

MAMOUDOU GAZIBO

Les paradoxes de la démocratisation en Afrique

Analyse institutionnelle et stratégique



Les Presses de l'Université de Montréal

**LES PARADOXES
DE LA DÉMOCRATISATION
EN AFRIQUE**

Page laissée blanche

MAMOUDOU GAZIBO

LES PARADOXES
DE LA DÉMOCRATISATION
EN AFRIQUE

*Analyse institutionnelle
et stratégique*

Les Presses de l'Université de Montréal

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Gazibo, Mamoudou

Les paradoxes de la démocratisation en Afrique :
analyse institutionnelle et stratégique
Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7606-1981-8

1. Démocratisation – Afrique.
2. Bénin – Politique et gouvernement – 1990- .
3. Niger – Politique et gouvernement – 1960- .
4. Démocratie – Bénin.
5. Démocratie – Niger. I. Titre.

JQ1879.A15G39 2005 321.8'096 C2005-940415-9

Dépôt légal : 2^e trimestre 2005

Bibliothèque nationale du Québec

© Les Presses de l'Université de Montréal, 2005

Les Presses de l'Université de Montréal remercient de leur soutien financier le ministère du Patrimoine canadien, le Conseil des Arts du Canada et la Société de développement des entreprises culturelles du Québec (SODEC).

Cet ouvrage a été publié grâce à une subvention de la Fédération canadienne des sciences humaines de concert avec le Programme d'aide à l'édition savante, dont les fonds proviennent du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

Imprimé au Canada en avril 2005

*À mes sœurs et frères,
à mes nièces et neveux*

Page laissée blanche

Avant-propos

CET OUVRAGE PEUT ÊTRE lu de trois manières. D'abord, sur le plan méthodologique, le livre adopte une stratégie comparative binaire. Il s'agit, selon Mattéi Dogan et Dominique Pelassy, de la stratégie qui « permet cette confrontation détaillée qui devint impossible dès que l'analyse englobe trop de cas, [mais aussi de] la meilleure voie d'une recherche qui ne voudrait ignorer ni le général, ni le spécifique ». L'analyse empirique détaillée des cas du Bénin et du Niger effectuée ici obéit donc à la stratégie comparative adoptée. Ensuite, sur le plan théorique, le livre se veut une illustration de l'approche néo-institutionnelle, largement négligée dans les travaux sur l'Afrique, qui rament souvent à contre-courant de la tendance en science politique à la convergence des approches vers l'institutionnalisme. L'institutionnalisme historique adopté plus particulièrement ici constitue une perspective charnière et ses adeptes, en plus d'avoir une acception large des institutions, en privilégient généralement l'influence tout en tenant compte des autres facteurs non institutionnels, mais susceptibles d'une lecture institutionnelle. Par exemple, le contexte économique étudié au chapitre 1 n'est pas institutionnel, mais le mécanisme de reproduction des phénomènes du passé dans les moments d'innovation, étudié par les néo-institutionnalistes, s'applique aux contraintes ou opportunités économiques, aux pratiques politiques tout comme aux formes et

pratiques strictement institutionnelles. Enfin, ce livre tente d'apporter sa contribution aux travaux sur la démocratisation. L'étude des cas du Bénin et du Niger évite toute ghettoïsation de la recherche en utilisant les concepts et les modèles de la transitologie et de la consolidologie tout en les discutant à la lumière des leçons du terrain et en proposant, en conclusion notamment, des généralisations applicables à d'autres cas.

Cet ouvrage est issu de ma thèse de doctorat soutenue en décembre 1998 à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV. C'est une version raccourcie et actualisée afin de faire apparaître plus clairement l'apport sur ce triple plan. C'est le lieu ici d'exprimer mes remerciements et ma profonde gratitude à mon directeur de thèse, le professeur Jean-François Médard. Tout au long de mes recherches en DEA et au Doctorat, j'ai bénéficié de sa stimulation intellectuelle, de son grand esprit analytique et de son soutien humain. Ma dette envers lui est immense et je tiens particulièrement à lui réaffirmer ma reconnaissance. Mes remerciements vont ensuite aux membres du jury, qui m'ont tous encouragé à publier la thèse : Guy Hermet et Daniel Bourmaud, les évaluateurs externes ; Jean du Bois de Gaudusson et Dominique Darbon, les deux autres membres du jury, qui ont continué à me soutenir bien après la thèse.

Mes remerciements vont enfin à Yzabelle Martineau pour son soutien et son travail éditorial ; ainsi qu'à mes assistants, Valérie Bilodeau et Landry Signé, pour leur travail méticuleux et enthousiaste.

Introduction

POURQUOI DES PAYS qui, au sortir d'un régime autoritaire, présentent de grandes analogies contextuelles et expérimentent les mêmes modalités de transition vers la démocratie suivent-ils ensuite des trajectoires divergentes? C'est à cette question que ce livre tente de répondre à travers la comparaison des trajectoires du Bénin et du Niger entre 1989 et 1999. L'expérience de démocratisation a évolué dans le sens de la consolidation au Bénin, alors que le Niger a connu deux coups d'État en 1996 et en 1999 avant de renouer avec la démocratie en 2000. Les facteurs institutionnels et les stratégies des acteurs politiques sont considérés comme les variables explicatives principales de cette divergence.

Cette comparaison s'insère dans la littérature plus vaste portant sur la transitologie et la consolidologie¹, deux sous-disciplines développées à la faveur des travaux consacrés à la « troisième vague » de démocratisation² entamée avec la révolution des œillets intervenue au Portugal en 1974. Comparée aux vagues précédentes, celle-ci se distingue essentiellement par sa portée et par les indices de pérennité qu'elle présente³. Initié en Europe du Sud, le phénomène de sortie des autoritarismes s'est en effet étendu à l'Amérique latine et a atteint son apogée avec l'effondrement du communisme en Europe de l'Est ainsi que l'ébranlement des dictatures en Afrique. Prenant de la sorte une envergure jamais atteinte dans le passé, la

troisième vague s'est propagée selon des modalités et des intensités variables en fonction des pays. Les tentatives de démocratisation initiées au Bénin et au Niger à partir de 1989 s'inscrivent dans ce mouvement global.

La revendication démocratique

En Afrique, à partir de 1989, des mouvements de contestation d'une ampleur inimaginable quelques mois seulement auparavant ont commencé à se développer⁴. Avant 1989, en effet, rares étaient les États qui n'étaient pas dirigés selon l'une ou l'autre des formes qu'avait prise l'autoritarisme, que ce soit le régime militaire, le régime de parti unique, le régime d'inspiration marxiste ou la dictature personnelle⁵. Au nombre des pays qui ne faisaient pas exception à la règle monolithique se trouvaient la République populaire du Bénin et le Niger.

Comme le laisse entendre l'appellation « République populaire », le Bénin, petit pays de l'Afrique de l'Ouest (114 763 km²) encastré dans le golfe du même nom et peuplé d'environ 6,6 millions d'habitants, a appartenu à un moment de son histoire, avec le Congo-Brazzaville, l'Éthiopie ou encore Madagascar, au groupe des pays africains qui se réclamaient d'une orientation politique marxiste. Avant l'adoption de cette idéologie, le Bénin a connu une histoire politique singulièrement mouvementée durant les 12 premières années de son indépendance, acquise le 1^{er} août 1960.

Alors appelé Dahomey, le pays a vite vu son appellation flatteuse de « quartier latin » laisser la place à celle moins enviée d'« enfant malade » de l'Afrique, en raison de son instabilité politique chronique. Celle-ci s'est matérialisée par des « coups d'État en chaîne⁶ » qui ont provoqué une alternance cyclique au pouvoir de directoires civils et militaires dont la durée de vie moyenne n'excédait pas deux ans. À partir de 1970, un certain apaisement semblait s'installer grâce à la création de la fameuse formule de conseil présidentiel tournant constitué des leaders historiques que sont Sourou Migan Apithy, Hubert Maga et Justin Tometin Ahomadégbé.

Toutefois, un nouveau coup d'État est venu mettre un terme à cette formule insolite le 26 octobre 1972, portant le commandant Mathieu Kérékou au pouvoir. Perçu au départ comme un coup d'État de plus par des observateurs habitués à voir l'armée faire

irruption sur la scène politique, il s'est ensuite révélé radicalement différent en ce sens qu'il a brisé le cycle des fréquentes alternances politiques violentes et instauré un régime qui a survécu jusqu'à la vague de mutations politiques des années 1990. En dehors de son exceptionnelle longévité, ce régime s'est surtout fait remarquer par l'affirmation de son orientation idéologique à travers le Parti de la révolution populaire du Bénin (PRPB), l'option du socialisme comme « visée stratégique » et celle du marxisme comme « guide philosophique⁷ ».

Pendant que le Bénin traversait tous ces soubresauts, le Niger, à l'inverse, connaissait une relative stabilité politique. Enclavé et continental, ce vaste pays (1 267 000 km²) peuplé d'environ 11,5 millions d'habitants n'a connu, de l'indépendance obtenue le 3 août 1960 à 1974, que le seul régime du président Diori Hamani qui avait fini par faire place nette autour de lui⁸. À l'exception de l'éphémère tentative de guérilla fomentée par Djibo Bakary et ses partisans privés de toute possibilité d'expression politique au milieu des années 1960, le tandem Diori-Boubou⁹ n'a pas eu de grandes difficultés à consolider son emprise sur le pouvoir et l'État. Cette emprise s'est faite à travers le Parti progressiste nigérien, section du Rassemblement démocratique africain (PPN-RDA), la milice populaire ainsi que d'autres structures politiques parallèles au parti. Plus fidèles au président Diori, ces structures ont été à la source d'un malaise au sein du régime durant ses dernières années.

La première République prend fin avec la prise du pouvoir par le lieutenant-colonel Seyni Kountché le 15 avril 1974, soit deux ans après le coup d'État au Bénin et quelques mois avant que ce pays ne soit engagé dans la voie marxiste. Comme Kérékou, Kountché a, dès le départ, inscrit ce pouvoir dans la longue durée en n'envisageant à aucun moment le retour des militaires dans les casernes. Malgré plusieurs déchirements internes, le régime du général Kountché a même survécu à son décès en novembre 1987, et son successeur, le général Ali Saïbou, n'a quitté le pouvoir (à l'instar de Kérékou au Bénin) qu'à la faveur de la vague de démocratisation des années 1990.

Dans les deux pays, le processus de déclasserement des régimes s'est opéré sur fond de revendications matérielles assez semblables, conformément à l'hypothèse selon laquelle le renouveau démocratique en Afrique a, dans la plupart des cas, été précédé par la

montée de l'insatisfaction de la population confrontée à un État en faillite¹⁰. Ces forces revendicatrices ont été à l'origine de l'ouverture politique. Le premier indice de la libéralisation du régime est survenu au Bénin le 7 décembre 1989, avec le renoncement au marxisme-léninisme en tant que doctrine officielle de l'État et au Niger, le 15 novembre 1990, avec l'acceptation officielle du multipartisme.

La temporalité et les modalités qui ont caractérisé la libéralisation puis la transition dans les deux pays sont présentées ultérieurement. Pour le moment, il suffit de souligner que le Bénin, en 1990, et le Niger, en 1991, ont franchi une autre étape dans le processus de libéralisation ainsi entamé en organisant successivement leur conférence nationale. Que ce soit dans le cas de l'expérience pionnière du Bénin ou dans celui du Niger, les conférences nationales se sont déclarées souveraines, retirant ainsi toute prétention de représentativité ou de légitimité populaires aux pouvoirs en place pour se les octroyer.

Organisée du 19 au 28 février 1990 à Cotonou, la « Conférence nationale des forces vives de la nation » du Bénin a ainsi nommé Nicéphore Soglo au poste de premier ministre avec pour mission principale de conduire le pays à un pouvoir civil en 1991. Celle du Niger, tenue du 29 juillet au 3 novembre 1991, a confié la même charge à Amadou Cheiffou. En mars 1991 dans le premier cas et en mars 1993 dans le second, des gouvernements démocratiques ont été effectivement installés. ce qui a valu à ces pays d'être cités pour l'exemplarité de leur processus.

Cependant, après les élections fondatrices et surtout à partir de 1995, les événements ont pris des cours différents : les trajectoires de la démocratisation, si semblables dans les deux pays jusque-là, ont notablement divergé. En effet, alors que les institutions béninoises faisaient preuve d'une remarquable solidité, celles du Niger (restaurées depuis lors en 2000) étaient remises en cause en janvier 1996 par le coup d'État du général Ibrahim Maïnassara Baré, qui devait lui-même périr dans un deuxième putsch en avril 1999. Ces expériences divergentes posent la question essentielle des variables discriminantes. Qu'est-ce qui explique, sur cette période, la grande stabilité des institutions béninoises et leur fragilité au Niger ? C'est la question centrale à laquelle ce livre se consacre en s'appuyant sur une approche néo-institutionnelle de la démocratisation.

Les approches de la démocratisation

Il existe plusieurs acceptions de la démocratisation et de nombreuses approches proposant de comprendre l'occurrence de la démocratie et surtout les raisons qui expliquent qu'elle résiste ou succombe.

En ce qui concerne la définition, la démocratisation est abordée ici comme le passage d'un régime autoritaire à un régime fondé sur la participation et la compétition politiques. Ce passage est marqué par un processus de mise en œuvre des règles et des procédures garantissant notamment les droits civils et politiques ainsi que l'installation de gouvernements représentatifs et responsables devant leurs mandants sur la base du vote¹¹. En ce qui a trait à l'explication de l'avènement et des chances de succès de la démocratisation, il est possible de distinguer quatre approches théoriques. Sachant que les travaux empiriques, dont celle-ci, intègrent généralement plusieurs approches autour d'une perspective de base et qu'ils se contentent rarement d'une seule variable explicative, cette typologie est forcément une construction idéal-typique et quelque peu arbitraire, mais elle a le mérite de nous permettre de préciser les principales prémisses théoriques qui guident notre explication des trajectoires contrastées de la démocratisation au Bénin et au Niger.

L'approche déterministe

Ses tenants insistent généralement sur l'existence de préconditions nécessaires à la démocratie et sur l'effet de structures dont la présence ou l'absence détermine les chances de réussite subséquente de la démocratisation. S. M. Lipset se distingue ici particulièrement avec ses « prérequis de la démocratie » et le lien qu'il établit entre le niveau du PNB par habitant d'un pays et ses chances de démocratisation (en deçà de 500 dollars, ces chances seraient pratiquement nulles)¹². G. Hermet regroupe les différentes variantes de cette approche sous la formule de « doctrines de la prédestination autoritaire » et distingue quatre écoles. Il y a la thèse des préconditions économiques ci-dessus apparue sous la plume de S. M. Lipset en 1958. À la fin des années 1960, naît « l'école réaliste de la conditionnalité économique » qui conçoit le développement économique non plus comme le préalable du changement politique, mais comme un phénomène peu compatible avec la démocratisation. En 1990, apparaît ce qu'il appelle « l'école de la démocratie de marché »

qui repose sur le dogme que ce type d'économie apporte la garantie primordiale d'un avenir démocratique. Maintenant, remarque G. Hermet, en raison de l'exemple des dragons asiatiques, la démocratie est reléguée au troisième plan au profit de dictatures respectant le marché¹³. Selon cette approche, généralement déclassée, les trajectoires de la démocratisation dépendent de la présence ou de l'absence de préalables économiques. Nous verrons que dans les cas du Bénin et du Niger, l'absence de préalables économiques a favorisé la naissance du mouvement de revendication démocratique et que, même si la persistance de la crise économique crée des conflits sociaux difficiles à gérer, elle n'est en rien prédéterminante.

L'approche volontariste

Elle est centrée sur l'importance du leadership. On met ici l'accent sur les stratégies des acteurs politiques, leurs qualités et leur flair comme variables clefs. Les porte-flambeaux de cette approche sont, entre autres, A. Przeworski, J. Linz, P. Schmitter et G. O'Donnell¹⁴. Ce présupposé volontariste s'accroît dans les études qui se fondent sur la théorie du choix rationnel pour prendre la forme d'un héroïsme tel qu'on peut le constater, par exemple, dans les travaux de J. Colomer¹⁵. Cette thèse, qui prend l'exact contre-pied de la précédente, n'est pas à elle seule satisfaisante non plus. En effet, nous verrons que le leadership et la qualité des interactions entre acteurs politiques sont extrêmement importants pour la survie de la démocratie naissante. Mais le simple volontarisme n'est pas explicatif dans la mesure où les acteurs agissent dans des contextes institutionnel, économique et politique qui affectent leur volonté.

L'approche culturaliste

L'Afrique est tout particulièrement au centre des polémiques qui se nouent autour de cette approche. En effet, la diversité ethnique et les mobilisations politiques auxquelles les appartenances identitaires peuvent donner lieu (et elles ont été réellement limitantes comme au Rwanda, au Togo et en Côte-d'Ivoire) sont, pour l'Afrique, la plus grande source de scepticisme quant aux possibilités de démocratisation. Ainsi, le caractère multiethnique de la plupart des pays africains ainsi que la particularité de certains traits culturels, de

certaines traditions et de certaines religions qui distinguent ces pays sont considérés comme des obstacles infranchissables pour la démocratie¹⁶. Pour étayer cette thèse, ses tenants avancent l'historicité singulièrement occidentale du mode de gestion démocratique, ses valeurs spécifiques comme l'individualisme, la sécularisation de la religion, la différenciation des structures de l'État, un type particulier de rapport et une conscience que les citoyens ont de cet État. Cette approche est totalement exclue de notre présente analyse.

L'approche néo-institutionnelle

Lorsque cette approche est utilisée pour analyser la démocratisation, ses adeptes¹⁷ ont recours notamment (mais pas exclusivement) à l'institutionnalisme historique connu comme « la théorie des trois "I" », à savoir les idées, les institutions et les intérêts¹⁸. Lorsque le premier « I » est utilisé comme variable explicative, on insiste sur les processus d'apprentissage, de diffusion et de contagion des modèles pour expliquer la démocratisation et ses chances de réussite. Le deuxième « I » permet de mettre en avant deux types de variables. D'une part, on insiste sur les aspects juridiques et formels ainsi que sur les dynamiques d'institutionnalisation du système. Ici, le choix du type de régime (parlementaire, semi-parlementaire ou présidentiel), les règles électorales et le système de partis sont considérés comme les plus pertinentes des variables explicatives de la construction démocratique. D'autre part, on insiste sur les héritages institutionnels et politiques légués par les régimes antérieurs (idée de *path dependency*)¹⁹. Sont privilégiés ici les éléments du passé, tels que la nature de l'ancien régime, la présence ou l'absence de traditions de participation et de compétition politiques et le rôle antérieur de l'armée, qui laissent leurs traces dans la trajectoire transitionnelle ultérieure²⁰. Le troisième « I » permet aux néo-institutionnalistes (historiques) de réintégrer la variable stratégique (les motivations et les calculs des acteurs) sans tomber dans l'illusion de la rationalité parfaite des théoriciens du choix rationnel. Comme on le voit, cette approche est clairement charnière. Elle évite les excès des deux approches précédentes tout en intégrant leurs points les plus explicatifs²¹.

L'approche privilégiée dans cet ouvrage en vue d'expliquer la divergence des trajectoires du Bénin et du Niger est clairement

néo-institutionnelle. La thèse des préconditions (notamment économiques) de la démocratie est de peu d'utilité ici. Non seulement presque tous les auteurs s'en défendent, mais empiriquement, de nombreux cas de démocratisation, dont celle du Bénin, survenue et maintenue dans un contexte de graves difficultés économiques, invalident largement ses hypothèses. Quant à la thèse culturaliste, si l'historicité avant tout occidentale du modèle démocratique est indéniable, le grand problème qu'il y a à mettre en avant des incompatibilités culturelles avec la démocratie réside, d'une part, dans l'illusion de l'immobilisme de la culture, et d'autre part, dans les risques de récupération de cet argumentaire par tous ceux qui brident les valeurs universelles de liberté sous le prétexte d'une immaturité ou au nom d'une spécificité africaines. Par ailleurs, sur ce plan également, de nombreux cas empiriques comme le Bénin montrent que le pluralisme ethnique et la prégnance du religieux n'invalident en rien la possibilité d'instaurer et de consolider la démocratie et inversement. Richard Banégas note précisément, après une critique des thèses culturalistes, que « l'expérience démocratique du Bénin confirme, s'il en était besoin, que les cultures politiques, ou les imaginaires politiques, loin d'être des « prisons de longue durée » (Braudel), peuvent connaître des mutations sensibles dans le temps court du changement politique²² ».

Nous nous démarquons des analyses déterministes de type économique et culturel, mais aussi des analyses de l'individu rationnel. La démocratisation est appréhendée ici comme une construction institutionnelle opérée par des acteurs concrets, mais les choix des acteurs ne sont pas exempts de contraintes car, comme l'a bien montré E. Gellner, les hommes sont plus des animaux qui évitent les gaffes que des maximiseurs²³. Si nous évitons de l'aborder en termes de rationalité parfaite, la variable stratégique (l'importance des acteurs politiques) peut alors être reconnue. Cette posture permet, en addition, de prendre en compte les contraintes (économiques, politiques et institutionnelles) qui pèsent sur les acteurs dans la construction démocratique non comme des facteurs déterminants au sens des approches déterministes, mais seulement comme des facteurs limitatifs.

Le fait de privilégier ici la perspective historique au sein du néo-institutionnalisme a le mérite de permettre une telle démarche articulant ces diverses variables, l'institutionnalisme historique étant la

perspective charnière de l'analyse néo-institutionnelle²⁴, alors que cette dernière s'impose de plus en plus comme le champ dominant de la politique comparée²⁵.

L'enjeu de cet ouvrage est de comprendre comment, à la sortie de l'autoritarisme, en fonction d'une configuration particulière donnée par le jeu entre contraintes structurelles, héritages du passé, architectures institutionnelles et stratégies des acteurs, un pays peut se doter d'institutions démocratiques durables ou, au contraire, retomber dans l'autoritarisme. L'idée d'institutions durables implique un intérêt pour la problématique de la consolidation de la démocratie, définie comme un long processus d'institutionnalisation et de légitimation²⁶. La consolidation est une phase distincte de la transition, mais les deux processus ne sont pas déconnectés l'un de l'autre, notamment si, comme nous le faisons ici, nous adoptons une perspective néo-institutionnelle. La nature de la transition affecte en effet les perspectives de consolidation ou de retour à l'autoritarisme à côté d'autres facteurs. David Beetham a ainsi relevé, dans un bilan de la littérature, quatre types de facteurs et dix hypothèses mis en avant par les auteurs comme facilitants ou non de la consolidation. Ces facteurs sont le processus de transition (la nature du régime antérieur; le mode de transition), le système économique (la présence d'une économie de marché; le développement économique; l'agencement des classes), la culture politique (la religion; les croyances populaires; les groupes culturels antagonistes) et le dispositif constitutionnel (la supériorité du système parlementaire sur le système présidentiel, du mode de scrutin proportionnel sur les modes majoritaires, des formes de gouvernement décentralisées sur les formes centralisées)²⁷. La plupart des facteurs sont testés à différents endroits du livre, mais les variables les plus utilisées dans les chapitres subséquents sont celles relatives au processus de la transition et aux architectures institutionnelles en relation avec le jeu des acteurs politiques.

Contraintes et stratégies

Cet ouvrage est construit autour de l'idée que la trajectoire de la démocratisation est fonction de dispositifs institutionnels, de choix politiques et d'interactions stratégiques intervenant sous contraintes²⁸. Il développe l'hypothèse selon laquelle les contraintes structurelles

peuvent favoriser l'émergence de la démocratie, que les contextes contraignants dans lesquels la démocratisation prend place ont un impact sur le processus, mais que la trajectoire de chaque pays dépend principalement de la manière dont les formules institutionnelles, les interactions politiques et les stratégies de légitimation permettent ou non de la consolider.

Le premier terme de l'hypothèse concerne l'impact des contraintes économiques et de l'héritage institutionnel et politique des régimes antérieurs. La nuance est ici de rigueur. En ce qui a trait à l'économie, il ressort de nos deux cas que la crise économique favorise la libéralisation et la transition. Cependant, après la transition, les difficultés économiques constituent des obstacles à la consolidation, non pas mécaniquement comme on a généralement tendance à conceptualiser la relation, mais parce qu'elles perturbent les termes de l'échange politique. Inversement, les performances économiques (sur le plan de l'amélioration des capacités de l'État et non du niveau de développement) ont un impact positif sur la démocratisation. Cette relation de causalité fait débat dans la littérature comme le montre V. Bunce²⁹, mais nous l'établissons de manière inductive (leçon tirée de la comparaison). Nous montrons que, dans ces pays en banqueroute, les performances économiques contribuent à pacifier le contexte politique en atténuant les risques de conflits sociaux potentiellement déstabilisateurs pour les fragiles institutions démocratiques.

En ce qui a trait à l'héritage institutionnel et politique, son impact est évident, mais complexe. D'une part, il faut opérer le choix quelque peu arbitraire de dater et déterminer la période historique considérée comme importante en termes de legs. Ici, ce sont les régimes postindépendance qui sont pris en compte puisque leur héritage est plus directement observable. En effet, empiriquement, le changement espéré se fait contre les normes et pratiques que portent ces régimes alors que d'un point de vue théorique, ainsi que le rappellent M. Bratton et N. van de Walle, des facteurs structurels trop profonds (*too deeply embedded*) n'expliquent rien³⁰. D'autre part, il faut démêler l'héritage positif et l'héritage négatif d'un même régime. Par exemple, on s'attend *a priori* à ce que le régime béninois lègue un héritage limitant du point de vue de l'existence d'une culture démocratique en raison de son orientation marxiste. Or, paradoxalement, il a permis de développer des habitudes de

mobilisation et de participation à travers l'organisation d'élections semi-compétitives. Nous partons de l'idée que le régime béninois à prétention marxiste a paradoxalement laissé un héritage en matière d'apprentissage démocratique (*learning*) plus propice que le régime militaire nigérien. Ce dernier relevait pourtant d'un autoritarisme classique, mais n'a pas permis cet apprentissage parce qu'il ne sacrifiait pas aux rituels de la participation et de la compétition qui, même factices, laissent des traces³¹.

Le second terme de l'hypothèse concerne les variables institutionnelles et stratégiques. En ce qui a trait au design institutionnel, il s'agit, d'une part, de revenir sur la sociogenèse des institutions en regardant les rapports de force qui ont présidé à leur émergence au cours des conférences nationales. Celles-ci sont loin d'être homogènes, mais chacune façonne un cadre d'interactions et des types de relations particuliers qui ont subséquemment des conséquences différentes pour la poursuite de la démocratisation. D'autre part, il s'agit d'analyser la nature des nouvelles institutions adoptées afin d'identifier les types de régimes et d'organes de régulation des contentieux électoraux, des conflits institutionnels et des crises politiques. L'analyse ne s'arrête pas là, puisque l'architecture institutionnelle est indissociable de l'action des acteurs. C'est pourquoi, en ce qui a trait à la variable stratégique, il s'agit de montrer comment des interactions politiques et des stratégies de légitimation internes et externes peuvent, selon leur configuration dans des cadres de contraintes, incliner le processus vers une trajectoire particulière.

Au terme de l'étude, il sera possible de comprendre que ce n'est pas tant l'ampleur des contraintes (économiques ou culturelles surtout) qui explique la divergence des trajectoires que les types d'institutions et les jeux d'acteurs dans des contextes de contraintes relativement similaires. L'étude des deux pays montre que, comparativement au Bénin, le Niger a connu un processus moins « pacté », des dispositifs institutionnels moins bien préparés, des stratégies de légitimation moins réussies et des interactions politiques plus « excessives ». C'est en comparant les deux pays sur ces différents points que nous sommes en mesure de mieux expliquer les raisons de la divergence de leur trajectoire entre 1989 et 1999, et plus largement, de proposer des généralisations sur les variables discriminantes du succès ou de l'échec de la démocratisation.

Les deux premiers chapitres de l'ouvrage proposent un retour sur l'histoire, en vue de mettre en lumière les contextes économiques et institutionnels de la démocratisation. Il s'agit, d'une part, de montrer comment l'émergence de la revendication démocratique à la fin des années 1980 ne se comprend qu'en référence à l'effondrement des structures économiques et des modèles d'organisation politique, et, d'autre part, de mettre en exergue les legs économiques, institutionnels et politiques comparés des régimes autoritaires, qui sont susceptibles de se reproduire dans le nouveau système. Les chapitres 3 et 4 sont consacrés à l'étude des modalités de la démocratisation. L'objectif ici est non seulement de relater les péripéties de la libéralisation et du passage à la démocratie au début des années 1990, mais surtout de rendre compte, dans une perspective comparée, de la nature profonde des transitions (consensus ou rupture brutale par exemple) parce que la manière par laquelle celles-ci s'opèrent a un impact ultérieur direct sur les perspectives de consolidation du régime instauré. Les chapitres 5, 6 et 7 sont consacrés à l'étude de l'articulation entre les héritages du passé, les options institutionnelles du présent et les stratégies mises en œuvre par les acteurs dans ces contextes économiques, institutionnels et politiques spécifiques. Le chapitre 8 revient sur le contraste entre les trajectoires des deux pays en insistant sur les ruptures violentes du processus au Niger versus les alternances pacifiques au Bénin. En conclusion, nous tirons les principales leçons apprises de la comparaison et nous proposons des généralisations sur la base de ces leçons.

1 Le contexte économique de la démocratisation

Tout le monde est d'accord sur le fait que la survie éventuelle des nouvelles démocraties dépendra, pour une large part, de leurs performances économiques. Et dans la mesure où plusieurs d'entre elles ont émergé dans un contexte de crise économique sans précédent, les facteurs économiques militent contre leur survie.

Adam PRZEWORSKI,
Democracy and the Market

LA CHUTE DES RÉGIMES MONOLITHIQUES au début des années 1990 au Bénin comme au Niger s'est faite sur fond de double échec : échec politique attesté par l'incapacité à trouver des modes stables et acceptés d'organisation des modalités d'accession au pouvoir et échec économique matérialisé par une dégradation croissante du niveau de vie.

Ce double échec est appréhendé ici au sens néo-institutionnel de « moment critique », défini par P. Hall et R. Taylor comme une conjoncture provoquant des « bifurcations qui entraînent le développement historique sur un autre trajet ». En effet, il a eu pour effet de mettre en exergue, en prélude à la revendication démocratique, la crise de l'État. Celle-ci se perçoit d'abord si on la considère sous l'angle institutionnel en tant que « entreprise politique de

caractère institutionnel dont les dirigeants revendiquent avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime¹ ». La crise se perçoit aussi si l'on aborde l'État de manière fonctionnelle à la manière de C. Young, qui considère qu'en tant qu'acteur macrohistorique, l'État doit être appréhendé à partir de six impératifs qui doivent guider son action : l'hégémonie, l'autonomie, la sécurité, la légitimité, les ressources et l'accumulation². Dans les deux perspectives, l'État reste problématique, ce qui n'est ni nouveau ni spécifique à nos cas. C. Young a noté que, dès 1960, des problèmes existaient, mais que seules quelques voix, comme celle de R. Dumont³, s'inquiétaient, elles-mêmes couvertes par l'optimisme général et les performances économiques acceptables des nouveaux États indépendants. Mais dès le milieu des années 1970, le pessimisme commençait à l'emporter. La situation est devenue alarmante à la fin des années 1970, conduisant à la préparation du plan d'action de Lagos et du Rapport Berg de la Banque mondiale qui étaient d'accord sur la gravité de la crise africaine⁴ même s'ils divergeaient sur l'explication des causes. Il convient ici de revenir sur la crise de l'État qui permet de mieux comprendre le contexte économique de la démocratisation fait de crise et de réformes économiques.

Aux sources historiques de l'échec de l'État et de la crise des années 1980

L'interrogation sur l'État en Afrique est présente dans la plupart des études africanistes. Les perspectives variées qui les guident trahissent au moins un point de convergence, à savoir son caractère problématique. Une première perspective, celle de l'État néopatrimonial de J.-F. Médard, fait ressortir le caractère hybride de l'État africain. Se voulant moderne et légal-rationnel, il possède des structures et des institutions analogues à celles des pays où il a émergé, mais garde une logique profondément traditionnelle, selon un modèle de gestion qui fait que le chef, au centre de tout, gère le patrimoine public comme s'il était sa propriété personnelle⁵. À côté d'une telle perspective et proches d'elle, se trouvent celle de l'État prédateur de D. Darbon⁶ et celle de la politique du ventre de J.-F. Bayart qui trouve là un « *african way of politics*⁷ ». Si ces différentes conceptions convergent pour constater le caractère problématique de

l'État en Afrique, c'est parce qu'elles ont en tête l'idée de greffe de l'État occidental sur des réalités africaines qui lui sont inconnues sinon hostiles. En effet, dans le cas africain en général, l'État n'a pas connu le processus *sui generis* de cristallisation comme cela a été le cas il y a quatre siècles environ lorsqu'il a commencé à émerger en Europe⁸.

N. Elias a très bien analysé cette sociogenèse de l'État en montrant la dynamique qui a conduit à la conquête progressive d'un monopole, à la constitution d'un centre ainsi qu'à la civilisation parallèle des mœurs, sans que cela ait été une entreprise préméditée et planifiée dès le départ⁹. Pour C. Tilly, cela s'est fait à travers quatre activités : la guerre (*war making*), l'extraction des ressources (*extraction*), la construction de l'État (*state making*) et la protection (*protection*). Par la guerre, l'État s'est construit et a protégé sa population. Pour les besoins de la guerre, l'État devait extraire des ressources. Cette activité lui a permis de se renforcer et d'affermir l'activité de protection¹⁰. C'est donc par un processus long et indéterminé que l'État s'est construit en Europe alors qu'en Afrique, sauf dans de rares cas comme l'Éthiopie, il a été dessiné au hasard des missions coloniales. Les frontières ainsi arbitrairement fixées ont non seulement donné lieu à des États artificiellement construits, mais ont également créé des entités politiques d'une mixité ethnique incohérente. Le capitaine Urvoy disait à propos de la frontière sud du Niger que « ce tracé, fait *a priori* en Europe alors qu'on ignorait tout du pays, sera une source d'ennuis continuels tant politiques que d'organisation matérielle¹¹ ». Dans le cas du Bénin, il suffit de lire les travaux de R. Cornevin pour voir la continuité culturelle qui existe entre ce pays et ses voisins comme le Togo¹².

L'intérêt pour l'État est inévitable dans toute étude sur le changement social et la politique¹³, en particulier lorsqu'il est question de la démocratisation, qui ne saurait se concevoir sans un cadre étatique viable, capable de trouver des solutions aux problèmes sociaux. En effet, les gouvernements ont traditionnellement existé pour chercher des solutions aux problèmes économiques et sécuritaires et pour adapter leurs politiques dans ces domaines à un environnement changeant¹⁴. La viabilité de la démocratie est liée à celle de l'État, à sa capacité à entretenir un échange avec la société. L'adhésion à la démocratie ne se fait donc ni uniquement en raison de l'efficacité du régime, ni indépendamment de tout résultat¹⁵. Elle

ne se comprend que si elle est appréhendée dans une perspective de l'échange¹⁶ et des perturbations qui peuvent affecter les flux de cet échange dans le cadre de l'État. Dans le cas du Niger comme dans celui du Bénin, l'ouverture politique des années 1990 s'est faite dans une période de crise de l'État néopatrimonial. La permanence de cette crise sur le long terme déstructure les flux de l'échange politique et continue de rendre plus problématique la gouvernabilité de ces sociétés lorsque celles-ci entament leur processus de démocratisation.

L'émergence du mouvement démocratique dans un contexte de faillite économique

Le Bénin et le Niger ont été confrontés, dès le départ de leur processus de démocratisation, à une contrainte matérielle handicapante pour le nouveau système politique : la situation de banqueroute dans laquelle était placée leur économie.

À partir de 1989 au Bénin, puis de 1990 au Niger, des mouvements de contestation ont commencé à voir le jour et à remettre en cause la légitimité des pouvoirs. Initiés dans un contexte de crise économique aiguë, ces mouvements ont abouti dans les deux cas à la libéralisation du système, puis à sa démocratisation avec la tenue d'élections fondatrices en 1991 et en 1993 respectivement¹⁷. Cette mutation politique s'est déroulée dans un climat défavorable qui, n'étant que l'expression à ce moment d'économies structurellement faibles, était donc appelé à durer.

Plusieurs thèses peuvent être utilisées pour expliquer l'impasse économique de la grande majorité des pays africains. Des théories de la dépendance aux politiques des institutions financières internationales, chacun peut trouver un argumentaire¹⁸. La compréhension de cette impasse nécessite pourtant l'analyse en priorité de la réalité locale.

La structure des économies au moment de la démocratisation

Au Bénin et au Niger, les économies présentaient des caractéristiques structurelles qui contribuent à expliquer leur crise de l'époque. Quatre traits étroitement imbriqués rendent compte de cette faiblesse structurelle, à savoir la structure de production de l'écono-

mie, son caractère rentier et peu diversifié, son extraversion et le mode de gestion. C'est véritablement un modèle de construction économique qui est en cause¹⁹. Du fait de la fragilité de ses piliers, ce modèle ne pouvait paraître viable qu'en présence de conjonctures externes favorables. Il ne pouvait ainsi que rencontrer ses limites une fois que ses piliers ou son environnement se sont modifiés dans un sens défavorable.

À l'indépendance en 1960, il était notoire que le Bénin comme le Niger ne disposaient que d'un tissu économique négligeable. La logique coloniale, fortement influencée par un impératif de ressources²⁰, avait en effet incliné les pays à s'orienter vers l'exportation de produits de base conformément à la théorie des avantages comparatifs. Elle avait ainsi introduit une réorganisation des structures traditionnelles de production qui n'étaient maintenues que lorsqu'elles s'inséraient dans le schéma colonial.

Il en est ainsi, au Bénin, du palmier à huile dont la culture est antérieure à la colonisation elle-même, mais qui a été promue par le roi Ghézo (1818-1858) lorsque les contacts avec les négociants européens l'ont sensibilisé sur les ressources que le royaume d'Abomey pouvait en tirer²¹. Après l'indépendance, le palmier à huile a longtemps fourni l'essentiel des produits d'exportation du Bénin. Il constitue encore avec le coton, dont le pays est l'un des principaux producteurs en Afrique, le cœur du secteur rural qui mobilise 56 % de la population active. Ce secteur contribuait pour 36 % au produit intérieur brut et fournit 80 % des produits d'exportation²².

À côté de ces deux produits, le Bénin disposait également d'autres cultures de rente, comme l'arachide et le karité, dont la contribution à la richesse nationale n'a cessé de diminuer au fil des ans²³. Le secteur primaire est également marqué par une importante place réservée aux cultures vivrières non modernisées comme le mil, le sorgho, le manioc et l'igname. La croissance soutenue de ce secteur, supérieure à la croissance démographique, a permis au Bénin d'être autosuffisant sur le plan alimentaire, ce qui n'est pas le cas du Niger. Le Bénin a également un secteur animalier resté très traditionnel et un secteur halieutique aux faibles performances. Cette situation est paradoxale dans un pays disposant d'un littoral, mais s'explique là aussi par l'archaïsme des méthodes et l'absence de moyens d'exploitation.

Au Niger, l'agriculture était (et est encore aujourd'hui) essentiellement dominée par les cultures vivrières comme le mil, le sorgho et le riz. Avec l'élevage, le secteur agropastoral représente environ 38 % du PIB et fait vivre environ 80 % des ménages nigériens²⁴. La recherche de l'autosuffisance alimentaire, rendue plus problématique par les sécheresses successives, explique le déclin des cultures de rente, notamment de l'arachide qui représentait, durant les premières années de l'indépendance, le principal produit d'exportation du pays²⁵. La culture du coton n'a pas connu la même expansion qu'au Bénin. Cependant, le niébé (variété de haricot) et les oignons cultivés dans le centre et le sud-ouest du pays ont pris de l'importance et constituent des sources de revenu non négligeables pour les populations rurales.

L'intérêt de cette incursion consiste à faire ressortir la nature essentiellement agricole des deux pays ainsi que le caractère largement traditionnel et informel de leurs économies respectives. Base matérielle principale de l'État, l'agriculture était soumise, en plus d'être traditionnelle et faible, d'une part, aux aléas de la conjoncture internationale, « aux chocs externes²⁶ » (particulièrement pour le coton, l'huile de palme et l'arachide) et, d'autre part, aux aléas climatiques, notamment au Niger. Dans ce pays, les grandes sécheresses de 1973 et de 1984 ont largement contribué à saper les bases économiques en détruisant le cheptel, en diminuant la production vivrière et en stoppant pratiquement les cultures d'exportation.

En plus d'être agricoles, ces économies sont adossées du point de vue de l'impératif étatique de revenu à des produits de base, plus particulièrement à une matière première principale, et cette situation a contribué à les fragiliser. Une fois que cette matière première est mise en exploitation, les pays sont entrés en situation de rente et n'ont pas mis en œuvre des politiques de diversification de l'économie.

S'appuyant sur son secteur minier, le Niger a longtemps cru s'éterniser dans cette situation avec ce que l'on a appelé, non sans raisons, le boom de l'uranium. En effet, le contexte favorable à la demande dans les années 1970 a induit un accroissement considérable des exportations d'uranium : de 2 milliards de francs CFA en 1971, la valeur des exportations est passée à 100,8 milliards de francs CFA en 1980. Pendant cette période, l'uranium apportait 74 % des recettes d'exportation du Niger²⁷ et les activités de service

générées par cette manne ont contribué à amoindrir l'attrait d'autres secteurs, comme l'agriculture, qui n'ont pas profité de l'effet d'entraînement auquel on aurait pu s'attendre pour se moderniser et constituer un autre pôle de croissance.

Dans le cas du Bénin, le coton et l'huile de palme ont longtemps joué dans l'économie le même rôle que l'uranium au Niger. À ces cultures, il faut ajouter le modeste gisement pétrolier de Sémé entre Cotonou et Porto-Novo, entré en exploitation en 1983 et dont la production a tourné autour de 800 000 barils par jour entre 1984 et 1994, après avoir culminé dans les meilleurs moments à 1,4 million de barils par jour²⁸.

Que ce soit dans le cas du Niger ou dans celui du Bénin, le secteur industriel hors mines, plus précisément le secteur manufacturier, était (et est encore) extrêmement atrophie du point de vue de la production nationale. Au Bénin, sa contribution au PIB ne dépassait guère 14 %²⁹ et avec 7 %³⁰ elle était encore plus faible au Niger, pays continental au marché étroit, où les intrants coûtent cher et où le secteur industriel est de toutes les façons moins compétitif face aux produits du géant nigérian voisin.

Pourtant, à la suite du boom de l'uranium au Niger et de l'accession au pouvoir de Mathieu Kérékou au Bénin, suivi du processus d'étatisation de l'économie à partir de 1974, les créations d'entreprises se sont multipliées dans tous les secteurs de la vie économique. Au Bénin, de 12 entreprises en 1972, le portefeuille de l'État est passé, une décennie plus tard, à 120 entreprises soit par le procédé des nationalisations, soit par celui des investissements³¹. Au Niger, le secteur manufacturier moderne a connu une croissance considérable avec la création tous azimuts d'unités industrielles très souvent publiques ou semi-publiques. Cette prolifération a donné naissance à la zone industrielle de Niamey et a fait de Maradi, ville frontalière du Nigeria, la capitale économique du pays pendant quelques années³².

Dans ces deux pays, l'État a donc connu une étonnante excroissance compte tenu de la fragilité de ses bases et de sa capacité à soutenir durablement cette dynamique. En effet, en plus d'être faiblement industrialisées, ces économies étaient extraverties et non intégrées du point de vue des relations entre leurs différentes branches. Le secteur informel qui a enserré l'ensemble des branches de

l'économie des deux pays en est l'illustration. Au Bénin en 1990 comme en 2004,

le secteur informel emploie plus de personnes que le secteur public et le secteur privé formel. Il comprend essentiellement des services adaptés au niveau de vie de la population : restauration populaire, commerce de détail, transports urbains et interurbains, commerce de réexportation, taxi-motos³³.

Au Niger, selon la comptabilité nationale, le secteur informel représentait 70 % du PIB en 1994. Il concerne, là également, des produits bon marché et la proximité du Nigeria joue un rôle déterminant³⁴.

L'économie hors secteur primaire était donc caractérisée par cette prépondérance du secteur informel, la part importante des importations ainsi qu'un mécanisme d'import-réexportation essentiellement tourné vers le Nigeria. Le Bénin, par exemple, effectuait 70 % de ses échanges avec ce pays³⁵. Le mécanisme d'import-réexportation qui se comprend au regard de l'atrophie du secteur manufacturier est facilité au Bénin par l'accès à la mer. Il fait du pays un véritable « État entrepôt³⁶ », soit un espace de stockage de marchandises importées qui sont ensuite réexportées vers le grand voisin de l'Est. Ce caractère incontournable du Nigeria a fait dire à T. E. Vittin que « depuis le boom pétrolier des années soixante-dix, le Bénin a pris l'habitude de vivre comme une puce sur le dos du Nigeria³⁷ ».

La dépendance du Niger vis-à-vis de son puissant voisin du sud est tout aussi importante : 40 à 50 % de ses échanges l'étaient avec le Nigeria et 74 % des exportations du Niger, hors uranium et sans compter le secteur informel, lui étaient destinées³⁸. Dans l'autre sens, le Nigeria fournit l'essentiel de l'énergie électrique et du carburant utilisés par le Niger. Il constitue toujours le premier partenaire commercial à la fois du Niger et du Bénin. L'extraversion et la dépendance étaient encore plus accentuées par le poids dans l'économie des institutions financières internationales et des partenaires occidentaux, notamment celui de la France.

L'entrée en crise des économies

Cette configuration de l'économie explique alors pourquoi, presque simultanément, ces deux pays sont entrés dans une phase de récession puis de crise extrême à partir de 1980. À ce moment, la situa-

tion internationale a cessé d'être favorable alors que la gestion interne était marquée par de graves insuffisances du point de vue des choix économiques, des finances publiques et du rapport aux biens de l'État.

Les choix économiques ont été orientés vers une prolifération d'entreprises publiques et vers quelques grands projets infrastructurels de modernisation. Ces entreprises et projets ont absorbé une bonne partie des surplus dégagés par le secteur agricole et le secteur minier tout en contribuant à aggraver l'endettement des États³⁹. Leur rentabilité s'est révélée négative et les charges étaient récurrentes et lourdes en raison notamment de la désarticulation et du caractère primaire des économies.

Quant aux finances publiques qui reposaient, en dehors de l'aide extérieure, exclusivement sur les ressources d'exportation, elles pouvaient se passer des recettes qui échappaient à l'administration fiscale du fait de l'informalisation de pans entiers de l'économie tant que la manne de l'exportation continuait à rentrer. Mais la crise des années 1980 a fait baisser l'importance de cette manne alors que la mauvaise gestion conduisait à la faillite des entreprises et du secteur financier en général⁴⁰. Cette mauvaise gestion est illustrée par la faillite du contrôle des finances publiques. R. Adjaho trouve les origines de la banqueroute économique du Bénin en partie dans la défaillance en matière de contrôle des finances publiques « volontairement et politiquement écarté sous le régime du PRPB, mais également marginalisé sous les autres régimes⁴¹ ».

Les incohérences en matière de gestion se sont aussi manifestées au Bénin à travers la question des plans de développement. Si, malgré les instabilités politiques, des plans de développement ont été élaborés régulièrement entre 1962 et 1972, le régime marxiste (1972-1989) n'en a paradoxalement élaboré que deux de façon intermittente⁴². De telles incohérences expliquent pourquoi C. Allen parle de laxisme-béninisme, faisant écho à des auteurs comme T. E. Vittin ou F. Godin⁴³.

Au regard de ce qui précède, il ressort une faiblesse structurelle des bases économiques de ces deux pays. Ce n'est donc pas un hasard si on a pu écrire que la crise économique est un problème historique au Bénin à l'exception d'une courte période durant les années 1970⁴⁴. Elle n'est pas moins préoccupante au Niger, abstraction faite de la période de la fin des années 1970 qui correspond à

la manne uranifère. Elle n'a toutefois pas le même caractère historique qu'au Bénin où les déficits étaient déjà chroniques durant presque toute la première décennie de l'indépendance.

En somme, les deux économies présentaient un même modèle de construction économique basé sur un secteur agricole prépondérant, mais faiblement, sinon pas du tout modernisé, et des secteurs secondaire et tertiaire dominés par l'informel. Ce modèle utilisait comme bases d'accumulation des matières premières agricoles ou minières tributaires aussi bien des fluctuations du marché international que de la gestion interne. Il était en plus extraverti, non articulé et non industrialisé.

Ces caractéristiques expliquent pourquoi, vers la fin des années 1980, ces pays sont entrés de plain-pied dans une crise grave dont les traits principaux étaient un déficit des finances publiques, une exacerbation du poids de la dette et de son service, une faillite du secteur bancaire ainsi qu'une accumulation des arriérés internes et externes de l'État⁴⁵.

Les insuffisances du modèle et les méfaits de la gestion économique sont donc apparus au grand jour. Les pouvoirs, qui fondaient notamment leur légitimité sur la recherche du développement, se sont révélés incapables de trouver un modèle alternatif lorsque la faillite économique est devenue évidente. Or, la corrélation (pas la causalité) entre crise économique et crise politique est empiriquement vérifiable au Bénin comme au Niger. B. Magnusson a ainsi montré dans le cas du Bénin comment, depuis l'indépendance, la crise économique, en paralysant le pouvoir, a nourri les crises politiques et ouvert de ce fait la voie aux incessantes interventions de l'armée sur la scène politique⁴⁶. Avant lui, T. E. Vittin avait constaté que « historiquement, on se rend compte que la pauvreté du pays et l'incapacité des dirigeants à mener à bon escient des politiques de rigueur ont été des causes majeures de l'instabilité caractérielle d'avant 1972⁴⁷ ». Au Niger, le premier renversement violent de régime, à savoir le coup d'État du 15 avril 1974, est intervenu dans une période de crise économique accentuée par la sécheresse de 1973. Cette crise avait clairement montré les limites du mode de régulation néopatrimonial du régime du président Diori, au pouvoir depuis l'indépendance.

Les crises politiques sont des moments de fluidité au cours desquelles, comme l'a bien montré M. Dobry, les acteurs sont

susceptibles de s'engager dans des mobilisations⁴⁸. Sans tomber dans l'illusion étiologique contre laquelle cet auteur met en garde, il est permis de considérer cependant que pour que ces processus de mobilisation se mettent en route, il faut qu'existe un ferment, les acteurs servant ensuite de catalyseur. Du point de vue de la dimension matérielle de la légitimité du pouvoir, les faiblesses économiques au Bénin et au Niger et leur traduction concrète ont servi de ferment à la crise des régimes autoritaires à partir de 1989. Mais pour favorable à une mutation politique qu'il soit, ce ferment n'a pas moins produit des effets pervers. En effet, comme le souligne bien J.-F. Médard, « le paradoxe qui caractérise la situation actuelle en Afrique, c'est que si c'est la crise qui a permis de mettre la démocratie à l'ordre du jour, c'est cette même crise qui rend difficile son institutionnalisation⁴⁹ ». En effet, le Bénin et le Niger ont été confrontés à la nécessité de conduire la démocratisation tout en mettant en œuvre des réformes économiques.

Promouvoir la démocratie dans un contexte de réformes économiques

À ce stade de la réflexion, il apparaît que non seulement les bases matérielles de la démocratisation étaient structurellement faibles au Bénin comme au Niger, mais que les pouvoirs autoritaires de ces pays sont entrés dans la tourmente en raison de la crise de leur modèle économique. Cette crise a servi de catalyseur aux mouvements de revendication démocratique qui ont créé l'impression que l'avènement de la démocratie résoudrait cette crise. La démocratie a été présentée comme une boîte noire d'où sortirait la prospérité. Seulement, une fois les prodémocrates installés aux commandes de l'État, la réalité est apparue massive non seulement à leur yeux, mais aussi à ceux des secteurs sociaux qui attendaient des améliorations économiques : on ne change pas une situation aussi catastrophique par un simple changement de la direction politique d'un pays. A. Mbembé résume bien cette cruelle réalité dans le cas du Cameroun, bien que pour des raisons différentes :

L'autoritarisme qui y sévissait n'était sans doute pas doux. Souvent ubuesque, il n'allait cependant pas sans contrepartie. Un indéniable relèvement du niveau de vie de la population permettait en effet, d'acheter l'obéissance des sujets, de pacifier les tensions ethniques et de

contenir les flux de la corruption. [...] De tout cela, il ne reste plus rien. Une crise sans nom est passée par là. [...] Condamnés à dormir debout dans le tombeau brûlant qu'est devenue la vie de tous les jours, les gens du commun se battent pour se protéger⁵⁰.

À la crise économique déjà désarmante, sont venues s'ajouter les réformes, notamment les programmes d'ajustement structurel. Ces politiques économiques sont mises en œuvre dans le but de juguler la crise, mais imposent de sévères contraintes aux pouvoirs nouvellement installés. Dans cette section, il s'agit pour nous de montrer la coïncidence entre la démocratisation et les réformes mises en œuvre avant et pendant la décennie 1990 sans insister à ce niveau sur l'impact de ces réformes sur la trajectoire des pays.

Les programmes d'ajustement structurel

Les programmes d'ajustement structurels (PAS) posent un dilemme pratiquement insoluble lorsqu'ils interfèrent dans des expériences de construction démocratique. J.-F. Médard relève les deux termes de ce dilemme en montrant que si l'on ne voit pas comment l'État et l'économie peuvent se redresser sans recourir à ces mesures, on se demande cependant comment elles peuvent être mises en œuvre par les régimes démocratiques quand les régimes autoritaires n'y ont pas survécu⁵¹.

Ce problème des réformes a été au centre des préoccupations de nombreux transitologues. L'ajustement structurel est généralement présenté comme ayant pour objectif l'assainissement de l'économie à travers le rétablissement des équilibres macroéconomiques et sectoriels de l'État en vue de relancer la croissance. L'ajustement implique la libéralisation de l'économie et entraîne, par conséquent, un désengagement de l'État qui doit laisser se déployer le libre jeu du marché en s'abstenant, par exemple, de fixer des prix ou de subventionner des produits ou des secteurs⁵². Si l'économie de marché n'est pas forcément incompatible avec la démocratie⁵³, les réformes censées y conduire comportent, elles, d'énormes périls. A. Przeworski prévient de leur gravité en montrant que les réformes économiques sont susceptibles d'entraîner le chômage, l'inflation, la dégradation des revenus et des services sociaux, toutes conséquences impopulaires. Constatant par ailleurs que pour perdurer, la démocratie doit simultanément protéger les intérêts des gens et

générer des résultats économiques, il conclut, avec raison, à la difficulté de la situation⁵⁴. Dans les cas à l'étude, les régimes post-autoritaires se sont ainsi retrouvés, dès le départ, dans une situation où toutes les approches de gestion économique présentaient des inconvénients du point de vue de la « soutenabilité » du processus démocratique.

Le caractère inéluctable des réformes dans ces économies à bout de souffle et la montée en puissance des institutions de Bretton Woods ont conduit le Niger comme le Bénin à s'engager dans des programmes d'ajustement structurel. Dans les deux cas, les programmes de réformes économiques ont été contractés antérieurement au processus démocratique. Le Bénin a engagé une restructuration de son économie en 1981, mais du fait de son idéologie marxiste, il a longtemps exclu tout PAS avant de s'y engager finalement en 1989. Le Niger a commencé un autoajustement en 1983, soutenu, sous forme de PAS à partir de 1985, par les institutions financières internationales. Ces PAS ont cependant été totalement perturbés par les instabilités sociales et politiques au tournant de la décennie 1990. Néanmoins, à la différence de celle du Niger, la conférence nationale du Bénin a résolument engagé le pays dans la voie de l'économie libérale appuyée par l'ajustement structurel.

Le Bénin a donc mis en œuvre son premier programme d'ajustement structurel en juin 1989, juste avant que le régime ne renonce au marxisme. Seule l'ampleur de la crise, sanctionnant l'échec du modèle économique, explique que le Bénin marxiste ait fait appel au Fonds monétaire international (FMI). Ce programme (1989-1991), baptisé Programme d'assainissement de l'économie, avait comme objectifs « le rétablissement d'un système bancaire sain, l'instauration des bases d'une économie de marché à travers un plan de libéralisation et de réorganisation des entreprises publiques⁵⁵ ». Dès 1982, toutefois, le Bénin s'était engagé dans un programme de réformes qui a abouti à la création d'un ministère d'Inspection des entreprises publiques, à la dissolution des sociétés provinciales sauf celles des transports et à la liquidation de nombreuses autres sur le plan national. En 1988 déjà, il ne restait plus que 54 entreprises dans le secteur public. Seules 24 devaient y être maintenues selon les conditions du PAS⁵⁶. Le programme de 1989 a renforcé cette tendance au désengagement de l'État, même s'il n'a pu être mené à son terme en raison des agitations sociales nées de la faillite économique

qui a mis l'État dans l'incapacité d'honorer ses engagements. Dans ce contexte, il s'agissait de reconvertir l'État au libéralisme par un effort de contraction du secteur public au profit du secteur privé. Cette démarche, qui visait une croissance de 3 %, impliquait « un ensemble de mesures touchant le système bancaire, les finances publiques, les sociétés d'État et les secteurs économiques les plus aptes à engendrer une croissance rapide, en particulier l'agriculture et les services⁵⁷ ».

Au terme de ce premier PAS, le bilan était mitigé,⁵⁸ mais pouvait s'expliquer par l'ampleur de la banqueroute et des réformes nécessaires. C'est pourquoi le Bénin a mis en œuvre un deuxième programme baptisé Programme d'assainissement et de réforme économique pour la période 1992-1995. Ce deuxième PAS avait pour objectif la réussite des mesures mises en œuvre par le premier et non conduites à terme. Il était cependant plus ambitieux et plus consensuel. Il était plus ambitieux, car il visait une croissance moyenne annuelle de 4 %, et plus consensuel, dans la mesure où un accord s'était dégagé à la conférence nationale quant à son caractère nécessaire. La conférence a ainsi créé les conditions politiques propices à la mise en œuvre du second PAS en décidant d'une reconversion du pays au libéralisme et en enlevant définitivement à l'État sa position prépondérante dans l'économie.

Selon le gouvernement, ces deux PAS ont donné des résultats positifs sur le plan du rétablissement des équilibres macroéconomiques : « Les indicateurs économiques et sociaux traduisent que l'effort d'ajustement poursuivi avec détermination par le gouvernement béninois donne, de plus en plus, des résultats efficients tant en matière de croissance que d'objectif de développement véritable à moyen terme⁵⁹. »

C'est officiellement pour consolider ces acquis macroéconomiques que le pays a conclu un troisième accord avec les institutions financières internationales, baptisé Programme de relance et de la croissance durable, mis en vigueur en 1996 et prévu pour prendre fin en 1999. Il visait « une croissance annuelle réelle du PIB de plus de 5 %, avec un taux annuel d'inflation stabilisé autour de 3 % et une réduction du compte extérieur (hormis les dons) d'environ 5,5 % du PIB d'ici à 1999⁶⁰ ».

Au Niger, ce sont les déséquilibres introduits par la chute des prix de l'uranium à partir de 1981 qui ont conduit le gouvernement à

adopter les mesures d'autoajustement évoquées plus haut. Entre octobre 1983 et décembre 1987, quatre accords de confirmation ont été régulièrement conclus avec le FMI. C'est le 17 novembre 1986 que celui-ci a approuvé l'accord triennal (1986-1989) au titre de la facilité d'ajustement structurel. Cet accord n'a été exécuté que pour les deux premières années. Cette exécution partielle explique pourquoi le deuxième accord triennal a été conçu pour couvrir la période allant de décembre 1988 à décembre 1991 au titre de la facilité d'ajustement structurel renforcé⁶¹.

Les réformes visées par les différents programmes d'ajustement structurel du Niger consistaient « à accélérer la croissance de l'économie tout en maintenant les déséquilibres extérieurs et budgétaires à des niveaux raisonnables⁶² ». Ces mesures étaient censées apporter une solution à des problèmes structurels qu'étaient l'inefficacité de la gestion des ressources publiques, l'étendue et l'inefficacité du secteur public, l'atrophie du secteur privé, la faiblesse des bases économiques ainsi que la faible valorisation des ressources humaines⁶³.

En 1989, le Niger semblait vouloir s'engager dans une véritable politique de réformes à travers les programmes d'ajustement global, mais aussi sectoriels comme le Programme d'ajustement et de réforme économique et financière (PAREF), le Programme d'ajustement du secteur des entreprises publiques (PASEP), le Programme d'appui aux secteurs parapublics et privés (PASPP), le Projet éducation 3 et le Projet d'appui à la décentralisation (PAD). Cependant, ces programmes intervenaient dans un contexte de fronde sociale qu'ils ont parfois contribué à accentuer. Il en est ainsi du Projet éducation 3 qui donnait la priorité à l'enseignement primaire (au détriment de l'enseignement supérieur considéré comme coûteux et peu adapté aux besoins du pays) tout en y instaurant un enseignement primaire à mi-temps. Ce projet a été un détonateur important de la crise estudiantine qui a abouti, à la suite d'une intervention policière, à la mort de trois étudiants le 9 février 1990. Cette date se retrouve dans les récits estudiantins comme le véritable point de départ de la revendication démocratique.

Les PAS ayant nourri la contestation du pouvoir autoritaire au Niger, il n'est pas étonnant que, contrairement au cas du Bénin, la conférence nationale (voir chapitre 3) les ait rejetés. Il faut penser à l'importance du poids que le mouvement syndical a eu dans la revendication démocratique et dans ce forum pour comprendre

pourquoi la conférence a ainsi fermé le pays à toute collaboration avec les institutions financières. Le gouvernement de transition a par conséquent eu toutes les difficultés à respecter le cahier des charges qui lui demandait d'assainir l'économie tout en refusant tout recours aux institutions financières internationales.

Le premier gouvernement démocratique installé à partir d'avril 1993 a adopté une approche différente. Il ne s'en est pas tenu au rejet formulé par la conférence nationale, mais ne s'est pas non plus décidé à appliquer les PAS à la lettre. Le premier ministre de l'époque a exposé ainsi ses rapports avec les experts des institutions financières :

Nous avons eu des divergences avec les institutions de Bretton Woods car nous refusions d'accepter les PAS tels qu'ils étaient appliqués dans le passé. Les experts de la Banque mondiale avaient des positions que nous ne partagions pas sur les équilibres macro-économiques ou la question des privatisations. Ils trouvaient que les gens consommaient trop et que l'État devait se désengager. Nous, nous insistions sur la dévalorisation des matières premières, sur la dégradation des termes de l'échange et sur la nécessité de l'intervention de l'État en période de crise⁶⁴.

Néanmoins, la dévaluation du franc CFA⁶⁵ en janvier 1994 a permis de renouer les relations avec les institutions de Bretton Woods par un accord de confirmation de 12 mois signé le 4 mars 1994. Mais en raison de la politique économique du gouvernement « socialiste » de M. Issoufou, la rupture est venue très vite. Dès le mois d'octobre 1994, quelques jours avant la démission du premier ministre, le FMI a suspendu tous ses versements⁶⁶. L'institution financière trouvait le contrôle de la masse salariale laxiste et les performances en matière de recettes budgétaires insuffisantes. Les élections législatives anticipées du 12 janvier 1995 ont porté au poste de premier ministre M. Hama Amadou, plus favorable aux PAS. Dès le mois de mars 1995, son gouvernement a élaboré un Programme de redressement d'urgence (PRU) sous la houlette du FMI. Le PRU, qui devait créer les conditions de la signature du PAS, a été jugé réussi en juillet et, le 10 décembre, le gouvernement et le FMI ont signé une lettre d'intention en vue du déblocage d'une facilité d'ajustement structurel renforcé. Ce processus a été interrompu par le coup d'État du 27 janvier 1996, mais le 12 juin, un accord triennal a été signé. Prévu au départ pour couvrir la période 1996-1998, ce programme a ensuite été révisé pour s'étaler jusqu'à

1999 avec comme objectifs un taux de croissance annuel de 4 %, un taux d'inflation de moins de 3 %, une amélioration des recettes, une maîtrise des dépenses et une baisse du déficit de la balance des paiements⁶⁷.

Ainsi, les PAS mis en œuvre au Bénin et au Niger ne présentent pas de grandes différences. Toutefois, le processus a été beaucoup plus chaotique au Niger où les résistances volontaires et les instabilités politiques ont freiné toute réforme économique. Pour les partisans de l'ajustement, la crise a été de ce fait renforcée et ses solutions rendues plus difficiles⁶⁸.

Les deux pays ont connu également, le 12 janvier 1994, la même dévaluation du franc CFA sous la houlette des institutions financières et de la France. Il est intéressant de constater ici que malgré le caractère imposé et uniforme de cet instrument de politique économique en zone franc, il a fréquemment été présenté comme faisant partie d'une stratégie nationale destinée à compléter et à intensifier les mesures d'ajustement interne⁶⁹. Cette « stratégie » présentée comme un succès au Bénin⁷⁰, mais mitigée dans le cas du Niger⁷¹, contribue à accentuer les effets des réformes à côté des effets de la crise économique.

Entre crise et réforme : les contraintes économiques de la démocratisation

Du point de vue de la relation entre l'état de l'économie et la démocratisation, deux points de consensus apparaissent clairement. D'une part, la démocratisation peut se produire quelle que soit la situation économique d'un pays. D'autre part, la survie de la démocratie est affectée cependant par le contexte économique en raison des éventuelles attentes des secteurs sociaux.

L'idée eastonienne de soutiens spécifiques et diffus d'un système politique s'impose ici. Chez D. Easton, les soutiens diffus correspondent assez bien à l'idée de légitimité, car ils traduisent un attachement intrinsèque au système politique. Les soutiens spécifiques (soutiens accordés en échange des satisfactions produites par le système), par contre, traduisent un attachement conditionnel généré par la réponse du système à des attentes. Or, dans leur lutte pour renverser les autoritarismes et pour accéder à des positions dominantes, les prodémocrates ont provoqué un effet pervers qui a consisté à présenter la démocratie comme la solution à tous les

maux. Dès lors, les attentes placées dans le changement concernent la prospérité et l'amélioration des conditions de vie. Dans ces circonstances, il était à craindre dès le départ que toute distorsion entre ces attentes et les *outputs* réels affecte la perception de la démocratie et sa trajectoire. La crise et les réformes deviennent de nouveaux *inputs* qui peuvent nourrir la désaffection démocratique. En d'autres termes, elles peuvent contribuer à hypothéquer la durabilité de la démocratie.

Le poids éventuel des difficultés économiques sur la trajectoire de la démocratisation est reconnu dans la littérature. Constatant son acuité, L. Diamond avertit ainsi que la révolution démocratique mondiale ne peut pas être durable sans un effort global d'assistance⁷², car il y a une corrélation significative entre les phénomènes de pauvreté et d'inégalité économique et l'instabilité politique⁷³. T. E. Vittin prévient de même que « l'assainissement et la relance de l'économie constituent, par-delà les principes de compétition politique, la pierre angulaire de l'avenir du Bénin. [...] La consolidation d'une telle expérience reste tributaire du rétablissement d'une économie saine⁷⁴. » Dans le cas du Niger, dès 1994, constatant la gravité de la situation économique dans laquelle se trouvait le pays, P. M. Decoudras écrivait que si sa démocratisation avait été réussie, son avenir restait en suspens⁷⁵.

Au Bénin, les statistiques permettent d'évaluer l'impact de la crise et des réformes sur les secteurs du travail, de l'éducation et de la santé. Par exemple, la réforme des entreprises publiques et le programme de réduction des effectifs de la fonction publique ont causé la suppression d'environ 14 000 emplois entre 1982 et 1993⁷⁶, près de 3000 en 1993⁷⁷. Au total, c'est 16 650 emplois qui ont été supprimés entre la signature du premier PAS en 1989 et l'année 2001⁷⁸. Les statistiques montrent aussi que même en milieu rural, les effets des PAS et de la dévaluation du franc CFA de 1994 sont réels⁷⁹. La paupérisation s'est accentuée et, que ce soit en milieu rural ou urbain, le pouvoir d'achat et le niveau de vie ont baissé. En outre, l'éducation est hors de portée pour beaucoup de familles⁸⁰. L'inflation, qui est le corollaire de la dévaluation, a dramatisé cette tendance. Dans les mois qui ont suivi le changement de parité par rapport au franc français, l'inflation a connu une hausse régulière pour atteindre une moyenne, en 1994, de plus de 50 %. En prenant en compte l'augmentation moyenne annuelle depuis, la perte du

pouvoir d'achat entraînée est significative. L'inflation concerne aussi la dette qui a connu une augmentation hyperbolique. De 321,35 milliards à la fin décembre 1993, elle est passée à 628,8 milliards de francs CFA en décembre 1994 en raison « de la dévaluation du franc CFA en janvier 1994, qui a entraîné presque le doublement de l'encours de la dette libellé à 98 % en devises⁸¹ ». Le service de la dette représentait 22,5 milliards de francs CFA en 1995⁸².

Cette inflation de la dette est aussi importante au Niger où, à la « fin 1993, l'encours de la dette extérieure représentait environ 35 % du PIB avec 385 milliards de francs CFA. La dévaluation a presque multiplié par deux cet encours pour atteindre 693 milliards à la fin juin 1996, soit 74 % du PIB et 520 % des importations⁸³. » Quant au service de la dette, il représentait 25,5 milliards de francs CFA en 1997.

Le paiement de la dette étant un critère de performance, selon les accords avec le FMI, ce sont les secteurs sociaux qui font les frais de son respect. La dégradation des services et la détérioration des termes de l'échange politique, commencées avec les premières réformes entamées avant 1990, se sont accentuées. Encore en 2002, l'État nigérien avait de la difficulté à faire face totalement et dans les délais à ses obligations. Notamment, le financement de ses fonctions de souveraineté comme les salaires de ses fonctionnaires était problématique. Ainsi, les arriérés internes relatifs aux salaires, aux bourses et au paiement des fournisseurs se sont accumulés jusqu'à la fin de 1999, avant d'être stoppés, tandis que les arriérés externes se résorbent difficilement au prix de nombreuses privations. Le secteur de la santé est déstructuré avec le programme de recouvrement des coûts dans un pays où le taux d'indigence est élevé. Il en est de même du secteur de l'éducation qui a accumulé les « années blanches » en même temps que les arriérés de bourse et la contraction du montant annuel consacré aux bourses. Alors que nombre d'études (émanant même de la Banque mondiale) concluent à l'existence d'une corrélation entre le niveau d'éducation d'un pays et les chances d'enracinement de la démocratie⁸⁴, le gouvernement du Niger ne cesse, en raison de contraintes financières, de diminuer les crédits à ce secteur avec pour objectif de les ramener à la somme dérisoire de 3,2 milliards de francs CFA par an dans l'enseignement supérieur.

Dans la même lancée, la crise et les réformes se sont traduites par une précarisation croissante du monde du travail nigérien qui a pourtant été l'un des fers de lance de la revendication démocratique. Aux effets de la dévaluation se sont ajoutés les compressions de personnel à la suite des privatisations ou des liquidations d'entreprises, une réduction de 30 à 40 % des salaires déjà « dévalués » et un paiement intermittent de ce qui restait à percevoir entre 1996 et 2000. La situation s'est quelque peu améliorée depuis janvier 2000 avec le retour à la démocratie, mais le front social demeure instable.

Sur le plan économique, la conception et la mise en œuvre des politiques publiques échappaient en grande partie aux autorités nationales au Bénin comme au Niger au moment où s'engageait le processus de démocratisation. Disqualifiés en matière de compétence économique, les gouvernants s'en remettent à la censure des institutions financières internationales. Il suffit de se référer aux mémorandums, documents cadres et autres rapports sur la gestion du PAS pour remarquer la standardisation des politiques économiques dont il est impossible de contester le bilan globalement insatisfaisant pour les citoyens.

C'est dans ce contexte de crise et de réformes économiques que la démocratisation a été engagée. Le Bénin s'en est mieux sorti sur le plan du rétablissement des capacités de l'État, ce qui en retour a permis de pacifier le front social, tel que nous le démontrerons au chapitre 6. Le Niger a eu moins de bonheur de ce point de vue, et la persistance de la crise économique bien après la démocratisation a contribué à alimenter un front social déstabilisateur et à faciliter la rupture de 1996. À ce lourd héritage économique, s'ajoute un héritage institutionnel et politique qui est l'objet du chapitre suivant.

2 Le contexte institutionnel et la politique de la démocratisation

LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE décrit au chapitre précédent est important parce que, sans être déterminante, la situation économique a un impact sur les perspectives de la démocratisation. Mais celle-ci étant avant tout un processus politique, elle suppose un travail de création institutionnelle qui s'opère dans un contexte fortement objectivé, marqué par l'existence d'institutions et de normes de comportement profondément enracinées dans les contextes que l'on veut démocratiser. Dans la mesure où les processus politiques ne s'opèrent jamais par rupture brutale avec le passé, les formes qu'ils sont susceptibles de prendre sont fortement conditionnées par les formes institutionnelles et les pratiques politiques des anciens régimes, comme nous le montrerons au chapitre 5.

Le présent chapitre porte sur le contexte institutionnel et politique de la démocratisation et procède à la sociologie des anciens régimes en deux étapes. Dans un premier temps, nous analysons la nature des pouvoirs pré-démocratiques à travers l'étude des structures institutionnelles des régimes autoritaires; dans un deuxième temps, nous analysons les pratiques politiques des pouvoirs pré-démocratiques.

La nature institutionnelle des pouvoirs pré démocratiques

Les régimes des trois premières décennies de l'Afrique postcoloniale dans leur ensemble souffraient d'une « déficience de légitimité institutionnelle », selon l'expression de G. Conac¹. Les expériences du Bénin et du Niger montrent que ces régimes peuvent disposer d'institutions stables sur une longue période, fussent-elles plus formelles que réelles, sans s'institutionnaliser. En effet, les mécanismes d'obtention et d'exercice du pouvoir ne reposaient pas sur des modalités acceptées et routinières, de sorte que les régimes n'étaient jamais à l'abri d'un renversement, le plus souvent brutal. En raison de cette déficience de légitimité, ces régimes étaient susceptibles de succomber à tout moment à une force plus grande, pour paraphraser Rousseau. Mais cela ne signifie pas, comme Charles de Gaulle l'a dit à propos de Vichy au lendemain de la libération de Paris, que ces régimes n'ont été que de simples parenthèses dans l'histoire. Parce que toute l'histoire institutionnelle et politique de ces pays se résume à ces trois décennies, l'on peut s'attendre à ce que ces régimes cristallisés affectent les possibilités de démocratisation. Cette dernière implique une séparation des pouvoirs et le respect des libertés individuelles et collectives. En comparaison, les régimes autoritaires se caractérisent par une tradition de centralisation institutionnelle et de confusion des structures étatiques.

La tradition de centralisation

Il ne s'agit pas ici de mener une analyse historique exhaustive de ces pays dont nombre d'institutions et de pratiques sont un héritage de la colonisation française, caractérisée par une idéologie jacobine et la tyrannie². C. Young a bien montré comment l'État colonial s'est cristallisé en postcolonie et comment une nouvelle vision, celle de l'État intégral avec sa visée totalisante, est venue s'y ajouter³. Le Bénin et le Niger, faut-il le rappeler, ont partagé le même joug colonial au sein de l'Afrique occidentale française. Au lendemain des indépendances, les dirigeants de ces jeunes États ont entrepris de construire leur hégémonie dans des pays dépourvus de légitimité historique. Il s'en est suivi une tendance à la centralisation à travers deux modalités : l'assujettissement des organisations de la société civile et la concentration du pouvoir.

L'embrigadement des organisations de la société civile

La dynamique de l'embrigadement des organisations de la société civile permet de comprendre l'État monolithique et la société. Au Bénin, la période allant de l'indépendance en 1960 au putsch de Mathieu Kérékou en 1972 en a été une d'instabilité chronique. Le pays a connu une pluralité de gouvernements civils et militaires très éphémères. Certains présidents ne sont ainsi restés en poste que quelques mois⁴. Cette précarité politique et les interruptions fréquentes de règne n'ont pas laissé aux régimes, qui se sont alors succédé la possibilité de se doter de structures assurant un maillage du pays.

À l'inverse des régimes précédents, celui du général Kérékou a profité d'une longévité exceptionnelle. Son régime présentait, du point de vue de la négation de la société civile, la même logique que ceux que le Niger a connus. Toutefois, son idéologie marxiste, dont la plupart des analystes s'accordent pourtant à mettre en doute la réalité et encore plus l'orthodoxie, n'a fait qu'accentuer et légitimer la mise sous tutelle de la société. Le marxisme-léninisme était surtout une façade⁵ destinée à justifier l'embrigadement découlant de la volonté totalisante de tout régime qui s'en réclame. Le Bénin a ainsi offert l'exemple d'un régime à prétention marxiste plus que celui d'un régime marxiste-léniniste⁶. C'est pourquoi F. Godin considère que :

De par sa structure (une petite bourgeoisie non enracinée dans les masses et exerçant l'hégémonie) et de par son idéologie qui, en dépit du marxisme-léninisme officiel, fera sans cesse appel au peuple dans sa lutte contre l'impérialisme (au lieu de la lutte des classes), le régime est typiquement populiste et une fois institutionnalisé, il évoluera comme bien d'autres vers le corporatisme⁷.

Le régime révolutionnaire qui a duré 17 années n'a cependant pas été qu'une façade. C'est lui qui a véritablement façonné les contours de la vie politique du Bénin au fil de cette période, lui imprimant sa logique, ses pratiques et ses institutions.

L'adoption du marxisme-léninisme, le 30 novembre 1974, et les mesures impliquées par la phase de mise en place des institutions correspondantes en vue d'assurer à l'État la maîtrise de toute l'activité économique et sociopolitique ont hypothéqué l'indépendance du monde associatif. F. Godin note ainsi la division des masses et

la privation des étudiants, ouvriers et paysans de toute représentation véritable avec :

la corporatisation de la société à travers [les conseils révolutionnaires], les comités de défense de la révolution (CDR), les comités d'action révolutionnaire (CAR), les comités d'organisation des jeunes (COJ), les comités d'organisation des femmes (COF), les syndicats, les coopératives scolaires et universitaires sous la bannière du parti⁸.

C'est le 30 novembre 1975 que la République du Dahomey est devenue la République populaire du Bénin. Dans la même foulée, était créé le Parti de la révolution populaire du Bénin (PRPB) qui a dès lors assuré la tutelle des organisations syndicales et des associations autorisées. L'Union nationale des travailleurs du Bénin (UNSTB) « désormais placée sous tutelle administrative du ministère du Travail, [était] contrôlée et [est devenue] la deuxième organisation de masse du parti⁹ ». T. E. Vittin a également relevé ce processus de maillage politicoadministratif par les structures de la révolution, concrétisé par la prééminence du PRPB confondu avec l'État¹⁰. Ce maillage s'étendait aussi au monde rural (artisans, ouvriers) qui disposait à l'Assemblée nationale révolutionnaire de 91 sièges sur un total de 196 commissaires du peuple¹¹.

Dans le cas du Niger, il est indispensable de remonter aux premières années de l'indépendance en raison de la longévité du premier pouvoir, une longévité qui lui a laissé le temps d'organiser l'embrigadement des masses et des associations. Non seulement la similitude avec le Bénin est criante, mais quel que soit le régime, toute la vie politique a été caractérisée par ce que P. Robinson a qualifié de « corporatisme néotraditionnel¹² ». Peu de temps après l'indépendance en 1960, le Parti progressiste nigérien, section du Rassemblement démocratique africain (PPN-RDA), avait mis hors jeu toute opposition organisée. Les structures syndicales et associatives qui existaient ont été placées sous la coupe du pouvoir. La philosophie qui guidait cette corporatisation est ainsi présentée par R. Colin :

Le président [Diori] apparaissait conscient de l'importance d'asseoir le pouvoir nigérien sur une véritable légitimité nationale. Il choisit une stratégie de type populiste. Il se percevait comme incarnant le projet national et voulait, dans un rapport direct aux masses populaires, créer le processus générateur d'un nouveau système de pouvoir. Enraciné

dans les communautés de base, ce dernier devait tendre progressivement à substituer sa logique à celle des institutions héritières de l'ancienne puissance coloniale¹³.

C'est « ce choix populiste¹⁴ à visée paradoxalement participationniste » qui a servi de fil conducteur au pouvoir dans ses rapports avec les syndicats, les associations et autres structures populaires.

En ce qui a trait au monde rural, l'embrigadement se faisait à travers le ministère de la Promotion humaine qui :

était parvenu à établir grâce aux radio-clubs, aux comités villageois d'animation rurale et aux classes d'alphabétisation, un maillage du pays aussi étroit que celui du PPN, à tel point que toute cette architecture [est apparue] comme le parti de Diori, par opposition au PPN contrôlé par Boubou Hama¹⁵.

Cet encadrement était complété par la milice, véritable armée parallèle particulièrement zélée lorsqu'il s'agissait de traquer les opposants ou ceux présumés comme tels. Le traitement subi par le mouvement syndical durant les années Diori a été plus brutal. À l'indépendance, le monde du travail était organisé au sein de l'Union nationale des syndicats du Niger (UNSN), une organisation affiliée à la Confédération générale des travailleurs (CGT), organisation française de tendance communiste et radicale¹⁶. Elle partageait surtout les orientations de l'Union démocratique nigérienne (UDN) de Djibo Bakari, lui-même ancien syndicaliste et farouche opposant au régime. L'UNSN a donc été dissoute et remplacée par l'Union nationale des travailleurs du Niger (UNTN) dont la direction a échoué à un membre du bureau politique du parti unique¹⁷.

C'est avec les scolaires que la socialisation corporatiste a eu le plus de mal à réussir. Pourtant, l'Union des scolaires nigériens (USN), qui a joué un rôle capital dans la revendication démocratique, a été créée à l'instigation du régime de Hamani Diori. Celui-ci pensait ainsi canaliser et contrôler l'énergie estudiantine si contestataire¹⁸. Au lieu de cela, la création de l'USN a donné aux scolaires le cadre grâce auquel ils ont réussi, pendant plusieurs décennies, à défier le pouvoir politique parfois avec succès. C'est du reste dans un contexte de turbulences estudiantines qu'est intervenu le coup d'État du 15 avril 1974, qui a porté Seyni Kountché au pouvoir.

Après les premiers moments de tâtonnement, l'orientation populiste du nouveau pouvoir a commencé à être évidente à partir de

1976, lorsque le président Kountché a évoqué « la société de développement », conçue comme une voie nigérienne originale, mais dont « les objectifs, progressivement dévoilés et explicités, rejoignaient à bien des égards, la logique participationniste de Diori¹⁹ ». Du point de vue de l'ambition totalisante, les structures de la société de développement ne sont pas sans rappeler les conseils révolutionnaires du Bénin, leur dimension idéologique exceptée. Ainsi, à chaque niveau (village, canton, commune ou arrondissement, département, nation), un Conseil de développement regroupait les représentants des *Samariya*²⁰, des instances coopératives ainsi que des autres organisations socioprofessionnelles²¹. Cette logique intégrative explique le statut réservé aux organisations syndicales.

Comme l'avait fait Diori, Kountché a dissous l'UNTN pour la remplacer par l'Union des syndicats des travailleurs du Niger (USTN). Comme Diori et comme Kérékou, il a favorisé l'accès aux commandes de la centrale unique à des hommes acquis au régime. Cette stratégie n'a pas toujours fonctionné sans heurts, mais a réussi dans l'ensemble grâce au maillage à travers le Conseil national de développement (CND) mis en place en 1983 et dont « les différentes instances [ont été] mises en place dans les termes prévus avec une coloration quelque peu corporatiste s'alliant bien avec le populisme démocratique fondateur du régime²² ». L'embrigadement du monde syndical et associatif était complet et officiel à partir du moment où les institutions de la société de développement ont été mises en place sous le régime du général Ali Saïbou, le successeur de Seyni Kountché mort en 1987 avant le parachèvement du processus. L'USTN, l'Association islamique du Niger (AIN) et l'Association des femmes du Niger (AFN) ont alors été cooptées dans les nouvelles institutions. Conformément à une politique dite de la « participation responsable », elles siégeaient au sein du Conseil supérieur d'orientation nationale (CSON), « instance suprême de conception de la politique nationale ». Cette collaboration était même revendiquée par les dirigeants de l'USTN²³.

Ce syndicalisme de collaboration a été rejeté par l'Union des scolaires nigériens (USN). Déjà contestataire sous le régime Diori, elle n'a pas été plus tranquille sous le pouvoir militaire. Elle a refusé l'embrigadement à travers de multiples frondes dont les plus connues sont celles de 1976 et de 1982. Ces troubles se sont soldés à chaque fois par des arrestations, des emprisonnements, des intégra-

tions forcées dans l'armée ou des condamnations à l'exil des dirigeants étudiants. La grève de 1982, qui a débouché sur la fermeture des établissements scolaires, a été la plus emblématique de ce refus de la corporatisation. En effet, le pouvoir voulait désorganiser le mouvement syndical étudiant par l'institution dans les écoles des structures de la *Samariya*, cette organisation néotraditionnelle récupérée afin de mobiliser la jeunesse au profit du régime.

En définitive, au Bénin comme au Niger, la logique était relativement similaire, malgré les différences idéologiques et une expérience de corporatisation plus longue au Niger. Le discours galvaudait la nécessité d'une participation et d'une mobilisation à la base des populations, mais il relevait de la mise en scène dans la mesure où l'ensemble des structures politiques tendaient à assurer au pouvoir le maillage des espaces de participation au profit de la « révolution » au Bénin ou de la « société de développement » au Niger. Ce maillage allait de pair avec une concentration du pouvoir.

La concentration du pouvoir au sommet

Au Bénin, dans la phase de mise en place des structures politiques de la révolution, il y a eu l'institution d'un exécutif, le Gouvernement militaire révolutionnaire (GMR), et d'une instance d'orientation, le Conseil militaire de la révolution (CMR). De par ses attributions, le CMR devait renforcer l'autorité du gouvernement et contrôler l'application de ses décisions. Ensuite, les nécessités de l'enracinement populaire de la révolution ont conduit à la création du Conseil national de la révolution (CNR), instance élargie aux civils²⁴. La concentration du pouvoir se voit nettement à ce niveau car bien que plus large, « le CNR apparaît comme une institution dont les compétences sont essentiellement politiques (consultatives, dirions-nous); ses décisions n'ayant aucun effet tant qu'elles n'ont pas été avalisées par le CMR²⁵ ».

Lorsque la révolution « s'idéologise » à partir du 30 novembre 1974 avec l'adoption du marxisme-léninisme, le principe du centralisme démocratique, qui s'est révélé dans la pratique être un centralisme tout court, est alors appliqué. Un parti unique, le Parti de la révolution populaire du Bénin est créé le 30 novembre 1975. Le parti a été présenté dans le discours-programme prononcé le même jour par Kérékou comme « le parti des masses conscientes et

combattantes [...qui] doit diriger l'État et la révolution ». Pour assurer l'effectivité de la dictature du peuple, les comités révolutionnaires initiés auparavant sont généralisés, notamment par la création ou la réorganisation d'organisations d'éducation politique conformément aux statuts du parti qui stipulaient que « le parti doit organiser et diriger scientifiquement les masses au moyen d'organisations de masse de toutes natures créées, contrôlées et dirigées par lui²⁶ ».

Ce qui est intéressant ici est de constater que tout dans l'organisation du parti et des institutions concourait à affermir la mainmise du pouvoir central sur la société, le pouvoir réel étant résolument concentré au sommet. En théorie, le PRPB était le parti du peuple qui exerçait le pouvoir à travers les organes de direction que sont le Congrès (instance suprême de direction), le Comité central, le Bureau politique et le Secrétariat permanent composé de certains des membres du Bureau politique²⁷. À côté des organes du parti et de l'exécutif national, il y avait l'Assemblée nationale révolutionnaire (ANR) composée de commissaires du peuple (députés) choisis par catégories socioprofessionnelles par le Comité central.

La concentration du pouvoir se mesure au fait que, contrairement aux attentes, la réalité du pouvoir est proportionnelle au caractère restreint des organes de direction du parti et non à leur degré de représentativité populaire. C'est ainsi que le Comité central, l'organe le plus restreint en dehors du Secrétariat, était « le véritable organe exécutif du parti et de l'État, il assumait l'effectivité du pouvoir, intervenait directement dans le choix des commissaires du peuple et de toute autre fonction politico-administrative²⁸ ». C'est pourquoi V. Ochilet propose à juste titre que les organes du parti soient classés du point de vue de leur pouvoir dans l'ordre suivant : le Bureau politique, le Secrétariat permanent, le Comité central et le Congrès²⁹.

Au Niger, cette extrême concentration du pouvoir, sous la forme d'une disposition pyramidale des structures, s'observe également sous le régime civil de Diori (1960-1974) comme sous le régime militaire (1974-1991). Ici encore, la différence avec le Bénin ne s'observe que du point de vue de la prétention idéologique. Du coup d'État d'avril 1974 à 1983, le régime est resté typiquement militaire, s'appuyant sur le Conseil militaire suprême (CMS), organe collégial qui orientait l'action du gouvernement dans lequel ne figurait au départ aucun civil. Les civils y ont fait leur entrée après le

remaniement du 8 juin 1974. Contrairement au cas du Bénin, où le CNR a été créé moins d'un an après le putsch afin d'élargir l'instance suprême aux civils, le régime du Niger s'est alors contenté de leur attribuer des postes techniques. L'administration territoriale a été confiée à des préfets militaires dépendant directement du CMS et de son dirigeant, le chef de l'État.

En 1983, dans le cadre du « processus de retour à une vie constitutionnelle » et conformément à la philosophie de la « société de développement », le Conseil national de développement (CND) a été créé. Dans la situation d'exception du pays, le CND faisait office de parlement, mais ressemblait beaucoup plus au PRPB du point de vue de sa structuration. Il avait la même organisation pyramidale qui assurait l'effectivité du pouvoir central à tous les échelons administratifs. Ses démembrements étaient le Conseil villageois de développement pour le village, le Conseil local de développement pour le canton, le Conseil sous-régional de développement pour l'arrondissement ou la commune et le Conseil régional de développement pour le département. Tous ces conseils étaient coiffés par le CND et devaient assurer la mise en œuvre des idéaux de la société de développement. À leur tête se trouvaient évidemment les chefs traditionnels, mais surtout les maires, sous-préfets et préfets nommés par le pouvoir central.

Comme l'a été le CNR pour le PRPB au Bénin, le CND a été l'ossature du parti unique créé ultérieurement en mai 1989, le Mouvement national pour la société de développement (MNSD). L'adoption de la constitution du 24 septembre 1989 a marqué le parachèvement de la mise en place des institutions de la société de développement et le début de la deuxième République. Dans son implantation, le MNSD s'est superposé aux structures du CND. Une instance du parti dite de conception a été créée, le Conseil supérieur d'orientation nationale (CSON). Composé de civils et de militaires, il ressemblait de ce fait au CNR béninois, mais de par ses attributions, il correspondait plutôt au Comité central du parti. Aux échelons inférieurs, le parti reposait, dans le même esprit que le PRPB, sur des comités de base sur le plan des villages ou des quartiers de ville, sur des sous-sections sur le plan de la commune ou de l'arrondissement et sur des sections sur le plan du département. Là aussi, les différentes instances avaient pour mission de répercuter les mots d'ordre du sommet et de drainer du soutien en sa faveur. Au centre

de toute l'orchestration, se trouvait le Bureau exécutif national du CSON (BEN/CSON) et son secrétaire exécutif, véritable numéro deux du régime³⁰.

Ainsi donc, comme au Bénin, ni l'Assemblée nationale censée représenter le peuple ni le Congrès du parti qui était l'instance la plus large n'avaient de réels pouvoirs, et la participation populaire était plus formelle que réelle. Il faut cependant noter que la culture de participation a été expérimentée de façon intermittente dans le Dahomey (le Bénin d'avant 1972) car malgré l'instabilité, la vie partisane et la compétition politique ont alterné avec des périodes d'exception, les militaires ayant presque chaque fois rendu le pouvoir aux civils. Le Niger, par contre, n'a jamais connu d'élections compétitives de l'indépendance aux élections postconférence nationale de 1993.

Dans l'ensemble, du point de vue de l'émergence d'une culture de participation et de responsabilisation politiques, la révolution béninoise et les régimes civils et militaires nigériens ont laissé un héritage fait de concentration du pouvoir et d'absence de lieux d'expression autonomes. D'un point de vue comparatif, cependant, l'apprentissage a été plus poussé au Bénin, aussi bien avant que pendant le régime marxiste. C'est là une dissimilitude qui peut faire la différence dans la capacité ultérieure des acteurs à gérer le processus de démocratisation. Ces pouvoirs fonctionnaient, par conséquent, en organisant délibérément la confusion des structures et des institutions politiques.

La confusion structurelle de l'État intégral

La confusion structurelle est le corollaire de cette ambition totalisante de l'État intégral³¹, qualificatif propre à cet État qui recherche une hégémonie parfaite et une domination sans restriction sur la société³². Les régimes autoritaires du Bénin et du Niger ont été les lieux d'expression de cet État intégral qui présente deux héritages saillants qui sont susceptibles d'avoir un impact sur la démocratisation, comme nous le verrons au chapitre 5 : la tradition de confusion institutionnelle (comment faire cohabiter les différentes institutions de la démocratie) et la politisation de l'armée (comment garder l'armée dans ses casernes en situation de démocratisation).

L'absence de différenciation institutionnelle dans les anciens régimes

L'État intégral, dans ses ambitions démesurées, a pris le contrôle de l'ensemble de l'activité politique (et économique au Bénin marxiste) de ces pays. Cette mise sous tutelle devait avoir pour contrepartie le bonheur pour tous dont la charge revenait à l'État³³. C'est cette prétention qui a donné naissance au mythe du développement³⁴ qui justifiait le rejet du pluralisme, considéré incompatible avec la mobilisation optimale des énergies.

C. Allen remarque que, contrairement à beaucoup d'autres États africains, le système politique du Bénin marxiste donnait juridiquement plus d'importance au législatif qu'à l'exécutif, alors que le président était simplement censé exécuter les décisions de l'Assemblée nationale révolutionnaire. Mais par le jeu du cumul des rôles, le président avait en réalité la haute main sur tout³⁵. Si, en tant que chef de l'État, il n'avait pas de grands pouvoirs, de par ses autres attributions, il réalisait l'unicité du pouvoir en contrôlant les institutions significatives qu'étaient le gouvernement, l'Assemblée nationale et la justice. Les pouvoirs exorbitants du chef de l'État provenaient d'une logique simple : son rôle était prépondérant au sein du parti en sa qualité de président du parti, président du Comité central et de son Bureau politique. Or, selon la loi fondamentale, la soumission au Comité central était un principe de discipline, puisque le PRPB était le parti d'avant-garde de la révolution, dominant toute la vie politique du pays. Le Comité central et son instance exécutive, le Bureau politique, détenant la réalité du pouvoir, c'est le président de ces institutions, en l'occurrence le chef de l'État, qui détenait l'essentiel des pouvoirs du pays.

L'unicité de direction se constate aussi à travers le pouvoir de nomination du Comité central (composé du président et de ses fidèles) qui s'étendait à l'ensemble des secteurs de la vie du pays, notamment au choix des candidats à l'ANR. L'Assemblée devenait, de ce fait, une simple instance de ratification. C. Allen fait remarquer aussi que les commandants de garnisons, les préfets et les membres du Conseil exécutif national étaient responsables devant le Comité central³⁶.

Cette confusion institutionnelle se retrouvait aussi au Niger, quel que soit le régime en place, entre l'indépendance et les premières élections libres de 1993. La première République (1960-1974), bien

que fondée sur une constitution formellement démocratique prévoyant le pluralisme politique et la séparation des pouvoirs, est rapidement devenue un régime de parti unique de fait. Aucune opposition n'y était tolérée et le parti unique contrôlait l'ensemble des pouvoirs. Cette situation explique le partage des rôles entre Hamani Diori, président de la République, et Boubou Hama, président de l'Assemblée nationale, pendant toute la durée de la première République. L'indépendance de la justice n'était que formelle, puisque cette dernière était utilisée aussi bien pour légitimer la répression des opposants par des décisions judiciaires que pour trancher des litiges privés que l'on pouvait gagner ou perdre selon que l'on possédât ou non la carte du parti au pouvoir.

La confusion institutionnelle était encore plus évidente sous le régime du général Seyni Kountché. En tant que régime d'exception, il ne reposait même pas sur une constitution formelle. L'ensemble des pouvoirs était détenu par le CMS, conformément à la déclaration de prise de pouvoir du 15 avril 1974. Jusqu'en 1989, le Niger ne disposait pas de parlement. En matière de justice, Kountché n'entendait pas qu'elle soit indépendante. Pour lui, dit Soli Abdourahmane, ancien magistrat et ancien ministre, « la justice doit, quoi qu'il advienne, faire en sorte que les gros "paient pour les petits"³⁷ ». Il mettait tout en œuvre pour dompter les magistrats qu'il gratifiait, sermonnait ou utilisait pour surveiller d'autres magistrats³⁸.

La mise en place des institutions de la deuxième République, en 1989, n'a pas mis fin à la tradition de confusion institutionnelle, dans la mesure même où le système était constitutionnellement un système de parti unique³⁹. Les institutions devant être animées conformément à l'esprit du parti, leur direction était confiée à des membres du parti. Il en est de même de l'Assemblée nationale dont les membres étaient élus sur une liste préalablement arrêtée par le Conseil supérieur d'orientation nationale (CSON), l'instance suprême de l'État⁴⁰. Celui-ci filtrait ainsi l'accès aux institutions selon la méthode du patronage. Le pouvoir judiciaire, bien que dit indépendant, n'était pas moins traversé par la logique monolithique inhérente au système de parti unique⁴¹.

La politisation de l'armée

Dans le prolongement logique de la confusion structurelle, les régimes autoritaires ont politisé l'armée. Pour comprendre le processus de politisation de l'armée, c'est-à-dire comment la grande muette se transforme en prétorienne, il est judicieux de se référer à F. W. Riggs, qui part d'un fait apparemment anodin : tous les gouvernements contemporains ont des bureaucraties⁴² qui ont des intérêts propres et la capacité d'influer sur le système. La bureaucratie repose sur le salariat, car la survie des bureaucrates est subordonnée à un fonctionnement normal de l'appareil d'État. Quand le système ne peut plus assurer leur survie ou ne fonctionne pas à leur satisfaction, « quelques fonctionnaires occupant des postes stratégiques constatent que ce qu'ils ont de mieux à faire, et parfois la seule chose à faire est de s'emparer du pouvoir⁴³ ». Le coup d'État est d'autant plus soutenu par les bureaucrates que l'État aura été défaillant par rapport à la préservation de leurs intérêts, répandant la crainte dans leurs rangs.

Le postulat très utilitariste à partir duquel F. W. Riggs aborde le processus d'intrusion des militaires sur la scène politique n'occulte pas deux aspects de son analyse : il montre d'abord que le coup d'État survient généralement pendant une période de crise de confiance ou de dysfonctionnement ; et ensuite, que le coup d'État a non seulement des fonctions manifestes (des arguments destinés à le justifier, comme la volonté de résoudre les problèmes du pays), mais aussi des fonctions latentes (les intérêts personnels essentiellement).

Au Niger, l'armée est restée à l'écart de la scène politique entre 1960 et 1974, à l'exception de la tentative de renversement du régime Diori, orchestrée par le capitaine Diallo en 1963. Le coup d'État du 15 avril 1974 a sonné le glas du caractère républicain de l'armée, qui dès lors s'est emparée de l'essentiel des fonctions de décision dans l'appareil d'État⁴⁴. De 1974 à la conférence nationale de 1991, tous les gouvernements qui se sont succédé ont compté en leur sein des ministres militaires qui étaient même majoritaires au début. Les fonctions de préfet de département (au nombre de sept) et de préfet-président de la communauté urbaine de Niamey étaient quasi exclusivement réservées à des militaires. Ces derniers occupaient également une bonne partie des fonctions de sous-préfet, de chef de poste administratif et même de maire, d'ambassadeur ou de directeur de société. Non seulement toutes les fonctions politiques

leur étaient ouvertes, mais aucune fonction technique ne leur était fermée.

Dès 1979, le général Kountché avait commencé à insister sur le caractère « indispensable et irrévocable » du rôle politique de l'armée, même si son grand souci était, en fait, la consolidation de son pouvoir personnel. Cette volonté de rester au pouvoir a ainsi été constitutionnalisée en 1989. Alors qu'il aurait été possible de s'attendre à un recul du poids des militaires, leur domination a été réaffirmée dès le préambule de la Constitution du 24 septembre 1989, qui stipulait en son article 79 que « intégrées à tous les secteurs de la vie publique, les forces armées nationales exercent au même titre que les autres composantes de la nation, des responsabilités politiques et administratives ». Jusqu'à la mise en place des institutions de la deuxième République, les membres du Conseil militaire suprême avaient une large préséance sur les civils et une influence autrement plus importante. Quinze années de domination des militaires aussi bien dans les sphères politiques qu'administratives ont fait de l'appartenance au corps militaire, un formidable signe de pouvoir. Les affaires de l'État étaient traitées selon des méthodes militaires et les civils, qui devaient toujours leur nomination au parrainage d'officiers (au moins du chef de l'État), devaient se conformer au cadre tracé par les militaires. Cette situation a inversé la logique républicaine de soumission des militaires au pouvoir civil. Pendant près de deux décennies, s'est ainsi développée une culture de la crainte du soldat et de soumission des civils aux militaires qui n'évoquaient jamais la possibilité de leur remettre le pouvoir⁴⁵.

En comparaison avec l'armée nigérienne, l'armée béninoise a une plus vieille tradition d'intrusion dans la vie politique. Cependant, les deux armées n'ont pas légué le même héritage en ce qui a trait à leur rapport au pouvoir politique. Au Niger, les militaires ont pris le pouvoir pour ne plus le rendre contre un régime qui était lui-même totalement monolithique. À l'inverse, l'armée béninoise a longtemps mené des coups d'État dont les fonctions manifestes ne semblaient pas toujours être de simples façades cachant des fonctions latentes exclusives⁴⁶.

Si l'intrusion des militaires dans la vie politique est précoce, puisque le premier coup d'État date de la « Révolution d'octobre 1963 », A. Nononsi montre que, jusqu'à cette date, les militaires

s'étaient opposés à toute politisation de l'armée. Le colonel Soglo lui-même, en sa qualité de chef d'état-major de l'armée, a refusé toute association au pouvoir, considérant que l'armée ne faisait pas de politique et n'avait donc rien à dire⁴⁷. Ensuite, nombre des interventions des militaires ont fait suite à des dysfonctionnements graves de l'appareil d'État⁴⁸. Ainsi, la Révolution d'octobre 1963 est survenue dans un contexte de grèves, de manifestations, de violences et de pillages; le colonel Christophe Soglo n'a pris le pouvoir que sous la pression des manifestants et de certains leaders politiques⁴⁹. Par ailleurs, les militaires ont organisé des élections dès 1964 et ont installé au pouvoir le duo Apithy-Ahomadégbè, respectivement comme président et vice-président. Mais les manœuvres du second pour évincer du pouvoir le premier ainsi qu'une mesure de réduction des salaires de 25 % ont conduit les militaires, toujours sous la direction de Soglo, à reprendre le pouvoir en novembre 1965 et à le confier au président de l'Assemblée nationale, Tahirou Congacou.

C. Allen remarque ainsi que, pendant longtemps, l'armée n'a eu aucune intention de prendre le pouvoir pour elle-même. C'est le refus des trois leaders historiques de collaborer à la mise en place de nouvelles institutions qui a amené C. Soglo, devenu général, à reprendre le pouvoir dès décembre 1965 pour le conserver cette fois.

Jusque-là, les militaires avaient plutôt procédé à des coups d'État primaires, selon la typologie de F. W. Riggs. En décembre 1967, est intervenu le premier coup d'État secondaire, marquant le renversement du gouvernement militaire du général C. Soglo par d'autres militaires, sous la direction du commandant Maurice Kouandété⁵⁰. La présidence du Comité militaire de vigilance mis sur pied a été confiée au lieutenant-colonel Alphonse Alley, avec pour objectif le retour à un gouvernement civil. Les élections de l'année suivante ont été largement boycottées à l'appel des trois leaders historiques écartés du scrutin. Les militaires ont alors placé Emile Zinsou à la tête du pays en juillet 1968 pour le renverser dès décembre 1969, toujours à l'instigation de Maurice Kouandété, devenu lieutenant-colonel⁵¹. Le commandement militaire a mis en place un directoire militaire présidé par le lieutenant-colonel Paul Émile de Souza et comprenant les lieutenants-colonels Benoît Sinzoungan et Maurice Kouandété. Une fois encore, l'objectif assigné au directoire était

l'organisation d'élections et le retour des militaires dans leurs casernes. Cette fois, les trois leaders historiques ont été autorisés à se présenter. Le scrutin de mars 1970 s'est révélé miné par l'ethnocentrisme. Les fraudes, les violences et les troubles consécutifs à l'annulation du vote dans le fief de Maga (Atacora) ont amené le directoire militaire à annuler l'ensemble des élections. Ce sont ces péripéties qui ont conduit à la mise en place du Conseil présidentiel (triumvirat à rotation biennale comprenant Maga, Apithy et Ahomadégbé) « dans un souci de préservation de l'unité nationale ».

Ce Conseil allait être le dernier emblème du poids des civils dans la vie politique ainsi que des tergiversations des militaires entre 1960 et 1972. Les incessantes querelles au sein du Conseil ont donné l'occasion à un groupe de jeunes officiers mené par le commandant Mathieu Kérékou de prendre le pouvoir contre ce conseil qualifié de « monstre à trois têtes » avec, cette fois, la ferme intention de le garder. Comme le président Kountché du Niger, Kérékou ne parlait plus d'élections ou de retour des militaires dans leurs casernes. Au contraire, il affirmait que l'armée « ne faisait que reprendre ce qu'elle avait donné ».

Avec le régime révolutionnaire et surtout après l'adoption du marxisme-léninisme, l'armée n'était plus simplement politisée, elle était « idéologisée ». Le Gouvernement militaire révolutionnaire installé au lendemain du putsch ne comprenait que des militaires, et ce n'est qu'à partir de 1976 que ceux-ci ont commencé à se retirer. Le marxisme-léninisme, dont les « théoriciens » étaient des civils majoritairement issus de la Ligue nationale de la jeunesse patriotique (LNJP), a ouvert la porte à un rôle plus important de l'élite civile, comme le prouve l'adjonction de personnalités (idéologues) civiles aux présidents militaires des districts. L'idéologie a aussi eu pour effet de subordonner l'armée au parti (PRPB). L'article 10 de la loi fondamentale stipulait que « les forces armées populaires de la République populaire du Bénin sont dirigées par le Parti de la révolution populaire du Bénin et lui doivent fidélité ». L'objectif de cette transformation idéologique consistait à faire des forces armées « les piliers solides de la dictature révolutionnaire des masses opprimées et exploitées du pays⁵² ».

Dans les casernes, des comités révolutionnaires de garnison ont été créés et, aux termes de l'article 123 de la loi fondamentale, tout militaire béninois pouvait être candidat à un mandat électif sans

avoir à démissionner. Les militaires étaient représentés dans toutes les structures et institutions du pays comme les structures de base du parti, le Comité central du parti, son Bureau politique et l'Assemblée nationale. La vie quotidienne était au rythme militaire, comme le démontrait l'activisme des comités de défense de la révolution et la militarisation de « l'école nouvelle⁵³ ».

L'armée a donc profondément investi le champ politique durant la période révolutionnaire et, en 1989 encore, A. Nononsi écrivait à juste titre que malgré la « civilisation » du régime, « les militaires, de moins en moins nombreux dans les organes centraux du parti et de l'État (seize militaires pour vingt-neuf civils au Comité central; trois militaires pour huit civils au Bureau politique) sont toujours assez influents dans le parti⁵⁴ ».

En définitive, du point de vue de leur nature institutionnelle, les anciens régimes se caractérisaient par l'absorption de la société civile, l'extrême concentration du pouvoir, l'absence de différenciation institutionnelle et la politisation de l'armée. Si, comme le soutiennent les néo-institutionnalistes, les institutions ont une grande capacité à s'autoreproduire et à modeler leur environnement malgré d'éventuels efforts pour les en empêcher⁵⁵, l'entreprise de démocratisation fait alors face au défi (sur lequel nous nous penchons au chapitre 5) variant selon les formes institutionnelles de l'ancien régime.

Les pratiques politiques des pouvoirs pré démocratiques

La nature institutionnelle des anciens régimes du Bénin et du Niger va de pair avec des pratiques politiques corrélatives qui sont importantes du point de vue de l'enracinement éventuel de la démocratie naissante. D'une part, la patrimonialisation du pouvoir qui implique une personnalisation et une clientélisation des relations d'autorité, alors que la démocratie suppose la transparence et des relations de type institutionnel; d'autre part, la négation de la citoyenneté matérialisée par la limitation de la compétition et de la participation politiques, dont l'apprentissage préalable peut être présenté comme facilitant la démocratie⁵⁶.

L'étude de ces pratiques s'impose dans la perspective des chapitres 5, 6 et 7. Il s'agira alors de s'interroger sur la continuité ou la rupture entre ces pratiques politiques de l'ancien régime et celles du

«renouveau» et, subséquemment, sur les conséquences de cette situation sur les trajectoires de la démocratisation.

Une même tradition néopatrimoniale

La thématique du (néo)patrimonialisme a fait l'objet d'une bonne partie des travaux sur l'État et le pouvoir en Afrique noire. J.-F. Médard a adapté aux États africains contemporains la notion de patrimonialisme qui est, chez Max Weber, un sous-type idéal de la domination traditionnelle⁵⁷. L'ajout du préfixe néo (d'où le néopatrimonialisme) lui paraît alors plus indiqué pour rendre compte d'une situation où des pratiques de type patrimoniale prévalent non pas dans une société traditionnelle, mais dans un État formellement de type légal rationnel. Il y a donc derrière ce concept l'idée d'un décalage entre les pratiques politiques et les cadres institutionnels. Alors que la domination légale-rationnelle requiert une distinction entre le public et le privé⁵⁸, et des relations d'autorité impersonnelles, dans la domination patrimoniale,

le chef patrimonial gère toutes les affaires politiques administratives ou judiciaires comme s'il s'agissait d'affaires personnelles, de la même façon qu'il exploite son domaine comme s'il s'agissait de propriétés privées. [...] Ses collaborateurs sont choisis parmi les fidèles et les dépendants, qu'il s'agisse de parents, de compagnons d'esclaves ou de clients⁵⁹.

J.-F. Médard reprend à son compte l'idée que «les États africains peuvent varier dans leur idéologie, leur développement économique, le style de leur leadership [...], mais ils ont tous d'une façon significative, un noyau patrimonial commun⁶⁰». Deux types de pratiques les caractérisent : l'extrême personnalisation du pouvoir et la clientélisation/privatisation des relations d'autorité.

La tradition de la personnalisation du pouvoir

Dans le cas du Bénin, la période révolutionnaire est particulièrement utile pour illustrer la prééminence de la tradition de personnalisation du pouvoir. En dépit des textes juridiques, le pouvoir était concentré entre les mains de Mathieu Kérékou qui était le véritable chef d'orchestre de l'activité politique. C. Allen montre qu'après l'élimination du capitaine Michel Aïkpé⁶¹ en 1975,

Kérékou a entrepris de transformer le système politique en centralisant le pouvoir par le biais d'appareils au sein desquel il jouait le rôle principal, notamment le Comité central du parti, le cabinet présidentiel et le bureau permanent de l'Assemblée. Par ailleurs, par le biais de la rotation de l'élite militaire, Kérékou était parvenu à éloigner la plupart des officiers supérieurs en les nommant, par exemple, à la tête des sociétés d'État et en assurant la promotion aux postes militaires stratégiques de jeunes officiers qui lui étaient personnellement loyaux⁶². Les péripéties qui ont conduit successivement à l'arrestation du capitaine Janvier Assogba, à l'élimination du capitaine Aïkpé, à la disgrâce de Hilaire Badjogoumé et François Kouyami ou, inversement, à la promotion d'officiers comme Vincent Guézodjè et Martin Dohou Azohinho participaient toutes des luttes pour le contrôle total du pouvoir, comme cela arrive en général après un coup d'État⁶³. Tout le corporatisme, l'organisation pyramidale des organes du parti ainsi que la structuration de l'autorité administrative, dont les principaux responsables dépendaient du chef de l'État, concouraient à assurer à celui-ci un contrôle personnel du pouvoir d'État.

Cette personnalisation du pouvoir est aussi relevée par T. E. Vittin. D'une part, le pouvoir assurait sa stabilité à travers l'orchestration de la circulation des élites, notamment à la fin des années 1970 qui ont vu la prolifération des entreprises publiques. D'autre part, le chef de l'État est devenu l'arbitre entre les factions tout en construisant un réseau de loyautés personnelles⁶⁴. Il a pu instaurer un système personnalisé faisant de lui celui qui fait et défait les carrières politiques⁶⁵.

À travers son réseau de loyautés, Kérékou maîtrisait ainsi l'ensemble du système de décision. Tel qu'il est mentionné plus haut, contrairement à ce que proclamaient les énoncés officiels qui font du Congrès l'organe de direction du parti, c'est le Bureau politique, émanation du Comité central, qui était le véritable organe de décision⁶⁶. Or, par une habile orchestration, le chef de l'État était le président du Comité central du parti et, à ce titre, président du Bureau politique. Il devenait ainsi juge et partie dans la mesure où si l'élection était du ressort de l'ANR aux termes de l'article 53 de la loi fondamentale, sa candidature était proposée par le Comité central, qu'il dirigeait par ailleurs. Tout était donc agencé de sorte que le pouvoir de décision soit fermement entre les mains de

Kérékou. Étant donné que, conformément à l'article 29 des statuts du parti, « tous les organes et organismes révolutionnaires sont soumis à la direction exclusive du parti », et étant donné que, dans les faits, le parti était soumis à la direction exclusive de Mathieu Kérékou, tous les organes et organismes révolutionnaires étaient soumis à la direction exclusive de Kérékou. Son élection par l'Assemblée nationale révolutionnaire allait donc de soi, tout comme sa mainmise totale sur la gestion du personnel politique et administratif de l'État. C'est dans ce sens que A. Nononsi a pu écrire que :

La concentration et l'unité de pouvoir réalisées au profit du chef du parti, président du Comité central, président de la République, chef de l'État, chef du gouvernement, président de la commission de défense et de sécurité, ministre de la Défense et des Forces armées populaires, font de Kérékou, l'homme fort du régime, l'élément équilibreur entre les forces de gauche et de droite⁶⁷.

Cette tradition de personnalisation du pouvoir s'est construite de la même façon au Niger, même si les structures permettant d'assurer la loyauté ont varié selon les régimes et, par rapport au cas béninois, sans la dimension idéologique. Durant la première République, le président Diori a dû faire face simultanément à deux fronts pour consolider son pouvoir et ce, dès les premières années de l'indépendance : l'opposition dirigée par Djibo Bakari et son parti, l'Union démocratique nigérienne (UDN), et les concurrents potentiels au sein de son propre parti, le Parti progressiste nigérien (PPN). C'est pourquoi :

Diori avait fort à faire pour affermir son pouvoir. Sa première tâche [a été] d'asseoir l'hégémonie de son parti. Djibo Bakari s'étant prudemment réfugié à l'étranger, le Sawaba (UDN) [a été] interdit. Rapidement, les partenaires et concurrents potentiels [ont été] intégrés au PPN pour être écartés plus tard en douceur (comme Issoufou Djermakoye, nommé représentant à l'ONU) ou éliminés plus brutalement⁶⁸.

Par le biais du corporatisme, notamment le Commissariat à la promotion humaine et la milice, Diori a réussi à construire son propre réseau de loyautés sur lequel il s'appuyait plus que sur le parti. Tout comme dans le cas du Bénin, une lecture juridique n'est pas heuristique ici. En effet, malgré ses compétences officielles, le parti unique ne détenait pas de grands pouvoirs dans les faits. R. Charlick montre comment Diori a laminé son propre parti afin

de construire son pouvoir personnel: tant que le parti servait à construire un réseau de fidèles, Diori s'était appuyé sur lui. Une fois que ses objectifs ont été atteints, il a laissé le parti s'atrophier à tous les niveaux, au point que selon R. Charlick, le Niger était devenu un État sans parti, dominé par le président et la frange élitiste de ses soutiens⁶⁹.

Avec l'arrivée au pouvoir de Seyni Kountché, le régime militaire a très rapidement connu sa phase de « lutte de clarification⁷⁰ », comme cela est arrivé au Bénin après le coup d'État de Kérékou. Si Kountché était le chef de l'armée au moment du putsch,

sa prééminence n'allait pas de soi car c'est de façon collégiale que le Conseil militaire suprême l'avait porté à la présidence. Son pouvoir réel était totalement à construire. En fait, de son apparition sur la scène politique jusqu'à sa mort (de 1974 à 1987), la stratégie constante de Kountché aura consisté à éliminer progressivement les hommes dont il était peu sûr et, surtout, ses adversaires potentiels⁷¹.

Comme Mathieu Kérékou, mais sans l'appareil d'un parti, il a construit progressivement sa chaîne d'allégeances, ce qui a abouti à concentrer naturellement le pouvoir entre ses mains. Des compagnons du putsch comme Sani Souma Sisso, Cyrille Gabriel, Boulama Manga et Adamou Harouna ont été arrêtés tour à tour. Certains ont même été physiquement éliminés, comme Sani Souma Sisso, assassiné en détention, ou, comme Moussa Bayéré et Sidi Mohamed, fusillés pour tentative de coup d'État en 1976.

Au départ collégial, le Conseil militaire suprême est devenu, à ce prix, totalement dominé par Kountché. En plus de la direction du CMS, le chef de l'État était aussi le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Défense nationale et même, un temps, chef d'état-major général de l'armée avant que ce dernier poste soit finalement cédé à Ali Saïbou, un fidèle parmi les fidèles qui lui a succédé après sa mort en 1987. En fait, la stratégie de personnalisation du pouvoir a si bien fonctionné que :

En 1987, au décès de Kountché, un seul des membres du gouvernement militaire provisoire d'avril 1974 demeurait encore à un poste stratégique: Ali Saïbou, chef d'état-major général de l'armée. [...] Sur les dix autres, cinq étaient assignés à résidence, en prison ou avaient été exécutés; deux étaient ambassadeurs à l'étranger; un était préfet de Zinder; un autre était malade; le dernier enfin était à la retraite après n'avoir occupé, depuis longtemps, que des fonctions honorifiques⁷².

L'autre stratégie utilisée par Seyni Kountché, qui n'est pas sans rappeler la position d'arbitre de Kérékou, résidait dans la gestion de l'élite civile et militaire par le procédé de la rotation fréquente. En sa qualité de président du CMS, chef de l'État, aucune nomination ne pouvait être faite sans son approbation. Cette manipulation du positionnement des acteurs des scènes politique et administrative visait non seulement à prévenir les oppositions par leur cooptation dans les cercles du pouvoir, mais aussi, une fois qu'ils y étaient, à éviter qu'ils prennent racine (en raison de la patrimonialisation des positions d'autorité) et prennent de l'envergure⁷³. Kountché était donc assurément le seul maître à bord du bateau nigérien, comme il l'a dit lui-même dès 1975, après l'arrestation du numéro deux du CMS, le commandant Sani Souma Sisso⁷⁴. Kérékou occupait la même position depuis l'arrestation du capitaine Assogba et l'élimination physique du capitaine Aïképé.

À la mort de Kountché, son successeur, Ali Saïbou, n'avait pas l'ascendant sur d'autres collègues militaires, mais lui aussi ne tarda pas à adopter les vieilles méthodes qui consistaient à écarter les concurrents directs. Il n'a pas utilisé la violence et la prison comme Kountché ou Kérékou, mais plutôt les nominations à des postes d'ambassadeur ou de préfet. Contrairement à Kountché dont il éloigna les fidèles en douceur, il a disposé, à partir de 1989, des structures du parti unique chargées de drainer les allégeances en faveur du chef du parti, chef de l'État.

En résumé, au-delà de leur caractère centralisé et corporatiste, le Bénin et le Niger prédémocratiques ont été les foyers d'une tradition de pouvoirs personnels. Or, le problème qui se pose ici est ainsi exposé par J.-F. Médard : « L'envers de la personnalisation des relations politico-administratives, c'est l'échec de l'institutionnalisation du pouvoir, et donc de l'État. Une des conséquences, c'est le règne de l'arbitraire et la tendance à l'autoritarisme⁷⁵. » C'est aussi sur ce plan que l'héritage peut être lourd à gérer une fois le processus de démocratisation lancé, car « si l'État moderne suppose l'institutionnalisation du pouvoir, l'État démocratique exige doublement des mécanismes institutionnels permettant de limiter l'arbitraire du pouvoir⁷⁶ ».

Néopatrimonialisme et clientélisation des relations de pouvoir

Dans l'État néopatrimonial, nous dit J.-F. Médard, c'est le pouvoir politique qui entraîne le pouvoir économique et non l'inverse, d'où l'importance stratégique de l'accès à l'État. D'une part, la clientélisation du pouvoir est inéluctable dès lors que « la politique devient une sorte de *business* dont les deux monnaies d'échange substituables sont l'argent et les relations [de sorte que] le capital matériel et le capital symbolique jouent en interaction » ; d'autre part, le clientélisme est aussi le résultat d'une absence d'institutionnalisation qui rend possible la prééminence d'un *big man* concentrant tout entre ses mains et autour duquel gravite toute l'activité politique et économique du pays⁷⁷. Se met ainsi en place un système néopatrimonial dans lequel un compromis est improbable entre les acteurs politiques, puisque l'objectif de chacun d'entre eux est d'emporter seul toute la mise⁷⁸. Dans ces conditions, il est légitime de craindre que les phénomènes de patronage et d'appropriation privée des biens publics caractéristiques de l'ancien régime se reproduisent à l'ère du renouveau démocratique, comme nous le verrons au chapitre 7.

Suivant cette logique du néopatrimonialisme, les oppositions et les intrigues qui ont structuré la vie politique béninoise entre 1960 et 1972 ne résultaient pas véritablement de clivages idéologiques, mais plutôt de la lutte pour l'accès à l'État. C'est en raison de cette lutte pour les ressources que le Conseil présidentiel tournant n'a pas survécu à la première alternance en 1972, les hommes de H. Maga ne voulant pas laisser la place à ceux de son successeur J. Ahomadégbè⁷⁹. Le régime révolutionnaire aurait pu rompre fondamentalement avec le clientélisme, le patronage et la corruption en raison de sa rhétorique, mais il n'en a pas été ainsi. Kérékou est passé maître dans l'art de la cooptation et de la mise en grâce ou en disgrâce, alors que ce pouvoir de faire et de défaire les carrières rendait les promus directement dépendants de lui pour leur maintien. Les principes mêmes du parti, notamment ceux de discipline⁸⁰, en insistant sur la soumission des membres, favorisaient cette clientélisation des relations de pouvoir. Une stratégie d'achat de la loyauté des élites était également utilisée par Kérékou. C'est du reste cette tradition des dons et des commissions qui a présidé à la rupture de ce dernier avec des officiers comme Hilaire Badjogoumé ou Janvier Assogba⁸¹.

Un esprit similaire se retrouve au Niger du général Seyni Kountché, sans la dimension idéologique toutefois. Kountché, qui voulait contrôler l'ensemble des responsables administratifs et politiques, recevait les promus pour donner un caractère plus personnel à la relation de pouvoir. Le clientélisme se voyait aussi à travers le traitement de faveur réservé aux officiers. Chaque fin de semaine, ceux qui occupaient des positions névralgiques recevaient leur « enveloppe », selon l'euphémisme. Le « patron » s'assurait ainsi la loyauté de nombre d'entre eux, ce qui, dans la perspective de l'ère démocratique, complique les chances de voir retourner dans leurs casernes des officiers habitués au luxe et à la facilité.

La faible mais asymétrique socialisation démocratique sous les anciens régimes

Il ne s'agit pas ici de faire de la culture citoyenne un prérequis à la démocratie, T. L. Karl et P. Schmitter ayant mis en garde contre les prérequis de cette nature⁸². Mais, dans une perspective néo-institutionnelle, le degré d'étouffement de la compétition et de la participation politiques sous l'ancien régime contribue à expliquer les trajectoires de la démocratisation⁸³. Cependant, la démocratie suppose une expression pacifique des divergences politiques qui doit reposer sur une connaissance des mécanismes démocratiques. Or, G. Ferrero a fait remarquer que « si l'on dit brusquement à une masse de millions d'hommes et de femmes habitués à obéir : "Vous êtes souverains, gouvernez", Dieu sait ce qui va arriver. La démocratie aussi, comme tous les pouvoirs, doit être organisée, préparée, entraînée⁸⁴. »

Deux exigences essentielles sont au cœur de tout apprentissage démocratique, selon R. Dahl : le principe de la compétition et le rituel de la participation⁸⁵. Sur ces deux aspects, les régimes prédémocratiques du Bénin et du Niger ont connu des déficits importants, quoique inégaux : l'héritage du Bénin est paradoxalement moins négatif, que l'on considère la décennie postindépendance ou la période révolutionnaire.

Dans le cas du Bénin, la vie politique postindépendance présente un paradoxe en ce qui a trait à l'apprentissage de la participation et de la compétition politiques, qui sont les piliers de la représentation. Entre 1960 et 1970, l'instabilité politique n'a pas empêché

la tenue (bien que par à-coups) d'élections présidentielles et législatives dans l'intervalle des coups d'État. Des élections ont été tenues dans l'année qui a suivi les coups d'État d'octobre 1963, de décembre 1967 et de décembre 1969. Toutefois, les tentatives de retour à un pouvoir civil démocratiquement élu ont toujours connu de sérieuses limites. Toutes les élections ont été pluralistes et concurrentielles, mais aucune n'a pu se dérouler sans de graves irrégularités. Aucune n'a débouché sur un pouvoir reconnu et stable et, de ce fait, il n'y a pas eu de routinisation : par les irrégularités et les oppositions qu'il suscitait, chaque scrutin ouvrait la voie à un autre coup d'État ou à l'abandon des résultats au profit soit d'un compromis partiel (gouvernement Apithy-Ahomadégbè, excluant Maga en 1964), soit d'une nomination par les militaires (gouvernement Congacou en 1965 et Zinsou en 1968), soit encore d'une formule inédite (triumvirat en 1970). Malgré ces défaillances, l'esprit pluraliste, le goût de la participation et le principe de la compétition politiques avaient néanmoins progressé au Bénin, comme le prouvaient les mobilisations partisans autour des grands leaders, même si, paradoxalement, elles se faisaient sur des bases ethnorégionales.

C'est là une différence avec le Niger qui, durant toute la première République (1960-1974), n'a connu qu'un électoralisme vide de sincérité et de compétition. On se conformait au rituel, mais on savait que Diori serait toujours plébiscité à près de 100 %, que la liste unique du parti unique gagnerait les législatives avec un score tout aussi honorable, et que Boubou Hama resterait le président de l'Assemblée nationale. Ainsi, la participation des Nigériens à ces scrutins n'était qu'une mise en scène, puisque le régime cherchait à se légitimer sur le mode du plébiscite. Du point de vue de la construction d'une culture de la compétition politique, le régime monolithique de la première République a empêché tout apprentissage en supprimant toute opposition. Par conséquent, il ne pouvait être question d'une lutte concurrentielle pour la conquête du pouvoir et le peuple n'avait d'autre choix que de plébisciter le président et de ratifier une liste fixée à l'avance. Obtenir l'investiture du parti unique pour un candidat à l'Assemblée nationale mettait à l'abri de toute surprise, l'investiture équivalant à l'élection. Contrairement au Bénin, où de vastes mobilisations concurrentielles, l'engagement partisan et les joutes électorales se sont périodiquement déroulés entre 1960 et 1972, toute dissidence avant été tue au Niger dès 1960.

L'arrivée des militaires au pouvoir en 1974 n'a pas non plus permis cet apprentissage, puisque le régime militaire excluait toute compétition politique (les partis et activités politiques ayant été évidemment suspendus), ce qui empêchait, de fait, toute participation populaire véritable⁸⁶. Parvenus au pouvoir par les armes, les militaires n'ont jamais organisé d'élections libres qui auraient mis leur pouvoir en jeu dans un scrutin concurrentiel. Ce n'est que le 14 juin 1987 qu'a été organisée une élection nationale, à savoir le référendum sur la charte nationale, elle-même organisée selon le mode du plébiscite. Ce scrutin encadré a été suivi du référendum constitutionnel du 24 septembre 1989 et des élections législatives et présidentielles du 10 décembre 1989, qui ont abouti au plébiscite de Ali Saïbou (99,60 % de votes favorables) et des 93 députés de la liste unique du MNSD (Mouvement national pour la société de développement). C'était là une simple reproduction des pratiques électorales de la première République. L'apport de ces scrutins en termes d'apprentissage a été marginal. D'une part, en ce qui a trait à la compétition politique, ces scrutins non concurrentiels, engageant le seul parti unique, s'inscrivaient dans la tradition du plébiscite avec des résultats qui avoisinaient la perfection et cachaient mal leur pur formalisme. D'autre part, en ce qui a trait à la participation politique, comme le relève R. Charlick, les conseils de développement n'ont pas davantage ouvert la participation aux élites locales (ni aux populations), notamment parce que ces conseils, dits démocratiques, étaient dirigés de droit par les préfets et sous-préfets militaires fidèles au régime⁸⁷.

Le Bénin révolutionnaire diffère par un système semi-compétitif dès 1973, avec la réforme qui a institué les conseils de la révolution sur les plans de la province, du district, de la commune et du village, en dépit de l'emprise tentaculaire du parti sur tous les secteurs de la vie du pays⁸⁸. C. Allen insiste longuement sur le mode de désignation semi-compétitif des membres des trois institutions correspondant à chaque palier administratif : le Conseil révolutionnaire, qui était totalement ou partiellement élu ; un organe administratif (comité ou secrétariat selon le palier) ; un responsable élu par le Conseil révolutionnaire⁸⁹.

En 1979, six ans après l'institution des conseils révolutionnaires, des élections ont été organisées pour installer l'Assemblée nationale révolutionnaire. En 1984 et en 1989, d'autres élections ont été

convoquées pour renouveler l'ANR. La représentation à l'Assemblée se faisait par corporation et la liste des candidats était arrêtée par le Comité central du parti, mais après des séances populaires de critique et d'autocritique qui, elles, étaient semi-compétitives.

Malgré l'introduction d'une dose de compétition, A. D. Adamon a raison d'insister sur le caractère superficiel de ces scrutins⁹⁰. Mais d'un point de vue comparatif, il est possible de déduire que le processus démocratique a pris place dans un contexte où la familiarisation avec les principes démocratiques était plus développée au Bénin qu'au Niger. Qu'il s'agisse de la fréquence, de la sincérité ou de l'extension à la base du vote, ou encore de l'influence de la base sur le processus de décision, le Bénin les a mieux développées⁹¹.

Les trajectoires de la démocratisation dépendent aussi des traditions institutionnelles et politiques forgées par les systèmes antérieurs. Plusieurs différences notables apparaissent dans les deux cas en termes de personnalisation du pouvoir, d'étouffement de la société civile, de politisation de l'armée, de pratique des rituels démocratiques. Si M. Bratton et N. van de Walle, en institutionnalistes, ont raison de soutenir que le succès de la démocratisation est affecté par les institutions antérieures, notamment les traditions de participation et surtout de compétition politiques⁹², les différences de nature et de pratiques des anciens régimes que nous venons de constater entre le Bénin et le Niger auront leur importance pour expliquer les trajectoires contrastées des deux pays. En admettant que les chances de consolidation démocratique sont facilitées par l'existence de traditions de compétition et de participation politiques, comme nous l'avons maintes fois soutenu, et sachant que l'apprentissage démocratique a été plus développé au Bénin qu'au Niger, il est possible d'envisager une trajectoire plus positive pour le Bénin. Les chapitres 5 et 6 reviendront sur ces aspects.

Page laissée blanche

3 La libéralisation et la Conférence nationale

DU DÉBUT DES ANNÉES 1960 à la fin des années 1980, le Bénin et le Niger ont été dirigés par des régimes autoritaires qui justifiaient leur existence et l'instauration d'un « État intégral » étouffant toute velléité de contestation par la recherche du développement. Le coup d'État de 1974 au Niger et l'adoption du marxisme au Bénin la même année s'inscrivent dans cette tendance. Dans le cas du Bénin, le recours au Marxisme permettait au régime, selon C. Allen, d'expliquer les échecs du passé et de promettre un avenir radieux à la population¹.

Cette stratégie a fonctionné tant que, sur le plan interne, les pouvoirs pouvaient disposer de ressources matérielles et les transformer en ressources symboliques par une politique de redistribution². Elle a également fonctionné tant que, sur le plan externe, les alignements idéologiques fondés sur la guerre froide leur fournissaient des ressources politiques et, au besoin, coercitives servant à faire taire les contestations³.

Toutefois, la fin des années 1980 coïncide avec un tarissement de ces ressources. D'une part, elle correspond au paroxysme de la crise économique dont le contexte a été décrit au chapitre 1. D'autre part, cette période est aussi celle de la fin de la guerre froide qui amène les puissances tutélaires à être plus regardantes en matière de respect des libertés. À la faveur de ce contexte, des contestations

politiques ont commencé à monter. Elles ont rapidement pris des proportions telles qu'elles ont conduit à la libéralisation des autoritarismes dont la marge de manœuvre continuait à se rétrécir. De ce moment qu'a été la libéralisation, deux phases se dégagent : d'abord, la montée de la revendication démocratique à la suite de l'érosion de la légitimité des régimes autoritaires; ensuite, les conférences nationales qui ont été le moment des grandes recompositions politiques dans la perspective de la mise en place d'institutions démocratiques.

La dynamique de la revendication démocratique

La crise économique a entraîné une véritable banqueroute des États. T. E. Vittin note à propos du Bénin que « les remous et la spirale contestataires observables à partir de 1988 sont la traduction des difficultés de régulation sociopolitique et de la conjoncture économique dégradée qui frappe le pays de plein fouet depuis le milieu des années 80⁴ ». Sur la dynamique des mobilisations sociales qui ont conduit à la chute du régime Kérékou, R. Banégas va dans le même sens avec sa thèse endogène du changement politique au Bénin en écrivant qu'il s'explique essentiellement par deux facteurs : « d'un côté, l'épuisement d'un "compromis postcolonial" fondé sur la "politique du ventre" [...] se traduisant par une incapacité croissante à coopter les nouvelles élites; de l'autre, le développement sans précédent de mobilisations collectives "multisectorielles"⁵ ». Cette analyse vaut pour le Niger.

Construction et crédit politique des régimes monolithiques

Pour comprendre le crédit politique des régimes monolithiques et le processus de son érosion dans les deux pays, il est nécessaire de remonter au milieu des années 1970. Un tournant a été introduit dans leur évolution politique par les coups d'État de M. Kérékou et de S. Kountché intervenus dans des contextes de crise. Les régimes qui en sont issus ont alors profité d'un fort capital de confiance initial⁶, dans la mesure où ils ont su identifier leurs actions aux attentes de populations exaspérées par les dérapages de toutes sortes.

Au Bénin, le coup d'État du 26 octobre 1972 qui a porté Mathieu Kérékou au pouvoir est intervenu dans un contexte de lassitude

générale face aux troubles politiques sempiternels et aux déficits financiers chroniques. T. E. Vittin remarque que ce coup d'État a consacré la rupture avec le passé marqué par « cinq constitutions, dix présidents, une douzaine de coups d'État dont cinq réussis⁷ ». L'accroissement des recettes, consécutif à la hausse des prix des matières premières, ainsi que le processus de révolutionnarisation visant un meilleur encadrement populaire par une étatisation tous azimuts vont valoir à l'État cette confiance qui a rendu effective son autorité. Ces facteurs, ajoutés à l'aide obtenue à la fois des pays de l'OCDE et du bloc de l'Est⁸ ainsi qu'à la proximité avec le Nigeria en plein essor pétrolier, ont permis à l'État de pénétrer la société et de jouer un rôle de dispensateur de biens et de services.

Tout ceci explique le processus révolutionnaire en tache d'huile⁹. Dans un premier temps (1972-1974), la révolution proclamée en 1972 s'est institutionnalisée par l'adoption d'institutions comme le Gouvernement militaire révolutionnaire (GMR) dès le lendemain des événements, le Conseil militaire révolutionnaire le 11 novembre ou le Conseil national de la révolution en septembre 1973. Dans un deuxième temps (1974-1977), la révolution s'est idéologisée avec l'adoption du marxisme-léninisme le 30 novembre 1974, la création des comités de défense de la révolution, la naissance le 30 novembre 1975 de la République populaire du Bénin et du Parti de la révolution populaire du Bénin (PRPB). Dans un troisième temps (1977-1980), la révolution s'est radicalisée, notamment après la tentative de putsch menée par des mercenaires en janvier 1977. Les organisations d'étudiants et de travailleurs ont été mises sous la tutelle du parti; les slogans et les discours révolutionnaires anti-impérialistes étaient alors de rigueur dans les médias.

La deuxième phase de ce processus correspond aussi au début des nationalisations et de la création de dizaines d'entreprises publiques grâce auxquelles le régime contrôlait l'ensemble de l'activité économique, l'accès au travail, à la santé, à l'éducation et à la promotion sociale pour l'élite. Cette action sur des registres variés a ainsi contribué à la crédibilisation du pouvoir¹⁰. F. Godin remarque que :

La raison de la stabilité et de la légitimité de l'État tient au caractère nationaliste, réformateur et centralisateur du régime dans un pays où les conflits de classe/ethniques avaient paralysé l'État. Le processus de nationalisation apparaît ainsi comme une forme de légitimité spécifique

aux pays dépendants. L'État apparaît comme l'instrument de transformations nationales permettant une insertion des travailleurs dans le système¹¹.

Au Niger, le coup d'État du 15 avril 1974 qui a porté Seyni Kountché au pouvoir est intervenu dans un contexte de crise socio-économique aggravé par la sécheresse qui a dramatiquement frappé l'ensemble du pays à la fin de l'année 1973. Il est intervenu aussi contre un régime usé par 15 années de pouvoir et miné par ses contradictions internes qui étaient telles que tout le monde appréhendait les conséquences éventuelles du congrès du parti unique prévu pour le mois de mai 1974¹².

La lutte contre « la corruption, l'injustice, le népotisme et l'indifférence à l'égard du peuple », dont est accusé l'ancien régime selon les mots mêmes du nouveau président Kountché, a servi de point d'ancrage à la quête de crédit du nouveau régime. Le chef de l'État avait alors exprimé sa détermination restée célèbre, selon laquelle « aucun Nigérien ne mourrait plus de faim ou de soif même s'il faut pour cela y mettre tout le budget national ». Il est indéniable que, jusqu'à sa mort, des efforts importants ont été déployés par temps de crise alimentaire pour venir en aide aux populations à travers des distributions gratuites et régulières de vivres. Le chef d'état-major de l'armée cumulait sa fonction avec celle de « responsable de l'aide aux populations ».

Avec la manne de l'uranium qui a fait croître rapidement les recettes de l'État dans la deuxième moitié des années 1970, l'État-providence va entrer en action. Sans que l'on assiste aux nationalisations et créations tous azimuts d'entreprises publiques comme au Bénin, le régime a entrepris d'assurer une éducation et une santé gratuites ainsi qu'une large couverture administrative du pays. Des infrastructures comme les routes, les dispensaires et les points d'eau potable ont été multipliées jusque dans les villages. Il en a été de même des écoles et des services techniques comme ceux de l'agriculture et de l'élevage d'importance majeure dans un pays rural comme le Niger.

Même s'ils ont essayé des tentatives de renversement qui témoignent toujours d'un déficit de légitimité, les régimes béninois et nigériens des années 1970 ont profité d'une relative stabilité, qui était en quelque sorte la contrepartie du volontarisme en matière de progrès social dont ils ont fait preuve notamment durant leurs premières années.

L'érosion du crédit politique et les catalyseurs de la contestation

C'est avec la crise économique, dont il a été question au premier chapitre, qu'a commencé à être entamé le capital de confiance des régimes¹³. Dans le cas du Bénin, F. Godin note que « la scène politique est polarisée en 1980 par les problèmes de détournement de fonds qui prennent une ampleur jamais égalée. Le nouveau rôle de l'État a permis le renforcement des traditions de corruption dans les hautes sphères du pouvoir¹⁴. » C'est alors que, sous l'effet de la crise économique et de la dépendance financière qui l'a accompagnée, le pays a commencé à connaître une inversion de tendance. Une déflation révolutionnaire s'est opérée avec les premières mesures de libéralisation économique. Ces mesures ne sont pas allées sans un coût social qui a contribué à saper les fondements de la légitimité du système¹⁵.

Dans le cas du Niger, le malaise a commencé avec la chute des prix de l'uranium qui a affaibli la fonction distributive de l'État. Son expansion a stagné, puis reculé. Les charges récurrentes générées par les investissements réalisés du temps des « vaches grasses » ont grevé les possibilités d'intervention de l'État conduisant aux premières mesures d'autoajustement.

Au Bénin, en 1989, les mécanismes de régulation du régime Kérékou, qui reposait essentiellement sur la cooptation et la circulation des élites mêlées à une dose de répression, avaient rencontré leurs limites. C'est que, dès 1982, la tendance alarmante d'une économie endettée (78,9 millions de dollars en 1981) avait amené le président Kérékou à envisager le recours au FMI¹⁶. En finissant par signer un accord cadre avec le FMI et la Banque mondiale le 16 juin 1989, le gouvernement signait par la même occasion un terrible aveu d'échec du modèle d'économie dirigée en place depuis 1974. À cette date, tous les indicateurs économiques étaient au rouge : taux de croissance de - 2,7 %, déficit du solde primaire de près de 10 milliards de francs CFA, solde débiteur du système bancaire à la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) de 58,8 milliards de francs CFA, ardoise de 63 milliards de francs CFA laissée par la mauvaise gestion des entreprises publiques, etc.¹⁷ Bref, l'État était réellement en cessation de paiement.

Dans ces régimes souffrant d'une « déficience de légitimité institutionnelle¹⁸ », le caractère palliatif des performances économiques

est évident. Mais puisque, comme le distingue G. Ferrero, l'efficacité est une variable contrairement au droit de commander qui est une constante¹⁹, une défaillance dans l'efficacité remet aisément en cause un commandement dont la légitimité n'est conférée que par les performances. La question classique du droit de commander se pose de nouveau²⁰.

Des contestations sociales à la montée de la revendication démocratique

Avec un bilan aussi catastrophique, il n'est pas étonnant de voir monter une contestation du régime à laquelle ont été parties prenantes aussi bien les élites frustrées à l'intérieur du système que celles en dehors du système. Certes, l'impact de l'environnement international peut être valablement invoqué²¹. Mais la dynamique politique dans les deux pays a avant tout été interne. Les revendications, d'abord matérielles avant d'être politisées, sanctionnaient l'échec des régimes autoritaires.

La montée de la contestation

Dans le cas du Bénin, R. Banégas a longuement discuté du rôle du Parti communiste béninois, des scolaires, des travailleurs, des religieux et des intellectuels dans les mobilisations contre l'autoritarisme²². Comme toujours, tout s'envenime par les étudiants²³. Le 22 janvier 1989, ils ont déclenché une grève qui s'est transformée en émeute à Porto-Novo, la capitale politique, pour réclamer le paiement de leurs bourses qu'ils n'avaient pas perçues depuis plusieurs mois. Ces revendications ont rencontré un écho favorable dans d'autres branches d'activité, chez les enseignants et les travailleurs, enclenchant ce que M. Dobry appelle un processus de déssectorisation²⁴. Les 47 000 fonctionnaires de l'État, qui n'avaient reçu aucun salaire depuis trois mois, ont progressivement commencé à emprunter le chemin tracé par les étudiants. Les mois de juillet et août 1989 ont ainsi vu la paralysie de l'administration en raison de l'extension de la grève. Jusque-là bien embrigadées dans le système monolithique, plusieurs organisations, qu'elles soient politiques, syndicales ou associatives, se sont à la fois démarquées du pouvoir et recomposées.

À une année d'intervalle, un processus similaire s'est mis en route au Niger avec, là également, les scolaires en ligne de front. Ainsi,

dès le mois de décembre 1989, l'Union des scolaires nigériens élaborait une plate-forme revendicative et exigeait du gouvernement la satisfaction des points qu'elle contenait²⁵. Pour comprendre cette démarche, il faut revenir à la conjoncture économique critique de l'époque. Entre 1976 et 1980, les dépenses publiques du Niger ont connu une forte augmentation de 185 %, en raison de la manne uranifère qui donnait au pays une grande capacité d'endettement et d'investissement. Dès 1980, cependant, à cause de la récession mondiale, le déficit des finances publiques est devenu franchement insupportable. Il a atteint 25,2 milliards de francs CFA et le déficit de la balance des paiements a atteint 12 % du PIB en 1982, en raison de la détérioration des termes de l'échange et du remboursement de la dette²⁶. Comme le relève un économiste nigérien, « cette année-là, le Niger s'est pratiquement endetté pour payer sa dette²⁷ ».

Face à cette situation, le Niger a adopté, dès 1982, une politique d'autoajustement, dite Plan de stabilisation, destinée à réduire les déficits budgétaires et ceux de la balance des paiements. Cette initiative a été accompagnée à partir de 1983 par le FMI²⁸. Bien plus qu'une prolongation de la désétatisation par le bas²⁹, l'ajustement structurel a été au Niger un important catalyseur sinon le véritable point de départ de ce phénomène entre 1980 et 1990. L'État-providence ou « l'État parent du pauvre³⁰ » a considérablement reculé et même la Banque mondiale constate que :

La réduction des dépenses publiques a beaucoup nui à la prestation des services sociaux, surtout en milieu rural, et il est probable que la détérioration des services qui s'en est suivie dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'infrastructure et de l'agriculture a fait baisser les niveaux de vie, sapé la productivité et compromis le développement à long terme³¹.

En effet, les mesures contenues dans les accords de confirmation puis dans le programme d'ajustement conclu en 1985 ont conduit, comme ce sera le cas ultérieurement au Bénin, à un désengagement progressif de l'État. Le chômage, la libéralisation des prix et la suppression de certaines subventions dans le secteur agricole, les mesures de recouvrement des coûts dans le domaine sanitaire et la prise en charge des frais de scolarité par les familles ont accentué la précarité de l'ensemble des composantes de la population.

Ce détour permet de comprendre pourquoi, en 1988 et en 1989, lorsque le gouvernement a pris d'autorité des mesures dites

d'économie budgétaire, à savoir essentiellement la réduction des bourses et des indemnités, la neutralisation des incidences financières des avancements des fonctionnaires ainsi que la restructuration des entreprises publiques, ils ouvrait de fait les hostilités sur le front syndical en changeant unilatéralement les termes de l'échange politique³². Mais les contestations ont été en outre facilitées par le processus de délitement progressif de la cohésion des élites dirigeantes au Bénin comme au Niger, comme cela arrive souvent en prélude à un changement de régime³³.

La crise de régime

Au Niger, depuis la mort du président Kountché en 1987, la crise d'autorité au sein des instances dirigeantes était nettement perceptible. La confirmation du colonel Ali Saïbou à la tête du Conseil militaire suprême et de l'État n'allait pas de soi. Il était certes le chef d'état-major des forces armées, mais seulement un *primus inter pares* à côté des colonels Adamou Moumouni Djermaakoye et Mamadou Tanja, qui aspiraient également à accéder à la magistrature suprême. C'était en réalité pour conjurer les risques d'oppositions fratricides au sein de l'armée que les militaires avaient finalement confié le pouvoir à Ali Saïbou, « l'officier le plus ancien dans le grade le plus élevé ». Ce dernier ne s'est pas imposé de façon incontestable, même s'il jouissait d'une popularité certaine au sein de l'armée. Il apparaissait aux officiers comme celui qui pouvait faire le consensus et qui, par sa bonhomie, risquait le moins de personnaliser le pouvoir comme son prédécesseur³⁴. La politique de décrispation qu'il avait instaurée était si effective que les opinions jusque-là empêchées ont été débridées. Des divergences sont apparues au sein du régime entre les *soft liners*, qui voulaient aller vers plus d'ouverture encore, et les *hard liners*, qui trouvaient le pouvoir menacé pour être allé déjà trop loin sur le plan des libertés³⁵.

La crise de régime est apparue au grand jour avec l'extension de la contestation. Les événements du 9 février 1990, au cours desquels trois étudiants ont été tués par la police, ont sonné le glas de la cohésion au sein du régime autour de la question de la responsabilité. La crise a abouti à l'éviction du secrétaire politique du parti unique et numéro deux du régime, le colonel Amadou Seyni. La réalité de la crise de régime a été démontrée aussi à la conférence nationale, lorsque les chefs militaires, y compris le chef de l'État, se

sont rejetés la responsabilité de la centaine de morts causées par les représailles qui avaient suivi une attaque de rebelles touaregs à Tchintabaraden.

Au Bénin, la crise de régime a commencé à se percevoir avec la tentative de coup d'État de mars 1988. Cet événement n'aurait rien eu d'exceptionnel si n'y avaient pas été impliqués, ou au moins accusés de l'être, des proches de Kérékou comme le capitaine de la garde présidentielle Pascal Houndtoundji ou des anciens compagnons comme les colonels François Kouyami et Hilaire Badjagoumé³⁶. En 1989, le régime a déjoué deux autres tentatives de renversement. Si l'une menée par le colonel Benoît Sinzoungan n'était pas alarmante, l'autre l'était assurément, puisque y étaient impliqués des officiers de confiance comme les capitaines Abderamane Amadou, aide de camp de Kérékou, et Gomina Fousseini, chef du service des renseignements et de la documentation.

La dynamique du pouvoir a bien essayé de masquer cette crise. Entre contestations civiles et indisciplines militaires, comme si de rien n'était, le pouvoir a organisé des élections législatives et présidentielles. Le 18 juin 1989, les 206 candidats de la liste unique du PRPB ont été élus à l'Assemblée nationale révolutionnaire (ANR) avec officiellement 89,6 % de votes favorables et une participation de 86 %. À son tour, l'ANR a réélu Kérékou le 2 août pour un nouveau mandat de cinq ans à la tête du pays. Cependant, à cette occasion, deux votes négatifs et six abstentions ont été enregistrés. Mieux, pour protester contre le caractère monolithique du régime et dénoncer le scrutin, des bulletins favorables au PRPB ont été collectés et déversés sur l'avenue Sékou Touré à Cotonou³⁷. C. Allen montre pour sa part la crise de régime à travers les dissensions au sein du gouvernement et du parti. Au gouvernement, des voix comme celle de Robert Dossou commençaient à réclamer le multipartisme et la libération des prisonniers politiques alors qu'au parti, les délégués militaires dénonçaient le clientélisme³⁸.

Les premières mesures de libéralisation

La combinaison crise économique, environnement international et crise de régime a mené aux conférences nationales dont il est question ultérieurement dans ce chapitre. Le système qui en est issu doit ainsi être regardé comme le fruit d'un rapport de forces³⁹. Celles en faveur desquelles les rapports de force penchaient dans ces moments

de fluidité et de recomposition politiques n'étaient autres que les couches urbaines de travailleurs, de scolaires et d'intellectuels.

À partir de 1990, le combat pour le multipartisme et la tenue d'une conférence nationale souveraine a été essentiellement mené par les syndicats, notamment l'Union des scolaires nigériens (USN) et l'Union des syndicats des travailleurs du Niger (USTN). Cette dernière, qui était la centrale syndicale unique des travailleurs, regroupait la quasi-totalité des syndicats sectoriels, aussi bien du public que du privé, tel le puissant Syndicat national des enseignants du Niger (SNEN). C'est essentiellement sous l'impulsion de l'USN et du SNEN, auxquels s'est joint le Syndicat national des enseignants et chercheurs du supérieur (SNECS), que les mobilisations subversives ont été lancées, la centrale syndicale ne prenant en réalité le train qu'en marche⁴⁰. La contestation commencée en fin 1989 a culminé avec la grève générale de cinq jours qui a paralysé le pays à partir du 5 novembre 1990, ainsi qu'avec la menace d'une grève illimitée. C'est donc sous la pression de la rue que le président Ali Saïbou a accepté, le 15 novembre 1990, l'instauration du multipartisme et la tenue d'une conférence nationale. Le pouvoir a ainsi perdu l'initiative et, dès lors, ce sont les syndicats qui ont fait office de parrains et d'organiseurs de la conférence. Par ailleurs, la faible envergure des partis politiques qui venaient de se créer les a amenés à se mettre sous l'aile des syndicats. Ces derniers ont mené le mouvement, initiant ainsi la création d'un Comité de coordination des luttes démocratiques (CCLD) qui regroupait les « forces démocratiques » afin d'empêcher tout retour en arrière à l'initiative du pouvoir. Le CCLD a joué un rôle important dans la Commission préparatoire de la conférence nationale (CNPCN).

Au Bénin, l'état des rapports de forces et surtout le degré d'incertitude quant à la maîtrise du sens de la mutation par les prodémocrates ont créé un biais moins profond qu'au Niger. Mathieu Kérékou n'est certes pas allé à la conférence hors de toute pression⁴¹, mais la nature des acteurs des mobilisations sociales et les modalités de la conférence ont atténué le biais sans le supprimer.

Du point de vue des mobilisations sociales, si dans le cas du Niger elles ont été essentiellement syndicales avec des motivations d'abord matérielles, au Bénin, elles ont été plus éclectiques. La présence parmi les acteurs du Parti communiste béninois (PCB), de l'Église catholique, des intellectuels catholiques et de la diaspora a

infléchi la conférence du Bénin vers une orientation plus morale et philosophique qu'au Niger, même si les sources et les finalités matérielles ont gardé tout leur intérêt. R. Banégas avance ainsi l'idée que :

Dans le feu de l'action et l'opacité des tractations, il semblerait alors que se soient imposées des « solutions » prédéfinies à l'extérieur, fournies « clef en main » par les exilés qui en profitèrent pour reprendre l'initiative et revenir sur le devant de la scène. D'où les frustrations, des délégués syndicaux notamment, tenus à l'écart de ces négociations de coulisse⁴².

Cette différence dans le poids que les syndicats ont eu est importante, car elle influera plus tard sur le bilan des stratégies de consolidation de l'expérience pluraliste. Au Bénin, les syndicats ont eu une moindre possibilité de faire triompher leurs revendications et n'ont pas eu un rôle de parrain. Par ailleurs, le degré d'incertitude quant à la capacité des prodémocrates à imposer les résolutions de la conférence au pouvoir était nettement plus élevé qu'au Niger où le pouvoir était allé à la conférence en sachant que celle-ci déclarerait sa souveraineté. Cela tient non seulement au caractère novateur de l'expérience du Bénin, mais aussi au fait que, concrètement, le pouvoir a été l'organisateur de la conférence⁴³. Cela n'a pas empêché les conférenciers de proclamer la souveraineté de leur forum, alors que le président Kérékou l'avait circonscrit dans son discours d'ouverture aux questions économiques et à un statut consultatif.

Quant à l'incertitude qui a caractérisé l'issue de la conférence, il suffit de se rappeler la promesse de coup d'État à l'intérieur d'une semaine proférée par le colonel Maurice Kouandété le 24 février 1990 et prise au sérieux par des participants qui n'ignoraient pas qu'il avait déjà réussi deux coups d'État par le passé, le 17 décembre 1967 et le 10 décembre 1969⁴⁴. Pour ajouter à l'incertitude, le colonel Vincent Gézodjè a dit à la suite de la proclamation de la souveraineté de la conférence que « au nom des FAP (forces armées populaires), cette déclaration est un coup d'État et il ne peut en être ainsi⁴⁵ ».

Cette plus forte incertitude a contraint l'ensemble des parties au Bénin à plus de retenue, ce qui a permis une transition plus consensuelle. Ni les syndicats, ni les opposants, ni le pouvoir n'ont pris le contrôle total du processus. Au Niger, au contraire, il y a eu peu de retenue. Les principales revendications du mouvement syndical

étaient plébiscitées : sur le plan socio-économique, le rejet du programme d'ajustement structurel (« Le PAS ne passera pas ! » était le slogan des étudiants), la suppression du concours d'entrée à la fonction publique, la prise en charge de l'éducation par l'État, etc. ; sur le plan politique, le multipartisme intégral et une transition conduite exclusivement par ses alliés objectifs baptisés « forces démocratiques », comme nous le verrons plus en détail au chapitre 4. Les risques pour la suite du processus étaient donc plus élevés au Niger, cas dans lequel le premier ministre Hama Amadou, participant à la conférence dans la délégation de l'ancien parti unique, regrettait que :

Dirigée par des gens sans expérience des réalités économiques et du pouvoir, la conférence n'a[it] pas porté son attention sur la crise économique, l'ajustement structurel et un consensus national permettant à la transition de poser les bases de résolution de cette crise. Elle a poussé dans le sens de la démagogie et contribué à renforcer les problèmes économiques. Elle a ainsi posé les germes de l'instabilité politique ultérieure⁴⁶.

Compte tenu du contexte économique de la démocratisation, on pouvait s'attendre à ce que les nouveaux régimes se retrouvent face au défi de conserver l'adhésion des secteurs sociaux au nouvel ordre politique sans apporter des réponses immédiates et satisfaisantes à leurs préoccupations matérielles. La nature plus excessive et plus « syndicale » du mouvement démocratique au Niger laissait présager des risques de désenchantement plus grands, le passage à la démocratie ne résolvant évidemment pas immédiatement les problèmes économiques.

Les conférences nationales et la redéfinition du cadre institutionnel de jeu

Les conférences nationales sont des séquences de la libéralisation⁴⁷. Celle-ci peut être initiée par un coup d'État militaire qui déclenche une ouverture politique. C'est ce cas de figure qui s'est présenté au Mali lorsque le lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré a renversé le général Moussa Traoré et a relâché le contrôle du pouvoir sur les activités politiques. La libéralisation peut aussi être initiée par le pouvoir en place qui prend de vitesse ses opposants avant que ceux-ci n'aient le temps de s'organiser, comme cela a été le cas en

Côte-d'Ivoire. Elle peut également être précédée de vastes « mobilisations multisectorielles » qui obligent le pouvoir à ouvrir davantage le système en faisant des concessions sur le plan des libertés. Dans ce cas, les bouleversements institutionnels deviennent tributaires des rapports de forces. La maîtrise que les prodémocrates peuvent avoir sur les modalités de la mutation politique, en d'autres termes, sur la phase « extériorisation » de l'institutionnalisation, est accrue sans être totale. Ce troisième cas de figure est celui qui s'est présenté au Bénin comme au Niger, bien que le Bénin constitue le modèle et le Niger une variante du modèle.

Le modèle *sui generis* et la variante de la Conférence nationale

Les conférences nationales sont typiques de ces luttes pour une définition alternative de la réalité politique qui impliquent des *mobilisations multisectorielles* et des *transactions collusives*⁴⁸.

Le Bénin a eu le mérite d'initier le concept de la conférence nationale qui a fini par devenir une mode dans nombre de pays africains francophones⁴⁹. Plusieurs auteurs ont analysé le phénomène sous l'angle de l'importation des modèles en faisant le parallèle entre la conférence nationale et les États généraux de 1789 en France ou en y voyant la mainmise de la France⁵⁰. Cependant, le Bénin n'en était pas à sa première expérience. Mathieu Kérékou avait déjà organisé, en 1979, une conférence nationale des cadres dont les conclusions, consultatives, n'ont toutefois jamais eu un caractère exécutoire⁵¹. En outre, le parallèle avec les États généraux de 1789 n'enlève rien au fait que la Conférence nationale du Bénin était un phénomène *sui generis* conservant une grande part d'originalité et non simplement copiée sur un modèle préexistant. En cela déjà, elle se distingue des expériences qui ont suivi au Congo, au Gabon, au Togo ou au Niger. Dans ces pays, la Conférence nationale a été une imitation du modèle béninois⁵² avec, bien entendu, des ajustements tenant compte des enseignements tirés du fonctionnement du modèle ou des configurations locales spécifiques.

Dans un premier temps, une comparaison entre le modèle béninois et la variante nigérienne laisse entrevoir d'importantes différences, notamment du point de vue de l'organisation, qui est importante pour la trajectoire de la démocratisation. La Conférence nationale béninoise a été convoquée à l'initiative du gouvernement⁵³,

notamment de Mathieu Kérékou qui voyait là un moyen de rester au pouvoir en procédant à de simples réformes. La tournure prise par la Conférence est, dans ce sens, un « effet pervers » puisque Kérékou a perdu le contrôle d'un forum qu'il a initié et qui n'était pas appelé à remettre en cause son pouvoir⁵⁴. Au Niger, au contraire, l'expérience béninoise a servi de point de repère aux revendications des prodémocrates qui en ont fait le point focal de leur mobilisation. Le gouvernement est donc allé à la Conférence sous la pression de la rue, et il n'y avait aucune incertitude quant au sens dans lequel elle orienterait l'organisation politique du pays. Toutes les parties avaient conscience que la contagion ne s'arrêterait pas qu'à la forme du forum⁵⁵.

Cette différence dans l'initiation de la Conférence n'est pas sans conséquences, puisqu'elle est déterminante des rapports de forces et du type de transition qui en résulte. G. O'Donnell et P. Schmitter ont ainsi montré que certains régimes autoritaires initient un mouvement de libéralisation dans l'espoir que cette ouverture mette fin aux pressions en satisfaisant les contestataires sans remettre en cause le système. Si cette stratégie réformiste aboutit, le régime autoritaire se transforme en un système qu'on a appelé « démocratie tutélaire » et que les auteurs qualifient d'« autoritarisme libéralisé » ou de *dictablanda*⁵⁶. C'est un tel cas de figure qui aurait prévalu au Bénin si la stratégie réformiste de Kérékou avait fonctionné. En convoquant la Conférence nationale, Kérékou n'envisageait pas qu'elle devienne l'espace d'un quelconque bouleversement et son discours marquant l'ouverture de la conférence le montre bien lorsqu'il dit que :

La Conférence nationale doit déboucher sur des résultats concrets, réalistes et constructifs, à la mesure des légitimes attentes de notre peuple. Il n'est donc pas souhaitable, pour les participants à cette conférence, de dresser une liste exhaustive des problèmes que vit notre peuple, de disserter indéfiniment sur des notions de science politique ou d'élaborer un répertoire de bonnes intentions dont la mise en œuvre se révélerait utopique sur le terrain [...] en un mot, il s'agira d'élaborer une charte d'union nationale pour le renouveau et le développement économique, social et culturel de notre pays⁵⁷.

Au Niger, au contraire, le régime du général Ali Saïbou était conscient du fait qu'aller à la Conférence nationale signifiait qu'aucune stratégie réformiste ne pouvait avoir d'effet. D'ailleurs, c'est une telle

expérience de réforme qui avait abouti à la naissance du régime de parti unique constitutionnel de la deuxième République.

Les différences entre les deux conférences nationales tiennent aussi à leur préparation qui a été influencée par la provenance de l'initiative du forum. Au Bénin, une fois que le gouvernement a décidé de la tenue d'une Conférence nationale des forces vives de la nation, la préparation a été confiée à une structure émanant du gouvernement et placée sous la présidence de M^e Robert Dossou, professeur d'université et opposant, avant sa cooptation dans le gouvernement au moment des mouvements de revendication démocratique. Le Comité national préparatoire de la conférence nationale (CNPCN)⁵⁸ était composé de huit personnalités, toutes membres du gouvernement. C'est ce comité qui a reçu les contributions des groupes ou des personnalités, qui a préparé les documents introductifs et qui a fixé le format de la conférence.

Au Niger, par contre, tel qu'il est mentionné plus haut, la préparation de la conférence a totalement échappé au pouvoir. Les syndicats et autres associations qui ont arraché le principe de la conférence nationale ont aussi pris le contrôle de sa préparation. Le président de la Commission nationale préparatoire de la conférence nationale (l'imitation est jusque dans l'appellation), Rabiou Daouda, était le numéro deux de la centrale syndicale des travailleurs et, contrairement au Bénin, la commission était dominée par les opposants au pouvoir qui, de ce fait, y ont imposé leurs thèmes. Parallèlement à la préparation de la conférence, les « forces démocratiques », c'est-à-dire les scolaires, les travailleurs, les partis nouvellement créés et les associations, se sont réunies au sein d'un Comité de coordination des luttes démocratiques (CCLD) dont l'objectif était d'empêcher que le processus engagé avec la libéralisation ne soit remis en cause par un sursaut de *hard liners* du pouvoir. En effet, comme l'ont montré encore G. O'Donnell et P. Schmitter, les acquis de la libéralisation ne sont pas irréversibles et restent, au contraire, sous la menace du pouvoir gouvernemental qui demeure arbitraire et capricieux. Ce n'est que lorsque les prodémocrates arrivent à les protéger que ces acquis tendent à s'accumuler et à s'institutionnaliser de sorte que le coût d'une action tendant à les remettre en cause devient évident et le passage à la démocratie plus probable⁵⁹.

Malgré cette omnipotence des prodémocrates et les enseignements fournis par l'expérience béninoise, la conférence nationale du

Niger a été moins bien préparée. Alors qu'au Bénin la commission préparatoire a recueilli des contributions, fait des synthèses et ficelé certains textes comme le règlement intérieur, facilitant et raccourcissant ainsi les débats, celle du Niger a été plutôt l'occasion d'une recension de thèmes et de griefs. Cette impréparation n'est pas étrangère à la durée exagérée de la conférence nigérienne : 98 jours de procès contre le pouvoir comparativement à 10 jours de débats plus sereins au Bénin. R. Banégas note dans le cas de ce pays que « à la différence des violents débats qui ont marqué la conférence nationale du Togo voisin, il n'y eut pas véritablement de défolement lors des assises de février 1990 à Cotonou⁶⁰ ». Au contraire, S. Abdourahmane estime que :

La Conférence nationale nigérienne a voulu jouer tous les rôles, y compris celui de démolir toutes les institutions du pays et les valeurs jusqu'à reconnues. Sa logique est simple : il faut à tout prix, partout et tout de suite, faire du neuf. Le présidium a procédé comme un véritable touche-à-tout. Son président a mis la main à un ensemble de textes de tous niveaux et couvrant pratiquement toute la gamme des actes administratifs, de la simple décision à l'acte constitutionnel [...] même les actes juridictionnels y sont inclus [comme] les actes portant mise en accusation et mise en liberté provisoire⁶¹.

Dans un deuxième temps, la comparaison montre que, malgré tout, le modèle béninois a façonné la conférence nationale du Niger jusque dans les stratégies des parties prenantes, comme par exemple sur la question de la répartition des participations que l'on a appelée la guerre des quotas. Dans les deux cas, conscients que le camp qui disposerait du plus grand nombre de partisans au forum serait aussi celui qui pourrait décider des termes de la nouvelle réalité, les acteurs progouvernementaux et prodémocrates se sont livrés une bataille en vue d'y avoir une bonne représentation. Au Bénin, où l'organisation de la conférence était confiée au gouvernement, l'opposition a été moins bien représentée qu'au Niger⁶².

De même, dans les deux cas, il y a eu une résistance certaine, quoique variable, du pouvoir. Au Bénin, Kérékou avait vainement tenté de contenir les conférenciers dans un rôle consultatif déclarant que « si c'est un coup d'État, les décisions ne nous engagent pas. Nous ne pouvons pas démissionner⁶³. » Au Niger, le pouvoir a résisté en quittant un moment la salle des débats, mais sans grande conviction même si une frange de militaires a sérieusement envisagé

de mettre fin au processus en cherchant sans l'obtenir l'aval du chef de l'État.

Mais le point sur lequel les trajectoires des deux pays ont été véritablement semblables, malgré les différences de préparation et de qualité qui sont cependant déterminantes pour la suite du processus, c'est l'heureuse issue à laquelle les conférences nationales sont parvenues du point de vue de l'objectif initial consistant à mettre en place un cadre propice à la démocratisation.

Vers un nouvel ordre institutionnel

La lutte pour la redéfinition du système politique s'est concrétisée par l'obtention du principe, puis de la tenue d'une conférence nationale. Si l'initiative de la conférence est venue du pouvoir au Bénin et de la rue au Niger, les deux forums ont néanmoins introduit de grands bouleversements politiques allant dans le sens de la construction d'une nouvelle architecture institutionnelle. Tous les deux ont conquis leur souveraineté et ont réussi à démanteler l'ordre institutionnel existant.

Un temps fort: la conquête de la souveraineté de la Conférence nationale

Le premier grand bouleversement introduit par la conférence nationale est venu incontestablement de la proclamation par les délégués de la souveraineté de leur forum. Dans les deux cas, notamment dans celui du Bénin, dans lequel l'incertitude était plus grande, la conquête de la souveraineté a été le véritable moment de rupture dans le processus de démocratisation. En effet, au Niger comme au Bénin, les conférences « ordinaires » n'étaient pas inconnues. En 1979, à la conférence des cadres au Bénin,

pendant plusieurs jours, s'expriment les critiques et s'établit un bilan du régime. Ce que l'on a appelé « la fête des langues » aboutit à un constat sévère et préconise un train de réformes qui ne seront jamais appliquées. Noyauté par les ligueurs, le comité de suivi chargé de mettre en œuvre les résolutions de la conférence fera échouer l'initiative⁶⁴.

Au Niger, le général Kountché avait pris l'habitude de convoquer chaque année, dans un des chefs-lieux de département, une « conférence nationale des cadres » chargée de faire un bilan de la situation du pays et des propositions dans chaque secteur. Cependant,

ces conférences ne peuvent être considérées ni au Bénin ni au Niger comme des précédents par rapport à ce qui s'est passé en 1990, dans le premier cas, et en 1991, dans le deuxième.

La différence essentielle, et elle n'est pas des moindres, tient à ce que jusque-là, les conférences regroupaient essentiellement des cadres de l'administration et n'avaient qu'un caractère consultatif. En convoquant lui-même la conférence nationale, Kérékou avait naturellement à l'esprit ce genre de forums, et les missions assignées aux participants telles qu'elles ressortent du décret de convocation le démontrent bien⁶⁵. Mais, contrairement aux attentes du pouvoir et instruits par l'expérience antérieure, certains conférenciers ont évoqué, dès les premiers jours, la nécessité de proclamer la souveraineté de la conférence, car ainsi seulement ses décisions auraient un caractère exécutoire. R. Banégas a largement insisté sur la forte incertitude, sur les interactions et les coups qui ont structuré la conjoncture fluide qu'était le moment où « les compétitions pour l'imposition du sens, pour la définition légitime de la réalité sont directement des luttes pour le pouvoir⁶⁶ ». C'est dans ce sens que A. Niandou Souley a pu écrire que « l'autoproclamation de la souveraineté [et l'acceptation de cette proclamation par le pouvoir] n'était rien d'autre que l'expression du rapport des forces entre élites au pouvoir et forces démocratiques⁶⁷ ».

Les acteurs qui bénéficiaient du rapport des forces, en l'occurrence ceux qui luttaient pour le changement, ont pu ainsi obtenir que la conférence aille au-delà des missions initiales qui lui étaient confiées. F. Laloupe note que :

Son étape cruciale intervient à une semaine du début. Considérant à la lumière des débats que la nature du régime est rédhibitoire au regard d'un projet de libéralisation du système politique et toutes les (possibilités) de compromis ayant été épuisées, la conférence va franchir le rubicond. Après un vote sur le principe de la majorité — les membres du gouvernement votent contre —, la conférence proclame sa souveraineté⁶⁸. Par conséquent, dès cet instant, les décisions qui en sont issues sont déclarées applicables sans délai⁶⁹.

De ce fait, « les délégués à la conférence viennent de franchir le pas vers un renversement total de régime (tous les paramètres d'un coup d'État civil sont ici réunis) vers une démocratie totale, le multipartisme intégral, un nouveau cadre constitutionnel et la création d'un État nouveau⁷⁰ ».

Cette conclusion est justifiée, même s'il faut se garder de surestimer la portée de la rupture qui est moins tranchée qu'on a tendance à la croire dans n'importe quel changement de régime, et *a fortiori* dans le cas du Bénin. Sous l'arbitrage astucieux de M^{gr} De Souza, président de la conférence, l'acceptation de la souveraineté a donc été un compromis résultant d'interactions stratégiques qui ont donné une configuration particulière⁷¹. Les conditions de l'instauration d'un nouvel ordre politique étaient ainsi créées après 17 années de régime autoritaire.

Dix-sept mois après l'expérience *sui generis* du Bénin, le Niger s'engageait dans la même voie en adoptant et en essayant d'adapter le modèle. La conquête de la souveraineté a été moins difficile au regard à la fois des conditions de convocation de la conférence, du précédent béninois, de la préméditation de la souveraineté par les prodémocrates et du fait que les rapports des forces penchaient clairement en faveur de ces derniers. Les tergiversations sur la proclamation de la souveraineté ont été inexistantes et celle-ci est intervenue rapidement dès l'adoption du règlement intérieur et la mise en place du présidium, car tout le monde s'y attendait, même du côté du pouvoir⁷². De ce point de vue, l'incertitude et les coups, dont R. Banégas a relevé le caractère dramatique dans le cas du Bénin, ont été plus tempérés dans le cas du Niger et, à titre comparatif, ce moment déterminant pour la mise en place d'un régime démocratique s'est apparenté à une conjoncture routinière au Niger par rapport à la conjoncture fluide du Bénin⁷³.

Alors qu'au Bénin rien n'était gagné d'avance et que la question de savoir si la souveraineté devait être proclamée a rencontré des réticences même dans le camp des opposants au pouvoir, il n'en a pas été de même au Niger où la souveraineté a été proclamée dès le deuxième jour des assises. Dans les deux cas, la proclamation de la souveraineté était un véritable moment symbolique, celui où, officiellement et formellement, l'univers symbolique construit par l'élite au pouvoir cessait d'être légitime et où les prodémocrates ont entrepris de lui substituer un nouvel univers symbolique⁷⁴.

Le démantèlement de l'ordre autoritaire

En proclamant la souveraineté de leurs assises, les acteurs engagés dans la lutte pour le passage à la démocratie effectuaient par la même occasion un transfert de légitimité et de légalité⁷⁵. En retirant

toute prétention à la représentation populaire à ceux qui occupaient jusque-là les positions dominantes, les conférenciers provoquaient un transfert de légitimité. En se déclarant souveraine, la conférence opérait un transfert de légalité dans la mesure où le pouvoir législatif et réglementaire passait de ce fait dans le champ de compétence des conférenciers qui s'imposait comme la source de l'autorité et du pouvoir⁷⁶.

Il est instructif de montrer à ce niveau que le démantèlement ne s'est pas opéré dans les mêmes conditions dans les deux pays. Cela tient une fois de plus à la différence du degré d'incertitude plus grand au Bénin. Dans ce pays, la rupture a été plus douce, comme en témoignent la nature et l'application des actes de la conférence. Ainsi, la nouvelle dénomination de l'État, la dissolution de l'Assemblée nationale révolutionnaire et du Conseil exécutif national (gouvernement), la réforme judiciaire, l'officialisation de l'élection du premier ministre et l'organisation de la transition ont fait l'objet de simples motions ou de résolutions à la conférence. Ces motions ou résolutions ont ensuite été officialisées par une série d'ordonnances et de décrets signés par le président Kérékou après les travaux de la conférence⁷⁷.

Dans le cas béninois, D. Bourmaud et P. Quantin relèvent que :

Une autre cause du succès de la conférence béninoise tient au fait qu'elle a permis au détenteur d'un pouvoir autoritaire d'effectuer une sortie sans perdre la face. [...] La conférence n'est pas une révolution ; elle ne fait table rase que dans l'imaginaire⁷⁸.

Dans le cas du Niger, on peut véritablement parler d'un démantèlement du régime autoritaire, un processus qui s'est apparenté à la victoire de ceux que A. de Tocqueville appellerait « les amis excessifs de la démocratie », ceux qui veulent tout et tout de suite, y compris par la défaite totale de l'adversaire. Dans le cas nigérien, la conférence ne s'est pas contentée d'adopter des motions et des résolutions traduites ensuite en décrets pris par le chef de l'État. Le présidium a pris lui-même des « Actes » immédiatement exécutoires et signés par le président de la conférence sans même le contreseing du chef de l'État⁷⁹. De ce point de vue, la conférence nationale du Niger mérite, plus que celle du Bénin, l'appellation de « coup d'État civil ».

Les deux conférences ont réussi leur entreprise de démantèlement et, paradoxalement, même si l'issue a été plus incertaine au Bénin, le processus a été plus consensuel, plus « pacté » qu'au Niger. Or, comme le rappelle F. Weffort, « il est largement admis que les conditions les plus propices à la démocratisation ne sont pas forcément les plus agréables », en laissant aussi entendre à la suite de R. Dahl que « la démocratie est le résultat d'une situation où des ennemis jugent la coexistence moins coûteuse que la destruction mutuelle⁸⁰ ». Il fait ainsi écho à T. L. Karl et P. Schmitter qui pensent que des quatre types idéaux de transitions qu'il ont identifiés⁸¹, « ce sont les transitions par pacte qui ont le plus de chances de conduire à la démocratie politique et ensuite les transitions imposées⁸² ». Ces auteurs ont constaté que les démocraties qui se sont maintenues en Amérique latine et en Europe du Sud (et qu'on peut considérer comme consolidées aujourd'hui), notamment la Colombie, le Venezuela, l'Uruguay et l'Espagne, ont toutes été construites sur un pacte fondateur⁸³. En se référant au contenu que ces auteurs mettent dans le pacte fondateur, il est possible de rendre compte qu'un tel pacte ne s'est pas fait au Niger, où le président Saïbou et ses partisans ont été totalement marginalisés. Au Bénin, la transition peut être considérée comme ayant été plus consensuelle. R. Banégas pense même que la transition béninoise s'est apparentée à une transition pactée⁸⁴ et A. Adamon affirme que « le président Kérékou a gardé l'essentiel de ses pouvoirs pendant la période de transition sous le contrôle vigilant du gouvernement et du Haut Conseil de la République⁸⁵ », le pacte se traduisant précisément par le fait qu'on ménage les anciens autoritaires plutôt que de les pousser dos au mur. Or, au Niger,

la Conférence nationale a voulu [...] faire table rase d'un passé dans lequel tous les délégués refusaient obstinément de se reconnaître, [d'où] l'acharnement mis dès les premiers jours du forum à vouloir jeter par terre et à piétiner l'armée, le gouvernement, l'autorité judiciaire et toutes les autres institutions⁸⁶.

Plus qu'au Bénin, les conférenciers nigériens n'ont pas entendu l'avertissement de G. Hermet selon lequel « la transition par rupture absolue avec le pouvoir préexistant apparaît comme la plus périlleuse⁸⁷ » ni son appel à « dépasser l'idée simplificatrice qui veut que ce sont les démocrates qui bâtissent les jeunes démocraties et les autoritaires qui cherchent à empêcher leur éclosion⁸⁸ ».

C'est dans ces conditions de rupture identiques quant à l'issue, mais différentes dans les méthodes, qu'ont commencé les périodes transitoires organisées en vue de fixer le cadre à l'intérieur duquel pourrait évoluer un régime démocratique. Ces différences de méthodes auront un impact déterminant sur la trajectoire de la démocratisation, tel que nous le démontrerons au chapitre 6.

4 Le passage à la démocratie

LA PÉRIODE TRANSITOIRE constitue une étape tampon au cours de laquelle les prodémocrates sont associés à la gestion du processus de démocratisation. Dans le cas des conférences souveraines, ils prennent le contrôle du processus et se retrouvent chargés de gérer les acquis de la libéralisation qu'ils doivent défendre et faire fructifier. Après les premières concessions consécutives aux mobilisations multisectorielles et les conférences nationales au cours desquelles les prémisses d'un nouvel ordre institutionnel ont été posées, des institutions de transition sont mises en place en vue de préparer les élections fondatrices qui marquent, d'un point de vue théorique, la fin de la transition définie au sens large comme l'intervalle séparant deux régimes politiques¹. Les périodes transitoires sont importantes du point de vue de l'institutionnalisation de la démocratie car c'est à ce moment que l'architecture institutionnelle initiée au cours des conférences nationales prend forme et que les élections fondatrices peuvent se dérouler.

Les périodes transitoires post-Conférence nationale et le nouveau cadre institutionnel

Les conférences nationales ont été l'occasion de démanteler les régimes autoritaires et le passage à la démocratie implique la transformation des modèles de jeu en vigueur jusque-là. Mais, compte

tenu de la durée limitée des assises des conférences nationales et du fait que les élections ne pouvaient pas être organisées sans une certaine préparation, il a fallu mettre en place un nouvel ordre politique transitoire. Le rôle des institutions issues de ce processus consistait à conduire le pays aux premières élections et à préparer un ordre institutionnel démocratique durable.

La redéfinition des rôles durant la transition

Compte tenu de l'héritage de l'État intégral décrit au chapitre 2, un réaménagement des pouvoirs dès les périodes transitoires s'imposait. Il avait pour objectif de rompre avec la personnalisation et la centralisation du pouvoir en vue de mettre en route un processus d'institutionnalisation². L'organisation des pouvoirs pendant la période de transition³ préfigurait en ce sens le nouveau système recherché. À cet égard aussi, la variante nigérienne tient beaucoup du modèle béninois, tout en présentant des innovations et parfois des excès. Dans les deux cas, la conférence nationale a appliqué ce principe de la séparation des pouvoirs par la définition d'institutions dont les plus importantes pour notre propos sont le président de la République, le Haut Conseil de la République, le gouvernement de transition et la Commission constitutionnelle. Une analyse comparative montre le caractère excessif de la démarche nigérienne par rapport à celle du Bénin.

Le président de la République durant la transition post-Conférence nationale

Le président de la République a vu ses fonctions redéfinies dans cette nouvelle typification des rôles. Nous avons montré au chapitre 2 que dans le système d'État intégral au Bénin et au Niger, le chef de l'État contrôlait l'ensemble des pouvoirs grâce à un système pyramidal. Avec la transition, ce système change.

Le Bénin entreprend de rompre avec cette personnalisation du pouvoir en réduisant les prérogatives du chef de l'État. Aux termes du titre 2 de la loi constitutionnelle 90-022, dont huit articles lui sont consacrés, le chef de l'État est maintenu dans ses fonctions jusqu'à l'élection de son successeur (article 14). Il reste le chef des armées (article 16), préside le conseil des ministres, nomme aux emplois civils et militaires (article 17). Il peut prendre des mesures exceptionnelles en cas de menace grave et immédiate sur les insti-

tutions. Il a donc conservé des pouvoirs appréciables, même si, dorénavant, il les exerce conjointement ou en consultation avec le Haut Conseil de la République et le gouvernement.

Au Niger, seuls trois articles sont relatifs au président de la République aux termes du chapitre 2 de l'acte 21. Même ses services sont dorénavant déterminés et organisés par décret du premier ministre⁴. Seul l'article 4 de l'acte 21 a trait à ses attributions, limitées à l'accréditation et à la réception des lettres de créance des ambassadeurs. L'article 3 stipule expressément qu'il exerce des fonctions honorifiques et protocolaires et l'article 4 n'est là que pour prévoir les dispositions en cas de vacance du poste. Il ne préside même pas le Conseil des ministres, ne signe pas les décrets de nomination et n'a aucun pouvoir officiel sur les forces armées.

L'on remarque de ce point de vue également que, par rapport à la transition béninoise, la transition nigérienne s'est plus apparentée à une transition par rupture, présentée par des auteurs tels que G. Hermet ou G. O'Donnell⁵ comme périlleuse pour la poursuite du processus.

Le premier ministre durant la transition post-Conférence nationale

En dehors du président de la République, chaque Conférence nationale a choisi un gouvernement de transition dirigé par un premier ministre élu par les conférenciers. Au Bénin, ses pouvoirs n'étaient pas exorbitants. Aux termes de la loi 90-022, il peut soumettre les projets de nomination au président de la République après avis du HCR (article 24), dirige l'action du gouvernement et est responsable de la défense nationale (article 25). Il dispose d'un pouvoir réglementaire qui n'empiète pas sur celui du chef de l'État (article 27). La détermination et la conduite de la politique de la nation relevaient de son gouvernement.

Au Niger, où le chef de l'État a été dépouillé de ses prérogatives, les pouvoirs du premier ministre étaient autrement plus importants en sa qualité de seul chef de l'exécutif. Aux termes de l'acte 21, il est le chef des armées et préside le Conseil des ministres ainsi que le Haut Conseil de la magistrature (article 15). C'est lui qui signe les ordonnances et décrets et qui nomme aux emplois civils et militaires après avis du HCR (article 18). Il était donc omnipotent, surtout que, contrairement au Bénin⁶, aucune disposition ne prévoyait que les avis du HCR pouvaient être exécutoires. Ce vide

juridique explique grandement les innombrables conflits de compétence entre le HCR et le gouvernement pendant la période transitoire⁷, alors qu'au Bénin, il n'y a pratiquement pas eu de confrontation entre autorités. A. Adamon peut alors remarquer la bonne volonté de chacun des acteurs de l'exécutif de la transition béninoise, qui a été un vrai succès⁸, et augurerait bien de la suite de la démocratisation.

Le parlement de transition

Le troisième organe issu de l'organisation des pouvoirs après la conférence nationale était le Haut Conseil de la République qui faisait office de parlement transitoire. Au Bénin, il a été institué par la loi 90-022. Il était l'organe le plus important dans cette conjoncture critique, car il disposait non seulement de compétences législatives, mais il exerçait aussi une véritable tutelle sur le gouvernement. Il avait un droit de regard sur la désignation de ses membres et surtout, il contrôlait l'exécution des décisions de la conférence nationale. C'est en son sein qu'auraient été choisies des personnalités pour remplacer le chef de l'État et le premier ministre en cas de vacance de ces postes (article 32 de la loi 90-022 et article 3 de l'ordonnance 90-004). Mais l'aspect le plus important du HCR béninois a été son rôle en matière d'institutionnalisation. C'est cette structure qui était chargée de l'approbation de l'avant-projet de constitution, de l'étude des amendements qui lui ont été apportés, de la supervision du référendum constitutionnel, de l'accès équitable des forces politiques aux médias ainsi que de l'organisation des élections locales, législatives et présidentielles. C'était donc l'organe clef de la transition du point de vue de la tâche de fixation du cadre institutionnel démocratique. En une année d'existence, le Haut Conseil de la République a réussi à remplir ces missions et à transformer les résolutions de la conférence nationale en réalités.

C'est cette expérience qui a été copiée au Niger, où la conférence nationale a mis aussi en place un Haut Conseil de la République (titre 2 de l'acte 21). Le HCR avait essentiellement trois types de fonctions. Il avait des fonctions législatives qui lui permettaient de légiférer dans tous les aspects de la vie sociopolitique relevant de la compétence d'un parlement en système démocratique (articles 8 et 9). Il était aussi chargé du contrôle de l'exécution des décisions et du cahier des charges de la conférence nationale (article 8). Il avait

enfin une mission de supervision de l'avancement des travaux de la commission des crimes et abus politiques, économiques, sociaux, culturels et de l'enrichissement illicite instituée par la conférence nationale ainsi que de la commission d'élaboration des textes fondamentaux (article 11). C'est cette dernière mission qui recoupe la fonction de fixation du cadre institutionnel dont était chargé le HCR béninois, mais à l'inverse de ce dernier, le HCR du Niger n'avait pas de pouvoirs réels sur le gouvernement. Dans les deux pays, le pouvoir constituant a été délégué à une commission spécialisée.

La Commission constitutionnelle durant la transition post-Conférence nationale

La Commission constitutionnelle au Bénin (titre 7 de la loi 92-022), dénommée Commission d'élaboration des textes fondamentaux au Niger (article 11 de l'acte 21), était une émanation de la conférence nationale. Elle était considérée comme un organe de transition au Bénin et, au Niger, comme un démembrement du HCR qui l'a créée par l'arrêté n° 01-PHCR du 17 janvier 1992⁹. Cependant, le rôle était le même : préparer l'avant-projet de constitution, la charte des partis politiques et le code électoral¹⁰. Elle devait ensuite les soumettre au HCR pour examen, conformément à l'article 32 de la loi 92-022 au Bénin et aux articles 8, 9 et 11 de l'acte 21 ainsi qu'à l'article 11 de l'arrêté 01-PHCR instituant la Commission au Niger.

Le travail de la Commission constitutionnelle était encadré dans la mesure où, au Bénin comme au Niger, la Conférence nationale avait déterminé des orientations devant présider à la construction du nouvel ordre institutionnel. Du point de vue du système de partis, les deux assemblées avaient opté pour le principe du multipartisme intégral. Du point de vue du régime politique, la Conférence nationale des forces vives du Bénin avait opté pour un régime présidentiel et un parlement monocaméral. Son homologue du Niger avait opté pour un régime semi-présidentiel et un parlement monocaméral. En ce qui a trait aux libertés publiques et au pouvoir judiciaire, les deux conférences avaient opté pour l'établissement d'un véritable État de droit fondé sur le respect des droits de l'homme et l'indépendance du pouvoir judiciaire. En matière constitutionnelle, la préférence était allée à une Cour constitutionnelle au Bénin et à une Chambre administrative intégrée à la Cour suprême au Niger¹¹.

Au sortir de la conférence, les grands axes de la nouvelle architecture institutionnelle étaient donc disponibles et chaque commission devait mettre en forme la typification des rôles à laquelle les interactions avaient conduit et qui devait caractériser le nouveau système¹². La création du droit était, dans cette perspective, l'étape ultime avant que, pour la première fois depuis des décennies, puissent se tenir des élections libres.

L'élaboration des textes fondamentaux et des institutions post-transition

Parmi les normes juridiques, la constitution et la loi électorale méritent une attention particulière. La constitution est de première importance, parce que c'est elle qui organise les pouvoirs et les rapports qu'ils entretiennent entre eux. C'est aussi elle qui cristallise les rôles en les détachant des personnes, de sorte que, dorénavant, les mécanismes de dévolution et d'exercice du pouvoir soient fixés et survivent aux luttes politiques. Confié à la commission constitutionnelle au Bénin et à la commission d'élaboration des textes fondamentaux au Niger, toutes deux placées sous la tutelle du Haut Conseil de la République, le travail d'édiction des normes est passé par plusieurs étapes : l'élaboration de l'avant-projet de constitution, l'étude et les amendements par le HCR et le référendum constitutionnel. C'est au terme de cette procédure qu'ont été adoptées la constitution du 10 décembre 1990 au Bénin et la constitution du 26 décembre 1992 au Niger.

Pour rendre compte de l'influence structurante du droit sur le processus institutionnel et son implication pour la trajectoire du processus démocratique, la réflexion est ici construite à partir de quatre angles : l'organisation du pouvoir exécutif, la nature des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, les mécanismes d'arbitrage des conflits institutionnels et le dispositif de sécurisation de l'ordre institutionnel.

La constitution et l'organisation différente du pouvoir exécutif

Le premier point concerne l'organisation du pouvoir exécutif. Il est important de remarquer la différence dans les choix institutionnels opérés par les deux pays. Alors que les constituants béninois ont opté pour un régime présidentiel, leurs collègues nigériens ont préféré un régime semi-présidentiel. Que ce soit pour le régime présidentiel

du Bénin ou pour le régime semi-présidentiel du Niger, la différence par rapport au pouvoir personnel d'antan est frappante. Il peut paraître étonnant que le Bénin ait opté pour un régime présidentiel malgré 17 années de présidentielisme. Mais cette option est compréhensible non seulement au regard des leçons tirées des instabilités chroniques de la période prérévolutionnaire, mais aussi du contexte particulier. Le président de la commission constitutionnelle béninoise a justifié ainsi le choix du régime présidentiel au détriment des autres systèmes : « Dans un État délabré où il n'y a plus d'administration publique, où les finances sont évanescentes, comment voulez-vous instaurer un régime parlementaire ? [...] Nous avons pensé que dans ces circonstances, c'est ce qu'il fallait faire¹³. » Au Niger, c'est parce que l'opposition était à la fois dominante et fractionnée que s'est imposée l'option pour un régime semi-présidentiel vu comme l'option permettant d'éviter qu'un groupe accapare la totalité du pouvoir.

L'exécutif est donc monocéphale au Bénin. Aux termes de l'article 54, le président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du gouvernement et, à ce titre, il détermine et conduit la politique de la nation. Les membres du gouvernement sont responsables devant lui. C'est par ailleurs lui qui dispose de l'administration et de la force armée, puisqu'il est le chef suprême des armées (article 62). Il nomme trois des sept membres de la Cour constitutionnelle après avis de l'Assemblée nationale, il nomme le président de la Cour suprême, le président de la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication, le grand chancelier de l'Ordre national ainsi que les hauts responsables civils et militaires (article 56). Enfin, pour se limiter aux attributions les plus cruciales, il a l'initiative des lois concurremment avec l'Assemblée nationale (article 57) et dispose de pouvoirs exceptionnels en cas de menaces graves et immédiates ou lorsque le fonctionnement normal des institutions est interrompu.

Au Niger, si le président de la République disposait aussi de ces pouvoirs exceptionnels selon l'article 55 de la constitution de 1992 (le pays ayant eu deux autres constitutions depuis lors, à la suite des putschs de 1996 et de 1999), il n'avait pas les mêmes autres pouvoirs dans la mesure où l'exécutif était bicéphale, partagé entre le président de la République et un premier ministre. Ce bicéphalisme, qui n'était pas prévu par la lettre de la constitution, n'était accentué

que lorsque le président de la République ne disposerait pas de majorité au parlement. Le régime étant semi-présidentiel, c'était le parlement qui désignait le premier ministre. Aux termes de la constitution de 1992, le président de la République était le chef de l'administration (article 53), le chef des armées (article 54), le président du Conseil des ministres (article 48). Mais c'était le premier ministre qui était le chef du gouvernement, qui dirigeait, animait et coordonnait l'action gouvernementale (article 60). En situation de cohabitation, le premier ministre était le vrai chef de l'exécutif, puisque c'est le gouvernement qui déterminait et conduisait la politique de la nation, disposait de l'administration et de la force armée (article 62). Nombre des actes du président de la République étaient contresignés par le premier ministre (article 63) et son pouvoir de nomination, stipulé à l'article 58, s'exerçait en Conseil des ministres, ce qui représentait une source potentielle de conflits lorsque le premier ministre n'était pas issu du camp présidentiel.

Une des grandes différences qu'introduisent ces choix institutionnels dissemblables, c'est qu'au Bénin, le président de la République est assuré d'avoir une maîtrise entière sur l'exécutif, alors qu'au Niger, son pouvoir variait considérablement selon que le parlement lui était acquis ou opposé. Par ailleurs, le régime semi-présidentiel nigérien favorisait, quand il ne les imposait pas, des alliances entre partis pour le contrôle du gouvernement (l'exécutif réel), alors qu'au Bénin, une fois élu, le président dispose de l'exécutif réel et son gouvernement ne repose pas sur des alliances qui peuvent se nouer ou se dénouer au sein du parlement, compte tenu de la nature présidentielle du régime.

Les moyens d'interférence réciproque entre les pouvoirs exécutif et législatif

Au Bénin, où le régime est présidentiel, les deux pouvoirs s'exercent presque parallèlement. Certes, l'Assemblée nationale peut interpeller directement le président de la République (article 71). Elle dispose d'autres moyens d'information et de contrôle sur l'action gouvernementale tels que la question écrite, la question orale avec ou sans débat, non suivie de vote, la commission parlementaire d'enquête (article 113). Elle dispose aussi d'un pouvoir en matière budgétaire, car c'est elle qui vote le projet de loi des finances et règle les comptes de la nation (articles 109 à 112). Elle dispose d'un grand pouvoir lorsque le président de la République est accusé de

haute trahison, d'outrage à l'Assemblée nationale ou d'atteinte à l'honneur et la probité (articles 73 à 78). Elle décide de la poursuite, puis de la mise en accusation du président de la République et des membres du gouvernement devant la Haute Cour de justice à la majorité des deux tiers de ses membres. Mais il reste qu'en dehors de la question du budget, les autres situations dans lesquelles le parlement a des pouvoirs sont rares. Par ailleurs, sauf dans les cas de haute trahison, l'Assemblée ne peut pas censurer le président de la République et son gouvernement. Le président de la République, en retour, ne peut pas dissoudre l'Assemblée.

Au Niger, ces deux éventualités étaient par contre logiques dans certaines situations au regard de la nature du régime. Le président de la République disposait, selon l'ancienne constitution de 1992, du pouvoir de dissolution de l'Assemblée nationale (article 50). Contrairement à l'Assemblée béninoise qui peut interpellier le président de la République et son gouvernement, mais sans possibilité de les censurer, l'Assemblée nigérienne n'avait pas la possibilité d'interpellier le président de la République, mais elle pouvait interpellier le premier ministre ou un membre du gouvernement (article 80). Mieux, elle disposait de la possibilité de mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure signée par au moins un dixième de ses membres. Il en était de même lorsque le premier ministre engageait la responsabilité de son gouvernement sur son programme à l'occasion d'une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte (article 88). Lorsque l'Assemblée nationale adoptait une motion de censure, le premier ministre devait remettre sa démission au président de la République conformément à l'article 89 de la constitution de 1992.

En disant comment les institutions doivent fonctionner, ces normes juridiques impliquaient en elles-mêmes, tel qu'il est démontré plus loin pour chaque cas, des configurations politiques particulières. Ce sont les normes juridiques qui rendaient l'expérience de la cohabitation possible au sein de l'exécutif nigérien et impossible au Bénin. Chaque configuration pouvait alors favoriser un fonctionnement normal ou, au contraire, un fonctionnement problématique des institutions avec comme catalyseur les acteurs qui animent ces institutions en situation d'interaction. En effet, bien qu'elles aient une force contraignante, les normes juridiques sont d'abord une production humaine destinée à agir sur l'organisation et le fonctionnement

de la société. Elles laissent toujours une marge d'interprétation aux acteurs qui du reste ne s'y conforment bien souvent que dans la mesure où elles servent leurs intérêts ou de crainte de subir les sanctions qu'entraîne leur violation¹⁴. C'est bien pour cela d'ailleurs que l'impact des choix institutionnels sur les trajectoires de la démocratisation s'analyse aussi sous l'angle des dispositifs d'arbitrage des conflits institutionnels.

*Des dispositifs constitutionnels asymétriques
d'arbitrage des conflits interinstitutionnels*

Ils sont d'autant plus importants que la démocratie est indissociable du conflit. En effet, l'institutionnalisation de la démocratie ne consiste pas à éliminer le conflit, mais à le réguler, comme A. Przeworski l'a déjà vu. Elle consiste notamment à faire en sorte que les acteurs acceptent le verdict rendu par les juridictions constitutionnelles à l'occasion des inévitables conflits. L'indépendance, l'autorité et le capital de confiance dont dispose le pouvoir judiciaire en général sont de ce fait déterminants du point de la consolidation ou de la rupture du processus démocratique.

En matière constitutionnelle, le Bénin et le Niger se sont dotés, pour les fonctions similaires, d'organes différents, avec des impacts différents sur la trajectoire de la démocratie. Le Bénin a institué une Cour constitutionnelle qui juge de la constitutionnalité des lois, garantit les droits fondamentaux et les libertés publiques, constitue l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics (article 114). Le choix du Niger (1992-1996) n'avait pas la même portée symbolique, puisque la juridiction constitutionnelle était la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême¹⁵, la plus haute juridiction de l'État (articles 98 et 104).

Dans les deux cas cependant, la juridiction constitutionnelle était d'autant plus importante que le système ne profitait pas d'une épaisseur historique, ce qui impliquait des conflits d'attribution entre institutions et entre acteurs dont les stratégies visent à tirer le meilleur parti des normes juridiques. De ce fait, elle a été chargée de veiller à la régularité des différents scrutins¹⁶. Au Bénin, la constitution est explicite quant aux compétences de la Cour constitutionnelle en matière de conflits d'attributions entre les institutions de l'État (article 117 de la constitution et article 23 de la loi organique 91-009 du 28 février 1991 relative à la Cour constitu-

tionnelle). Au Niger, par contre, ni la lettre de la constitution du 26 décembre 1992 ni celle de la loi 90-10 ne reconnaissent expressément à la cour cette compétence. À cet effet, le pouvoir constituant nigérien a été défaillant. Il a fallu l'expérience de la cohabitation avec ses nombreux conflits pour que la Cour suprême, par l'arrêt n° 95-05 ch. const. du 5 septembre 1995, se déclare compétente « devant le vide juridique en matière d'interprétation et en l'absence de toute juridiction en la matière ». La cour a justifié aussi cet arrêt en se considérant comme « juge naturel de l'interprétation des dispositions constitutionnelles » et en invoquant l'esprit de la constitution « quand bien même cette compétence n'est pas mentionnée de manière expresse ». Cette situation a fait dire à B. Issa que « la constitution était une œuvre inachevée, faute d'avoir pu prévoir certaines situations et certains cas de figure. [...] Le caractère inachevé de la constitution tient aussi à la rédaction très sommaire de certaines dispositions ou au renvoi à des lois organiques qui ne sont pas encore adoptées¹⁷. » Ces vides juridiques ont ouvert la voie à toutes les interprétations partisans de la constitution, aboutissant à de vives polémiques politiques et à la rupture du processus comme nous le verrons ultérieurement.

*Les dispositifs constitutionnels de sécurisation
de l'ordre institutionnel démocratique*

Le quatrième angle à partir duquel il est possible d'envisager l'influence structurante du droit sur le processus institutionnel et son implication pour la trajectoire du processus démocratique concerne le dispositif de sécurisation de l'ordre institutionnel. Parmi les contraintes structurelles à la consolidation démocratique, il a déjà été établi que la question de l'identité figure en bonne place. Pour mettre le processus, au moins formellement, à l'abri de toute instrumentalisation politique de l'identité, les deux constitutions comprenaient des dispositions affirmant l'unité et la laïcité de l'État (article 2 au Bénin et article 4 au Niger) et des dispositions interdisant toute communautarisation ou toute personnalisation du pouvoir (article 3 au Bénin et articles 5 et 9 au Niger). Ces dispositions étaient reprises dans la charte des partis politiques. Ainsi, au Niger, l'acte 24 CN du 3 novembre 1991 portant charte des partis politiques interdisait toute instrumentalisation de l'identité (article 3) et prévoyait des sanctions en cas de transgression (article 28). Il en est

de même au Bénin des articles 3 et 4 ainsi que de l'article 28 de la loi 90-023 du 2 août 1990 portant charte des partis politiques. Le code électoral et la loi sur la presse appliquent ces dispositions constitutionnelles en matière électorale et de déontologie de la presse.

Le dispositif de sécurisation de l'ordre institutionnel comprenait, en outre, des dispositions manifestement inspirées par le syndrome des immixtions répétées de l'armée sur la scène politique. La constitution nigérienne de 1992 stipulait en son article 30 que tout citoyen nigérien, civil ou militaire, a le devoir sacré de respecter, en toute circonstance, la constitution et l'ordre juridique de la République. Le droit et le devoir de désobéissance contre tout régime oppressif, notamment celui issu d'un coup d'État, étaient reconnus, mais il était précisé que la désobéissance civile devait s'exercer de manière pacifique et en dernier recours (article 6)¹⁸. Le Bénin est allé plus loin là aussi. L'article 65 de la constitution du 10 décembre 1990 stipule que toute tentative de renversement du régime constitutionnel sera considérée comme une forfaiture et un crime contre la nation et l'État. L'article 66 fait de la désobéissance et de la lutte contre l'autorité illégitime les plus sacrés des droits et les plus impératifs des devoirs. Mais la disposition la plus importante qui, par son caractère fortement dissuasif, montre que le Bénin est allé plus loin que le Niger, est contenue dans l'article 66 en son alinéa 1 et dans l'article 67 qui prévoient que :

En cas de coup d'État, de putsch, d'agression par des mercenaires ou de coup de force quelconque, tout membre d'un organe constitutionnel a le droit et le devoir de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle, y compris le recours aux accords de coopération militaire ou de défense existant.

À côté de ces dispositions, il faut mentionner, dans les deux cas, la limitation de la durée (cinq ans) et du nombre (deux au maximum) des mandats présidentiels. Ces précautions visent à éviter la tentation du pouvoir à vie et les manœuvres que développerait facilement un régime s'il s'enracinait au pouvoir et empêcherait toute alternance.

La loi électorale

En dehors de la constitution, le code électoral est l'autre loi qui influence le plus le processus institutionnel et structure les configurations politiques. C'est en effet la loi électorale qui prévoit les modes de scrutin et il est connu, depuis l'ouvrage classique de M. Duverger, que les modes de scrutin, le système de partis et le fonctionnement du système politique sont liés¹⁹. Le mode de scrutin peut faciliter un gouvernement majoritaire ou rendre incontournable un gouvernement de coalition. De ce fait, il est déterminant de la nature des rapports entre partis.

Au Bénin, c'est la loi 90-034 du 31 décembre 1990 qui, au sortir de la conférence nationale, a fixé les règles générales pour les élections du président de la République et des membres de l'Assemblée nationale. Au Niger, ces règles étaient contenues dans l'ordonnance 92-043 du 22 août 1992 portant code électoral. Dans les deux pays, la loi a prévu l'élection du président de la République au scrutin majoritaire à deux tours et l'élection des députés au scrutin de liste départementale avec une répartition des sièges à la proportionnelle²⁰. Tel que nous le démontrons dans la section suivante, la combinaison entre le type de régime et le mode de scrutin a produit des configurations politiques différentes dans les deux pays²¹. Étant donné que le scrutin proportionnel favorise la représentation à l'Assemblée nationale d'un nombre élevé de partis au prorata de leur poids électoral, il conduit à un morcellement de la représentation. Au Bénin, le régime étant de type présidentiel, la coloration de l'Assemblée nationale ou les changements de majorité n'ont pas le même impact sur le gouvernement, puisque celui-ci n'est pas responsable devant l'Assemblée. Au Niger, par contre, la nature semi-présidentielle rendait la stabilité gouvernementale totalement dépendante du soutien que pouvait lui apporter ou lui retirer l'Assemblée nationale devant laquelle le gouvernement était responsable aux termes de la constitution du 26 décembre 1992.

En définitive, le droit est un instrument permettant l'extériorisation de l'architecture institutionnelle. Une fois édictées, les normes juridiques ordonnent le contexte dans lequel elles prennent place, créent des contraintes, imposent des combinaisons institutionnelles et structurent les transactions politiques. C'est en ce sens que non seulement l'héritage des régimes autoritaires, mais aussi les choix institutionnels et politiques opérés pendant la transition affectent

considérablement l'issue du processus. Les normes juridiques deviennent déterminantes pour l'institutionnalisation de la démocratie. Dans les cas à l'étude, la création du droit avait pour objectif immédiat de préparer le cadre propice au passage à la démocratie, c'est-à-dire le passage du gouvernement de transition à un gouvernement issu des urnes. C'est du reste après les élections fondatrices qu'à la faveur du fonctionnement des institutions, il devient plus facile de constater l'impact des choix juridiques sur le procès institutionnel.

L'accession au pouvoir des nouveaux régimes démocratiques

Les rapports de forces à la conférence nationale ont donné naissance à une nouvelle légalité. Les acteurs ont ainsi procédé à une redéfinition des rôles politiques et à une production de normes juridiques fixant les règles du jeu. Toutes ces stratégies correspondaient à des séquences du processus d'extériorisation du nouvel ordre institutionnel. La phase ultime de ce processus a consisté à pourvoir aux rôles et aux fonctions à travers la médiation du droit. Cette phase correspond à la démocratisation, entendue au sens restreint de l'organisation des premières élections libres²². Deux aspects peuvent être distingués ici : les stratégies de conduite des élections fondatrices et les péripéties de l'alternance démocratique.

La conduite des élections fondatrices

Du point de vue de la construction d'une culture civique et de l'acquisition des attributs de la citoyenneté, les régimes autoritaires ont été défaillants, nous l'avons vu. Ils ont étouffé la citoyenneté en étouffant les mécanismes essentiels de participation et de compétition politique. Certes, le Bénin disposait d'une meilleure expérience que le Niger. Mais dans les deux cas, les élections respectives de 1991 et de 1993 étaient véritablement historiques : elles constituaient les premières élections libres et compétitives depuis les élections de 1969 suspendues par les militaires au Bénin²³ et depuis l'indépendance au Niger. La réussite des périodes transitoires et, au-delà, de toutes les luttes démocratiques se mesurait à la capacité des organes de transition à mener à bien ces élections qui constituaient, en effet, leur raison d'être et marquaient le passage à un régime démocratiquement élu.

Dans cette entreprise, l'exemplarité du Bénin comme celle du Niger leur a valu d'être classés par M. Bratton et N. van de Walle parmi les pays dont la transition peut être qualifiée de démocratique²⁴. L'aspect stratégique de cette réussite n'a pas échappé à ces auteurs qui ont montré que l'avènement de régimes démocratiques a été plus fréquent dans les pays où la libéralisation a été précédée de mobilisations (*political protest*)²⁵. Cette donnée modifie en effet les rapports de forces et, à partir du moment où l'élite du régime autoritaire ne peut pas maîtriser le processus, la probabilité que les élections soient régulières et sincères devient plus grande. C'est ce cas de figure qui s'est produit au Bénin comme au Niger.

Au Bénin, l'organisation des élections est revenue au gouvernement de transition par l'intermédiaire du ministère de l'Intérieur alors qu'au Niger, c'est une commission spécialisée, la Commission nationale de contrôle, de coordination et de supervision des élections (COSUPEL), qui a été chargée de l'organisation des élections législatives et présidentielles de 1993. Dans les deux cas cependant, ces élections se sont tenues sous la tutelle du Haut Conseil de la République (HCR). Au Bénin, c'est cet organe de la transition qui a eu aussi en charge le contentieux électoral en l'absence d'une juridiction constitutionnelle spécialisée, alors qu'au Niger, c'est la Cour suprême, à travers sa Chambre constitutionnelle, qui a statué sur le contentieux électoral et a validé les résultats des différentes consultations.

Ces différences, notamment la nature de la structure chargée de l'organisation du scrutin, n'ont pas empêché les premières élections d'être véritablement fondatrices, c'est-à-dire d'aboutir à des résultats acceptés servant de base à un gouvernement perçu comme légitime. Au Bénin toutefois, la candidature à la présidence de la République des deux chefs de l'exécutif, notamment celle du premier ministre, a fait craindre pour la sincérité du scrutin. Celui-ci était organisé par le gouvernement, alors que l'expérience sur le continent avait montré que la technologie de la fraude électorale était le dénominateur commun des gouvernements qui organisaient et prenaient part à des élections²⁶. Les élections législatives ont été organisées le 20 février 1991 et ont abouti à un grand morcellement de la représentation à l'Assemblée nationale²⁷. D'ailleurs, au lendemain de ces élections, huit candidats à la présidence de la République (excluant Soglo et Kérékou) en ont réclamé l'annulation totale

ou partielle, ainsi que la création d'un organe chargé du contrôle de la régularité des élections sous la supervision du HCR. Ces réclamations n'ont cependant pas abouti et le gouvernement a conservé le droit d'organiser les élections. Le premier tour des élections présidentielles s'est tenu le 10 mars 1991. Des 16 candidats en lice, N. Soglo et M. Kérékou arrivèrent en première et deuxième position avec respectivement 36,2 % et 27,2 % des suffrages. C'est à l'issue du deuxième tour organisé le 24 mars que Soglo l'a emporté avec plus de 67 % des suffrages²⁸.

Au Niger où l'expérience béninoise a fait tache d'huile, des dispositions ont été prises dès la conférence nationale pour assurer la sincérité et l'impartialité des élections fondatrices. C'est le souci de l'impartialité qui explique la création de la commission de supervision des élections (COSUPEL) ainsi que l'interdiction faite aux principales autorités de la période transitoire de se présenter aux élections présidentielles. Aux termes de l'article 26 de l'acte 21 CN du 29 octobre 1991, il est stipulé que « le président de la République, le président du Haut Conseil de la République, le premier ministre, ne peuvent en aucun cas se présenter aux élections présidentielles qui suivent immédiatement la période de transition ». Couplée avec la création de la COSUPEL, cette disposition a considérablement réduit les risques de manipulation du scrutin, même si son caractère démocratique était contestable et qu'elle a été contestée. Ainsi, instruit par l'exemple de Nicéphore Soglo qui a habilement exploité sa position de premier ministre de la période transitoire en l'utilisant comme tremplin pour se faire connaître et accéder à la magistrature suprême au Bénin, son homologue nigérien a essayé en vain de contourner cette disposition dont il se sentait la grande victime.

Les élections législatives ont été organisées le 14 février 1993. Elles ont résulté comme au Bénin, mais à un degré moindre, en un morcellement de la représentation, aucun parti n'ayant réussi à obtenir à lui seul la majorité. Cette absence de majorité claire imposait d'office la formation de coalitions dans la perspective des élections présidentielles de 1993, qui ont été finalement remportées par Mahamane Ousmane, soutenu par la coalition des « prodémocrates » contre Mamadou Tanja représentant l'ancien parti unique. Si les scrutins législatifs se sont tenus avec une grande tranquillité dans les deux cas, les péripéties n'ont pas été similaires en ce qui concerne le scrutin présidentiel.

Les différentes péripéties de l'alternance démocratique

Au Bénin, Nicéphore Soglo a bénéficié, lors de l'élection présidentielle de mars 1991, du soutien d'une large partie de la classe politique. Il disposait d'un soutien majoritaire à l'Assemblée nationale, même si ce soutien ne lui était pas vital en raison de la nature présidentielle du régime. Au Niger, Mahamane Ousmane n'a été élu qu'à la faveur de la constitution de l'Alliance des forces du changement (AFC), une coalition des partis opposés à l'ancien régime. Il avait d'autant besoin d'alliés qu'après le premier tour de scrutin, il était arrivé deuxième avec 26,59 % des voix derrière Mamadou Tanja, leader de l'ancien parti unique, le MNSD, qui avait recueilli 34,22 % des voix. Il lui a fallu des alliés non seulement pour gagner le deuxième tour du scrutin (avec moins de 55 % des suffrages), mais aussi pour disposer d'une majorité à l'Assemblée. Cette majorité était nécessaire, contrairement au Bénin, car en raison de la nature semi-présidentielle du régime, seul le soutien de l'Assemblée pouvait lui éviter d'avoir à cohabiter avec un premier ministre issu de l'opposition.

Au Niger, l'élection présidentielle n'a pas été l'occasion de violences ou de grandes contestations en dehors d'une plainte relative à la violation de l'article 138 du code électoral déposée par le MNSD²⁹. Le perdant du deuxième tour, Mamadou Tanja, n'a pas hésité à reconnaître sa défaite et à se déplacer pour féliciter le vainqueur. Ce sont en fait la nature hétéroclite et les conditions de la constitution de l'Alliance des forces du changement (AFC) victorieuse qui auguraient mal de la stabilité et de l'objectivation de l'ordre politique³⁰.

Au Bénin, les premières élections ont été libres et sincères, mais plusieurs événements ont fait craindre une remise en cause du processus³¹. Il y a eu les violences exercées dans le nord du pays (favorable à Kérékou) à l'encontre des habitants originaires du Sud (fief de Soglo). Il y a eu également la mystérieuse maladie qui a frappé Nicéphore Soglo entre les deux tours de l'élection présidentielle et qui a nécessité son évacuation en France avant même sa prestation de serment³². L'incertitude quant au devenir du processus démocratique dans ce moment critique a motivé alors la longue intervention en forme de plaidoyer du président du Haut Conseil de la République, M^{gr} de Souza, au lendemain du deuxième tour de l'élection présidentielle. Plutôt que d'annoncer simplement la victoire de Soglo, il a pris le soin d'évoquer longuement les drames

alors en cours au Koweït, au Liberia et au Mali et d'appeler les Béninois du Nord comme du Sud à éviter de plonger le pays dans le chaos. Il a rappelé aussi ses engagements au président Kérékou en l'invitant à apporter son soutien au HCR pour ramener la sérénité dans le pays³³. Conscient qu'il fallait éviter de pousser le régime défait le dos au mur, il a proposé en quelque sorte d'aider Kérékou à partir *en lui pardonnant ses erreurs et en lui donnant l'occasion d'être encore magnanime*. En répondant à cet appel par une déclaration dans laquelle il reconnaissait sa défaite, Kérékou se savait tranquille, puisque quelques jours auparavant, le 30 mars, le HCR avait adopté la loi 91-013 portant immunité personnelle du président Mathieu Kérékou³⁴. Rassuré après ces concessions, qui rappellent le traitement dont a bénéficié Pinochet au Chili, il a rompu son silence pour rassurer ses compatriotes à son tour :

En ce qui me concerne, dans le strict respect des règles du jeu démocratique, j'ai pris acte des résultats provisoires des élections présidentielles tels qu'ils ont été annoncés au peuple béninois par le président du Haut Conseil de la République le mardi 26 mars 1991 et confirmés par le Haut Conseil de la République à sa dernière session, le samedi 30 mars 1991. C'est donc sans regret et sans amertume que j'ai décidé de me soumettre au verdict du peuple béninois³⁵.

Dans les deux pays, à travers les élections fondatrices, les acteurs ont réussi à mettre un terme aux périodes transitoires de façon heureuse par la désignation des hommes chargés d'animer les institutions du renouveau. L'incertitude a été plus grande au Bénin, notamment en raison de la présence du président sortant aux élections. Mais la forte incertitude et l'amnistie accordée à Kérékou ont imposé à chacune des parties une modération qui contrastait avec le triomphalisme des vainqueurs au Niger et évitait les ressentiments. Malgré leur jeunesse, les institutions ont surmonté la crise³⁶.

Les élections fondatrices n'ont cependant pas été exemptes d'ambiguïtés qui se sont révélées persistantes ultérieurement. Elles se sont notamment caractérisées par de fortes connotations identitaires.

Sociologie des élections : interférence identitaire et jeux d'alliances

Le passage à la démocratie est entendu au sens procédural comme le moment où se tiennent les élections fondatrices³⁷, les élections subséquentes confortant ou non l'enracinement du processus de démocratisation. Deux caractéristiques saillantes ressortent des élections fondatrices, mais aussi des élections suivantes au Bénin comme au Niger : le phénomène des fiefs ethno-régionaux et l'absence de parti majoritaire au parlement. Le second trait impose des alliances électorales qui ont des conséquences importantes, mais différentes selon qu'elles prennent place dans le cadre du régime présidentiel du Bénin ou semi-présidentiel du Niger (voir chapitre 6).

La difficile individualisation du vote

Tout parti politique est animé, dit D.-L. Seiler, par trois logiques essentielles, à savoir la logique de projet, la logique de l'organisation et la logique de la mobilisation. Autrement dit, ils doivent s'organiser afin de mobiliser du soutien sur la base d'un projet soumis au peuple et concurrencé par des organisations adverses. C'est là le principe pluraliste dont le prolongement est l'adhésion partisane sur la base d'un projet commun et l'individualisation du vote³⁸.

Ce principe est perverti lorsque les formations politiques utilisent les appartenances identitaires comme ressources politiques³⁹. Leur instrumentalisation nécessite, en effet, peu de compétences politiques et dispense de la proposition d'un vrai projet de société. Elle met plutôt en œuvre l'imaginaire et le fantasmatique, les symboles et les croyances, les sentiments et les ressentiments. Cette stratégie vise à produire un groupe et à se présenter comme le défenseur des problèmes de ce groupe dans l'espoir de fédérer autour de son nom ceux qui auront acquis le sentiment d'appartenance à la communauté.

Or, pour reprendre le propos de G. Nicolas, le Niger et le Bénin font partie des « nations à polarisation variable⁴⁰ », ce qui implique que les concepteurs de projets politiques adoptent des stratégies identitaires en fonction des situations et des contextes dans lesquels ils se trouvent, en jouant sur les appartenances qui les labellisent et

les distinguent de leurs concurrents. En effet, il s'agit avant tout de se créer un espace et d'attirer la délégation du groupe quitte à « faire feu de tout bois⁴¹ » dans un contexte de concurrence.

Il se trouve que les acteurs politiques ont conscience que la réception qu'obtient un discours est affectée par les configurations affectives spécifiques à chaque milieu. P. Ansart montre bien que « la place du sujet dans le système social, son appartenance à telle catégorie ou à telle religion conditionnent à la fois la sélection qu'il opère parmi les appels et le mode de réception qu'il réalise⁴² ». La virulence de ces appels n'est pas non plus uniforme d'un point de vue temporel. En effet, la position des acteurs par rapport au pouvoir (selon qu'ils sont au pouvoir ou dans l'opposition) et surtout le climat politique (selon qu'il s'agisse d'une période routinière ou d'une période d'élection) sont déterminants. C'est en période d'élection qu'apparaît le plus la perversion du principe pluraliste de façon ouverte ou subtile⁴³. Dans ce domaine, le Bénin et le Niger présentent de grandes similitudes, comme le démontre une analyse des résultats électoraux significatifs à cet égard. La compétition démocratique devient une compétition entre terroirs « représentés » par des hommes ou des partis politiques. En effet, il existe une forte corrélation entre l'origine ethnorégionale des dirigeants politiques et l'audience de leur parti dans l'espace national.

Au Niger, il y a eu trois élections démocratiques entre les revendications de 1990 et le second coup d'État de 1999⁴⁴ : l'élection présidentielle des 27 février et 27 mars 1993, les élections législatives du 14 février 1993 et les élections législatives anticipées du 12 janvier 1995. Les exemples suivants sont illustratifs de l'importance du vote ethnorégional.

D'abord, lors de l'élection présidentielle des 27 février et 27 mars 1993, au premier tour :

- M. Moumouni Adamou Djermakoye, leader de l'Alliance nigérienne pour la démocratie et le progrès (ANDP), qui a son fief dans la région Djerma de Dosso, y a obtenu 43,40 % des suffrages, alors qu'il n'a obtenu que 15,24 % sur le plan national et seulement 1,80 % à Tahoua et 2,27 % à Diffa.
- M. Katzelma Taya, candidat du Parti social démocrate nigérien (PSDN), implanté dans la région Kanuri-Manga de Diffa, y a obtenu 19,2 % des voix contre seulement 1,82 % au plan national.
- M. Mahamane Ousmane, candidat de la Convention démocratique et sociale (CDS), qui a son fief dans la région Haoussa de Zinder, y

a obtenu 63,73 % des voix contre 26,59 % sur le plan national et seulement 4,68 % à Tillabéry, la région Songhaï-Djerma.

Au second tour :

- M. Mamadou Tanja, président du Mouvement national pour la société de développement (MNSD), a obtenu 45,58 % des suffrages totaux, mais a fait ses meilleurs scores à l'ouest du pays avec, par exemple, 67,39 % à Tillabéry. Lui-même n'est pas originaire de l'Ouest, mais la plupart des ténors de son parti le sont.
- M. Mahamane Ousmane, président de la CDS, a été élu avec 54,42 % des suffrages, mais a fait ses meilleurs scores à l'est du pays avec, par exemple, 75,01 % à Zinder d'où il est originaire.

S'agissant ensuite des élections législatives du 14 février 1993 portant sur les 83 sièges de l'Assemblée nationale :

- Le MNSD a remporté 29 sièges, dont 6 sur 13 à Tillabéry et, malgré son envergure nationale, seulement 2 sur les 14 possibles à Zinder.
- La CDS a totalisé 22 sièges, dont 9 (sur 14 possibles) à Zinder, 5 sur 13 à Maradi, contre 1 sur 13 à Tillabéry, 0 sur 4 possibles à Diffa ou Agadez.
- Le PNDS a gagné 13 sièges, dont 5 sur 13 à Tahoua, contre 1 sur 10 à Dosso et 1 sur 13 à Tillabéry.
- L'ANDP a obtenu 11 sièges dont 4 (sur 10 possibles) à Dosso, mais aucun à Zinder, Diffa ou Agadez.

S'agissant enfin des élections législatives anticipées du 12 janvier 1995, consécutives à la dissolution de la première Assemblée, il est à noter que :

- Le MNSD a conservé ses 29 sièges, s'est renforcé à Tillabéry avec 7 sièges et a stagné à Zinder avec ses 2 sièges.
- La CDS a porté ses gains à 24 sièges, s'est renforcé à Zinder avec 10 sièges mais n'a toujours pas fait mieux à l'Ouest avec 1 député à Tillabéry.
- L'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS), en majorité formée de Touaregs, a gagné ses 2 seuls sièges dans le Nord, à Agadez et Tahoua, régions touarègues.

Ces différents résultats traduisent incontestablement une primauté de la variable identitaire dans l'expression des suffrages et, plus particulièrement, une ethnorégionalisation du vote : l'adhésion aux partis, quels qu'ils soient, est d'abord une adhésion au leader du parti qui, en fonction de sa stature, peut s'assurer la fidélité d'une

portion substantielle de l'électorat de sa région natale. Il n'y a que le candidat du MNSD, Mamadou Tanja, qui a vraiment mobilisé autour de son nom dans l'ouest du pays, alors qu'il est originaire du département de Diffa, dans l'est du pays. C'est ce qui explique le peu de bouleversements dans la répartition des sièges à l'Assemblée nationale à l'issue des législatives anticipées, malgré les recompositions politiques et la gestion incontestablement décevante du gouvernement issu de la première législature. L'électorat semblait figé sur des motivations ethnorégionales et ne semblait pas assigner une obligation de résultat à ses représentants.

Le Bénin a pour sa part connu quatre grandes consultations électorales avant 1999, à savoir les élections législatives du 20 février 1991, les élections présidentielles des 10 et 24 mars 1991, les deuxièmes élections législatives du 28 mars 1995 et enfin les deuxièmes élections présidentielles des 3 et 18 mars 1996.

La régionalisation du vote est plus qu'évidente dans le cas du Bénin, où il y a eu une véritable agrégation dans les deux législatures de « partis ethniques régionaux », chacun puisant ses élus dans ses fiefs, eux-mêmes s'expliquant par l'origine ethnorégionale des leaders politiques. Dès les premières législatives de 1991, l'ancien président Ahomadégbè avertissait que :

Nous rentrons en démocratie, en régime de liberté où nous attendent de nombreux écueils. Il y en a deux qui tueront à coup sûr la démocratie si nous ne savons pas nous y prendre : l'argent et le régionalisme. Vous savez tous ce qu'a été le pouvoir de l'argent dans les récentes campagnes électorales. [...] L'autre piège que les dernières élections ont nettement révélé, c'est le régionalisme. Députés de l'Assemblée nationale, vous n'êtes pas députés d'un village, d'une ville, d'un département. [...] Je ne m'attarderai pas sur ce fléau que constitue le régionalisme et qui, si on n'y prend garde, tuera aussi certainement la démocratie que la nation⁴⁵.

Il faisait ainsi écho au président du Haut Conseil de la République qui s'inquiétait également en déclarant : « Il est vrai, vous avez été élus par un scrutin de liste départementale. Mais chacun de vous doit se sentir député à part entière de la nation toute entière⁴⁶. »

Ces inquiétudes s'expliquaient par le fait que les vieux clivages qui avaient caractérisé la vie politique des premières années de l'indépendance s'étaient visiblement ravivés. À titre de rappel, ces clivages se structuraient autour des trois grandes personnalités du

pays qu'étaient Ahomadégbè pour le centre, Apity pour le sud et Maga pour le nord. Il faut remarquer toutefois que la configuration actuelle est différente de celle qui prévalait alors. En effet, le renouveau démocratique a provoqué un éclatement de ces blocs et une refonte des solidarités et des adhésions autour de plusieurs leaders qui se disputent le monopole de la représentation dans une même région en jouant sur la même appartenance locale. C'est le cas entre deux des plus grands ténors de la vie politique du pays, Adrien Houngbédji et Albert Tévoédjrè, tous deux originaires de Porto Novo qui se disputent ce fief. Ainsi, une analyse des résultats électoraux montre que pour les élections législatives de mars 1991 destinées à pourvoir les 64 sièges de la première Assemblée,

dans tous les cas, exception faite de celui de l'Atlantique, bien qu'il se soit agi d'un scrutin de liste lors de législatives, aucun des députés élus ne l'a été en dehors de son département d'origine et sans avoir axé son action sur le terroir d'origine, soit par adjonction à la liste d'un nom de notable local, soit par l'exploitation des réseaux associatifs locaux⁴⁷.

À titre d'exemples, les analyses de N. Bako Arifari sont instructives :

- Dans l'Atacora (Nord), sur 8 sièges possibles, 6 ont été remportés par des partis dont le leader en est originaire, à savoir le Parti national pour la démocratie et le développement (PNDD) de Joseph Copiéri, le Mouvement national pour la démocratie et le développement (MNDD) de M^e Bertin Borna ; l'Union nationale pour la solidarité et le progrès (UNSP) de Eustache Sarré. Les 2 autres sièges ont été remportés par des partis dont les leaders ne sont pas originaires de l'Atacora, mais dont les élus le sont. Il s'agit du Rassemblement des démocrates libéraux (RDL) de Sévérin Adjovi et de l'Union pour la démocratie et la solidarité nationale (UDS) de Adamou N'Diaye Mama.
- Dans le Borgou (Nord), c'est le même cas de figure. Six sièges sur 10 ont été gagnés par des partis dont le leader est originaire du département et les 4 autres par des partis dont les leaders n'en sont pas originaires, mais dont les élus le sont.
- Dans le Zou (centre), 9 sièges sur 11 possibles ont été remportés par des partis dont le leader est originaire de ce département et les 2 autres par des partis dont les leaders n'en sont pas originaires, mais dont les élus le sont.

Les exemples ne manquent pas, que ce soit en partant des partis ou en partant des départements, et N. Bako Arifari a suffisamment insisté sur ce point concernant les législatives de 1991⁴⁸.

Les élections législatives de 1996 (qui ont pourvu une Assemblée portée à 83 députés) ont montré que la tendance ainsi observée n'était pas circonstancielle, mais bien un trait dominant de la vie politique béninoise dont l'affirmation suivante résume l'essentiel : « C'est de toute façon, notre "frère" ou notre "fils" que nous envoyons au parlement même si le chef du parti auquel il appartient a le tort de ne pas être notre "parent"⁴⁹. » Certes, le paysage politique a changé : des partis ont disparu, d'autres se sont effondrés, comme Notre cause commune (NCC) du professeur Albert Tévoédjrè, de nouveaux se sont affirmés, comme la Renaissance du Bénin (RB) de Nicéphore Soglo et d'autres encore ont pris de l'envergure, comme le Parti du renouveau démocratique (PRD) de M^e Adrien Houngbédji. Mais il est toujours possible de remarquer en consultant les résultats électoraux que :

- La RB, qui est devenue le parti le plus représenté à l'Assemblée nationale en 1996 avec 20 sièges, a remporté 9 de ses sièges dans le Zou d'où est originaire le président Soglo, autant dans le département de l'Atlantique (majoritairement d'ethnie Fon, comme dans le Zou) et les 2 autres dans le département du Mono. Tous ces départements sont dans la moitié sud du pays. Elle n'a en revanche remporté aucun siège dans les départements du Nord, à savoir le Borgou et l'Atacora, ni dans le département de l'Ouémé (Sud) où le PRD est écrasant.
- Le PRD justement, deuxième parti sur le plan de la représentation à l'issue du scrutin de 1996 avec 19 députés, a remporté 11 de ses sièges dans l'Ouémé d'où est originaire son président, 5 dans le département voisin de l'Atlantique, seulement 2 dans l'Atacora et 1 dans le Mono. Il n'en a remporté aucun dans les départements du Zou et du Borgou. Mais dans ceux où le parti a obtenu des sièges, les candidats étaient de la région.
- Le FARD-Alafia, qui a gagné 10 sièges à l'Assemblée et qui est ancré au nord du pays, a gagné 9 de ses sièges dans le département du Borgou, le dixième dans le département nordique voisin de l'Atacora et pas un seul dans les quatre autres départements.
- Le PSD du président de l'Assemblée nationale de l'époque, Bruno Amoussou, originaire du Mono, a remporté 7 de ses 8 sièges dans ce département, le huitième dans le département sudiste voisin de l'Atlantique et aucun ailleurs.

À cet égard également, les exemples qui confirment tous cette tendance sont multiples. Celle-ci est d'autant plus lourde qu'elle est également observable lors des élections présidentielles au cours desquelles, plus encore que pour les législatives, le vote est personnalisé. La nature de la présidentielle, qui implique que l'on se prononce en faveur d'un homme, accentue davantage le vote identitaire.

N. Arifari⁵⁰ montre que, dès le premier tour de la présidentielle de 1991, et dans chaque département, un pourcentage écrasant des voix s'est toujours porté sur « le fils du terroir ». Ainsi, alors qu'il y avait 14 candidats, Mathieu Kérékou, le fils du terroir, a raflé 84,5 % des voix dans l'Atacora et 86,6 % dans le Borgou voisin. Dans l'Ouémé, 73 % des suffrages sont allés aux deux candidats de la région, Tévoédjrè (53 %) et Houngbédji (20 %); Kérékou n'y obtenant que 3 % ! De même, 70 % des suffrages sont allés à Bruno Amoussou dans son fief du Mono et 68 % des voix du Zou sont revenus au fils du terroir, N. Soglo.

Une analyse des résultats de la deuxième présidentielle confirme cette corrélation entre l'identité des électeurs et des candidats d'une part et la destination des suffrages d'autre part. Il n'est donc pas utile d'insister plus encore sur ce point. Cette corrélation signifie-t-elle que la politique au quotidien est traversée par des logiques ethno-régionales ? La réponse est clairement négative en raison des jeux d'alliances.

Vote ethno-régional et alliances électorales

L'interférence forte de l'identité dans le vote constitue aussi bien au Bénin qu'au Niger une perversion incontestable de l'esprit pluraliste. Mais il est surtout question d'une instrumentalisation politique de l'identité dans des périodes de mobilisation et de quête de suffrages. Selon un syndicaliste : « Le régionalisme ne met pas en danger la démocratie béninoise. Il doit être considéré plutôt comme un trait de la démocratie à la béninoise qui s'exprime lors des élections, mais qui en dehors de ces périodes, n'a pas d'incidences sur les institutions⁵¹. » S'il en est ainsi, c'est essentiellement en raison de la fragmentation politique qui impose la formation d'alliances électorales ou de gouvernements de coalition.

Au Bénin, chaque parti recrute dans la région ou le groupe d'origine de ses leaders, mais les formules d'alliances complexes qui sont

courantes dans le paysage politique atténuent le repli sur le terroir, comme en témoigne la composition de la Coalition des forces démocratiques (CFD) qui a porté Mathieu Kérékou au pouvoir en 1996 et celle qui l'a soutenu en 2001. Dans la première coalition, se sont retrouvés aussi bien des ténors du Nord, réunis au sein du FARD-Alafia, que du Sud symbolisés par A. Houngbédji et le PRD ou encore Bruno Amoussou et le PSD, qui ont refusé l'épouvantail agité par Soglo. Celui-ci, sentant le pouvoir lui échapper à la veille du deuxième tour, a essayé de convaincre les leaders du Sud de former autour de lui un front dit du « grand Sud » dont il porterait le flambeau contre le « grand Nord » représenté à ses yeux par Kérékou. Il demeure cependant que les acteurs, justement parce qu'ils sont dans une logique utilitariste, peuvent tout aussi bien activer négativement l'identité lorsque les circonstances les y amènent. Les remous qui ont par la suite agité la coalition au pouvoir le montrent bien, tout comme ceux qui ont rapidement fait éclater la coalition qui, en 1991, avait porté Nicéphore Soglo au pouvoir.

La même analyse est valable pour le Niger où l'interférence identitaire dans le jeu politique, notamment pendant la période de cohabitation, a polarisé le débat autour du chef de l'État et du premier ministre censés représenter respectivement les intérêts de l'Est (majoritairement habité par les Haoussa) et de l'Ouest (majoritairement habité par les Djerma). L'arrière-plan identitaire de ces querelles a été un des facteurs qui ont mené au blocage institutionnel, puis au coup d'État militaire.

Les recompositions politiques qui ont pris place après la manipulation électorale des 7 et 8 juillet 1996, qui a permis au général Baré de donner un semblant de légitimité à son régime, montrent encore plus le caractère instrumental de l'activation politique de l'identité. En effet, les protagonistes de la cohabitation, dont l'animosité était considérée comme insurmontable, se sont retrouvés au sein d'un Front pour la restauration et la défense de la démocratie (FRDD). L'objectif de cette association était le retour à un État de droit. S'y retrouvait aussi bien la CDS de l'ancien président Ousmane, le MNSD de l'ancien premier ministre Hama Amadou que le PNDS de l'ancien président de l'Assemblée nationale Mahamadou Issoufou. Est et Ouest, naguère présentés comme ennemis, se sont donc retrouvés engagés dans un combat commun et il faut penser à l'accueil fait à chacun de ces leaders dans des fiefs qui leur semblaient hostiles

jusque-là pour prendre la mesure du potentiel politique de l'identité et comprendre pourquoi son instrumentalisation a joué à un moment et le peut encore contre les institutions démocratiques. Ce front s'est disloqué en 1999 avec la chute du régime Baré et le retour à la démocratie. Cependant, la nouvelle alliance au pouvoir depuis 2000 est formée de partis politiques *a priori* inconciliables, à savoir le MNSD, le pivot de la coalition, ainsi que l'ANDP et la CDS.

Page laissée blanche

5 Le renouveau politique et les héritages de l'autoritarisme

J'avais toujours pensé que [les Français] avaient beaucoup moins réussi dans cette singulière entreprise qu'on ne l'avait cru au dehors et qu'ils ne l'avaient cru d'abord eux-mêmes. J'étais convaincu qu'à leur insu, ils avaient retenu de l'ancien régime, la plupart des sentiments, des habitudes, des idées mêmes à l'aide desquels ils avaient conduit la révolution qui le détruisait et que, sans le vouloir, ils s'étaient servis de ses débris pour construire l'édifice de la société nouvelle, de telle sorte que, pour bien comprendre la révolution et son œuvre, il fallait un moment oublier la France que nous voyons et aller interroger dans son tombeau, la France qui n'est plus.

Alexis DE TOCQUEVILLE,
L'ancien régime et la révolution

LES CHANGEMENTS POLITIQUES, notamment les transitions d'un type de régime à un autre, sont souvent considérés comme des moments de rupture avec un ordre ancien obsolète débouchant sur la construction d'un ordre nouveau qui fait table rase du passé. À l'inverse de cette thèse, nous avons insisté sur la continuité entre le renouveau politique et les contextes économique et surtout institutionnel légués par les anciens régimes béninois et nigériens. Il s'agit maintenant d'élucider cette hypothèse de la continuité en montrant comment des situations politiques préexistantes à la mise en route du processus démocratique continuent de peser

sur la survie de ce processus. Le présent chapitre illustre cette thèse de la continuité et vise à montrer comment un esprit, des méthodes et des institutions qui prévalaient dans les régimes antérieurs continuent d'exister et de disputer la prépondérance à l'esprit, aux méthodes et aux institutions démocratiques, constituant ainsi des contraintes à la consolidation de l'expérience démocratique¹.

La meilleure illustration de la thèse de l'héritage institutionnel est fournie par le concept de *path dependance*² — développé notamment dans l'étude de l'État-providence³ en vue de montrer pourquoi, une fois mises en place, les institutions de l'État-providence résistent au changement. Cette démarche était déjà employée par un précurseur comme A. de Tocqueville. Dans son ouvrage fondamental qu'est *L'ancien régime et la révolution*, il écrit à propos de la révolution de 1789 : « La domination tomba, mais ce qu'il y avait de plus substantiel dans son œuvre resta debout ; son gouvernement mort, son administration continua de vivre, et, toutes les fois qu'on a voulu depuis abattre le pouvoir absolu, on s'est borné à placer la tête de la liberté sur un corps servile⁴. » Tocqueville a innové en rompant avec les conceptions erronées considérant que « la révolution était une rupture violente avec le passé, une explosion miraculeuse et soudaine, que les uns maudissaient, les autres bénissaient, tous persuadés que la France de 1789 et de 1793 n'avait rien de commun avec la France de Louis XIV ou de saint Louis⁵ ». Au contraire, Tocqueville insiste sur le caractère peu novateur de la révolution⁶ en montrant à quel point le gouvernement, l'administration et les méthodes de la révolution ont emprunté à l'ancien régime. L'ouvrage, notamment dans son deuxième livre, démontre ainsi « l'affinité et les relations entre les faiblesses de la démocratie moderne et les vices de l'ancienne monarchie⁷ ».

En ce qui concerne la démocratisation, M. Bratton et N. van de Walle mettent l'accent sur les dynamiques institutionnelles qui sont susceptibles de déterminer la réussite ou l'échec des expériences démocratiques en Afrique. Dans leur perspective, l'héritage institutionnel peut influencer sur la trajectoire de la démocratisation sur deux plans. D'une part, l'héritage se voit à travers des comportements politiques enracinés dans des traditions néopatrimoniales étudiées au chapitre 2. Ces traditions alimentent une tendance au présidentialisme et au prébendalisme qui se traduit par la concentration et la personnalisation du pouvoir ainsi que par des méthodes clientélistes

de construction de soutiens tendant à survivre au changement de régime. D'autre part, l'héritage est important selon que des traditions spécifiques de compétition et de participation politiques ont été développées ou non par les régimes précédents. La survie de la démocratie est plus probable dans les pays qui ont hérité de l'ancien régime d'espaces de compétition et de participation politiques que dans ceux où ces espaces n'ont jamais existé⁸.

Les régimes issus des conférences nationales et des élections fondatrices constituent donc des régimes hybrides, définis par F. Wefort comme « des régimes politiques où la transition a imposé le mélange d'institutions démocratiques et d'importants éléments hérités d'un passé récent autoritaire⁹ ». Le caractère hybride suppose qu'aux éléments hérités directement du passé autoritaire s'ajoutent des éléments nouveaux qui sont influencés en retour par les premiers. Il y a ainsi production de modèles, mais aussi reproduction¹⁰. Les avancées démocratiques dépendent grandement du sens dans lequel joue l'héritage car la configuration particulière de cette hybridation peut constituer une contrainte au changement, entendu comme « l'invention de nouveaux jeux, de nouvelles règles et de nouveaux modèles relationnels¹¹ ». C'est en ce sens que P. Schmitter et T. L. Karl affirment que « certaines structures léguées par l'histoire risquent de constituer des "conditions limitatives" qui restreignent (ou parfois élargissent) l'éventail des choix¹² ». Ils ne s'enferment pas dans un schéma de reproduction mécanique, car aux structures léguées par l'histoire, s'ajoutent les nouveaux choix institutionnels et stratégiques. La démocratisation est donc faite de la coexistence entre « les structures préexistantes et les choix contingents », car :

Les arrangements établis par les principaux acteurs politiques durant une période de transition entre deux régimes instaurent des règles, des rôles et des modèles de comportement nouveaux qui peuvent (ou non) marquer une rupture importante avec le passé et qui, à leur tour, génèrent les institutions qui vont modeler les perspectives de consolidation du régime dans l'avenir¹³.

Il y a donc à la fois un renouveau politique, puisque la transition s'accompagne d'innovations, mais aussi une reproduction, puisque les structures de l'ancien régime continuent à influencer l'effectivité des innovations bien au-delà de la transition. Dès lors, l'objectif est de montrer comment les nouvelles structures, les nouvelles

institutions et les nouvelles pratiques, qui dérivent du renouveau politique, sont affectées par les héritages prédémocratiques. Trois sites d'observation cruciaux pour la réussite de la démocratisation sont privilégiés : les systèmes de partis supposés être des innovations totales par rapport à l'ancien régime monolithique ; l'armée que cette dernière a politisée et la société civile qu'elle a embrigadée.

Partis et systèmes de partis et survivances de l'autoritarisme

À l'occasion des conférences nationales au Bénin et au Niger, les oppositions politiques qui profitaient d'un rapport de forces favorable ont imposé l'option pour le multipartisme. Le principe du multipartisme intégral¹⁴ a prévalu en raison de la présence à la conférence nationale d'une opposition dominante et fragmentée. La même explication vaut pour l'adoption du scrutin proportionnel¹⁵. Le trait caractéristique saillant de la structuration du système de partis¹⁶ réside dans l'extrême fragmentation des forces politiques.

Au Bénin, le premier parti politique enregistré par les services du ministère de l'Intérieur a été le Parti du renouveau démocratique (PRD), le 24 septembre 1990, après l'adoption de la charte des partis politiques¹⁷. Depuis cette date, on a assisté à une extraordinaire vitalité politique qui trouve sa traduction sur le terrain : plus de 100 partis politiques se disputent l'hégémonie sur la scène politique béninoise¹⁸. L'activisme et la représentativité de ces formations sont extrêmement variables. Seule une vingtaine d'entre eux sont véritablement significatifs si on prend comme critère la représentation à l'Assemblée nationale¹⁹.

Au Niger, la pression de la rue avait amené le régime du Mouvement national pour la société de développement (MNSD) à mettre sur pied, dès le mois d'avril 1990, une commission chargée de réfléchir sur « les tendances probables de l'évolution socio-politique du pays et les alternatives d'une ouverture démocratique susceptible de consolider et de sécuriser la démocratie nigérienne ». Placée sous la présidence du président du Conseil national de développement, la commission avait conclu que « le multipartisme apparaît comme une étape ultime qui interviendrait à son heure », tout en estimant qu'il « convient de garder l'initiative afin d'éviter d'aller au multipartisme sous la pression de la rue²⁰ ». Néanmoins, dès juin 1990,

le Conseil supérieur d'orientation nationale a adopté le principe d'une révision de la charte et de la constitution dans le sens d'une ouverture politique²¹. Un comité a été chargé de ces révisions, et c'est à l'issue de cette procédure que le président Ali Saïbou a annoncé l'option pour le multipartisme le 15 novembre 1990. Dès le mois de décembre, les partis ont été autorisés à déposer auprès du ministère de l'Intérieur une demande d'agrément provisoire en attendant leur reconnaissance légale. Une première demande émanant de la Convention démocratique et sociale (CDS) a été enregistrée dès le 10 décembre. À la veille de la conférence nationale nigérienne, 37 partis politiques avaient reçu leur agrément provisoire et 24 y ont participé effectivement. Le nombre de partis a diminué depuis lors pour se stabiliser autour d'une vingtaine à la faveur de fusions ou de disparitions. En effet, nombre de partis politiques n'étaient que des partis satellites gravitant autour de l'ancien parti unique dans le but de multiplier ses chances de peser sur les décisions de la conférence nationale.

Un système de partis implique nécessairement des interactions entre les organisations qui le composent. Or, ces interactions sont affectées par un clivage qui a présidé à la création de plusieurs partis et qui ne se comprend que rapporté à la période monolithique: le clivage prodémocrates/antidémocrates selon une classification opérée par les premiers. En dehors de quelques partis d'extrême gauche, comme le Parti communiste (PCB) au Bénin ou l'Organisation révolutionnaire pour la démocratie nouvelle (ORDN) au Niger, qui s'opposent ouvertement aux autres en clamant leur caractère révolutionnaire, les interactions entre partis ne sont pas déterminées par un clivage idéologique. La typologie classique de M. Duverger qui distingue les partis de masse et les partis de cadres²² permet difficilement de comprendre les systèmes partisans, que l'intérêt soit porté à la genèse ou au fonctionnement des partis politiques béninois et nigériens. La ligne de fracture étant placée par ceux qui revendiquaient l'ouverture politique sur la question de l'appartenance ou non à l'ordre ancien, trois types de partis se distinguent: les partis de la continuité, les partis nouveaux fondés sur des clivages anciens et les partis du renouveau.

Les partis de la continuité sont soit ceux qui ont déjà existé à un moment de l'ère prédémocratique, soit ceux dont les leaders sont d'anciens chefs de parti. Au Bénin, le Parti communiste du Bénin

(PCB) de Pascal Fantodji en est un qui a existé clandestinement sous le régime du PRPB. Fort de sa résistance et martyrisé par les répressions subies, ce parti a refusé toute assimilation aux autres en clamant que « les voix du PCB sont immaculées²³ ». Dans la deuxième sous-catégorie se trouve l'Union démocratique dahoméenne (UDD) de l'ancien président Ahomadégbè, devenue l'Union démocratique pour le développement, et l'Union nationale pour la démocratie et le progrès (UNDP) de l'ancien président Zinsou, qui n'est pas sans rappeler son ancien parti, l'Union progressiste dahoméenne (UPD). Au Niger, le MNSD-Nassara est la version adaptée au multipartisme du parti unique constitutionnel de la deuxième République. Le Parti progressiste nigérien, section du Rassemblement démocratique africain (PPN-RDA) et l'Union démocratique nigérienne-Sawaba (UDN-Sawaba), dissous en 1974 par les militaires, sont d'autres exemples. Malgré deux décennies de parenthèse, ils ont ressuscité et sont restés opposés au point que toute coalition comprenant l'un excluait l'autre d'office²⁴.

Les partis nouveaux structurés par des clivages anciens sont ceux qui, tout en étant nouveaux, ressuscitent des logiques anciennes. La Renaissance du Bénin (RB), le Parti pour le renouveau démocratique (PRD) et le Front d'action pour le renouveau démocratique (FARD) sont des exemples au Bénin. Il est instructif de remarquer que non seulement ces partis ont été les trois plus grands partis du pays du point de vue du nombre de députés jusqu'en 1999²⁵, mais surtout qu'ils sont constitués à partir de la réactivation des clivages régionaux qui ont structuré la vie politique du pays avant le coup d'État de 1972. Le PRD de l'ancien premier ministre Adrien Houngbédji (1996-1998) a réussi à laminer ses concurrents régionaux comme Notre cause commue (NCC) et à s'approprier le fief de l'ancien président Apithy (1963-1965)²⁶. La RB, pour sa part, recrute essentiellement dans l'électorat Fon du centre et du sud du pays, le fief de l'ancien président Ahomadégbè (1972). Quant au FARD, comme le constate R. Gbégnonvi, « il a fait des deux départements septentrionaux [fiefs de H. Maga], le Borgou et l'Atacora, son fief exclusif : il y a puisé ses dirigeants, ses militants et ses dix élus²⁷ ».

Dans le cas du Niger, l'Alliance nigérienne pour la démocratie et le progrès (ANDP) créée par des élites essentiellement Djerma est un exemple de parti fondé sur des logiques anciennes. Ces élites ont quitté le MNSD à la suite de son premier congrès post-conférence

nationale s'estimant victimes d'une sorte de conspiration des élites Haoussa visant à les marginaliser. Le parti est devenu en 2004 essentiellement régional (région Djerma de Dosso). D'autres exemples sont l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS) et le Parti pour l'unité nationale et la démocratie (PUND) qui se partagent l'essentiel de l'élite et de l'électorat touaregs. Cette logique est aussi celle de la Convention démocratique et sociale (CDS) de l'ancien président Ousmane (1993-1996), essentiellement ancrée en zone Haoussa, notamment à Zinder, première capitale du pays.

L'appellation du troisième type de partis, les partis du renouveau, n'implique aucun jugement quant à leur qualité, mais signifie simplement que leur apparition est essentiellement liée à la nouvelle donne politique. Ils sont souvent l'œuvre de militants de longue date empêchés de s'organiser par le monolithisme et la volonté monopolistique du pouvoir. Ces militants ont, dans bien des cas, occupé des fonctions sous l'ancien régime. C'est le cas au Niger du Parti nigérien pour la démocratie et le socialisme (PNDS) créé par d'anciens militants étudiants gauchistes et de l'Union des patriotes démocrates et progressistes dirigée par le professeur André Salifou, président de la conférence nationale et du Haut Conseil de la République. Au Bénin, des exemples sont Notre cause commune (NCC) dirigée jusqu'en 1997 par le professeur Albert Tévoédjrè²⁸ et le Parti social démocrate (PSD) de l'ancien président de l'Assemblée nationale Bruno Amoussou (1955-1999).

Si les partis politiques sont essentiels à la qualité de la démocratie, le fonctionnement du système de partis et le sens dans lequel opère l'action partisane sont encore plus déterminants. Dans un sens normatif, l'action des partis a pour finalité de légitimer le système²⁹, que ce soit à travers leurs fonctions latentes ou leurs fonctions manifestes. C'est en ce sens que D.-L. Seiler dit à juste titre que « toute crise des partis traduit toujours une crise des médiations et, partant, une crise de la démocratie³⁰ ». De façon manifeste, les partis assurent des fonctions d'agrégation et de médiation des intérêts ainsi que des fonctions de pourvoyeur de personnel politique. Ces fonctions manifestes contribuent aux fonctions latentes de légitimation du système, que ce soit à travers la fonction tribunitienne qui « dévie les virtualités révolutionnaires³¹ », la fonction de représentation qui justifie la détention du pouvoir ou les

actions de socialisation qui peuvent aboutir à l'intériorisation des règles démocratiques et des contraintes que ces règles imposent.

Or, la fracture prodémocrates/antidémocrates transforme les relations d'opposition intrinsèques à tout système de partis en relations irréductibles. Dans le cas du Bénin, le PCB a longtemps été emblématique de cette irréductibilité des clivages, puisqu'il a refusé de participer au processus démocratique, préférant envisager la fameuse IGA (insurrection générale armée). R. Gbégnonvi ironise en disant que :

Les enfants béninois d'Enver Hodja [ont boudé] la conférence nationale pour des raisons particulièrement révolutionnaires qui les [ont amenés] également à ne prendre part à aucune espèce de consultation électorale. [Mais] l'espoir dans l'IGA s'amenuisant et l'aura qui les entourait s'amenuisant de même, ils se sont délibérément soumis à l'épreuve des urnes³².

Au Niger, l'Organisation révolutionnaire pour la démocratie nouvelle (ORDN) et l'éphémère Parti socialiste révolutionnaire (PSR) ont eu la même attitude radicale tout en prenant part, cependant, au processus démocratique.

Si ces partis sont trop marginaux pour être en mesure de remettre en cause le système démocratique, les luttes de factions internes dans des partis politiques plus importants ou entre de tels partis constituent des contraintes autrement plus sérieuses. C'est ainsi qu'au Niger, les élections fondatrices de 1993 auraient peut-être imprimé une autre trajectoire à la démocratisation si une lutte irréductible n'avait pas opposé le MNSD aux autres partis regroupés au sein de l'Alliance des forces du changement (AFC), constituée dans le seul but d'empêcher les héritiers de l'ancien parti unique de revenir au pouvoir³³. Le jeu à somme nulle entre l'AFC et le MNSD s'est déplacé plus tard avec le changement d'alliances pour se situer cette fois entre, d'une part, la CDS du président Ousmane et ses alliés et, d'autre part, la coalition regroupant son ancien allié, le PNDS, et son ennemi de toujours, le MNSD. À l'opposition viscérale manifestée par cette coalition de circonstance, la CDS répondait par ses propres défis et le refus de toute concession qui s'apparentait, pour elle, à de la capitulation.

La chute de la troisième république du Niger a été ainsi, entre autres, le produit d'une crise de la médiation partisane; cette crise

se matérialisant par une guerre de tranchées permanente aussi bien au sein de chaque coalition qu'entre membres de la même alliance³⁴. Avec la cohabitation de 1995 entre le premier ministre Hama Amadou du MNSD et le président Mahamane Ousmane de la CDS, le système politique s'est solidement bipolarisé, et l'intensité des conflits au sein de la classe politique a grandement facilité le coup d'État du colonel Baré au Niger de 1996.

Au Bénin, un parti comme NCC, très actif dans l'animation des institutions démocratiques, peut servir de point de départ d'une démonstration similaire. En plus d'être (sous la direction du professeur Tévoédjrè) le frère ennemi du PRD auquel il disputait le même fief, ce parti connaissait des dissensions internes qui ont conduit l'aile dirigée par François Tankpinou à en prendre le contrôle au printemps 1997³⁵. Cette situation aurait été ordinaire si ce putsch n'avait pas profité du soutien du premier ministre de l'époque, Adrien Houngbédji, alors que le professeur Tévoédjrè siégeait au sein du gouvernement. Cette intrigue politique est révélatrice des divisions qui ont miné la Coalition des forces démocratiques (CFD), l'alliance de 17 partis qui a soutenu la candidature de Mathieu Kérékou à la présidentielle de 1996. Comme naguère dans le cas nigérien, il a été ainsi reproché au PRD du premier ministre Houngbédji « de mener, aux côtés de l'opposition, une guérilla parlementaire dont le seul objectif est de museler ses alliés de la majorité présidentielle, de les affaiblir et de les pousser le dos au mur³⁶ ».

Ces exemples peuvent être multipliés, mais il est ici possible de retenir que les types de clivages parfois directement issus du passé autoritaire qui ont présidé à l'émergence et au positionnement des partis ainsi que les modalités particulières d'agrégation et de médiation des intérêts ne favorisent pas la légitimation du système lorsque, comme au Niger, ils n'ont pas déjà contribué à son effondrement.

Les armées face au renouveau politique

L'hypothèse de la continuité présuppose que l'instauration d'une démocratie durable est compliquée lorsque le régime antérieur est de type militaire. Le grand défi qui se pose à cet égard consiste à dépolitiser l'armée et à la réorganiser afin de neutraliser les éventuelles entreprises de reconquête du pouvoir politique³⁷.

Au Bénin comme au Niger, près de deux décennies de pouvoir ont fait des militaires les principaux décideurs dont l'emprise s'étendait à l'ensemble des secteurs de la vie politique et économique, comme nous l'avons analysé au chapitre 2. Une des grandes contraintes du point de vue de la consolidation du processus démocratique a donc été, dès le départ, de le soustraire aux risques de remise en cause par les militaires. À cet égard, plusieurs hypothèses peuvent être avancées. Pour G. Hermet écrivant sur l'Amérique latine, il est risqué de les mettre dos au mur, mais « pour peu qu'on les cajole en oubliant leurs erreurs et celles de leurs adversaires, et pour peu que populations et officiers deviennent moins sceptiques quant aux chances de démocratisation », le cantonnement des militaires dans leurs casernes, « leur légitimité alternative », est possible³⁸. Pour G. O'Donnell et P. Schmitter émettant une hypothèse complémentaire, la crainte de perdre ces privilèges, de voir s'effondrer le prestige de l'institution militaire sont alors autant de facteurs qui peuvent amener les militaires à mettre un coup d'arrêt au processus démocratique³⁹. Pour Huntington enfin, le risque vient de gouvernements qui échouent à promouvoir le développement économique ainsi que le respect de la loi et de l'ordre ou alors de politiciens ambitieux qui impliquent les militaires dans des stratégies qui compromettent le système⁴⁰.

L'héritage de l'ancien régime et les militaires dans la transition

Dans les expériences à l'étude ici, le problème n'a pas trait à l'existence d'une légitimité alternative (Hermet) qui permet aux militaires de se retirer « tranquillement », mais aux conditions dans lesquelles ils ont dû quitter le pouvoir. L'expérience montre en effet que lorsque les militaires sont mis le dos au mur lors de la transition vers la démocratie, la probabilité est grande de les voir utiliser la force pour se maintenir ou revenir au pouvoir. A. Przeworski a bien montré que pour les dirigeants autoritaires, surtout militaires, l'introduction de la démocratie est vécue comme une défaite idéologique et l'effondrement de leur vision du monde⁴¹.

Il découle de cet état d'esprit, qui est largement partagé par les militaires nigériens, que, pour eux, l'armée n'est pas tant un instrument de défense de la souveraineté que l'incarnation de cette souveraineté. Par conséquent, le pouvoir lui revient et il lui appartient

de le donner ou de le reprendre quand elle le juge opportun. Ce n'est pas un hasard si les militaires invoquent fréquemment « le désordre » et vantent leur « capacité » à y mettre fin pour justifier leur intrusion en politique. Pendant la période de transition déjà, le commandant de la zone de défense de Niamey, le commandant Moumouni Boureïma, est intervenu à la télévision pour prévenir la classe politique que « l'armée ne laisserait pas le désordre s'installer dans le pays ». Il est alors tout à fait logique de retrouver ce chef militaire ou encore le général Baré, qui voulait déjà « disperser la conférence nationale », parmi les instigateurs du putsch de janvier 1996.

La Conférence nationale, donc le mode de transition du Niger, a été un moment focal de rupture avec l'armée, alors que le processus aurait gagné en chances si la transition avait été davantage négociée avec les militaires. G. O'Donnell et P. Schmitter insistent sur l'importance de cette sorte de pacte fondateur, un compromis permettant de donner des garanties aux militaires tout en promouvant l'ouverture politique⁴². L'absence d'une telle entente peut exposer la transition à des tentatives de déstabilisation (en raison des résistances héritées de l'ancien régime). Comme le distinguent ces auteurs, le régime autoritaire comprend des modérés (*soft liners*) et des durs (*hard liners*). En l'occurrence, les *hard liners* sont ces militaires qui, imperméables au consensus actuel sur la nécessité de la démocratie, sont convaincus de la nécessité de perpétuer l'ordre ancien, convaincus aussi qu'ils ont la mission de mettre fin aux « désordres générés par la démocratie⁴³ », « au chahut de gamins irresponsables », pour citer le général Baré. G. O'Donnell et P. Schmitter ont bien vu, et c'est ce cas de figure qui s'est produit au Niger, que durant la période de transition et même après l'établissement d'un régime démocratique, ce noyau de *hard liners* issus de l'ancien régime demeure le principal foyer de conspiration contre la démocratisation.

Plusieurs confrontations allaient alimenter le ressentiment des militaires. En premier lieu, la conférence a divisé l'armée et humilié la hiérarchie militaire quand elle a voulu en savoir plus sur l'affaire des massacres de rebelles touaregs perpétrés à Tchintabaraden, au nord du pays. Par ailleurs, la conférence nationale du Niger voulant démêler les fils d'une tentative de coup d'État datant de 1983 (encore un excès), de nombreux officiers sont cités. Cinq ans plus tard,

beaucoup d'entre eux, dont le général Baré⁴⁴, se retrouvent parmi les organisateurs du coup d'État de janvier 1996. De fait, l'aile dure du régime militaire nigérien a ressenti la conférence nationale, on le voit, comme une véritable humiliation⁴⁵. Il n'est pas étonnant que les militaires aient quitté la salle des débats lorsque la conférence a proclamé sa souveraineté. Il semble qu'à l'époque déjà, un scénario « à la togolaise » a failli se dérouler, les militaires ayant voulu intervenir contre les conférenciers⁴⁶. Seules l'autorité et la pression exercées par le chef de l'État, le général Ali Saïbou, les ont amenés à y renoncer.

Force est de constater, du point de vue des conditions de départ des militaires, qu'une fois encore, le Bénin ne s'est pas trouvé dans une configuration aussi défavorable que celle du Niger. L'élaboration d'un compromis acceptable pour les militaires a permis d'accompagner plus sûrement leur retour dans les casernes et les militaires n'ont pas été mis dos au mur comme au Niger. Ils n'ont donc pas eu une réaction institutionnelle semblable à celle du Niger où ils ont quitté la conférence avec l'intention de revenir pour y mettre fin. Il est vrai que le colonel Kouandété a fait peur en se donnant publiquement une semaine pour organiser un coup d'État⁴⁷. Il est vrai aussi qu'après la lecture du projet de proclamation de la souveraineté de la conférence, le colonel Vincent Guézodjè, qui s'exprimait au nom des forces armées populaires, a prévenu que « cette déclaration est un coup d'État et [qu']il ne peut en être ainsi ». Mais la hiérarchie militaire a rapidement apaisé la peur qui commençait à gagner les conférenciers en soulignant que le colonel Kouandété n'était ni le porte-parole de l'armée ni un officier disposant des moyens nécessaires à une telle entreprise. Dès le 24 février 1990 (au sixième jour de la conférence), l'armée a définitivement rassuré sur ses intentions en invitant à la tolérance et en réaffirmant la participation sans réserve des forces armées au renouveau démocratique ainsi que leur décision de retourner dans les casernes⁴⁸. De plus, dans le cadre de la préparation de la conférence nationale, les militaires avaient produit un document représentant leur contribution à celle-ci. Dans cette synthèse des concertations au niveau des différentes unités, il est écrit que « pour éviter un quelconque anachronisme par rapport à leurs missions en cette période de renouveau démocratique et recouvrer une nouvelle éthique, les forces armées populaires souhaitent leur retour à la

caserne et leur apolitisme⁴⁹ ». Dans ce même document, l'armée béninoise se comportait en prodémocrate en annonçant son option pour le multipartisme (qu'elle proposait cependant de limiter à deux partis à assise nationale).

L'adhésion de l'institution militaire au nouveau démocratique était donc acquise à la veille de la conférence nationale⁵⁰. Cette position a évité les grands déchirements, même si nombre d'officiers, notamment dans l'entourage de Kérékou, voyaient leur monde s'effondrer. Malgré sa longue intrusion dans la vie politique, l'armée béninoise a tout de même quitté le pouvoir (concentré du reste entre les mains de Kérékou) sans les rancœurs de son homologue du Niger. La bonne volonté de l'institution militaire ne signifie certes pas que tous les militaires béninois aient adhéré au nouveau démocratique, mais avec la bonne préparation de la conférence nationale béninoise et la durée limitée qui s'en est suivie, elle a évité l'embourbement dans des dossiers sans intérêt réel pour l'objectif fixé et a contribué à son succès⁵¹.

Au Bénin, après son élection en 1991, le président Soglo a rapidement entrepris de réformer l'armée. Cette tâche impliquait la confirmation à la tête de la défense d'un ministre civil et surtout, d'une part, la réorganisation de l'administration militaire par la nomination de nouveaux commandants et, d'autre part, du fait de l'héritage marxiste, la dépolitisation de l'armée qui devait absolument être dépossédée de son rôle antérieur d'encadrement politique⁵². Cette entreprise a été possible pour deux raisons essentielles. D'abord, le moment choisi pour procéder à la réforme a correspondu aux premiers temps du nouveau démocratique caractérisés par un grand enthousiasme⁵³. Ensuite, la réforme a été facilitée par l'existence de dispositions au sein de l'institution militaire. En effet, dans le document représentant la contribution de l'armée à la conférence nationale, il est écrit que « pour répondre à leurs aspirations, les forces armées populaires jugent [...] ardemment l'opportunité de leur réforme tant sur le plan structurel que sur le plan fonctionnel⁵⁴ ». L'armée a également réclamé son apolitisme qui « doit être caractérisé par la non-affiliation de l'armée à une tendance politique quelconque. Le personnel d'une telle armée ne pourra jouir que des droits civiques et politiques que lui garantira la nouvelle constitution⁵⁵. »

Cette prédisposition de l'institution militaire béninoise à être réformée s'expliquait aussi paradoxalement (l'héritage jouant positivement

cette fois) par une réaction de rejet liée à son embrigadement sous le régime du PRPB. En effet, le zèle idéologique était devenu le critère essentiel pouvant déterminer la carrière militaire et surtout, la promotion à des postes de responsabilité tant militaires que civils. En réalité, une minorité, même dans l'élite militaire (constituée, tel qu'il est mentionné au chapitre 2, des fidèles de Kérékou qui se retrouvaient dans la garde présidentielle et dans les institutions du parti et de l'État), craignait les conséquences des réformes⁵⁶. Des résistances se sont manifestées du reste avec la tentative de renversement du président Soglo par des militaires proches de Kérékou sans que ce dernier soit toutefois impliqué. L'arrestation de certains militaires à la suite de ces événements a provoqué, en août 1992, une mutinerie initiée par le capitaine Pascal Tawès dans le nord du pays. M. Bratton et N. van de Walle affirment à la suite de R. Lemarchand que la facilité avec laquelle cette tentative de putsch et cette mutinerie ont été maîtrisées s'explique en partie par le succès de la réforme de l'institution militaire⁵⁷. La réforme a permis de placer aux commandes de l'institution des militaires non impliqués dans l'ancien régime et manifestement non hostiles à la démocratie.

Au Niger, avec le recul offert par le coup d'État de 1996, l'hypothèse relative aux risques représentés pour le processus démocratique par les militaires dépossédés de leurs privilèges prend toute sa signification. Au lendemain de la conférence nationale, l'armée était divisée entre les jeunes officiers qui apparaissaient plus favorables à la démocratie⁵⁸ et les officiers supérieurs qui ont été, pour la plupart, les piliers du régime militaire, puis de celui du parti unique. Nombre d'officiers supérieurs ont été écartés, mais la réorganisation a été lente et perturbée par les différents changements politiques. C'est ainsi que le colonel Issa Mazou, nommé à la tête de l'état-major des forces armées durant la période de transition, n'était certes pas un *hard liner*, mais n'avait pas l'autorité nécessaire pour accompagner la réforme. Pilote de l'armée de l'air, il était considéré par les autres militaires comme un intellectuel.

Par ailleurs, contrairement au Bénin où l'armée s'est en fait coupée d'un parti-État qui a fini par être dissout, les officiers supérieurs nigériens sont restés liés au MNSD, comme en témoigne l'alignement de la position de l'armée sur celle du parti unique lors de la conférence nationale. La défaite du MNSD et l'exclusion dont il a été l'objet de la part de l'Alliance des forces du changement au pouvoir

a renforcé le clivage entre militaires et prodémocrates. Les officiers supérieurs qui avaient été les piliers du régime précédent se sont retrouvés non seulement dépossédés des fonctions politiques et des avantages qui leur étaient attachées, mais aussi sans commandement militaire, puisque la nouvelle classe dirigeante les percevait comme les gardiens de l'ordre autoritaire. S'ils disposaient de la caserne comme légitimité alternative, ils pouvaient bien en mesurer l'inconfort après s'être ramollis dans les allées douillettes d'un pouvoir nourricier.

Le changement d'alliances en septembre 1994 suivi des élections législatives de janvier 1995 a donné aux officiers supérieurs, en disgrâce depuis la conférence nationale, l'occasion de se repositionner. En effet, le président Ousmane n'ayant pas réussi à obtenir une majorité parlementaire, il a dû se résoudre à nommer Hama Amadou, secrétaire général de l'ancien parti unique (le MNSD), au poste de premier ministre. C'est sous l'insistance de celui-ci et contre l'avis du leader du PNDS, son allié, que le lieutenant-colonel Ibrahim Mainassara Baré a été rappelé de la France, où il suivait un stage, pour occuper les fonctions de chef d'état-major de l'armée.

Si Baré n'était pas le plus frustré des officiers supérieurs, puisqu'il a été un moment chef d'état-major particulier du président Ousmane, il était typique des militaires porteurs de l'héritage du passé. Il a été l'aide de camp du général Kountché à 24 ans, ministre de la Santé et ambassadeur à Alger puis à Paris. Par ailleurs, sur les 12 membres du Conseil de salut national (CSN) institué après le coup d'État de 1996, 7, y compris Baré, ont occupé des fonctions de ministre, d'ambassadeur ou de préfet sous le régime militaire ou le régime du parti unique⁵⁹. La présence des cinq autres s'explique par le commandement qu'ils exerçaient sur les unités qui sont intervenues pour renverser les institutions⁶⁰ ou celles qui ont été déployées dans les principales villes du pays en prévision d'éventuelles résistances⁶¹. Bien que le premier gouvernement formé après le putsch eût été composé de civils, on n'ignorait pas que les relations entre ce gouvernement et le CSN étaient de type vertical, les militaires gardant l'initiative. Il n'est en outre pas étonnant de constater que ceux parmi les membres du CSN qui, par la suite, ont occupé les fonctions administratives ou politiques les plus significatives se

sont tous recrutés parmi le groupe d'officiers ayant déjà côtoyé le pouvoir par le passé⁶².

Le cas du Niger, où les militaires se sont embourgeoisés sous les régimes antérieurs, confirme ainsi parfaitement la corrélation supposée par la thèse de G. O'Donnell et P. Schmitter entre un possible renversement des institutions par les militaires et leur implication passée en politique. C'est pourquoi, une fois qu'ils ont repris le pouvoir, les risques qu'ils y restent étaient grands malgré leurs promesses de ne pas « s'enraciner⁶³ ». C'est pour cela qu'à un moment où, à défaut de croire, beaucoup espéraient des élections libres et le retour des militaires dans leurs casernes, le sociologue nigérien Souley Adji émettait de sérieux doutes quant aux chances de voir un tel cas de figure se produire. Il a ainsi fait le parallèle entre la pièce théâtrale *La mort et l'écuyer du roi*, du dramaturge nigérien Wolé Soyinka, et la situation des militaires nigériens face au pouvoir⁶⁴. Il écrivait alors que :

Il est en vérité fort à craindre que les honneurs militaires réitérés, les voyages sans passeport, ni billet d'avion, les flagorneries des courtisans et des journalistes, les yoyos des amazones ne dissuadent le colonel à sauter le pas le moment venu. Elesin avait eu tout ce qu'il avait demandé, l'écuyer Baré vient lui aussi d'avoir tout ce qu'il a demandé : régime présidentiel, scrutin majoritaire, candidatures indépendantes... Autant de cadeaux d'adieu qui risquent fort d'être des cadeaux de mariage définitif. [...] La vie et le pouvoir paraîtront probablement plus agréables que jamais au colonel et pour rien au monde, comme Elesin, il ne voudra s'en débarrasser⁶⁵.

Ces inquiétudes tranchaient à l'époque avec l'optimisme ambiant. Elles se sont révélées fondées peu après quand il est devenu évident que Baré ne se retirerait point après tous les cadeaux qu'il avait obtenus, tels le régime présidentiel et la possibilité pour un candidat indépendant de se présenter aux élections⁶⁶. Faites en vue d'accompagner leur sortie, ces concessions ont facilité le maintien des militaires, la Constitution étant apparue comme un texte véritablement taillé sur mesure pour Baré.

L'armée et les tentatives d'instrumentalisation des acteurs politiques

Cette question des concessions faites aux militaires mène à la troisième hypothèse évoquée plus haut. Celle-ci suppose que les manœuvres des acteurs faisant de l'armée un enjeu politique favorisent le retour des militaires sur la scène politique. Dans un contexte caractérisé par une crise sociale et économique (plus prononcée au Niger qu'au Bénin), l'armée devient un ferment dont l'activation conduit presque inévitablement à la rupture du processus démocratique. L'impact de l'armée sur les trajectoires de la démocratisation s'explique non seulement par les différences de contexte, mais aussi par l'ampleur des manœuvres politiques qui se sont nouées autour d'elle.

Au Bénin, trois facteurs ont réduit le caractère stratégique de l'armée en politique en comparaison avec le Niger : la dissolution de l'ancien parti unique, la volonté des militaires de retourner dans leurs casernes et le monocéphalisme du régime. Mais ces facteurs n'ont pas empêché le président Soglo (1991-1996) de l'instrumentaliser à l'approche de l'échéance présidentielle de mars 1996 et une fois que sa défaite est apparue consommée.

À l'approche du scrutin présidentiel, le président Soglo a pris un décret portant promotion au grade de général des colonels Noukpo, Kouyami et Dadélé. Si ce dernier était peu connu, le premier a été chef d'état-major de l'armée sous la présidence Soglo et le deuxième a été impliqué en 1988 dans une tentative de coup d'État dirigée contre Kérékou, alors président du Bénin marxiste. Outre ces promotions, il a décidé la réhabilitation du capitaine Assogba, un des cerveaux du putsch de 1972, arrêté en 1975, ainsi que celle du capitaine Kitoyi, qui avait également eu maille à partir avec le régime marxiste. Tous les deux ont été portés au grade de colonel avec rappel de solde. À l'inverse, le colonel Kouandété, dont les liens avec Kérékou étaient connus, a été arrêté à la suite de la disparition d'un responsable du parti du président Soglo dans le nord du pays.

Toutes ces mesures ont paru d'autant plus suspectes qu'elles semblaient destinées, à l'approche de l'élection présidentielle, à affaiblir Mathieu Kérékou qui représentait le challenger le plus sérieux du président sortant. Par ailleurs, les origines ethnorégionales communes entre la plupart des promus et le chef de l'État ainsi que les

relations conflictuelles qu'ils avaient avec Kérékou sous le régime marxiste renforçaient le sentiment que le président Soglo tentait ainsi de se construire un réseau de loyautés personnelles au sein de la hiérarchie militaire. Le président Soglo a alors poussé la provocation en décidant de faire appel à une société privée de sécurité pour assurer son service d'ordre, tâche dévolue naturellement aux services de sécurité publics⁶⁷.

Il a même adopté une stratégie de la terre brûlée devant la certitude de la défaite, suscitant la peur en agitant l'épouvantail du complot. Le refus d'accepter sa défaite, l'arrestation du directeur adjoint de l'Institut de la statistique (pour avoir diffusé les résultats du second tour défavorables à Soglo), les menaces de mort à l'encontre des membres de la Cour constitutionnelle, le mitraillage du domicile d'un d'entre eux, le limogeage du ministre de la Défense et la mise à l'écart du chef d'état-major particulier du chef de l'État, tous ces faits sont relevés par C. Mayrargue comme ayant « accentué la dramatisation de ces journées et favorisé des rumeurs de coup de force militaire⁶⁸ ». Mais l'alternance au pouvoir a finalement eu lieu et, de ce point de vue, le système béninois a satisfait au test des chocs substantiels (*shock or crisis test*) ainsi qu'en partie au test de l'alternance (*two turn over test*) avancés l'un et l'autre par certains auteurs comme indicateurs de la consolidation démocratique⁶⁹.

Tel n'a pas été le cas au Niger où le processus n'a pas pu satisfaire au test de l'alternance, ayant succombé aux chocs qu'il a subis. La revanche des militaires s'explique non seulement par les deux hypothèses précédemment développées, mais aussi par les manipulations auxquelles les acteurs politiques ont procédé, et qui ont fini par leur échapper. Ces manipulations ont commencé avec la politique d'exclusion appliquée par la coalition qui a porté Mahamane Ousmane au pouvoir en 1993. Elles se sont dramatiquement accentuées avec la période de cohabitation au cours de laquelle, tour à tour, les forces de l'ordre ont été utilisées soit par le président Ousmane pour empêcher l'accès de la salle du Conseil des ministres au gouvernement, soit par le premier ministre, Hama Amadou, pour empêcher les directeurs des sociétés publiques, nommés par le gouvernement précédent et qu'il venait de destituer, d'accéder à leurs bureaux⁷⁰. Cette instrumentalisation des militaires a créé un malaise au sein de l'armée, renforcé par le clivage qui commençait à s'installer entre l'état-major de l'armée et la garde présidentielle.

L'état-major était commandé par le colonel Ibrahim Mainassara Baré et des hommes considérés comme favorables à la mouvance du premier ministre. Au contraire, la garde présidentielle était dirigée par le lieutenant-colonel Mamadou Ousseini, un proche du chef de l'État.

Au plus fort de la crise institutionnelle, le premier ministre en a surpris plus d'un en affirmant dans une entrevue que le chef de l'État était « en rébellion » contre lui, mais que lui disposait de l'armée⁷¹. C'est pourquoi, aux premières heures du coup d'État de janvier 1996, de nombreux observateurs n'ont eu aucune difficulté à conclure qu'il avait été dirigé uniquement contre le chef de l'État. Ces hypothèses étaient d'autant plus séduisantes qu'on prêtait à Mahamane Ousmane l'intention non seulement de dissoudre l'Assemblée nationale, mais aussi de destituer le premier ministre et le chef d'état-major, dont les liens viennent d'être identifiés⁷². Les auteurs du coup d'État n'ont pas manqué d'exploiter ces tentatives de manipulation en les présentant comme porteuses des germes d'une guerre civile, le pays tendant, selon leur argumentaire, à se retrouver avec deux premiers ministres et deux chefs d'état-major. Poussés hors du pouvoir cinq ans plus tôt avec toutes les humiliations, frustrés d'avoir dû abandonner les privilèges auxquels ils s'étaient habitués, les officiers « porteurs d'une conception du rôle des militaires vieille de plusieurs décennies⁷³ » n'ont eu aucune difficulté à renouer avec leur vieille tradition de politisation. Ils ont conservé le pouvoir jusqu'en avril 1999, lorsqu'un second coup d'État a renversé le général Baré. La seconde transition militaire a finalement débouché sur des élections transparentes et l'arrivée au pouvoir en janvier 2000 du président Mamadou Tandja.

Il apparaît clairement que la situation d'interventions militaires que le Niger a connue entre 1996 et 1999 contraste avec celle du Bénin, où l'institution militaire semble avoir intériorisé un comportement républicain conformément au statut qu'elle a souhaité et obtenu à la conférence nationale. C'est là la principale conclusion à tirer des actes des états généraux de l'armée tenus en juillet 1997 à Cotonou. À l'occasion de ceux-ci, l'armée béninoise a réaffirmé son attachement aux institutions issues du processus de renouveau politique engagé en 1990⁷⁴.

L'héritage prédémocratique et la société civile à l'heure du pluralisme

Un point de départ heuristique dans cette section consacrée à la société civile est de revenir sur l'État intégral⁷⁵. Il a déjà été question au chapitre 2 de son ambition totalisante qui l'a conduit, au Niger et encore plus au Bénin, à cultiver une prétention hégémonique totale sur la société. Bien sûr, comme le constate C. Young, l'État intégral, son unanimisme et son pouvoir d'encadrement avaient une effectivité de loin inférieure à ses prétentions extravagantes. Il n'en demeure pas moins, insiste-t-il, que le modèle a eu d'importantes conséquences sur les formules politiques adoptées. La conséquence principale du modèle d'État intégral est d'avoir empêché l'émergence d'une société civile véritable. Bien entendu, à la faveur de la faillite de l'État et du contexte international des années 1990 caractérisé par une vague de bouleversements politiques, des pans entiers de la société se sont engagés dans des actions de revendication qui ont conduit à la transition démocratique. Mais en définitive, plusieurs décennies de régimes monolithiques ont conduit à une extrême atrophie de la société civile et au mieux, à un « équilibre précaire⁷⁶ » avec l'État.

N. Chazan donne un bon point de départ pour définir le concept de société civile, qui a été par ailleurs traité par un nombre important d'auteurs classiques⁷⁷. N. Chazan part de l'idée que le procès politique constitue la variable dépendante et elle considère alors l'État et la société comme deux variables qui s'entrecoupent et sont potentiellement indépendantes. L'État dispose de son indépendance propre et son action peut profondément affecter l'organisation sociale ou économique. Les groupes sociaux, de la même façon, ont des moyens d'agir soit indépendamment, soit conjointement avec les structures publiques⁷⁸. Ce qui est intéressant ici, ce sont d'une part, l'interdépendance entre l'État et la société civile et d'autre part, l'impact de la nature de la société civile sur les trajectoires de la démocratisation⁷⁹. C'est sur ces plans que l'héritage prédémocratique se fait ressentir, puisque l'État intégral (au Bénin comme au Niger) a absorbé les organisations de la société civile comme la presse, les syndicats, les associations, les églises, les organisations à caractère identitaire. La démocratisation soulève la problématique de la constitution d'une société civile potentiellement indépendante

de l'État et celle de sa contribution à la réussite ou à l'échec du processus.

Au Bénin et au Niger, il est globalement possible de remarquer que si la société civile a joué un rôle prépondérant dans la transition vers la démocratie, son rôle est plus ambigu dans la phase de consolidation si l'on regarde l'héritage du passé. En ce qui a trait ensuite aux relations entre la société civile et le pouvoir politique, l'héritage du passé transforme parfois la coopération en immersion et l'opposition en retrait total. Les syndicats et la presse sont des exemples illustratifs ici. Les premiers constituent, notamment dans le cas du Niger, de grands facteurs d'ingouvernabilité. Sous le régime non démocratique du général Baré, certains se sont inféodés, et c'est le cas des structures dissidentes de l'USTN ou de l'Union des scolaires nigériens (USN), ce qui réduit le poids du mouvement syndical. Certains peuvent prendre des positions qui minent le processus démocratique, comme cela a été le cas avec l'ambivalence du mouvement syndical face au coup d'État de 1996⁸⁰. Alors que les syndicats ont été les fers de lance de la revendication démocratique et constituaient les seules forces organisées capables de mobiliser un soutien fort en faveur de la restauration des institutions, leurs rapports extrêmement conflictuels avec le gouvernement issu des urnes, mais détenu par l'ancien parti unique, les ont empêchés de faire la distinction entre la légitimité des hommes qui venaient d'être renversés et celle du système. Au Bénin, la moindre acuité des problèmes économiques tempère ce positionnement extrême contre le pouvoir. Cependant, la Confédération générale des travailleurs du Bénin (CGTB) et la Confédération syndicale des travailleurs du Bénin (CSTB) se considèrent comme plus militantes, contrairement au Congrès des syndicats autonomes (CSA) et à l'Union nationale des travailleurs du Bénin (UNSTB, l'ancienne centrale unique sous le parti unique) qu'elles qualifient de régimistes⁸¹.

La presse⁸², pour sa part, ne favorise pas toujours le processus démocratique. Elle a connu une explosion exceptionnelle depuis 1990 et une partie importante des agents de presse ne sont pas des journalistes professionnels. Le militantisme, et non le professionnalisme, est la variable qui détermine très souvent l'engagement dans la presse de personnes désireuses de poursuivre un combat dans ce nouveau créneau⁸³. Ce militantisme rejaillit parfois sur la déontologie, d'autant qu'il correspond souvent à un engagement partisan.

Lorsque le journal est lié à l'opposition, comme c'était le cas de l'hebdomadaire *Tribune du peuple* sous la troisième République du Niger⁸⁴, il devient le porte-voix des attaques systématiques contre le pouvoir en vue de l'affaiblir par tous les moyens alors que cela aboutit parfois à affaiblir le système lui-même⁸⁵. Un autre type de rapport au pouvoir consiste à le soutenir, fût-il antidémocratique, comme l'ont longtemps fait au Niger nombre de journaux tels que *Le Flic*, *Le Soleil*, *L'Enquêteur* ainsi que l'ensemble des médias d'État (*Le Sahel* et *Sahel Dimanche* pour la presse écrite; la *Voix du Sahel* pour la radio; l'*ORTN* pour la télévision) qui ont perdu leur indépendance et leur capacité à soutenir la liberté et la démocratie après le coup d'État de 1996. Comme l'affirme le journaliste Moussa Tchangari, plusieurs fois emprisonné, ce soutien est à but alimentaire, car « il représente la contrepartie d'enveloppes, de complaisances fiscales ainsi que l'attribution des publicités des entreprises publiques⁸⁶ ».

Au Bénin, comme l'a confié un journaliste et comme il est possible de le constater de par la diversité et le ton des journaux, y compris les journaux d'État :

La liberté de la presse est effective et la censure n'existe plus même si après les déraillements et les procès pour diffamation des trois premières années, le respect de la déontologie s'affirme depuis 1994. S'il y a censure, elle vient des journalistes eux-mêmes qui jugent en toute responsabilité de ce qu'ils doivent diffuser⁸⁷.

Qu'il s'agisse des interactions partisans, du comportement de l'armée ou de celui de la société civile, il apparaît clairement que l'héritage prédémocratique influe sur la démocratisation. Cet héritage est constitué d'une tradition patrimoniale, de la centralisation, d'une confusion structurelle et d'un étouffement de la citoyenneté, de la concentration et de la personnalisation du pouvoir ainsi que d'une politisation de l'armée. Ces aspects, caractéristiques de l'État prédémocratique, n'ont donc pas disparu avec le déclenchement des processus de démocratisation. Ils semblent s'être cristallisés dans les institutions et les pratiques nouvelles, illustrant bien ainsi la thèse de la continuité sur laquelle s'est ouvert ce chapitre. L'héritage est apparu plus limitant au Niger, contribuant à expliquer sa trajectoire plus difficile de démocratisation entre 1989 et 1999.

Cependant, la thèse de l'héritage permet seulement d'admettre l'existence de continuités institutionnelles et politiques entre deux

systèmes qui sont censés alterner à la suite d'une mutation politique. Elle n'implique pas qu'il s'agisse d'une simple reproduction au sens mécanique du terme, car une telle approche exclurait toute mobilité et toute possibilité de transformation de la nature des systèmes politiques. La trajectoire de chaque processus n'est pas seulement déterminée par les handicaps économiques (chapitre 1) ou, surtout, institutionnels et politiques (chapitres 2 et 5). Dans un contexte de contraintes économiques et institutionnelles, les acteurs tentent de forger des stratégies économiques et institutionnelles pour y faire face. Ainsi que le préviennent P. Berger et T. Luckmann, « la société en effet possède une dimension artificielle objective. [Mais] elle est construite grâce à une activité qui exprime un sens subjectif⁶⁸ ». La dimension stratégique et les constructions institutionnelles sont d'autres éléments cruciaux dans le succès ou l'échec de la démocratisation. C'est l'objet des chapitres 6 et 7.

Page laissée blanche

6 Les stratégies de légitimation

LE CHAPITRE PRÉCÉDENT a servi à démontrer que le processus de démocratisation a été initié au Bénin et au Niger alors que d'importantes variables institutionnelles héritées du passé militaient contre (ou parfois favorisaient) une telle entreprise. Ces variables coexistent avec des variables économiques sur lesquelles nous nous sommes attardé au chapitre 1. Ces différents éléments ont été abordés non pas dans une perspective structurelle comme prédéterminant la trajectoire de chaque pays, mais comme des contraintes qui fixent « des limites sur l'éventail d'options dont dispose un acteur ou un ensemble d'acteurs dans un contexte donné ou un type de contexte¹ ». Cela signifie que, malgré les héritages du passé, les acteurs internes et externes, et leurs capacités à innover et à échapper aux contraintes restent importants. Comme le montre G. Hermet :

Ceux qui ont à mener [un pays] vers la démocratie devraient exceller dans le talent stratégique. Il leur faudrait pratiquer une sorte de syncrétisme stratégique capable de marier les particularités d'un milieu qu'ils ne peuvent choisir avec les exigences minimales de la démocratie. Presque tout dépendrait en définitive de ce talent si n'intervenaient simultanément la mondialisation présente du temps et le poids des facteurs internationaux².

En effet, des acteurs politiques « habiles » peuvent réussir la démocratisation même en présence de fortes contraintes. Dans cette

optique, la mise en place de nouvelles institutions et la création du droit sont importantes. Cependant, pour que les institutions créées se consolident, des stratégies de légitimation sont indispensables. Deux aspects qui affectent la trajectoire de chaque pays sont à considérer en cette matière : les politiques publiques initiées par les acteurs domestiques et l'appui des acteurs externes à la démocratisation.

Politiques domestiques et légitimation démocratique

G. Hermet a particulièrement bien montré ce qui distingue le cheminement des nouvelles démocraties de celui des démocraties fondatrices : si les secondes ont pu se développer sans pression, les premières sont l'objet de nombreuses attentes et sont de ce fait à la merci des désillusions³. Or, nous avons montré au chapitre 1 que si la légitimité de l'ordre institutionnel n'est pas conférée simplement en contrepartie des performances du régime, de faibles performances économiques déstructurent les termes de l'échange politique et affectent le soutien des secteurs sociaux. Les nouvelles démocraties sont donc des projets, à l'inverse des anciennes démocraties qui sont le fruit de développements plus hasardeux. Le rôle des acteurs dans la conduite de ce processus est crucial, car de leur capacité à juguler les importantes difficultés qui ont favorisé la montée de la revendication démocratique dépend en partie la conservation de l'adhésion aux nouvelles démocraties. La comparaison du Bénin et du Niger le montre bien, car un rétablissement des capacités de l'État dans le premier en a favorisé la consolidation de la démocratie alors que la détérioration du climat économique a contribué à fragiliser les institutions dans le second.

Le contexte économique difficile de la fin des années 1980 a contribué à miner la légitimité des régimes autoritaires du Bénin et du Niger, mais a laissé les régimes démocratiques investis d'immenses attentes. Leur légitimation nécessitait, dès le départ, des politiques susceptibles d'agir sur ces contraintes par la réalisation de performances génératrices de soutiens.

Au Bénin, lorsqu'il a accédé au poste de premier ministre de la période de transition, Nicéphore Soglo, ancien fonctionnaire de la Banque mondiale, apparaissait comme l'homme providentiel sur lequel les Béninois comptaient aussi bien pour redresser la situation

économique et financière du pays que pour conduire l'ouverture démocratique amorcée avec la conférence nationale. En mars 1990, après la mise en place des institutions prévues par la conférence nationale, les syndicats, notamment ceux des travailleurs du secteur public, avaient décidé d'accorder une sorte d'état de grâce au gouvernement en mettant fin à leur grève qui durait depuis la fin de l'année 1988.

Au départ, toutefois, les politiques publiques de modernisation infrastructurelle entreprises par Soglo n'ont pas toujours été comprises dans un pays, où les problèmes sont souvent une affaire de survie quotidienne. Les grands chantiers dans le domaine routier ou dans celui de la réhabilitation des édifices publics, qui en réalité relèvent plus du financement de la Banque mondiale que du gouvernement, ont été perçus comme déplacés au regard de la crise et de l'austérité des réformes économiques⁴. C'est en ce sens que les Béninois, qui estimaient qu'il fallait accorder la priorité à des politiques sociales, ont pu faire remarquer au pouvoir que « les pavés ne se mangeaient pas⁵ ». Ils n'ont pas vu la visée sociale de ces programmes qui avaient pour objectif la diminution du chômage et la relance de l'économie dans un pays où depuis l'abandon de la politique de recrutement systématique des diplômés dans le secteur public, le problème de l'emploi est devenu préoccupant.

Par ailleurs, les privatisations opérées dans le cadre du programme d'ajustement structurel ont souvent créé bien des désenchantements dans un contexte marqué par l'héritage marxiste étranger à la logique libérale de la rationalité économique. Pendant longtemps en effet, le régime du PRPB avait entretenu nombre d'entreprises publiques et d'emplois improductifs conformément au nationalisme et au credo de l'intérêt général. Avec l'arrivée au pouvoir de Soglo, acquis aux idées des institutions financières internationales, les privatisations ont été un axe central des réformes visant à céder aux entrepreneurs privés des entreprises relevant jusque-là de la tutelle étatique. Les conséquences ont été une diminution du patrimoine public, passé soit entre les mains d'investisseurs extérieurs, soit entre les mains de clients locaux du pouvoir. Le régime a ainsi été accusé de brader le patrimoine national, mais aussi de paupériser le monde du travail, puisque les privatisations, présentées comme des politiques publiques d'assainissement et de relance, allaient de pair avec des suppressions importantes d'emplois. En

contrepartie cependant, les privatisations permettaient un allègement des charges de l'État et une réduction des déficits publics.

Soglo, qui avait aussi des ambitions présidentielles, a compris qu'il lui fallait éviter que l'enthousiasme suscité par le renouveau démocratique ne s'estompe. Il fallait, au contraire, gagner la paix sociale par des politiques sociales qui pouvaient montrer le contraste avec la situation sous le régime autoritaire. L'année de transition a rapidement conduit à des améliorations dans des secteurs manifestement sinistrés au bout de longues années de régime marxiste. Les agents de l'État (fonctionnaires de l'administration et enseignants essentiellement) et les étudiants ont rapidement connu un début de solution aux problèmes de salaires et de bourses qui les avaient fait basculer dans la contestation du régime militaro-marxiste. Malgré la persistance des mécontentements et des grèves sectorielles, il est incontestable que le gouvernement de transition a accompli un travail remarquable qui justifie que la presse ait pu évoquer « des travaux d'Hercule ». La tendance prometteuse du gouvernement de transition n'est de ce fait pas étrangère à l'élection de Soglo en mars 1991 à la présidence de la République. Ces performances contrastent avec les déboires du gouvernement de transition du Niger qui, selon N. Souley, « n'a engendré que frustration et déception de part et d'autre, c'est-à-dire du côté des partenaires extérieurs comme de celui des partenaires internes⁶ ».

Les cinq années que Nicéphore Soglo a ensuite passées à la tête du pays ont relativement confirmé une perception favorable de la démocratie, car le bilan économique du premier président élu du renouveau démocratique est positif. Depuis la conférence nationale, la situation économique du pays s'est tendanciellement redressée. Les fonctionnaires qui n'étaient plus payés durant les dernières années du régime marxiste ont renoué avec la régularité des salaires. Les politiques publiques ayant porté des fruits sur le plan économique et social, lorsqu'on sait d'où le pays venait, il s'en est suivi un réel engagement des secteurs sociaux en faveur du renouveau. Ces retombées ont incontestablement contribué à entretenir un préjugé favorable à l'égard de la démocratie qui apparaissait ainsi comme l'antidote de la crise économique.

Malgré des limites évidentes, le gouvernement Soglo a connu de nombreux succès économiques. Mais aux élections présidentielles de 1996, les thèmes principaux de la campagne électorale de

Mathieu Kérékou, sorti de sa retraite à l'instigation du professeur Albert Tévoédjrè⁷, ont été axés sur les motifs d'insatisfaction populaire. Le professeur Tévoédjrè avait ainsi promis de créer 20 000 emplois par an, et c'est tout naturellement qu'après la victoire, un super ministère lui a été confié, le ministère du Plan, de la Restructuration économique et de la Promotion de l'emploi. Du point de vue des créations d'emplois en vue de corriger les excès du « soutien aveugle » de Soglo aux mesures du FMI, le compte est certainement loin d'être atteint. Les statistiques officielles ont fait état d'environ 11 000 emplois créés par an. Dans le cadre du Programme national pour l'emploi, un Fonds de solidarité nationale pour l'emploi (FSNE) a été créé et un système combinant départs volontaires et recrutements a été initié, en raison de deux recrutements pour trois départs⁸. La politique du « minimum social commun », une forme de sécurité sociale, est la plus ambitieuse et la plus floue. Destinée à contrecarrer la pauvreté qui augmente malgré les mesures d'accompagnement des programmes de réforme économique, elle comprend quatre composantes : la sécurité alimentaire, l'éducation de base, l'accès aux services et aux soins de santé primaire, le développement de la capacité à générer des richesses⁹. Le président Kérékou en est à son second mandat qui s'achève en 2006, mais ce minimum reste à construire. Par exemple, malgré l'augmentation du prix d'achat du coton au producteur, la pauvreté n'a pas baissé en raison de l'inflation survenue après la dévaluation du franc CFA en 1994 qui a considérablement paupérisé les populations et porté un coup sérieux à la crédibilité du gouvernement. Comme au Niger, l'accès à la santé et à l'éducation reste fermé au plus grand nombre.

Au Niger, le recul démocratique s'explique aussi par le fait que les pouvoirs élus (et le régime Baré) n'ont pas été en mesure d'accompagner les premiers acquis politiques d'un soutien matériel. Les capacités gouvernementales n'ont à aucun moment été rétablies, comme cela a été le cas au Bénin, et la situation a continué à se détériorer. Or, une crise de capacité d'un système politique induit une crise de pénétration et une crise de légitimité. J. Lapalombara a montré que la crise de capacité et de distribution est liée aux performances gouvernementales et induit des dimensions psychologiques¹⁰. En d'autres termes, comme l'a bien montré D. Easton¹¹, l'absence de politiques publiques d'accompagnement efficaces (c'est-à-dire produisant des résultats) nuit à la légitimation du système.

Lorsque l'Alliance des forces du changement (AFC) a accédé au pouvoir, un des défis était de s'entendre sur un programme de gouvernement, étant entendu que les partis qui la composaient ne semblaient pas partager les mêmes orientations politiques. Le premier gouvernement de l'ère démocratique, dirigé par Mahamadou Issoufou qui le présentait comme « un gouvernement de combat, composé d'hommes politiquement engagés et techniquement compétents, ayant une idée claire de ce qu'ils voulaient », n'a pas eu l'efficacité escomptée. Quelques mois plus tard, en l'absence de toute amélioration de la situation, le journal *Tribune du peuple* titrait : « Les combattants sont toujours dans les tranchées. » On assistait en effet à la marginalisation accrue du monde rural, à la persistance des retards dans le paiement des salaires et des bourses scolaires ainsi qu'à l'accroissement du nombre de diplômés sans emploi.

Cette dernière question était une source de tensions avec les scolaires depuis que le gouvernement de transition du premier ministre Amadou Cheiffou avait mis un terme au recrutement automatique des jeunes diplômés dans la fonction publique. En poursuivant la même politique, le premier ministre « socialiste », Mahamadou Issoufou, n'a fait que diminuer le crédit symbolique du renouveau politique aux yeux des secteurs sociaux qui se sont battus pour la démocratisation et pour la défense de leurs intérêts. Son propre capital politique a été sérieusement entamé même au sein des scolaires et des intellectuels, considérés comme majoritairement favorables à son parti, le PNDS.

La gestion de la dévaluation du franc CFA intervenue en janvier 1994 est peut-être l'élément qui a le plus précipité la perte de crédibilité gouvernementale en raison de l'amplification des problèmes qu'elle a occasionnée et surtout de la faiblesse des mesures d'accompagnement. Un document officiel conclut que :

La crise économique et financière s'est aggravée entre 1989 et 1994. [...] Dans la quasi-totalité des cas, la production a baissé sensiblement depuis la fin du premier trimestre 1994. Ces faibles résultats s'expliquent, dans une large mesure, par les obstacles au développement industriel du pays et par l'insuffisance des mesures d'accompagnement de la dévaluation.

Le rapport montre aussi qu'alors que le taux d'inflation était passé de 0,43 % en 1993 à 40,6 % en 1994, « après la dévaluation

du franc CFA, les mesures pour atténuer l'impact négatif sur les populations les plus faibles ont été significatives [*sic*], mais restent très limitées par rapport à l'envergure du problème ». Il ressort en outre que les résultats escomptés de la dévaluation ne se sont pas réalisés, puisque « les arriérés intérieurs ont augmenté alors qu'ils devraient être réduits, les recettes programmées n'ont pas été réalisées, les dépenses courantes n'ont pas été maîtrisées et les dépenses d'investissement réalisées ont été inférieures à celles qui étaient programmées¹² ».

Par ailleurs, alors que le système était dans ce que G. Ferrero appelle une phase de prélégitimité, ce qui signifie que sa légitimité était à construire, tous les gouvernements successifs ont voulu réduire la masse salariale et les bourses scolaires tout en regrettant les grèves à répétition et l'absence de paix sociale. Élaboré au début de la cohabitation à l'initiative du premier ministre Hama Amadou, le programme de redressement d'urgence soulignait que « le Niger [était] confronté à de redoutables problèmes de tous ordres ». On y affichait la volonté que « son application rigoureuse donne[ra] des signaux clairs et nécessaires aux populations nigériennes et aux partenaires extérieurs sur la détermination du gouvernement à redresser la situation et sur les orientations quant aux mesures de réformes structurelles ». Les analystes et les gouvernements ultérieurs s'accordent pour dire que ce programme a connu un début d'application encourageant entre février 1995 et janvier 1996. Cela a été le cas en matière d'accroissement des recettes internes, de remise en route des services de santé et d'un début d'apurement des arriérés internes de l'État. Par contre, l'autre volet du programme, notamment les politiques de réforme des entreprises, a consisté en un ensemble de politiques publiques négatives aux yeux du monde du travail, ce qui n'a pas favorisé la trêve sociale¹³. Si les efforts de redressement économique du gouvernement de cohabitation ont eu un caractère positif sur le plan de l'amélioration des capacités de l'État, ces efforts sont allés de pair, faut-il le rappeler, avec une rigueur et une austérité qui ont desservi le régime.

C'est dans un tel contexte que se développait parallèlement la crise politique entre le chef de l'État et son premier ministre de cohabitation, à laquelle le coup d'État militaire de janvier 1996 a mis un terme. Ce putsch a bien montré l'érosion des soutiens du système, due en grande partie à son incapacité à répondre aux

attentes des secteurs sociaux. N. Souley a ainsi accusé les intellectuels d'avoir été « des acteurs de la démocratie-tremplin », de s'être ralliés au mouvement démocratique « non pas parce qu'ils sont réellement acquis à la démocratie comme idéal politique, mais parce qu'ils y avaient vu une opportunité de parvenir au pouvoir en renversant ceux qui y étaient déjà ». Il n'est alors pas étonné que, face aux défis économiques, ceux-ci aient « observé un mutisme déroutant, sinon inquiétant¹⁴ ».

Au Bénin, si des difficultés ont été clairement observées et le sont encore aujourd'hui, l'action des différents gouvernements en matière de politiques publiques est cependant louable dans l'ensemble au regard de la situation de banqueroute qui prévalait avant la conférence nationale. Vers la fin des années 1990, les performances du régime paraissaient même spectaculaires en comparaison de la situation du Niger voisin. Cette différence en matière de performance a eu un impact sur le processus démocratique en contribuant à apaiser le front social au Bénin et à le mettre en ébullition au Niger.

Les acteurs externes dans les trajectoires de la démocratisation

Dans une étude comparative des conférences nationales béninoise et togolaise, J. Ziegler et d'autres auteurs envisagent le phénomène sous plusieurs angles parmi lesquels celui de la mondialisation. Dans cette dernière perspective, ils pensent que :

La Conférence nationale constitue, paradoxalement, un produit double de la mondialisation. [...] Elle correspond dans sa réussite (Bénin) aux attentes idéologiques affichées par les institutions financières internationales et par les pays donateurs et, dans son échec (Togo), elle met en évidence les véritables intérêts de ces mêmes acteurs internationaux, à savoir la stabilité politique des gouvernements¹⁵.

Les acteurs extérieurs sont essentiellement ambivalents à l'égard de la démocratisation : ils peuvent constituer des ressources, des entraves ou être neutres.

Les acteurs externes dans l'avènement de la démocratie

Un des points sur lesquels la littérature sur la démocratisation est consensuelle, c'est que même si les facteurs internes sont prédominants dans le processus de démocratisation, les pressions ou le soutien des acteurs extérieurs (États ou organisations internationales) doivent être pris en compte. D. Beetham montre, par exemple, qu'au Chili, au Salvador, en Corée et aux Philippines, l'ouverture politique s'est faite, en grande partie, en raison de la pression des États-Unis¹⁶. Dans la même optique, P. Schmitter a montré comment en Europe méridionale (Italie, Grèce, Turquie, Portugal et Espagne) la démocratisation était « inévitable » : dans le cadre de la construction européenne, ces pays étaient pris dans un réseau complexe d'institutions régionales, d'échanges commerciaux, de pressions politiques et de traités internationaux. Le contexte présentait en fait un cadre normatif qui imposait la conformité à la démocratie et sanctionnait toute transgression¹⁷.

D. Gordon propose un bon point de départ pour apprécier le rôle des acteurs externes dans la promotion de la démocratie en montrant que ceux-ci disposent de trois types d'outils dans cette perspective : la politique du bâton, la politique de la carotte et la diplomatie¹⁸. À partir de ces éléments, l'impact de ces acteurs est étudié à travers, d'une part, les politiques de conditionnalité démocratique et, d'autre part, les politiques de prime à la démocratie supposées appuyer le processus de démocratisation.

Conditionnalités politiques et transition démocratique

Les conditionnalités politiques ont commencé à être posées au début des années 1990 alors que les pressions politiques internes étaient déjà en œuvre. Elles correspondent à la mise en avant de la politique du bâton dont parle D. Gordon et marquent une réponse des pays occidentaux à la modification des enjeux géopolitiques et stratégiques liés à la guerre froide. Face au démantèlement du bloc communiste, les régimes africains ont perdu une des ressources essentielles à leur stabilité qu'ils tiraient de l'opposition Est-Ouest, quelle que soit par ailleurs leur affiliation. Ainsi, le Niger, plutôt dans le camp occidental, ne pouvait plus faire prévaloir sa position géostratégique, pas plus que le Bénin ne pouvait profiter d'un rôle de « pion » soviétique dans une Afrique de l'Ouest au cœur du pré

carré français. Les politiques de conditionnalité ont alors émergé pour obliger les États non démocratiques à le devenir. Globalement, l'impact de ces politiques est plus évident lors du renversement des régimes autoritaires que dans la phase de consolidation de la démocratie, comme l'ont montré D. Beetham et D. Gordon¹⁹.

Au Bénin comme au Niger, la conditionnalité politique doublée de la diplomatie persuasive (incitation à aller vers plus d'ouverture) ont aidé à assurer l'alternance entre le régime autoritaire en place et un régime démocratique. Tout en attribuant aux acteurs internes la place qui leur revient, force est de reconnaître le rôle qu'a joué la France, par exemple, lors des conférences nationales en raison de la grande influence qu'elle a conservée dans ces pays. Le discours de la Baule peut, d'une certaine manière, être considéré comme participant de la rupture du pacte colonial dont parle Bayart²⁰. Pour la première fois depuis les indépendances, la France semblait ainsi être plus regardante en matière de respect des droits et libertés humains en Afrique au détriment de son attachement traditionnel à des régimes antidémocratiques qui assuraient la reproduction du pacte.

Si Mathieu Kérékou est allé au sommet de la Baule en pionnier de la démocratisation (le processus béninois étant antérieur au sommet), Ali Saïbou du Niger était parmi les chefs d'État participants qui ont manifesté leur mécontentement face à cette immixtion de la France mitterrandienne dans leurs affaires intérieures, à l'instar de Moussa Traoré du Mali ou de Gnassingbé Eyadéma du Togo. Le fait que nombre de ces contestataires aient, d'une manière ou d'une autre, perdu le pouvoir depuis lors est significatif de l'effet catalyseur de ce que G. Hermet appelle « l'imaginaire mondial²¹ ».

Au Bénin, l'ouverture politique est certes antérieure à l'arrivée de ce temps mondial favorable aux espoirs démocratiques, mais il est impossible d'ignorer le rôle de la diplomatie persuasive française, facilité par l'ampleur de la crise économique à laquelle le pays faisait face²². Des correspondances ont été échangées entre le ministère français de la Coopération et la présidence de la République du Bénin, avec notamment la publication par la presse d'une lettre dans laquelle les autorités françaises conseillaient à Mathieu Kérékou la tenue

d'une convention nationale, d'états généraux ou d'assises nationales, peu importe la dénomination d'une telle structure. [...] En ce qui concerne les grands axes des réformes constitutionnelles à faire, les

autorités françaises seraient particulièrement sensibles à la mention très explicite d'une séparation de l'État et du parti. [...] Il conviendrait aussi d'annoncer que l'ensemble des décisions relatives aux changements constitutionnels envisagés sera ratifié par l'Assemblée courant février 1990. Il est hautement souhaitable que l'on n'aille pas au-delà de cette période. [...] En début d'année, c'est le moment propice aux opérations de décaissement des ressources. [...] Nous sommes prêts à vous venir en aide pour financer les activités politiques nationales liées à la mise en œuvre de ces réformes, notamment les assises de la convention nationale²³.

Ainsi, la politique de la carotte n'a pas manqué d'être utilisée sous la forme d'aides budgétaires données en contrepartie de la libéralisation politique. Les interférences entre le politique et l'économique sont inextricables de ce point de vue et le débat des années 1990 a promu la thèse selon laquelle démocratie et développement capitaliste vont ensemble²⁴. Sous la houlette des pays occidentaux, cette thèse s'est imposée à la fois dans les rapports bilatéraux et multilatéraux. C'est aussi dans ce schéma qu'entrent les changements d'attitude de la Banque mondiale dans ses relations avec les pays d'Afrique subsaharienne lorsqu'elle a estimé que la crise africaine était une crise de gouvernance²⁵. La notion de gouvernance signifiait que la crise n'était pas seulement économique, mais qu'elle trouvait aussi sa source dans l'environnement institutionnel non démocratique. À partir de ce moment, dans le cadre de la politique de l'aide liée, pratiquement toute assistance bilatérale a été conditionnée à l'existence d'un accord préalable avec les institutions financières internationales. Par ses implications politiques, la notion de gouvernance est au fondement des conditionnalités. Elle sort statutairement du cadre de compétence de ces institutions, mais elle s'explique par les exigences du temps mondial. Un auteur pessimiste comme F. Akindès pense même que les pressions politiques extérieures en faveur de la démocratisation ne sont que « des manipulations politiques de la crise de l'endettement des années quatre-vingts, l'Afrique étant une proie facile depuis qu'elle s'est laissée aller au jeu de l'endettement aisé²⁶ ». La manière dont la transition béninoise s'est déroulée, notamment l'immunité présidentielle, est vue comme la simple traduction d'un « contrat politique entre la France et Kérékou, une exécution des promesses de la première, en récompense à la transmission pacifique du pouvoir acceptée par le second²⁷ ». Dans ces conditions, il conclut, suivant en cela J.-F. Couvrat, que

« le Bénin a accepté de fonctionner comme un laboratoire d'essai²⁸ ». La détermination extérieure dans les autres démocratisations est alors évidente pour lui « proposée par la France, le Bénin en a offert le modèle, suivi dans le courant des années 1990-1991 par le Gabon, le Congo, le Niger...²⁹ ».

Si certains auteurs comme J. Ziegler se félicitent de voir une vague démocratique déferler sur les pays, sans trop en chercher les origines³⁰, d'autres sont d'une extrême sévérité à propos des pressions extérieures en faveur de la démocratisation. S. Mappa se fait l'avocate des faibles, mais avec des relents culturalistes, en fustigeant fortement les universalistes qui aspirent, selon elle, « à une occidentalisation du monde ». Elle s'élève aussi contre les minimalistes qu'elle accuse « de véhiculer l'illusion de la simplicité et de l'universalité des choses ». Leur conception procédurale de la démocratie occulte à ses yeux « la complexité de la réalité sociale ». Selon elle, l'injonction démocratique procède d'une volonté contraire à l'essence démocratique de la libre adhésion et consiste à vouloir changer les gens contre leur gré. Il serait possible de conclure, en suivant S. Mappa, que les processus de démocratisation engagés au début des années 1990 sont essentiellement le fruit d'une violence (économique, politique, symbolique) exercée par les acteurs occidentaux dominants sur des sociétés dominées au sein desquelles « il n'y a pas de mouvements populaires en faveur de la démocratisation de l'État ou de la société ». Pour S. Mappa, on nourrit dès lors l'illusion que ces sociétés pourraient accéder à la « modernité » sans renoncer à leurs propres valeurs et sans adopter celles de l'Occident.

C'est cette illusion qui est véhiculée par les politiques de la conditionnalité démocratique. L'adoption des procédures électorales sert de masque qui empêche la prise de conscience au sein des sociétés concernées des changements culturels immenses qui sont nécessaires pour accéder à la démocratie³¹.

Il est évident que, dans les processus d'ouverture politique au Bénin comme au Niger, la diplomatie française, les aides budgétaires accordées en contrepartie de la libéralisation (au Bénin) ou encore les menaces de suspension d'aide ont influencé les régimes autoritaires alors en place. Ces mesures ont contribué à renforcer l'effet dynamisant des pressions internes et à affaiblir les régimes, qu'elles aient été prises avec cette intention ou non³². Les pressions

externes ont de ce fait servi d'appoint aux « mobilisations multisectorielles » internes. Il s'avère ainsi que les pressions externes sont efficaces, surtout dans la chute du régime autoritaire. C'est aussi cette situation qui explique qu'en dehors des politiques de conditionnalité, les acteurs externes « démocratisateurs » aient promu une autre stratégie, connue sous l'appellation de primes à la démocratie.

Démocratisation et primes à la démocratie

Les politiques de prime à la démocratie sont apparues dans la foulée des politiques de conditionnalité. Elles étaient supposées constituer un instrument d'incitation à la poursuite de la démocratisation. P. Gakunu a remarqué que :

Les gouvernements occidentaux ont donné l'impression que l'aide financière et technique reprendrait dès que les gouvernements africains auraient amorcé avec succès certaines réformes démocratiques et rétabli les droits fondamentaux, et que les régimes démocratiques récemment instaurés auraient entamé des réformes structurelles.

En raison de leur forte dépendance ainsi que de l'ampleur des difficultés dans lesquelles ces pays se trouvaient, « la plupart des gouvernements africains ont donc été obligés ou ont accepté de leur plein gré, de se lancer sur la voie de la démocratisation, dans la conviction qu'ils seraient largement récompensés ou, du moins, indemnisés de leurs efforts vers des réformes démocratiques durables³³ ».

Le caractère incitatif des primes à la démocratie annoncées n'est donc pas négligeable, d'autant que nombre d'acteurs externes parmi les plus significatifs avaient officiellement soutenu cette ligne. Le président Mitterrand a ainsi déclaré devant les chefs d'États africains réunis autour de lui à la Baule que l'aide française serait généreuse à l'égard des pays qui introduiraient des réformes démocratiques et timide à l'égard de ceux qui n'en introduiraient pas. C'était aussi la position du gouvernement britannique, exprimée par l'ancien ministre des Affaires étrangères, Douglas Hurd, qui n'oubliait pas le libéralisme en sus : « L'aide n'ira qu'aux pays aspirant au pluralisme, à la responsabilité du gouvernement, au respect d'un État de droit et aux principes d'une économie de marché³⁴. »

Si les promesses de prime à la démocratie n'ont pas toujours été bien vues par les pouvoirs qui n'avaient rien à gagner à ouvrir l'arène politique et à promouvoir les libertés publiques, ceux nouvellement installés par la voie des urnes y ont placé beaucoup d'espoirs. Leur survie même était en effet menacée, comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, par la crise de gouvernabilité dans laquelle ils ont émergé. Le Bénin et le Niger se sont retrouvés dans cette catégorie après la transition. Le choix même des autorités de transition au cours des conférences nationales a été conditionné par la recherche de la prime. Dans les deux pays, la direction du gouvernement de transition a été confiée à un fonctionnaire international. Les participants à chaque conférence nationale pensaient que la meilleure façon de s'assurer cette prime était de confier le pouvoir à un homme connu à l'étranger et inséré dans des réseaux qui lui permettraient de drainer l'aide extérieure. Les Béninois ont porté leur choix sur un fonctionnaire de la Banque mondiale et les Nigériens, sur un fonctionnaire de l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique (ASECNA).

Il est probablement contestable de conclure que les Béninois ont choisi, puis confirmé lors de la première élection présidentielle, un meilleur candidat, celui des institutions financières internationales. Il reste qu'en termes comparatifs, le Bénin a beaucoup plus profité de cette prime à la démocratie que le Niger et cela, aussi bien durant la période transitoire que par la suite. Nombre d'auteurs s'accordent pour dire que le Bénin a profité de la prime. La restauration relative des capacités de l'État constatée plus haut doit aussi à ce soutien extérieur. J.-F. Couvrat relevait, dès 1991, que le traitement dont profitait le Bénin était, « toutes proportions gardées », comparable à celui qu'avaient reçu l'Allemagne de l'Est, la Pologne ou l'Égypte à un moment de leur histoire. Il écrivait que, suivant les prévisions, 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 CFA³⁵. » À titre comparatif, l'allègement de la dette nigérienne n'est survenue qu'en 1998, bien après le renversement du régime démocratique. F. Akindès partage l'avis que le Bénin a réussi à s'attirer la prime à la démocratie promise, en montrant à la suite de Stephen Smith que :

Le Bénin est l'un des rares pays à avoir réellement perçu une prime à la démocratie : les États-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 habitant³⁶.

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 en était à son deuxième PAS, après celui conclu par le régime Kérékou déclinant, en 1989. D'autres programmes ont continué à être signés avec une continuité remarquable, même après le retour de Kérékou au pouvoir en 1996. Cette confiance et ces apports constants des institutions financières au Bénin tranchent avec les difficultés que les différents gouvernements nigériens ont eu à conclure des accords et surtout avec le caractère parcimonieux des décaissements opérés en faveur du pays, qui n'ont été vraiment soutenus qu'après l'arrivée au pouvoir de Mamadou Tanja en 1999, après que le pays eut expérimenté deux coups d'État.

Au Niger en effet, acteurs et observateurs estiment que la prime à la démocratie n'est pas venue. Les aides qui ont permis à Nicéphore Soglo de stabiliser les institutions par une présence matérielle de l'État avant même la fin de la période de transition ont cruellement fait défaut à son homologue du Niger. F. Akindès montre le désarroi dans lequel s'est retrouvé le premier ministre Amadou Cheiffou, « boudé par les bailleurs de fonds », submergé par les problèmes et de ce fait lâché aussi par les secteurs sociaux et les partis politiques soucieux de se démarquer de lui à l'approche des échéances électorales. Certes, des donateurs habituels, comme la France, l'Italie, l'Allemagne ou les États-Unis, ne se sont pas retirés, mais contrairement à ce qui s'est passé au Bénin, il n'y a pas eu d'augmentation substantielle liée aux efforts par ailleurs exemplaires (à l'exception du refus des PAS par la conférence) de démocratisation.

Ainsi, si au Bénin l'aide en provenance des partenaires extérieurs équivalait au quart du PNB du pays, cette aide est estimée au cinquième du PNB, au Niger³⁷. Les subventions extérieures sont estimées à une moyenne de 52,4 \$ par habitant au Bénin contre 40,5 \$

par habitant au Niger. Par ailleurs, selon les rapports de l'OCDE, de 1990 à 1993, l'aide publique au développement (APD), toutes provenances confondues, a quasi régulièrement augmenté au Bénin, alors qu'elle a presque régulièrement baissé au Niger. Dans le premier cas, l'APD est passée de 263 millions de dollars en 1990, année de la conférence nationale et point de départ de la démocratisation, à 268 millions en 1991, 269 millions en 1992, 290 millions en 1993, pour baisser à 257 millions en 1994. Au Niger, l'APD est passée de 404 millions de dollars en 1991, année de la conférence nationale et point de départ de la démocratisation, à 370 millions en 1992, 352 millions en 1993 pour remonter à 376 millions en 1994³⁸. Or, selon le classement par ordre croissant de PNB par habitant établi par la Banque mondiale, le Bénin était alors à la 29^e place, avec 370 \$ de PNB par habitant, et le Niger à la 17^e place, avec 230 \$³⁹.

Globalement, les acteurs externes ont donc mieux accompagné l'expérience béninoise que celle du Niger en matière d'aide financière. Les donateurs extérieurs ont accompagné la transition démocratique d'une aide plus suivie au Bénin et les institutions financières, extrêmement réticentes à l'égard du Niger, ont coopéré plus constamment avec le Bénin. Quelle que soit la critique adressée aux programmes d'ajustement structurel, il est impossible d'ignorer qu'ils conditionnent en partie le soutien des bailleurs bilatéraux et qu'à court terme, au moins, les rentrées de fonds qu'ils permettent servent à atténuer la crise de gouvernabilité.

La divergence des trajectoires de la démocratisation au Bénin et au Niger peut donc aussi s'analyser sous cet angle qui apporte sa part d'éclairage. Dans ces conditions, il apparaît évident que les acteurs politiques des deux pays ne pouvaient pas voir l'impact des acteurs externes de la même façon. Alors que Nicéphore Soglo ne jurait que par les soutiens extérieurs qui lui ont permis d'assurer une présence appréciable de l'État, génératrice de crédit symbolique pour les institutions, ses homologues nigériens étaient plutôt désabusés. Ainsi, le premier ministre Hama Amadou de la période de cohabitation (1995-1996) est amer lorsqu'il évoque la question des primes à la démocratie :

Les partenaires occidentaux ne sont pas attachés au même degré à la démocratisation et au respect des libertés. Même les plus exigeants, comme les Américains, les Danois, les Allemands, donnent leur aide

plutôt aux associations et autres ONG. Globalement, le soutien occidental à la démocratisation ne contient rien. Il n'y a pas de prime à la démocratie⁴⁰.

Ces faits montrent que les acteurs extérieurs peuvent faciliter la transition vers la démocratie, mais qu'ils n'en sont pas nécessairement des promoteurs en dépit du volontarisme affiché. Dans la perspective du soutien à la consolidation de la démocratie, il est possible d'estimer au mieux, que les acteurs extérieurs sont essentiellement ambivalents.

L'ambivalence des acteurs externes dans la consolidation de la démocratie

En fonction des situations, les acteurs externes peuvent apparaître comme des obstacles à la démocratisation ou comme simplement plus attachés à d'autres préoccupations qu'au principe démocratique lui-même. D. Gordon remarque que les efforts des acteurs internationaux visant à promouvoir la démocratie sont limités par trois types de contraintes : les conditions sur le terrain, le caractère contradictoire des pressions externes ainsi que le caractère limité des intérêts et des ressources⁴¹. Étant donné que l'idée des « conditions sur le terrain » de D. Gordon s'apparente à des prérequis à la démocratisation, elle n'est pas retenue ici. Cependant, il est évident que l'inflexion subie par les politiques de conditionnalité, les luttes d'influence entre pays occidentaux ainsi que l'importance ou, au contraire, la faiblesse de leurs intérêts économiques expliquent bien souvent la raison pour laquelle les acteurs extérieurs ne sont pas des promoteurs de la démocratisation.

De la conditionnalité politique à la simple conditionnalité managériale

L'influence des conditionnalités a été circonscrite très rapidement, aussi bien du point de vue des pays auxquels elles ont été véritablement appliquées que du point de vue de la fermeté et du suivi de cette politique dans les pays où son application a commencé à donner des fruits. Ainsi, les conditionnalités démocratiques ont été, par exemple, très peu efficaces, voire non utilisées, contre les régimes autoritaires au Zaïre ou au Togo. De même, elles ont fait long feu contre les militaires qui ont renversé les institutions démocratiques au Niger. De ce fait, les tentations autoritaires se nourrissent de l'atténuation de la fermeté des promoteurs de la conditionnalité

démocratique. En effet, dans le rapport de 1989, la Banque mondiale, tout en se défendant de toute ingérence dans les affaires intérieures des pays, semblait indiquer clairement que le développement ne saurait être durable sans la démocratie et l'*accountability*. Cette position a ensuite évolué vers une plus grande insistance sur le contenu économique de la notion. Comme le souligne R. Banégas, « les glissements sémantiques de la notion de gouvernance, en déplaçant l'attention du pluralisme et de la légitimité politique à la responsabilité financière et aux capacités de gestion des gouvernements, ont vidé la conditionnalité politique de son contenu révolutionnaire⁴² ».

Cette inflexion se comprend en ce qui concerne les institutions financières en tenant compte du fait, comme le rappelle A. Sindzingre⁴³, qu'elles sont avant tout des banques, qu'elles sont par conséquent inscrites dans une logique différente du registre politique. En tant que telles, elles se préoccupent de la sécurisation de leurs investissements ou des prêts consentis à des pays pauvres et en crise de gouvernabilité. Elles ont tendance, de ce fait, à se satisfaire plutôt des situations politiques les plus propices aux affaires ou au retour des fonds injectés, indépendamment de la nature du régime. Autrement formulé, cela revient à dire que les institutions financières internationales, parce que très attachées à la stabilité politique, peuvent s'accommoder, toutes proportions gardées, de tout régime capable d'assurer cette stabilité, fût-il non démocratique. C'est aussi pour cela que « l'impératif démocratique comme signe d'appartenance à la communauté des nations » a du mal à être maintenu⁴⁴. On assiste alors à la relégation de la démocratie dans un futur incertain, pavé d'actes antidémocratiques. En suivant G. Hermet, cette perspective sous-entend une forme de résignation à l'idée qu'elle n'advierait que lorsque des dictatures libérales auront, au préalable, instauré l'économie de marché⁴⁵.

Le cas du Niger est illustratif de cette hypothèse : les relations entre le pays et les institutions financières ne se sont pas dégradées après le coup d'État de 1996, bien au contraire. Ni l'interruption du processus démocratique, ni le caractère non démocratique des élections de juillet 1996 n'ont été suivis d'une interruption corrélative des relations par le FMI et la Banque mondiale. Quelques mois seulement après le putsch, ceux-ci signaient avec le gouvernement d'exception une Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) de

50 milliards de francs CFA que le gouvernement démocratique précédent n'a pas obtenue⁴⁶. Le décaissement d'une première tranche de cette FASR à quelques semaines des élections de juillet 1996 a été interprété par l'opposition comme un généreux coup de main au général Baré. Pour les autres candidats, c'est la détermination du pouvoir à conduire les réformes préconisées par les IFI qui explique le soutien qu'elles lui manifestent⁴⁷. Il était donc prévisible à leurs yeux qu'il soit soutenu par de l'argent frais destiné à calmer le front social. Mieux encore, l'opposition a vu dans ce décaissement une manière indirecte de financer la campagne du pouvoir. L'argent qui a circulé ensuite au cours de cette campagne, ainsi que la prolifération des véhicules tout terrain servant à la propagande en faveur du général Baré, n'ont fait que renforcer cette conviction. Par ailleurs, l'allègement de la dette, dont le Bénin a profité dès le début de son processus de démocratisation en 1992, est intervenu au Niger seulement après le renversement des institutions démocratiques. Ce n'est qu'en fin 1997 que le Club de Paris a accordé un allègement de 67 milliards de francs CFA sur la dette du pays, soit environ un dixième de la dette totale.

Cette impression que les politiques de conditionnalité ont connu une grande inflexion, amenant les institutions financières, voire les États occidentaux, à tolérer des régimes non démocratiques, mais capables de conduire les réformes et la libéralisation, se nourrit également de l'asymétrie entre les performances économiques apparentes du gouvernement nigérien et l'appréciation que les institutions financières en ont. Ainsi, en juillet 1998, alors que la crise et les agitations sociales battaient leur plein dans tous les secteurs, attisées par le caractère autoritaire du régime du général Baré, le FMI félicitait paradoxalement le gouvernement pour ses « bonnes performances économiques et financières ».

Des principes de la conditionnalité à la realpolitik

Il est ainsi tout à fait opportun de se demander si, à la faveur de thèmes à la mode comme la mondialisation, les conditionnalités politiques ou encore la gouvernance, la « volonté démocratisante » des acteurs extérieurs, en particulier celle des pays occidentaux, n'a pas été surestimée. Un nombre important de situations pousse à se demander si ces pays sont attachés au principe démocratique ou si, plus attachés à d'autres objectifs, ils ne l'utilisent que comme une

ressource contextuelle. Le simple fait que les pressions extérieures aient été postérieures aux mobilisations internes dans la plupart des cas jette parfois le soupçon sur des acteurs accusés de ne faire que suivre opportunément un mouvement. A. Glaser et S. Smith relèvent le peu de conviction qui animait le président Mitterrand quand il prononçait le discours de la Baule, pourtant considéré par beaucoup comme un tournant dans les processus de démocratisation en Afrique. Ils citent le conseiller du président français, Eric Arnoult, qui affirmait : « Voyez le discours de la Baule, prononcé devant les chefs d'État africains. Si, poussé par mes copains Jacques Attali et Jean-Louis Bianco, je n'avais pas écrit ce discours-là, le président n'aurait pas parlé de la démocratie en Afrique⁴⁸. » Si besoin était, cette déclaration montre la légèreté avec laquelle la flamme démocratique a été allumée ou ravivée selon le cas. Elle pouvait présager du peu d'efforts que les acteurs externes mettraient à la rallumer si, d'aventure, elle venait à être éteinte. L'avertissement de J. J. Linz et A. Stepan selon lequel il ne faut pas mettre la démocratie dans une situation qui nécessite que les citoyens se mobilisent pour la défendre⁴⁹ vaut aussi pour le soutien éventuel des acteurs extérieurs.

Au Bénin, on sait qu'après avoir essayé de dissuader le général Kérékou de se présenter à l'élection présidentielle de mars 1996, le gouvernement français lui a apporté son soutien officieux avec l'aide des réseaux Foccart. Sans adhérer à l'idée selon laquelle le retour au pouvoir de Mathieu Kérékou équivalait à une remise en cause de la démocratie, il est impossible de ne pas relever les contradictions attachées à l'appui dont a bénéficié l'ancien dictateur à un moment où personne ne pouvait garantir que son arrivée au pouvoir ne s'accompagnerait pas d'un retour en arrière. La résistance des institutions béninoises constatée *a posteriori* n'était pas évidente au départ et le système n'a en réalité jamais été mis dans une situation où sa survie dépendrait du soutien des acteurs extérieurs.

De ce point de vue, le Niger offre un exemple tragique avec le coup d'État de janvier 1996. Le soutien des acteurs extérieurs n'a pas seulement fait défaut en matière préventive par l'insuffisance des primes à la démocratie, il a aussi fait défaut sur le plan curatif après le coup d'État. Parmi les acteurs externes dont le soutien à la démocratie est le plus attendu, la France et les États-Unis font figure de pays incontournables, la première en raison de son poids historique sur le continent et le deuxième en sa qualité d'unique

superpuissance. Les deux revendiquent par ailleurs le statut de « patrie de la liberté et des droits de l'homme ». Bien entendu, nombre d'autres acteurs, à savoir des pays comme la Grande-Bretagne et des organisations comme l'Union européenne, ont leur place suivant le poids qu'ils représentent dans les apports d'aide ou en raison de liens historiques⁵⁰. Pour les fins de cette étude, l'attention est essentiellement limitée aux États-Unis et à la France.

Les auteurs ont généralement tendance à considérer qu'en Afrique, les États-Unis sont de meilleurs défenseurs de la démocratie que la France : alors que les États-Unis n'ont pas de tradition coloniale et ont des intérêts marginaux en Afrique⁵¹, la France a une tradition coloniale qui a présidé à la structuration d'un champ d'intérêts, d'interdépendances et de réseaux inextricables⁵², au point que l'on n'hésite pas à parler de Françafrique⁵³. La situation des États-Unis les inclinerait à supporter la démocratie plus froidement, alors que la position de la France l'obligerait à y regarder de près, avec des arrière-pensées stratégiques.

Sans doute les choses ne sont-elles ni aussi simples ni aussi tranchées. T. J. Moss montre, et c'est bien connu, que pendant longtemps, la politique africaine des États-Unis a été dictée par des intérêts nationaux parmi lesquelles il fallait parfois établir des priorités : contenir le communisme, protéger les routes maritimes, garantir l'accès aux matières premières, promouvoir les valeurs américaines, notamment les droits de l'homme. Tant que des menaces pesaient sur la préservation de ces intérêts, les États-Unis menaient une politique géostratégique indépendamment de la nature du régime. C'est en ce sens qu'il faut comprendre le soutien apporté au régime raciste en Afrique du Sud ou au régime dictatorial de Mobutu au Zaïre. Avec la fin de la guerre froide et, dans la foulée, la fin des menaces sur ces intérêts, l'Afrique est devenue marginale pour les États-Unis qui n'y ont plus que des préoccupations d'ordre international, comme la protection de l'environnement, la prolifération nucléaire et les décompositions étatiques⁵⁴.

Aujourd'hui, observe T. J. Moss, rejoignant ainsi d'autres auteurs, il n'y a plus de consensus (ni entre africanistes ni entre technocrates américains) sur les intérêts américains en Afrique. Cette situation a pour conséquence de créer une politique déficiente à l'égard de ce continent soit en raison de l'absence totale d'une grille permettant une politique cohérente, soit, parfois, à cause de la détermination de

la politique africaine par des lobbies ou des groupes d'intérêt⁵⁵. Par conséquent, l'intérêt que l'administration américaine accorde à l'Afrique serait minoré. Néanmoins, cela n'implique pas un soutien uniforme et total à la démocratisation. Des exemples montrent que certains intérêts, économiques ou stratégiques, existent toujours et tempèrent l'engagement américain en faveur de la démocratie. Au Rwanda ou en Ouganda, la volonté démocratisante américaine est plus faible, compte tenu des impératifs de stabilité de la région des Grands Lacs ainsi que de la rivalité avec la France. Dans les pays qui comptent et où l'opportunité de supplanter la France existe, les États-Unis semblent devenir moins regardants et leur politique en Afrique devient aussi floue que celle de la France.

La politique africaine de la France est très décriée par nombre d'observateurs qui sont convaincus que seuls les intérêts la structurent. A. Glaser et S. Smith sont de ceux-là. Ils regrettent les revirements qui ont caractérisé la politique française de soutien à la démocratie énoncée au sommet de la Baule. Ils remarquent qu'au sommet de Chaillot, en 1992 déjà, le président Mitterrand avait insisté sur « la démocratie bien sûr, mais chacun à son rythme ». Puis, en 1993, au sommet de Libreville, il a été question de « la prime à la bonne gestion ». Ainsi, « de fil en aiguille, on en vint à une règle de trois dont l'ordre est la sécurité, le développement et enfin la démocratie ». La dernière trouvaille est « une variante africaine de la cohabitation à la française, le gouvernement d'union nationale⁵⁶ ».

Par ailleurs, les mêmes auteurs fustigent l'ambiguïté de l'aide française en se référant à un rapport resté confidentiel. On y apprend que les pays les plus vertueux ont reçu les plus faibles concours financiers alors que l'aide financière aux pays endettés et peu rigoureux était la plus élevée⁵⁷. Toutes ces ambiguïtés s'expliquent, selon eux, par l'importance des intérêts français. Ils relèvent ainsi que :

Même sinistrée, la zone franc a été, jusqu'à ces dernières années, le jackpot de la France. En termes d'échanges commerciaux, l'Afrique noire représente pour la France 70 milliards de francs, soit nettement plus que l'Amérique latine (49 milliards) et [...] l'Asie (8 milliards). Pour les bénéfices, l'Afrique noire a toujours rapporté au moins 8 milliards de francs, comme en 1992, alors que l'excédent français sur l'Amérique latine n'atteint que 840 millions de francs. C'est dans les anciennes colonies que le taux de retour est le plus important⁵⁸.

C'est la même approche qui préside aux analyses de F. Akindès, qui parle de valse de la politique française d'accompagnement de la démocratie :

La géométrie variable de l'attitude française ne laisse guère apparaître une politique africaine franche, en rupture réelle, d'une part, avec sa tradition diplomatique, et d'autre part, en harmonie avec ses engagements en faveur de la défense de l'édifice démocratique tel que les discours de la Baule et de Chaillot l'ont laissé croire.

Au contraire, F. Akindès ne voit qu'une « politique du cas par cas, qui explique le soutien à certains amis politiques décriés pour leur hostilité à l'idée de démocratie ». Il fustige « la fausse neutralité face aux tentatives d'obstruction au processus de démocratisation dans certains pays, [voire] la protection de certaines zones de non-droit ». Il conclut que « désormais, les questions d'intérêt économique sont plus que jamais prédominantes dans la politique africaine de la France⁵⁹ ».

C'est à travers le renversement des institutions démocratiques du Niger que sont saisissables non seulement l'ambivalence des pays occidentaux en matière de soutien à la démocratie, mais surtout l'absence de disponibilité à aider à préserver les fragiles cadres démocratiques en cas de menace. Il semble que tout en condamnant vigoureusement les putschistes de 1996, les États-Unis aient instrumentalisé l'événement en l'utilisant comme prétexte pour se désengager du pays, comme en témoigne la fermeture de l'antenne de l'Agence américaine de développement (USAID), réouverte après les élections transparentes de 1999 toutefois⁶⁰. Quant à la France, son gouvernement a rapidement pris le parti des putschistes après quelques moments de flottement et de condamnation. Il n'est pas exagéré de dire que Paris a très vite constitué le principal soutien du régime. Le président Baré disait, en août 1997, dans un discours sur l'État de la nation :

Je voudrais particulièrement faire une mention spéciale pour la France, qui [...] a décidé de nous accorder son soutien, allant en cela jusqu'à entreprendre de convaincre ses partenaires européens et les institutions internationales qu'entre nos mains, le Niger n'interrompait ni l'accomplissement de son processus démocratique, ni son ouverture aux valeurs universelles.

À ce propos, une comparaison entre l'attitude française et l'attitude américaine est illustrative. D'abord hostile aux militaires, le gouvernement français a influencé ses partenaires de l'Union européenne dans le sens de la suspension de toute coopération avec le nouveau pouvoir, exigeant même le rétablissement de l'ordre constitutionnel. Mais très vite, la coopération a été restaurée dans tous les domaines. Les autorités françaises « ont pris acte », d'une part, de l'appel des présidents des pays membres du conseil de l'entente demandant la compréhension des autres partenaires du Niger⁶¹, et d'autre part, de la signature par les anciennes autorités d'une déclaration demandant aux mêmes partenaires de ne pas isoler le pays. L'ambassadeur de France au Niger à l'époque, Jean-François Lyonnet, a alors justifié la reconnaissance du nouveau pouvoir en invoquant « les évolutions intervenues dans le pays, le calendrier de retour à un ordre constitutionnel, le respect par la junte de l'intégrité physique des citoyens⁶² ». Presque au même moment, les Américains, eux, n'avaient aucune confiance dans les promesses de restitution du pouvoir faites par la junte. Le secrétaire d'État adjoint aux Affaires africaines d'alors, Georges Moose, l'exprimait clairement :

J'ai vraiment du mal à accepter qu'en cette fin du vingtième siècle, des pouvoirs démocratiquement élus soient encore balayés par des militaires. D'accord, le Niger était en proie à des problèmes constitutionnels, il se trouvait politiquement dans l'impasse. Néanmoins, cela ne justifie nullement l'intervention des militaires. [...] Franchement, nous sommes sceptiques⁶³.

Il n'est alors pas étonnant, après les élections manipulées des 7 et 8 juillet 1996, d'entendre le porte-parole du département d'État américain manifester sa stupéfaction « devant l'apparente incapacité du gouvernement nigérien à se conformer à ses engagements en faveur d'une transition vers la démocratie rapide et dans la transparence⁶⁴ ». À l'inverse, la France a paru satisfaite des conditions de déroulement du scrutin, puisque le ministre de la Coopération soutenait que « quand un dictateur, après coup, se soumet au verdict des urnes, cela fait un sacré progrès⁶⁵ ». Considérant les conditions dans lesquelles ces élections se sont déroulées et tenant compte des événements similaires qui se déroulaient parallèlement au Tchad, où Idriss Déby était « élu » lui aussi avec le *satisfecit* des autorités

françaises, il n'est pas étonnant que l'attitude française ait été violemment prise à parti par certains observateurs⁶⁶.

Plusieurs autres observateurs ont relevé ces attitudes contradictoires du pays des droits de l'homme en considérant qu'elles ont fortement contribué à légitimer un pouvoir antidémocratique. D. Gordon explique ces ambiguïtés par les luttes d'influence entre puissances et le fait que l'image de grande puissance de la France reste liée à son influence dans ses anciennes colonies. Il remarque que ces dernières années, la politique française a été moins favorable à la démocratie, en montrant qu'au Niger, Paris n'a rien fait pour empêcher le renversement des institutions démocratiques et a même facilité la légitimation du régime militaire⁶⁷. D'autres auteurs concluent, dans la même lancée, que la reprise rapide de la coopération française avec le régime militaire confirme l'idée selon laquelle les intérêts économiques sont au cœur des positions des puissances occidentales à l'égard des efforts de démocratisation en Afrique⁶⁸.

Il faut se garder d'exagérer l'importance de ces intérêts, notamment économiques, pour expliquer l'attitude assez passive des pays occidentaux en général face à la restauration autoritaire au Niger. Peut-être faut-il y voir aussi le résultat d'une *realpolitik*. Ainsi, si la France a pratiquement soutenu le régime du général Baré dès le départ, d'autres pays ou institutions qui avaient initialement rompu leur coopération après le putsch l'ont reprise un peu plus tard. C'est le cas de l'Allemagne, du Canada ou encore de l'Union européenne. Seuls les États-Unis ont maintenu des pressions occasionnelles sur le régime du général Baré en réclamant la démocratie et en octroyant des aides non pas au gouvernement, mais aux ONG et autres associations s'occupant des droits de l'homme et de la promotion de la démocratie.

En définitive, il apparaît évident que le comportement des acteurs internes est crucial. De leur capacité à mettre en œuvre des politiques économiques produisant des résultats dépend, pour une bonne part, la possibilité de créer un climat apaisé dans lequel les nouvelles institutions démocratiques peuvent prospérer. Par ailleurs, le comportement changeant des acteurs externes doit enseigner aux acteurs internes qu'ils doivent, avant toute chose, éviter de mettre la démocratie balbutiante dans une situation qui nécessite le soutien actif des acteurs extérieurs pour son rétablissement, car, comme le

montrent clairement les exemples du Bénin et du Niger, ce soutien est plus facile à mobiliser quand les institutions se maintiennent grâce aux stratégies des acteurs internes que lorsqu'il est indispensable à leur rétablissement.

7 Dispositifs institutionnels et interactions politiques

LES CHAPITRES PRÉCÉDENTS montrent que la transition nigérienne s'est plus apparentée à une transition par rupture, alors que la transition béninoise, plus incertaine, a eu des traits d'un pacte entre adversaires. Ces configurations différentes impliquent des options institutionnelles, des interactions différentes et, dans la perspective de la consolidation démocratique, des impacts tout aussi variables. Mais, loin d'être simplement déterminées par les héritages légués et les modes de transition, la consolidation et la rupture de la démocratie sont aussi dépendantes de la qualité des acteurs politiques prétendant tous au pouvoir¹ et des choix institutionnels qui encadrent leurs interactions. C'est en ce sens que F. Weffort a pu écrire que « le leadership (ainsi que les institutions et les attributs qui lui sont associés, comme l'habileté politique) est important pour la consolidation de la démocratie² » ; et que J. Linz insiste sur l'immense responsabilité qui incombe aux dirigeants en matière de consolidation des nouvelles démocraties³. Le rôle des acteurs et les conséquences de leurs stratégies sont donc cruciales car, comme l'a si bien montré G. Hermet :

La démocratisation est une course d'obstacles où des dirigeants habiles parviennent non seulement à négocier tel ou tel virage de la dynamique politique d'un pays donné, mais à orienter cette dynamique sur une trajectoire de long terme. Faute de quoi, les maladresses ou illusions de la classe politique font capoter la démocratie⁴.

Ce chapitre se concentre sur la relation entre les institutions et les acteurs en montrant l'impact différent sur la démocratisation des maladresses ou de l'habileté des acteurs selon les types d'institutions dans lesquelles ils interagissent. Trois sites d'observation sont privilégiés : le pouvoir exécutif, les interactions entre les pouvoirs exécutif et législatif et enfin l'arbitrage de la juridiction constitutionnelle, l'organe de régulation juridique des crises.

Impact des interactions stratégiques autour du pouvoir exécutif sur la trajectoire de la démocratisation

Au sortir des périodes de transition, les constituants béninois et nigériens n'ont pas opté pour le même modèle de pouvoir exécutif. Les premiers ont opté pour un régime présidentiel supposant un exécutif monocéphale, alors que les seconds ont opté pour un régime semi-présidentiel qui suppose un exécutif bicéphale. Ces arrangements institutionnels ont eu des implications différentes sur le plan du renforcement des institutions. Les crises que celles-ci ont connues ont été catalysées par la logique patrimoniale des acteurs héritée de l'ancien régime, mais exacerbées ou contenues selon le type de régime.

La dérive monarchique du régime Soglo : un test surmonté par les institutions au Bénin

Nicéphore Soglo, premier président élu du renouveau démocratique, étant le seul chef de l'exécutif au Bénin, son régime a très rapidement connu une dérive monarchique caractérisée par le népotisme et l'autoritarisme. R. Banégas a longuement insisté sur « les dérives progressives de son régime » qui constituaient, selon lui, « l'envers du décor d'un pays modèle⁵ ». Il note ainsi 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'État 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 pluraliste s'est en partie configuré sur le mode de la « privatisation » et du népotisme⁶.

Le caractère patrimonial du régime Soglo s'est matérialisé par l'ampleur des pouvoirs et des abus, officiels ou officieux, attribués

à sa femme Rosine, à son fils Léhady et à son beau-frère Désiré Vieyra. Une bonne illustration de cette transformation de l'État en entreprise familiale a été faite par le journaliste F. Kpatindé. Celui-ci montre comment, avant même d'être officiellement chargé de la communication à la présidence, Léhady Soglo « ne s'est jamais privé de tancer un ministre pour son incompétence, de rappeler tel ambassadeur à plus de réserve, ni de convoquer, à l'insu des officiels, des journalistes et des hommes d'affaire auprès de son père ». Il montre aussi que « plus le président s'installait dans ses meubles et prenait de l'étoffe, plus le cercle familial grossissait », avec le cousin Christophe comme responsable de la sécurité présidentielle ou le petit frère Saturnin nommé ambassadeur à Bonn. De plus, avec l'accord du président Soglo, sa femme Rosine n'hésitait pas à faire du trafic d'influence pour procurer des moyens de fonctionnement à une association de développement qu'elle dirigeait. L'épisode le plus connu de ce trafic est l'affaire des 10 motoculteurs réclamés au ministre de l'Agriculture qui venait d'en recevoir 30 de la coopération coréenne. La lettre adressée à cet effet au ministre, avec en entête « la première dame du Bénin », laisse entendre que c'est son époux qui lui a suggéré d'en demander 10 plutôt que seulement 2, comme c'était initialement envisagé⁷.

Cette affaire de motoculteurs est d'autant plus politique que, note R. Banégas, l'association dirigée par Rosine Soglo « constituait un important vecteur de mobilisation et de redistribution clientéliste en milieu rural et urbain. Pour l'alimenter, Dame Rosine n'hésitait pas à puiser dans les ressources de l'État ou à faire appel à la "générosité" de l'administration⁸ », suscitant amertume et désenchantement même parmi ses partisans. Par ailleurs, Désiré Vieyra le beau-frère n'était pas en reste. Ainsi,

lorsque Nicéphore Soglo tomba « malade » en 1991, son beau-frère, Désiré Vieyra, prit les rênes de l'État et acquit quasiment le statut de vice-président. Nommé [seul] ministre d'État chargé de la Défense et de la Coordination gouvernementale, il tint par la suite le rôle informel de premier ministre et affirma de plus en plus son pouvoir⁹.

À ce patrimonialisme ouvert, marqué aussi par de nombreux scandales financiers, il convient d'ajouter la dérive autoritaire du pouvoir. Jusqu'à sa défaite de 1996, le pouvoir n'a rien fait pour hâter la mise en place de certains contre-pouvoirs, comme la Haute Cour de justice, compétente pour juger les hautes personnalités, ou

encore la libéralisation de l'espace audiovisuel. Même la Cour constitutionnelle n'a été installée qu'en 1993, ce qui traduit les réticences du pouvoir à jouer le franc-jeu démocratique, entraînant la démission de M^{gr} de Souza de la présidence du Haut Conseil de la République (HCR). À ce sujet, le prélat a déclaré en novembre 1993 que :

L'esprit de la conférence nationale [qu'il a présidée] était en danger. La Cour constitutionnelle, la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication et le Conseil économique et social auraient dû être installés dans un délai de un à six mois après les élections législatives et présidentielles du début de l'année 1991. En mai dernier, la Constitution avait été adoptée depuis plus de deux ans. [...] En me maintenant à la tête du HCR, j'étais complice d'un état de fait qui était contraire à l'esprit de la conférence nationale et de la Constitution. J'ai préféré démissionner¹⁰.

Par ailleurs, sous le prétexte *d'affermir l'autorité de l'État*, « le régime Soglo [a également glissé] sur la pente de l'autoritarisme, laissant percer des conceptions assez éloignées de l'idéal pluraliste¹¹ ». Ce raidissement s'est manifesté par des tentatives de mise au pas de la presse¹², ainsi que par le harcèlement de l'opposition, de la Commission électorale indépendante et même de la Cour constitutionnelle. Ces agissements autoritaires se sont multipliés durant les derniers moments du régime, lorsque la défaite est apparue inéluctable après le second tour de la présidentielle de 1996¹³.

Comment expliquer la survie du régime démocratique en dépit de ces dérives ? L'explication réside en partie dans la nature des institutions. D'une part, le régime présidentiel « tolère » davantage ce type de gestion personnelle du pouvoir. D'autre part, les contre-poids institutionnalisés ont fonctionné, comme nous le verrons plus bas. Les cinq années de la présidence Soglo ont été une suite ininterrompue de chocs découlant de la tentation du pouvoir personnel, mais les mécanismes institutionnels ont su absorber ces chocs. Selon les tenants du *shock test*, la consolidation d'un système démocratique s'apprécie à l'aune de sa robustesse, c'est-à-dire de sa capacité à résister à des chocs substantiels sans succomber¹⁴. De ce point de vue, la dérive clientéliste et autoritaire du régime Soglo appelle une lecture qui va au-delà de la simple lecture pathologique : la résistance du système à ces dérives traduisait le durcissement progressif de l'ordre institutionnel béninois, qui ne s'est pas démenti par la

suite sous le président Kérékou, en poste jusqu'en 2006. Depuis lors, les institutions béninoises ont en effet surmonté d'autres chocs, comme le retour au pouvoir de Mathieu Kérékou en 1996 et sa réélection en 2001 dans des circonstances difficiles marquées, au second tour, par le retrait des candidats arrivés en seconde et en troisième position. La Cour constitutionnelle est alors entrée en action, réussissant à appliquer les règles prévues dans de telles situations. La robustesse des institutions se voit aussi lorsqu'on compare le Bénin au Niger sur la gestion de l'exécutif.

La décomposition du gouvernement nigérien de coalition et la généralisation des crises

La crise dans l'exécutif nigérien a découlé des mêmes comportements patrimoniaux dans la gestion du pouvoir qu'au Bénin¹⁵, mais elle a pris une autre dimension pour plusieurs raisons. La première raison est liée au fait que le premier gouvernement démocratiquement élu n'est parvenu au pouvoir qu'à la faveur d'une coalition, l'Alliance des forces du changement (AFC), bâtie sur une logique de partage des postes. Il y a ensuite des raisons institutionnelles, du fait de la nature du régime semi-présidentiel, caractérisé par un exécutif bicéphale, et du scrutin proportionnel qui, couplé à ce régime, imposait des alliances en vue de la constitution d'une majorité à l'Assemblée nationale. En conséquence, ce système supposait une cogestion du pouvoir incompatible avec une gestion solitaire ou familiale.

Si, au Bénin, Nicéphore Soglo pouvait nommer et renvoyer qui il voulait aussi bien au gouvernement qu'aux emplois civils et militaires de l'État, il n'en était pas de même au Niger. Mahamane Ousmane était certes le chef de l'État, mais il ne pouvait pas prétendre à l'hégémonie sur ses alliés. La volonté du président Ousmane de procéder comme N. Soglo, alors qu'il n'en avait pas les moyens institutionnels, a été le principal catalyseur de la crise dont la démission du premier ministre de coalition, Mahamadou Issoufou, en 1994, a été la sanction. Le processus de décomposition du pouvoir issu des urnes est donc lié en partie à la nature des institutions qui ont imposé un gouvernement de coalition et des risques inhérents à toute coalition. Le problème est ainsi présenté par l'ancien premier ministre Hama Amadou :

L'AFC étant une coalition hétérogène au sein de laquelle la Convention démocratique et sociale (parti du président Ousmane) voulait créer les conditions de sa seule pérennisation au pouvoir, elle [a donc entrepris] très tôt d'affaiblir ses alliés et de renforcer sa domination à travers le contrôle total de l'appareil d'État, semant ainsi au sein de l'alliance les germes de la division¹⁶.

La fracture est devenue inévitable lorsque le président Ousmane a ouvert une guerre frontale avec son premier ministre Issoufou en le présentant d'abord par l'intermédiaire de ses amis politiques comme le responsable des erreurs de l'alliance¹⁷. Il espérait ainsi l'affaiblir pour ensuite s'en débarrasser, malgré leur accord préélectoral. Dans un deuxième temps, il a décidé de restreindre ses attributions en rattachant à son cabinet d'importants services de l'État qui dépendaient jusqu'alors du premier ministre, telles l'inspection d'État, la police judiciaire en matière économique, douanière et fiscale ou encore la commission centrale des marchés. La connexion entre ces services et les milieux d'affaires et la formidable source de prébendes et de redistribution clientéliste qu'ils représentaient apparaissent ainsi évidentes. En effet, leur contrôle signifiait celui de l'attribution des marchés, de l'exercice de sanctions ou d'étouffement des affaires. Cette provocation aux dessous patrimoniaux évidents a été celle de trop : le 24 septembre 1994, la crise a abouti à la démission du premier ministre, suivie de celles des ministres provenant de son parti. Cette rupture d'alliance suivie d'une recomposition politique a ouvert une période de relations turbulentes entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, puis a mené au coup d'État de 1996. La crise de la coalition a donc contribué, en retour, à délégitimer et à affaiblir considérablement les institutions.

Il est important de s'attarder ici sur la manière dont les stratégies des acteurs et les arrangements institutionnels interagissent pour donner des configurations politiques particulières. G. Hermet a écrit que « la démocratie [...] est plus encore affaire de stratégies des acteurs du jeu politique, de la gestion qu'ils font de leurs alliances possibles et de leurs oppositions dans un substrat national donné¹⁸ ». Si les interactions stratégiques ont rapidement conduit à l'éclatement de la coalition au pouvoir au Niger, donnant le départ à une grave crise de système, c'est avant tout en raison de la mauvaise gestion d'une alliance imposée par la nature du régime. Inversement, si un tel cas de figure ne s'est pas produit au Bénin, c'est

que la nature du régime amoindrit l'importance des alliances. Celles-ci y sont plus décisives pour la conquête du pouvoir que pour sa gestion. Nicéphore Soglo et Mahamane Ousmane, dont les relations amicales s'étaient nourries de leur auréole démocratique, ont mené une même gestion peu démocratique, mais dans des cadres institutionnels différents. L'impact sur la stabilité du processus a par conséquent été très différent.

La gestion des relations entre les pouvoirs exécutif et législatif

Chaque type de régime implique un type spécifique de relations entre l'exécutif et le législatif. Dans le régime présidentiel de « séparation rigide des pouvoirs » du Bénin, les relations étaient pratiquement parallèles, chaque institution ayant peu d'impact sur la stabilité de l'autre, alors qu'au Niger, la configuration du parlement déterminait la configuration d'un exécutif bicéphale. Dans les deux pays, les relations entre les deux institutions ont été conflictuelles et la gestion des chocs représentés par ces conflits a été un test supplémentaire de la solidité des institutions béninoises, alors qu'elle a contribué à la chute de celles du Niger.

La « quasi-cohabitation » béninoise : une guerre de tranchées surmontée

Bien que l'exécutif soit monocéphale au Bénin, il est quasiment possible de parler de cohabitation, car en dehors de la période allant de mars 1992 à septembre 1993 au cours de laquelle le groupe parlementaire « le Renouveau » qui soutenait le président Soglo était majoritaire, celui-ci a gouverné en opposition permanente avec l'Assemblée nationale. Cette « quasi-cohabitation » a pris les allures d'une guerre de tranchées, car la rigide séparation des compétences des deux institutions empêchait que les conflits dégénèrent en une crise gouvernementale, comme cela a été le cas au Niger. Si le Bénin avait eu un régime de type semi-présidentiel, il aurait connu une cohabitation, car le gouvernement n'avait pas la majorité à l'Assemblée nationale durant la première législature (1991-1995). Le président Kérékou a également fait face à une telle configuration après le départ de son premier ministre au milieu de son premier mandat (1996-2001). Les conflits entre l'institution

présidentielle et l'institution législative ont été courants et dans la longue liste des bras de fer, trois exemples sont particulièrement instructifs. Bien qu'ils traduisent une crise institutionnelle, ces bras de fer témoignent paradoxalement de la consolidation progressive de l'ordre politique béninois qui, là encore, a surmonté ces chocs.

L'opposition entre l'Assemblée nationale et la présidence de la République a commencé dès le mois de juillet 1991, à l'occasion de l'élection du bureau de l'Assemblée. À l'élection présidentielle de mars 1991, Nicéphore Soglo avait obtenu le soutien de la plupart des formations politiques, à l'exception de groupes constitués par d'anciens barons du parti unique (PRPB). Ne disposant pas de parti politique, il avait alors bénéficié des capacités de mobilisation de ces structures. Mais une fois au pouvoir, N. Soglo a fait preuve de « gourmandise » en manœuvrant pour placer à la tête de l'Assemblée Joseph Kéké du Rassemblement national pour la démocratie (RND), l'une des composantes de l'Union pour le triomphe du renouveau démocratique (UTR), la coalition de trois partis comptant 12 députés et se réclamant de Soglo. Cette manœuvre ayant échoué, les amis de Soglo ont refusé alors de prendre part au bureau de l'Assemblée nationale¹⁹. En mai 1992, à l'initiative des leaders du RND²⁰, membres du groupe parlementaire la Nouvelle République, favorable à Soglo, le groupe parlementaire le Renouveau comptant la majorité absolue à l'Assemblée nationale a été créé. Mais dès septembre 1993, le premier remaniement ministériel a sonné le glas de ce groupe. À partir de cette date, le président Soglo a constamment cohabité avec une Assemblée qui lui était hostile.

La deuxième guerre de tranchées a porté sur le choix du mode de scrutin et de la structure chargée de la supervision des élections législatives de mars 1995. L'ambiance défavorable au président Soglo à l'Assemblée nationale et l'hostilité qui prévalait de part et d'autre est directement liée à cette seconde grande crise. Selon A. Adamon :

Dès 1993, la Convention nationale des forces du changement, groupement de partis et de personnalités opposés à la politique de Nicéphore Soglo, [a chargé] un de ses membres, le parti Notre cause commune (NCC), de proposer un document de base pour un nouveau code électoral. [...] La volonté de changer le code électoral du Bénin dans le sens de la création d'une commission électorale indépendante apparaît comme une des raisons d'être de ce regroupement²¹.

En 1991, les élections avaient été organisées par le ministère de l'Intérieur sous la supervision du Haut Conseil de la République. Quatre ans après, instruits par la dérive monarchique du régime évoquée plus haut, les députés voulaient une loi électorale qui garantisse la sincérité du vote en conservant le mode de scrutin proportionnel, mais en procédant à un nouveau découpage des circonscriptions électorales et en créant une Commission électorale nationale autonome (CENA). Les députés pensaient qu'à ce stade de la démocratie béninoise, « c'est le scrutin proportionnel qui garantit le mieux la survie du multipartisme, [...] une Assemblée de haut niveau et par conséquent, une grande qualité des débats parlementaires²² ». Le gouvernement, par contre, marquait sa préférence pour un scrutin uninominal à deux tours destiné à faire coïncider majorité parlementaire et majorité présidentielle. Il était par ailleurs opposé à la création d'une commission électorale indépendante.

Dans un premier temps, le gouvernement a joué la carte de la concertation en négociant avec l'Assemblée dans l'espoir d'infléchir sa position. Pour le pouvoir, en effet, l'organisation des élections n'est pas du domaine de la loi, mais du domaine réglementaire, ce que dément l'article 98 de la Constitution. Parallèlement, il a envisagé de soumettre la question à un référendum afin qu'elle soit tranchée par le peuple. Les concertations ont abouti à un accord sur la plupart des questions, mais pas sur les plus importantes²³. En septembre 1994, l'Assemblée a fini par adopter le code électoral, tout en sachant que le président risquait de refuser de le promulguer.

Dans un deuxième temps, en octobre, le gouvernement a décidé de renvoyer la proposition de loi en seconde lecture à l'Assemblée. Il a proposé de réduire le nombre de députés (porté de 64 à 83 dans le projet de l'Assemblée), d'adopter le scrutin uninominal à deux tours et de maintenir la CENA, mais « sous l'autorité du ministère de l'Intérieur » alors que le projet de loi prévoyait que « la commission travaille sous l'égide de son bureau, en collaboration avec un ministre désigné par le gouvernement ». Les députés ont rejeté ces modifications en reconduisant la loi initialement votée.

Dans un troisième temps, le gouvernement a porté l'affaire devant la Cour constitutionnelle à la fin du mois de novembre 1994 en arguant que certains articles de la loi étaient contraires à la

Constitution et (pour s'allier la Cour) à la loi sur la Cour constitutionnelle. La Cour a tranché le litige en faveur de l'Assemblée, considérant que celle-ci n'avait en rien violé la Constitution et que la création de la CENA ainsi que les modalités d'organisation des élections étaient du domaine de la loi et non du domaine réglementaire²⁴. Le processus démocratique béninois venait de surmonter une autre crise, alors que parallèlement se développait ce qu'on a appelé « la guerre du budget ». Celle-ci, qui a eu lieu à la fin de l'année 1994, a constitué une des plus grandes épreuves de laquelle le système béninois est sorti avec un haut degré de solidité. Cette crise, qui s'est étalée sur trois mois, a mobilisé l'ensemble du pays. Selon R. Banégas :

Tandis que certains cherchaient à internationaliser le conflit en faisant appel à l'arbitrage des bailleurs, les étudiants et les syndicats de la fonction publique se mobilisaient dans la rue, la presse s'engageait dans la bataille et des rumeurs de coup d'État ou de gouvernement de salut public circulaient dans les rues de la capitale²⁵.

Tout a commencé en juillet 1994, avec l'examen par l'Assemblée du projet de budget pour la même année. Le projet avait pris du retard en raison de la dévaluation du franc CFA qui avait rendu caduque un précédent budget adopté à la fin de l'année 1993²⁶. L'Assemblée nationale a adopté le projet soumis par le gouvernement en y apportant cependant des modifications qui ne touchaient pas l'équilibre en recettes et dépenses, mais qui affectaient certains volets comme la masse salariale²⁷. La réaffectation ainsi opérée n'était pas sans arrière-pensées électorales puisqu'elle devait profiter à plusieurs catégories socioprofessionnelles à quelques mois des élections législatives. De son côté, le président Soglo ne pouvait accepter ces modifications pour deux raisons essentielles : il ne voulait ni faire ce cadeau électoral à une Assemblée qui lui était hostile, ni mécontenter les institutions financières internationales. D'autant que le 29 juillet 1994, au lendemain des amendements de l'Assemblée, le chef du département Afrique du Fonds monétaire international avait écrit au ministre des Finances pour l'avertir que :

Les modifications envisagées dans le budget général impliqueraient un dépassement considérable des enveloppes prévues pour les salaires et les bourses. [...] Dans la mesure où elles comportent des déviations importantes par rapport au programme économique convenu, elles pourraient

compromettre la conclusion de la revue à mi-parcours du programme avec le fonds à laquelle, comme vous le savez, sont en général subordonnés les décaissements des bailleurs de fonds, qui dans le cas du Bénin, sont très élevés²⁸.

Le caractère déterminant de cette lettre dans le bras de fer est évident dans la mesure où, dès le 1^{er} août 1994, le président Soglo décidait d'user des pouvoirs exceptionnels prévus à l'article 68 de la Constitution pour exécuter le budget par ordonnance. Dans une allocution à la radio, il s'est attardé sur « les contraintes du programme d'ajustement structurel, objet d'une convention régulièrement ratifiée, liant le Bénin aux différents partenaires au développement », en insistant sur l'affirmation que « le budget voté par l'Assemblée nationale n'est pas en équilibre et ne respecte pas les critères financiers du programme ». Rappelant la structure du budget ainsi que l'importance et les conditions d'octroi de l'aide extérieure, il a déclaré que :

Le budget, tel que voté par l'Assemblée nationale, ne respecte pas les engagements internationaux déjà souscrits par le Bénin. C'est pourquoi afin de permettre le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels, j'ai décidé de mettre en exécution par ordonnance le budget élaboré par le gouvernement à compter du 1^{er} août 1994, conformément aux articles 41, 147 et 68 de la Constitution²⁹.

L'Assemblée a réagi aussitôt en se réunissant en session extraordinaire. Invoquant l'article 69 de la Constitution, les députés ont fixé au 4 août le délai au terme duquel le président de la République ne peut plus prendre de mesures exceptionnelles³⁰.

Pendant cette crise du budget, les ponts n'ont toutefois pas été rompus entre l'Assemblée nationale et le gouvernement. Des rencontres ont été instituées entre le chef de l'État et les députés, et des médiations ont été tentées par les anciens présidents de la République qui ont été reçus au mois d'août par le président Soglo³¹. À la fin août, en effet, la Cour constitutionnelle, saisie par le président de l'Assemblée nationale, avait annulé les ordonnances présidentielles pour vice de procédure, contraignant indirectement le pouvoir à la négociation.

Ces médiations ont cependant échoué à partir du 9 septembre, lorsqu'une décision de la Cour constitutionnelle a déclaré que la loi 94-012 du 4 août 1994 par laquelle l'Assemblée rejetait les ordonnances exécutant le budget n'était pas conforme à la Constitution³².

Le bras de fer a été relancé par un second recours du président Soglo à l'article 68 pour tenter d'exécuter à nouveau son budget par ordonnance. Le président passait en quelque sorte outre les décisions de la Cour constitutionnelle ainsi que l'avertissement du président de l'Assemblée nationale, selon laquelle il ne pouvait recourir à l'article 68 sans violer la Constitution³³. Pour la seconde fois, l'Assemblée a riposté en adoptant la loi 94-016 du 23 septembre 1994, par laquelle elle fixait au 24 septembre le délai au terme duquel le président de la République ne pouvait plus prendre des mesures exceptionnelles relatives à la loi des finances 1994. Cette crise qui se couplait à la crise précédemment évoquée a fait « vaciller le régime du Renouveau pendant quelques mois³⁴ », contribuant à alimenter les craintes d'une irruption des militaires sur la scène politique.

Toutefois, cette crise a également été surmontée au début du mois d'octobre lorsque la Cour constitutionnelle a rendu deux arrêts permettant une sortie honorable pour chaque partie. Le régime a survécu aux événements de 1994, d'abord parce que plusieurs de ces conflits ont été canalisés à travers les institutions compatibles avec les normes et les règles démocratiques. Les solutions légitimes qui ont été proposées ont, par conséquent, sapé le soutien pour une résolution du conflit hors du régime³⁵.

La crise a été maintenue dans le cadre institutionnel, notamment grâce au rôle joué par la Cour, mais aussi en raison de la nature du régime. Contrairement à la thèse soutenue dans la littérature selon laquelle les systèmes présidentiels sont moins résistants que les systèmes parlementaires et semi-parlementaires, dans le cas du Bénin, le système présidentiel a contribué à cette résistance aux chocs. J. Linz et A. Stepan figurent parmi les premiers auteurs qui ont développé ce type d'hypothèses. Ils avancent l'argument selon lequel le régime présidentiel génère potentiellement des conflits plus importants dans la mesure où il favorise le *winner takes all* ainsi qu'une marginalisation de l'opposition³⁶. J. Linz a de ce fait écrit qu'il existait un « péril du présidentielisme³⁷ ». A. Stepan et C. Skach sont parvenus à une conclusion similaire dans leur recherche de corrélations entre présidentielisme pur ou parlementarisme pur d'un côté et la consolidation démocratique de l'autre³⁸. Tous ces auteurs soutiennent ainsi que le régime présidentiel est périlleux en raison de sa rigidité. Pourtant, il semble qu'au Bénin cette rigide

séparation des institutions et la fixité des mandats ont permis de réfréner les impatiences, chaque camp sachant que dans tous les cas son sort ne dépend que des élections. Ces caractéristiques ont paradoxalement limité les manœuvres de disqualification et ont empêché que les nombreux conflits ne débouchent sur une instabilité gouvernementale, comme cela s'est produit avec le système semi-présidentiel au Niger.

La cohabitation nigérienne : « L'art de scier la branche sur laquelle on est assis »

La période de cohabitation que le Niger a connue de février 1995 à janvier 1996 offre un tableau radicalement différent de celui du Bénin du point de vue de l'ancrage de la démocratie. Elle est définie par un arrêt de la Cour suprême :

Pour la Cour, la notion de cohabitation signifie l'existence de deux légitimités non convergentes sur leurs programmes politiques : le président de la République élu au suffrage universel et le premier ministre issu d'une majorité parlementaire. [...] Lorsque, à la suite des élections législatives, la majorité présidentielle ne correspond pas avec la majorité parlementaire, on est en présence d'une alternance politique ; il ne s'agit nullement d'une « gestion » ou d'une « coresponsabilité³⁹ ».

C'est un épisode a été largement étudié⁴⁰, mais il est utile d'y revenir pour mieux illustrer le cheminement différent que le pays a connu par rapport à celui du Bénin.

Tout a débuté par la dislocation de l'Alliance des forces du changement en 1994. Deux facteurs ont contribué à faire de la cohabitation une épreuve fatale pour le processus démocratique nigérien : une bipolarisation extrême, renforcée par les conditions de structuration des deux pôles, ainsi que la logique des dépouilles sur fond d'interprétations divergentes des règles du jeu.

La cohabitation dans un contexte de bipolarisation

La bipolarisation extrême de la vie politique a été le facteur principal de la rupture du processus démocratique nigérien. Elle a commencé à se structurer en 1993, lorsque l'Alliance des forces du changement (AFC) s'est constituée en vue d'empêcher l'ancien parti unique d'accéder au pouvoir. À l'époque cependant, l'AFC détenait la majorité parlementaire et, par conséquent, fournissait les deux

têtes de l'exécutif. L'opposition n'avait donc pas de grandes capacités institutionnelles à polariser le débat politique. Sa seule forme d'action significative, en dehors de l'action de sa minorité parlementaire, consistait dans des manifestations de protestation. Avec le départ du premier ministre et la constitution d'une nouvelle majorité par le PNDS et le MNSD, fin 1994, la bipolarisation est devenue extrême. Deux pôles politiques de poids comparables venaient ainsi de se créer. D'une part, celui structuré autour de la Convention démocratique et sociale (CDS) et de l'Alliance nigérienne pour la démocratie et le progrès (ANDP) soutenant le chef de l'État; d'autre part, le pôle majoritaire structuré autour du PNDS et du MNSD auquel revenait le droit de désigner un premier ministre.

Le premier jalon des relations conflictuelles entre ces deux pôles a été posé lorsque le chef de l'État a tenté de contourner cette situation désavantageuse. Selon Hama Amadou :

Au lieu de tenir compte de la nouvelle réalité politique et de demander à la majorité de lui proposer un premier ministre conformément à la Constitution, le président de la République [a préféré] nommer un membre de son parti, Souley Abdoulaye. Nous avons alors déposé et voté une motion de censure contre ce gouvernement⁴¹.

L'attitude de Mahamane Ousmane s'expliquait par le fait que, pour lui, l'alliance entre le MNSD et le PNDS, puis la motion de censure « obéissaient à des préoccupations de rancœur et de vengeance à la fois partisans et individuelles⁴² ». Le gouvernement ayant été renversé par la motion de censure le 16 octobre 1994, le président Ousmane a dissous l'Assemblée nationale et a reconduit aussitôt le même Souley Abdoulaye dans les fonctions de premier ministre afin qu'il conduise le pays aux élections législatives desquelles il espérait retirer une majorité.

Le deuxième jalon de ces relations conflictuelles a été posé après les élections législatives anticipées du 12 janvier 1995. À l'issue du scrutin, le président Ousmane a manqué de peu la majorité qu'il convoitait : 40 sièges contre 43 pour le camp adverse. Une fois de plus, le camp présidentiel a joué la carte de la confrontation en contestant la régularité du scrutin. Une série de recours en annulation ont été déposés devant la Cour suprême qui, en début février, les a rejetés et a validé les résultats. Le premier ministre a alors remis sa démission, ce qui n'a pas empêché le camp présidentiel de

déposer de nouvelles demandes en annulation. B. Issa montre la mauvaise foi qui caractérisait ces recours :

La première requête introduite par les partis de l'AFC [demandait] l'annulation des élections dans seulement sept circonscriptions spéciales à l'exception donc de celle (la huitième) remportée par le camp présidentiel au motif que ces circonscriptions, valables seulement pour les premières élections législatives, ont perdu leur base légale⁴³.

Débouté de toutes ses requêtes, le président de la République aurait dû reconnaître sa défaite et nommer le premier ministre que la nouvelle majorité proposait, à savoir Hama Amadou, secrétaire général du MNSD, l'ancien parti unique.

C'est là qu'il a posé le troisième jalon, celui qui a véritablement envenimé les relations entre le président de la République et la majorité durant la cohabitation. En invoquant l'article 47 de la Constitution qui stipulait que « le président de la République nomme le premier ministre », il a accepté de nommer un premier ministre au sein de la nouvelle majorité. Toutefois, s'en tenant à la lettre et non à l'esprit de la Constitution, il a nommé Cissé Amadou également membre du MNSD, mais dépourvu du soutien de la majorité. Celle-ci soutenait en effet Hama Amadou qui a présenté le problème ainsi :

Le président de la République ne voulait pas accepter l'alternance et me nommer au poste de premier ministre. N'ayant pas de majorité à l'Assemblée nationale, il a voulu nous déstabiliser en faisant appel à Cissé Amadou dans l'espoir que certains députés de la majorité feraient défection. Mais nous lui avons refusé la confiance en le renversant deux semaines après sa nomination. La majorité venait ainsi de réaffirmer sa cohésion, mais cette bataille a donné une tout autre ampleur au conflit avec le président de la République qui voulait nous spolier de notre victoire⁴⁴.

Le président Ousmane a ensuite exigé que la majorité lui présente une liste de trois personnalités parmi lesquelles il choisirait le nouveau premier ministre⁴⁵. Ce n'est que faute d'avoir pu diviser la majorité et sous la pression de la société civile⁴⁶ qu'il a fini par nommer Hama Amadou le 21 février 1995, un mois et demi après les élections. Les bases d'une cohabitation conflictuelle étaient posées.

La cohabitation et la lutte pour les dépouilles en régime semi-présidentiel

La logique commune des dépouilles, sur fond d'interprétations divergentes des règles du jeu, est le second ordre de facteurs qui a fait de la cohabitation une épreuve fatale pour le processus démocratique nigérien en 1996. En effet, si le président Ousmane considérait la cohabitation comme une cogestion, le premier ministre Hama Amadou la considérait comme une alternance en se fondant sur l'arrêt de la Cour suprême évoqué plus haut. En raison de la nature semi-présidentielle du régime, tout conflit au sein de l'exécutif ne pouvait manquer de faire tache d'huile jusqu'au sein du parlement. Lorsque le premier ministre et le président de la République étaient en conflit, c'est aussi au sein de l'Assemblée que les comptes se réglaient, chaque groupe de députés se mobilisant pour soutenir son leader. Gérer ses relations avec le premier ministre équivalait donc, pour le président de la République, à gérer ses relations avec la majorité parlementaire. C'est pourquoi, en plus des jalons qui ont préparé le terrain à une cohabitation difficile, les conflits d'attribution et les manœuvres réciproques d'évincement en ont fait une expérience fatale.

Au lendemain de la nomination du premier ministre, les premiers contacts semblaient favorables à la conclusion d'un pacte puisque, à l'issue de leur première rencontre tenue à la présidence, les deux chefs de l'exécutif étaient parvenus à un consensus sur la nécessité d'oublier le passé et de collaborer⁴⁷. Mais très rapidement, le consensus entrevu s'est envolé, lorsqu'il est apparu que si le premier ministre pensait exercer pleinement le pouvoir, le président de la République n'avait en rien renoncé à en conserver le maximum.

Quelques semaines plus tôt, en effet, ce dernier avait profité de la présence de Souley Abdoulaye (qu'il avait nommé au poste de premier ministre) pour prendre un décret portant création d'un secrétariat général du conseil des ministres rattaché à son cabinet⁴⁸. Parallèlement, un autre décret restreignait les attributions du secrétariat général du gouvernement qui, rattaché au cabinet du premier ministre, était chargé de la préparation du Conseil des ministres⁴⁹. Le secrétariat général du Conseil de ministres n'aurait posé aucun problème si le chef de l'État avait eu la majorité au parlement, puisqu'il aurait nommé un premier ministre appartenant au même parti que lui. Mais avec la cohabitation, cette réforme est apparue

à la majorité comme une manœuvre supplémentaire destinée à empêcher l'alternance politique.

Cette stratégie est manifeste lorsqu'on sait que ces nouveaux décrets prévoyaient que le gouvernement était simplement supposé faire des propositions au secrétariat général du Conseil des ministres qui devait décider en dernier ressort de l'ordre du jour du Conseil. Pour la majorité, ces décrets étaient inacceptables. Selon Hama Amadou :

Le gouvernement est ainsi dépossédé de la maîtrise de l'outil d'application de son programme, le Conseil des ministres étant le lieu de prise des décisions importantes comme les nominations ou les accords avec les institutions financières internationales. Nous n'avions que deux attitudes possibles : nous soumettre et aller à l'échec politique et électoral, ou défendre nos prérogatives puisque la Constitution reconnaissait au gouvernement la définition et la conduite de la politique de la nation⁵⁰.

Le gouvernement a donc refusé de reconnaître le secrétariat général du Conseil des ministres, à raison semble-t-il⁵¹, alors que le président de la République, seul habilité par la Constitution à convoquer et présider le Conseil des ministres, décidait de faire la grève du Conseil. Comme l'a relevé B. Issa Abdourhamane :

Ces décrets présidentiels [ont] aggravé la tension entre le chef de l'État et son premier ministre. En effet, dans une lettre adressée au premier ministre en date du 5 avril, le président de la République [écrivait] notamment : « Je ne saurais désormais diriger un Conseil des ministres dont l'organisation ne respecte pas la réglementation en vigueur. » [...] Mais le gouvernement [a interprété] l'attitude du chef de l'État comme une volonté de bloquer le fonctionnement des institutions de la République. Selon le porte-parole du gouvernement, le conseil avait décidé à l'unanimité qu'une séance devait avoir lieu un jeudi sur deux et aussi que tout dossier non examiné en séance du Conseil de cabinet ne [pouvait] aller en Conseil des ministres⁵².

Ainsi donc, au refus du président de la République de présider le Conseil des ministres, le gouvernement a riposté en décidant de le tenir sans lui. Derrière ces affrontements que les médias ont qualifiés « d'enfantillage au sommet de l'État », il faut voir des stratégies rationnelles. Accepter que le gouvernement fixe l'ordre du jour du Conseil et le préside était suicidaire, aux yeux du président Ousmane, pour les cadres de la mouvance présidentielle placés à

tous les échelons de l'administration au cours des deux années précédentes. De même, accepter la vision du président de la République apparaissait pour le premier ministre comme une croix sur son programme et surtout sur le partage des dépouilles. Cette rationalité instrumentale du Conseil a été si forte que le président de la République a fait empêcher au gouvernement l'accès à la salle du Conseil par sa garde. En réaction, le premier ministre, qui estimait que le chef de l'État posait délibérément des entraves à son action, a passé outre le Conseil en signant des décrets de nomination par lesquels il remplaçait une vingtaine de directeurs de sociétés publiques et parapubliques⁵³.

Aux injonctions du président de la République tendant à obtenir le retrait des forces de police déployées par le premier ministre pour empêcher les directeurs démis d'accéder à leurs bureaux, celui-ci a répondu en exigeant que le Conseil des ministres se tienne et que des sanctions soient prises contre le chef de la garde présidentielle. La crise a été telle que « le président et son premier ministre ne [communiquaient] désormais plus que par lettres, du reste publiées par la presse locale, tout comme les mesures nominatives à discuter en Conseil des ministres⁵⁴ ». Saisie par le premier ministre, la Cour a déclaré que les décrets du président de la République étaient illégaux, mais cela n'a pas ramené la sérénité. La capacité à faire des compromis, qu'un auteur tel que G. Hermet⁵⁵ présente comme nécessaire à la survie des jeunes démocraties, a fait défaut. C'est ainsi que « la classe politique, insensible aux risques, [s'est révélée] incapable de dépassionner le débat qui s'était bipolarisé au point que même les médiations de personnalités étrangères, dont l'ancien président malien Amadou Toumani Touré et le président Jacques Chirac, [n'ont pas permis] de dénouer la crise⁵⁶ ».

Tous les conflits entre les chefs de l'exécutif étaient relayés au sein du parlement, surtout que, depuis les élections législatives anticipées de la fin 1994, le perchoir était occupé par Mahamadou Issoufou, celui-là même qui avait été éjecté de son poste de premier ministre par le président Ousmane et les radicaux de son parti quelques mois auparavant. En s'alliant avec le MNSD et en revenant rapidement au pouvoir, son parti apparaissait comme le parti pivot qui faisait et défaisait les majorités. Son repositionnement à la faveur de la cohabitation a pris un air de revanche, faisant de ses relations déjà mauvaises avec le président de la République une

lutte sans répit⁵⁷. Par exemple, le président de la République retardait souvent la promulgation des lois en les renvoyant aussi souvent que possible en seconde lecture devant l'Assemblée. Mais pour cela, il lui fallait le contreseing du premier ministre qui, bien entendu, refusait de l'apposer. Cette situation est devenue un cercle vicieux, le président renvoyant les lois en seconde lecture et l'Assemblée nationale rejetant ces demandes non contresignées par son premier ministre. À ce jeu, le président de la République allait perdant, car s'il ralentissait quelque peu la mise en application des lois, il ne l'empêchait pas. La Constitution prévoyait en effet qu'une loi non promulguée dans les 15 jours entraînait automatiquement en vigueur.

Au cours de cette crise, la Cour suprême a eu une intense activité puisqu'elle a rendu une dizaine d'arrêtés en quelques mois, globalement défavorables au chef de l'État. Comme l'a dit le principal « bénéficiaire » de ces arrêts, Hama Amadou : « À la fin de l'année 1995, le président de la République n'avait plus aucun moyen d'empêcher l'action gouvernementale de se déployer en dehors de la dissolution de l'Assemblée nationale⁵⁸. » Or, la Constitution de 1992 prévoyait en son article 50-3 « qu'il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans les douze mois qui suivent les élections ». Les élections législatives anticipées datant du 12 janvier 1995, la tension s'est aggravée en janvier 1996. Pour prendre le président de la République de vitesse, le premier ministre a introduit une requête auprès de la Cour suprême afin de statuer sur son sort en cas de dissolution de l'Assemblée nationale. La Cour a rendu un arrêt favorable au premier ministre, puisqu'elle a conclu que celui-ci resterait à son poste jusqu'à la nomination d'un premier ministre par la nouvelle majorité qui sortirait des urnes⁵⁹. La tension a atteint son paroxysme à la fin du mois de janvier, comme le montrait la radio nationale transformée en tribune où les communiqués incendiaires se succédaient. Le président de l'Assemblée nationale n'a pas hésité, à l'ouverture de la première session du parlement, le 24 janvier, à accuser ouvertement le camp présidentiel d'ethnocentrisme. Parallèlement, la majorité accusait le président de la République de violer l'article 46 de la Constitution en se faisant élire à la présidence de son parti. Aux rumeurs sur la dissolution du parti du chef de l'État faisaient écho les rumeurs sur la dissolution par ce dernier de l'Assemblée nationale. C'est dans ce contexte que le 26 janvier 1996, un pas supplémentaire était franchi. Le président de l'Assemblée

nationale a en effet demandé à la Cour suprême de constater l'empêchement du président Ousmane. Le lendemain, une junta militaire dirigée par le chef d'état-major général de l'armée, le colonel Ibrahim Maïnassara Baré, prenait le pouvoir, mettant fin au fonctionnement des institutions de la troisième République.

Le régime semi-présidentiel n'a pas réussi à résister au choc, car « sans doute a-t-il manqué aux acteurs de cette éphémère cohabitation une éthique de comportement et la volonté de faire des concessions afin de maintenir un consensus fondateur autour des règles du jeu⁶⁰ ». On a même pu évoquer une éventuelle complicité de certains acteurs, notamment les leaders de la majorité, qui auraient incité les militaires à prendre le pouvoir. Si cette accusation a été bien entendue réfutée par les acteurs interrogés⁶¹, il reste que leurs stratégies ont incontestablement joué contre le système. C'est ce que voulait exprimer Sanoussi Jackou, vice-président de la CDS, juste après le putsch quand il a dit que : « Les militaires n'ont pas pris le pouvoir par ambition, mais parce que nous ne pouvions pas nous entendre. Nous avons scié la branche sur laquelle nous étions assis. »

La juridiction constitutionnelle dans la gestion comparée des crises

Les choix institutionnels ordonnent la scène politique en définissant la répartition des pouvoirs ainsi que les rôles et les relations. Idéalement, le scénario favorable à la consolidation démocratique suppose que les acteurs restent raisonnables et pragmatiques, négocient pour résoudre les conflits et parviennent à un consensus fondateur⁶². Mais dans le processus de démocratisation, il est impossible de faire l'économie des crises. Dans la mesure où on ne peut pas supprimer les conflits, il faut les réguler et c'est ce rôle qui est assigné à la Cour constitutionnelle au Bénin et à la chambre constitutionnelle de la Cour suprême au Niger (ce dernier pays disposait jusqu'en 2001 d'une Cour suprême scindée en quatre chambres, dont la chambre constitutionnelle, et depuis, d'une Cour constitutionnelle).

Ces institutions sont les dispositifs d'arbitrage des conflits institutionnels. Leur indépendance, leur autorité et le capital de confiance dont elles sont créditées affectent leur capacité de régulation qui, en retour, influe fortement sur la consolidation ou la rupture du

processus démocratique. Il s'agit ici de comparer les attributions des deux juridictions constitutionnelles et de voir comment elles ont géré les différentes crises décrites plus haut afin de faire ressortir les effets de leurs actions régulatrices sur la démocratisation.

Les attributions formelles asymétriques des deux juridictions constitutionnelles

Les attributions formelles de la juridiction constitutionnelle influent sur son indépendance et son autorité. De ce point de vue, les constituants béninois sont allés plus loin que leurs homologues nigériens aussi bien dans la nature de la juridiction que dans la clarté et la portée de ses attributions.

Au Niger, la Constitution du 26 décembre 1992 était particulièrement laconique sur la chambre constitutionnelle et le contrôle de la constitutionnalité. Par ailleurs, la loi 90-10 du 13 juin 1990 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour suprême n'a pas été révisée après la conférence nationale (elle l'a été lors de la transition militaire de 1996). Élaborée dans le cadre du régime monolithique, elle était silencieuse sur nombre de questions (comme les conflits d'attributions entre autorités) qui ne pouvaient manquer d'apparaître avec le pluralisme et surtout avec le système semi-présidentiel, car le dualisme de l'exécutif impliquait, à lui seul, des conflits d'attributions. À cela s'ajoute le vide juridique laissé par une Constitution et des lois imprécises qui exposaient la juridiction constitutionnelle aux suspensions lorsqu'elle devait statuer en l'absence de compétences à elle clairement attribuées. Par exemple, la saisine de la Cour suprême en matière constitutionnelle était (et est toujours) extrêmement limitée dans le droit nigérien. Aux termes de la loi 90-10, seuls le président de la République, le premier ministre et le président de l'Assemblée nationale pouvaient saisir la Cour afin qu'elle constate l'inconstitutionnalité d'une loi (article 45). Avant 1996, aucune disposition ne prévoyait que la Cour pourrait se saisir elle-même sur la constitutionnalité d'une loi ou d'une décision politique. Enfin, la Constitution ne prévoyait que la saisine par voie d'exception, c'est-à-dire que seule une personne partie à un procès pouvait soulever l'inconstitutionnalité d'une loi visée en cette occasion. Aucune saisine par voie d'action n'était possible pour les citoyens.

Au Bénin par contre, la Constitution de 1990 est nettement plus claire quant aux attributions de la Cour constitutionnelle, notamment en matière de contrôle de la constitutionnalité. La Cour statue obligatoirement dans certains cas⁶³, mais surtout, contrairement au Niger, elle statue « sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques ». Dans ce cas, la Cour se prononce d'office dans un délai de huit jours (articles 117 et 120-2). Pour répondre à ce souci, la saisine de la Cour est large, à l'inverse du cas nigérien. Tout citoyen peut saisir la Cour sur la constitutionnalité des lois, soit par voie d'action, soit par la procédure d'exception d'inconstitutionnalité devant une juridiction dans une affaire qui le concerne (article 122).

Les moyens juridiques dont disposait la Cour constitutionnelle béninoise sont donc plus importants que ceux dont disposait la chambre constitutionnelle de la Cour suprême du Niger. La saisine par voie d'action a fait de la Cour constitutionnelle du Bénin une institution très connue, présente dans la vie quotidienne de beaucoup de gens, alors que la saisine restreinte de la Cour suprême du Niger en matière constitutionnelle ne lui a pas permis de se faire connaître et de devenir une institution « populaire ». Entre 1993 et 1999, la Cour constitutionnelle du Bénin a rendu plus de 400 décisions et avis. La plupart de ses décisions ont répondu à des requêtes émanant de particuliers⁶⁴. On trouve ainsi plusieurs saisines par voie d'exception provenant de personnes qui contestent des mesures réglementaires qu'elles estiment contraires à la Constitution et violant leurs droits. Mais on trouve aussi des saisines directes à l'occasion desquelles des particuliers attaquent des lois ou contestent la constitutionnalité de certaines nominations qui ne les affectent pourtant pas directement. Jusqu'à la mise en place de la Cour, c'était le Haut Conseil de la République (HCR) qui statuait sur ces requêtes. La nomination même des membres de la Cour constitutionnelle a été l'occasion de nombreuses saisines directes du HCR tendant à obtenir leur annulation.

Ces différences formelles entre la Cour constitutionnelle du Bénin et la chambre constitutionnelle de la Cour suprême du Niger sont importantes, car elles ont un impact sur la capacité de l'institution à réguler les conflits politiques.

Les arbitrages différents des deux juridictions constitutionnelles

Pour juger de la contribution de la Cour constitutionnelle du Bénin au renforcement des institutions, l'exemple de sa gestion de la guerre du budget étudié plus haut est instructif. L'examen des différentes décisions rendues par la Cour à cette occasion sur requêtes du président de la République ou du président de l'Assemblée nationale permet de juger non seulement de son indépendance et de son impartialité, mais aussi de sa capacité à gérer les crises. C'est du reste la grande qualité de la Cour qui a valu à sa première présidente, M^{me} Élisabeth Pognon, d'obtenir l'Africa Service Award, prix décerné par l'organisation Human Rights Africa. Ce prix récompense son action aussi bien en faveur de la démocratie qu'en faveur du renforcement des libertés publiques et des droits de la personne⁶⁵.

L'examen des arbitrages de la Cour au fil de la crise du budget permet d'abord de constater que trois des cinq décisions rendues par la Cour ont été prises en faveur du président de la République. Les deux avis sollicités par lui et les deux autres décisions lui ont été défavorables. Cela en soi contredit les accusations de partialité venant du camp présidentiel. La première décision, la DCC 27-94 des 17, 22 et 24 août 1994, a fait suite à une requête du président de l'Assemblée nationale visant à obtenir que soient déclarées non conformes à la Constitution les ordonnances 94-001 et 94-002, prises en août par le chef de l'État en vue d'exécuter le budget. La Cour a suivi le président de l'Assemblée nationale en les déclarant non conformes pour vice de procédure, le chef de l'État n'ayant pas consulté la Cour constitutionnelle au préalable comme l'exige la Constitution.

Fort de cette décision, le président de l'Assemblée nationale a alors demandé à la Cour de déclarer exécutoire la loi 94-012 votée en deuxième lecture qui fixait le délai au-delà duquel le président de la République ne pouvait plus prendre de mesures exceptionnelles. Parallèlement, le président de la République demandait le contrôle de la constitutionnalité de cette loi. C'est lui que la Cour a suivi en déclarant la loi 92-012 non conforme à la Constitution pour vice de procédure et donc non exécutoire.

À son tour, le président de la République s'est senti en position de force. Instruit cette fois par la décision DCC 27-94, il a informé

la Cour de son intention d'user à nouveau des pouvoirs exceptionnels prévus à l'article 68 en demandant son avis. Par avis CC 001-94 du 14 septembre 1994, la Cour a estimé que les conditions n'étaient pas réunies pour le recours à l'article 68 et par un deuxième avis CC 002-94, la Cour a estimé qu'en égard à l'avis précédent, il n'y avait pas lieu de prendre les ordonnances envisagées par le président de la République. Celui-ci a alors décidé de passer outre les avis de la Cour en prenant les ordonnances déconseillées⁶⁶. Ont alors suivi deux requêtes du président de la République et deux autres du président de l'Assemblée nationale qui ont donné à la Cour l'occasion de mettre un terme à la crise. La décision DCC 30-94 des 29 et 30 septembre 1994 est défavorable au président de l'Assemblée nationale qui demandait que la Cour déclare le budget de l'Assemblée nationale exécutoire, alors que le président de la République demandait qu'il soit déclaré contraire à la Constitution. En revanche, la décision DCC 31-94 du 1^{er} octobre 1994 est favorable au président de l'Assemblée nationale, puisqu'elle déclare enfin conforme à la Constitution la loi par laquelle l'Assemblée restreignait l'usage par le président de la République des pouvoirs exceptionnels.

Par ces deux arrêts, la Cour a rendu ce que R. Banégas a qualifié de « jugement de Salomon⁶⁷ ». En effet, tout en considérant que l'Assemblée n'avait ni voté de budget en déséquilibre ni violé de traités internationaux comme le prétendait le président de la République, la Cour a considéré aussi que la réévaluation du point d'indice ainsi que l'augmentation du taux des bourses et salaires, décidées par l'Assemblée nationale et à l'origine de la crise, sont du domaine réglementaire.

Non seulement l'indépendance et la « sagesse » de la Cour apparaissent clairement ici, mais, comme l'a dit un communiqué de l'Assemblée nationale : « Chacune des institutions a ainsi joué le rôle qui lui était dévolu. La démocratie béninoise sort renforcée de cette crise⁶⁸. » Une dernière requête a toutefois été introduite par l'Assemblée nationale après que le président de la République eut usé de l'article 68 malgré les avis de la Cour, mais par décision DCC 32-94 du 24 novembre 1994, la requête a été jugée irrecevable pour vice de procédure. Cette crise a contribué à une routinisation du jeu politique, comme en témoigne l'adoption plus facile du budget 1995 et la gestion plus aisée du désaccord sur le budget 1996.

La même analyse peut être faite relativement à d'autres crises, comme la bataille pour l'élaboration d'une nouvelle loi électorale. Sur ce point, la Cour a rendu des décisions favorables à l'Assemblée nationale aussi bien en ce qui concerne le redécoupage des circonscriptions électorales que le mode de scrutin ou la création de la Commission électorale nationale autonome (CENA)⁶⁹. La Cour a estimé en effet que :

Selon la Constitution, le régime électoral est une matière remise dans sa totalité au législateur ; que dès lors, l'Assemblée nationale peut à volonté, en fixant les règles électorales, descendre aussi loin qu'il lui plaît, dans le détail de l'organisation du processus électoral, ou laisser au gouvernement le soin d'en arrêter les mesures d'application⁷⁰.

Malgré l'évidente impartialité de la Cour, le gouvernement Soglo et certains partis de la mouvance présidentielle n'ont pas manqué de l'attaquer. À l'occasion des élections présidentielles de 1996, ses magistrats 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 les deux institutions en raison de l'annulation de l'élection d'un député du parti au pouvoir. La Renaissance du Bénin (RB) a alors eu un comportement menaçant, puisque ses militants et dirigeants ont marché sur la Cour constitutionnelle en proférant des insultes et en demandant même « une révision de la Constitution en vue de limiter les pouvoirs exorbitants de la Cour constitutionnelle⁷¹ ». Le président Soglo lui-même a surenchéri en répondant à une lettre de la présidente de la Cour constitutionnelle qui l'informait des agissements de ses partisans et lui demandait de garantir la sécurité de la Cour. Il n'a pas manqué de se montrer menaçant sur un ton révélateur : « Je me vois contraint de vous rappeler une dernière fois les obligations de votre serment. [...] Tout manquement (à ce serment) constitue un acte de forfaiture puni conformément à la législation en vigueur. Je souhaiterais ne plus avoir à y revenir⁷². »

Convaincu que la Cour complotait contre lui, le président Soglo a longtemps tergiversé avant de reconnaître sa défaite électorale en 1996. Mais en quelques années d'existence, il semble que l'indépendance et l'impartialité de la Cour peuvent être considérées comme établies. 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 un degré appréciable d'objectivité non seulement de l'institution, mais du système démocratique lui-même⁷³.

Le renouvellement de la Cour le 23 mai 1998 pour une durée de cinq ans n'a pas remis en cause cette double objectivation, même si M^{me} Pognon n'y figure plus. D'abord réticente à demeurer au sein de l'institution, elle a fini par accepter d'y être nommée. Mais cette nomination a été jugée non conforme à la Constitution pour vice de forme à la suite d'une requête introduite par voie d'action par un citoyen. La nomination était fondée sur sa qualité de magistrat, alors que M^{me} Pognon avait pris sa retraite juste après sa première nomination à la Cour en 1993. Sa remplaçante, M^{me} Conceptia Ouinsou, a fait preuve des mêmes qualités et compétences qui ont permis à M^{me} Pognon de diriger l'institution avec succès.

Au Niger, la Cour était déjà affaiblie par le caractère incomplet de la Constitution et par le fait que la loi 90-10 sur la Cour suprême remontait à la période monolithique comme décrit plus haut. Cette loi était inadaptée au contexte pluraliste et le constituant n'a curieusement pas pris le soin de la modifier. La Conférence nationale avait en son temps suspendu la chambre constitutionnelle, mais lorsqu'elle a été réactivée durant la transition, ce sont le même texte et les mêmes hommes affiliés à l'ancien parti unique qui y ont été reconduits. Jusqu'à la période de cohabitation en 1995, la chambre constitutionnelle n'a eu à connaître que des questions routinières : lois organiques, règlements de l'Assemblée nationale, contentieux électoral en 1993. C'est avec la cohabitation que la Cour est devenue un enjeu central des luttes de pouvoir, d'autant que le nouveau premier ministre a évolué dans le même sérail du parti unique que la majorité des membres de la Cour. À la faveur de la cohabitation, le débat sur l'indépendance et l'impartialité de la Cour a donc été ouvert. Des doutes ont notamment été émis sur ces points. Ainsi, « les avis contradictoires de la Cour à propos de l'organisation des services de la présidence [question qui a précipité l'éclatement de l'AFC] avaient déjà alimenté le débat sur l'autonomie réelle de la Cour ou du moins, de ses membres vis-à-vis des acteurs politiques ». Même la nomination de nouveaux membres à la Cour a constitué l'occasion « d'un positionnement politique dans l'espace juridictionnel⁷⁴ ».

La mise en cause de l'impartialité de la Cour est surtout venue de la mouvance présidentielle. Il faut dire que la quasi-totalité des arrêts de la Cour relatifs aux conflits institutionnels ont désavoué le président de la République, que les requêtes aient été introduites par lui, par le premier ministre ou par le président de l'Assemblée nationale. Ainsi, les arrêts rendus en septembre 1995 ont été perçus par les partisans du chef de l'État comme une sorte de complot entre la Cour et la majorité en vue de l'affaiblir.

C'est par l'arrêt 95-05 du 5 septembre 1995, rendu sur saisine du premier ministre, que la Cour a interprété la cohabitation comme une alternance, désavouant ainsi le président de la République qui privilégiait l'idée de cogestion. De même, alors que le président de la République faisait la grève du Conseil des ministres, la Cour a considéré que « la présidence du Conseil des ministres est une obligation constitutionnelle du président de la République; qu'en conséquence, celui-ci ne peut, sans aller à l'encontre de son serment, refuser de présider le Conseil des ministres ». Par ailleurs, l'arrêt précise que « la promulgation des lois est une obligation constitutionnelle du président de la République à laquelle il ne peut se soustraire ». Toutefois, la Cour a rappelé au gouvernement qu'il « ne peut se prévaloir du refus du président de la République de présider le Conseil des ministres pour exercer des attributions constitutionnelles qui ne sont pas les siennes ».

Certes, la Cour a désavoué le gouvernement qui avait procédé à des nominations en dehors du Conseil des ministres. Cependant, l'étau s'est resserré autour du chef de l'État surtout qu'auparavant, la Cour avait estimé que le secrétariat général du Conseil des ministres qu'il avait créé était contraire à la Constitution. Elle rendait ainsi au gouvernement la maîtrise de l'organisation du Conseil de ministres. Par l'arrêt 95-05, elle a contraint cette fois le chef de l'État à le présider, ce qui revient à l'obliger à entériner les décisions prises à l'occasion des délibérations. Or, c'est justement pour éviter cela que le président était allé en grève du Conseil.

L'arrêt suivant, le 95-06, rendu sur requête du président de l'Assemblée nationale, a limité un peu plus le président de la République puisqu'il le privait indirectement du renvoi en deuxième lecture des lois devant l'Assemblée nationale. La Cour, en effet, estimait que le renvoi en seconde lecture devait être soumis obligatoirement au contreseing du premier ministre qui, en l'occurrence, lui était

opposé. En considérant que « dans tous les cas, la deuxième délibération ne doit pas être demandée dans le but d'entraver la promulgation d'une loi adoptée par l'Assemblée nationale », elle a jeté le soupçon sur les motivations du président de la République.

Ce dernier du reste a saisi la Cour de deux requêtes, l'une sur les nominations hors conseil, l'autre pour une interprétation des deux arrêts précédents. À la première requête, la Cour a répondu par arrêt 95-07 du 22 septembre 1995. Sur la question des nominations décidées par le premier ministre, elle s'est déclarée « incompétente pour apprécier les actes pris par l'autorité administrative », mais a cependant ajouté que le premier ministre ne pouvait convoquer et présider un Conseil des ministres ni effectuer ces nominations en dehors du Conseil des ministres, ce qui revenait à dire que les nominations litigieuses étaient contraires à la Constitution. À la deuxième requête du président de la République tendant à obtenir une interprétation des arrêts 95-05 et 95-06, la Cour a répondu par un arrêt sévère, l'arrêt 95-08 du 22 septembre 1995. Considérant que les arrêts contestés étaient « clairs, précis et motivés à suffisance », elle a rappelé au chef de l'État que ses arrêts « s'imposent à tous les pouvoirs publics, au premier chef desquels l'exécutif, qu'ils sont rendus en premier et dernier ressort, qu'ils sont définitifs et irrévocables ».

Le dernier arrêt rendu par la Cour juste avant le putsch militaire a été celui qui a soulevé le plus de polémiques. À la suite d'une requête du chef du gouvernement demandant à la Cour de statuer sur ce qu'il adviendrait du premier ministre en place en cas d'une dissolution de l'Assemblée nationale, la Cour, par arrêt 96-03 du 16 janvier 1996, a décidé que le premier ministre devait rester en fonction jusqu'aux élections et à la nomination d'un premier ministre par la nouvelle majorité. Cet arrêt a été perçu comme la cerise sur un gâteau offert au premier ministre depuis le début de la crise. Pour comprendre les raisons de cette suspicion, les propos du premier ministre Hama Amadou sont révélateurs : « Si avant cet arrêt, le président de la République n'avait plus d'autre alternative que la capitulation ou la dissolution de l'Assemblée nationale, avec cet arrêt, même la dissolution devenait pour lui une mauvaise solution⁷⁵. »

Face à l'intensité des luttes factionnelles et aux tentatives évi- dentes d'instrumentalisation, la Cour s'est vite embourbée dans le

conflit politique. Comme l'a noté B. Issa Abdourhamane, « la plupart des requêtes qui lui sont adressées puisent leurs arguments dans le discours politique et la Cour, malgré sa prudence, n'a pas pu s'empêcher de le reprendre ». Il remarque aussi que toutes les controverses sur ses décisions ont produit « un effet délégitimant sur la Cour suprême⁷⁶ ». Par ailleurs, la majorité sous la cohabitation était menée par le MNSD, l'ancien parti unique. De plus, le non-renouvellement de l'élite au sein de la juridiction constitutionnelle — des sept membres de la Cour, cinq en étaient membres depuis la période du parti unique — n'a pas contribué à affirmer sa crédibilité, surtout avec le retour au pouvoir des héritiers du régime monolithique. L'impression était largement partagée que la Cour, à travers ses décisions, faisait plutôt le jeu de la majorité contre le chef de l'État sous la cohabitation.

Comme il est possible de le constater, la Cour suprême du Niger n'a pas donné la même image d'indépendance et d'impartialité que la Cour constitutionnelle du Bénin. Par conséquent, elle n'a pas profité du même degré de légitimité et, au contraire de son homologue du Bénin, s'est embourbée dans le débat politique, voire a contribué à la chute des institutions démocratiques. Les péripéties des « élections » présidentielles des 7 et 8 juillet, qui ont vu la Cour ratifier des méthodes violant manifestement la Constitution et la Loi électorale permettant ainsi au général Baré de rester au pouvoir, ont fini de jeter un discrédit justifié sur cette institution.



Il apparaît donc que sur chacun des points étudiés (la gestion de l'exécutif, les conflits entre pouvoirs et les mécanismes de régulation des crises) des différences notables ont existé entre le Bénin et le Niger. Ces différences, combinées aux facteurs déjà étudiés, expliquent en partie la divergence des trajectoires, positive au Bénin et sanctionnée par un coup d'État au Niger. Il est à présent possible, dans le dernier chapitre, de revenir sur les moments de divergence caractérisés par deux types d'alternances expérimentées la même année : une alternance démocratique au Bénin et une alternance violente au Niger.

Page laissée blanche

8 Transition et consolidation démocratique

LES CHAPITRES PRÉCÉDENTS ont permis de comprendre pourquoi, entre son lancement en 1989 et 1999, la démocratisation s'était maintenue au Bénin et avait succombé à des coups d'État au Niger. Non seulement les facteurs structurels limitants étaient plus importants au Niger, mais la variable stratégique y a joué davantage dans le sens d'un affaiblissement de l'ordre institutionnel. En matière institutionnelle et de production du droit (notamment du droit constitutionnel), la transition s'est opérée plus en douceur et la démocratisation a été mieux préparée au Bénin. Les options institutionnelles y ont été plus pragmatiques et les règles juridiques plus claires. En ce qui a trait aux interactions politiques, il est apparu que les acteurs nigériens ont adopté des démarches s'apparentant à des stratégies de rupture dès la conférence nationale, alors qu'au Bénin, la conférence a pris des allures de pacte entre adversaires. Dans les deux cas, les interactions ultérieures ont été caractérisées par des conflits et des résistances. Mais le conflit étant normal en démocratie, c'est la capacité des acteurs à le maintenir dans le cadre des règles démocratiques, ainsi que la capacité des institutions à jouer leur rôle régulateur qui font ensuite la différence. De ce point de vue, non seulement le système béninois a résisté à de nombreux chocs entre 1991 et 1999, mais il a également satisfait au test de l'alternance en 1991 et en 1996. À l'inverse, le

système nigérien a aussi connu une alternance, mais par la méthode du coup d'État en 1996. Le « renouveau » proclamé alors au Niger ayant pris des allures d'une « restauration autoritaire », un second putsch est survenu en 1999. Des élections transparentes ont eu lieu à la fin de l'année, suivies, en janvier 2000, de la mise en place d'un gouvernement démocratique. Le processus démocratique lancé à partir de 1989 dans les deux pays a fait preuve d'une remarquable continuité au Bénin, alors qu'il a été soumis à des incertitudes au Niger.

La démocratisation entre alternance pacifique et alternance violente

Les événements du premier trimestre de l'année 1996 sont symboliques des contrastes qui ont caractérisé les trajectoires de la démocratisation au Bénin et au Niger. Alors qu'en janvier le système nigérien succombait à un putsch militaire, le système béninois expérimentait en mars la deuxième élection présidentielle de l'ère du renouveau après avoir connu, un an auparavant, le renouvellement de son parlement.

La réussite du test de l'alternance démocratique au Bénin

S. P. Huntington insiste sur l'intérêt qu'il y a à se concentrer sur l'aspect procédural de la démocratie en considérant le processus électoral comme le critère principal de définition de la démocratie¹. Il a aussi avancé le test de l'alternance comme le critère permettant de juger de la consolidation démocratique². Ce test est important à double titre. D'une part, le transfert du pouvoir constitue en lui-même un choc qui n'est pas évident à surmonter. D'autre part, lorsqu'une alternance se produit, on entre dans le processus de la consolidation, le moment où les acteurs considèrent que ce sont les urnes qui confèrent ou retirent le pouvoir et aucun autre moyen.

L'alternance de mars 1996 au Bénin est d'une importance majeure puisque, avec celle de 1991, elle se trouve à être la deuxième que le régime a connue³. Comme en 1991, ce sont Mathieu Kérékou et Nicéphore Soglo qui se sont retrouvés au second tour du scrutin. Les inquiétudes à propos des conséquences de cette confrontation sur le processus de démocratisation étaient fondées sur le caractère

a priori problématique des deux termes de l'alternative qui s'offrait aux Béninois. D'une part, beaucoup redoutaient l'attitude du régime Soglo en cas de défaite. Durant son premier mandat, ce dernier a montré une face pour le moins antidémocratique caractérisée par des dérives autoritaires et patrimoniales. D'autre part, comme le relève R. Banégas :

Dans le contexte tendu du premier trimestre 1996, où les militaires réapparaissent sur le devant de la scène publique dans un nombre croissant de pays [...], le retour du général « caméléon » soulevait des inquiétudes quant à l'avenir du processus démocratique au Bénin en particulier et en Afrique en général⁴.

Nombreux étaient ceux qui redoutaient un éventuel retour de M. Kérékou sur la scène politique, malgré les gages qu'il avait donnés, en acceptant de mettre en œuvre les résolutions de la conférence nationale, de quitter le pouvoir en 1991 et de s'abstenir de toute action politique pendant le mandat du président Soglo. Ils craignaient que les acquis démocratiques soient remis en cause. C'est essentiellement pour cette raison que le Parti communiste, par exemple, a décidé d'apporter son soutien au deuxième tour à Nicéphore Soglo, en vue de contribuer à sauvegarder les acquis démocratiques conquis depuis 1989⁵. Les communistes voyaient derrière la candidature de Kérékou une volonté revancharde qui ne ferait pas bon ménage avec les valeurs démocratiques.

Cependant, Nicéphore Soglo a fini par apparaître lui aussi comme une véritable menace pour la démocratie béninoise. Ses agissements durant ses années de pouvoir pouvaient laisser à penser qu'il n'accepterait peut-être pas un verdict des urnes défavorable. Pourtant, comme l'a écrit R. Banégas :

son bilan était plutôt positif, tant sur le plan diplomatique qu'économique ou politique. La mise en place des organes prévus par la Constitution a certes connu des retards et l'attitude du pouvoir a pu laisser craindre à diverses reprises un blocage du processus de démocratisation, mais, en définitive, les nouvelles institutions ont été stabilisées, des contre-pouvoirs efficaces ont obtenu droit de cité ; les libertés publiques acquises pendant la Conférence nationale ont été respectées et, cahin-caha, un espace public pluraliste a finalement été consolidé⁶.

Les péripéties de l'élection présidentielle de mars 1996 ont été suffisamment traitées par R. Banégas ou encore par C. Mayrargue⁷.

Il importe de noter cependant que Mathieu Kérékou, que tout le monde pensait politiquement mort depuis sa défaite de 1991, a pourtant pris sa revanche sur son tombeur, Nicéphore Soglo⁸. C. Mayrargue a relevé que la victoire de Kérékou a été favorisée avant tout par « l'érosion continue du capital politique du président Soglo » qui s'est rapidement aliéné nombre des soutiens dont il disposait en 1991. Elle est attribuable ensuite à « une dynamique favorable au candidat des candidats », c'est-à-dire Kérékou. En effet :

L'une des clefs de la réussite de M. Kérékou tient au fait d'avoir laissé l'initiative de sa campagne à d'anciens adversaires politiques, qui plus est, originaires du sud, comme Albert Tévoédjrè et Séverin Adjovi. [...] Unis dans un même rejet de Nicéphore Soglo, et convaincus que seul un candidat du Nord, soutenu par des leaders du Sud, peut battre le président sortant, dont les bastions électoraux sont constitués par les régions d'Abomey et de Cotonou, dans le Sud, ils lancent la mécanique Kérékou, venant en appui aux initiatives des fidèles du général, réunis au sein du FARD [Front d'action pour le renouveau et le développement]⁹.

Enfin, Kérékou doit aussi sa victoire à sa métamorphose digne de son totem, le caméléon¹⁰. Il a ainsi réussi à se construire à la fois une image de vrai démocrate et de bon chrétien, lui qui a pourtant régné en autocrate pendant 17 ans et qui, marxisme oblige, n'a eu de cesse de persécuter les religions et leurs adeptes pendant ce temps. Il est non seulement parvenu à se construire cette image, mais aussi à convaincre que Soglo ne disposait pas de ces qualités. C'est pourquoi, contrairement à une analyse qui a été souvent faite, l'élection de Kérékou traduit moins un désir de retour à l'ordre ancien qu'une volonté de poursuivre le processus démocratique, Soglo étant apparu aux yeux de beaucoup comme un obstacle plus important à la consolidation de ce processus. C'est là une des données constitutives de ce que R. Banégas a appelé « les paradoxes de la consolidation démocratique béninoise », une situation dans laquelle le retour au pouvoir d'un ancien général-dictateur par la voie des urnes et la défaite d'un civil qui, malgré ses tentations, a fait fonctionner les institutions pluralistes, apparaissent pourtant comme le signe de l'enracinement progressif de la démocratie. Du reste, C. Mayrargue a vu à juste titre que si « le retour au pouvoir d'un ancien dictateur peut légitimement faire naître des craintes, il

semble qu'elles soient minimisées par différentes données ». Parmi ces données, il y a l'indépendance de la cour constitutionnelle et le pouvoir de sanction des électeurs. S'il appelle à éviter tout triomphalisme, étant entendu que « la démocratie ne saurait se réduire à une élection », il considère qu'il n'y a pas un retour en arrière, car en définitive, « le déroulement pacifique du scrutin et cette nouvelle alternance constituent des preuves de l'acceptation du jeu électoral¹¹ ».

C'est à une pareille conception qu'adhère aussi R. Banégas. En s'inspirant du scénario gramscien de la révolution passive¹² et de la thématique de la politique du ventre de Bayart, il montre que la révolution passive démocratique béninoise n'est pas une simple reproduction du compromis postcolonial. Ainsi, pense-t-il, « la démocratisation n'a certes pas bouleversé la structure du bloc hégémonique (Gramsci), mais elle s'est accompagnée de transformations profondes de l'espace public et d'une importante reconfiguration du procès d'assimilation réciproque des élites¹³ ».

Au moment où les institutions béninoises ont surmonté l'épreuve de l'alternance, celles du Niger avaient déjà succombé à l'intervention militaire qui a mis un terme au processus et imposé une alternance violente.

L'alternance violente et l'arrêt du processus démocratique nigérien

Aux chapitres 5 et 7, il a été montré comment l'irruption des militaires sur la scène politique nigérienne était à analyser en grande partie sous l'angle de l'héritage institutionnel et des querelles politiques. Il convient d'analyser ses conséquences immédiates sur la trajectoire du processus démocratique. Il n'est pas question de revenir sur les péripéties du coup d'État, ni sur ses fonctions manifestes ou latentes. Les militaires ont essentiellement invoqué le blocage politique et les risques de guerre civile pour justifier leur action, présentée par ailleurs comme destinée à créer les conditions d'une démocratie plus fonctionnelle. L'antagonisme fatal, décrit au chapitre 7, dans lequel les deux pôles de la scène politique s'étaient engagés, a conduit à une situation de tension incontestable qui a servi de parfait alibi aux militaires. Ces derniers ont fait preuve d'habileté en promettant de rentrer rapidement dans leurs casernes, aussitôt qu'ils auraient relancé le processus démocratique au cours d'une courte période transitoire. Ils n'ont pas eu de grande difficulté

à convaincre même les autorités renversées que leur action n'était mue par aucune considération autre que patriotique.

Les acteurs politiques, quant à eux, ont fait fi de l'avertissement de J. Schumpeter sur l'importance du respect des procédures démocratiques¹⁴. De ce point de vue, il est possible d'estimer que la démocratie nigérienne a succombé non seulement en raison de l'ambition de quelques chefs militaires porteurs de l'héritage du passé, mais aussi de la superficialité des convictions démocratiques des acteurs politiques¹⁵. La facilité avec laquelle les putschistes ont obtenu l'abdication des autorités, la rareté et la faiblesse des voix qui se sont élevées pour défendre les institutions sont apparues *a posteriori* comme des indicateurs de la fragilité des soutiens diffus (D. Easton) dont le système disposait¹⁶.

Ce défaut de soutien au système est aussi symbolisé par les prises de position des principaux syndicats du pays qui ont pourtant été, cinq ans plus tôt, les fers de lance de la démocratisation¹⁷. C'est ainsi que, tout en se gardant d'approuver le coup d'État, l'Union des syndicats des travailleurs du Niger (USTN), dont les membres étaient frappés par la crise des salaires et les effets des réformes contenues dans le programme d'ajustement structurel, a pris publiquement position contre toute idée de rétablissement des anciens dirigeants au pouvoir. L'Union des scolaires nigériens (USN) s'est même félicitée de la chute des autorités de la troisième République sans s'attarder sur le principe schumpétérien qui veut que soit laissée à la procédure démocratique, en l'occurrence aux dispositifs de régulation, le soin de résoudre les crises¹⁸.

Plus révélatrice de ce faible attachement à la démocratie est l'attitude des anciennes autorités de la période de cohabitation. Hama Amadou, le premier ministre, a ainsi parlé de « motivations compréhensibles des militaires, ajoutant même que le coup d'État crée les conditions d'une nouvelle espérance ». Mahamadou Issoufou, le président de l'Assemblée nationale, a dit quelques jours après le putsch que « pour l'instant, le colonel Baré tient ses promesses. Je m'en tiens aux faits » et le ministre des Affaires étrangères, Mohamed Bazoum, tout en disant que « le coup d'État était inévitable, mais ne règle rien » a ajouté que « les militaires, exaspérés comme tous les citoyens par le blocage politique, ont trouvé le moyen d'y mettre fin. Ils ne semblent pas, jusqu'à nouvel ordre, hostiles à la démocratie¹⁹. » En présence du colonel Baré, mais surtout sous le regard

du président de la Cour suprême, les trois principaux protagonistes de la cohabitation ont signé, le 11 février 1996, une déclaration appelant les partenaires extérieurs à ne pas isoler le Niger. Considérant que le blocage qui a conduit à l'intervention des militaires était dû essentiellement aux difficultés d'application des textes fondamentaux, notamment la constitution, ils se sont prononcés en faveur du processus dit du « renouveau démocratique » consistant à élaborer de nouveaux textes sur la base desquels la démocratisation redémarrerait. Ainsi que l'a relevé B. Issa Abdourhamane, « cette déclaration qui portait les mentions "nous, anciens dirigeants de la troisième République", [a été] interprétée comme la reconnaissance formelle du coup d'État par les trois protagonistes de la cohabitation²⁰ ». Cette rapide reddition des autorités constitutionnelles a consacré la rupture de l'ordre institutionnel démocratique. C'est, par exemple, après avoir pris acte de la signature de cette déclaration que la France a adouci sa position à l'égard des putschistes.

Il est étonnant de remarquer à quel point a été accréditée aux yeux de beaucoup l'idée selon laquelle le putsch a été perpétré, pour paraphraser J. A. Schumpeter, dans le seul but de réaliser une démocratie authentique. J. A. Schumpeter dit bien « qu'il appartient aux casuistes de décider si une exception peut être faite au principe démocratique » pour des actes de ce type « à condition qu'il n'existe pas d'autres moyens propres à atteindre ce résultat²¹ ». Il semble que les acteurs politiques, soucieux de revenir rapidement aux affaires, ont préféré faciliter la tâche aux putschistes en espérant hâter leur départ, prolongeant l'impression déjà donnée qu'ils faisaient peu de cas du principe démocratique. L'ancien premier ministre Hama Amadou s'est expliqué ainsi :

Nous avons sans calcul pris l'initiative de lancer un appel à ne pas isoler le Niger car il fallait penser aux difficultés du pays : mauvaise campagne agricole, situation économique fragile, risque de rupture des négociations avec les institutions financières internationales. Cependant, il faut avouer que nous étions également convaincus que les militaires ne pouvaient pas rester au pouvoir en raison du contexte²².

L'ancien président de l'Assemblée nationale, Mahamadou Issoufou, est encore plus explicite :

Nous avons conclu un accord avec le colonel Baré. C'est en contrepartie de la promesse de restaurer la démocratie selon un calendrier de onze mois que cette déclaration a été signée. Nous pensions aussi, en

agissant ainsi, éviter d'amplifier les problèmes du pays. Malheureusement, nous ne savions pas que si nous nous étions sincères, Baré lui ne l'était pas. Il était simplement mû par son ambition²³.

Ces acteurs admettent *a posteriori* avoir non seulement leur part de responsabilité dans la rupture du processus démocratique, mais aussi avoir commis l'erreur, en cédant rapidement, de ne pas s'être attachés au principe que le coup d'État ne saurait être une méthode de résolution des crises politiques. Il faut noter que cette interruption du processus démocratique a donné lieu à une controverse dans le milieu africaniste.

Ainsi, E. Grégoire et J.-P. Olivier De Sardan ont trop vite fait de conclure à « un coup d'État salvateur ». Estimant que « la classe politique nigérienne [...] avait fini de se discréditer, en se montrant incapable de gérer cette situation inédite de cohabitation », ils ont véhiculé l'idée que « le blocage était total, sans issue constitutionnelle ni même légale, et nombreux étaient les observateurs avertis qui craignaient un dérapage rapide, voire imminent vers la guerre civile, dans la mesure où le pays se serait trouvé avec deux gouvernements et deux chefs d'état-major²⁴ ». Il est surprenant de remarquer que, tout en s'interrogeant sur l'avenir, ils n'affirmaient pas moins que « les militaires ont sans doute sauvé la jeune démocratie nigérienne de l'impasse où elle était », semblant même regretter que ce sauvetage « et la modération dont ils ont fait preuve jusqu'à présent, contrastent avec la vigoureuse et unanime désapprobation des chancelleries occidentales²⁵ ».

Cette position a été sévèrement critiquée par P. Quantin, manifestement plus attentif au principe schumpétérien d'attachement à la procédure démocratique. Il conclut à « une restauration autoritaire » et à « une reprise en main des appareils d'État par des élites spécialisées dans l'utilisation des ressources coercitives²⁶ ».

Les événements qui se sont produits depuis lors ont incontestablement donné raison à P. Quantin, tout comme à C. Toulabor, qui prévenait que :

L'Afrique putschiste a accoutumé le monde à ce type de discours-programme euphorique de bonne intention, et [...] l'expérience que l'on en a recommande plus de prudence et de scepticisme. [...] Le coup d'État ne semble pas, loin s'en faut, avoir résolu les énormes problèmes juridico-institutionnels, de politique économique et sociale auxquels le pays est confronté²⁷.

Comme il est possible de le constater, alors que le Bénin passait avec succès son second test de l'alternance, le Niger subissait une prise de pouvoir par un coup d'État militaire supposé créer les conditions d'un meilleur fonctionnement de la démocratie. Il convient de savoir si ces deux alternances antithétiques, l'une constituant un indicateur de la consolidation et l'autre une modalité extrême de rupture du processus, ont été suivies ou non d'un renforcement de la démocratie au Bénin et de sa restauration au Niger, telle qu'elle a été promise par les militaires.

Après les « alternances » : consolidation versus recul démocratique

Depuis que Mathieu Kérékou a repris les rênes du pouvoir en 1996, la démocratie béninoise poursuit son processus de consolidation. Le Niger aussi a renoué avec un pouvoir élu en 1999, mais seulement après un second pusch qui a coûté la vie au général Baré en avril 1999. C'est que, comme l'avait prévu P. Quantin, le renouveau démocratique annoncé a laissé la place à un pouvoir autoritaire entre 1996 et 1999.

La consolidation démocratique au Bénin

Mathieu Kérékou en est à son second mandat, ayant été reconduit au pouvoir à la suite des élections de mars 2001. Sur le plan politique, on admet que du point de vue de l'enracinement de la démocratie, la période postalternance n'a pas débouché sur la restauration autoritaire tant redoutée.

Avant de quitter la présidence de la République après sa défaite de 1996, Nicéphore Soglo avait exprimé son souhait que les élections « ne conduisent pas à un retour de la dictature dans notre pays et à la chasse aux sorcières²⁸ ». Pendant la campagne électorale déjà, l'un des thèmes principaux du camp Soglo consistait à agiter l'épouvantail de la dictature en présentant le retour de Kérékou comme la voie de l'apocalypse : « Qui a bu boira ! », disaient les partisans de N. Soglo pour signifier que la dictature constituait le naturel de Kérékou et que ce naturel ne manquerait pas de revenir au galop si « le grand camarade de lutte » accédait à nouveau au pouvoir. Le soutien apporté par le Parti communiste béninois à Soglo, l'adepte

de la Banque mondiale, est révélateur de l'ampleur de cette appréhension. Soglo lui-même redoutait le retour de Kérékou au point de paniquer au lendemain de sa défaite. Il a ainsi écrit au président français Jacques Chirac pour lui demander d'intervenir auprès de Mathieu Kérékou afin que lui et ses proches bénéficient d'une amnistie, comme cela avait été le cas pour Kérékou cinq ans plus tôt.

Par rapport à ces appréhensions, force était de constater, en 1997, mais aussi aujourd'hui, que le Bénin n'a pas renoué avec la dictature. Kérékou a peut-être « porté l'habit neuf du démocrate²⁹ » pour des raisons électorales en 1996, mais il a eu le mérite de ne pas porter atteinte aux institutions. Des avancées ont même été réalisées sur le plan institutionnel sur des questions non réglées par le régime Soglo. Certaines institutions et certains textes, mis en veilleuse sous le régime précédent, sont devenus effectifs. C'est le cas de la Haute Cour de justice habilitée à juger les hautes personnalités dans des cas comme la haute trahison. C'est aussi le cas de la Loi portant libéralisation de l'espace audiovisuel³⁰. Avec cette loi a pris fin la monopolisation par l'État de la radio et de la télévision, les deux médias (notamment la radio) dont la diffusion est la plus populaire et l'impact sur l'affermissement de la liberté d'expression le plus immédiat dans un pays à fort taux d'analphabétisme. Il est donc possible de se demander, avec R. Banégas, si « la remontée du caméléon en haut de l'arbre constituait une rupture dans la trajectoire du Renouveau, une remise en cause des "transactions collusives" qui avaient permis aux autorités précédentes de stabiliser à la fois leur position et le nouvel ordre pluraliste³¹ ».

Si l'expérience a montré qu'en matière de démocratisation il faut toujours rester prudent, il semble pourtant qu'au fil des crises, des chocs et des alternances, la méthode démocratique s'impose véritablement comme un horizon indépassable pour les acteurs béninois. Tel n'est pas le cas du Niger, où le renouveau proclamé par les militaires après leur putsch n'a pas conduit à la rectification démocratique annoncée.

La restauration autoritaire sous la quatrième République au Niger

Au lendemain du coup d'État du 27 janvier 1996, les militaires se faisaient rassurants : « Notre action est uniquement motivée par des considérations patriotiques », proclamait le porte-parole du Conseil de salut national (CSN). Le colonel Baré lui-même affirmait : « Nous ne voulons pas nous enraciner. Je suis officier, j'entends le rester. » Il promettait le retour des militaires dans leurs casernes au terme d'une transition devant aboutir au « renouveau démocratique ». Prévue au départ pour une durée d'un an, la transition a sans cesse été écourtée, « en gage de bonne volonté ». Mais la transition de 1996 n'a pas débouché sur la démocratie plus fonctionnelle annoncée. Le processus d'adoption des formules institutionnelles et la nature des institutions de la quatrième République, puis les élections et la pratique politique ont marqué un recul démocratique évident.

Le processus de reconstruction institutionnelle

Le processus d'adoption de nouveaux textes constitutionnels a démarré dans un relatif consensus, étant donné que la classe politique avait adhéré au principe du renouveau³². Une semaine après le putsch, les militaires ont ainsi rencontré la société civile au palais des congrès de Niamey. Ils ont demandé aux participants de leur faire des propositions dans le cadre de cette reconstruction et même pour la nomination d'un premier ministre civil. Ils ont aussi mis sur pied un Conseil des sages³³ et un Comité préparatoire des avant-projets de textes fondamentaux. Les membres du Conseil comme du Comité étaient tous nommés sans tenir compte, officiellement du moins, de leurs appartenances politiques respectives. Tout portait alors à croire que les militaires se contenteraient de coordonner le processus en laissant à la classe politique la liberté de redéfinir les règles du jeu. C'est ainsi que le Comité d'élaboration des avant-projets, au sein duquel s'étaient reconstitués les clivages partisans, a été contraint, faute d'entente, de proposer au terme de ses travaux deux constitutions, l'une de type présidentiel, l'autre de type semi-présidentiel.

Au cours du Forum du renouveau démocratique, tenu du 1^{er} au 7 avril 1996 pour choisir parmi les avant-projets soumis par le Comité préparatoire, les premiers signes concrets montrant la

volonté des militaires de faire prévaloir leurs préférences dans la nouvelle structuration du jeu se sont manifestés. En effet, sont apparues les premières pressions visant à contraindre le forum à opter pour une constitution de type présidentiel et autoriser les candidatures indépendantes aux élections. Les participants les plus contestataires ont ainsi été menacés ou éloignés de force de la capitale pour la durée du forum³⁴. Les formules qui avaient la préférence des militaires ont été retenues, ce qui n'a pourtant pas suscité d'émotion particulière, chacun des grands partis pensant y trouver son compte. Le Mouvement national pour la société de développement (MNSD) et la Convention démocratique et sociale (CDS) étaient satisfaits du choix du régime présidentiel, chacun étant convaincu que le futur président sortirait de ses rangs. Le Parti nigérien pour la démocratie et le socialisme (PNDS) et l'Alliance nigérienne pour la démocratie et le progrès (ANDP) étaient satisfaits du maintien du scrutin proportionnel aux élections législatives, dans la mesure où ils n'étaient pas des partis à vocation majoritaire. La classe politique a donc appuyé le référendum constitutionnel du 12 mai 1996. La nouvelle constitution a été validée par la Cour suprême le 19 mai³⁵ et promulguée le 22. Entre-temps, des militaires ont été placés à la tête des huit préfectures du pays et diverses nominations sont intervenues dans l'administration centrale et territoriale sous le prétexte officiel « de garantir une certaine neutralité dans la perspective de l'organisation des élections et en raison de problèmes d'insécurité ».

C'est cependant la candidature du chef de la junte militaire aux élections des 7 et 8 juillet 1996 qui a vraiment été alarmante. Il est alors devenu évident que le processus entier avait en réalité été soigneusement contrôlé et contenu afin de permettre le maintien au pouvoir de Baré, devenu général entre-temps.

Les élections manipulées de juillet 1996

Les élections des 7 et 8 juillet, qui ont permis au général Baré de « remporter » le scrutin avec 52,22 % des voix dès le premier tour, sont emblématiques du recul démocratique sous la quatrième République et de l'instabilité subséquente qui l'a caractérisée jusqu'à sa chute en 1999. Pour comprendre ces deux aspects, il suffit d'analyser certaines dispositions du code électoral en les mettant en relation avec les conditions de la victoire du général Baré. Le code électoral prévoyait que « nul ne peut pénétrer dans la salle du scru-

tin porteur d'une arme apparente ou cachée, à l'exception des membres de la force publique légalement requis » (article 60-3). Il prévoyait aussi que « le dépouillement suit immédiatement la clôture du scrutin. Il est conduit sans désenparer jusqu'à son achèvement complet. Les opérations de dépouillement s'effectuent publiquement sous la surveillance du président du bureau de vote. Elles ont lieu obligatoirement dans le bureau de vote » (article 69). Le code prévoyait également que « l'urne est ouverte et les enveloppes comptées devant tous les membres du bureau, les délégués et les observateurs présents » (article 70-1) et que « chaque décompte de bulletins, concernant un candidat ou un parti politique, est vérifié par son représentant et par le délégué d'un autre candidat ou d'un autre parti politique » (article 70-5).

L'examen des conditions de déroulement de l'élection présidentielle des 7 et 8 juillet 1996 montre que toutes ces dispositions ont été violées. En effet, face à la perspective de la défaite, le général Baré a suspendu le processus électoral. La Commission électorale nationale indépendante (CENI) a été dissoute et remplacée par une Commission électorale nationale (CNE) en dehors de la procédure légale. Dans la foulée, des militaires ont été envoyés pour récupérer les urnes et les regrouper dans des lieux autres que ceux du vote, violant ainsi la loi. Le dépouillement n'a pas été public et a été fait en l'absence des représentants des candidats, exceptés ceux du général Baré.

Cette manipulation grossière du scrutin a ouvert une période de grande confrontation entre le pouvoir et l'opposition. Dès la proclamation des résultats, l'opposition a réclamé l'annulation du scrutin en invoquant les diverses manipulations, facilitées par l'étalement des élections sur deux jours. La CENI ayant établi des récépissés pour les votes du premier jour avant sa dissolution, les avocats de l'opposition ont argué, chiffres à l'appui, de fraudes manifestes orchestrées par la CNE. À titre d'exemple, dans l'arrondissement de Dosso, sur 262 bureaux de vote, 229 récépissés CENI étaient disponibles. Les avocats ont mis en évidence que le candidat Tanja Mamadou totalisait déjà 2831 voix sur 229 bureaux de vote, selon la CENI, alors que la CNE ne lui a attribué que 2518 voix sur l'ensemble des 262 bureaux de vote. En revanche, le candidat Ibrahim Mainassara Baré, crédité de 9553 voix sur 229 bureaux de vote par la CENI, s'est vu attribuer par la CNE 60 010 voix sur les 262 bureaux

de vote. Cela suppose qu'il a obtenu 50 457 voix sur les 33 bureaux de vote restants. Or, si l'on s'en tient aux dispositions du code électoral qui stipule que « le nombre d'électeurs par bureau de vote ne peut excéder 600 » (article 40-2), il ne pouvait totaliser dans l'absolu que 19 800 voix et ce, seulement dans le cas où tous les électeurs inscrits dans ces 33 bureaux auraient voté, que tous les bulletins auraient été valables et que l'ensemble des voix auraient porté sur son nom. Et même dans ce cas, l'addition avec les voix attribuées par la CENI pour les 229 bureaux de vote ne lui aurait permis de totaliser que 23 353 voix, ce qui est manifestement inférieur aux 60 010 voix dont il a été crédité par la CNE³⁶.

Ces exemples peuvent être multipliés, et ce qui a contribué à accentuer le recul démocratique n'a été autre chose que l'attitude de la Cour suprême. Remaniée par le pouvoir après le putsch, celle-ci a validé les résultats et rejeté toutes les requêtes qui lui ont été adressées, malgré les irrégularités flagrantes que le plus novice des juristes ne pouvait nier. C'est ce qui a fait dire à Mahamadou Issoufou, que « la cour suprême n'a aucune crédibilité car elle a été taillée sur mesure pour Baré. Elle a trahi le peuple et discrédité tout le corps judiciaire en donnant le mauvais exemple³⁷ ». En l'absence de garanties quant à la sincérité des élections, l'opposition a alors boycotté les élections législatives du 23 novembre 1996. En effet, aucune de ses demandes n'a été acceptée. Après avoir fait des concessions en abandonnant l'exigence de la démission du général Baré, elle a demandé en vain la réhabilitation de la CENI, la recomposition de la Cour suprême, la démilitarisation de l'administration territoriale, la neutralité de l'armée et la révision du fichier électoral. Les partisans du général Baré ont tout naturellement remporté la quasi-totalité des sièges dans une Assemblée nationale affaiblie par le régime présidentiel de la quatrième République.

Tout en revendiquant une légitimité démocratique, le général Baré avait involontairement reconnu le caractère militaire de son régime en donnant la mesure du poids des officiers dans le champ politique: « Je ne fais rien sans les aviser. Je les consulte pour toute décision à prendre et s'ils me disent aujourd'hui de quitter, je vais quitter. Entre nous, c'est du béton. Que ceux qui rêvent d'un coup d'État se désillusionnent. Il n'y aura pas de coup d'État car je les consulte sur tout³⁸. » Cet aveu montre à l'évidence le peu de place pour la représentation populaire sous ce régime. Pendant cette

période, les leaders de l'opposition ont été régulièrement arrêtés, tout comme les journalistes et autres leaders d'opinion. Le général Baré avait même réactivé en janvier 1997 une cour spéciale afin de juger les leaders de l'opposition accusés d'atteinte à la sûreté de l'État³⁹, pour abandonner la poursuite quelques jours plus tard sous la pression de l'opinion et après des médiations béninoise et togolaise. C'est dans la droite ligne des tentatives de reprise en main qu'une loi sur la presse a été promulguée juste après les élections qualifiées par les journalistes de « hold-up électoral⁴⁰ ». Cette loi a durci les conditions d'exercice de la profession de journaliste en la subordonnant à la possession d'un diplôme de journalisme ou à une expérience professionnelle de cinq ans au moins, dans un pays où le pluralisme de la presse est récent. Cette loi violait par ailleurs le principe de non-rétroactivité⁴¹ et interdisait même au juge de prononcer le sursis ou des circonstances atténuantes dans certains cas, comme « l'offense au chef de l'État ou aux chefs d'État étrangers » (articles 54 et 60). Par ailleurs, pendant cette période, l'accès aux médias publics n'était permis qu'au seul Rassemblement pour la démocratie et le progrès (RDP), le parti alors au pouvoir. La logique des dépouilles a été plus que jamais accentuée, l'opposition se voyant même privée des droits prévus pourtant par la loi⁴². Le « renouveau démocratique » galvaudé a donc pris des allures de véritable tentative de retour à l'ordre ancien.

Cependant, cette ambition néototalisante (retour à l'État intégral décrit au chapitre 2) a rencontré d'énormes limites car l'esprit de contestation acquis durant les premières années de revendication démocratique a survécu. Les protagonistes de la cohabitation, écartés en 1996, regroupés au sein d'un Front pour la restauration et la défense de la démocratie (FRDD), ont été engagés pendant près de trois ans contre le pouvoir, dans un bras de fer qui n'est pas étranger au coup d'État d'avril 1999. B. Issa Abdourhamane a parlé en cette occasion « d'alternances militaires » en y voyant le témoignage de « la difficulté de construire un ordre politique démocratique en Afrique⁴³ ». En effet, ce putsch marquait simplement à première vue ce que F. Riggs appelle un coup d'État secondaire⁴⁴, c'est-à-dire une situation qui confirme la prépondérance d'une faction militaire sur d'autres factions rivales. De ce strict point de vue, il s'agissait en effet de la reproduction du schéma de l'alternance par rupture avec l'ordre établi. Les coups d'État à répétition semblaient conforter le

Niger dans une situation de pays gouverné par un régime véritablement prétorien, c'est-à-dire non institutionnalisé. En comparaison avec l'état de la démocratie au Bénin à ce moment-là, le recul était évident. Au Bénin, le processus d'institutionnalisation témoignait en effet d'une remarquable continuité, la démocratie semblant s'y imposer progressivement selon la formule de A. Przeworski, comme « *the only game in town* ». Les élections y ont été régulièrement tenues depuis la conférence nationale de 1991. Mais au Niger, à la différence du coup d'État de 1996, celui de 1999 a été suivi d'élections générales transparentes et de l'installation, en décembre 1999, d'un pouvoir légitime. Les élections ultérieures de 2004 ont reconduit le président Tanja, mais il faudra d'autres tests et le fonctionnement des institutions pour savoir si le Niger a renoué durablement avec la démocratie et si, après avoir considérablement divergé, les trajectoires du Bénin et du Niger convergent de nouveau.

Conclusion

LA QUESTION DE DÉPART de ce livre était de rendre compte des trajectoires de la démocratisation au Bénin et au Niger et surtout, de comprendre pourquoi, entre 1989 et 1999, le Bénin s'est maintenu dans la voie de la consolidation, contrairement au Niger. Pour y répondre, nous avons comparé les dynamiques de ces pays sur la base des facteurs contraignants et facilitateurs de la transition et de la consolidation démocratique. En une décennie d'expérience pluraliste, les institutions démocratiques ont acquis de l'épaisseur et de la légitimité au Bénin, alors qu'elles ont été interrompues à deux reprises au Niger, qui n'a renoué avec un gouvernement fondé sur des élections transparentes qu'en 2000¹.

Au terme de cette réflexion, un certain nombre de conclusions se dégagent. Elles gardent toute la modestie d'une étude comparative portant sur deux cas et se veulent comme des hypothèses soumises à la falsification². En effet, l'observation et la confrontation des cas du Bénin et du Niger autorisent à proposer des généralisations sur les phénomènes de transition et de consolidation, et dans le même temps, à revisiter certains modèles d'analyse de la transition et de la consolidation à la lumière de ces cas africains.

L'importance des spécificités contextuelles de la démocratisation

L'observation des variables discriminantes des trajectoires des deux pays montre la nécessité, plutôt que de leur appliquer des modèles généraux, d'analyser les processus de démocratisation en tenant compte des contextes spécifiques dans lesquels ils prennent place. L'hégémonie de l'acception purement procédurale de la démocratie a souvent eu comme conséquence de mener à une standardisation de la recherche. Or, les nouvelles expériences démocratiques doivent être analysées en intégrant des variables autres que les seules relevant de l'approche formelle. Celle-ci offre, il est vrai, « un étalon universel » d'évaluation des processus de démocratisation. Mais elle n'est pas moins irréaliste si l'on s'y tient exclusivement. En effet, une telle posture fait abstraction des conditions d'émergence du processus, des attentes et déceptions qui peuvent s'y attacher ainsi que de leurs effets légitimant ou délégitimant. Lorsqu'un processus de démocratisation prend place dans un contexte de crise économique semblable à celui que connaissent les pays d'Afrique subsaharienne, sa consolidation requiert que les acteurs politiques et les analystes restent attentifs aux risques de « désenchantement » susceptibles de s'installer rapidement si les changements politiques ne s'accompagnent d'aucun changement de la situation économique. En effet, l'expérience montre qu'avant (ou en même temps) que les citoyens y adhèrent pour ses valeurs politiques intrinsèques, la démocratie est d'abord (ou aussi) investie d'immenses espoirs d'amélioration des conditions de vie. La manière dont ces attentes seront traitées dans le nouveau cadre démocratique a une importante influence sur la survie potentielle du système.

Par ailleurs, les expériences comparées du Bénin et du Niger nous montrent que lorsqu'un processus de démocratisation s'engage à la faveur d'une dynamique interne de « mobilisations multisectorielles », sa consolidation dépend plus que dans les autres cas de démocratisation (octroyée ou contrôlée par le pouvoir), de la capacité des acteurs à ménager le soutien des secteurs alliés. Une dynamique de rupture avec les alliés objectifs (secteurs qui ont obtenu la démocratisation, comme les syndicats) conduit facilement à la rupture du processus. En effet, elle crée des instabilités propices à l'activation d'une alternative non démocratique, surtout dans des contextes où

la transition s'est opérée par rupture avec l'ordre établi. Dans ces cas, nombre d'acteurs ont été évincés dans des conditions telles qu'ils ont plus tendance à miner le cadre démocratique qu'à le soutenir. À l'inverse, lorsque les changements politiques s'accompagnent de gains notables, le soutien des alliés objectifs est renforcé et la capacité de nuisance des secteurs potentiellement hostiles diminuée. Cette atténuation des risques tient au fait que même ces acteurs potentiellement hostiles se rendent compte qu'ils peuvent défendre leurs intérêts dans le cadre démocratique³.

Il est d'autant plus important de rester attentif à ces questions, que la consolidation démocratique est, plus encore que le démantèlement des régimes autoritaires, une affaire de soutiens internes. Malgré les phénomènes de mondialisation des systèmes politiques, les politiques de conditionnalité démocratique ou les effets de vague et de contagion démocratique, il s'avère que l'environnement international est plus efficace dans le renversement des autoritarismes que dans la consolidation de la démocratie. Lorsqu'un régime démocratique est menacé, les acteurs extérieurs, y compris les vieilles démocraties qui disposent pourtant de la capacité à soutenir les élans démocratiques⁴, sont peu disposés à intervenir pour assurer la continuité des institutions. En général, les condamnations classiques s'estompent vite, et l'extérieur finit toujours par s'accommoder des traîneurs de sabre, le temps effaçant peu à peu les taches antidémocratiques d'un régime issu d'un coup d'État, comme celui du général Baré l'a démontré au Niger. Ce cas de figure est plus probable soit lorsque le pays est stratégiquement d'un intérêt négligeable, soit lorsqu'il est stratégique et que les pouvoirs autoritaires s'avèrent plus réceptifs aux intérêts et injonctions venant de l'extérieur, qu'ils proviennent d'acteurs bilatéraux comme la France ou les États-Unis ou des institutions financières internationales.

Cependant, la précaution contextuelle appelle aussi à garder à l'esprit la complexité des dynamiques qui sont à l'œuvre et qui, en s'enchevêtrant, peuvent compliquer la consolidation démocratique.

La complexité de l'entreprise de consolidation démocratique

Les situations empiriques que nous avons étudiées montrent la grande complexité de la problématique de la consolidation démocratique. Elle fait intervenir des variables qui opèrent en interaction,

qui sont parfois contradictoires et entre lesquelles il faut trouver un équilibre. Les processus de libéralisation et de transition se déroulent dans un intervalle de temps relativement court et mettent en jeu des variables essentiellement politiques et relativement maîtrisables. À l'inverse, les processus de consolidation ont des temporalités diffuses, mettent en jeu une multiplicité de variables et sont beaucoup plus fluides. Ainsi, la libéralisation requiert essentiellement des concessions politiques, c'est-à-dire une ouverture du système par l'octroi ou la conquête de libertés jusqu'alors interdites. Quant à la transition, notamment celle qui est précédée d'une conférence nationale, les tâches qui lui sont assignées consistent essentiellement à mettre en place un nouveau cadre juridique et à organiser les élections fondatrices. Dans le premier cas, que l'ouverture vienne du pouvoir ou qu'elle soit obtenue à la suite de mobilisations multisectorielles, la décompression du pouvoir autoritaire et les premières libertés viennent assez vite, le contexte étant à « la révolution démocratique globale ». Dans le deuxième cas, le timing de la transition est fixé à l'avance, parfois même consigné dans un cahier des charges. Malgré les incertitudes, le gouvernement mis en place connaît les objectifs et le calendrier de leur réalisation, même s'il peut échouer. S'il arrive à les respecter, la transition prend fin par la mise en place d'un gouvernement démocratique. Dans le cas contraire, la transition échoue et le pays retombe dans l'autoritarisme ou sombre dans la confusion⁵.

Dans l'hypothèse d'un succès du processus, la transition devient un moment au cours duquel l'objectif démocratique occulte quelque peu les innombrables problèmes, puisque les acteurs sont plus orientés vers la construction d'un nouveau cadre politique. Mais cette « trêve » est momentanée et avec les péripéties des élections démocratiques, on entame la phase de consolidation qui est autrement plus longue, difficile et sujette à retournement. Au contraire de ce qui est possible durant la transition, il n'est pas possible de fixer un timing ou un calendrier pour parvenir à la consolidation, pas plus que de continuer à occulter les problèmes, les divergences d'intérêt, les oppositions et les impatiences. Tous ces défis trouvent leur source dans un ensemble de contraintes matérielles ou d'héritages politiques qui, selon leur ampleur ou leur nature, peuvent plus ou moins compliquer les chances de consolidation.

De ce point de vue, il apparaît qu'en matière de démocratisation, une trajectoire n'est ni linéaire, ni vouée à se briser, quelles que soient les conditions de départ. Il n'y a pas de prérequis à la démocratie et aucune contrainte n'exclut absolument sa consolidation dans une relation de cause à effet, qu'elle pèse seule ou en addition à d'autres contraintes. Il faut au contraire, placer certaines situations en aval du fonctionnement des institutions démocratiques comme ses produits, et non en amont comme ses conditions préalables⁶. C'est pour cela qu'une armée républicaine, des traditions de compétition et de participation, un environnement matériel prospère, l'éradication des conflits identitaires, sont certes des situations qui facilitent un processus de consolidation. Certes aussi, leur absence complique la tâche de ceux qui ont à mener ce processus à bien, car les pratiques et les institutions de l'ordre ancien tendent à se reproduire dans le nouvel ordre et il ne faut pas sous-estimer cette capacité de reproduction. Cependant, s'ils rendent le terrain de la démocratisation moins facile, ils ne le rendent pas nécessairement infertile. La même analyse est applicable à la culture. Il n'y a pas de fatalité antidémocratique de type culturel. Bien qu'elles existent, les contraintes culturelles ne sont pas insurmontables, car la culture n'est pas figée, mais dynamique. Elle a une élasticité et un caractère mouvant qui lui confèrent de l'adaptabilité et la rendent perméable aux valeurs démocratiques ainsi que des études ont pu le montrer dans d'autres contextes ou pour d'autres objets⁷. S'il n'en était pas ainsi, le Bénin, dont la tradition de régionalisme est forte et profondément ancrée, n'aurait pas franchi l'épreuve des premières élections concurrentielles. Or, dans ce pays, on remarque que si les appartenances identitaires sont mobilisées dans les moments électoraux, elles n'empêchent pas la constitution de coalitions transrégionales et transethniques et disparaissent ensuite du débat politique. Néanmoins, il existe une corrélation entre ces diverses contraintes et les risques de déstabilisation des institutions. C'est cette idée de risque qui explique l'importance cruciale de la qualité des acteurs et de leurs stratégies dans les processus de consolidation démocratique.

L'importance du leadership et du pragmatisme politique dans la consolidation des acquis démocratiques

Si les contraintes structurelles ne constituent pas dans l'absolu des conditions exclusives de la démocratie, c'est surtout parce que la démocratisation est aussi une affaire de subjectivité et de stratégies. Si l'ampleur des contraintes et leur accumulation sont corrélées avec les risques de rupture, la qualité des acteurs politiques contribue pour beaucoup à orienter la trajectoire de la démocratisation dans un sens ou dans un autre. Les chances de consolidation démocratique dépendent largement du flair des acteurs dès le moment de la transition, mais plus crucialement encore dans l'animation des nouvelles institutions. Le mode de transition et l'animation des institutions ont un impact direct sur ces chances de consolidation, alors même qu'ils échappent à tous les acteurs pris individuellement, puisqu'ils sont le résultat d'interactions et d'interdépendances stratégiques. De plus, les interactions qui se nouent autour du procès politique mettent en situation une pluralité d'acteurs entre lesquels ces interactions peuvent être très conflictuelles. C'est le cas des relations entre certains héritiers de l'ancien régime et ceux qui se présentent comme les prodémocrates, sans que la dichotomie soit aussi simple.

L'importance des acteurs soulève la question du type d'élites susceptibles de réussir la démocratisation. Notre comparaison montre que le simple renouvellement des élites est peut-être un critère de démocratisation dans l'immédiat, mais pas un gage de consolidation. Ainsi, après les élections fondatrices, le renouvellement et même le rajeunissement des élites ont été plus importants au Niger et pourtant, le processus s'est rompu entre les mains des dirigeants nigériens. Au Bénin, à l'inverse, le retour au pouvoir de Mathieu Kérékou, l'ex-dictateur, a contribué à consolider la démocratie. De nouvelles élites, que l'on a tendance à assimiler naturellement à des démocrates convaincus, ne conduisent pas forcément mieux la démocratie à la consolidation. Guy Hermet a bien montré que, souvent, ce sont des démocrates par simple convenance qui ont institutionnalisé la démocratie, comme en Espagne, où ce mérite revient pour une large part aux héritiers de Franco. À l'inverse, des démocrates convaincus peuvent faciliter la rupture du processus⁸ par excès d'ambition, par intransigeance ou par inexpérience. De ce

point de vue, les aveux des protagonistes de la cohabitation nigérienne, qui reconnaissent leur grande responsabilité dans la malheureuse issue de la crise politique de 1995-1996, le montrent bien⁹.

Ces éléments prouvent qu'indépendamment des élites au pouvoir, c'est une forme de pragmatisme qui est nécessaire, voire indispensable à la consolidation démocratique lorsqu'on est dans un contexte caractérisé par des clivages identitaires, une rareté de ressources ou encore des traditions patrimoniales qui contribuent à exacerber les contradictions et tendent à donner un caractère irréductible aux conflits. Dans de telles situation, la continuité du processus démocratique dépend largement de la capacité à faire des concessions et des compromis, que l'on se place du côté des acteurs centraux (les forces politiques) ou des acteurs périphériques (associations ou syndicats) de la scène politique. Lorsque les pressions sont trop fortes sur le système et que les clivages et les inévitables conflits deviennent irréductibles parce que les acteurs refusent tout compromis, les risques de rupture augmentent. Le cas du Niger montre comment les institutions ont succombé en raison du manque de réalisme et de sens du compromis des acteurs de la cohabitation de 1995. Lorsqu'à l'inverse, les acteurs sont raisonnables et capables d'opter, si nécessaire, pour des formules pragmatiques, y compris au détriment de formules idéales, alors l'adaptabilité du système est augmentée en même temps que les chances de consolidation.

Dans le même esprit, nous avons pu constater à quel point la trajectoire de la démocratisation tient aussi à la modération des différents acteurs, aussi bien dans les moments de démantèlement de l'ordre autoritaire que dans les relations qui se nouent entre acteurs au cours du procès politique. Plus les coûts et les coups supportés par certains acteurs dans ces moments de recomposition et de gestion politiques sont élevés, plus les facteurs de rupture s'accumulent parce que le processus devient exclusif. De ce point de vue, par exemple, la démarche plus excessive des acteurs nigériens contraste avec la démarche relativement modérée et consensuelle des acteurs béninois, notamment au cours des conférences nationales. Cet état de fait n'est pas étranger à la différence de trajectoire des deux pays. En effet, lorsque le régime démocratique est en « phase de prélégitimité », pour reprendre la formule de G. Ferrero¹⁰, les « démocrates fanatiques », comme les simples opportunistes, repré-

sentent autant de risques pour sa consolidation que ses farouches ennemis, et lorsque les premiers accèdent au pouvoir, ils nourrissent paradoxalement les desseins liberticides des seconds. C'est ainsi, par exemple, que la fronde syndicale et les conflits entre protagonistes de la cohabitation ont fourni un parfait alibi aux militaires pour prendre le pouvoir au Niger.

C'est conscients des risques que comportent ces excès que des auteurs, tels que Beetham, Hermet, Huntington ou Linz, ont tous proposé des formules inclusives qu'ils croient plus propices à la consolidation que, dirons-nous, des formules tranchées. Huntington estime que, dès le moment de la transition, plutôt que de trancher entre les modalités de réforme ou de remplacement du régime autoritaire, il est préférable, du point de vue de la consolidation, d'opter pour ce qu'il appelle le « transplacement », une combinaison résultant d'éléments des deux modalités précédentes¹¹. Linz propose à peu près le même schéma en préférant la « transaction » aux autres modalités que sont la rupture (*ruptura*) et la réforme (*reforma*)¹². Beetham a quelque peu critiqué ces stratégies, considérant que les chances de consolidation sont surtout augmentées par la largeur et la profondeur du consensus ainsi que le caractère inclusif du processus, à condition toutefois que cela n'inclue pas les antidémocrates irréductibles et ne se fasse pas par l'exclusion des groupes et des demandes populaires¹³. C'est Hermet qui propose, une fois encore, une formule synthétisant bien l'idée que les stratégies de cristallisation de la démocratie ne sont pas forcément les plus agréables, ni les plus idéales, en montrant « les impurs bienfaits de la connivence » dans une « démocratisation à l'amiable¹⁴ », qui s'opposent aux méthodes développées par « les aventureux et les idéalistes réfractaires à tout compromis avec leurs principes¹⁵... ».

À défaut de cette impure, mais bienfaisante connivence, la consolidation démocratique requiert au moins une limitation des appétits, des clivages et des crises, de la modération et un sens du compromis, car le chemin de la démocratie est parsemé d'obstacles et de pièges. Mais parce que la démocratie est indissociable des conflits, il convient également de restituer au droit et aux institutions qui encadrent les stratégies des acteurs toute la place qui leur revient dans l'orientation des trajectoires de la démocratisation.

La réhabilitation du droit et des institutions dans le nouveau constitutionnalisme africain

La comparaison des variables explicatives de la divergence des trajectoires du Bénin et du Niger montre que dans les nouvelles dynamiques politiques africaines, la recherche de la place du droit est un détour obligatoire. Il est vrai que pendant longtemps, après la vague des indépendances africaines, les études de droit constitutionnel se sont concentrées sur le droit proclamé, celui qui est consigné dans les constitutions, les lois et règlements. Dans cette perspective, les chercheurs ont trop vite considéré nombre d'États comme démocratiques en se référant aux constitutions qui prévoyaient généralement le multipartisme et les libertés caractéristiques d'un État démocratique. Mais on s'est rapidement rendu compte des avatars d'un pur constitutionnalisme et d'un pur formalisme, puisque le droit proclamé était loin d'être appliqué et respecté¹⁶. Les études d'inspiration plus sociologique ont ainsi voulu s'interroger sur la réalité du droit en Afrique, en ne se contentant plus des proclamations et des dispositions formelles. Très souvent, les analystes ont ainsi pris le contre-pied des études précédentes tout en continuant à nier au droit toute pertinence dans le contexte africain. Lorsqu'on évoque l'État prédateur, la politique du ventre, la criminalisation de l'État¹⁷, c'est en grande partie en référence au caractère évanescent du droit, édicté pour la simple forme et submergé par des pratiques déviantes.

Dans les nouvelles expériences de démocratisation, il est indispensable de réserver au droit et aux institutions la place qui leur revient¹⁸. L'étude des trajectoires du Bénin et du Niger montre que dans le premier cas, en dépit des contraintes objectives et en addition aux stratégies relativement moins excessives des acteurs, le droit (pensons à la cour constitutionnelle, à ses moyens, à son dispositif d'arbitrage des conflits) a largement contribué à la consolidation progressive du nouvel ordre démocratique. Dans le deuxième cas à l'inverse, des dispositions juridiques différentes (pensons à la faiblesse de la chambre constitutionnelle de la Cour suprême, à sa politisation), souvent incomplètes (cas de la loi portant organisation et fonctionnement de la Cour suprême qui, élaborée sous le parti unique et non modifiée, ne prévoyait ni la cohabitation, ni les conflits d'attributions entre pouvoirs, ni *a fortiori* l'organe qui est chargé de les arbitrer), ont joué plutôt en addition aux contraintes

objectives et aux stratégies plus excessives pour mener à la rupture du processus démocratique.

Pour ces raisons, il convient de réhabiliter le droit et de considérer que dans les situations où le droit n'est pas effectif, c'est souvent (mais pas toujours, notons-le) parce que les acteurs ont été défaillants dans la conception des textes de lois. La qualité des dispositions juridiques peut, par effet d'encadrement, entraîner des stratégies plus favorables à la consolidation démocratique, même si les formules institutionnelles ne sont pas, à elles seules, des gages de réussite ou d'échec : nous avons vu comment le système présidentiel béninois, plus prédisposé à succomber selon la littérature, a mieux résisté aux chocs et aux crises que le système semi-présidentiel nigérien¹⁹.

Le droit a plusieurs dimensions intrinsèques qui en font une variable explicative importante de la démocratisation. Il a d'abord une dimension structurante, parce qu'il se cristallise dans des institutions à travers des règles et des procédures qui orientent l'action des acteurs. Le choix des règles juridiques est dès lors important dans la mesure où, si le droit est structuré (souvent par des rapports de forces, comme durant les conférences nationales), il devient structurant une fois édicté et participe intensément au processus d'institutionnalisation. La comparaison du Bénin et du Niger montre qu'en présence d'un bon cadre juridique et institutionnel, les acteurs peuvent plus difficilement « faire n'importe quoi », quels que soient leur force ou l'héritage dont ils sont porteurs. À l'inverse, un cadre juridique et institutionnel comportant des vides et des insuffisances laisse une marge pour le développement de stratégies « hors jeu » et de batailles politicojuridiques préjudiciables à la soutenabilité du processus.

Le droit a ensuite une dimension contraignante, ou pour reprendre l'expression de P. Bourdieu, une force contraignante²⁰. En formalisant les rôles et les normes, les règles juridiques et les institutions imposent des codifications dont la transgression comporte un coût dissuasif : par exemple, le refus de se conformer à une décision de la juridiction constitutionnelle peut entraîner une procédure de destitution. Le droit peut, de même, fonctionner comme une « assurance contre les risques », à l'image de la possibilité donnée par la loi fondamentale au Bénin, à tout membre d'un organe constitutionnel, de faire appel à des forces étrangères si les institu-

tions démocratiques étaient renversées par un coup d'État. Cette force contraignante contribue à prévenir sinon les atteintes contre les institutions, du moins le succès de ces atteintes. On s'en rend bien compte, *a contrario*, lorsque l'insuffisance des garde-fous juridiques permet à certains acteurs, comme on l'a vu au Niger, de porter atteinte aux institutions démocratiques avec succès.

Le droit a enfin une dimension habilitante, et en cela, il permet, dans les situations d'interaction, de démêler les responsabilités et de trancher les conflits. Le droit est « un élément constitutif de calculs pratiques²¹ », car ce sont des dispositions juridiques qui, à travers les institutions, fixent les compétences des différents acteurs et leur ouvrent des possibilités d'action. Il clarifie les rôles et la place de chacun dans le jeu politique dans le but de réduire les sources de conflit. Le droit facilite par ailleurs l'institutionnalisation de ce jeu, car il est à la base du processus de différenciation progressif entre les acteurs et les attributions dont ils sont investis, de sorte que ces attributions soient automatiquement reconnues à tout acteur correspondant aux critères juridiques requis pour les exercer.

C'est au regard de tous ces éléments qu'il convient d'assigner aux institutions et au droit, la place centrale qu'ils méritent dans l'étude des phénomènes de démocratisation et de consolidation. Il convient aussi toutefois d'insister encore sur les limites de ce « retour du droit ». En renvoyant aux cas du Niger et de Madagascar, J. de Gaudusson relève la manipulation politique du recours au droit (que nous avons constatée au Niger notamment) et prévient que « par l'imprécision de leurs dispositions, par leurs lacunes et par les imprécisions qu'elles recèlent, bien des constitutions sont en puissance des nids à contentieux, juridiques et politiques²² ».

Les paradoxes de la démocratisation en Afrique

Au Bénin comme au Niger, les soubresauts politiques commencés en 1989 se sont accompagnés, comme R. Banégas l'a bien montré pour le Bénin, de transformations incontestables des « imaginaires sociaux » et du rapport au pouvoir légitime²³. Ainsi, d'une part, « les gens » distinguent bien entre le pouvoir démocratique et le pouvoir autoritaire, entre le pluralisme et le monolithisme²⁴. D'autre part, on voit bien, à travers des indices positifs comme la participation ou l'engagement politiques et des formes protestataires comme les

boycotts et les manifestations, leur attachement au mode de gestion démocratique et la bonne perception qu'ils ont des enjeux qui s'y attachent.

Le cas du Niger, marqué par deux coups d'État en trois ans, montre toutefois qu'en matière de démocratisation, il n'y a pas de seuils graduels à franchir selon une logique cumulative, même si l'intériorisation des valeurs démocratiques peut être considérée comme le moment où l'attachement à la démocratie se cristallise et devient véritablement signifiant²⁵. L'on remarque également que la diffusion des valeurs démocratiques et la démocratisation de l'État peuvent non seulement être disjointes, mais qu'en plus, du fait de la réversibilité du processus, la démocratisation de l'État peut être compromise, alors même que la démocratisation de la société progresse. Par ailleurs, les mutations observables dans le sens d'un ancrage des valeurs démocratiques, pour incontestables qu'elles soient, n'en restent pas moins traversées de paradoxes. Elles coexistent avec des habitudes et des pratiques dont le caractère démocratique est plus que douteux. La persistance de la corruption et des exclusions, la pratique des dépouilles et les coalitions hétéroclites qui se font et se défont au rythme des changements de pouvoir : tous ces facteurs sont là pour montrer toute l'ambiguïté de la construction démocratique en Afrique, même à travers la trajectoire pourtant relativement exemplaire du Bénin²⁶.



En définitive, la comparaison des trajectoires de la démocratisation au Bénin et au Niger montre à l'évidence qu'il n'existe aucune fatalité antidémocratique, même dans un contexte caractérisé par de nombreuses contraintes, pas plus qu'il n'existe un rouleau compresseur démocratique simplement par volontarisme. Ces trajectoires divergentes enseignent que, même bien engagée, la démocratisation n'est point irréversible et que le processus de consolidation est le produit, réussi ou non, d'interactions entre des contraintes héritées du passé, des formules institutionnelles et des stratégies d'acteurs.

Notes

Introduction

1. Nicolas GUILHOT et Philippe C. SCHMITTER, « De la transition à la consolidation : une lecture rétrospective des "Democratization Studies" », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 4-5, 2000, p. 615.

2. Voir Samuel P. HUNTINGTON, « Democracy's Third Wave », *Journal of Democracy*, vol. 2, n° 2, 1991 ; *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1992. Pour une revue de la littérature, voir Doh Chull SHIN, « On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research », *World Politics*, vol. 47, octobre 1994, p. 135-170. Pour une critique de S. P. Huntington, voir Renske DOORENSPLEET, « Reassessing the Three Waves of Democratization », *World Politics*, vol. 52, avril 2000, p. 384-406.

3. Les deux premières vagues, à savoir au XIX^e siècle, les révolutions en Amérique et en Europe et au XX^e siècle, les démocratisations de l'après-guerre, ont certes été des phénomènes d'avant-garde, mais circonscrites à des aires géographiques et à des pays précis. La troisième vague a, par contre, en raison de son ampleur, été qualifiée de « révolution démocratique globale » par S. P. HUNTINGTON, cité par D. C. SHIN, 1994, p. 151.

4. Voir toutefois l'ouvrage précurseur dirigé par Peter ANYANG' NYONG'O (*Popular Struggles for Democracy in Africa*, Londres, Zed Press, 1987) dans lequel plusieurs auteurs, tout en analysant l'impact notamment politique de la crise que traversait l'Afrique durant la décennie 1980, avaient identifié l'émergence de révoltes et de revendications démocratiques dès 1987.

5. Jean-François MÉDARD préfère une classification selon le degré de l'autoritarisme. Il distingue alors les sultanismes, les autoritarismes durs et les autoritarismes modérés. Voir « Autoritarismes et démocraties en Afrique noire », *Politique africaine*, n° 43, octobre 1991, p. 97.

6. Sur l'instabilité politique entre 1960 et 1972, voir Robert CORNEVIN, « Coups d'État en chaîne au Dahomey », *Revue française d'études politiques africaines*, n° 99, mars 1974, p. 52-65.

7. Discours prononcé le 30 novembre 1974 par M. Kérékou. Voir Philippe LEYMARIE, « Bénin : une démocratie populaire qui s'estime constamment menacée », *Revue française d'études politiques africaines*, n° 135, mars 1977, p. 55.

8. Notamment en contraignant à l'illégalité l'opposition incarnée par l'Union démocratique nigérienne (UDN-SAWABA) et à l'exil ses principaux dirigeants. Voir Claude RAYNAUT et Souleymane ABBA, « Niger. Trente ans d'indépendance, repères et tendances », *Politique africaine*, n° 38, juin 1990, p. 9.

9. Boubou Hama, écrivain bien connu par ailleurs, a occupé la présidence de l'Assemblée nationale sans interruption sous le règne de Diori Hamani dont il était, à juste titre, considéré comme l'alter ego.

10. On peut se référer à titre d'exemples à Michael BRATTON et Nicolas VAN DE WALLE, « Neopatrimonial Regimes and Political Transition in Africa », *World Politics*, vol. 46, juillet 1994 et des mêmes auteurs, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; Jean-François MÉDARD, « Crise africaine et démocratisation. Les perspectives difficiles de la transition démocratique en Afrique subsaharienne », communication présentée à la table ronde « Démocratie et tensions sociales dans le tiers monde », Madras, 27-31 janvier 1992; Abdoulaye NIANDOU-SOULEY, « Crise des autoritarismes et renouveau politique en Afrique de l'Ouest. Étude comparative Bénin, Mali, Niger, Togo », thèse de doctorat de science politique, Université de Bordeaux I, 1991.

11. Robert DAHL, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, p. 3.

12. Voir plus précisément l'article fondateur de Seymour Martin LIPSET, « Some Social Requisites of Democracy », *American Political Science Review*, vol. 53, mars 1959, p. 69-105, ainsi que Seymour Martin LIPSET, Kyoung-Ryung SEONG et John Charles TORRES, « Une analyse comparative des prérequis sociaux de la démocratie », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 136, mai 1993, p. 181-205.

13. Guy HERMET, *Le passage à la démocratie*, Paris, Presses de la FNSP, 1996, p. 88-93.

14. Voir Adam PRZEWORSKI, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991; Juan LINZ et Alfred STEPAN, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore et Londres, Johns Hopkins University Press, 1978; Guillermo O'DONNELL, Philippe SCHMITTER (dir.), *Transitions from Authoritarian Rule* (4 volumes), Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

15. Joseph COLOMER, « Transition by Agreement: Modeling the Spanish Way », *American Political Science Review*, vol. 85, n° 4, 1991, p. 1283-1302. Voir aussi Guiseppe DI PALMA, *To Craft Democracies*, Berkeley, University of California Press, 1990. Pour une forte critique adressée à la théorie du choix rationnel, voir Donald P. GREEN et Ian SHAPIRO, *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*, New Haven, Yale University Press, 1994.

16. Les présupposés culturalistes se retrouvent dans nombre de travaux sans en constituer toujours la trame. Ainsi, à lire F. Akindès, on désespère de l'Afrique quant à ses chances de démocratisation, car il évoque la culture et l'éducation comme des facteurs structurels « incommensurables ». Selon lui, toute l'éducation en Afrique subsaharienne tend à forger des gens « qui respectent les règles de conformité sociale sans aucune remise en cause » et consacre des formules de légitimité communautaire, prouvées par « les rapports antidémocratiques entre hommes et femmes, entre aînés et cadets, dans les communautés villageoises ». Les racines de l'autoritarisme en Afrique deviennent culturelles chez lui lorsqu'il parle « de la logique et la continuité historiques du besoin conscient et inconscient d'un chef fort et riche, ne devant souffrir d'aucune contestation » (Francis AKINDÈS, *Les mirages de la démocratisation en Afrique subsaharienne francophone*, Paris, Karthala, 1996, p. 171-176). Sur d'autres registres, les écrits de Bertrand BADIE sur l'État (*L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992; *Les deux États. Pouvoir et société en Occident et en terre d'Islam*, Paris, Fayard, 1986), d'Axelle KABOU sur les questions de développement (*Et si l'Afrique refusait le développement?*, Paris, L'Harmattan, 1991) qui insistent sur la singularité de ces phénomènes, tendent à rendre les différentes trajectoires irréductibles. La démocratie devient alors une greffe trop exogène pour qu'il n'y ait pas de rejet dans le contexte africain.

17. Parmi la nombreuse littérature sur le néo-institutionnalisme, voir trois sources particulièrement fondatrices : James G. MARCH et Johan P. OLSEN, « The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life », *American Political Science Review*, vol. 78, n° 3, 1984, p. 734-749 ; Sven STEINMO, Kathleen THELEN et Frank LONGSTRETH (dir.), *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992 ; Peter A. HALL et Rosemary C. R. TAYLOR, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, 1997, p. 471, 482-483.

18. Voir Denis SAINT-MARTIN, « Apprentissage social et changement institutionnel. La politique de "l'investissement dans l'enfance" au Canada et en Grande-Bretagne », *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, 2002, p. 42.

19. Voir notamment Paul PIERSON, *Dismantling The Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994 ; *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2001 ; *Politics in Time : History, Institutions and Social Change*.

20. C'est l'hypothèse principale de l'ouvrage de M. BRATTON et N. VAN DE WALLE qui s'articule autour de l'idée que le type de régime auquel aboutit la démocratisation dans un pays est façonné par son héritage institutionnel. Ils insistent par exemple sur les limites que les habitudes néopatrimoniales imposent à la démocratisation en Afrique. De même, ils pensent que lorsque l'armée a été impliquée dans l'ancien régime, la probabilité de voir certains de ses éléments tenter de revenir en politique par la force est plus grande. Voir M. BRATTON et N. VAN DE WALLE, 1994. T. L. KARL et P. SCHMITTER affirment quant à eux que « les arrangements établis par les principaux acteurs politiques durant une période de transition entre deux régimes instaurent des règles, des rôles et des modèles de comportement qui peuvent (ou non) marquer une rupture importante avec le passé et qui, à leur tour, génèrent les institutions qui vont modeler les perspectives de

consolidation du régime dans l'avenir » (Terry Lynn KARL et Philippe SCHMITTER, « Les modes de transition en Amérique latine, en Europe du Sud et de l'Est », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 128, mai 1991, p. 289-290).

21. Voir Mamoudou GAZIBO et Jane JENSON, *La politique comparée. Fondements, enjeux et approches théoriques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2004, p. 319.

22. Voir notamment Richard BANÉGAS, *La démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Paris, Karthala, 2003, p. 21-26.

23. Voir Ernest GELLNER, « L'animal qui évite les gaffes ou un faisceau d'hypothèses », dans Pierre BIRNBAUM et Jean LECA (dir.), *Sur l'individualisme*, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, 1986, p. 32-33.

24. Peter A. HALL et Rosemary C. R. TAYLOR, 1997, p. 494.

25. Mamoudou GAZIBO et Jane JENSON, 2004, p. 188.

26. M. BRATTON et N. VAN DE WALLE, 1997, p. 236.

27. Ces propositions sont les suivantes selon le type de facteur : pour le processus de transition : (1) la nature du régime antérieur influe sur les chances de consolidation, (2) le mode de transition affecte la consolidation ; pour le système économique : (3) une économie de marché est nécessaire bien qu'insuffisante pour la démocratie, (4) les chances de consolidation démocratique augmentent avec le développement économique, (5) l'existence de certaines formes spécifiques de classes influe sur les chances de la démocratie ; pour la culture politique : (6) certaines religions sont incompatibles avec une démocratie durable, (7) les sociétés traversées par des clivages historiques et des groupes culturels antagoniques auront des difficultés à consolider la démocratie ; pour les institutions politiques : (8) les régimes présidentiels sont moins durables que les régimes parlementaires, (9) le scrutin proportionnel est plus favorable à la stabilité démocratique que le scrutin majoritaire, (10) la consolidation démocratique est favorisée par la décentralisation. Pour plus de détails sur ces hypothèses et les critiques qu'elles suscitent, voir David BEETHAM, « Conditions for Democratic Consolidation », *Review of African Political Economy*, vol. 21, juin 1994, p. 157-172.

28. Pour un développement de ce concept, voir Terry Lynn KARL, « Dilemmas of Democratization in Latin America », *Comparative Politics*, vol. 23, n° 1, 1990, p. 1-23.

29. Valerie BUNCE, « Comparative Democratization : Big and Bounded Generalizations », *Comparative Political Studies*, août-septembre 2000, p. 703-734.

30. M. BRATTON et N. VAN DE WALLE, 1997, p. 22.

31. Conformément à leur hypothèse selon laquelle la transition est façonnée par l'héritage des régimes antérieurs, M. BRATTON et N. VAN DE WALLE (1997, p. 139-147) ont développé l'idée que l'existence de traditions antérieures de compétition et de participation politiques facilite la démocratisation. Nicolas van de Walle a récemment soutenu que le nombre d'élections, démocratiques ou non, tenues entre 1960 et 1990 affecte la démocratisation, car il permet de constituer un stock d'expérience. Voir Nicolas VAN DE WALLE, « Africa's Range of Regimes », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 2, 2002, p. 66-80.

Chapitre 1

1. Max WEBER, *Économie et société*, Paris, Plon, 1965, p. 57.
2. Crawford YOUNG, *The African Colonial State in Comparative Perspective*, New Haven/Londres, Yale University Press, 1994.
3. René DUMONT, *L'Afrique noire est mal partie*, Paris, Éditions du Seuil, 1962.
4. C. YOUNG, 1994, p. 3-4.
5. Voir les différents travaux de J.-F. Médard sur ce thème, en particulier « L'État néopatrimonial en Afrique noire », dans Jean-François MÉDARD (dir.), *États d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala/CEAN, 1991. Dans cette contribution, l'auteur procède à une clarification du concept et fait le tour de l'application de la notion de (néo)patrimonialisme au contexte africain ainsi que des critiques suscitées par cette application.
6. Dominique DARBON, « L'État prédateur », dans Emmanuel TERRAY (dir.), *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987.
7. Jean-François BAYART, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.
8. Sur ce point, voir Gérard BERGERON, *Petit traité de l'État*, Paris, PUF, 1990.
9. Norbert ELIAS, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975; *La civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy, 1973.
10. Charles TILLY, « War Making and State Making as Organised Crime », dans Peter B. EVANS, Dietrich RUESCHEMEYER et Theda SKOCPOL (dir.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 169-191.
11. Yves F. M. A. URVOY, *Histoire des populations du Soudan central (colonie du Niger)*, Paris, Larose, 1936, p. 300.
12. Robert CORNEVIN, *La République populaire du Bénin. Des origines dahoméennes à nos jours*, Paris, Maisonneuve et Larose, 1981.
13. P. B. EVANS *et al.*, 1985. Voir particulièrement la contribution de Theda Skocpol, « Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research », dans P. B. EVANS *et al.*, 1985, p. 28.
14. Michel CROZIER, Samuel HUNTINGTON, Joji WATANUKI, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975, p. 2.
15. Juan LINZ et Alfred STEPAN, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore et Londres, Johns Hopkins University Press, 1978, p. 12.
16. Sur la thématique de l'échange, voir en particulier Paul-Henri CLAEYS et André-Paul FROGNIER (dir.), *L'échange politique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995.
17. Un consensus se dégage dans la littérature quant à la distinction entre la libéralisation et la démocratisation en tant que temporalités du processus démocratique. Ainsi, la libéralisation correspond à une phase de relâchement du régime autoritaire qui commence à tolérer le pluralisme et la contradiction, alors que la démocratisation (ou le passage à la démocratie) commence avec la tenue des premières élections libres. Cependant, comme l'a montré A. Przeworski à propos des événements de Tienanmen en Chine, la libéralisation ne conduit pas forcément à une transition et, *a fortiori*, à la démocratie. Voir A. PRZEWORSKI,

Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, New York, Cambridge University Press, 1991, p. 37 et 65. Voir aussi, entre autres, Michael BRATTON et Nicolas VAN DE WALLE, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; Guillermo O'DONNELL, Philippe SCHMITTER et al. (dir.), *Transitions from Authoritarian Rule, Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

18. On retrouve ici le débat qui remonte au début des années 1980 entre la Banque mondiale et l'Organisation de l'union africaine (OUA). Alors que le rapport Berg de la Banque mettait l'accent sur la gestion interne des économies africaines, le plan d'action de Lagos de l'OUA insistait, dans une perspective très néo-marxiste, sur l'échange inégal et la détérioration des termes de l'échange.

19. K. Mbaya soutient que la crise actuelle en Afrique est une crise du modèle d'accumulation en place: « Le modèle d'accumulation fait référence au système d'articulation entre secteurs économiques d'un pays comprenant la détermination des secteurs bases de l'accumulation (en tant que générateurs du surplus économique qui finance le développement sectoriel ou global), la fixation du niveau de surplus à transférer et des mécanismes de ce transfert ainsi que l'utilisation de ce surplus » (Kankwenda MBAYA, « Crise économique, ajustement et démocratie en Afrique », dans Eshetu CHOLE et Jibrin IBRAHIM (dir.), *Processus de démocratisation en Afrique. Problèmes et perspectives*, Paris, CODESRIA/Karthala, 1995, p. 64).

20. C. Young, qui a toujours insisté sur la continuité entre l'État colonial et l'État postcolonial, montre le poids accordé, sous la colonisation, à l'impératif du revenu, lui-même guidé par les ressources et les modalités de leur exploitation. Voir C. YOUNG, 1994, p. 260.

21. Jean PLIYA, *L'histoire de mon pays le Bénin*, Porto-Novo, Presses du CNPMS, 1993, p. 86.

22. Cellule macroéconomique de la présidence de la République du Bénin avec le concours des ministères, *Rapport sur l'état de l'économie nationale*, Cotonou, octobre 1995, p. 34 et suivantes; voir aussi la communication de B. AHOUE et al., « Bilan critique de l'évolution de l'économie du Bénin », Conférence économique nationale, Cotonou, décembre 1996, p. 8 et suivantes.

23. B. AHOUE et al., 1996, p. 10-11.

24. Banque mondiale, *Niger, évaluation de la pauvreté. Un peuple résistant dans un environnement hostile*, Rapport n° 15344-NIR, Washington, DC, Banque mondiale, 28 juin 1996, p. 25.

25. Christel et Vincent CAUPIN, « Le Niger sous astreinte. Les secteurs productifs », *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 28 février 1997, p. 455.

26. P. Dorosh et B. Essama-Nssah écrivent que « depuis le début des années quatre-vingts, le Niger a subi une crise économique qui résulte de quatre chocs externes: la chute des revenus d'exportation de l'uranium, une diminution des entrées de capitaux étrangers, la sécheresse et les effets négatifs des fluctuations économiques du Nigeria » (Paul DOROSH et Boniface ESSAMA-NSSAH, *Chocs externes, réforme de politique et répartition des revenus au Niger*, Washington, DC, Cornell University, février 1992, p. 1).

27. *Ibid.*

28. Cellule macroéconomique de la présidence de la République du Bénin avec le concours des ministères, 1995, p. 39.

29. *Ibid.*, p. 54.

30. C. et V. CAUPIN montrent qu'en fait cette contribution de 7 % se décompose ainsi: 12 % seulement pour le secteur moderne contre 88 % pour le secteur informel et artisanal. Voir C. et V. CAUPIN, 1997.

31. Pour des précisions sur cette inflation d'entreprises, voir Cellule macroéconomique de la présidence de la République du Bénin avec le concours des ministères, 1995, p. 54; B. AHOUE *et al.*, 1996, p. 31-33. Pour une analyse du mode d'accumulation de l'État du point de vue des rapports de propriété, voir surtout Francine Godin, *Bénin, 1972-1982. La logique de l'État africain*, Paris, L'Harmattan, 1986, p. 35-49. L'auteure montre que la politique nationaliste a conduit à un renforcement du rôle de l'État par la création d'entreprises publiques et la participation de l'État dans tous les autres domaines.

32. Ce phénomène a été exposé par C. et V. CAUPIN, 1997, p. 456 et suivantes.

33. Cellule macroéconomique de la présidence de la République du Bénin avec le concours des ministères, 1995, p. 61.

34. C. et V. CAUPIN, 1997.

35. Bruce MAGNUSSON, « Benin: Legitimizing Democracy — New Institutions and the Historical Problem of Economic Crisis », dans Daniel BACH (dir.), *L'Afrique politique 1996 — Démocratisation: Arrêts sur images*, Paris, Karthala/CEAN, 1996, p. 35.

36. L'expression est de John O. IGUÉ et Bio G. SOULÉ, *L'État entrepôt au Bénin. Commerce informel ou solution à la crise?*, Paris, Karthala, 1992, p. 165, 172 et 185. Ces auteurs n'ont pas une vision négative du commerce informel par le biais duquel, constatent-ils, la majorité de la population béninoise a accès aux produits de première nécessité. Ils préconisent alors l'invention de nouvelles théories du développement partant des réalités locales tel le commerce informel dont ils soulignent la contribution à l'économie.

37. Théophile E. VITTIN, « Bénin. Du système Kérékou au renouveau démocratique », dans J.-F. MÉDARD (dir.), 1991, p. 99.

38. C. et V. CAUPIN, 1997, p. 441.

39. Pour le Bénin, voir B. MAGNUSSON, 1996, p. 35; Chris ALLEN, « "Goodbye to All That": The Short and Sad Story of Socialism in Benin », dans « *Democratic Renewal* » in *Africa: Two Essays on Benin*, coll. « Occasional papers », n° 40, Centre of African Studies, Edinburgh University, 1992b, p. 30-31. Pour le Niger, voir P. DOROSH et B. ESSAMA-NSSAH, 1992, p. 1-2.

40. Dès 1980, au Bénin, un premier bilan avait établi des résultats négatifs qui ont « obligé le gouvernement d'alors à opérer des restructurations au cours de la période 1982-1988 à travers l'application de mesures telles que la dissolution, la liquidation et la privatisation de la plupart des entreprises mal gérées » (Cellule macroéconomique de la présidence de la République du Bénin avec le concours des ministères, 1995, p. 54). Au Niger, « les fermetures d'unités industrielles ont été légion ces dernières années. Il ne reste aujourd'hui qu'à peine une quinzaine d'entreprises dans le secteur productif moderne » (C. et V. CAUPIN, 1997, p. 456).

41. Richard ADJAHOU, *La faillite du contrôle des finances publiques au Bénin (1960-1990)*, Porto-Novo, Éditions du Flamboyant, 1992, p. 18.

42. Entre 1962 et 1972, ont été mis en œuvre le plan quadriennal (1962-1965), le plan quinquennal (1966-1970) et le plan intérimaire (1971-1972). Sous

le régime du Parti de la révolution populaire du Bénin (PRPB), il n'y a eu que le premier plan d'État (1977-1979) et trois ans plus tard seulement, le deuxième plan d'État (1983-1987). Voir B. AHOUE *et al.*, 1996, p. 3.

43. C. ALLEN, 1992b, p. 30; T. E. VITTIN, 1991, p. 104-105; F. GODIN, 1986, p. 282.

44. B. MAGNUSSON, 1996. La situation économique s'est caractérisée par une croissance soutenue entre 1977 et 1980 qui s'est ralentie entre 1981 et 1984 pour devenir négative à partir de 1985. Voir Bénin, Ministère du Plan, *Bénin. Document cadre de politique économique et financière 1989-1991*, Cotonou, p. 5.

45. Ces économies ont rencontré, du point de vue des finances publiques, un décalage croissant entre les recettes et les dépenses. Alors que les recettes, très sensibles aux « chocs externes », baissaient ou augmentaient peu, les dépenses augmentaient ou au mieux, restaient à un niveau incompressible, supérieur à la capacité de couverture par les recettes. Cette croissance, plus que proportionnelle, des dépenses par rapport aux recettes a eu pour conséquence l'impossibilité pour l'État d'honorer ses engagements intérieurs et extérieurs.

46. B. MAGNUSSON, 1996, p. 33.

47. T. E. VITTIN, 1991, p. 13.

48. Michel DOBRY, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.

49. Jean-François MÉDARD, « Crise africaine et démocratisation : les perspectives difficiles de la transition démocratique en Afrique subsaharienne », Communication présentée à la table ronde « Démocratie et tensions sociales dans le tiers monde », Madras, 27-31 janvier 1992, p. 3.

50. Achille MBEMBÉ, « Ici coule le négatif », *L'Autre Afrique*, n° 22, 22-28 octobre 1997, p. 29.

51. J.-F. MÉDARD, 1992, p. 12.

52. L'ajustement structurel est défini comme l'« assainissement de la situation économique d'un pays, en général en voie de développement. [...] Ces politiques sont d'inspiration libérale; elles visent à réduire le déficit extérieur, le déficit budgétaire et à maîtriser l'inflation et l'endettement » (Claude-Danièle ECHAUD-MAISON (dir.), *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Paris, Nathan, 1996, p. 13).

53. D. Beetham a établi une relation positive entre capitalisme et démocratie selon la prémisse que les deux mettent l'accent sur l'individu. De plus, l'économie de marché facilite le développement d'une société civile et la séparation des compétences politiques et économiques dont la confusion produit des régimes autoritaires et clientélistes difficiles à démocratiser. Il envisage cependant également la relation négative. D'une part, le capitalisme entraîne une inégalité économique qui mine l'égalité politique. D'autre part, l'économie de marché génère des problèmes comme l'inflation et le chômage qui jettent les gens dans les bras de démagogues autoritaires. Voir David BEETHAM, « Conditions for Democratic Consolidation », *Review of African Political Economy*, vol. 21, juin 1994, p. 164-165.

54. A. PRZEWORSKI, 1991, en particulier le chapitre 4 et surtout les pages 182-190.

55. Bénin, Institut national de la statistique et de l'analyse économique, *Les comptes économiques de la nation*, Cotonou, janvier 1993, p. 3.

56. B. AHOUE *et al.*, 1996, p. 32-33.

57. Bénin, Ministère du Plan, *Document cadre de politique économique et financière 1990-1994*, Cotonou, p. 5.

58. R. DAGBA *et al.*, « Cohérence entre le PAS, le programme du gouvernement et les objectifs de la conférence économique nationale », Cotonou, Conférence économique nationale, décembre 1996, p. 10.

59. Bénin, Ministère des Finances, *Rapport intérimaire sur la gestion du PAS à la fin août 1995*, Cotonou, 1995, p. 67.

60. *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 18 octobre 1996, p. 2217.

61. Union des syndicats des travailleurs du Niger, *Le travailleur face à l'ajustement structurel*, Niamey, 18-22 novembre 1990, p. 2.

62. Kiari Liman TINGUIRI, « Crise économique et ajustement structurel (1982-1988) », *Politique africaine*, n° 38, juin 1990, p. 81.

63. Niger, Secrétariat permanent du PAS, *Programme d'ajustement et de réformes économiques et financières (PAREF)*, Niamey, avril 1989.

64. Entretien réalisé à Niamey le 19 août 1997 avec M. Mahamadou Issoufou, ancien premier ministre (1993-1994) et ancien président de l'Assemblée nationale (1995-1996).

65. Franc de la communauté financière africaine. C'est la monnaie commune aux anciens pays d'Afrique centrale et occidentale françaises.

66. C. et V. CAUPIN, 1997, p. 450.

67. *Ibid.*, p. 452.

68. Niger, Ministère du Plan, *Mémoire sur les politiques économiques et financières du Niger pour 1996*, Niamey, 1996. On peut y lire : « Ces programmes ont été exécutés dans un contexte d'instabilités politiques et sociales incessantes, qui a entraîné de nombreuses suspensions des programmes engagés et une dégradation continue de la situation économique. » (p. 1)

69. Niger, Ministère du Plan, *Dossier préparé par le gouvernement de la République du Niger pour servir de base aux négociations sur la FASR 1996-1998 avec le FMI et la Banque mondiale*, Niamey, 1995, p. 3.

70. Un ton optimiste figure dans les documents officiels. Voir Bénin, Présidium de la Commission nationale de suivi de l'application du PAS, Ministère des Finances, *Gestion du PAS au 30 décembre 1994 et perspectives pour 1995*, Cotonou, 1994, p. 3 et suivantes.

71. Le ton est à l'inverse négatif ici. Voir Niger, Ministère du Plan, 1995, p. 3 et suivantes.

72. Larry DIAMOND, 1992 cité par Doh Shull SHIN, « On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research », *World Politics*, vol. 47, octobre 1994, p. 135.

73. Voir aussi Terry Lynn KARL, « Economic Inequality and Democratic Instability », *Journal of Democracy*, vol. 11, n° 1, 2000, p. 149-156.

74. T. E. Vittin, 1991.

75. Pierre-Marie DECOUDRAS, « Niger : Démocratisation réussie, avenir en suspens », dans Robert BUIJTENHUIJS *et al.* (dir.), *L'Afrique politique 1994. Vue sur la démocratisation à marée basse*, Paris, Karthala/CEAN, 1994, p. 45-58.

76. Bénin, Ministère du Plan et de la Restructuration économique, *Rapport social*, 1995, p. 199.

77. Bénin, Présidium de la Commission nationale de suivi de l'application du PAS, 1994, p. 17.

78. Système des Nations unies, « Bilan Commun de Pays — Bénin : Consolider la démocratie », site du Système des Nations unies au Bénin <<http://www.snu.bj/prin/bilan.pdf>>, 2002, page consultée le 29 octobre 2003, p. 14.

79. Bénin, Ministère du Plan et de la Restructuration économique, 1995, p. 190. Voir aussi Bénin, Ministère du Développement rural, *Enquête sur les conditions de vie des ménages en milieu rural*, Cotonou, 1995.

80. John O. IGUÉ, *Le Bénin et la mondialisation de l'économie. Les limites de l'intégrisme du marché*, Paris, Karthala, 1999, p. 102.

81. Cellule macroéconomique de la présidence de la République du Bénin avec le concours des ministères, 1995, p. 175.

82. B. AHOUE *et al.*, 1996, p. 51.

83. C. et V. CAUPIN, 1997, p. 451.

84. À la suite d'Axel HADENIUS (*Democracy and Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992), D. Beetham montre qu'il existe une corrélation entre l'éducation et les chances de démocratisation d'un pays. Voir D. BEETHAM, 1994, p. 166.

Chapitre 2

1. Gérard CONAC, « Les processus démocratiques en Afrique », dans Gérard CONAC (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993.

2. C. Young défend l'idée selon laquelle les difficultés de l'État postcolonial s'expliquent aussi par l'héritage d'institutions à l'origine destinées à assurer la domination étrangère. Voir Crawford YOUNG, *The African Colonial State in Comparative Perspective*, New Haven/Londres, Yale University Press, 1994, p. 244.

3. *Ibid.*, p. 287 et suivantes.

4. Le pays a connu 10 présidents durant cette période. Par exemple, le général Christophe Soglo n'est resté au pouvoir après son second coup d'État que durant deux ans (décembre 1965-décembre 1967) pour être renversé à son tour par le commandant Maurice Kouandété. Il s'agit d'une longévité déjà appréciable en comparaison à d'autres cas : Émile Zinsou, 15 mois ; Alphonse Alley, 6 mois ; Paul Émile de Souza, 6 mois ; Justin Ahomadégbè, 6 mois.

5. D'un point de vue politique, C. Allen s'inscrit dans cette perspective lorsqu'il parle de « laxisme-béninisme ». Selon lui, le régime Kérékou n'était pas un régime marxiste pour trois raisons : d'abord, le rôle du parti était plus proche des partis uniques africains ordinaires que d'un parti marxiste ; ensuite, l'adoption de l'idéologie marxiste n'avait pour but que d'incorporer la gauche estudiantine et d'attirer les fonds du bloc soviétique ; enfin, l'ensemble du système politique, que ce soit dans sa genèse, sa nature ou son fonctionnement, ressemblait plus aux systèmes en vigueur en Côte-d'Ivoire ou au Cameroun qu'à ceux en vigueur au Mozambique ou en Éthiopie. Voir Chris ALLEN, « "Goodbye to All That" : The Short and Sad Story of Socialism in Benin », dans *'Democratic Renewal' in Africa: Two Essays on Benin*, Édinburgh, Centre of African Studies, Edinburgh University, « Occasional papers » n° 40, 1992b, p. 30-33. D'un point de vue économique, F. Godin va dans le même sens en montrant le caractère contradic-

toire de l'État. Ainsi, en matière monétaire, elle s'étonne que malgré la politique nationaliste, le Bénin n'ait pas rompu avec la zone franc. De plus, le modèle d'accumulation se caractérisait, en ce qui concerne l'origine des capitaux, par un accroissement de l'investissement extérieur à partir de 1977 déjà et, en ce qui concerne les rapports de production, par la soumission de la structure productive béninoise au marché capitaliste mondial. Voir Francine GODIN, *Bénin, 1972-1982. La logique de l'État africain*, Paris, L'Harmattan, 1986, p. 45-49.

6. C'est à cette conclusion que parvient V. Ochilet en montrant que le marxisme-léninisme était simplement instrumentalisé à des fins de quadrillage de la population et de pérennisation du pouvoir. Il assure que le Bénin n'était pas marxiste, ajoutant que les Soviétiques le classaient parmi les pays « à orientation socialiste », voire « qui se disent à orientation socialiste » (Vincent OCHILET, « L'expérience du marxisme-léninisme en République populaire du Bénin », mémoire de DEA d'études africaines, Bordeaux, CEAN, 1990, p. 237).

7. F. GODIN, 1986, p. 273.

8. *Ibid.*, p. 281. Toutes ces organisations étaient des démembrements du Conseil national de la révolution et avaient pour but de faciliter son travail d'éducation révolutionnaire. En tant qu'organisations de masse du PRPB après la création de ce dernier, les CAR sont devenus les Comités révolutionnaires de garnison (CRG), les COJ sont devenus l'Organisation de la jeunesse révolutionnaire du Bénin (OJRB) et les COF sont devenus l'Organisation des femmes révolutionnaires du Bénin (OFRB).

9. Aristide NONONSI, « Étude d'un parti politique africain à orientation marxiste : le Parti de la révolution populaire du Bénin », mémoire de DEA d'études africaines, Bordeaux, CEAN, 1989, p. 49.

10. Théophile E. VITTIN, « Bénin : du système Kérékou au renouveau démocratique », dans Jean-François MÉDARD (dir.), *États d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala/CEAN, 1991, p. 100-103.

11. Pour une idée de la répartition complète des sièges de l'ANR, voir V. OCHILET, 1990, p. 82, tableau n° 1.

12. Pearl ROBINSON, cité par Robert CHARLICK, *Niger: Personal Rule and Survival in the Sahel*, Boulder/San Francisco, Westview Press, 1991, p. 66 et 159.

13. Roland COLIN, « Dynamiques populistes et cristallisations institutionnelles (1960-1990) », *Politique africaine*, n° 38, juin 1990, p. 31.

14. Ce concept problématique de populisme est employé ici en référence, empiriquement, au discours des pouvoirs qui mettent l'accent sur « le peuple » et « le développement à la base » et qui prétendent construire une « démocratie » et « le bonheur pour le peuple ». Ces éléments se retrouvent au Bénin et au Niger indépendamment de la nature des anciens régimes. C'est également le cas dans les régimes populistes d'Amérique latine avec, toutefois, d'autres aspects discriminants. Voir Michael LÖWY, « Populisme, nationalisme et indépendance de classe en Amérique latine », dans *Le populisme en Amérique latine*, Paris, Institut international de recherche et de formation, « Cahiers d'étude et de recherche » n° 6, 1987, p. 3-6; Carlos M. VILAS, « Le populisme comme stratégie d'accumulation : l'Amérique latine », dans *Le populisme en Amérique latine*, Paris, Institut international de recherche et de formation, « Cahiers d'étude et de recherche » n° 6, 1987, p. 31-34. Le populisme se caractérise aussi par un nationalisme et la présence d'un leader central. Paradoxalement cependant, tout est ficelé pour

éviter « les débordements et les excès des classes populaires » et assurer à l'État « le rôle de garant suprême de l'harmonie sociale » (*ibid.*, p. 34). Pour plus de détails sur ce concept (historique, acceptions, dimensions, configuration dans les différents pays d'Amérique latine), voir les différentes contributions dans le même numéro.

15. Claude RAYNAUT et Souleymane ABBA, « Trente ans d'indépendance. Repères et tendances », *Politique africaine*, n° 38, juin 1990, p. 10.

16. R. CHARLICK, 1991, p. 84.

17. R. CHARLICK montre que tant que René Delanne dirigeait l'UNT, le syndicat était si faible politiquement qu'il soutenait la politique dite « d'investissement humain » du régime, une pratique condamnée en tant que travail forcé par l'Organisation internationale du travail (*ibid.*, p. 85).

18. *Ibid.*, p. 86.

19. R. COLIN, 1990, p. 32.

20. Les *Samariya* sont des associations traditionnelles de jeunes existant surtout en milieu Haoussa. Ces associations ont été adaptées aux besoins du corporatisme. Elles étaient ainsi encadrées par des adultes fidèles au pouvoir, qui les déviaient de leurs activités traditionnelles pour en faire des leviers de soutien au régime.

21. Pour plus de détails, voir R. COLIN, 1991, p. 36-37.

22. *Ibid.*, p. 37.

23. Par exemple, à l'occasion du traditionnel discours du 1^{er} mai, le secrétaire général Boureima Maïnassara déclarait encore en 1989 que « organisation syndicale apolitique, l'USTN apportera son précieux concours à la réalisation du programme d'action du MNSD (le parti unique) et du Conseil national de développement » (Union des syndicats des travailleurs du Niger, *Le Travailleur*, n° 3, Niamey, 1989, p. 4).

24. Ces derniers restaient toutefois minoritaires, avec 30 membres sur les 69 que comptait le Conseil.

25. A. NONONSI, 1989, p. 18.

26. Parti de la révolution populaire du Bénin, *Statuts*, Cotonou, 1975, chapitre 10, article 30.

27. Parti de la révolution populaire du Bénin, *Statuts*, Cotonou, 1975, articles 15 à 26.

28. A. NONONSI, 1989, p. 45.

29. V. OCHILET, 1990, p. 32.

30. Le Secrétariat politique a pris ensuite l'appellation de Secrétariat administratif à la suite de la mise en cause, puis de la démission du premier secrétaire politique, le colonel Amadou Seyni, dans les événements du 9 février 1990, au cours desquels les forces de l'ordre ont tiré sur les étudiants, tuant trois d'entre eux.

31. Cette expression (État intégral) est empruntée à C. Young qui s'inspire lui-même de C. Coulon et J. Copans. Voir C. YOUNG, 1994, p. 287.

32. C. Young, 1994, p. 288.

33. Dans le discours d'orientation nationale du 30 novembre 1974, Kérékou a laissé entendre cet engagement : « Nous proclamons solennellement ce jour, samedi 30 novembre 1974, que la société nouvelle où il fera bon vivre pour chaque Béninoise et pour chaque Béninois, sera la société socialiste. » Pour sa

part, Kountché a justifié son coup d'État par « l'indifférence du régime à l'endroit du peuple auquel il prétendait assurer le bonheur » et a promis d'épargner la famine au peuple.

34. C. Young a cherché les relations entre idéologies et performances en matière de développement en comparant les pays africains d'orientation socialiste et libérale. Il conclut que, dans les deux cas, il n'y a pas de causalité, mais des ambiguïtés. Voir Crawford YOUNG, *Ideology and Development in Africa*, New Haven, Yale University Press, 1982, p. 1-21 et 324.

35. Chris ALLEN, « Benin », dans Chris ALLEN et al., *Marxist Regimes: Benin, the Congo, Burkina Faso — Economics, Politics and Society*, Londres, Printer, 1989, p. 51-52 et 122-123.

36. C. ALLEN, 1989, p. 52.

37. Abdourahmane SOLI, *La Conférence nationale du Niger*, Niamey, Imprimerie des arts graphiques du Niger, 1992, p. 6.

38. *Ibid.*, p. 5-8.

39. Le titre V de la constitution nigérienne du 24 septembre 1989 était consacré au parti unique. Aux termes de l'article 16, « le système politique nigérien est fondé sur le principe d'un mouvement politique assurant en son sein la libre expression des opinions et des sensibilités idéologiques, le Mouvement national pour la société de développement (MNSD) ».

40. Niger, Constitution du 24 septembre 1989, article 21.

41. Si l'article 85 de la constitution du Niger stipulait que « les juges ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi » et prévoyait un Conseil supérieur de la magistrature, l'article 19 ne stipulait pas moins que « la direction du pays repose sur le principe de l'unicité de direction de l'État et du parti ».

42. F. W. Riggs appelle systèmes bureaucratiques « les formes de gouvernement militaro-autoritaires » (Fred W. RIGGS, « Fragilité des régimes du tiers-monde », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 136, mai 1993, p. 238).

43. Cet auteur distingue deux types de coups d'État : les coups d'État primaires, « lorsque le pouvoir bureaucratique l'a emporté sur des institutions extra-bureaucratiques plus faibles, incapables de résoudre les problèmes auxquels est confronté le pays » et les coups d'État secondaires, « qui ne font que rendre compte du pouvoir relatif des factions bureaucratiques rivales » (*ibid.*, p. 241).

44. A. Niandou Souley montre que les civils ont accédé à de pareilles fonctions selon trois étapes : d'abord, il y a eu des secrétaires d'État civils dans le gouvernement militaire de 1974 ; ensuite, ceux-ci ont accédé au titre de ministre en 1976 ; enfin, un premier ministre civil a été nommé en 1983. Voir Abdoulaye NIANDOU SOULEY, « L'armée et le pouvoir », *Politique africaine*, n° 38, juin 1990, p. 41.

45. *Ibid.*, p. 40.

46. C'est l'avis de C. Allen, 1989, p. 27. Toutefois, pour F. de Medeiros : « Il y a une autonomie et une antériorité du processus politique au sein du corps des officiers béninois par rapport aux coups d'État et au monopole du pouvoir politique. » (Francisco DE MEDEIROS, « Armée et instabilité. Les partis militaires au Bénin », dans Alain ROUQUIÉ (dir.), *La politique de mars. Les processus politiques dans les partis militaires contemporains*, Paris, Sycomore, 1981, p. 130)

47. A. NONONSI, 1989, p. 10.

48. Ce qui va dans le sens de la démonstration de F. W. RIGGS, 1993.

49. C. ALLEN, 1989, p. 26-27. Voir aussi A. NONONSI, 1989, p. 12.

50. À titre de rappel, pour F. W. Riggs, les coups d'État secondaires marquent le pouvoir relatif de factions bureaucratiques (militaires) rivales. Cette affirmation est illustrée par C. Allen qui montre que ce coup d'État a marqué aussi l'aboutissement de contradictions dans l'armée. Ces contradictions n'étaient pas tant ethniques que générationnelles et politiques; les jeunes officiers plus radicaux, plus instruits, s'opposant aux officiers supérieurs plus corrompus et moins ambitieux pour leur pays. Voir C. ALLEN, 1989, p. 28-29.

51. Cette fois, les fonctions latentes du coup d'État étaient primordiales. Il semble que ce soit la dégradation progressive des relations personnelles entre le président Zinsou et le lieutenant-colonel Koundété qui explique ce putsch fomenté sans l'avis du commandement militaire. Voir C. ALLEN, 1989, p. 29.

52. Entrevue du président Kérékou réalisée et rapportée par V. OCHILET, 1990, p. 48.

53. F. de Medeiros relève que la militarisation de la vie politique se présentait comme un instrument de légitimation du régime militaire. Le pouvoir de l'armée signifiait le pouvoir restitué au peuple souverain, ce qui était un des slogans du régime: «L'armée c'est vous, c'est nous; elle est une organisation de masse.» C'est pourquoi un service militaire obligatoire a été institué pour tous parallèlement à la création d'une école de formation idéologique. Voir F. DE MEDEIROS, 1981, p. 141.

54. A. NONONSI, 1989, p. 56.

55. C. YOUNG, 1994, p. 2.

56. Michael BRATTON et Nicolas VAN DE WALLE, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 82.

57. Jean-François Médard, «L'État néopatrimonial en Afrique noire», dans Jean-François MÉDARD (dir.), *États d'Afrique Noire. Formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala/CEAN, 1991, p. 325.

58. Jean-François Médard souligne que dans l'État néopatrimonial, ce n'est pas seulement une absence de distinction entre le domaine privé et le domaine public que l'on constate, mais aussi un conflit entre des normes privées et des normes publiques partiellement intériorisées (*ibid.*, p. 334).

59. *Ibid.*, p. 326-327.

60. *Ibid.*, p. 324.

61. Un des principaux organisateurs du putsch de 1972 qui a porté Kérékou au pouvoir.

62. Chris ALLEN, «Restructuring an Authoritarian State: The Limits of "Democratic Renewal" in Benin», dans *"Democratic Renewal" in Africa: Two Essays on Benin*, Édimbourg, Centre of African Studies, Edinburgh University, «Occasional Papers» n° 40, 1992a, p. 3-4.

63. C. ALLEN, 1989, p. 33.

64. T. E. VITTIN, 1991, p. 102-103.

65. T. E. VITTIN, cité par V. OCHILET, 1990, p. 237.

66. La loi fondamentale du 9 septembre 1977 a été amendée par la loi constitutionnelle n° 84-003 du 6 mars 1984. À cette occasion, le Bureau politique du parti a été restreint, réduisant le nombre d'acteurs dotés d'une véritable influence au sein du système.

67. A. NONONSI, 1989, p. 79.

68. C. RAYNAUT et S. ABBA, 1990, p. 8.

69. R. CHARLICK, 1991, p. 57-58.

70. R. COLIN, 1990, p. 35.

71. C. RAYNAUT et S. ABBA, 1990, p. 14.

72. *Ibid.*, p. 15.

73. Tous les proches de Kountché affirment « qu'il était insensible aux biens matériels et à l'argent » (Hama Amadou) ou encore « qu'il n'était pas un homme d'argent et il vivait simplement. Le luxe n'avait sur lui aucun pouvoir d'attrait, il paraissait même le gêner » (Pr. Marc Gentilini, son médecin français). Mais tous admettent qu'il était par contre un homme de pouvoir qui n'hésitait pas à surveiller et à frapper toute contestation de son pouvoir (Boureima Maïnassara, ancien secrétaire général de la Centrale syndicale des travailleurs). Voir l'hebdomadaire *Sahel Dimanche*, numéro spécial du 10 novembre 1997 consacré au 10^e anniversaire de la mort du général Seyni Kountché.

74. A. NIANDOU SOULEY, 1990, p. 48.

75. Voir J.-F. MÉDARD, 1991, p. 341.

76. *Ibid.*

77. *Ibid.*, p. 342-343.

78. Michael BRATTON et Nicolas VAN DE WALLE, « Neopatrimonial Regimes and Political Transition in Africa », *World Politics*, vol. 4, juillet 1994, p. 464.

79. C'est ce que relève aussi F. de Medeiros, qui parle de « la lutte en triangle entre trois partis, mais surtout entre trois hommes, non opposés idéologiquement, mais concurrents dans la conquête du monopole du pouvoir d'État » (F. DE MEDEIROS, 1981, p. 128).

80. Ils sont au nombre de quatre : (1) la soumission de l'individu à l'organisation, (2) la soumission de la minorité à la majorité, (3) la soumission des instances inférieures aux instances supérieures et (4) la soumission de tout le parti à son Comité central. Voir Parti de la révolution populaire du Bénin, *Statuts*, Cotonou, 1975, article 8.

81. Le premier, refusant la corruption qui régnait dans les rangs du gouvernement militaire révolutionnaire, a préféré démissionner. Le deuxième a tenté de renverser Kérékou qui était impliqué dans l'affaire Kovacs, du nom d'un industriel européen qui aurait versé des pots-de-vin à des dirigeants béninois dont Kérékou. Voir C. ALLEN, 1989, p. 286-287.

82. T. L. Karl et P. Schmitter pensent qu'il vaut mieux considérer certaines configurations « comme les produits de processus démocratiques stables que comme les conditions préalables de leur existence. Ainsi, la culture politique "civique", caractérisée par la confiance mutuelle, la tolérance à l'égard des opinions les plus diverses et la propension à l'arrangement et au compromis, pourrait bien être le fruit du fonctionnement prolongé d'institutions démocratiques qui engendrent des valeurs et des croyances appropriées plutôt qu'un ensemble d'exigences culturelles auxquelles il faut d'abord répondre » (Terry Lynn KARL et Philippe SCHMITTER, « Les modes de transition en Amérique latine, en Europe du Sud et de l'Est », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 128, mai 1991, p. 286).

83. Michael BRATTON et Nicolas VAN DE WALLE, *Democratic Experiments in Africa*, 1997, p. 82.

84. Guglielmo FERRERO, *Pouvoir. Les génies invisibles de la cité*, Paris, Librairie générale française, 1988, p. 26.

85. Robert A. DAHL, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.

86. En effet, traditionnellement la participation politique s'appréhende essentiellement à partir des activités qui se structurent autour du vote : adhésion à un parti, militantisme politique, inscription sur les listes électorales, expression du suffrage, etc.

87. R. CHARLICK, 1991, p. 68.

88. C. ALLEN, 1989, p. 126.

89. *Ibid.*, p. 56-62.

90. Afise D. ADAMON, *Le renouveau démocratique au Bénin. La Conférence nationale des forces vives de la nation et la période de transition*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 168.

91. Par exemple, C. Allen montre que le caractère semi-compétitif du système, qui offrait à la base la possibilité d'influer sur le choix des candidats, a introduit une incertitude électorale pour les membres des différentes institutions élues. Cet état de fait explique pourquoi, aux élections de 1989, la moitié environ des commissaires du peuple (députés) n'a pas été reconduite. Voir C. ALLEN, 1989, p. 55 et 123. Cela ne doit pas faire croire cependant que le système ait permis une démocratisation et, *a fortiori*, une routinisation des mécanismes démocratiques. Pour preuve, le pouvoir pouvait provoquer la disgrâce d'un candidat par la manipulation des forums de critique et d'autocritique. En gros, donc, la semi-compétitivité introduisait une certaine incertitude, mais seulement au sein des factions rivales de la classe au pouvoir. Un vrai opposant n'avait aucune chance de passer à travers les mailles du filet du PRPB.

92. Michael BRATTON et Nicolas VAN DE WALLE, *Democratic Experiments in Africa*, 1997, p. 242.

Chapitre 3

1. Chris ALLEN, « Restructuring an Authoritarian State: The Limits of "Democratic Renewal" in Benin », dans *"Democratic Renewal" in Africa: Two Essays on Benin*, Édimbourg, Centre of African Studies, Edinburgh University, « Occasional papers », n° 40, 1992a, p. 3.

2. J.-F. Médard montre, à la suite de P. Bourdieu et de P. Veyne, que « la redistribution ostentatoire est à la base de la constitution de l'autorité politique et c'est ce mécanisme de redistribution qui permet la reconversion du capital économique en capital symbolique » (Jean-François MÉDARD, « Théories de l'échange et échange politique », dans Paul-Henri CLAEYS et André-Paul FROGNIER (dir.), *L'échange politique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995, p. 19).

3. Notons cependant que « même les régimes autoritaires, fondés sur la force, se gardent bien de négliger, de plaire ou de flatter car aucun pouvoir ne peut subsister longtemps en s'appuyant seulement sur la coercition brutale. Il lui faut se faire accepter, respecter, voire aimer. » (Philippe BRAUD, *L'émotion en politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1996, p. 10)

4. Théophile E. VITTIN, « Bénin : du système Kérékou au renouveau démocratique », dans Jean-François MÉDARD (dir.), *États d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala/CEAN, 1991, p. 104.

5. Richard BANÉGAS, *La démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Paris, Karthala, 2003, p. 17.

6. Abdoulaye NIANDOU-SOULEY, « Crise des autoritarismes militaires et renouveau politique en Afrique de l'Ouest. Étude comparative, Bénin, Mali, Niger, Togo », thèse de doctorat de science politique, Université de Bordeaux I, 1991.

7. T. E. VITTIN, 1991, p. 94.

8. *Ibid.*, p. 97.

9. Janvier Assogba, un des trois capitaines initiateurs du coup d'État de 1972, arrêté pour conspiration en janvier 1975, puis réhabilité après la conférence nationale avec le grade de colonel, a dit dans une entrevue : « Je pense que la révolution du 26 octobre 1972 telle qu'elle avait été conçue n'a duré qu'une période de deux ans environ (26 octobre 1972-30 novembre 1974) où une idéologie a été proclamée » (*La Nation*, Cotonou, vendredi 24 octobre 1997, p. 3).

10. Ces raisons n'excluent toutefois pas les méthodes coercitives dont le régime a usé et souvent abusé. En effet, « les processus de légitimation appartiennent [aussi] à l'ordre de la violence dans la mesure où ils tendent à obtenir l'acquiescement des assujettis à une relation essentiellement inégalitaire » (Jacques LAGROYE, « La légitimation », dans Madeleine GRAWITZ et Jean LECA [dir.], *Traité de science politique*, vol. 1, Paris, PUF, 1985, p. 407-408).

11. Francine GODIN, *Bénin, 1972-1982. La logique de l'État africain*, Paris, L'Harmattan, 1986, p. 290.

12. Claude RAYNAUT et Souleymane ABBA, « Trente ans d'indépendance. Repères et tendances », *Politique africaine*, n° 38, juin 1990.

13. D'autant que le volontarisme affiché par ces régimes participait aussi de cette stratégie de présentation d'intérêts privés en intérêts généraux, officiels. M. Edelman montre bien que tout le processus politique n'est autre chose qu'un spectacle destiné à masquer l'inégalité et l'exploitation qui caractérisent tout pouvoir ; à faire approuver des actions qui risqueraient autrement d'être considérées avec scepticisme ou hostilité. Voir Murray EDELMAN, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Le Seuil, 1991, p. 186-196.

14. F. Godin, 1986, p. 286-287.

15. C'est ainsi qu'est venue la rupture avec l'aile gauche radicale du régime représentée par ceux qu'on appelait les « ligueurs ». De même, la contraction de l'État a limité les possibilités de circulation-cooptation qui facilitaient le contrôle des élites.

16. F. GODIN, 1986, p. 62.

17. R. DAGBA, L. SOUMANOU et O. WOLOU, « Cohérence entre le PAS, le programme du gouvernement et les objectifs de la conférence économique nationale », Cotonou, Conférence économique nationale, décembre 1996, p. 7-8.

18. Gérard CONAC, « Les processus démocratiques en Afrique », dans Gérard CONAC (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, p. 16.

19. S'il est d'accord avec C. Maurras pour dire qu'un pouvoir qui assure la défense de la société et de l'État acquiert un titre incontestable à la durée, il souligne cependant qu'il est impossible d'identifier une constante (le droit de

commander) et une variable (l'efficacité). Voir Guglielmo FERRERO, *Pouvoir. Les génies invisibles de la cité*, Paris, Librairie générale française, 1988, p. 131-133.

20. *Ibid.*, p. 24.

21. S. Mappa constate ainsi qu'en « réalité, les actions "en faveur de la démocratisation" dégagent la même exigence radicale de conformité de la planète au monde politique occidental que celle qui lui est demandée en matière de développement économique. [...] Il serait difficile de trouver un domaine où le choix est laissé à ces sociétés. [...] Aucun mot d'ordre européen ne leur est épargné depuis la décentralisation et la responsabilisation des populations locales, jusqu'à la participation populaire directe aux travaux de développement et l'initiative associative, pour leur dicter ce qu'est la "transition" vers la démocratie. » (Sophia MAPPA, « L'injonction démocratique dans les politiques européennes de développement », dans Sophia MAPPA (dir.), *Développer par la démocratie? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Paris, Karthala, 1995, p. 133-134)

22. R. BANÉGAS, 2003, chapitre 3.

23. Dans les deux pays, les étudiants ont toujours été les plus contestataires des forces sociales. Au Niger, en mai 1983 déjà, ils ont déclenché une grève qui s'est soldée par la mort d'un d'entre eux, l'exil pour certains, la fermeture de l'université et l'invalidation de l'année. Au Bénin, en mai 1985, la grève des étudiants a conduit à la révocation du ministre de l'Enseignement supérieur, Michel Alladayé, qui était pourtant présenté comme étant, avec Michel Aikpé et Janvier Assogba, un des véritables auteurs du coup d'État qui a porté Kérékou au pouvoir en 1972. Le capitaine Assogba avait été arrêté en janvier 1975 et le capitaine Aikpé avait été tué six mois plus tard.

24. Certains politistes récusent la pertinence de ce concept pour rendre compte des situations africaines en arguant qu'il n'existe pas de « secteurs » ou de champs objectivés, donc autonomes, en Afrique. Si la différenciation sectorielle n'y est pas aussi nette que dans les démocraties avancées, il n'en demeure pas moins que les secteurs existent. Du reste, l'autonomie des secteurs n'implique pas leur autarcie ou, comme le dit M. Dobry, « l'autonomie des secteurs n'implique pas davantage la faiblesse ou l'inexistence de transactions collusives stables entre certains, au moins de ces secteurs » (Michel DOBRY, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la FNSP, 1986, p. 97-112).

25. Le secrétaire général de l'Union, Morou Hamadou, a dit lors d'un entretien réalisé le 2 septembre 1997 à Niamey que « au départ, la lutte de l'USN n'était pas vraiment politique. Notre plateforme de décembre 1989 rejetait surtout le programme d'ajustement en vue et ses corollaires, à savoir la privatisation de l'enseignement supérieur, la réduction de l'enveloppe des bourses, l'arrêt de l'accès automatique à la fonction publique, la qualité de l'enseignement. »

26. Kiari Liman TINGUIRI, « Crise économique et ajustement structurel (1982-1988) », *Politique africaine*, n° 38, juin 1990, p. 76 et suivantes.

27. *Ibid.*, p. 77.

28. Le premier accord de confirmation, qui marque aussi le point de départ de la politique d'ajustement en collaboration avec les institutions de Bretton Woods, a été approuvé par le FMI en octobre 1983.

29. Jean-François MÉDARD, « Crise africaine et démocratisation. Les perspectives difficiles de la transition démocratique en Afrique subsaharienne », commu-

nication présentée à la table ronde « Démocratie et tensions sociales dans le tiers monde », Madras, 27-31 janvier 1992, p. 12.

30. A. NIANDOU-SOULEY, 1991.

31. Banque mondiale, *Niger, évaluation de la pauvreté. Un peuple résistant dans un environnement hostile*, Rapport n° 15344-NIR, Washington, DC, 28 juin 1996, p. 26.

32. En effet, « l'analyse des échanges politiques peut permettre d'éclairer non seulement la constitution de systèmes stables d'échanges inégaux, mais aussi leur mise en question par des mouvements révolutionnaires [et que] l'évolution et la perception des termes de l'échange sont au cœur de cette problématique » (Jean-François MÉDARD, 1995, p. 45).

33. Ce qui va dans le sens de la thèse de la fracture entre élites défendue par les pionniers de la transitologie. Voir Guillermo O'DONNELL et Philippe SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

34. R. Charlick soutient cependant que, deux ans après son accession au pouvoir, il avait consolidé son pouvoir personnel en écartant progressivement du gouvernement les fidèles de Kountché et en éloignant dans des ambassades ses rivaux potentiels. Voir Robert CHARLICK, *Niger: Personal Rule and Survival in the Sahel*, Boulder/San Francisco, Westview Press, 1991, p. 74.

35. Entretien réalisé le 14 août 1997 à Niamey avec M. Hama Amadou, premier ministre de la période de cohabitation (1995-1996), à l'époque membre du bureau politique du parti unique, le MNSD.

36. Chris ALLEN, « Goodbye to All That: The Short and Sad Story of Socialism in Benin », dans *"Democratic Renewal" in Africa: Two Essays on Benin*, 1992b, p. 32-33.

37. Entretien anonyme et informel mené à Cotonou le 15 juillet 1997.

38. C. ALLEN, 1992b, p. 36.

39. J. Colomer a ainsi proposé, dans une perspective très volontariste, une typologie des arrangements institutionnels posttransitionnels selon la partie (pouvoir ou prodémocrates) au profit de laquelle penche le rapport des forces. Voir Joseph COLOMER, « Le choix des institutions dans la transition à la démocratie. L'expérience de l'Europe orientale », communication présentée à la journée d'études « Choix rationnel et démocratie », AFSP, IEP de Bordeaux, 24 juin 1996.

40. Entretien réalisé le 13 août 1997 avec M. Ibrahim Mayaki, secrétaire général de l'USTN et secrétaire général du SNEN à l'époque.

41. R. Banégas a restitué ces pressions dans une approche génétique. Voir Richard BANÉGAS, « Mobilisations sociales et oppositions sous Kérékou », *Politique africaine*, n° 59, octobre 1995.

42. R. BANÉGAS, 2003, p. III.

43. Ainsi, le Comité national préparatoire de la conférence nationale, créé par un décret du 18 décembre 1989, était composé de huit personnalités qui appartenaient toutes au gouvernement. Au Niger, par contre, il était dominé par les opposants.

44. L'ancien président Ahomadégbé a dit : « Kouandété est un spécialiste des coups d'État. Quand il dit, il fait. » (Fondation Friedrich Naumann, *Les Actes de la conférence nationale. Cotonou, du 19 au 28 février 1990*, Cotonou, ONEPI, 1994, p. 7)

45. *Ibid.*

46. Entretien réalisé le 14 août 1997 à Niamey avec M. Hama Amadou, ancien premier ministre, secrétaire général du Mouvement national pour la société de développement (MNSD).

47. La libéralisation politique est vue par M. Bratton et N. van de Walle comme le phénomène entraînant la réforme du régime autoritaire. Elle survient quand le régime relâche son emprise sur les activités politiques des citoyens, reconnaît des libertés de base comme la liberté de parole, de mouvement, de la presse et procède à la libération des prisonniers politiques. Voir Michael BRATTON et Nicolas VAN DE WALLE, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 159 et 282-283. Voir aussi, pour une conception similaire de la libéralisation, Guillermo O'DONNELL et Philippe SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 7.

48. M. Dobry invite à s'appesantir sur « les mobilisations auxquelles les protagonistes procèdent au cours des compétitions et des affrontements qui constituent la trame des rapports politiques » (M. DOBRY, 1986, p. 31). On retrouve le même esprit chez G. O'Donnell et P. Schmitter, chez M. Edelman et avec un grain de rationalisme en plus chez G. Hermet. Ce dernier insiste sur « le jeu de repositionnement qui prend place à l'approche de l'issue de la crise, sur les ruptures suivies d'un réagencement des relations de solidarité, de concurrence ou d'affrontement » (Guy HERMET, *Le passage à la démocratie*, Paris, Presses de la FNSP, 1996, p. 74). G. O'Donnell et P. Schmitter notent, quant à eux, que toute transition est précédée d'une division au sein du pouvoir entre *hard liners* (aile dure du pouvoir) et *soft liners* (aile modérée du pouvoir), puis d'une collusion entre ces derniers et les opposants non maximalistes pour la définition d'une réalité politique durable au détriment des durs du pouvoir et des opposants maximalistes. Voir G. O'DONNELL et P. SCHMITTER, 1986, p. 11 et 19-21. Enfin, M. Edelman rappelle que « des ennemis ayant pour objectif commun d'étendre leur emprise sur leurs opinions publiques respectives peuvent être inclus dans des coalitions politiques informelles : en créant un clivage bipolaire au sein de l'opinion, des ennemis sont paradoxalement amenés à coopérer, même si cette coopération est involontaire » (M. EDELMAN, 1991, p. 135-136).

49. P. Robinson a avancé l'idée selon laquelle la conférence nationale a été un phénomène propre aux pays francophones en raison de la permanence de l'influence politique et culturelle de la France sur ses anciennes colonies. Cité par Wuyi OMITOOGUN et Kennet ONIGU-OTITE, *The National Conference as a Model for Democratic Transition: Benin and Nigeria*, IFRA, Ibadan, 1994, p. 2.

50. Voir *Le renouveau démocratique au Bénin. La conférence nationale des forces vives et la période de transition*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 82 et, sur les suggestions françaises pour des réformes constitutionnelles, p. 22-24.

51. *Ibid.*, p. 61.

52. Comme le note A. ADAMON : « C'est le modèle béninois que l'on a tenté de reproduire au Congo, au Togo, au Niger, avec souvent moins de bonheur qu'à Cotonou, malheureusement ! » (*Ibid.*, p. 142)

53. En dépit des suggestions françaises évoquées plus haut.

54. M. BRATTON et N. VAN DE WALLE, 1997, p. 2.

55. M. BRATTON et N. VAN DE WALLE ont relevé plusieurs facteurs de contagion. Il y a tout d'abord les grandes radios internationales comme la BBC, RFI ou CNN. Mais il y a aussi l'aspect géographique : selon eux, la probabilité pour que les revendications politiques adviennent dans un pays est globalement proportionnelle au nombre de voisins démocratiques. Voir *ibid.*, p. 136-137.

56. G. O'DONNELL et P. SCHMITTER, 1986, p. 9 et 11.

57. Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 19-20.

58. Créé par décret n° 89-434 du 18 décembre 1989.

59. G. O'DONNELL et P. SCHMITTER, 1986, p. 7 et 9.

60. Voir Richard BANÉGAS, « Retour sur une transition modèle. Les dynamiques du dedans et du dehors de la démocratisation béninoise », dans Patrick QUANTIN et Jean-Pascal DALOZ (dir.), *Transitions démocratiques africaines, dynamiques et contraintes (1990-1994)*, Paris, Karthala, 1997, p. 85.

61. S. ABDOURAHMANE, 1992, p. 77. Pour les mises en résidence surveillée et les actes de nomination, voir les actes 14 et 20, *Journal officiel de la République du Niger*, spécial n° 5, 1^{er} novembre 1991 et *Journal officiel de la République du Niger*, spécial n° 4, 15 septembre 1991.

62. Même si, au Niger, certains délégués étaient soupçonnés d'être issus de structures satellites du pouvoir, ce qui explique qu'a été adopté le principe du vote par groupe au détriment du vote individuel plus volatile et plus facile à récupérer. Dans le cas du Bénin, alors que la baisse du quota du PRPB est vue par A. Adamon comme une victoire des opposants, elle n'est pas significative pour R. Banégas qui relève que « la représentation du PRPB est vue à la baisse, mais le pouvoir se garantissait toujours une large majorité par le biais d'organisations para-officielles ou acquises à ses vues. Ainsi des 86 sièges attribués aux paysans et artisans, désignés par les unions paysannes ou les associations locales de développement, *a priori* fidèles au régime » (R. BANÉGAS, 2003, p. 142).

63. Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 9.

64. R. BANÉGAS, 1997, p. 82. Voir, pour un détail de cette conférence de 1979, Robert DOSSOU, « Le Bénin. Du monolithisme à la démocratie pluraliste, un témoignage », dans G. CONAC (dir.), 1993, p. 193-194.

65. Même si R. Dossou, président du Comité préparatoire de la conférence nationale, affirme avoir discuté de la souveraineté du forum avec le président Kérékou et que celui-ci n'y voyait aucune objection. *Ibid.*, p. 195.

66. R. BANÉGAS, 2003, p. 148.

67. A. NIANDOU-SOULEY, 1991, p. 267-368.

68. Proclamation n° 6 du 25 février 1990 sur le processus de conquête de la souveraineté. Voir A. ADAMON, 1995, p. 60-62.

69. Francis LALOUPO, « La conférence nationale du Bénin. Un concept nouveau de changement de régime politique », *Année africaine*, vol. 1992-1993, 1993, p. 106.

70. *Ibid.*

71. Les formules politiques issues de conjonctures fluides sont toujours le résultat d'interactions, donc de compromis. Elles n'ont pas de caractère stratégique unilatéral. On ne peut attribuer le compromis béninois à aucun acteur en particulier même si, visiblement, certains apparaissent comme « les gagnants ». La qualité d'un seul acteur ne suffit pas si les autres protagonistes ne sont pas disposés au compromis. Ainsi, à propos de la configuration togolaise qui n'a pas

été aussi heureuse, K. Nwajiaku souligne que même si M^{gr} De Souza avait présidé la conférence nationale togolaise, sa personnalité charismatique et sa droiture morale n'auraient pas rendu Eyadéma plus conciliant, ce qui revient à dire que la configuration n'aurait pas été autre. Voir Kathryn NWAJIAKU, « An Exploration of the Democratization Process Through the Medium of the Conférence Nationale in Benin and Togo », mémoire de maîtrise, Area Studies, University of London, 1993, p. 23.

72. La proclamation de la souveraineté a été l'objet de l'acte fondamental n° 1 du 30 juillet 1991 portant statuts de la Conférence nationale. Cet acte dispose que « les décisions de la Conférence nationale sont impératives ». Voir *Journal officiel de la République du Niger*, spécial 2, 1^{er} août 1991.

73. Notamment pour ce qui est de l'incertitude, présentée par M. Dobry, comme une des propriétés des conjonctures fluides. Voir M. DOBRY, 1986, p. 150 et suivantes.

74. Les changements de régime ne sont jamais l'occasion d'une rupture radicale au cours de laquelle un ordre politique totalement nouveau prend place sur les cendres de l'ordre ancien. Voir entre autres Alexis DE TOCQUEVILLE, *L'ancien régime et la révolution*, Paris, Gallimard, 1967; Crawford YOUNG, *The African Colonial State in Comparative Perspective*, New Haven/Londres, Yale University Press, 1994.

75. Pour D. Bourmaud et P. Quantin, « par son mode de recrutement, la légitimité de la conférence nationale est discutable. Ce n'est pas la représentativité qui lui sert de fondement, mais l'illégitimité encore plus grande du pouvoir en place » (Daniel BOURMAUD et Patrick QUANTIN, « Le modèle et ses doubles. Les conférences nationales en Afrique noire », dans Yves MENY, *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 174).

76. La conférence ayant été l'initiative du pouvoir au Bénin, c'est le décret de convocation n° 90-40 du 23 février 1990 qui en a fixé les dates (19-24 février) et les missions (élaboration d'une charte servant de base à une future constitution, option pour le libéralisme et l'ajustement). C'est au fil des débats et avec la conquête de la souveraineté que les missions de la conférence ont progressivement changé. Voir A. ADAMON, 1995, p. 57-59; Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 147-148. Au Niger, par contre, le décret n° 91-128 du 28 juillet 1991 portant convocation de la conférence nationale était particulièrement laconique et ne lui a fixé aucune mission. Ce sont l'acte fondamental n° 1 et l'acte n° 2 du 30 juillet 1991 qui, dans la foulée de la proclamation de la souveraineté, ont fixé comme attributions de la conférence pratiquement l'ensemble des pouvoirs législatifs et réglementaires, et en ont fait, de ce fait, la source de la légitimité et de la légalité.

77. Il s'agit de l'ordonnance n° 90-001 du 1^{er} mars 1990 portant abrogation de l'ordonnance n° 77-32 du 9 septembre 1977 promulguant la loi fondamentale du 26 août 1977 de la République populaire du Bénin, de l'ordonnance n° 90-002 du 1^{er} mars 1990 portant dissolution de l'Assemblée nationale révolutionnaire, de l'ordonnance n° 90-003 du 1^{er} mars 1990 portant nouvelle dénomination de l'État, de l'ordonnance n° 90-004 du 1^{er} mars 1990 portant création du Haut Conseil de la République, du décret n° 90-42 du 1^{er} mars 1990 portant dissolution du conseil exécutif national, du décret n° 90-43 du 1^{er} mars 1990 portant nomination du premier ministre, du décret n° 90-53 du 14 mars 1990 portant composition du gouvernement de transition. Pour le contenu des textes, voir Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 149-157.

78. D. BOURMAUD et P. QUANTIN, 1993, p. 174.

79. Voir notamment, sur l'acte fondamental n° 1 du 30 juillet 1991 portant statuts de la conférence et l'acte 2 portant règlement intérieur, *Journal officiel de la République du Niger*, spécial n° 2 du 1^{er} août 1991; sur l'acte n° 3 portant abrogation de la charte nationale et suspension de la constitution, voir *Journal officiel de la République du Niger*, spécial n° 3 du 15 août 1991; sur l'acte 11 du 10 septembre 1991 portant dissolution du gouvernement et l'acte 12 portant nomination du chef d'état-major de l'armée et de son adjoint, voir *Journal officiel de la République du Niger*, spécial n° 4 du 15 septembre 1991; sur l'acte 21 du 29 octobre 1991 portant organisation des pouvoirs publics pendant la période de transition et l'acte 15 du 24 septembre 1991 relatif à la Haute Cour de justice, voir *Journal officiel de la République du Niger*, spécial n° 5 du 1^{er} novembre 1991.

80. Francisco WEFFORT, « Les démocraties nouvelles. Analyse d'un phénomène », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 136, mai 1993, p. 295.

81. Les quatre types de transitions sont ainsi présentés: « La transition est opérée par un pacte lorsque les élites s'entendent sur un compromis multilatéral. Elle est imposée lorsque les élites de l'opposition recourent unilatéralement à la force et réussissent ainsi à opérer un changement de régime malgré la résistance des représentants du pouvoir en place. Elle se fait par des réformes lorsque les masses se mobilisent et imposent un compromis sans recourir à la violence. Enfin, la transition est opérée par une révolution lorsque les masses prennent les armes, se soulèvent et remportent une victoire sur l'ancien régime autoritaire » (Terry Lynn KARL et Philippe SCHMITTER, « Les modes de transitions en Amérique latine et en Europe du Sud et de l'Est », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 128, mai 1991, p. 291).

82. *Ibid.*, p. 299.

83. Ils montrent que les pactes fondateurs explicites ont quatre caractéristiques essentielles: premièrement, ils sont nécessairement englobants et intègrent quasiment tous les acteurs politiques importants; deuxièmement, ils se composent en fait d'une série d'accords imbriqués et interdépendants; troisièmement, bien que ces pactes portent finalement sur des questions de fond aussi bien que de procédure, ils mettent au début l'accent sur la définition des règles; enfin, les pactes fondateurs sont une sorte de gage de survie, garantissant les intérêts des classes dominantes. *Ibid.*, p. 298.

84. R. BANÉGAS, 1997.

85. A. ADAMON, 1995, p. 120-121.

86. S. ABDOURAHMANE, 1992, p. 75-76.

87. Guy HERMET, « Le temps de la démocratie? », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 128, mai 1991, p. 272.

88. G. HERMET, 1996, p. 74.

Chapitre 4

1. Guillermo O'DONNELL et Philippe SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 6.

2. Il s'agit de créer une nouvelle situation dans laquelle s'instaurerait progressivement ce processus de séparation entre l'individu et le rôle politique, de sorte que se cristallise « la reconnaissance non seulement d'un acteur particulier exécutant une action de type x, mais aussi de l'action de type x comme pouvant être exécutée par n'importe quel acteur à qui la structure de pertinence en question peut être imputée de façon plausible » (Peter BERGER et THOMAS Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens/Klincksieck, 1988, p. 102).

3. Les textes qui ont organisé les pouvoirs pendant la période de transition sont : au Bénin, l'ordonnance n° 90-004 du 1^{er} mars 1990 portant création du Haut Conseil de la République, le décret n° 90-42 du 1^{er} mars 1990 portant dissolution du Conseil exécutif national, le décret n° 90-43 du 1^{er} mars 1990 portant nomination du premier ministre, le décret n° 90-53 du 14 mars 1990 portant composition du gouvernement de transition et surtout la loi constitutionnelle n° 90-022 du 2 août 1992 portant organisation des pouvoirs pendant la période transitoire. Au Niger, il s'agit du décret n° 91-001 PM du 7 novembre 1991 portant composition du gouvernement de transition, du décret n° 91-003 PM du 14 novembre 1991 portant organisation des services de la présidence de la République pendant la période de transition et surtout de l'acte 21 CN du 29 octobre 1991 portant organisation des pouvoirs pendant la période de transition.

4. Décret n° 91-003 PM du 14 novembre 1991.

5. Guy HERMET, *Le passage à la démocratie*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 74.

6. L'article 29 de la loi constitutionnelle 90-022 en son alinéa 3 stipule que « les recommandations ou décisions du Haut Conseil de la République à l'issue des séances d'interpellation ainsi que celles adoptées lors des séances de concertation sont exécutoires ».

7. Soli ABDOURAHMANE, *La conférence nationale du Niger*, Niamey, Imprimerie des arts graphiques du Niger, 1992, p. 107-109.

8. Afise ADAMON, *Le renouveau démocratique au Bénin : la conférence nationale des forces vives et la période de transition*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 111 et suivantes.

9. Deux autres arrêtés sont venus rectifier le premier. Il s'agit des arrêtés n° 6 et 7 PHCR du 19 février 1992.

10. Au Niger, la charte des partis a été élaborée durant la conférence nationale. Voir l'acte 24 CN du 3 novembre 1991.

11. La Cour suprême comprend, en outre, une chambre administrative, une chambre des comptes et une chambre judiciaire. La réforme constitutionnelle de 1999 a conduit à la création d'une Cour constitutionnelle autonome.

12. Les conférences ont ainsi initié ce que J.-L. Quermonne appelle « une politique institutionnelle constitutive ». Voir Jean-Louis QUERMONNE, « Les politiques institutionnelles », dans Madeleine GRAWITZ et Jean LECA (dir.), *Traité de science politique*, vol. 4, Paris, PUF, 1986, p. 66.

13. Maurice AHANHANZO GLÉLÉ, « Le Bénin », dans Gérard CONAC (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993,

p. 175. Il ajoute que « il s'agit d'un régime présidentiel, mâtiné d'éléments du parlementarisme pour répondre au souci essentiel d'un régime stable, fort, mais non dictatorial, excluant toute tentation du présidentialisme dit "négro-africain" ».

14. O. Nay écrit que « la force du droit est liée bien plus à sa capacité à imposer un modèle dominant de règles du jeu, auquel les acteurs se plient parce qu'il donne accès à des ressources pour entrer dans des systèmes de négociation collective et faire valoir ses intérêts. [...] La force contraignante du droit est moins liée à la croyance en sa légitimité qu'à la croyance en l'effectivité des sanctions sociales (positives et négatives) liées à son usage. » (O. NAY, 1997, p. 334-335)

15. C'est la loi 90-10 du 13 juin 1990 qui détermine la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour suprême. Cette loi précise également les attributions de la chambre constitutionnelle présentes de façon éparse dans la constitution du 26 décembre 1992 en ses articles 7, 40 42, 44, 64, 68, 84, 87, 92 et 119.

16. Au Bénin, le contentieux des élections locales est du ressort de la Cour suprême, la plus haute juridiction de l'État en matière administrative, judiciaire et des comptes.

17. Boubacar Issa ABDOURHAMANE, *Crise institutionnelle et démocratisation au Niger*, Bordeaux, CEAN, 1996, p. 38.

18. Ces dispositions sont apparues dérisoires quand les militaires ont pris le pouvoir en 1996. Leur premier acte a consisté en effet à suspendre la constitution.

19. Maurice DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1976, p. 417.

20. Au Niger cependant, l'ordonnance 92-059 du 9 décembre 1992 modifiant et complétant l'ordonnance 92-043 portant code électoral avait prévu des mesures de discrimination positive en faveur de certaines minorités. Elle prévoyait huit circonscriptions spéciales dans lesquelles les élections législatives se faisaient au scrutin majoritaire avec un siège à pourvoir dans chacune malgré leur faible population qui est inférieure au quotient électoral fixé par la loi.

21. F. W. Riggs montre pour sa part pourquoi les règles du jeu sont toujours très importantes. Ainsi, la différence entre les types de régime entraîne des incidences différentes sur les capacités de survie des régimes du tiers-monde qui ont adopté ces modèles. Voir Fred W. RIGGS, « Fragilité des régimes du tiers-monde », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 136, mai 1993, p. 238-239.

22. D. C. Shin insiste sur le fait que la démocratisation implique la tenue d'élections libres et régulières ainsi que la dévolution du pouvoir sur la base des résultats de ces élections. La tenue des premières élections libres est de ce fait le critère qui permet de dire si le passage de la simple libéralisation à la démocratisation au sens restreint s'est produit. Au sens large et de façon analytique en effet, la démocratisation englobe selon lui quatre phases : la chute du régime autoritaire, la transition, la consolidation et la maturation de l'ordre politique démocratique. Empiriquement cependant, ces phases sont loin d'être aussi distinctes. Voir Doh Chull SHIN, « On the Third Wave of Democratization : A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research », *World Politics*, vol. 47, octobre 1994, p. 143.

23. Ceux-ci ont nommé alors le docteur Émile Derlin Zinsou à la tête du pays pour le renverser l'année suivante.

24. Michael BRATTON et Nicolas VAN DE WALLE, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 120.

25. *Ibid.*, p. 119.

26. Le premier ministre Nicéphore Soglo a annoncé sa candidature à la présidence de la république dès le 11 janvier 1991. Mathieu Kérékou a fait de même le 16 février, alors que la classe politique espérait son retrait. Comme il a été dit avec raison, sa candidature présentait plusieurs problèmes. Non seulement elle enlevait toute chance d'être élus à des ténors comme Bertin Borna (qui partage le même électorat nordiste) ou Albert Tévoédjrè, mais elle posait surtout la question de sa réaction en cas de défaite qui signifiait cette fois la perte totale du pouvoir. Parmi les raisons qui ont poussé Kérékou à se présenter, il a été question de sa crainte d'être poursuivi s'il quittait le pouvoir. Interrogé sur ce point, Kérékou a répondu ainsi : « Qui d'autre que le peuple béninois pouvait m'indiquer la porte de sortie ? Qui d'autre que les électeurs pouvaient me signifier ma mise à la retraite ? En présentant ma candidature à la présidence de la République, j'ai voulu tester si tout le monde en face savait vraiment ce que recouvre le mot démocratie. » (*Jeune Afrique*, Paris, n° 1580, 10 au 16 avril 1991, p. 26) Pour sa part, le premier ministre Soglo a essentiellement invoqué son bilan ainsi que la nécessité de poursuivre le redressement du pays entamé depuis mars 1990.

27. Pour le détail des résultats, voir Fondation Friedrich Naumann, *Assemblée nationale du Bénin, première et deuxième législatures (1991-1999)*, Cotonou, ONEPI/La Nation, 1995.

28. Voir Christof HARTMANN, « Benin », dans Dieter NOHLEN, Michael KRENNERICH et Bernhard THIBAUT (dir.), *Elections in Africa: A Data Handbook*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 94.

29. Cet article interdisait tout marchandage ou promesse de poste dans le but d'influencer le vote des électeurs. Pour justifier sa plainte, le MNSD s'est basé sur l'accord électoral qui a présidé à la création de l'AFC. Cet accord portait sur la répartition, en cas de victoire, des fonctions de président de la République (Mahamane Ousmane), de premier ministre (Mahamadou Issoufou) et de président de l'Assemblée nationale (Moumouni Adamou Djermakoye).

30. Voir Pierre-Marie DECOUDRAS, « Niger. Démocratisation réussie, avenir en suspens », dans Robert BUIJTENHUIJS (dir.), *L'Afrique politique 1994. Vue sur la démocratisation à marée basse*, Paris, Karthala/CEAN, 1994.

31. T. E. VITTIN, 1991, p. 110.

32. Dans un pays où le culte Vodun est dominant, chacun a vite fait de voir en Kérékou le jeteur de sort voulant, avec cette arme occulte, éliminer son adversaire.

33. Les mots adressés à Kérékou étaient particulièrement pathétiques : « Je sais que vous vivez des moments difficiles. [...] Vous avez été fidèle, restez fidèle et soyez toujours fidèle à votre peuple. Vous m'avez dit durant la conférence nationale que vous aimez votre pays, vous me l'avez répété et vous avez voulu faire de moi votre messager. [...] Alors votre peuple a besoin de vous entendre. Je vous en supplie, sortez de votre silence. Adressez-vous à votre peuple qui a décrété que vous étiez l'homme de l'année. » (Fondation Friedrich Naumann, *Les Actes de la conférence nationale. Cotonou, du 19 au 28 février 1990*, Cotonou, ONEPI, 1994, p. 159-166)

34. Cette immunité couvre tous ses actes commis entre le 26 octobre 1972, date de son coup d'État, et le 1^{er} avril 1991. Il est précisé en outre que pour les actes relevant de cette période, il ne peut comparaître ni comme témoin ni comme auteur ou coauteur. Enfin, la loi prévoit que l'immunité ne peut être levée.

35. Voir le discours du président Mathieu Kérékou au lendemain du second tour de l'élection présidentielle, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 167-168.

36. C'est le critère permettant de juger de la solidité des institutions selon les tenants du *shock test*.

37. G. O'DONNELL et P. SCHMITTER, 1986, p. 61.

38. L'idée d'individualisation du vote ne signifie nullement que le processus est ici analysé comme une modernité démocratique qui ferait table rase des allégeances régionales ou ethniques. Tel qu'il est montré par le paradigme de Michigan (qui s'oppose notamment au paradigme utilitariste), le vote ne se réduit pas à la seule identification partisane, et des facteurs comme la religion, l'âge et le sexe peuvent jouer, de même que la conjoncture et les acteurs du moment. Voir Daniel-Louis SEILER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1993, p. 112-113.

39. Sur la question des ressources politiques, notamment « les processus d'activation » de ces ressources, voir Jean-Patrice LACAM, « Le politicien investisseur. Un modèle d'interprétation de la gestion des ressources politiques », *Revue française de science politique*, vol. 38, n° 1, février 1988, p. 23-47.

40. Guy NICOLAS, « Les nations à polarisation variable et leur État », dans Emmanuel TERRAY (dir.), *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987.

41. J.-P. LACAM, 1988, p. 30.

42. Pierre ANSART, *La gestion des passions politiques*, Lausanne, L'Âge d'Homme, 1983, p. 20.

43. Les acteurs ne sont pas toujours explicites lorsqu'ils jouent sur l'identité. J.-C. Pochard montre que même « l'emploi qui est fait du système pronominal dans un texte fournit parfois sur la conception du pouvoir de leur auteur des indications au moins autant précieuses que celles obtenues à partir de l'analyse du contenu. C'est souvent, semble-t-il, la justesse de cet emploi perçu intuitivement par les destinataires d'un message politique qui emporte leur adhésion aux propos tenus et qui, par voie de conséquence, suscite leur identification à qui les tient. » (Jean-Charles POCHARD, « Nous, vous, eux. La discrète contribution des pronoms au processus d'identification politique », dans Denis-Constant MARTIN (dir.), *Cartes d'identité. Comment dit-on « nous » en politique ?*, Paris, FNSP, 1994, p. 99)

44. Certes, il y a eu les « élections » présidentielles et législatives intervenues après le coup d'État, mais elles n'ont rien eu de démocratique et il est impossible d'établir des corrélations sur la base de résultats dont la sincérité est plus que douteuse.

45. Justin TOMETIN AHOMADÉGBÈ, « Intervention du doyen d'âge des députés à l'installation de la première Assemblée », dans Fondation Friedrich Naumann, 1995, p. 29-30.

46. M^{re} Isidore DE SOUZA, « Allocution du P/HCR », dans Fondation Friedrich Naumann, 1995, p. 25.

47. Nassirou BAKO ARIFARI, « Démocratie et logiques du terroir au Bénin », *Politique africaine*, n° 59, octobre 1995, p. 19.

48. *Ibid.*

49. Roger GBÉGNONVI, « Les législatives de mars 1995 », *Politique africaine*, n° 59, octobre 1995, p. 67.

50. N. BAKO ARIFARI, 1995, p. 19-21.

51. Entretien réalisé le 23 juillet 1997 à Cotonou avec M. Zakari Ibrahima, secrétaire général de la CSA.

Chapitre 5

1. Cette démarche est issue de l'institutionnalisme historique, une des branches du néo-institutionnalisme. P. A. Hall et R. C. R. Taylor remarquent que, dans cette approche, « les institutions apparaissent comme des composantes relativement permanentes du paysage de l'histoire en même temps qu'un des principaux facteurs qui maintiennent le développement historique sur un ensemble de "trajets". En conséquence, les adeptes de l'institutionnalisme historique ont cherché à expliquer comment les institutions produisent de tels trajets, c'est-à-dire comment elles structurent la réponse d'une nation donnée à des défis nouveaux. Les premiers théoriciens soulignèrent la façon dont les "capacités de l'État" et les "politiques héritées" existantes structurent les décisions ultérieures. » (Peter A. HALL et Rosemary C. R. TAYLOR, « La science politique et les trois néo-institutionnalisations », *Revue française de science politique*, vol. 47, n°s 3-4, 1997, p. 475)

2. Voir Paul PIERSON, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, 2000, p. 251-267 ; Michel DOBRY, « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°s 4-5, 2000, p. 585-614.

3. Voir Paul PIERSON, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

4. A. DE TOCQUEVILLE, 1967, p. 319.

5. Gustave Lanson, cité par J. P. MAYER, dans A. DE TOCQUEVILLE, 1967, p. 33.

6. Paul Janet, cité par J. P. MAYER, 1967, p. 36.

7. Albert Venn Dicey, cité par J. P. MAYER, 1967, p. 41.

8. Michael BRATTON et Nicolas VAN DE WALLE, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, chapitre 7.

9. Francisco WEFORT, « Les démocraties nouvelles. Analyse d'un phénomène », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 136, 1993, p. 292.

10. P. Bourdieu donne une conception de la reproduction qui est adaptée ici : « Je pense aussi aux situations historiques de type révolutionnaire où le changement des structures objectives est si rapide que les agents dont les structures mentales ont été façonnées par ces structures se trouvent dépassés, comme on dit, agissent à contretemps et à contresens. » (Pierre BOURDIEU avec Loïc WACQUANT, *Réponses*, Paris, Seuil, 1992, p. 106)

11. Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p. 338.

12. Terry Lynn KARL et Philippe SCHMITTER, « Les modes de transition en Amérique Latine, en Europe du Sud et de l'Est », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 128, 1991, p. 289.

13. *Ibid.*, p. 289-290.

14. Article 5 de la constitution du 10 décembre 1990 du Bénin et article 10 de la constitution du 26 décembre 1992 du Niger.

15. Dans une perspective très volontariste, J. Colomer a proposé une typologie des arrangements institutionnels et des scrutins selon les rapports de forces dans ces moments de fluidité politique. Globalement, chaque fois que ce rapport penche en faveur des opposants, ceux-ci imposent le multipartisme intégral et le scrutin proportionnel parce que le premier permet l'expression totale de toutes les sensibilités et que le second permet une représentation plus large de ces sensibilités dans les institutions. Voir Joseph COLOMER, « Le choix des institutions dans la transition à la démocratie. L'expérience de l'Europe orientale », communication présentée à la journée d'études : « Choix rationnel et démocratie », AFSF, IEP de Bordeaux, 24 juin 1996.

16. Selon D.-L. Seiler, pour pouvoir parler de partis politiques, il est nécessaire qu'existent au moins deux formations opposées qui forment un système de partis et qui transposent les grands conflits de la société civile sur la scène politique. Voir Daniel-Louis SEILER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1993, p. 21 et 121. Le système de partis est défini comme : « L'ensemble structuré de relations tantôt d'opposition, tantôt de coopération qui existent entre les partis politiques agissant sur la scène politique d'une même société politique. » (*Ibid.*, p. 121)

17. Objet de la loi béninoise n° 90-023 du 13 août 1990.

18. Les partis politiques se sont véritablement multipliés de façon exponentielle passant de 38 en 1991, à 83 en 1995, pour atteindre le nombre de 122 en octobre 2000 pour une Assemblée nationale de 84 députés (le nombre de députés a été porté à ce nombre peu avant les secondes élections législatives de 1995). Voir Système des Nations unies, « Bilan Commun de Pays — Bénin : consolider la démocratie », site Internet du Système des Nations unies au Bénin, <<http://www.snu.bj/prin/bilan.pdf>>, 2002, page consultée le 29 octobre 2003, p. 13.

19. Au cours de la première législature (1991-1995), 23 partis politiques étaient représentés à l'Assemblée nationale de 64 membres, soit seuls, soit en coalition avec d'autres. La fragmentation des forces politiques se traduisait aussi par une fragmentation de la représentation, puisque le nombre de sièges par parti allait de 1 (cas de l'Union nationale pour la démocratie et le progrès de l'ancien président Zinsou) à 12 (cas de l'Union pour le triomphe du renouveau démocratique, alliance de 3 partis), aucun parti ne totalisant plus de 7 députés à lui seul (cas du Rassemblement national pour la démocratie).

20. Gouvernement du Niger, Rapport du groupe de travail sur « Les tendances probables de l'évolution socio-politique du pays et les alternatives d'une ouverture démocratique susceptible de consolider et de sécuriser la démocratie nigérienne », Niamey, mai 1990, p. 14.

21. Le régime entendait ainsi assurer sa propre reproduction au moyen de simples réformes. La charte nationale et la constitution ont été révisées dans le sens du multipartisme le 24 avril 1991, respectivement par les lois n° 91-001 et 91-002. Une loi sur les partis (91-005 du 20 mai 1991) et un code électoral (loi n° 91-011 du 11 juin 1991) ont été votées. Mais toutes ces lois ont été éphémères, puisqu'elles ont été suspendues par la conférence nationale.

22. Il faut remarquer que la distinction « ne relève pas d'une différence de taille, mais de structure et que, claire dans son principe, la distinction n'est pas

facile dans son application » (M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1976, p. 120-121).

23. Entretien réalisé le 25 juillet 1997 à Cotonou avec M. Gaston Zannou, avocat, membre du PCB.

24. Ces deux partis ont ensuite connu des dissensions internes au gré des alliances politiques, ce qui a permis des rapprochements entre certaines des ailes qui se sont retrouvées, par exemple, au sein de la coalition qui soutenait le gouvernement de cohabitation.

25. Pour l'Assemblée nationale issue des élections législatives de 1995, la RB possédait 20 sièges, le PRD en disposait de 19 et le FARD-Alafia en avait 10. Depuis 2003, c'est l'Union pour le Bénin du futur qui a le plus de sièges avec 31 députés.

26. Apithy a été lui-même président d'un autre PRD (Parti républicain du Dahomey) dans les années 1950.

27. Roger GBÉGNONVI, « Les législatives de mars 1995 », *Politique africaine*, n° 59, octobre 1995, p. 67.

28. Celui-ci est toutefois loin d'être lui-même nouveau en politique, puisqu'il était déjà membre du premier gouvernement de la République nouvellement indépendante du Dahomey. Le parti a été créé par des sympathisants (sous la houlette de son épouse Rosine) qui voulaient le voir se porter candidat à la présidence de la République en 1991.

29. G. Lavau distingue trois fonctions des partis : la fonction de légitimation-stabilisation, la fonction tribunitienne et la fonction de relèvement politique. Voir Georges LAVAU, *Partis politiques et réalités sociales*, Paris, Armand Colin, 1953 ; *À quoi sert le Parti communiste français ?*, Paris, Fayard, 1981. Pour une synthèse théorique sur les fonctions des partis, voir D.-L. SEILER, 1993, p. 25-33.

30. *Ibid.*, p. 33.

31. *Ibid.*, p. 31.

32. R. GBÉGNONVI, 1995, p. 65-66.

33. Pierre-Marie DECOUDRAS et Mamoudou GAZIBO, « Niger, démocratie ambiguë. Chronique d'un coup d'État annoncé », dans *L'Afrique politique 1997. Revendications populaires et recompositions politiques*, Paris, Karthala/CEAN, 1997, p. 156. M. Duverger parle dans des cas comme celui-ci de « coalition provisoire pour bénéficier d'avantages électoraux, pour renverser un gouvernement ou pour le soutenir occasionnellement ». Il relève aussi que « le nombre de partis joue un rôle essentiel dans la formation d'alliances ». M. Duverger sous-entend ainsi que ces coalitions sont par nature fragiles. Voir M. DUVERGER, 1976, p. 432-433.

34. Après les élections fondatrices de 1993, « le groupe gagnant se trouvait lui-même traversé de clivages aussi profonds que ceux qui le séparaient du groupe perdant. Au sein de l'AFC [Alliance des forces du changement], en effet, chaque parti jouait son propre jeu, essayant grâce à ses positions de pouvoir, de conforter ses assises en affaiblissant aussi bien ses adversaires dans l'alliance que ceux dans l'opposition. [...] L'exclusion n'était donc pas le seul fait de la majorité contre l'opposition, mais s'était installée au cœur même des relations entre partis au pouvoir. » (P.-M. DECOUDRAS et M. GAZIBO, 1997, p. 156-157)

35. Entre autres articles consacrés à cette crise, voir le quotidien *La Nation*, 1^{er} avril 1997, Cotonou, p. 3 et 12.

36. *Ibid.*

37. Voir la synthèse de David BEETHAM, « Conditions for Democratic Consolidation », *Review of African Political Economy*, vol. 21, n° 60, 1994, p. 162.

38. Guy HERMET, « Un concept et son opérationnalisation. La transition démocratique en Amérique latine et dans les anciens pays communistes », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, n° 2, 1994, p. 282-283.

39. Guillermo O'DONNELL et Philippe SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 34.

40. Samuel P. HUNTINGTON, « Reforming Civil-Military Relations », *Journal of Democracy*, vol. 6, n° 4, 1995, p. 17.

41. Adam PRZEWORSKI, « Some Problems in the Study of Transition to Democracy », dans Guillermo O'DONNELL, Philippe SCHMITTER et Laurence WHITEHEAD (dir.), *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 59.

42. G. O'DONNELL et P. SCHMITTER, 1986, p. 40.

43. *Ibid.*, p. 16.

44. Celui-ci ne manque pas une occasion pour fustiger pêle-mêle la conférence nationale « dont vient tout le mal » selon lui (entrevue à *Jeune Afrique*, Paris, n° 1831, 7-13 février 1996, p. 15), les étudiants « surreprésentés à la conférence » (entrevue à *Jeune Afrique*, Paris, n° 1842, 17-23 avril 1996, p. 41) et les petits politiciens qui ont insulté la mémoire de Seyni Kountché (entrevue à *Sahel Dimanche*, édition spéciale, n° 750, Niamey, 10 novembre 1997, p. 5-6).

45. Les propos du général Baré sont révélateurs : « Je suis rentré d'Alger pour observer cette conférence, puis pour y participer afin de défendre la mémoire de Seyni Kountché. Il régnait une effrayante atmosphère de règlement de comptes et une incroyable pagaille. J'ai pris la parole au milieu des hurlements de délégués autoproclamés qui ne représentaient qu'eux-mêmes. » Après son coup d'État, le général Baré a dit dans une entrevue à propos de la conférence nationale : « Si à ce moment-là, j'avais disposé de la compagnie parachutiste, je serais descendu sur le palais des congrès pour mettre un terme à ce chahut de gamins irresponsables. [...] Il aurait fallu, comme au Togo, ne pas permettre que les militaires deviennent une cible. » (*Jeune Afrique*, Paris, n° 1882, 23-29 avril 1996, p. 38)

46. Au Togo, les militaires ont pris d'assaut les locaux dans lesquels se déroulait la conférence à la suite de la décision prise par les conférenciers de dissoudre le parti unique, le Rassemblement du peuple togolais, et de confisquer ses ressources. Ainsi, souligne M. C. HOUNGNIKPO, « l'opposition togolaise a ignoré à quel point les militaires pouvaient être cruels et déterminés à conserver le pouvoir » (Mathurin C. HOUNGNIKPO, « The Military and Democratization in Africa: A Comparative Study of Benin and Togo », *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 28, n° 2, 2000, p. 221).

47. La conférence béninoise a ainsi fait preuve d'une plus grande sagesse, car au Niger, une telle déclaration aurait mis le feu aux poudres. En raison du caractère très passionné du forum, les conférenciers auraient demandé son arrestation, comme ils l'ont fait après que le capitaine Maliki a pris sur lui les exécutions de touaregs. Les soldats l'ont libéré par la force, contraignant le gouvernement de transition à entériner cette action pour « raison d'État ».

48. Fondation Friedrich Naumann, *Les Actes de la conférence nationale*. Cotonou, du 19 au 28 février 1990, Cotonou, ONEPI, 1994, p. 7-8.

49. *Ibid.*, p. 122.

50. P. Schraeder relève que si les militaires représentent une menace pour une transition vers un régime civil censé aboutir à la réduction de leur poids dans la vie politique, au Bénin, à la fois Kérékou et la hiérarchie militaire ont accepté l'idée que la conférence nationale s'arroge la légitimité populaire. Voir Peter SCHRAEDER, « "Plus ça change, plus c'est la même chose". African Ruling Elites and the Challenges of Democratization », *Démocraties africaines*, hors série n° 1, 1995, p. 11.

51. R. Lemarchand adhère à l'hypothèse émise par T. L. Karl, selon laquelle les démocraties qui ont le moins de chances de survivre sont aussi celles qui, à aucun moment, ne semblent avoir une stratégie de conduite de la transition. Il relève que seuls les délégués béninois ont dégagé une stratégie claire et détaillée de la transition, ce qui explique leur succès, alors qu'ailleurs (comme au Niger), la conférence s'est résumée à une inquisition dirigée contre l'ancien régime. Voir René LEMARCHAND, « African Transition to Democracy: An Interim (and Mostly Pessimistic) Assessment », *Africa Insight*, vol. 22, n° 3, 1992, p. 180.

52. M. Bratton et N. van de Walle insistent sur la nécessité de réorganiser l'armée dès les premiers moments de la transition afin d'en éliminer le potentiel déstabilisateur et afin de la dépolitiser. C'est là une entreprise certes risquée, mais nécessaire pour assurer la suprématie du pouvoir civil. Voir M. BRATTON et N. VAN DE WALLE, 1997, p. 243-246.

53. M. Bratton et N. van de Walle préviennent ainsi que la réorganisation de l'institution militaire a plus de chances de réussir lorsqu'elle est menée rapidement durant la période d'état de grâce du nouveau régime démocratique. Au cours de cette période, en effet, le rapport des forces est favorable au régime, car ses soutiens sont encore larges. Voir M. BRATTON et N. VAN DE WALLE, 1997, p. 243-246.

54. Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 124.

55. *Ibid.*

56. A. Bâ va plus loin en considérant qu'entre autres, la réussite de l'expérience béninoise tient au fait que Kérékou et les autres dignitaires de son régime n'avaient rien à craindre quant aux perspectives postélectorales (prison ou autres formes de vengeances). Cependant, s'il est vrai que la conférence a pris un texte garantissant une amnistie personnelle à Kérékou, ses collaborateurs se savaient, eux, déclassés de fait avec le renouveau politique. Voir Aboubakry BÂ, « Les conférences nationales. À la recherche de l'unanimité (les expériences du Bénin et du Mali) », *Démocraties africaines*, hors série n° 1, 1995, p. 17.

57. M. BRATTON et N. VAN DE WALLE, 1997, p. 243-246.

58. C'est ce qui est ressorti d'une déclaration lue au nom des officiers subalternes (avec l'appui des soldats) par le lieutenant Chaïbou Mouza devant la conférence nationale.

59. Le général Baré a été ministre et ambassadeur ; les colonels Nouhou Bako, Elias El Mahdi et Moussa Moumouni Djermakoye ont été préfets ; le colonel Hamadou Moussa Gros, le colonel Abdoullrahmane Seydou et le général Youssoufa Maïga ont été ministres.

60. C'est le cas de la compagnie d'appui basée à Niamey et dirigée alors par le capitaine Daouda Mallam Wanké, ainsi que des unités dépendant de la zone de défense n° 1 (Niamey, Dosso, Tillabéry et Tahoua), placée sous le commande-

ment du chef de bataillon Moumouni Boureima, tous les deux membres du conseil. Wanké était devenu le patron de la garde présidentielle de Baré avant de le renverser en 1999.

61. C'est ce travail qui a échoué aux unités dépendant de la zone de défense n° 2 (Zinder, Maradi et Diffa) dirigée alors par le commandant Yayé Garba, ainsi qu'à celles dépendant de la zone de défense n° 3 (couvrant le département d'Agadez) commandée par le chef de bataillon Mahamadou Baragé, tous les deux membres du conseil.

62. C'est ainsi que le général Baré « s'est fait élire ». Le général Youssoufa Maïga, favorable à un retour des militaires dans leurs casernes, a été éloigné à Alger comme ambassadeur; le colonel Elias El Mahdi a été nommé préfet puis attaché militaire à Paris; le colonel Hamadou Moussa Gros a été chef d'état-major de l'armée avant d'être nommé chef d'état-major particulier du chef de l'État; le colonel Nouhou Bako a été nommé commandant de la garde républicaine; le colonel Abdoulrahmane Seydou a été nommé ministre de la jeunesse; le colonel Moussa Moumouni Djermaïkoye a été nommé chef d'état-major de l'armée après avoir été préfet-président de la communauté urbaine de Niamey; le lieutenant-colonel Moumouni Boureima a cumulé les fonctions de préfet-président de la communauté urbaine de Niamey avec celles de commandant de la zone de défense n° 1. Ce dernier sera, avec le commandant Daouda Mallam Wanké, un des auteurs du coup d'État de 1999 qui a coûté la vie au général Baré.

63. Voir l'entrevue du colonel Baré dans l'hebdomadaire *Jeune Afrique*, Paris, n° 1831, 7 au 13 février 1996, p. 13.

64. Dans cette œuvre, un roi venait de mourir. Selon la tradition, son écuyer, Elesin, devait se suicider 30 jours après, faute de quoi catastrophes et chaos s'abattraient sur la communauté. Il avait cependant droit à des cadeaux d'adieu. Il demanda et obtint la main d'une jeune fille. Mais trouvant la vie plus belle que jamais, il refusa le moment venu de se suicider et de se sacrifier pour le bonheur de la communauté. Dans son article, Souley Adji assimile Baré à l'écuyer Elesin, le pouvoir à la jeune fille et les cadeaux d'adieu aux nouveaux textes constitutionnels taillés sur mesure. Voir l'hebdomadaire nigérien *Alternative*, n° 66, Niamey, 11 avril 1996.

65. *Ibid.*

66. Cette possibilité n'existait pas dans la constitution précédente aux termes de laquelle seules des personnalités soutenues par un parti politique pouvaient se présenter à l'élection présidentielle.

67. Voir Cédric MAYRARGUE, « "Le caméléon est remonté en haut de l'arbre." Le retour au pouvoir de Mathieu Kérékou au Bénin », *Politique africaine*, n° 62, juin 1996, p. 125.

68. *Ibid.*, p. 126.

69. Le premier test est proposé par L. Whitehead, soutenu par D. Beetham, et le second par Samuel P. Huntington. Pour une présentation, voir David BEETHAM, « Conditions for democratic consolidation », in *Review of African Political Economy*, n° 60, 1994, p. 157-172.

70. P.-M. DECOUDRAS et M. GAZIBO, 1997, p. 158.

71. *Ibid.*, p. 158 et 162.

72. Prenant au sérieux la possibilité d'une telle éventualité, le premier ministre avait demandé à la Cour suprême de statuer sur son sort. Par arrêt n° 96-02/ch.

const. du 16 janvier 1996, la Cour a conclu qu'il devait rester en place jusqu'à l'installation du nouveau gouvernement issu des élections anticipées. L'enjeu ici était évidemment de savoir qui organiserait les élections.

73. P.-M. DECOUDRAS et M. GAZIBO, 1997, p. 161.

74. En effet, comme le constate M. C. HOUNGNIKPO : « Les événements sur le continent continuent de démontrer que le consentement des militaires est une condition préalable à la démocratisation. » Il ajoute qu'« aucun pays africain ne peut poursuivre une réelle démocratisation sans la coopération ou le consentement de l'armée, qu'il soit tacite ou exprimé » (M. C. HOUNGNIKPO, 2000, p. 216 et 210).

75. Crawford YOUNG, *The African Colonial State in Comparative Perspective*, New Haven/Londres, Yale University Press, 1994, p. 288.

76. C'est le sens dans lequel va l'ouvrage dirigé par N. Chazan et D. Rothchild. En 1988, ce dernier notait que le message qui parvient d'Afrique est celui d'un chevauchement constant entre l'officiel et l'officieux, entre le public et le privé, entre l'urbain et le rural. Le résultat est un équilibre précaire entre l'État et la société. Voir Naomi CHAZAN et Donald ROTHCHILD (dir.), *The Precarious Balance: State and Society in Africa*, Boulder, Westview Press, 1988, p. ix.

77. J. Harbeson fait une riche synthèse de la façon dont la philosophie politique européenne a abordé le thème de la société civile. Il montre que, dans son acception moderne, le concept prend sa source dans les travaux de T. Hobbes. Il résume aussi les conceptions de J. Locke, J.-J. Rousseau, C. de Montesquieu, G. W. F. Hegel ou encore A. Gramsci. En simplifiant, pour T. Hobbes et J. Locke, la société civile diffère de la société et c'est elle qui définit la nature et les principes de la vie politique desquels résulte le gouvernement. J. Locke diffère de T. Hobbes en ce que, chez lui, les gens ne cessent jamais d'être souverains, contrairement à ce qu'implique le Léviathan hobbesien. J.-J. Rousseau se distingue des deux, car pour lui, le gouvernement n'est qu'un instrument passif de la société, la société civile jouant le rôle d'intermédiaire entre les deux. C. de Montesquieu et G. W. F. Hegel ont une vision plus interactionniste. Le premier considère essentiellement que la société civile définit les principes qui guident le gouvernement, alors que celui-ci, en retour, protège les libertés individuelles. Le second, avec sa dialectique, conçoit la société civile et l'État comme ayant des relations de complémentarité et d'influence réciproque, mais réduit son analyse en positionnant la société civile entre la famille et l'État et en lui assignant des fonctions purement économiques. Par contre, la position de C. de Montesquieu est intéressante, car elle laisse le plus entrevoir la possibilité de relations parfois conflictuelles, parfois de coopération entre les deux, position qui se retrouve chez A. Gramsci et A. de Tocqueville (qui met l'accent sur les associations) avec des implications différentes toutefois. Voir John HARBESON, « Civil Society and Political Renaissance in Africa », dans J. HARBESON, N. CHAZAN et D. ROTHCHILD (dir.), 1994, p. 15-20. Voir aussi, dans le même ouvrage, Michael BRATTON, « Civil Society and Political Transitions in Africa », p. 52-55.

78. Naomi CHAZAN, « Patterns of State-Society Incorporation and Disengagement in Africa », dans N. CHAZAN et D. ROTHCHILD (dir.), 1988, p. 123.

79. Ce deuxième point se retrouve chez A. DE TOCQUEVILLE (voir l'ouvrage *De la démocratie en Amérique*), qui estime que les associations peuvent aider à inculquer les valeurs démocratiques, tout comme elles peuvent être des moyens servant à contenir la tyrannie. Voir J. HARBESON, 1994, p. 19.

80. Mamoudou GAZIBO, « Gloire et misères du mouvement syndical nigérien », *Politique africaine*, n° 69, mars 1998.

81. Entretien réalisé à Cotonou le 22 juillet 1997 avec Basile Awassi, secrétaire général de la CGTB.

82. Marie-Soleil FRÈRE, *Presse et démocratie en Afrique francophone. Les mots et les maux de la transition au Bénin et au Niger*, Paris, Karthala, 2000.

83. C'est le cas des journalistes de l'hebdomadaire indépendant et prodémocrate *Alternative*. Son directeur de publication a reconnu que : « Le combat que nous menons à *Alternative* est le prolongement de celui mené à l'USN pour le respect des libertés individuelles et collectives, la préservation des acquis sociaux, le rejet du programme d'ajustement structurel. [...] Nous nous inscrivons donc dans une perspective progressiste et serons en opposition par rapport aux valets de l'État néocolonial. » (Entretien réalisé à Niamey le 19 juillet 1997 avec Moussa Tchangari)

84. L'opposition était alors constituée essentiellement par le MNSD, l'ancien parti unique.

85. *Tribune du peuple* n'a jamais cessé, entre 1993 et 1994, d'attiser les tensions au sein de l'AFC jusqu'à son éclatement qui a ouvert la voie à l'expérience malheureuse de la cohabitation.

86. Entretien réalisé à Niamey le 19 juillet 1997 avec Moussa Tchangari, directeur de publication de l'hebdomadaire *Alternative*.

87. Entretien réalisé à Cotonou le 24 juillet 1997 avec Pascal Zantou, journaliste aux *Échos du jour*.

88. Peter BERGER et Thomas LUCKMANN, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridien Klincksieck, 1986, p. 29.

Chapitre 6

1. A. Giddens définit aussi la contrainte structurelle en tant que « contrainte qui dérive du caractère contextuel de l'action, c'est-à-dire du caractère "donné" des propriétés structurelles pour des acteurs situés dans l'espace-temps » (Anthony GIDDENS, *La constitution de la société. Éléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF, 1987, p. 234-235).

2. Guy HERMET, « Un concept et son opérationnalisation. La transition démocratique en Amérique latine et dans les anciens pays communistes », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, n° 2, 1994, p. 289.

3. Guy HERMET, *Les désenchantements de la liberté. La sortie des autoritarismes dans les années 1990*, Paris, Fayard, 1993, p. 221 et suivantes.

4. Sur la crise et les réformes économiques, voir *infra*, chapitre 1.

5. Le pavage des rues fait partie d'un programme appelé Travaux urbains à haute intensité de main-d'œuvre (TUHIMO) destiné à faire face au chômage de longue durée. Deux agences sont impliquées dans ces travaux, à savoir l'Agence de gestion de la dimension sociale du développement (AGDSD) et l'Agence d'exécution des travaux urbains (AGETUR). Ces programmes, financés en fait par les institutions financières internationales, ne sont pas spécifiques au Bénin. Au Niger, dans le cadre du Programme d'atténuation des coûts sociaux de l'ajustement (PACSA), il y a les Travaux d'intérêt public pour l'emploi (TIPE) supervisés par l'Agence des travaux d'intérêt public pour l'emploi (NIGETIP).

6. Abdoulaye NIANDOU SOULEY, « Les intellectuels face à la démocratisation et au développement économique. Le cas du Niger », dans Sophia MAPPA (dir.), *Développer par la démocratie? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Paris, Karthala, 1995, p. 422.

7. Celui-ci est un ancien fonctionnaire de l'Organisation internationale du travail.

8. Le programme de départs volontaires, qui existe aussi au Niger, est censé favoriser les initiatives privées génératrices de valeur ajoutée et d'emplois.

9. Michel GLETON-QUENUM, « Bénin. Bientôt un minimum social commun », *Jeune Afrique économie*, Paris, 15 septembre-5 octobre 1997.

10. Joseph LAPALOMBARA, « Penetration: A Crisis of Government Capacity », dans Leonard BINDER (dir.), *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1971, p. 205-232.

11. David EASTON, *Analyse du système politique*, Paris, Colin, 1974.

12. Niger, Ministère des Finances et du Plan, *Programme de redressement d'urgence (mars, avril, mai, juin 1995) et présentation du programme d'ajustement*, Niamey, 1995.

13. Les restructurations, comportant l'ouverture du capital au privé et la réduction des effectifs, concernaient 22 sociétés; les privatisations totales et immédiates en concernaient 6 et les liquidations, 2 entreprises.

14. A. NIANDOU SOULEY, 1995.

15. Jean ZIEGLER (dir.), *Démocratie et nouvelles formes de légitimation en Afrique. Les conférences nationales au Bénin et au Togo, Itinéraires*, « Notes et travaux » n° 47, Genève, octobre 1997, p. 41-42.

16. David BEETHAM, « Conditions for Democratic Consolidation », *Review of African Political Economy*, vol. 21, n° 60, 1994.

17. Philippe SCHMITTER, « An Introduction to Southern European Transitions from Authoritarian Rule: Italy, Greece, Portugal, Spain and Turkey », dans Guillermo O'DONNELL, Philippe SCHMITTER et Laurence WHITEHEAD (dir.), *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 4.

18. David GORDON, « On Promoting Democracy in Africa: The International Dimensions », dans Marina OTTAWAY (dir.), *Democracy in Africa: The Hard Road Ahead*, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, 1997, p. 159-162.

19. Ce dernier pense même que l'ère des conditionnalités politiques est révolue en Afrique, à l'exception de quelques rares cas, car ces politiques ne sont efficaces que dans les premières phases du processus. *Ibid.*

20. Voir Jean-François BAYART, « France-Afrique. La fin du pacte colonial », *Politique africaine*, n° 39, septembre 1990, p. 47-53.

21. « Pendant deux ans, en 1990 et en 1991, l'imaginaire mondial et l'impact qu'il a exercé sur les études des experts ou des politologues ont joué en faveur d'une extension un peu trop rêvée de la démocratie. » (G. HERMET, 1994, p. 289)

22. En comparant la conférence nationale du Bénin à celle du Togo, K. Nwajiaku note que le rôle joué par la France dans l'adoption de la conférence nationale comme voie de sortie de la crise a été plus important au Bénin en raison de l'ampleur plus grande des problèmes. Voir Kathryn NWAJIAKU, « An Exploration of the "Democratization Process" Through the Medium of the Conférence Nationale in Bénin and Togo », mémoire de maîtrise, Area Studies, University of London, 1993, p. 15.

23. Pour plus de détails sur cette lettre, voir Francis LALOUPO, « La conférence nationale du Bénin. Un concept nouveau de changement politique », *Année africaine* 1992-1993, Bordeaux, CEAN, 1992, p. 89-114.

24. S. MAPPA écrit que « l'association droits de l'homme, démocratie, développement économique et le credo que ce dernier serait déterminé par les premiers sont devenus, au cours des dernières années, le lieu d'une étonnante unanimité » (Sophia MAPPA, « L'injonction démocratique dans les politiques européennes de développement », dans Sophia MAPPA (dir.), 1995, p. 124). Voir aussi Earl CONTEH-MORGAN, *Democratization in Africa: The Theory and Dynamics of Political Transitions*, Westport/Londres, Praeger Publishers, 1997, p. 144 ; Francis AKINDÈS, *Les mirages de la démocratie en Afrique subsaharienne francophone*, Paris, CODESRIA/Karthala, 1996, p. 24.

25. Banque mondiale, *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable — Étude de prospective à long terme*, Washington, DC, Banque mondiale, 1989.

26. F. AKINDÈS, 1996, p. 16-19.

27. *Ibid.*, p. 58.

28. Voir F. AKINDÈS, 1996, p. 59.

29. *Ibid.*, p. 61.

30. Pour J. Ziegler et ses collègues, « la mondialisation est certes une nouvelle tentative d'occidentalisation du monde, [mais] nous pensons que l'importation de la démocratie dans les pays dominés par l'autoritarisme et par la violence répressive est l'une des meilleures importations » (J. ZIEGLER, 1997, p. 43).

31. S. MAPPA, 1995, p. 121-178.

32. J. Wiseman montre que les influences externes peuvent être non intentionnelles ou délibérées. Dans le premier cas, il s'agit « des événements se déroulant à l'extérieur de l'Afrique et de l'influence des acteurs sociaux qui, bien qu'ils n'aient eu aucune intention, ni aucun intérêt à changer la situation en Afrique, ont largement contribué à amplifier les demandes pour qu'un changement ait lieu ». Dans le deuxième cas, il s'agit « des tentatives délibérées des pays étrangers pour influencer les États africains, à travers notamment, la contrainte des conditionnalités économiques et politiques » (John WISEMAN, « Démocratisation, réformes économiques et conditionnalités en Afrique subsaharienne. Contradictions et convergences », dans S. MAPPA (dir.), 1995, p. 463 et suivantes).

33. Peter GAKUNU, « L'avenir des nouveaux régimes démocratiques », *Le Courrier*, n° 138, mars-avril 1993, p. 464.

34. Cité par J. WISEMAN, 1995, p. 464.

35. J.-F. COUVROT, cité par F. AKINDÈS, 1996, *ibid.*

36. F. AKINDÈS, 1996, p. 60.

37. Voir Pierre-Marie DECOUDRAS et Mamoudou GAZIBO, « Niger, démocratie ambiguë. Chronique d'un coup d'État annoncé », dans *L'Afrique politique* 1997. *Revendications populaires et recompositions politiques*, Paris, Karthala/CEAN, 1997, p. 187.

38. Sur ces chiffres, voir Organisation de coopération et de développement économiques, Comité d'aide au développement, *Coopération pour le développement : efforts et politiques poursuivis par les membres du Comité d'aide au développement*, Paris, Comité d'aide au développement, Organisation de coopération et de développement économiques, 1992-1995. Il faut souligner les contradictions dans les chiffres avancés pour une même année d'un rapport à l'autre.

Les derniers chiffres ont été utilisés en estimant qu'ils sont plus actualisés. En outre, ces chiffres ne concordent pas toujours avec ceux avancés, par exemple, par les rapports sur le développement de la Banque mondiale, pour les mêmes années.

39. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde, 1990-1997*, Washington, DC, Banque mondiale, 1990-1997. Ces chiffres (subventions respectives par habitant par rapport aux niveaux respectifs de l'APD), qui peuvent paraître contradictoires, s'expliquent par les différences de populations : le Niger compte près de 10 000 000 d'habitants contre environ 5 000 000 pour le Bénin. Les montants supérieurs de l'aide dans l'absolu plus importants au Niger ne doivent donc pas tromper.

40. Entretien réalisé le 14 août 1997 à Niamey avec M. Hama Amadou, premier ministre de la période de cohabitation (1995-1996), à l'époque membre du bureau politique du parti unique, le MNSD.

41. D. GORDON, 1997.

42. Richard BANÉGAS, « La démocratie "à pas de caméléon". Transition et consolidation démocratique au Bénin », thèse de doctorat de science politique, Paris, Institut d'études politiques, 1997, p. 117.

43. Alice SINDZINGRE, « Conditionnalités démocratiques, gouvernementalité et dispositif du développement en Afrique », dans S. MAPPA (dir.), 1995, p. 446.

44. G. Hermet fait du maintien de cet impératif un des facteurs augmentant les chances de démocratisation. Voir Guy HERMET, *Le passage à la démocratie*, Paris, Presses de la FNSP, 1996, p. 101.

45. Voir les développements faits en introduction sur ce point à la suite notamment de G. HERMET, 1996, p. 92-93.

46. Cette FASR a été négociée par le gouvernement de cohabitation.

47. Entretien avec M. Hama Amadou, 1997.

48. Antoine GLASER et Stephen SMITH, *L'Afrique sans Africains. Le rêve blanc du continent noir*, Paris, Stock, 1994, p. 100.

49. Juan LINZ et Alfred STEPAN, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore/Londres, Johns Hopkins University Press, 1978.

50. Pour une idée des principaux bailleurs de fonds de chaque pays, voir Organisation de coopération et de développement économiques, 1992-1995.

51. Todd J. MOSS, « U.S. Policy and Democratization in Africa: The Limits of Liberal Universalism », *Journal of Modern African Studies*, vol. 33, n° 2, 1995, p. 146.

52. Voir, entre autres, A. GLASER et S. SMITH, 1994 ; des mêmes auteurs, *Ces messieurs Afrique. Le Paris-village du continent noir*, tome 1, Paris, Calmann-Lévy, 1992 ; *Ces messieurs Afrique. Des réseaux aux lobbies*, tome 2, Paris, Calmann-Lévy, 1997 ; Jean-François MÉDARD, *La patrimonialisation des relations franco-africaines. Échanges politiques, échanges économiques et échanges sociaux*, Bordeaux, CEAN, 1994 ; Jean-François BAYART, *La politique africaine de François Mitterrand*, Paris, Karthala, 1984.

53. François-Xavier VERSHAVE, *La Françafrique. Le plus long scandale de la République*, Paris, Stock, 1998.

54. T. J. MOSS, 1995, p. 194. Voir aussi, cités par T. J. MOSS et Marguerite MICHAELS, « Retreat from Africa », *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 1, 1993 ; Peter SCHRAEDER, *United States Foreign Policy Toward Africa: Incrementalism, Crisis and Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

55. Michael Clough, *Free at Least? US Policy Toward Africa and the End of the Cold War*, New York, Council on Foreign Relations, 1992, p. 4, cité par T. J. Moss, 1995.

56. A. GLASER et S. SMITH, 1994, p. 101-103.

57. *Ibid.*, p. 148-149.

58. *Ibid.*, p. 173-174.

59. F. AKINDÈS, 1996, p. 123-137.

60. Il faut dire, pour atténuer le soupçon, que la législation américaine exclut toute coopération avec un régime ayant renversé des institutions démocratiques.

61. Cet appel a été lancé de Lama Kara, au Togo, par les présidents Bédié de la Côte-d'Ivoire, Eyadéma du Togo et Compaoré du Burkina Faso, après qu'ils eurent reçu le colonel Baré. Cet appel a incontestablement aidé à la légitimation internationale du nouveau pouvoir.

62. Agence France Presse, dépêches, CEAN, 8 mars 1996.

63. *Jeune Afrique*, Paris, n° 1838, 27 mars-2 avril 1996, p. 22.

64. *Le Monde*, Paris, 11 juillet 1996, p. 4.

65. *Ibid.*

66. Agir Ici et Survie (sous la direction de François-Xavier Verschave), *Tchad-Niger. Escroqueries à la démocratie*, Paris, Dossier noir n° 8, L'Harmattan, 1996.

67. D. GORDON, 1997.

68. Wuyi OMITOOGUN et Kenneth ONIGU-OTITE, *The National Conference as a Model for Democratic Transition: Benin and Nigeria*, Ibadan, IFRA, 1992, p. 38.

Chapitre 7

1. G. O'Donnell pense même que le processus de consolidation requiert l'abandon ou la modification des accords et des arrangements qui ont assuré le succès de la transition, mais qui empêchent le déploiement des usages démocratiques. Guillermo O'DONNELL, 1992, cité par Doh Shull SHIN, « On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research », *World Politics*, vol. 47, octobre 1994, p. 145.

2. Francisco WEFORT, « Les démocraties nouvelles. Analyse d'un phénomène », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 136, mai 1993, p. 289.

3. Pour J. Linz, il revient aux dirigeants de convaincre les gens de la valeur qu'ont les libertés nouvellement acquises, la protection contre l'arbitraire et la possibilité de remplacer pacifiquement les gouvernants tout en leur faisant admettre que la crise causée par l'héritage autoritaire ne peut être résolue du jour au lendemain. Voir Juan LINZ, « Transitions to democracy », *Washington Monthly*, vol. 13, été 1990, p. 162.

4. Guy HERMET, *Aux frontières de la démocratie*, Paris, PUF, 1983, p. 207.

5. Richard BANÉGAS, *La démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Paris, Karthala, 2003, p. 209.

6. *Ibid.*, p. 216-217.

7. Francis KPATINDÉ, « Bénin. L'esprit de famille », *Jeune Afrique*, Paris, n° 1730, 3-9 mars 1994, p. 24-27.

8. R. BANÉGAS, 2003, p. 218-219.

9. *Ibid.*, p. 217-218.
10. M^{re} DE SOUZA, « L'esprit de la conférence nationale est en danger », *Jeune Afrique économie*, Paris, n° 173, novembre 1993, p. 144.
11. R. BANÉGAS, 2003, p. 223.
12. Entretien réalisé à Cotonou le 24 juillet 1997 avec Pascal Zantou, journaliste aux *Échos du jour*.
13. Cédric MAYRARGUE, « "Le caméléon est remonté en haut de l'arbre." Le retour au pouvoir de Mathieu Kérékou au Bénin », *Politique africaine*, n° 62, juin 1996.
14. David BEETHAM, « Conditions for Democratic Consolidation », in *Review of African Political Economy*, n° 60, 1994, p. 160-161.
15. Voir Pierre-Marie DECOUDRAS et Mamoudou GAZIBO, « Niger, démocratie ambiguë. Chronique d'un coup d'État annoncé », dans *L'Afrique politique 1997. Revendications populaires et recompositions politiques*, Paris, Karthala/CEAN, 1997, p. 155-156. Voir aussi Boubacar ISSA ABDOURHAMANE, *Crise institutionnelle et démocratisation au Niger*, Bordeaux, CEAN, 1996, p. 16-17.
16. Entretien réalisé le 14 août 1997 à Niamey avec M. Hama Amadou, premier ministre de la période de cohabitation (1995-1996), à l'époque membre du bureau politique du parti unique, le MNSD.
17. B. Issa Abdourahmane montre que « les divergences qui conduisent à la démission du premier ministre et au retrait de son parti éclatent au cours de la réunion d'évaluation de la coalition AFC tenue à la fin du mois de septembre 1994. [...] Les participants, à l'exception des partisans du premier ministre, auraient demandé le départ de ce dernier pour cause d'échec dans la conduite des affaires de l'État. Mais dans le même temps, le PND (son parti) était sollicité en vue du remplacement de Mahamadou Issoufou à ce poste. [...] La proposition est alors considérée par le PND comme une manœuvre du président en vue de diviser le parti et d'isoler son leader. » (B. ISSA ABDOURAHMANE, 1996, p. 17)
18. G. HERMET, 1983, p. 206.
19. Voir, pour plus de détails, Afise ADAMON, *Le renouveau démocratique au Bénin. Les élections législatives de mars 1995*, Cotonou, les éditions du Flamboyant, 1996, p. 13-14.
20. Il s'agissait des députés Joseph Kéké et Théophile Paoletti, deux vieux routiers de la politique béninoise.
21. A. ADAMON, 1996, p. 11.
22. Voir *La Nation*, Cotonou, 16 septembre 1994, p. 3.
23. *Ibid.*
24. Voir la décision DCC n° 34-94 du 23 décembre 1994. Voir aussi A. ADAMON, 1996, p. 33-35.
25. R. BANÉGAS, 2003, p. 200. Voir aussi Bruce MAGNUSSON, « Benin : Legitimizing Democracy — New Institutions and the Historical Problem of Economic Crisis », dans Daniel BACH (dir.), *L'Afrique politique 1996 — Démocratisation. Arrêts sur images*, Karthala/CEAN, 1996, p. 40.
26. Voir Francis KPATINDÉ, « La guerre des budgets », *Jeune Afrique*, Paris, n° 1759, 22-28 septembre 1994, p. 22.
27. F. Kpatindé note que 698 millions de francs CFA ont été affectés à la rémunération des maires, des chefs de village et de quartiers, ainsi qu'à la réfection des prisons, et 1,8 milliard à la revalorisation du point d'indice des fonction-

naires. Les élus ont par ailleurs augmenté de 15 % les salaires des agents de l'État et de 25 % le montant des bourses scolaires et universitaires (contre respectivement 10 % et 15 % proposés par le gouvernement) (*ibid.*, p. 22-23).

28. « Lettre du fonds monétaire international au ministre Dossou », *La Nation*, Cotonou, 2 août 1994, p. 8.

29. « Le chef de l'État décide d'exécuter le budget du gouvernement par ordonnance », *La Nation*, Cotonou, 2 août 1994, p. 8.

30. Voir *La Nation*, Cotonou, 5 août 1994, p. 3.

31. Richard BANÉGAS, « La démocratie "à pas de caméléon" : transition et consolidation démocratique au Bénin », thèse de doctorat de science politique, Paris, IEP, 1997, p. 301.

32. Voir *La Nation*, Cotonou, 12 septembre 1994, p. 2.

33. Pour un développement des arguments de chaque camp, voir *La Nation*, Cotonou, 14, 15, 19 et 26 septembre 1994.

34. R. BANÉGAS, 2003, p. 199.

35. Bruce A. MAGNUSSON, « Democratization and Domestic Insecurity : Navigating the Transition in Benin », *Comparative Politics*, vol. 33, janvier 2001, p. 221.

36. Juan LINZ et Alfred STEPAN, *The Breakdown of Democratic Regimes : Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore/Londres, Johns Hopkins University Press, 1978, p. 72-73.

37. Juan LINZ, « The Perils of Presidentialism », *Journal of Democracy*, vol. 1, hiver 1990.

38. Les critères définissant ces types purs sont à peu près les mêmes que ceux sur lesquels se basent J. Linz et A. Stepan. Pour le parlementarisme pur : (1) le chef de l'exécutif doit disposer de la majorité au parlement et il tombe si celui-ci lui retire sa confiance, (2) le pouvoir exécutif peut dissoudre le parlement et convoquer de nouvelles élections. Pour le présidentielisme pur : (1) le pouvoir législatif a un mandat fixe, source de sa légitimité, (2) le chef de l'exécutif a également un mandat fixe qui est la source de sa légitimité. Voir Alfred STEPAN et Cyndy SKACH, « Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation : Parliamentarianism Versus Presidentialism », *World Politics*, vol. 46, octobre 1993, p. 3-4.

39. Arrêt n° 95-05/ch. cons. du 5 septembre 1995, Journal officiel de la République du Niger, spécial n° 7, 6 septembre 1995. Cet arrêt fait suite à une requête introduite par le premier ministre pour les besoins d'interprétation de la notion de cohabitation et des articles 48, 49, 58, 60, 62 et 63 de la Constitution.

40. Voir P.-M. DECOUDRAS et M. GAZIBO, 1997, p. 157-160 ; B. ISSA ABDOURAHMANE, 1996, p. 24-30 ; Aboubacar TANKOANO, « Conflit autour des règles normatives de la cohabitation au Niger. Éléments d'analyse juridique d'une crise politique (1995-1996) », *Polis : Revue camerounaise de science politique*, vol. 2, n° 2, septembre 1996, p. 91-106.

41. Entretien déjà cité.

42. Message du président de la République, Mahamane Ousmane, cité par B. ISSA ABDOURAHMANE, 1996, p. 20.

43. *Ibid.*, p. 22.

44. Entretien déjà cité.

45. B. Issa Abdourahmane note que « le choix du président vise, semble-t-il, à entamer la cohésion de la nouvelle majorité par le débauchage de quelques

députés et surtout, à trouver un premier ministre avec lequel la cohabitation serait moins difficile » (B. ISSA ABDOURHAMANE, 1996, p. 24). C'est un tel stratagème qu'avait utilisé le président Eyadéma au Togo. En cooptant Edem Kodjo et ses quatre députés, il a évité de cohabiter avec M^e Agboyibor. Il a manipulé aisément Kodjo pour s'en débarrasser par la suite lorsque des élections législatives partielles lui ont donné la majorité à l'Assemblée.

46. Le 17 février même, l'Union des syndicats des travailleurs du Niger (USTN), dont le poids était alors important, a menacé de le destituer s'il ne se conformait pas à la Constitution.

47. Information donnée par le premier ministre de la période de cohabitation, M. Hama Amadou.

48. Décret n° 95-090 / PRN du 3 février 1995, *Journal officiel de la République du Niger*, 15 février 1995.

49. Décret n° 95-10 / PRN du 3 février 1995, *Journal officiel de la République du Niger*, 15 février 1995.

50. Entretien déjà cité.

51. En effet, c'est la loi 60-24 du 25 mai 1960 qui détermine les attributions du Secrétariat général du gouvernement et le charge de l'organisation du Conseil des ministres. Or, le président de la République n'a pas respecté le parallélisme des formes en modifiant ces attributions par décret. D'un point de vue juridique, il y avait donc vice de forme.

52. B. ISSA ABDOURHAMANE, 1996, p. 25-26.

53. P.-M. DECOUDRAS et M. GAZIBO, 1997, p. 158.

54. B. ISSA ABDOURHAMANE, 1996, p. 28.

55. Guy HERMET, « La démocratisation à l'amiable, de l'Espagne à la Pologne », *Commentaire*, vol. 13, n° 50, 1990.

56. P.-M. DECOUDRAS et M. GAZIBO, 1997, p. 159.

57. Le président de l'Assemblée nationale et ancien premier ministre Mahamadou Issoufou interrogé sur ce point a affirmé que « la majorité avait le devoir de soutenir le gouvernement. Les gens y ont vu un esprit de revanche en raison de mes relations passées avec le président de la République. En réalité, il s'agissait d'une saine rivalité. Ce qu'on peut nous reprocher par contre, c'est d'avoir donné un prétexte à l'armée car nous avons oublié que nous étions en Afrique et pas dans une démocratie consolidée. » Entretien réalisé à Niamey le 19 août 1997 avec M. Mahamadou Issoufou, ancien premier ministre (1993-1994) et ancien président de l'Assemblée nationale (1995-1996).

58. Entretien déjà cité.

59. Arrêt n° 96-02 du 16 janvier 1996.

60. P.-M. DECOUDRAS et M. GAZIBO, 1997, p. 159.

61. Hama Amadou et Mahamadou Issoufou notamment ont tous les deux trouvé ces accusations absurdes. Ils affirment qu'ils sont des démocrates en ajoutant qu'il suffit de voir le traitement qui leur a été réservé pour se rendre compte qu'ils sont étrangers au putsch.

62. Guy HERMET, 1983.

63. Notamment les traités internationaux, les lois organiques avant leur publication, les règlements de l'Assemblée nationale, de la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication ainsi que du Conseil économique et social.

64. Voir les décisions de la Cour constitutionnelle, 1991-1998.

65. Voir *Jeune Afrique économie*, Paris, 4-17 mai 1998. L'action de la Cour en faveur des droits de l'homme ainsi que sa légitimité grandissante sont avérées par les nombreuses décisions rendues en faveur des citoyens. Entre autres, la décision DCC 95-029 du 17 août 1995 est emblématique de cet état de fait. Cette décision fait suite à une requête du lieutenant-colonel Soulé Dankoro qui a déféré devant la Cour les décisions du président Soglo relatives à sa démission de l'armée et aux sanctions disciplinaires prises à son encontre. Symboliquement, il est important de voir cet officier qui a été un puissant ministre du régime marxiste demander l'arbitrage de la Cour. Voulant se présenter aux élections législatives de mars 1995, le lieutenant-colonel Dankoro a demandé, conformément à la Constitution, sa démission de l'armée. Non seulement il n'a pas obtenu de réponse à temps, mais il s'est vu infliger une sanction disciplinaire pour s'être rendu au Togo entre-temps sans demander une autorisation. La Cour s'est estimée incompétente pour connaître de la sanction disciplinaire, mais a déclaré la décision du président de la République contraire à la Constitution. Ce dernier, en effet, n'a répondu qu'en mars, alors que la requête était déjà introduite. De plus, il a accepté la démission, mais à compter du mois de juillet, ce qui n'était d'aucun intérêt pour le lieutenant-colonel Dankoro, puisque sa démission devenait sans objet.

66. À la différence des décisions qui sont exécutoires, s'imposent à tous et ne sont susceptibles d'aucun recours, les avis de la Cour constitutionnelle sont émis à titre consultatif. Cependant, on ne peut raisonnablement aller contre ces avis sans paraître poser des actes non conformes à la Constitution.

67. R. BANÉGAS, 2003, p. 201.

68. Communiqué du président de l'Assemblée nationale, *La Nation*, Cotonou, 4 octobre 1994, p. 3.

69. Voir les décisions DCC 34-94 des 22 et 23 décembre 1994 et DCC 95-02 du 9 janvier 1995 rendues sur saisine du président de la République, ainsi que la décision DCC 95-04 du 19 janvier 1995 rendue sur requête du président de l'Assemblée nationale.

70. DCC 34-94 des 22 et 23 décembre 1994.

71. *La Nation*, Cotonou, mardi 6 juin 1995, p. 2.

72. *Ibid.*

73. Pour J. Linz ou A. Przeworski, la démocratie est consolidée justement lorsque les acteurs considèrent les règles du jeu démocratique comme le seul jeu possible pour accéder au pouvoir (quand le jeu démocratique devient « *the only game in town* », dit A. Przeworski).

74. B. ISSA ABDOURHAMANE, 1996, p. 56.

75. Entretien déjà cité.

76. B. ISSA ABDOURHAMANE, 1996, p. 56-57.

Chapitre 8

1. Ce critère présente à ses yeux l'avantage de séparer clairement les pays démocratiques, les pays non démocratiques et les pays « intermédiaires ». Voir Samuel P. HUNTINGTON, « Democracy's Third Wave », *Journal of Democracy*, vol. 2, n° 2, 1991, p. 7-8.

2. Samuel HUNTINGTON, *The Third Wave: Democratisation in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991, p. 267.

3. Même dans les vieilles démocraties, l'alternance n'est pas toujours facile. En France, par exemple, malgré l'épaisseur historique des institutions démocratiques, nombreux étaient les observateurs qui craignaient pour la résistance du système face à l'alternance de 1981.

4. R. BANÉGAS, 2003, p. 207.

5. Entretien réalisé le 25 juillet 1997 à Cotonou avec M. Gaston Zannou, avocat, membre du PCB.

6. R. BANÉGAS, 2003, p. 209.

7. R. BANÉGAS, 2003 ; Cédric MAYRARGUE, « "Le caméléon est remonté en haut de l'arbre." Le retour au pouvoir de Mathieu Kérékou au Bénin », *Politique africaine*, n° 62, juin 1996.

8. À la question de savoir si la réélection de Kérékou était envisageable, même M^{re} de Souza a répondu ainsi : « Les Béninois doivent savoir ce qu'ils veulent. Ils ne vont tout de même pas réélire quelqu'un qu'ils ont vomi ! » (M^{re} de Souza, « L'esprit de la conférence nationale est en danger », *Jeune Afrique économie*, Paris, n° 173, novembre 1993, p. 149)

9. C. MAYRARGUE, 1996, p. 127.

10. Il est surnommé ainsi depuis, semble-t-il, qu'il a conclu un de ses premiers discours par la formule « la branche ne se cassera pas entre les mains du caméléon ». Les interprétations sont nombreuses, mais cette formule n'est pas sans rappeler une tradition chez les rois du Danhomé qui avaient coutume de débiter leur règne par une phrase imagée. De ce « discours » d'intronisation, sortait souvent le nom sous lequel ils étaient dorénavant connus. Le roi Akaba du Danhomé, mort en 1708, se comparait déjà au caméléon « qui marche lentement, mais peu à peu, s'élève au-dessus de tous et parvient à la cime du fromager » (Jean PLIYA, *L'histoire de mon pays, le Bénin*, Porto-Novo, Presses du CNPMS, 1993, p. 69).

11. C. MAYRARGUE, 1996, p. 130-131.

12. En prenant le soin de montrer que le concept est l'objet de multiples interprétations, il privilégie l'acception de la révolution passive comme « une révolution sans révolution » qui équivaut chez A. Gramsci à « un type de changement mené par une alliance d'élites modernes et anciennes (issues de la bourgeoisie industrielle et des "classes féodales" de l'ancien régime) qui prennent le soin de contrôler la mobilisation sociale et de limiter, autant que faire se peut, la participation des masses à ce changement afin de préserver leurs acquis » (A. GRAMSCI, 1993 cité par Richard BANÉGAS, « La démocratie "à pas de caméléon". Transition et consolidation démocratique au Bénin », thèse de doctorat de science politique, Paris, IEP, 1997, p. 9-11).

13. R. BANÉGAS, 2003, p. 20-21.

14. Selon J. A. Schumpeter, « aux yeux d'un démocrate convaincu, le respect de la procédure démocratique s'impose dans la mesure même où le problème débattu est plus important. [...] Quiconque est disposé à adoucir ces exigences et à agréer soit une procédure carrément antidémocratique, soit quelque méthode visant à arracher une décision (même) formellement démocratique par des manœuvres antidémocratiques, démontre *ipso facto* à l'évidence, qu'il attache moins de prix à la démocratie qu'à d'autres idéals. » (Joseph A. SCHUMPETER, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1972, p. 312)

15. Cette irresponsabilité rappelle le cas congolais. P. Quantin montre que « au Congo, la responsabilité des professionnels de la politique dans la décompo-

sition du processus de libéralisation ne peut pas échapper à l'observateur le plus bienveillant » (Patrick QUANTIN, « Avant-propos », dans Robert BUIJTENHUIJS (dir.), *L'Afrique politique 1994. Vue sur la démocratisation à marée basse*, Paris, Karthala/CEAN, 1994). Si le système a survécu à la première guerre civile de 1992, la deuxième a vu le général Sassou N'Guesso revenir au pouvoir en 1997, après avoir défait militairement le régime du président Lissouba.

16. J. Linz et A. Stepan ont prévenu que « contrairement aux croyances et aux souhaits des démocrates, un régime démocratique ne doit jamais être conduit au point où sa survie dépend de la disponibilité de ses supporters à se battre dans les rues pour le défendre. Peu de citoyens, même en cas de crise, sont disposés en réalité à soutenir ceux qui veulent renverser les institutions, mais dans une société moderne, ils se sentent incapables de faire quoi que ce soit (en faveur des institutions) dans une telle situation » (JUAN LINZ et ALFRED STEPAN, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore/Londres, Johns Hopkins University Press, 1978, p. 85).

17. Mamoudou GAZIBO, « Gloire et misères du mouvement syndical nigérien », *Politique africaine*, n° 69, mars 1998, p. 126-134.

18. Joseph A. SCHUMPETER, 1972.

19. Agence France Presse, « Dépêches », 1^{er} février 1996, Bordeaux, CEAN, février 1996.

20. *Ibid.*, p. 74-75.

21. J. A. SCHUMPETER, 1972, p. 312.

22. Entretien réalisé le 14 août 1997 à Niamey avec M. Hama Amadou, premier ministre de la période de cohabitation (1995-1996), à l'époque membre du bureau politique du parti unique, le MNSD.

23. Entretien réalisé à Niamey le 19 août 1997 avec M. Mahamadou Issoufou, ancien premier ministre (1993-1994) et ancien président de l'Assemblée nationale (1995-1996).

24. D'abord dans le quotidien *Le Monde*, Paris, 8 février 1996, p. 14.

25. Emmanuel GRÉGOIRE et Jean-Pierre Olivier DE SARDAN, « Niger. Le pire a été évité, mais demain ? », *Politique africaine*, n° 61, mars 1996, p. 117-121.

26. Patrick QUANTIN, « Niger. Retour sur l'analyse d'un coup d'État », *Politique africaine*, n° 62, juin 1996, p. 113-116.

27. Comi TOULABOR, « Préface », dans Boubacar ISSA ABDOURHAMANE, *Crise institutionnelle et démocratisation au Niger*, Bordeaux, CEAN, 1996, p. 4.

28. *La Nation*, Cotonou, vendredi 3 avril 1998, p. 4.

29. C. MAYRARGUE, 1996.

30. Loi 97-010 du 20 août 1997 portant libéralisation de l'espace audiovisuel et dispositions pénales spéciales relatives aux délits en matière de presse et de communication audiovisuelle en République du Bénin, *Journal officiel de la République du Bénin*, 1^{er} novembre 1997. Jusqu'à la promulgation de cette loi, le pluralisme n'était en vigueur que pour la presse écrite. Plusieurs télévisions et radios privées ont vu le jour depuis.

31. R. BANÉGAS, 2003, p. 235 et chapitre 6.

32. Pour une chronologie sélective de ce processus, voir Pierre-Marie DECOUDRAS et Mamoudou GAZIBO, « Niger, démocratie ambiguë. Chronique d'un coup d'État annoncé », dans *L'Afrique politique 1997. Revendications populaires et recompositions politiques*, Paris, Karthala/CEAN, 1997, p. 181-182.

33. Dirigé par l'ancien président Ali Saïbou, ce Conseil était une sorte d'assemblée consultative qui comprenait notamment d'anciens ministres, des chefs traditionnels et d'anciens hauts fonctionnaires dont l'âge et les anciennes responsabilités sont censés être des indicateurs de sagesse.

34. C'est le cas des délégués étudiants présents au forum. La Centrale syndicale des travailleurs n'a même pas été invitée à y participer. Voir M. Gazibo, 1998.

35. Arrêt n° 96-004 ch. Cons. du 19 mai 1996, *Journal officiel de la République du Niger*, spécial n° 8, 22 mai 1996.

36. Voir la requête en annulation des élections présidentielles des 7 et 8 juillet 1996, publiée dans l'hebdomadaire *Le citoyen*, Niamey, n° 036, 30 juillet 1997.

37. Entretien déjà cité.

38. Le journaliste Ibrahim Hamidou écrit ironiquement que « malgré sa victoire au premier tour avec 52,22 % des voix, Baré a créé la stupeur en annonçant à la nation qu'il ne prenait aucune décision d'importance sans consulter des officiers de l'armée. [...] Baré a assommé ceux qui s'évertuent à recouvrir le "renouveau démocratique" d'un vernis démocratique. » (Ibrahim HAMIDOU, *Tribune du peuple* du 5 au 11 mai 1998, Niamey, p. 3)

39. Créée sous le régime d'exception du général Seyni Kountché, cette Cour jugeait notamment les auteurs de tentatives de coup d'État.

40. Loi n° 97-26 du 18 juillet 1997 portant régime de la liberté de presse.

41. Cet article prévoit que les actes commis antérieurement à la promulgation de la loi et non encore jugés relèvent des nouvelles dispositions juridiques.

42. L'ordonnance 96-025 du 30 mai 1996 portant statut de l'opposition prévoyait, par exemple, en son article 7, que « la couverture des activités des partis politiques de l'opposition par les médias publics est assurée conformément à la réglementation en vigueur », ce qui n'est pas le cas dans les faits. L'article 9 stipulait que « aucun citoyen jouissant de ses droits civiques et politiques ne peut être frappé d'exclusion ou de toute autre forme de discrimination motivée par son appartenance à un parti politique de l'opposition ». Or, dans les faits, la mise est totalement emportée par le camp présidentiel.

43. Boubacar ISSA ABDOURHAMANE, « Alternances militaires au Niger », *Politique africaine*, n° 74, 1999, p. 85-94.

44. Cet auteur distingue deux types de coups d'État : les coups d'État primaires « lorsque le pouvoir bureaucratique l'a emporté sur des institutions extra-bureaucratiques plus faibles, incapables de résoudre les problèmes auxquels est confronté le pays » et les coups d'État secondaires « qui ne font que rendre compte du pouvoir relatif des factions bureaucratiques rivales » (Fred W. RIGGS, « Fragilité des régimes du tiers monde », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 136, mai 1993, p. 241).

Conclusion

1. Il est important de préciser ici, ainsi que le montrent Linz et Stepan, que le fait qu'une démocratie soit considérée comme consolidée ne signifie pas qu'elle ne puisse plus jamais succomber dans le futur. La différence est que si elle advenait, la rupture d'une démocratie consolidée ne proviendrait pas de faiblesses intrinsèques ou de problèmes spécifiques à la dynamique du système, mais d'une

nouvelle dynamique que le régime démocratique ne peut pas résoudre et qui ouvre la voie à une alternative non démocratique. Voir Juan LINZ et Alfred STEPAN, *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore/London, Johns Hopkins University Press, 1996, p. 6.

2. Ce qui renvoie à certains critères de scientificité autant que de modestie de la prétention scientifique, tels qu'on peut les retrouver chez des auteurs comme Kuhn ou Popper. Voir Thomas KUHN, *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 1983 ; Karl POPPER, *La logique de la découverte scientifique*, Paris, Payot, 1973.

3. C'est ce cas de figure qui s'est produit au Bénin où Mathieu Kérékou a quitté le pouvoir démocratiquement, n'a pas essayé de reverser les institutions pour finalement revenir tout aussi démocratiquement. C'est aussi le cas de l'armée qui a obtenu la satisfaction de ses demandes depuis la conférence nationale et qui s'affirme comme une armée républicaine.

4. René LEMARCHAND, « African Transitions to Democracy: An Interim (And Mostly Pessimistic) Assessment », *Africa Insight*, vol. 22, n° 3, 1992, p. 184.

5. Ces deux cas de figure se sont produits respectivement au Zaïre et au Togo.

6. Terry Lynn KARL et Philippe C. SCHMITTER, « Les modes de transition en Amérique latine, en Europe du Sud et de l'Est », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 128, mai 1991.

7. De bons exemples de cette perméabilité sont donnés par Yves DELOYE et Olivier IHL, « La civilité électorale. Vote et forclusion de la violence en France », *Cultures et conflits*, nos 9-10, 1993 ; Alain GARRIGOU, *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992 ; voir aussi dans une perspective historique, Eugen WEBER, *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale (1870-1914)*, Paris, Fayard, 1983.

8. Guy HERMET, *Le passage à la démocratie*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 76-83.

9. Entretiens déjà cités.

10. Guglielmo FERRERO, *Pouvoir, les génies invisibles de la cité*, Paris, Librairie générale française, 1988.

11. Samuel Huntington, « Democracy's third wave », *Journal of Democracy*, vol. 2, n° 2, 1991.

12. Juan LINZ, « Transitions to democracy », *The Washington Quarterly*, été 1990.

13. David BEETHAM, « Conditions for democratic consolidation », *Review of African Political Economy*, n° 60, 1994, p. 163-164.

14. Guy HERMET, « La démocratisation à l'amiable, de l'Espagne à la Pologne », *Commentaire*, vol. 13, n° 50, 1990.

15. Guy HERMET, 1996, p. 83.

16. Voir Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », *Afrique contemporaine*, numéro spécial, 4^e trimestre 1996, p. 250.

17. Dominique DARBON, « L'État prédateur », *Politique africaine*, n° 39, septembre 1990, p. 37-46 ; Jean-François BAYART, *L'État en Afrique, la politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989 ; Jean-François BAYART, Stephen ELLIS, Béatrice HIBOU, *La criminalisation de l'État en Afrique*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1997.

18. Un intérêt encore timide se dessine dans ce sens. Voir, par exemple, Shaheen MOZAFFAR, « Electoral systems and their political effects in Africa: A Preliminary Analysis », *Representation*, vol. 34, n^{os} 3-4, 1997; Julius O. IHONVBERE: « Politics of Constitutional Reforms and Democratization in Africa », *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 41, n^o 1, 2000; M. NDULO, « Constitution-Making in Africa: Assessing Both the Process and the Content », *Public Administration and Development*, vol. 21, n^o 2, 2001.

19. Jean du Bois de Gaudusson nous dit que « les constitutions fournissent les moyens de résoudre les conflits dont elles admettent l'existence sur la scène officielle. La nouveauté n'est pas uniquement sur ce terrain. Elle réside aussi dans l'apparition d'un contexte politique qui permet aux textes constitutionnels de ne plus être des coquilles vides. » Il ajoute plus loin cependant que « il appartient à chaque État, à chaque peuple, de construire ses structures constitutionnelles dont on rappellera qu'elles ne peuvent à elles seules prévenir ni résoudre tous les conflits politiques » (Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, 1996, p. 252 et 256).

20. Pierre BOURDIEU, « La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n^o 64, 1986.

21. Sur ce point, voir les conclusions d'Olivier Nay, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1997.

22. Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, 1996, p. 255-256.

23. Richard BANÉGAS, *La démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Paris, Karthala, 2003.

24. Michael BRATTON et Robert MATTES, « Africans' Surprising Universalism », *Journal of Democracy*, vol. 12, n^o 1, janvier 2001.

25. Peter BERGER et Thomas LUCKMANN, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klincksieck, 1988, p. 177 et suivantes.

26. R. BANÉGAS, 2003, p. 423 et suivantes.

Bibliographie sélective

- ABDOURAHMANE, Soli, *La conférence nationale du Niger*, Niamey, Imprimerie des Arts Graphiques du Niger, 1992.
- 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.
- ADJAHOU, Richard, *La faillite du contrôle des finances publiques au Bénin (1960-1990)*, Porto-Novo, Les éditions du Flamboyant, 1992.
- AHOUE, B. et al., « Bilan critique de l'évolution de l'économie du Bénin », Cotonou, Conférence économique nationale, décembre 1996.
- AKINDÈS, Francis, *Les mirages de la démocratie en Afrique subsaharienne francophone*, Paris, Karthala, 1996.
- ALLEN, Chris, « Bénin », dans Chris ALLEN, *Marxist Regimes: Benin, the Congo, Burkina Faso — Economics, Politics and Society*, London/New York, Printer Publisher, 1989.
- ALLEN, Chris, « Goodbye to All That: The Short and Sad Story of Socialism in Benin », Edinburgh, Centre of African Studies, Edinburgh University, « Occasional Papers », n° 40, 1992a.

- ALLEN, Chris, « Restructuring an Authoritarian State », Edinburgh, Centre of African Studies, Edinburgh University, « Occasional Papers », n° 40, 1992b.
- Amnesty International, « Niger, un sérieux pas en arrière », Londres, octobre 1996.
- ANSTART, Pierre, *La gestion des passions politiques*, Lausanne, l'Âge d'Homme, 1983.
- ANYANG'NYONG'O, Peter (dir.), *Afrique. La longue marche vers la démocratie*, Paris, Publisud, 1988.
- BÂ, Aboubakry, « Les conférences nationales. À la recherche de l'unanimité (les expériences du Bénin et du Mali) », *Démocraties africaines*, hors série, n° 1, mai 1995.
- BADIE, Bertrand, *L'État importé, essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.
- BADIE, Bertrand, *Les deux États, pouvoir et société en Occident et en terre d'Islam*, Paris, Fayard, 1987.
- BAKO-ARIFARI, Nassirou, « Démocratie et logiques du terroir au Bénin », *Politique africaine*, n° 59, octobre 1995, p. 7-24.
- BANÉGAS, Richard, « Mobilisations sociales et oppositions sous Kérékou », *Politique africaine*, n° 59, octobre 1995, p. 25-44.
- BANÉGAS, Richard, « Retour sur une transition modèle : les dynamiques du dedans et du dehors de la démocratisation béninoise », in Patrick QUANTIN et Jean-Pascal DALOZ (dir.), *Transitions démocratiques africaines. Dynamiques et contraintes 1990-1994*, Paris, Karthala, 1997.
- BANÉGAS, Richard, *La démocratie à pas de caméléon, transition et imaginaires politiques au Bénin*, Paris, Karthala, 2003.
- Banque mondiale, *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable, étude de prospective à long terme*, Washington, DC, Banque mondiale, 1989.
- Banque mondiale, *Niger, évaluation de la pauvreté. Un peuple résistant dans un environnement hostile*, Washington, DC, 28 juin 1996.
- Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, DC, 1989-2003.
- BAYART, Jean-François, « France-Afrique. La fin du pacte colonial », *Politique africaine*, n° 39, septembre 1990, p. 47-53.
- BAYART, Jean-François, « La politique africaine de la France. De Charybde en Scylla? », *Politique africaine*, n° 49, mars 1993, p. 133-136.

- BAYART, Jean-François, *L'État en Afrique, la politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.
- BAYART, Jean-François, *La politique africaine de François Mitterrand*, Paris, Karthala, 1984.
- BAYART, Jean-François, Stephen ELLIS et Béatrice HIBOU, *La criminalisation de l'État en Afrique*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1997.
- BEETHAM, David, « Conditions for Democratic Consolidation », *Review of African Political Economy*, n° 60, 1994, p. 157-172.
- BERGER, Peter et Thomas LUCKMANN, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klincksieck, 1988.
- BERGERON, Gérard, *Petit traité de l'État*, Paris, PUF, 1990.
- BOURDIEU, Pierre et Loïc WACQUANT, *Réponses*, Paris, Seuil, 1992.
- BOURDIEU, Pierre, « La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 64, 1986, p. 3-19.
- BOURMAUD, Daniel et Patrick QUANTIN, « Le modèle et ses doubles. Les conférences nationales en Afrique noire », dans Yves MENY (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel, la greffe ou le rejet ?*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- BRATTON, Michael et Robert MATTES, « African's Surprising Universalism », *Journal of Democracy*, vol. 12, n° 1, 2001, p. 105-121.
- BRATTON, Michael et Nicolas VAN DE WALLE, « Neopatrimonial Regimes and Political Transition in Africa », *World Politics*, n° 46, juillet 1994, p. 453-489.
- BRATTON, Michael et Nicolas VAN DE WALLE, *Democratic Experiments in Africa, Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- BRAUD, Philippe, *L'émotion en politique*, Paris, Presses de Sciences Po., 1996.
- CAUPIN, Christel et Vincent, « Le Niger sous astreinte. Contraintes structurelles et difficultés conjoncturelles », *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 28 février 1997, p. 437-462.
- CHARLICK, Robert, *Niger, Personal Rule and Survival in the Sahel*, Boulder/San Francisco, Westview Press, 1991.
- CHAZAN, Naomi et Donald ROTHCHILD (dir.), *The Precarious Balance: State and Society in Africa*, Boulder, Westview Press, 1988.

- CHAZAN, Naomi, « Patterns of State-Society Incorporation and Disengagement in Africa », in Naomi CHAZAN et Donald ROTHCHILD (dir.), *The Precarious Balance, State and Society in Africa*, Boulder, Westview Press, 1988.
- CLAEYS, Paul-Henry et André-Paul FROGNIER, *L'échange politique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995.
- CLOUGH, Michael, *Free at Least? US Policy Toward Africa and the End of the Cold War*, New York, Council on Foreign Relations, 1992.
- COLOMER, Joseph, « Transition by Agreement: Modeling the Spanish Way », *American Political Science Review*, vol. 85, n° 4, 1991, p. 1283-1302.
- COLOMER, Joseph, « Le choix des institutions dans la transition à la démocratie. L'expérience de l'Europe orientale », communication présentée à la journée d'études à l'Institut d'études politiques de Bordeaux sur le thème « choix rationnel et démocratie », AFSP, 24 juin 1996.
- CONAC, Gérard, « Les processus démocratiques en Afrique », in Gérard CONAC (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique?*, Paris, Economica, 1993.
- CORNEVIN, Robert, « Coups d'État en chaîne au Dahomey », *Revue française d'études politiques africaines*, n° 99, mars 1974, p. 52-65.
- CORNEVIN, Robert, *La République Populaire du Bénin. Des origines dahoméennes à nos jours*, G. P. Maisonneuve et Larose, 1981.
- CROZIER, Michel et Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.
- CROZIER, Michel, Samuel HUNTINGTON et Joji WATANUKI, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 1975.
- DAGBA, R., L. SOULAMOU et O. WOLU, « Cohérence entre le PAS, le programme du gouvernement et les objectifs de la conférence économique nationale », Cotonou, Conférence économique nationale, décembre 1996.
- DAHL, Robert, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- DARBON, Dominique, « L'État prédateur », in Emmanuel TERRAY (dir.), *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987.

- DECOUDRAS, Pierre-Marie et Mamoudou GAZIBO, « Niger, la démocratie ambiguë. Chronique d'un coup d'État annoncé », *L'Afrique politique* 1997, Karthala/CEAN, 1997.
- DECOUDRAS, Pierre-Marie, « Niger. Démocratisation réussie, avenir en suspens », *L'Afrique politique* 1994, Paris, Karthala/CEAN, p. 45-58.
- DELOYE, Yves et Olivier IHL, « La civilité électorale. Vote et forclusion de la violence en France », *Cultures et Conflits*, n°s 9-10, 1993.
- DI PALMA, Guiseppe, *To Craft Democracies*, California, University of California Press, 1990.
- DOBRY, Michel, « Les voies incertaines de la transitologie. Choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°s 4-5, 2000, p. 585-614.
- DOBRY, Michel, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.
- DOORENSPLEET, Renske, « Reassessing the Three Waves of Democratization », *World Politics*, vol. 52, avril 2000, p. 384-406.
- DOROSH, Paul et B. Essama NSSAH, *Chocs externes, réforme de politique et répartition des revenus au Niger*, Washington, Cornell University, février 1992.
- DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean, « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », *Afrique contemporaine*, numéro spécial, 4^e trimestre 1996, p. 251-256.
- DUMONT, René, *L'Afrique noire est mal partie*, Paris, Éditions du Seuil, 1962.
- DUVERGER, Maurice, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1976.
- EASTON, David, « Theoretical Approaches to Political Support », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 9, n° 3, september 1976, p. 431-448.
- ÉCHAUDEMAISON, Claude-Danielle (dir.), *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Paris, Nathan, 1996.
- EDELMAN, Murray, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 1991.
- ELIAS, Norbert, *La civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy, 1973.

- ELIAS, Norbert, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975.
- FERRERO, Guglielmo, *Pouvoir. Les génies invisibles de la cité*, Paris, Librairie Générale Française, 1988.
- 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, 1994.
- Fondation Konrad Adenauer, *Le programme des partis politiques au Bénin*, Cotonou, 1994.
- GAKUNU, Peter, « L'avenir des nouveaux régimes démocratiques », *Le Courrier*, n° 138, mars-avril 1993.
- GARRIGOU, Alain, *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.
- GAZIBO, Mamoudou, « Gloire et misères du mouvement syndical nigérien », *Politique africaine*, n° 69, mars 1998, p. 126-134.
- GAZIBO, Mamoudou, « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse comparée des processus de démocratisation », *Politique et sociétés*, vol. 21, n° 3, 2002, p. 139-160.
- GAZIBO, Mamoudou et Jane JENSON, *La politique comparée. Fondements, enjeux et approches théoriques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2004.
- GAZIBO, Mamoudou, « Le Niger démocratique. Gérer les phénomènes identitaires », mémoire de DEA de science politique, Université de Bordeaux 4, 1995.
- GBEGNONVI, Roger, « Les législatives de mars 1995 », *Politique africaine*, n° 59, octobre 1995, p. 59-69.
- GIDDENS, Anthony, *La constitution de la société, éléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF, 1987.
- GLASER, Antoine et Stephen SMITH, *Ces messieurs Afrique*, tome 1 : *Le Paris-village du continent noir*, Paris, Calmann-Lévy, 1992.
- GLASER, Antoine et Stephen SMITH, *Ces messieurs Afrique*, tome 2 : *Des réseaux aux lobbies*, Paris, Calmann-Lévy, 1997.
- GLASER, Antoine et Stephen SMITH, *L'Afrique sans Africains, le rêve blanc du continent noir*, Paris, Stock, 1994.
- GLELE, Maurice Ahanhanzo, « Le Bénin », in Gérard CONAC (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme?*, Paris, Economica, 1993.

- GLETTON-QUENUM, Michel, « Bénin. Bientôt un minimum social commun », *Jeune Afrique économie*, 15 septembre-5 octobre 1997, p. 96-97.
- GODIN, Francine, *Bénin, 1972-1982. La logique de l'État africain*, Paris, L'Harmattan, 1986.
- GORDON, David, « On Promoting Democracy in Africa: the International Dimensions », in Marina OTTAWAY (dir.), *Democracy in Africa, the Hard Road Ahead*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, 1997.
- Gouvernement du Niger, *Rapport du groupe de travail sur « Les tendances probables de l'évolution socio-politique du pays et les alternatives d'une ouverture démocratique susceptible de consolider et de sécuriser la démocratie nigérienne »*, Niamey, mai 1990.
- GREEN, Donald et Ian SHAPIRO, *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*, New Haven, Yale University Press, 1994.
- GRÉGOIRE, Emmanuel et Pascal LABAZÉE, « Niger. Le pire a été évité, mais demain? », *Politique africaine*, n° 61, mars 1996, p. 117-121.
- GUILHOT, Nicolas et Philippe SCHMITTER, « De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des "Democratization Studies" » *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 4-5, 2000, p. 615-631.
- HADENUIS, Axel, *Democracy and Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- HALL, Peter et Rosemary TAYLOR, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, juin-août 1997, p. 268-476.
- HARBESON, John, « Civil Society and Political Renaissance in Africa », in Naomi CHAZAN, John HABERSON et Donald ROTHCHILD (dir.), *Civil Society and the State in Africa*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, 1994.
- HARTMANN, Christoph, « Bénin », dans Dieter NOHLEN, Michael KRENNERICH et Bernhard THIBAUT (dir.), *Elections in Africa: A Data Handbook*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- HERMET, Guy, *Les désenchantements de la liberté. La sortie des autoritarismes dans les années 1990*, Paris, Fayard, 1993.

- HERMET, Guy, « Le temps de la démocratie ? », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 128, mai 1991.
- HERMET, Guy, « La démocratisation à l'amiable, de l'Espagne à la Pologne », *Commentaire*, vol. 13, n° 50, 1990.
- HERMET, Guy, « Un concept et son opérationnalisation : la transition démocratique en Amérique latine et dans les anciens pays communistes », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, n° 2, 1994, p. 275-289.
- HERMET, Guy, *Le passage à la démocratie*, Paris, Presses de la FNSP, 1996.
- HOUNGNIKPO, Mathurin, « The Military and Democratization in Africa: A Comparative Study of Benin and Togo », *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 28, n° 2, 2000, p. 210-213.
- HUNTINGTON, Samuel, « Reforming Civil-Military Relations », *Journal of Democracy*, vol. 6, n° 4, 1995, p. 9-16.
- HUNTINGTON, Samuel, « Armed Forces and Democracy: Reforming Civil-Military Relations », *Journal of Democracy*, vol. 6, n° 4, octobre 1995, p. 9-17.
- HUNTINGTON, Samuel, « Democracy's Third Wave », *Journal of Democracy*, vol. 2, n° 2, 1991, p. 12-34.
- HUNTINGTON, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1992.
- IGUÉ, John et Bio SOULÉ, *L'État entrepôt au Bénin. Commerce informel ou solution à la crise?*, Paris, Karthala, 1992.
- Institut national de la statistique et de l'analyse économique, *Les comptes économiques de la nation*, Cotonou, janvier 1993.
- ISSA ABDOURHAMANE, Boubacar, « Alternances militaires au Niger », *Politique africaine*, n° 74, 1999, p. 85-95.
- ISSA ABDOURHAMANE, Boubacar, *Crise institutionnelle et démocratisation au Niger*, Bordeaux, CEAN, 1996.
- KABOU, Axelle, *Et si l'Afrique refusait le développement?*, Paris, L'Harmattan, 1991.
- KARL, Terry Lynn, « Economic Inequality and Democratic Instability », *Journal of Democracy*, vol. 11, n° 1, 2000, p. 149-156.
- KARL, Terry Lynn et Philip SCHMITTER, « Les modes de transition en Amérique latine, en Europe du Sud et de l'Est », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 128, mai 1991, p. 269-284.

- KPATINDÉ, Francis, « Bénin, l'esprit de famille », *Jeune Afrique*, n° 1730, 3-9 mars 1994, p. 25.
- KUHN, Thomas, *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 1983.
- La Nation*, « An 1 de Kérékou 2: l'apocalypse a-t-elle eu lieu? », 4 avril 1997, p. 4.
- La Nation*, « Le président Kérékou face à sa coalition: existe-t-il des chances de recréer le consensus? », 3 février 1998, p. 5.
- LACAM, Jean Patrice, « Le politicien investisseur. Un modèle d'interprétation de la gestion des ressources politiques », *Revue française de science politique*, vol. 38, n° 1, février 1988, p. 23-47.
- LAGOYE, Jacques, « La légitimation », dans Madeleine GRAWITZ et Jean LECA, *Traité de science politique*, tome 1, Paris, PUF, 1985, p. 395-467.
- LAPALOMBARA, Joseph, « Penetration: A Crisis of Government Capacity », dans Leonard BINDER et al., *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton/London, Princeton University Press, 1971.
- LAPOUPO, Francis, « La conférence nationale du Bénin: un concept nouveau de changement de régime politique », *Année africaine*, 1992-1993.
- LAVAU, Georges, *À quoi sert le parti communiste français?* Paris, Fayard, 1981.
- LAVAU, Georges, *Partis politiques et réalités sociales*, Paris, Armand Colin, 1953.
- LEMARCHAND, René, « African Transitions to Democracy, an Interim (and Mostly Pessimistic) Assessment », *Africa Insight*, vol. 22, n° 3, 1992, p. 178-185.
- LEYMARIE, Philippe, « Bénin. Une démocratie populaire qui s'estime constamment menacée », *Revue française d'études politiques africaines*, n° 135, mars 1977, p. 52-58.
- LINZ, Juan et Alfred STEPAN, *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore/Londres, Johns Hopkins University Press, 1996.
- LINZ, Juan et Alfred STEPAN, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore/Londres, Johns Hopkins University Press, 1978.

- LINZ, Juan, « The Perils of Presidentialism », *Journal of Democracy*, n° 1, hiver 1990, p. 51-69.
- LIPSET, Seymour Martin, « Some Social Requisites for Democracy », *American Political Science Review*, n° 53, 1959, p. 69-105.
- LIPSET, Seymour Martin, Kyoung-Ryung, Seong et John Charles TORRES, « Une analyse comparative des prérequis sociaux de la démocratie, *Revue internationale des sciences sociales*, n° 136, mai 1993, p. 181-204.
- MAGNUSSON, Bruce, « Benin: Legitimizing Democracy, New Institutions and the Historical Problem of Economic Crisis », *L'Afrique politique* 1996, Paris Karthala/CEAN, 1996, p. 33-54.
- MAGNUSSON, BRUCE, « Democratization and Democratic Insecurity: Navigating the Transition in Benin », *Comparative Politics*, vol. 33, janvier 2001, p. 211-130.
- MAPPA, Sophia, « Introduction Générale »; et « L'injonction démocratique dans les politiques européennes de développement », dans Sophie MAPPA (dir.), *Développer par la démocratie? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Paris, Karthala, 1995, p. 133-134.
- MARCH, James et Johan OLSEN, « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life », *American Political Science Review*, vol. 78, n° 3, 1984, p. 734-749.
- MAYRARGUE, Cédric, « Démocratisation politique et revitalisation religieuse. L'exemple du culte vodun au Bénin », dans François CONSTANTIN et Christian COULON (dir.), *Religion et transition démocratique en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, p. 135-161.
- 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, p. 124-131.
- MBAYA, Kankwenda, « Crise économique, ajustement et démocratie en Afrique », dans Eshetu CHOLE et Jibrin IBRAHIM (dir.), *Processus de démocratisation en Afrique. Problèmes et perspectives*, Paris, Karthala/CODESRIA, 1995.
- MBEMBÉ, Achille, « Ici coule le négatif », *L'Autre Afrique*, n° 22, 22-28 octobre 1997.
- MBEMBÉ, Achille, « La postcolonialité peut-elle être une banalité? », *Politique africaine*, n° 60, décembre 1995, p. 75-109.
- MÉDARD, Jean-François (dir.), *États d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala/CEAN, 1991.

- MÉDARD, Jean-François, « Autoritarismes et démocraties en Afrique noire », *Politique africaine*, n° 43, octobre 1991, p. 92-104.
- MÉDARD, Jean-François, « Crise africaine et démocratisation. Les perspectives difficiles de la transition démocratique en Afrique subsaharienne », communication présentée à la table ronde « Démocratie et tensions sociales dans le Tiers Monde », Madras, 27-31 janvier 1992.
- MÉDARD, Jean-François, « Introduction. L'État néopatrimonial en Afrique noire » et « Conclusion », dans Jean-François MÉDARD (dir.), *États d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala/CEAN, 1991.
- MÉDARD, Jean-François, « Théories de l'échange et échange politique », dans Paul-Henry CLAEYS et André-Paul Frogner, *L'échange politique*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 1995.
- MÉDARD, Jean-François, *La patrimonialisation des relations franco-africaines. Échanges politiques, échanges économiques, échanges sociaux*, Bordeaux, 1994.
- MEDEIROS, Francisco de, « Armée et instabilité. Les partis militaires au Bénin », dans Alain ROUQUIÉ (textes réunis par), *La politique de mars. Les processus politiques dans les partis militaires contemporains*, Paris, Le Sycomore, 1981.
- MOSS, Todd et Marguerite MICHEALS, « Retreat from Africa », *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 1, 1993.
- MOSS, Todd, « U.S. Policy and Democratization in Africa: The Limits of Liberal Universalism », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 33, n° 2, 1995, p. 189-209.
- MOZAFFAR, Shaheen, « Electoral Systems and Their Political Effects in Africa: A Preliminary Analysis », *Representation*, vol. 34, n° 3-4, 1997.
- NDULO, Muna, « Constitution-Making in Africa: Assessing Both the Process and the Content », *Public Administration and Development*, vol. 21, n° 2, 2001, p. 101-117.
- NIANDOU-SOULAY, Abdoulaye, « L'armée et le pouvoir », *Politique africaine*, n° 38, juin 1990, p. 40-50.
- NIANDOU-SOULAY, Abdoulaye, « Crise des autoritarismes et renouveau politique en Afrique de l'Ouest, étude comparative, Bénin, Mali, Niger, Togo », thèse de doctorat de science politique, Université de Bordeaux 1, 1991.

- NIANDOU-SOULEY, Abdoulaye, « Les intellectuels face à la démocratisation et au développement économique. Le cas du Niger », dans Sophia MAPPA (dir.), *Développer par la démocratie? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Paris, Karthala, 1995.
- NICOLAS, Guy, « Les nations à polarisation variable et leur État », dans Emmanuel TERRAY (dir.), *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987.
- NONNSI, Aristide, « Étude d'un parti politique africain à orientation marxiste. Le parti de la révolution populaire du Bénin », mémoire de DEA d'études africaines, Bordeaux, CEAN, 1989.
- NWAJIAKU, Kathryn, *An Exploration of the Democratization Process Through the Medium of the Conférence Nationale in Benin and Togo*, MA area studies, London, University of London, 1993.
- O'DONNELL, Guillermo et Philippe SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore/London, Johns Hopkins University Press, 1986.
- O'DONNELL, Guillermo, Philippe SCHMITTER et Lawrence WHITEHEAD, *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, Baltimore/London, Johns Hopkins University Press, 1986.
- OCHILET, Vincent, « L'expérience du marxisme-léninisme en république populaire du Bénin », mémoire de DEA d'études africaines, Bordeaux, CEAN, 1990.
- OMITOOGUN, Wuyi et Kenneth ONIGU-OTITE, *The National Conference as a Model for Democratic Transition: Benin and Nigeria*, Ibadan, IFRA, 1994.
- PIERSON, Paul, *Politics in Time: History, Institutions and Social Change*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- PIERSON, Paul, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, 2000, p. 251-267.
- PIERSON, Paul, *Dismantling The Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- PIERSON, Paul, *The New Politics of Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

- PLIYA, Jean, *L'histoire de mon pays, le Bénin*, Porto-Novo, Presses du CNPMS, 1993.
- POCHARD, Jean-Charles, « Nous, vous, eux. La discrète contribution des pronoms au processus d'identification politique », dans Denis Constant MARTIN (dir.), *Cartes d'identité*, Paris, FNSP, 1994.
- POPPER, Karl, *La logique de la découverte scientifique*, Paris, Payot, 1973.
- PRZEWORSKI, Adam, *Democracy and the Market, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- PRZEWORSKI, Adam, « Some Problems in the Study of Transitions to Democracy », dans Guillermo O'DONNELL, Philippe SCHMITTER et Lawrence WHITEHEAD, *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore/London, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 47-63.
- QUANTIN, Patrick, « Avant-propos », dans *L'Afrique politique 1994. Vue sur la démocratisation à marée basse*, Paris, Karthala/CEAN, 1994.
- QUANTIN, Patrick, « Niger. Retour sur l'analyse d'un coup d'État », *Politique africaine*, n° 62, juin 1996, p. 113-116.
- QUERMONNE, Jean-Louis, « Les politiques institutionnelles, essai d'interprétation et de typologie », dans Madeleine GRAWITZ et Jean LECA, *Traité de science politique*, tome 4, Paris, PUF, 1986.
- RAYNAUT, Claude et Souleymane ABBA, « Niger: trente ans d'indépendance, repère et tendances », *Politique africaine*, n° 38, juin 1990, p. 3-29.
- RIGGS, Fred, « Fragilité des régimes du tiers monde », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 136, mai 1993.
- SCHMITTER, Philippe, « An Introduction to Southern European Transitions from Authoritarian Rule: Italy, Greece, Portugal, Spain and Turkey », dans Guillermo O'DONNELL, Philippe SCHMITTER et Lawrence WHITEHEAD, *Transitions from Authoritarian Rule, Southern Europe*, Baltimore/London, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 3-10.
- SCHRAEDER, Peter, *United States Foreign Policy Toward Africa: Incrementalism, Crisis and Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

- SCHRAEDER, Peter, « "Plus ça change, plus c'est la même chose": The African Ruling Elites and the Challenges of Democratization », *Démocraties africaines*, hors série, n° 1, mai 1995.
- SCHUMPETER, Joseph Alois, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1972.
- SKOCZPOL, Theda, « Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research », dans Peter EVANS, Dietrich RUESCHEMEYER et Theda SKOCZPOL (dir.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- Secrétariat permanent du PAS, *Programme d'ajustement et de réformes économiques et financières (PAREF)*, Niamey, avril 1989.
- SEILER, Daniel-Louis, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1993.
- SHIN, Doh Shull, « On the Third Wave of Democratization: a Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research », *World Politics*, vol. 47, octobre 1994, p. 135-170.
- SINDZINGRE, Alice, « Conditionnalités démocratiques, gouvernementalité et dispositif du développement en Afrique », dans Sophia MAPPA (dir.), *Développer par la démocratie? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Paris, Karthala, 1995.
- SKACH, Cyndy et Alfred STEPAN, « Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism », *World Politics*, vol. 46, octobre 1993, p. 1-22.
- SOLI, Abdourahmane, *La Conférence nationale du Niger*, Niamey, Imprimerie des arts graphiques du Niger, 1992.
- STEINMO, Sven, Kathleen THELEN et Frank LONGSTRETH (dir.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- TANKOANO, Amadou, « Conflit autour des règles normatives de la cohabitation au Niger. Éléments d'analyse juridique d'une crise politique (1995-1996) », *Polis, Revue camerounaise de science politique*, vol. 2, n° 2, septembre 1996, p. 91-105.
- TILLY, Charles, « War Making and State Making as Organised Crime », dans Peter EVANS, Dietrich RUESCHEMEYER et Theda SKOCZPOL (dir.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 169-191.
- TINGUIRI, Kiari Liman, « Crise économique et ajustement structurel: 1982-1988 », *Politique africaine*, n° 38, 1990, p. 76-86.

- TOCQUEVILLE, Alexis de, *L'ancien régime et la révolution*, Paris, Gallimard, 1967.
- TOULADOR, Comi, « Préface », dans Boubacar ISSA ABDOURHAMANE, *Crise institutionnelle et démocratisation au Niger*, Bordeaux, CEAN, 1996.
- Union des syndicats des travailleurs du Niger, *Le travailleur face à l'ajustement structurel*, Niamey, novembre 1990.
- Union des syndicats des travailleurs du Niger, *Le travailleur*, n° 3, Niamey, 1989.
- URVOY, Yves, *Histoire des populations du Soudan central (colonie du Niger)*, Paris, Larose, 1936.
- VAN DE WALLE, Nicolas, « Africa's Range of Regimes », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 2, 2002, p. 66-80.
- VERSCHAVE, François-Xavier, *La Françafrique : le plus long scandale de la république*, Paris, Stock, 1998.
- VITTIN, Théophile, « Bénin. Du système Kérékou au renouveau démocratique », dans Jean-François MÉDARD (dir.), *États d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991.
- WEBER, Max, *Économie et société*, Paris, Plon, 1965.
- WEFFORT, Francisco C., « Les "démocraties nouvelles". Analyse d'un phénomène », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 136, mai 1993.
- YOUNG, Crawford, *The African Colonial State in Comparative Perspective*, New Haven/London, Yale University Press, 1994.
- YOUNG, Crawford, *Ideology and Development in Africa*, New Haven, Yale University Press, 1982.
- ZIEGLER, Jean, « Démocratie et nouvelles formes de légitimation en Afrique. Les conférences nationales au Bénin et au Togo », *Itinéraires*, notes et travaux n° 47, Genève, octobre 1997.

Page laissée blanche

Table des matières

Avant-propos	9
Introduction	11
1 Le contexte économique de la démocratisation	23
2 Le contexte institutionnel et la politique de la démocratisation	43
3 La libéralisation et la Conférence nationale	71
4 Le passage à la démocratie	93
5 Le renouveau politique et les héritages de l'autoritarisme	121
6 Les stratégies de légitimation	145
7 Dispositifs institutionnels et interactions politiques	171
8 Transition et consolidation démocratique	201
Conclusion	217
Notes	229
Bibliographie sélective	277

