantisme révolutionnaire initial, que l'option a été prise par le PRPB d'associer au gouvernement des intellectuels non partisans (12). Ainsi donc, l'échec de la politique des cadres, la tendance à la coopération décentralisée de l'aide au développement ont déterminé dans une large mesure (13) l'attitude du régime de Kérékou qui voulait profiter d'une part du retour des cadres dans leurs localités pour participer indirectement aux actions de développement dont le régime se désengageait progressivement, et d'autre part de leur caution morale pour faire drainer les capitaux de la coopération sur le pays.

Cette nouvelle dynamique politico-sociale d'incitation des cadres à retourner au village va permettre la création d'un vaste tissu associatif national à l'échelle des sous-préfectures, des communes et des villages, à travers lequel chacun lutte désormais de son côté pour décrocher des opportunités financières extérieures à investir chez soi.

Dès lors, ces nouveaux espaces d'expression vont servir de refuge pour nombre de cadres béninois, du fait de leur caractère apolitique supposé. Même les plus réticents des intellectuels n'ont pu longtemps résister à la mode, soit par invitation, soit sous l'injonction des « gens du village » qui ont vu d'autres réussir à décrocher des financements extérieurs à travers une association de développement. C'était aussi un espace de compétition larvée entre cadres non partisans et cadres engagés, les uns pour se ménager des circuits d'expression et de contact direct et formel avec les populations (ce qui leur était jusque-là interdit) et les autres cherchant plutôt à montrer au régime leur maîtrise des populations locales pour mériter de leur position dans les instances dirigeantes du pays. L'activité au sein de l'association de développement est devenue progressivement un critère de jugement des cadres ressortissants d'une région aussi bien par le pouvoir que par les populations. Si on ne veut pas être mal vu chez soi, il faut tout faire pour répondre présent aux assemblées générales et aux séminaires annuels de l'association de développement (14). Ainsi se noua une sorte de nouveau contrat entre intellectuels ressortissants d'une localité et sa population res-

(12) Nomination de quelques professeurs d'université aux ministères des Finances (Hospice Antonio), de la Fonction publique et du Travail (Nathanaël Mensah).

(13) Il s'agit ici d'une analyse *a posteriori* en ce qui concerne le facteur de la coopération décentralisée, puisqu'une politique étatique en la matière n'a été définie avant l'occasion offerte par l'UGDO en 1985.

(14) Ces assemblées annuelles d'association de développement étaient devenues presque un rituel de régénération de la solidarité villageoise, un cadre de discussion et

d'échanges entre les populations et leurs fils intellectuels résidant en ville. Ces tribunes locales prennent parfois l'allure de tribunal où l'on juge les cadres ressortissants en fonction de ce que leur position dans l'administration a permis ou non au village de profiter de quelques opportunités. Dans les grands centres urbains pullulent des sous-sections de ces associations de développement, qui se réunissent périodiquement pour discuter « village », ou à l'occasion de baptêmes, mariages, et deuils, etc.

tée au village. Ces espaces de solidarité locale vont constituer les premiers cadres de la nouvelle société civile en émergence, mais aussi les premiers échelons de la légitimation des intellectuels qui forgent ainsi consciemment ou inconsciemment leur capital politique. Ces associations, de par leur rôle, constituaient un niveau d'articulation, une sorte d'interface entre l'État et la société civile. La participation à la conférence nationale de février 1990 et le choix du multipartisme intégral vont amplifier cette dynamique d'ancrage au terroir chez les intellectuels candidats potentiels à la compétition dans l'arène politique nationale.

La logique du terroir à la Conférence nationale et l'articulation à la vie partisane

Dans sa stratégie de faire participer toutes les « forces vives de la nation » aux assises de la Conférence nationale, le comité ad hoc préparatoire, confronté au problème de la définition des modalités de représentation et des espaces légitimes pour conférer une représentativité aux délégués, a décidé que seules les associations de développement et les unions de producteurs de district (sous-préfecture) étaient qualifiées pour mandater les délégués des populations rurales. Une telle décision à un moment crucial de la vie politique nationale, d'octroi d'une légitimité politique à des espaces associatifs initialement créés à des fins de développement, va accentuer le glissement de ces associations de leurs objectifs initiaux vers des objectifs politiques affirmés et reconnus par l'État. Dès lors, une vaste euphorie s'empara du pays. Les associations de développement, qui étaient contrôlées par les cadres ressortissants vivant le plus souvent en ville, allaient tenir des états-généraux à l'échelle sous-préfectorale pour rédiger des cahiers de charges et désigner leurs représentants au forum national qui devrait décider des nouvelles orientations politiques du pays. Chaque association de développement, sous la houlette des cadres ressortissants, a produit des documents politiques (doléances locales et projets de société pour le pays) et a élu ses deux délégués soit plus du 1/3 du nombre total des conférenciers (15).

Ainsi donc, la logique du terroir à travers sa modalité d'ancrage local de l'intellectuel dans son milieu d'origine a été légitimée de

(15) Il existait à l'époque 86 sous-préfectures ayant désigné chacune deux délégués, soit 172 participants sur les 488 aux assises de la Conférence nationale Cf. A. Adamon, *Le Renouveau démocratique au Bénin. La Conférence nationale des forces vives et la période de transition*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 47. Il convient de préciser que

si l'Union des producteurs de district est une structure exclusivement paysanne différente de l'association de développement, tous ses membres appartiennent cependant à celle-ci. Et dans la plupart des cas, c'est elle qui a organisé le choix du paysan quand elle ne l'a pas désigné directement.

façon officielle. Les aspirants à la vie politique locale et surtout nationale franchirent ainsi la première étape de leur promotion sur l'échiquier national en se faisant élire représentant de leurs sous-préfectures à la Conférence nationale. Ils sont mandatés d'abord pour présenter les doléances des populations de leurs terroirs, ensuite défendre leurs intérêts dans le cadre du nouveau contrat national qui allait être scellé. Une certaine alliance politique se crée ainsi entre les populations rurales et les cadres ressortissants qui pour la plupart pourraient trouver dans cette logique du terroir une opportunité de faire prévaloir leurs propres préoccupations politiques à l'échelle nationale. Et quand la Conférence nationale dans ses résolutions a fait l'option politique du multipartisme intégral, la dynamique de la logique du terroir allait s'articuler au nouvel environnement politique et contribuer indirectement à l'inflation croissante de partis politiques, dont les associations de développement seront pour les uns les points de départ, pour d'autres les premiers canaux et structures de mobilisation électorale. En effet, nombreux sont les responsables d'association de développement qui ont créé des partis politiques à partir desdites associations. On peut suivre à titre d'exemple la trajectoire de formation de quelques partis politiques.

L'UDS (Union pour la démocratie et la solidarité) a été créée ainsi à partir d'un petit cercle d'anciens militants du FACEEN qui n'avaient pas accepté d'aller au PRPB en 1975 et dont le noyau dur était constitué des cadres ressortissants de Kandi regroupés dans *Iri Bonsè*, l'association de développement de Kandi. A la veille de la Conférence nationale, sous l'impulsion de *Iri Bonsè*, une dizaine d'associations de développement du Borgou se sont coalisées pour élaborer une plate-forme d'action commune à défendre à ces assises. C'est de cette plate-forme que sortira le programme d'action de l'UDS avec pour président Adamou N'Diaye, doyen de la Faculté de sciences agronomiques, qui était alors le vice-président de l'association de développement de Kandi. C'est d'ailleurs à ce titre qu'il a été délégué à la Conférence nationale où il a été élu au présidium et commis membre d'office du Haut conseil de la République, l'organe législatif de la période de transition, avant d'être nommé ministre.

Quant au MNDD (Mouvement national pour la démocratie et le développement), il a été créé à partir de la coordination des associations de développement de l'Atacora. Cette coordination a d'abord élu à sa tête Bertin Borna, avocat, ancien ministre et ancien fonctionnaire du PNUD rentré d'exil, avant de l'investir à la présidence du nouveau parti.

L'UNSP (Union nationale pour la solidarité et le progrès) a été créée par les cadres de l'association de développement de Djougou qui ont refusé d'aller au MNDD.

S'agissant du PSD (Parti social-démocrate) d'Amoussou Bruno, ancien directeur de la Banque commerciale du Bénin, il a été créé par d'anciens militants du Rajemo (Rassemblement de la jeunesse du Mono) dont Amoussou Bruno fut le leader avant son interdiction en 1974. Ceux-ci (surtout la tendance non-PCD) s'étaient par la suite réfugiés dans les différentes associations de développement du Mono qui vont se réunir pour créer une coordination départementale d'où sortira le noyau fondateur du PSD.

Dans l'Ouémé, le vice-président du PRD (Parti du renouveau démocratique), le magistrat Moucharafou Gbadamassi, n'est autre que le président de l'ADESPO (Association pour le développement de la ville de Porto-Novo).

Le même schéma se retrouve dans les départements du Zou et de l'Atlantique avec l'ancien mouvement de jeunesse appelé « Filognon », qui regroupait les jeunes intellectuels de la région historique d'Abomey avant 1975. Après l'interdiction de ce mouvement, certains de ses militants vont créer des groupes politiques clandestins (comme par exemple Initiative patriotique autour de Marcelin Dégbé ou le syndicat clandestin des travailleurs avec Timothée Adanlin), tout en se réfugiant dans les associations de développement des districts d'Abomey, Agbanhizou, Bohicon, Zogbodomé, Za-Kpota, Ouidah, Allada, etc. Ils créeront à la veille de la Conférence nationale l'UDFP (Union démocratique des forces du progrès), le MDPS (Mouvement pour la démocratie et le progrès social) et l'ULD (Union pour la liberté et le développement) qui vont se coaliser plus tard au sein de l'UTR pour soutenir la candidature de Soglo à la présidence de la République.

Ainsi donc, les premiers militants d'un parti politique seront presque toujours les membres de l'association de développement, et la première base électorale: le terroir d'origine. La plupart des partis politiques ont alors tendance à se comporter comme des partis d'une localité donnée. Selon le poids démographique de la localité et le nombre d'intellectuels ressortissants, il peut y avoir plus ou moins de partis politiques axant leurs stratégies sur le même électorat. On retrouve une telle situation surtout à Abomey, à Porto-Novo, et secondairement à Ouidah (16). Si la souplesse de la loi sur les partis politiques (il suffit de trois ressortissants de chacun des six départements, soit dix-huit personnes pour se faire légaliser au ministère de l'Intérieur comme parti politique) peut être avancée pour expliquer le grand nombre de partis politiques, il faut préciser que c'est très souvent en fonction d'un électorat plus ou moins ciblé suivant le schéma de la logique du terroir. Par ailleurs, si le département était considéré comme la circonscription

(16) Environ une quinzaine de partis politiques en activité sur l'échiquier politique national actuel ont leurs leaders originaires de ces trois villes et de leurs banlieues.

électorale législative, il y a tout de même un député pour 60 000 habitants. A partir de ce moment, selon qu'une localité a un poids démographique inférieur ou supérieur à ce nombre, ses intellectuels ressortissants créent un parti politique, ou s'allient à d'autres pour créer un parti politique, ou encore mettent dans la balance des négociations de positionnement sur les listes électorales, le poids démographique de leurs terroirs. Le 11 octobre 1994, le président Soglo, invité de la chaîne de télévision francophone TV5, annonçait que le Bénin comptait 68 partis politiques, dont 23 sont représentés à l'Assemblée nationale. Une petite analyse des itinéraires individuels des 64 députés à l'actuelle Assemblée nationale révèle que 39 députés sont soit présidents d'une association de développement, soit membres de son bureau exécutif, et que les 25 autres sont tous membres de base d'une structure du genre.

Une analyse portant sur les 23 partis politiques représentés à l'Assemblée nationale en fonction de l'origine villageoise/régionale de leurs leaders et de leur électorat fidèle fait ressortir que c'est autour des terroirs d'origine des membres influents des partis que se concentre l'électorat. Cette articulation du fait démocratique multipartisan avec cette logique de terroir va déterminer dans une large mesure les formes d'expression des suffrages et aussi les éligibles aux différentes charges électorales.

« Fils du terroir », alliance électorale et expression des suffrages

Les considérations du terroir semblent indiquer les stratégies d'alliance partisane pendant les périodes électorales. On a souvent l'impression que c'est en fonction des projets qu'ils nourrissent pour leurs terroirs que les cadres ressortissants se positionnent dans le jeu des alliances électorales sur l'échiquier national. De plus ces stratégies d'alliances laissent entrevoir une dynamique d'alliance entre minorité d'une région donnée et une majorité dans une autre comme le faisaient les trois anciennes formations politiques qui ont dominé la scène nationale jusqu'en 1972.

Par exemple, le soutien apporté par l'UNSP, dont le fief électoral est Djougou, et l'UDS à Kandi au candidat Soglo lors des élections présidentielles de mars 1991 a été officieusement motivé

(17) Le seul ministre du régime Kérékou (en dehors de la parenthèse du gouvernement militaire révolutionnaire où le capitaine Issifou Bouraïma, yoruba de Kandi a été nommé ministre de la Santé publique) dont les parents résident à Kandi en l'occurrence Houdou Ali n'est pas considéré comme un

fils du pays. Par ailleurs, à Djougou, un seul intellectuel ressortissant, Alidou Salifou, doyen de la Faculté des Sciences et Techniques, a été nommé ministre pour sept mois seulement en 1989-90, à la veille de la chute du régime Kérékou.

dans une large mesure par le sentiment (réel ou supposé) de frustration que les populations de ces deux localités ont souvent nourri à l'égard du régime Kérékou. Ce dernier est accusé de n'avoir pas bitumé la route Djougou-Parakou, de ne pas avoir nommé de ministres originaires de Djougou et de Kandi pendant qu'il était au pouvoir (19) et enfin de ne pas avoir opéré une réforme administrative et territoriale qui devrait ériger ces deux localités (anciens chefs-lieux à l'époque coloniale) en chefs-lieux de département. D'où une certaine tension larvée entre cadres de Djougou restés réticents à l'égard du PRPB et ceux de l'Atacora-Nord plus impliqués d'une part et entre les cadres de Kandi et ceux de Parakou d'autre part.

Dès lors, cette double opposition Kandi/Parakou et Djougou/Natitingou ne cesse de prendre de l'ampleur. Et pour les cadres de Djougou et de Kandi, la seule solution est une décentralisation administrative et un redécoupage territorial qui érigeraient leurs cités en chefs-lieux de département. Or le Renouveau démocratique semble leur avoir ouvert cette perspective grâce à la nomination de deux de leurs « fils » comme ministres (Adamou N'Diaye et Eustache Saré). On vote Soglo pour maintenir les fils au gouvernement dans l'espoir qu'ils vont résoudre les problèmes du terroir. Le ministre Holo dira aux populations de Djougou au nom du président Soglo, en 1992, que si E. Saré a été nommé ministre, c'est pour urbaniser leur ville et bitumer la route Djougou-Parakou.

Soglo lui-même n'a pu échapper à cette logique du terroir. S'il est vrai qu'après l'expérience de la transition, le Premier ministre Soglo ait éprouvé le désir de se présenter aux élections présidentielles, il a dû pour cela effectuer son retour au village. En effet, une rumeur persistante au lendemain de sa candidature laissait entendre que c'est à la suite d'un conclave secret entre cadres militaires et civils d'Abomey, tous membres de l'association de développement local « Videkpon » (qui signifie bien à propos *le fils y [le terroir] veille !*), que la candidature de Soglo à la présidence de la République aurait été décidée. Quoi qu'il en soit, presque aucun autre candidat originaire d'Abomey ne devrait plus se manifester pour les présidentielles, et tous les partis politiques dirigés par des « fils d'Abomey » devraient soutenir sa candidature ; que leurs partis se réclament de la gauche, de la droite ou du centre, peu importe. Ils ont alors tous soutenu, à deux exceptions près, la seule candidature (18). Le seul candidat originaire d'Abomey qui s'est présenté

(18) Il est clair que je ne réduis pas toutes les motivations qui ont poussé les uns et les autres à s'aligner derrière Soglo à ce seul facteur d'appartenance régionale. Un des arguments les plus avancés était que Soglo, ancien fonctionnaire de la Banque mondiale pouvait faire bénéficier de ses relations au pays !

(19) Le PNDD n'est autre que la réactivation de l'ancien RDD de Maga, l'une des trois formations qui se partageaient régionalement le paysage politique béninois avant 1972. Il était officiellement dirigé par Copiéry originaire de l'Atacora mais sous le parrainage de Maga, comme président d'honneur.

en même temps que Soglo, Thomas Goudou, professeur de droit à l'Université de Casablanca au Maroc, du fait du non-cautionnement de sa candidature, n'a recueilli que 0,69 % des suffrages. La deuxième exception, c'est lorsque Ahomadégbé a tenté en vain de convaincre Soglo d'être le candidat de son parti, le RND, pour faire pièce à la coalition de l'UTR, la candidature de Moïse Mensah qui n'est pas d'Abomey, a été motivée par l'aile dissidente de ce parti tandis que l'autre partie est restée fidèle à Soglo. Moïse Mensah n'a eu que 4,44 % des suffrages essentiellement au Mono, son département d'origine. Le « fils du terroir » prime sur toute idéologie !

De tels comportements politiques qui privilégient le terroir et ses impératifs aussi bien dans les choix d'alliance politique que de candidature à des postes électifs ne manquent pas de façonner les modes d'expression des suffrages à l'occasion des votes. Dès lors, voter n'est pas simplement un acte civique d'expression de l'opinion d'un citoyen mais aussi et surtout un acte de solidarité et un rituel de confirmation : confirmation de la solidarité villageoise momentanée en fonction des attentes, confirmation aussi de l'alliance scellée par le fils du terroir avec d'autres représentants de terroir. Un parti a-t-il présenté sur sa liste un candidat non originaire du département, par exemple aux législatives, que ses chances d'avoir des suffrages sont alors très minces, puisqu'il semblera n'être pas en harmonie avec la logique du terroir et l'idéologie du fils du terroir. C'est du moins ce que semble confirmer l'analyse des résultats des élections législatives et présidentielles de février et mars 1991, en fonction de l'origine régionale/villageoise des candidats et des leaders des partis politiques.

Dans l'Atacora, sur huit sièges de députés octroyés à ce département, six sont revenus à des formations politiques dont les leaders en sont originaires (PNDD, UNSP, MNDD) et deux au RDL, formation politique dont le leader est de l'Atlantique, et à l'UDS (Borgou) mais ayant présenté tous des candidats locaux, qui ont réussi à mobiliser les suffrages de leurs sous-préfectures pour se faire élire. Au Borgou, sur dix sièges, six sont revenus encore une fois aux mêmes partis politiques dont les leaders sont originaires de ce département (PNDD (19), UDS) et quatre à des partis ou alliances de partis dont les leaders ne sont pas du Borgou, mais avec des candidats locaux qui ont mis en valeur leur appartenance régionale de « fils du terroir » et leur appartenance à des réseaux associatifs locaux pour se faire élire (MNDD, un député ; URP-PNT, un député, Rouga Osséni qui est le président de la Commission linguistique fulfulde, qui regroupe tous les Peuls du Nord-Bénin ; ADP-UDRS, un député aussi, qui est vice-président de l'association de développement de Banikoara et UTR, un député originaire de Kandi. Au Mono : cinq sièges sur dix sont revenus

à des partis politiques dont les leaders sont de ce département (PSD : 4 ; ASD-BSD : 1) et l'autre moitié à d'autres partis (RDL : 2 ; RND : 1 ; NCC : 1 ; PRD : 1). Tous les élus sont néanmoins originaires du département. Dans l'Ouémé, huit sièges sur onze à des formations politiques, dont les leaders sont également originaires du département, (NCC : 4 ; PRD : 2 ; RND : 2) ; et trois à d'autres formations politiques (RDL : 1 ; UNDP : 1 et UTR : 1). Tous les élus ici encore sont originaires du département de l'Ouémé. Quant au Zou, neuf sur onze des sièges sont revenus à des formations politiques dont les leaders sont originaires de ce département (UTR : 5 ; RND : 2 ; ADP-UDRS : 1 ; UDRN : 1) contre deux à des partis dirigés par des leaders originaires de l'Atacora et du Borgou mais ayant présenté également des candidats locaux (PNDD : 1 et UDS : 1). Dans l'Atlantique par contre, on note une sorte d'imbrication entre logique régionaliste du fait de l'origine régionale des leaders des partis qui y ont des députés (tous du Sud : UTR : 6 ; RND : 2 ; RDL : 1 ; ASD-BSD : 1 ; PSD : 1 ; PRD : 1 ; MSUP : 1 et NCC : 1), logique cosmopolitiste du fait du poids démographique de Cotonou qui à lui seul regroupe plus de la moitié des électeurs de ce département et où vivent des Béninois de tous les départements et particulièrement du Sud et du Centre.

Dans tous les cas, exception faite de celui de l'Atlantique, bien qu'il se soit agi d'un scrutin de liste lors des législatives, aucun des députés élus ne l'a été en dehors de son département d'origine et sans avoir axé son action sur son terroir d'origine, soit par l'adjonction à la liste d'un nom de notable local, soit par l'exploitation des réseaux associatifs locaux. Le même schéma de l'expression des suffrages en fonction du « fils du terroir » se retrouve au niveau des résultats du premier tour des élections présidentielles de mars 1991 où quatorze candidats se sont affrontés.

Dans le département de l'Atacora, d'où proviennent les deux candidats Kérékou et Borna, 87,4 % des suffrages ont été exprimés en leur faveur (dont seulement 2,85 % pour Borna) contre 12,6 % aux autres candidats, essentiellement en faveur de Soglo (6,67 %), le candidat pour lequel les intellectuels ressortissants de Djougou ont appelé leurs parents à voter.

On remarque cette même tendance dans l'Ouémé où plus de 70 % des suffrages exprimés étaient revenus aux deux principaux candidats originaires de ce département (Tévoédjè 53 % et A. Houngbédji autour de 20 %) et 17,70 % à Soglo qui a bénéficié de l'alliance avec le RND dont le leader Kékè a mobilisé les suf-

(20) A. Adamon à propos des élections présidentielles de 1991 constate lui aussi que les trois candidats qui ont eu le plus de voix au premier tour le doivent surtout aux suf-

frages de leurs départements d'origine. « Le constat majeur de cette élection présidentielle est que chaque candidat obtient son meilleur score dans son département d'origine. »

frages de sa région d'Avrankou en sa faveur. Kérékou par exemple n'y a réuni que 3 %. Au Mono, près de 70 % des suffrages ont été exprimés en faveur de Amoussou Bruno, originaire du département. Dans celui du Zou d'où est originaire le candidat Soglo, 68 % des suffrages exprimés l'ont été en sa faveur contre 10,63 % pour Kérékou ou encore 3 % pour Tévoédjrè. Si dans 4 des 6 départements on a pu constater la prépondérance de la logique du terroir dans l'expression des suffrages au premier tour des présidentielles, les départements du Borgou et de l'Atlantique introduisent ici encore une certaine nuance.

Au Borgou, les suffrages ont été exprimés majoritairement en faveur de Kérékou (86,6 %). Les 13,5 % exprimés en faveur des 12 autres candidats l'ont été essentiellement ici aussi en faveur de Soglo (8,47 %) à partir du fief électoral de son alliée UDS à Kandi. On constate alors ici qu'en l'absence d'un candidat originaire du Borgou, les électeurs semblent avoir voté pour un candidat dont le terroir d'origine est géographiquement plus proche. L'Atlantique quant à elle est un département de concentration de populations fon d'où provient le candidat Soglo. Par ailleurs c'est un fief de la coalition de partis dénommée UTR qui a animé sa campagne électorale. A cela il faut ajouter le caractère cosmopolite et urbain de Cotonou où s'était concentrée la contestation contre le régime Kérékou (intellectuels, syndicalistes et autres forces sociales urbaines).

Ainsi donc, les deux candidats qui ont pu émerger, pour aller au second tour, notamment Soglo et Kérékou, sont ceux qui ont pu bénéficier de la majorité des suffrages dans deux départements, chacun dans une large mesure en fonction de cette idéologie du fils du terroir (Borgou-Atacora pour Kérékou et Atlantique-Zou pour Soglo). A ce niveau, il convient de préciser que ceux des candidats qui ont le plus de réseaux associatifs de soutien ont mieux réussi que ceux qui n'en ont pas. Ainsi, aucun des candidats Goudou, Houngbédji Fassassi, Lemon ou Dossou très déconnectés des associations de développement n'a obtenu plus de 1 % des suffrages.

Lorsque deux ou plusieurs candidats ont le même fief électoral, leur degré d'intégration ou de contrôle des réseaux associatifs locaux, l'importance de leurs positions politiques respectives au moment de l'échéance électorale et la dynamique d'alliance minorité-majorité peuvent constituer des discriminants de taille qui peuvent influencer l'expression des suffrages. C'est le cas de Borna et de Kérékou dans l'Atacora. Les responsables des associations de développement, qui ont initialement soutenu Borna, l'ont sommé au dernier moment de retirer sa candidature au profit de Kérékou, le président sortant. Quand il refusa de se soumettre, ceux-ci lui ont retiré leur soutien. Il n'a pu obtenir que 2,85 % des suffrages dans l'Atacora et 0,6 % au Borgou pendant que Soglo, Premier ministre,

jouant sur ses alliances avec l'UDS au Borgou et l'UNSP dans l'Atacora, a pu se faire mobiliser respectivement 8,47 % et 6,67 % dans ces deux départements. On peut faire la même analyse de la situation de Soglo et de Goudou, tous deux originaires d'Abomey mais où l'association de développement locale a plutôt soutenu Soglo (sans que ceci soit publiquement affiché) ; ou encore du Mono avec Bruno Amoussou et Robert Dossou, où ce dernier est apparu comme un véritable « outsider » par rapport à son rival qui était très impliqué dans les réseaux associatifs locaux, dont émane l'essentiel des cadres de son parti. Ni Goudou, ni Dossou ne réussiront à franchir la barre de 1 % des suffrages.

Le président élu dans ces conditions, grâce au soutien d'un réseau de partis politiques indexés eux-mêmes sur cette logique du terroir, ne peut donc facilement se soustraire à celle-ci. Ainsi, la formation du gouvernement ou les nominations de hauts fonctionnaires sont de nouveaux champs d'interférence de cette logique du terroir.

La logique du terroir dans la politique de nomination des cadres

Sous le régime de Kérékou, la politique de promotion des élites intellectuelles était surtout fonction de la volonté du chef de l'État et de l'aval du parti unique. Dans ce processus, le rôle du terroir d'origine était beaucoup plus officieux. C'était le chef de l'État ou le parti unique qui, tenant compte du poids démographique et de l'importance de l'intelligentsia de tels groupes ethniques ou de telles régions, organisait le dosage des terroirs dans les instances de direction et de gestion du parti et de l'État. La nomination des cadres à des postes politiques ou de responsabilité dans l'administration était officiellement fonction du schéma corporatiste de classement des catégories sociales par le régime (avec l'inévitable engagement révolutionnaire qui n'est constaté que par les responsables du parti). Les élites évoluaient le plus souvent dans leurs corps d'origine à travers les syndicats et les autres structures de propagande du parti unique avant de recevoir la consécration politique. La nomination comme moyen de cooptation des cadres était aussi fonction de l'importance relative de la corporation dans le système, elle-même fonction du nombre de ses représentants déjà en place. D'où la prépondérance des enseignants et des militaires dans l'ancien régime (21). La logique du terroir bien que centrale

(21) Les militaires et les cadres moyens notamment de l'enseignement et du développement rural étaient les plus nombreux dans le PRPB, et dans les postes de commandement politico-administratifs. Pour plus de précision sur le système de cooptation des

« élites instruites », voir E.T. Vittin, « Bénin : du système Kérékou au Renouveau démocratique » in J.-F. Médard, (ed), *États d'Afrique noire : Formations, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1992, p. 103.

dans le système du PRPB est restée donc comme une règle pragmatique au sens où l'entend Bailey, et un instrument souterrain du jeu politique.

Le Renouveau démocratique quant à lui introduit une nuance. La représentation des 6 départements du pays au gouvernement et dans les structures administratives de commandement a été formalisée à travers le critère dit de l'équilibre interrégional, autrement dit une officialisation d'une des règles officieuses du jeu politique déjà en œuvre sous Kérékou. Mais la logique du terroir très prégnante dans le jeu électoral et qui fait du terroir d'origine le premier échelon de la consécration politique, comme j'ai tenté de le montrer, est toujours restée officieuse et pragmatique. Elle va entrer dans la stratégie de nomination des cadres comme un moyen de satisfaction des exigences du terroir qui a servi de point de lancement sur l'échiquier national. Souscrivant à cette logique et aux conditions de sa propre reproduction politique, le président Soglo a dû satisfaire à un certain nombre de contraintes officieuses mais tout aussi impérieuses que la « ville aux mille princes » lui a imposées. En effet, la plupart des « collectivités royales » (22) d'Abomey sont représentées dans les grandes institutions et dans l'administration de l'État, soit au Parlement soit au gouvernement, ou encore à des postes de hauts fonctionnaires. L'ajustement de la politique au sommet de l'État avec ces impératifs du terroir a entraîné à un moment donné une grande concentration du pouvoir politique entre les mains d'intellectuels ressortissants d'un même terroir, celui du président de la République.

Au gouvernement de 1991 à 1993, les postes les plus stratégiques étaient confiés à des cadres du même terroir (et souvent du même village) que Soglo : ministère de la Défense, ministère de l'Intérieur et de l'Administration territoriale, ministère des Affaires étrangères, ministère des Transports, ministère du Commerce, ministère des Affaires sociales et de l'Emploi ainsi que le poste de directeur de cabinet du chef de l'État. Le partage entre grands groupes stratégiques du terroir va se poursuivre au niveau des plus grandes représentations diplomatiques du Bénin à l'étranger. C'est ainsi qu'ont été nommés entre 1990 et 1993 à la tête des cinq plus grandes ambassades du Bénin à l'étranger des intellectuels tous originaires du même terroir que le chef de l'État : ONU/États-Unis, Canada, France, Allemagne et CEE/Belgique, qui sont aussi les

(22) L'expression « collectivités royales » sert à désigner l'ensemble des grandes fractions princières issues de l'éclatement du pouvoir centralisé du royaume d'Abomey défait en 1894 et auxquelles l'administration coloniale française a conféré des fiefs ou chefferies de canton. Aujourd'hui elles constituent des groupes de pression politique importants

sur la scène politique béninoise. Le président Soglo est lui-même issu d'une de ces collectivités, la collectivité Soglo d'Abomey, de même que son oncle le feu général Christophe Soglo, deux fois président de la République à la suite de coup d'État en 1963 et 1965.

plus grands bailleurs de fonds du Bénin (qu'on appelle localement les « partenaires au développement »). Et pour compléter le panorama, le chef de l'État nomme son beau-frère Désiré Vieyera comme seul ministre d'État chargé de la coordination de l'action gouvernementale et son propre fils Lyadi Soglo comme chargé de mission auprès de la présidence de la République (23), pendant que son épouse Rosine née Vieyera dirigeait son parti. La logique du terroir peut alors conduire à une nouvelle forme de népotisme dans un environnement pourtant démocratique !

* *
*

La logique du terroir et du fils du terroir apparaît donc comme un facteur important dans l'ascension politique des cadres et va permettre la production d'un véritable *melting pot* politique au Parlement, où vont se côtoyer des hommes politiques des années 40 aux années 90. C'est ce que laisse voir un classement des députés en fonction des expériences politiques passées et actuelles. Sur les 64 députés, 11 ont été entre 1960 et 1972 soit présidents de la République ou ministres, soit hauts fonctionnaires ; 17 ont été ministres, commissaires du peuple, directeurs de cabinet de Kérékou, directeurs généraux de ministères ou de sociétés d'État et hommes d'affaires ayant profité du système entre 1972 et 1990. Parmi les 36 autres, plus de la moitié a occupé des fonctions plus ou moins importantes sous le régime précédent. Ainsi, retrouve-t-on côte à côte trois générations d'hommes politiques qui ont été propulsés sur l'échiquier national grâce surtout à leurs terroirs respectifs. On a pu voir comment le comportement électoral et le débat politique ont évolué suivant les cadres définis par les données historico-régionalistes très prépondérants jusqu'en 1972 accentuées à partir des années 1985/1990 par la logique du terroir.

Celle-ci apparaît comme une stratégie politique d'ancrage des élites intellectuelles dans leurs milieux d'origine (version associationniste), un comportement électoral en ce sens qu'il a le plus présumé à l'expression des suffrages (version enfant du pays), et enfin un mode de gouvernance lorsqu'elle impose des choix particuliers dans le processus de promotion des élites par nomination au sein de l'appareil d'État. Par ailleurs, même si une fois élus, les députés à l'Assemblée nationale tentent de se positionner par rapport à la logique strictement partisane dans la formation des groupes parlementaires, force est de constater que les soubressauts schis-

(23) Dans les ministères, le même schéma se reproduit. Chaque ministre forme son cabinet en fonction des critères partisans qui sont en fait surtout des considérations de ter-

roir. Ainsi, chaque ministère « appartient » à une région ou à un terroir de par la composition de son cabinet et de l'origine des fonctionnaires qui y travaillent.

matiques qui agitent les partis politiques entre deux élections ne sont pas étrangers à cette logique du terroir. Un député démissionne de son parti politique en raison de contradictions villageoises entre lui et le chef de son parti (pour des questions de chefferies traditionnelles), une dizaine d'autres démissionnent de leurs partis en octobre-novembre 93 pour protester contre la non-promotion de certains d'entre eux au gouvernement (24). La réalité est que tous ceux-ci ne se sentent liés à un parti politique que pour remplir des formalités administratives de candidature aux postes électifs de député. Le parti a plus besoin d'eux qu'ils n'ont besoin du parti pour assurer leur propre reproduction politique, étant donné que leurs fiefs électoraux de terroir ne fluctuent pas en fonction des turbulences de la vie politique nationale mais en fonction de la concurrence sur un même terroir. Cette logique du terroir comme mode dominant du jeu politique béninois actuel est-elle circonstancielle ou substantielle à la réalité sociologique du moment ? Une seule expérience électorale (législatives et présidentielles de 1991) ne permet pas de tirer des conclusions tranchées. Un changement de code électoral ou de code des partis politiques peut conduire à une réduction du nombre des formations politiques : par exemple le scrutin uninominal avec la possibilité de candidatures indépendantes. Mais agira-t-il sur les formes d'expression des suffrages en permettant à des candidats originaires d'une région du pays de se faire élire ailleurs ?

Nassirou Bako-Arifari
Université de Hohenheim (Stuttgart)

(24) Alors que deux partis politiques : l'ULD et l'UNDP, qui figuraient parmi les 23 partis ayant eu des députés élus en février 1991, disparaissent du Parlement à la suite de la démission de leurs députés, six nou-

veaux partis politiques sont venus s'ajouter, de création récente par des députés démissionnaires de leurs partis initiaux (PUR, UDD, RDD, UPR, FAR, MDS), etc.