

LES PARTIS POLITIQUES  
AU BENIN  
ESSAI D'APPROCHE FONCTIONNALISTE<sup>1</sup>

par

MEDE Nicaise \*

RESUME

Les partis politiques sont aussi consubstantiels à la démocratie pluraliste que le suffrage universel lui-même. Ils sont, cependant au Bénin, au cœur d'une polémique qui les présente comme de « vrais faux partis ». Si ce qualificatif n'est pas sans fondement, il convient de le nuancer en prenant en compte ce qui distingue fondamentalement les partis politiques : la volonté de conquérir ou de conserver le pouvoir (Max Weber). Au-delà de la question de leur nature, la problématique suivante est celle de leur utilité sociale relative, de leur fonction, ou pour parler comme Durkheim, à quoi servent-ils ? La réponse paraît plutôt rassurante et intéressante dans un contexte national marqué par la persistance du fait ethnique et le poids de la pauvreté ; sous réserve de l'évaluation de ces fonctions *praeter legem* en répondant aux interrogations suivantes : est-ce que c'est efficace, est-ce que cela a un sens ?

ABSTRACT

Political parties represent a need in a democratic world. But in Benin, they are said to be «so called parties ». Some reasons may justify such argument. But one may consider that what basically makes the difference between political parties and other political organisations : the commitment to conquer political power in the city (Max Weber). If we hold this first matter to be solved (we mean the nature of political parties in Benin), the further question is, according to Durkheim, what they are useful to ? The answer seems to be praiseful in regard with the national context made of tribal awareness and poverty. Meanwhile, one should make sure, after an evaluation, that these functions devoted to political parties are really efficient.

\* Docteur en droit, Chercheur-associé au Centre d'Etudes et de Recherches sur l'Administration et les Finances (CERAF), Institut de Recherche en Droit Public (IRDPA), Université Montesquieu Bordeaux IV, Chargé de cours à l'Université d'Abomey-Calavi ( Bénin)

---

<sup>1</sup> Article publié dans *l'African Journal of Political Science*, Volume 9 (2) décembre 2004 (Johannesburg)

## INTRODUCTION

Au même titre que les associations à but non lucratif ou les syndicats, les associations politiques sont l'expression d'une liberté : la liberté d'association.<sup>2</sup> Leur existence et l'esprit de compétition qui les anime sont des critères de caractérisation d'une démocratie libérale.<sup>3</sup>

D'un point de vue historique, l'apparition des partis politiques dans l'environnement institutionnel étatique a été décrit par Maurice DUVERGER selon le schéma théorique suivant : « création de groupes parlementaires, d'abord ; apparition de comités électoraux ensuite ; enfin, établissement d'une liaison permanente entre ces deux éléments."<sup>4</sup> Cet enchaînement logique reste valable en Afrique noire, "sous réserve d'une modification de la chronologie"<sup>5</sup>. Les partis politiques sont l'aboutissement de la mutation des comités électoraux dans le contexte de l'ouverture du suffrage aux sujets des colonies<sup>6</sup>. L'émulation militante des années 1940 et 1950 fait rapidement place à la ferveur unanimiste des partis uniques issus de la "transmutation de l'idée de chef"<sup>7</sup>, au cours des décennies suivantes.

La fin de la guerre froide<sup>8</sup> et le discours de la Baule<sup>9</sup> catalysent les nouvelles avancées démocratiques en Afrique et la renaissance subséquente du multipartisme.

---

<sup>2</sup> Il est symptomatique de remarquer que le texte de référence, s'agissant des partis politiques en France, fut longtemps la loi emblématique du 1er juillet 1901 sur les associations, jusqu'à l'adoption de la loi du 11 mars 1988. Les trois phrases de l'article 4 (constitution de la Vème République française) reprise presque mot pour mot à l'article 5 de la constitution du Bénin, traduisent, dans l'esprit des rédacteurs, une prise de position "méfiante vis-à-vis du quasi-monopole de représentation politique que les partis s'étaient assurés sous la IVème République" française. (F. LUCHAIRE et G. CONAC (dir.), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 1979 p. 211).

<sup>3</sup> Ainsi s'explique que l'apparition des partis politiques soit liée au "mouvement constitutionnel du XIX<sup>e</sup> siècle et à la démocratisation associée à l'universalité progressive du suffrage" aux Etats-Unis et en Europe (O. DUHAMEL et Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992 p. 703)

<sup>4</sup> En l'occurrence, pour les "partis des cadres" dont le parti conservateur britannique créé en 1832. (M. DUVERGER, *Les Partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1969 p.2) ; J. CHARLOT, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1971 ; D.L. SEILER, *De la comparaison des partis politiques*, Paris, Economica, 1986 ; D.L. SEILER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1993 ; P. BRECHON, *Les partis politiques*, Paris, Montchrestien, 1999.

<sup>5</sup> Sous réserve des mouvements armés de libération nationale en Angola, au Mozambique, en Namibie ( voir D. G. LAVROFF, *Les partis politiques en Afrique noire*, Paris, PUF, Coll. "Que sais-je" n° 1380, 1978, p.7).

<sup>6</sup> La contribution des sociétés de presse comme « infrastructure des premiers partis politiques" a été relevée par Maurice GLELE AHANHANZO ; le schéma se nuance ainsi : d'abord apparition des sociétés de presse (La Voix du Dahomey, Le Phare du Dahomey, L'Etoile du Dahomey, Le Messenger du Bénin, la Suprême Sagesse, etc.), ensuite formation des comités électoraux, enfin transformation de ceux-ci en parti politique. (M. GLELE AHANHANZO, *Naissance d'un Etat noir*, Paris, LGDJ, 1969, p.69 et pp. 75 à 91) ; voir aussi M. F. OKE, « Des comités électoraux aux partis politiques dahoméens », in *Revue Française d'Etudes Politiques Africaines*, n°45, septembre 1969, p.45.

<sup>7</sup> Ph. DECRAENE, « Eléments de réflexion sur les partis politiques africains », in revue *Pouvoirs* n°25, 1983, p. 86 .

<sup>8</sup> Datée de la "réunification de l'Allemagne et la dissolution de l'URSS" , (voir « La guerre froide 1944 –1994, » in journal *Le Monde*, Dossiers et documents, numéro spécial, octobre 1994).

<sup>9</sup> Allocution prononcée par le Président de la république française à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16<sup>ème</sup> conférence des Chefs d'Etat de France et d'Afrique, le 20 juin 1990 : « La démocratie est un principe universel (...) : système représentatif, élections libres, multipartisme, refus de la censure ». Quelles que soient les convictions intimes de chacun des Chefs d'Etat présents, il doit être clair, dorénavant, que « de

Au Bénin, les statistiques évanescences font état de 44 partis politiques en 1994,<sup>10</sup> de 92 en 1997<sup>11</sup>, de 124 en 2000.<sup>12</sup> Une évaluation purement quantitative conclurait au dynamisme de la vie démocratique<sup>13</sup> au Bénin<sup>14</sup>. La lecture que font les analystes du système partisan est plus réservée, voire critique et les terminologies employées sont peu laudatives. Les partis politiques sont désignés comme étant, soit des « clubs électoraux »,<sup>15</sup> soit des « entreprise (s) de type commercial »,<sup>16</sup> soit encore "de petits pôles d'intrigues et de violences larvées ou latentes,"<sup>17</sup> soit enfin, de "vrais 'faux partis'"<sup>18</sup> politiques.

De fait, si l'on retient les critères de Joseph LAPALOMBARA<sup>19</sup>, ni l'institutionnalisation<sup>20</sup>, ni la constance dans les activités<sup>21</sup>, ne sont des valeurs partagées par l'ensemble des partis politiques. Le financement peu orthodoxe des activités<sup>22</sup> ainsi que le *vacuum*

toute façon, c'est la direction qu'il faut prendre » ([www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc](http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc) mise à jour 31 août 2004). Ce discours qu'Albert BOURGI

([www.univ-reims.fr/Labos/CERI/Mitterrand\\_et\\_la\\_democratie\\_en\\_Afrique.htm](http://www.univ-reims.fr/Labos/CERI/Mitterrand_et_la_democratie_en_Afrique.htm) mise à jour 31 août 2004) compare à celui de Brazzaville prononcé par le Général De GAULLE en 1944, est tout de même postérieur à l'acte de naissance de la démocratisation au Bénin : la Conférence nationale des forces vives de février 1990).

<sup>10</sup> Fondation Friedrich EBERT, *Le programme des partis politiques au Bénin*, Actes du colloque de mars 1994, Cotonou, Friedrich EBERT Stiftung, 1995 p. 21.

<sup>11</sup> A. ZINZINDOHOUE, *Quelques réflexions sur le multipartisme béninois et son incidence sur l'évolution de la nouvelle expérience démocratique*, Cotonou, Fondation Friedrich NAUMANN, 1998, p.51

<sup>12</sup> Ch. C. KOUIGNAZONDE, *Multipartisme et démocratie : quel lieu commun ?* Cotonou, Friedrich EBERT Stiftung, 2001, p.77.

<sup>13</sup> Quoi que de Jean-Jacques ROUSSEAU au Général Charles De GAULLE, de Georges WASHINGTON (« les maux communs et continus causés par les partis suffisent à assurer que l'intérêt et le devoir d'un peuple avisé est de les décourager et de les restreindre ») à Alexis de TOCQUEVILLE ("les partis sont un mal inhérent aux gouvernements libres"), la contribution des partis politiques à l'enracinement de la démocratie n'est pas toujours perçue avec faveur (voir D. TURPIN, *Droit constitutionnel*, Paris Quadrige/ PUF, 2003 p. 251).

<sup>14</sup> Outre l'article 5 de la constitution du 11 décembre 1990 qui leur donne une base légale, les partis politiques sont régis par la loi n° 90-023 du 13 août 1990 portant charte des partis politiques au Bénin.

<sup>15</sup> Friedrich EBERT Stiftung, *La démocratie commence à la maison : la question de la démocratie au sein des partis et des associations au Bénin*, Cotonou, Friedrich EBERT Stiftung, 1997, p. 20.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 21

<sup>17</sup> Ch. C. KOUIGNAZONDE, *op. cit.* p. 123

<sup>18</sup> A. ZINZINDOHOUE, *op. cit.* p. 14

<sup>19</sup> Quatre critères sont posés : 1/ une organisation durable dont l'espérance de vie est supérieure à celle de ses membres ; 2/ une organisation complète, structurée jusqu'au niveau local ; 3/ la volonté de conquérir le pouvoir ; 4/ la recherche d'un soutien populaire. (J. LAPALOMBARA et M. WIENER, *Political parties and political development*, New Jersey, Princeton University Press, 1966).

<sup>20</sup> Les analystes notent que la création d'un parti politique est l'aboutissement de "l'initiative et des fonds quelquefois d'un seul individu" (M. DISSOU, *Le Bénin et l'épreuve démocratique. Leçons des élections de 1991 à 2001*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 30). On comprend dès lors, que l'évocation de la seule dénomination d'un parti ne renseigne pas sur ce qu'il est ; que «les partis politiques au Bénin n'ont en général de sens réel pour le public que lorsqu'on les désigne par le nom de leur(s) responsable(s) (Fondation Friedrich EBERT, *Le programme des partis politiques au Bénin*, *op. cit.* p. 86)

<sup>21</sup> Le caractère saisonnier des activités partisans a été souligné : voir V. GBESSEMEHLAN et E. RIJNIERSE, « Les élections en milieu rural : le cas de Ouessè », *in Politique Africaine*, n° 59, octobre 1995, p.74.

<sup>22</sup> Selon les résultats bruts de l'enquête réalisée par la Fondation Friedrich EBERT, les partis politiques ont, de leur propre aveu, un financement classique fait de cotisation et des dons. La recherche plus approfondie menée par l'équipe d'enquête conclut que "les partis dépendent d'un ou de plusieurs argentiers qui deviennent ainsi de droit et dans les faits le ou les chefs du parti considéré" (Fondation Friedrich EBERT, *Le programme des partis politiques op. cit.* p. 73)

programmatisque<sup>23</sup> en ajoutent au tableau en demi teinte du système de parti au Bénin. Dès lors, une analyse purement institutionnelle conclurait à un énorme gâchis politique.

Cependant, l'effervescence partisane que l'on note aux différentes échéances électorales témoigne de la volonté des partis politiques de conquérir le pouvoir politique ou de le conserver ; ce qui est, selon Max WEBER, le critère suffisant de définition d'un parti politique<sup>24</sup>.

S'il paraît ainsi peu judicieux de leur refuser la nature de parti politique, la question suivante est, dans une perspective fonctionnaliste, celle de savoir, à quoi sert une association politique au Bénin ? Ou, pour reprendre la problématique de DURKHEIM, "chercher à quel besoin elle correspond"<sup>25</sup> au sein du système politique et de la société globale. Les textes fondamentaux de la république affirment que les partis politiques « concourent à l'expression du suffrage »<sup>26</sup>. Mais, en l'occurrence, il faut bien admettre que "le droit constitutionnel est loin d'épuiser la réalité politique"<sup>27</sup> ; il ne rend pas compte de l'exhaustivité des fonctions des partis politiques. L'intérêt d'une analyse sociologique est de saisir les faits tels qu'en eux-mêmes et non au travers du prisme normatif des règles juridiques en vigueur.

Fondée sur un choix de neutralité axiologique, elle ambitionne "l'élucidation des processus politiques effectifs"<sup>28</sup>. Parce qu'elle appréhende l'au-delà du droit, l'étude sociologique scrute les lames de fond qui traversent le champ politique. Sous l'éclairage épistémologique de la sociologie, on découvre que les partis politiques cultivent l'identité nationale auprès de leur électorat, par une démarche dialectique d'occultation-réhabilitation ; ils accompagnent aussi les actions de développement conduites par les pouvoirs publics et les populations ; ce qui, dans une approche fonctionnaliste, permet de dire que les partis politiques, au Bénin, ont une fonction d'inculturation nationale (I) et une fonction de redistribution (II).

---

<sup>23</sup> Après analyse de 21 programmes des partis politiques l'équipe de la Fondation Friedrich ERBERT conclut : "si ce contre quoi les partis s'insurgent au niveau national est suffisamment clair, par contre, ce qu'ils veulent ou proposent l'est moins, beaucoup moins encore les moyens pour atteindre". (Fondation Friedrich EBERT, *Le programme des partis politiques*, op. cit p. 72) De cet état de choses, Machioudi DISSOU pense qu'il "reflète un faible niveau de conscience politique" (M. DISSOU, op. cit. p. 69)

<sup>24</sup> Cité par O. DUHAMEL et Y. MENY, op. cit. p. 702

<sup>25</sup> Cité par R.-G. SCHWARTZENBERG, *Sociologie politique*, Paris Montchrestien, 1977, p. 133.

<sup>26</sup> Article 5, loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin ; Article 2 loi n°90-023 du 13 août 1990 portant charte des partis politiques.

<sup>27</sup> R.-G. SCHWARTZENBERG op.cit. p.140

<sup>28</sup> Ph. BRAUD, *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2002, p. 13

## I- LA FONCTION D'INCULTURATION NATIONALE

"La République Populaire du Bénin est un Etat unifié multinational. Toutes les nationalités sont égales en droits et en devoirs"<sup>29</sup>. Cette ancienne disposition constitutionnelle est originale par son choix sémantique, dans la mesure où le mot nationalité est préféré à celui de tribu ou d'ethnie. Tribu, clan, ethnie, les termes varient pour refléter la « diversité sociologique »<sup>30</sup> de l'Etat en Afrique. Fruit de présupposés idéologiques, selon le professeur Honorat AGUESSY<sup>31</sup>, la différence de langage exposée ici, n'en traduit pas moins la permanence et la persistance de légitimité infra-étatiques au sein de la société globale béninoise, dont les frontières ont, comme ailleurs en Afrique, été "tracées au pantographe des intérêts des puissances coloniales"<sup>32</sup>.

La « communauté »,<sup>33</sup> pour reprendre le mot du constituant béninois, se projette en politique nationale sous le flambeau d'un parti politique ; celui-ci en devient tout à la fois l'instrument de socialisation politique et la figure emblématique de sa représentation en politique.

### A- La fonction de socialisation politique du citoyen

Une lecture purement juridique des textes constitutionnels serait bien lacunaire. L'ingénierie constitutionnelle rend compte d'une fonction téléologique de la règle de droit comme un des outils d'éclosion de l'Etat-Nation, dans le ressort territorial où s'exerce l'autorité de la puissance étatique. Qu'on le présente comme le produit de la différenciation et de l'antagonisme de classe<sup>34</sup> ou la conséquence de la substitution du principe politique au principe de consanguinité<sup>35</sup>, l'existence de l'Etat est admis dans les grands royaumes qui ont

<sup>29</sup> Article 3, ordonnance n°77-32 du 9 septembre 1977 portant Loi Fondamentale de République Populaire du Bénin.

<sup>30</sup> G. PAMBOU-TCHIVOUNDA, *Essai sur l'Etat Africain postcolonial*, Paris, LGDJ, 1982, p. 20

<sup>31</sup> Après avoir constaté que "la même réalité est désignée par les mots tribu, clan, ethnie, Etat ou peuple, nation, pays, race, etc.", l'auteur se demande "si les difficultés de langage ne se ramènent pas, tout compte fait, aux difficultés relevant de l'idéologie implicite ou explicite à l'entreprise du chercheur !" (Honorat AGUESSY, Cadres théoriques : les concepts de tribu, ethnie, clan, pays, peuple, nation, Etat, etc. et les sociétés africaines, *in* Présence Africaine n°127/128, 1983 pp. 17 et 18) ; Pierre-François GONIDEC relève aussi la division des chercheurs « suivant le courant de pensée auquel ils se rattachent » (P.-F. GONIDEC, *L'Etat africain*, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1985, p. 25)

<sup>32</sup> P.-F. GONIDEC, Préface à M. GLELE-AHANHANZO, *Naissance d'un Etat noir*, *op. cit.* p. II.

<sup>33</sup> La nouvelle constitution du Bénin ne reprend pas le terme nationalité, ni les termes tribu ou ethnie : "Toutes les communautés composant la nation béninoise jouissent de la liberté d'utiliser leurs langues parlées et écrites et de développer leur propre culture" (Article 11, loi n° 90-3.2 du 11 décembre 1990 portant constitution de République du Bénin).

<sup>34</sup> "Avec la différenciation définitive en classes sociales antagonistes apparaît l'Etat" (J. SURET-CANALE, *Afrique noire, géographie, civilisations, histoire*, Paris, Editions sociales, 1968, p.111).

<sup>35</sup> Lewis H. MORGAN, cité par H. AGUESSY, *op. cit.* p. 18.

fait l'histoire de la République du Bénin. Cependant, pour les populations et en termes de représentations collectives, il faut convenir avec Ahmadou Hampaté Ba, que les ensembles "auxquels on se sentait appartenir étaient les ethnies."<sup>36</sup> L'ethnie est le premier espace d'identification de soi et de certification de son prochain. Elle est à l'origine de « la crise de légitimité »<sup>37</sup> que vit l'Etat moderne. Le fait ethnique est ainsi au cœur de la problématique de l'Etat au Bénin et en Afrique. Il explique la "méthodologie fédéraliste"<sup>38</sup> de Guillaume PAMBOU-TCHIVOUNDA. Parce qu'il parcourt le conscient et l'inconscient de l'être, parce qu'il est du domaine du rationnel et du sentiment, le fait ethnique est manié sur le plan terminologique avec autant d'arrière-pensées que de précautions. Nationalité pour les uns, communauté pour les autres ou encore « nation 'intra-étatiques' »,<sup>39</sup> l'ethnie a une prégnance telle qu'on ne peut faire abstraction d'elle dans les discours et les méthodologies de socialisation politique, c'est-à-dire, l'« intériorisation d'un minimum de convictions communes concernant la nécessité des allégeances à la communauté et la légitimité du gouvernement qui la régit »<sup>40</sup>. La mutation des esprits doit conduire les citoyens du Bénin à se penser et s'estimer béninois et considérer comme leurs, les institutions publiques de la république et ceux qui les incarnent.

Cette œuvre de redéploiement du conscient et du subconscient de chacun et tous vers la société politique nouvelle qu'est l'Etat-Nation, le Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB) fut le premier à la revendiquer comme un attribut de sa nature de parti d'avant-garde. Partant du constat de "tristes et douloureuses réalités" faites de "contradictions interrégionales et inter-tribales"<sup>41</sup> les révolutionnaires de 1972-1976 optent, non pour le consensus-en-difficulté-d'être que traduit le parti unique classique en Afrique,<sup>42</sup> mais plutôt, pour la surenchère de l'exacerbation des contradictions et de la lutte des classes. Le Parti de la Révolution Populaire du Bénin est "le détachement d'avant-garde des prolétaires et de toutes

<sup>36</sup> Interview in journal *Le Monde* 25 octobre 1981.

<sup>37</sup> L'Etat moderne se heurte « à des autorités traditionnelles politiques (les chefferies) ou religieuses auxquelles vont davantage les allégeances » (M. GLELE-AHANHANZO, « Cultures, religions et idéologies », in revue *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 46.)

<sup>38</sup> G. PAMBOU-TCHIVOUNDA, *op. cit.* p.21; « La tentation fédéraliste, écrit l'auteur, apparaît comme l'aiguillon de toute approche qui cherche à valoriser le fait ethnique (...) dans ce qu'il comporte de positif et à lui conférer une véritable fonction d'entraînement en vue de la réelle acceptation du fait étatique en tant que système et corps de règles générales et impersonnelles » p. 134.

<sup>39</sup> S. MADANI SY, « Formes et structures de l'Etat : l'Etat multinational et le pluralisme politique », in *Présence Africaine*, n°127/128 1983 p. 299

<sup>40</sup> Ph. BRAUD, *op.cit.* p.233.

<sup>41</sup> Discours à la nation du Président de la république le 30 novembre 1975, (journal *EHUZU*, numéro spécial, 30 novembre 197, p. 2.)

<sup>42</sup> D. G. LAVROFF, *op.cit.* pp. 30 et suiv. ; voir aussi L. SYLLA, *Tribalisme et parti unique en Afrique*, Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1977.

les classes et couches exploitées"<sup>43</sup> en lutte pour l'édification d'une "société de démocratie populaire faite d'égalité, de prospérité et de paix sociale"<sup>44</sup>. Le PRPB exerça à fond ce magistère, non pas d'émascation ethnique, puisque la constitution proclame la multinationalité de l'Etat, mais de maturation de l'idéal unitaire national-étatique au moyen de stratégies et de mécanismes mis en œuvre et par les organes de l'Etat et par les structures du parti. Etait ainsi en marche, la socialisation politique des six millions d'intelligences béninoises, pour paraphraser le professeur Paulin HOUNTONDJI<sup>45</sup>.

La fatalité présumée vaincue par la conférence nationale de 1990 ouvre la voie au libéralisme politique. Le pluralisme partisan qui en est le corollaire nécessaire se développe sur la *grassroot diversity* qui est une composante de l'ambiguïté africaine telle que décrite par Georges BALANDIER<sup>46</sup>. Les fiefs électoraux des partis politiques de la nouvelle génération semblent épouser la spatialisation des principaux groupes ethniques. Le tête-à-tête ethnies-partis politiques va rendre possible et faciliter la socialisation politique des citoyens, appréhendée au niveau de la société globale, au sens que E. MEYER<sup>47</sup> donne à cette expression. Le parti est, pour les « populations ethniques », le ferment de "l'inculturation des croyances et représentations relatives au pouvoir (dimension verticale) et aux groupes d'appartenance (dimension horizontale)",<sup>48</sup> dans l'Etat-Nation en gestation.

En effet, parce qu'il est un implant étranger, parce qu'il n'est pas la résultante d'une évolution endogène, l'Etat moderne et ses institutions est vécu par les populations africaines avec une bonne dose de schizophrénie. La réception de l'Etat moderne en Afrique participe de la progressive maturation des esprits, des habitudes, de l'idée de pouvoir et des rapports à lui. Fort opportunément, les partis politiques contribuent à cette tâche, laquelle devient le passage obligé de toute stratégie de conquête et d'exercice du pouvoir politique.

La mécanique de cette fonction de socialisation politique que s'arrogent les partis politiques est relativement simple. Dans la mesure où l'ethnie n'est plus le centre du pouvoir politique

---

<sup>43</sup> Article 3, statuts du Parti de la Révolution Populaire du Bénin.

<sup>44</sup> Discours à la nation du Président de la République le 30 novembre 1975 (journal *EHUZU*, numéro spécial, 30 novembre 1975, p. 4.).

<sup>45</sup> "La plus grande ressource du peuple dahoméen est son imagination. Trois millions d'intelligences peuvent ensemble réinventer le monde" P. HOUNTONDJI, *Libertés*, Cotonou, éditions Renaissance, 1973, p. 30)

<sup>46</sup> G. BALANDIER, *Afrique ambiguë*, Paris, U.G.E., 1962

<sup>47</sup> Groupement humain « qui considère tous les groupements plus petits comme des parties subordonnées, comme des subdivisions au sein d'une unité, qui par suite, exige des groupes et des individus soumis à son empire, et leur impose, par la contrainte, la subordination à sa volonté et aux buts qu'elle poursuit » (Ed. MEYER cité par P.-F. GONIDEC, *L'Etat africain*, op.cit. p. 26.)

<sup>48</sup> Ph. BRAUD, op. cit. p.233.

au Bénin, que les "rois" et autres chefs coutumiers sont plus des gardiens de la tradition et la conscience des populations, qu'ils n'exercent aucun *imperium* véritablement politique, la présentation, l'explication, la justification et la pédagogie de la légitimation des institutions étatiques deviennent l'exercice auquel les partis politiques se livrent pour donner sens à leur désir d'investir lesdites institutions. Le discours de circonstance peut se ramener à ceci : « l'Assemblée Nationale et la Présidence de la République, quoique géographiquement lointaines, sont l'affaire de tous les béninois, de chaque béninois et conséquemment votre affaire aussi ; la première vote la loi et contrôle le gouvernement, la seconde, ensemble avec son appareil gouvernemental, détermine et conduit la politique de la nation, la politique des béninois, votre politique... »

Le « citoyen ethnique » se persuade ainsi qu'il est aussi un maillon de la grande famille nationale, qu'il est détenteur d'une fraction de la souveraineté nationale, en un mot qu'il est, tout court, citoyen de la république, au même titre que six millions d'anonymes qui participent du même destin national que lui, dans ce noble "vouloir-vivre-ensemble", ce "principe spirituel"<sup>49</sup> qui doit l'imprégner maintenant. Dans cette dynamique de l'éclosion de l'identité nationale et de réception des institutions républicaines, le parti politique aura été le catalyseur. La stratégie pour celui-ci n'est pas de faire de l'ethnie un refuge politique, un ghetto citoyen ; elle est de faire du terroir culturel ethnique « une rampe de lancement sur l'échiquier national »<sup>50</sup>. La culture « paroissiale »<sup>51</sup> n'opère pas une négation systématique de la société globale. Le parti ne célèbre la spécificité ethnique que pour mieux la transcender, parce qu'il aspire à la conquête du pouvoir étatique, pour conduire la destinée de la nation, certes, mais aussi pour incarner le bras politique de son électorat ethnique.

## B- La fonction de représentation ethnique

Le constituant de 1990 a fixé ses règles : "la souveraineté nationale appartient au Peuple. Aucune fraction du Peuple (...) ne peut s'en attribuer l'exercice"<sup>52</sup> ; le Président de la

<sup>49</sup> E. RENAN, Qu'est-ce qu'une nation ? Conférence à la Sorbonne le 11 mars 1882 ([http://ourworld.compserve.com/homepages/bib\\_lisieux/nation02.htm](http://ourworld.compserve.com/homepages/bib_lisieux/nation02.htm) mise à jour 23 mai 2003.)

<sup>50</sup> Nassirou BAKO-ARIFARI, Démocratie et logiques de terroir au Bénin, *in* Politique Africaine, n° 59, octobre 1995, p.8

<sup>51</sup> Expression empruntée à Gabriel ALMOND, « *parochial culture* » qui désigne « une juxtaposition de cultures politiques locales basées sur le village, le clan, l'ethnie, la région, etc. » (Voir M. DUVERGER, *Sociologie de la politique*, Paris, PUF, 1973, p.122)

<sup>52</sup> Article 3, loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin.

République est "l' élu de la Nation et incarne l' unité nationale"<sup>53</sup> ; "Chaque député est le représentant de la Nation tout entière et tout mandat impératif est nul"<sup>54</sup>. Ainsi que le traduisent les textes, la rationalisation du principe démocratique veut que quiconque exerce un mandat électif au niveau national soit l' émanation de la totalité des citoyens. La logique rationnelle qui sous-tend les dispositions constitutionnelles ne saurait occulter l' évidence que la représentation politique est un "coup de force symbolique", selon l' expression de Pierre BOURDIEU.<sup>55</sup> Parce qu' elle est « une fiction nécessaire »<sup>56</sup>, l' idée de représentation, telle qu' elle découle des textes constitutionnels, n' épuise pas la totalité des relations entre gouvernants et gouvernés, entre la classe politique et les populations. La lecture juridique des textes doit se compléter par la trame des interrelations sociologiques et culturelles. La constitution, disait un homme d' Etat, c' est "un esprit, des institutions, une pratique"<sup>57</sup>. Le vécu des institutions et des règles par les différents acteurs est une dimension essentielle de l' analyse du système politique au Bénin.

Aux aurores de la vie politique au Bénin, "le sentiment ethnique et régional"<sup>58</sup> donna naissance au Groupement Ethnique du Nord (GEN), parti politique créé en 1951. Le chef de ce parti expliquera, plus tard, le mobile essentiel de l' entrée en politique de l' instituteur tranquille à Natitingou qu' il était : "Je suis venu à la politique pour être le porte-parole des miens"<sup>59</sup>.

Cette remontée dans l' histoire renseigne sur ce que le phénomène sous étude n' est pas de date récente. Si les partis politiques évoquent volontiers l' exigence d' un "équilibre régional"<sup>60</sup> et même d' une "régionalisation du développement"<sup>61</sup>, c' est dans le respect de la loi d' airain de l' unité et de l' indivisibilité de la République et sous le postulat de leurs envergures et de leurs légitimités nationales ; un acte de foi idyllique que trahissent les résultats des scrutins nationaux.

<sup>53</sup> Article 41, loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin.

<sup>54</sup> Article 80, loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin

<sup>55</sup> Pierre BOURDIEU, cité par Ph. BRAUD, *op. cit.* p. 461

<sup>56</sup> Ph. BRAUD, *op. cit.* p. 462

<sup>57</sup> Général De GAULLE, Conférence de presse du 31 janvier 1964, RDP 1964 p. 136

<sup>58</sup> M. GLELE-AHANHANZO, *Naissance d' un Etat noir*, *op. cit.* p. 104

<sup>59</sup> Voir N. MEDE (dir.), *Etude sur la classe politique béninoise : évolution, enjeux, perspectives*, Cotonou, PNUD Projet BEN/96/001, 1999 p. 20.

<sup>60</sup> Programme du Parti du Renouveau démocratique (PRD) in Fondation Friedrich EBERT, *Le Programme des Partis Politiques au Bénin*, *op. cit.* p. 330.

<sup>61</sup> Programme du Parti National pour la Démocratie et le Développement (PNDD), in Fondation Friedrich EBERT, *Le Programme des Partis Politiques au Bénin*, *op. cit.*, p. 309.

Au lendemain du scrutin législatif de 1999, un quotidien local titrait sur sa une : « implantations régionales des grandes formations politiques »<sup>62</sup>. De fait, les résultats des partis politiques traduisent leur ancrage ethnique et régional. Les 11 députés du Parti du Renouveau Démocratique (PRD) sont principalement des élus de la région Ouémé-Plateau (08), ainsi que des circonscriptions électorales contiguës situées dans les départements du Littoral (01) et dans l'Atlantique (02). Le Mouvement Africain pour la Démocratie et le Panafricanisme (MADEP) rivalise avec le PRD sur ses terres. Des six sièges obtenus par le parti, cinq le sont dans le *continuum* Ouémé-Plateau et un dans le nord-ouest, dans le département de la Donga. Le Parti Social-démocrate (PSD) n'a pu faire élire ses neuf députés que dans la région Mono-Couffo, dont 6 pour le premier et 3 pour le second. Quant au Front d'Action pour le Renouveau, la Démocratie et le Développement (FARD-Alafia), il ne rencontre l'adhésion des populations qu'au-delà de la latitude de Tchaourou, plus précisément dans les départements septentrionaux du Borgou (2 sièges), de l'Atacora (4 sièges), de l'Alibori (3 sièges) et de la Donga (1 siège). Même la Renaissance du Bénin (RB), du haut de ses 27 sièges, si elle fait mieux que ses rivales, ne peut cependant revendiquer une implantation véritablement nationale. Ses terres d'élection sont les régions du centre et du sud, notamment les départements du Littoral (8 sièges), du Zou (8 sièges), de l'Atlantique (6 sièges) et des Collines (3 sièges) ; s'y ajoutent les confettis des départements du Mono (1 siège) et du Borgou (1 siège).

La prégnance du couple ethnique-parti politique est plus manifeste encore à la lecture des performances électorales des petites formations. Celles-ci ne réussissent qu'à faire élire leurs premiers responsables (président ou secrétaire général) dans leurs communes natales ; il est en ainsi du Rassemblement pour le Progrès et le Renouveau (RPR) dans la 6<sup>e</sup> circonscription électorale, du Rassemblement pour l'Unité Nationale et la Démocratie (RUND) dans la 8<sup>e</sup>, du Parti National Ensemble dans la 19<sup>e</sup>, du Parti Démocratique du Bénin (PDB) dans la 7<sup>e</sup>, du Rassemblement pour la Démocratie et le Panafricanisme (RDP) dans la 7<sup>e</sup>, etc.

Le scrutin législatif de mars 2003 conforte les tendances ethnocentriques du PRD et surtout de la RB, celle-ci perdant toute influence politique au-delà de la latitude de Bohicon<sup>63</sup>. La naissance de l'Union pour le Bénin du Futur (UBF), alliance électorale regroupant les "forces

<sup>62</sup> Journal *La Nation* n°2207 du 1<sup>er</sup> avril 1999, Cotonou, p. 1 ; l'Assemblée nationale compte 83 sièges.

<sup>63</sup> Voir journal *La Nation* n° 3213, 09 avril 2003 p. 2

politiques qui soutiennent l'action du gouvernement"<sup>64</sup>, ne permet pas une bonne lisibilité de l'envergure des partis politiques membres, malgré les indices découlant de la distribution des rôles et de la spatialisation de la campagne électorale.

De cet état des lieux électoral, on a pu conclure, sans grande exagération à « l'identification des partis politiques aux ethnies »<sup>65</sup> ou à des groupes d'ethnies<sup>66</sup>. Du parti-Etat de la 1<sup>ère</sup> révolutionnaire des années 1970-1980, le Bénin glisse vers le parti-porte-étendard-ethnique. Cette donnée sociologique et politique n'a cependant pas une signification révolutionnaire, au sens où elle serait porteuse de dynamique centrifuge. Si l'on admet avec Codjo HUENU qu'une nationalité est une communauté "qui se développe la conscience de son unité et qui aspire à la souveraineté politique"<sup>67</sup>, on retiendrait difficilement les groupes socioculturels béninois comme en étant des illustrations. La soixantaine d'ethnies qui composent le Bénin n'a pas vocation à créer autant d'Etats souverains et indépendants. L'enjeu des joutes politiques et partisans est la représentation ethnique, au sens où le droit public emploie ce terme, c'est-à-dire, sans cahiers de charges impératif et sans mécanisme de *recall*. Chaque ethnie veut, par l'entremise de son bras politique, se sentir partie prenante au grand banquet de la République, vaincre le syndrome de l'exclusion, et au besoin s'arroger un rôle de leadership national. Réussir une réelle entreprise n'est pas qu'un objet de fierté béate et platonique ; cela préfigure, pour les masses ethniques, les grandes saisons de redistribution de la manne nationale sous l'égide du parti-ethnie.

## II- LA FONCTION DE REDISTRIBUTION DES PARTIS POLITIQUES

Avec son "concept de pouvoir néo-patrimonial"<sup>68</sup> en Afrique, Jean-François MEDARD estime ne point décrire une dysfonction, mais plutôt la logique interne de fonctionnement des Etats africains, un système de légitimité spécifique à l'Afrique. La confusion du domaine public et du domaine privé, qui en est l'indicateur le plus symptomatique, semble, cependant,

<sup>64</sup> Communiqué du coordonnateur national de l'UBF in journal *Le Matinal* n°1532 du 14 avril 2003 p. 14

<sup>65</sup> A. ZINZINDOHOUE, *op. cit.*, p. 20.

<sup>66</sup> M. DISSOU établit une *summa divisio* des assises ethniques : la Renaissance du Bénin s'étend sur « l'aire ethno-linguistique fon-mahi », le Parti du Renouveau Démocratique couvre l'espace « socio-culturel gun-aïzo », le FARD-Alafia s'identifie « aux aires culturelles dendi, boko et bariba (...) betamaribe » tandis que le MADEP est « en pays yoruba-nago » (M. DISSOU, *op. cit.* p. 115)

<sup>67</sup> C. HUENU, « La question de l'Etat et de la nation en Afrique », in *Présence Africaine* n°127/128 1983 p. 331

<sup>68</sup> J.-F. MEDARD, « La spécificité des pouvoirs africains » in revue *Pouvoirs* n°25, 1983 p. 7

prendre une dimension planétaire, au point où, on annonce une « crise de la démocratie ». <sup>69</sup>  
La spécificité africaine découle de ce que le phénomène entretient un rapport dialectique avec la pauvreté et acquiert, de ce fait, une plus grande acuité. <sup>70</sup>

Dans cet environnement éthique et économique, les partis politiques fonctionnent comme de véritables pompes aspirantes et foulantes ; du produit de leur accumulation, ils irriguent les campagnes et l'électorat en même temps qu'ils assurent la valorisation des ressources humaines "utiles".

#### A- La fonction de redistribution financière

"Même quand (le Président de la république) se lève pour uriner, il est payé. Et les députés, il leur suffit de parler et ils sont payés" <sup>71</sup> ; ainsi s'exprimait un groupe de jeunes gens dans les années 1990. Une certaine perception populaire assimile les fonctions politiques non pas un ministère au sens latin du terme, <sup>72</sup> à un service au profit du plus grand nombre, mais plutôt à une sinécure, à un accès aux leviers de l'accumulation au profit du titulaire et des siens. Le droit de vote subit une altération de sa signification. De l'exercice d'une prérogative constitutionnelle, on tend de plus en plus vers une « marchandisation du vote » <sup>73</sup>. Face aux sollicitations électorales, des partis politiques, écrit Joseph KI-ZERBO, les populations répondent "en accueillant successivement les présents des différentes formations en vue de constituer une cagnotte pour le développement du village." <sup>74</sup> Le parti, ses candidats ou ses élus se retrouvent ainsi, successivement ou concomitamment, dans la situation de caisses d'assurance sociale, de bâtisseurs de routes et de ponts, de salles de classe et de centres de

---

<sup>69</sup> « La multiplication des "affaires" et des "scandales" » conduit à une « crise de la représentation » et à « l'érosion du capital de confiance qui entoure les représentants » écrit Jacques CHEVALLIER (J. CHEVALLIER, « La crise de la démocratie : mythe ou réalité ? » in *Mélanges Benoît JEANNEAU*, Paris, Dalloz 2002, p.367). L'évanescence de certains repères fait le lit de la corruption, laquelle prend "une place remarquable dans les journaux et les médias en général" (J. HERVET, « corruption et marchés publics : connivences et compérages sur la base de fonds publics » in *Revue Française de Finances Publiques*, n° 69 – 2000 p.47).

<sup>70</sup> Voir en ce sens J. A. KOUSSE, *La corruption appauvrit la nation*, Cotonou, Transparency International-Bénin, 2000.

<sup>71</sup> SYFIA, *Feux de brousse. L'aventure de la démocratie dans les campagnes africaines*, Paris, SYROS, 1995, p.50

<sup>72</sup> Du latin *minister*, serviteur ; *ministerium*, service, office (Oscar BLOCH, *Dictionnaire étymologique de la langue française*, Paris, PUF, 1950)

<sup>73</sup> R. BANEGAS, « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin », in *Politique Africaine*, n°69 mars 1998, p. 75.

<sup>74</sup> J. KI-ZERBO, préface à SYFIA, *Feux de brousse op. cit.* p. 6.

santé. Le « système politique de prébende »<sup>75</sup> se rachète ainsi, au sens biblique du terme, par la redistribution.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin est l'un des meilleurs révélateurs du parti et de l'homme politique « sacs d'argent »<sup>76</sup> et investisseur communautaire. La traditionnelle distribution des billets de banque est beaucoup moins présente dans les décisions de la haute juridiction ; non pas que le phénomène se soit estompé, mais en raison de ce qu'il est si communément admis, qu'ils fondent de moins en moins des requêtes tendant à l'invalidation de résultats électoraux. De ces libéralités en numéraires qui, certes, soulagent le quotidien des populations, les partis politiques sont passés, avant l'Etat, à une stratégie de réduction de la pauvreté<sup>77</sup>. Les moyens développés par les requérants et reproduits dans les considérants des décisions de la Cour illustrent les orientations nouvelles de la sollicitude partisane envers les populations. On relève, par exemple, "la construction de pont, d'écoles, de mosquées, de temples de vaudoun, des dispensaires",<sup>78</sup> dans la troisième circonscription électorale de l'Ouémé ; ailleurs, il est question de "la réalisation de deux ponceaux (...) la construction de cabines à compteur électriques le long des voies (...) la réfection de la voie (...) avec un engin lourd", autant de faits que les transports de la Haute juridiction ont permis de constater "l'existence effective"<sup>79</sup>. Dans la neuvième circonscription électorale, l'attention est focalisée par « la dynamo de marque ATMAK installée sur un moulin à maïs » et destinée à produire de l'énergie électrique pour un village. Quant aux populations de la troisième circonscription, la Cour a établi qu'elles ont bénéficié d'une libéralité de cinq cent mille francs en guise de contribution généreuse pour "la construction d'un module de trois (03) classes"<sup>80</sup>. A défaut d'investissements communautaires réalisés sur leurs ressources propres, les partis se posent en intercesseur auprès des structures publiques pour accélérer les réalisations d'infrastructures au bénéfice des populations ; il en fut ainsi dans la dix-huitième circonscription électorale par la fourniture et l'implantation de "poteaux électriques de la

<sup>75</sup> Richard JOSEPH cité par B. BADIE, *Le développement politique*, Paris, Economica, 1994, p.191.

<sup>76</sup> B. ONUOHA, « Le multipartisme et le financement des partis politiques au Nigeria » in K. KUMADO (Dir.) *Financement des partis politiques en Afrique de l'Ouest*, Cotonou Friedrich EBERT Stiftung 1997, p. 60

<sup>77</sup> La stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) est le nouveau paradigme de la Banque Mondiale dans son appui au développement des pays pauvres. La SRP succède aux programmes d'ajustement structurel du dernier quart du siècle dernier : (voir CNUCED : *De l'ajustement à la réduction de la pauvreté: qu'y a-t-il de nouveau?* Genève, 2002, 72 pages. Et aussi l'ancien économiste principal de la Banque Mondiale et prix Nobel d'économie, Joseph E. STIGLITZ, *La grande désillusion*, édit. FAYARD, 2002, 324 pages.)

<sup>78</sup> Décision EL 95-133 du 29 novembre 1995, Lassissi ADEBO, Recueil 1995, 2<sup>ème</sup> volume p. 294.

<sup>79</sup> Décision EL 00-008 du 09 mars 2000, HOUETO Eudoxie, Recueil 1999, 2<sup>ème</sup> Volume p. 301.

<sup>80</sup> Décision EL 03-059 du 30 septembre 2003, Alphonse MONDOUKOU, inédit.

Société Béninoise d'Electricité et d'Eau"<sup>81</sup>, ou encore, par la « distribution des tables et bancs dans certaines écoles »,<sup>82</sup> dans la neuvième circonscription électorale, et enfin, par l'utilisation de la « niveleuse de la direction départementale des travaux publics du Zou » pour faire « reprofiler les pistes reliant divers villages » de la 24<sup>ème</sup> circonscription électorale<sup>83</sup>. Les transports de la Cour ont permis d'établir, de manière plus cocasse, dans la treizième circonscription électorale, "la distribution de gas-oil à certains meuniers contre une somme forfaitaire de 2.500 francs à 3.000 francs afin de moudre gratuitement du mil aux habitants de certains quartiers"<sup>84</sup>.

La jurisprudence de la Cour, aussi révélatrice qu'elle soit, ne rend que partiellement compte de l'ampleur du phénomène de l' « accumulation redistributrice »<sup>85</sup>. La Haute juridiction ne connaît, en effet, que des faits tombant sous le coup de la loi, c'est-à-dire, les dons et libéralités faits dans les "trois (03) mois avant tout scrutin et jusqu'à son terme" et pouvant influencer le vote des électeurs<sup>86</sup>. On peut présumer que l'appui au développement local n'est pas seulement circonstanciel aux périodes électorales ; il paraît constant et conditionne l'implantation durable des partis politiques.

En effet, la stabilité du couple parti-ethnie ou parti-région doit être nourrie d'une sollicitude constante à l'égard des "frères-électeurs". Ceux-ci peuvent être convoités par des partis rivaux nés de la scissiparité du parti dominant ou de l'émergence d'une personnalité native de la même localité. Conquérir ou conserver son fief électoral suppose et impose au parti une constance dans les œuvres, une réponse prompte aux sollicitations populaires.

Le contexte économique et social, au Bénin, suscite et nourrit la main-tendue aux partis politiques. En 2001, 78% des ménages ne disposaient pas d'électricité ; 39% n'avaient pas accès à l'eau potable et 67% n'avaient pas de toilette.<sup>87</sup> Ces chiffres, qui ne reflètent pas entièrement les disparités entre les villes et les campagnes, témoignent de l'acuité des besoins

<sup>81</sup> Décision EL 03-052 du 24 juin 2003, Jean AGBAYAHUN, inédit.

<sup>82</sup> Décision EL 00-014 du 30 août 2003, Paul DOSSOU, Recueil 1999, 2<sup>o</sup> volume p. 335.

<sup>83</sup> Décision EL 00-009 du 09 mars 2000, DJOMAMOU Bernardin, Recueil 1999, 2<sup>ème</sup> volume p.305.

<sup>84</sup> Décision EL 03-061 du 08 octobre 2003, Wally ZOUMAROU, inédit.

<sup>85</sup> J.-P. O. de SARDAN, « L'économie morale de la corruption en Afrique », in *Politique Africaine*, n° 63, octobre 1996, p.107

<sup>86</sup> Article 36, loi n°2000-18 du 03 janvier 2001 portant règles générales pour les élections en République du Bénin ; sur l'analyse de la jurisprudence électorale de la Cour, voir G. BADET, *Cour constitutionnelle et régularité des élections au Bénin*, Cotonou, Friedrich EBERT Stiftung, 2000, Avant-propos de Théodore HOLO.

<sup>87</sup> Ministère chargé de la coordination de l'action Gouvernementale de la Prospective et du Développement, Enquête démographique et de santé au Bénin 2001, Cotonou, juin 2002 p. xxi. L'espérance de vie à la naissance était de 50,7, le taux d'alphabétisation des adultes plafonnait à 39,8 % et, en 2002, le PIB par habitant était de 1.070 \$ US, contre 36.600 en Norvège, 26.920 en France et 1.610 en Haïti. (Programme des Nations Unies pour le Développement, *Rapport Mondial sur le Développement Humain 2004*, Paris, Economica, 2004, pp. 139-142)

vitaux des citoyens-électeurs. Il explique sans le justifier le syndrome du parti-prométhée, bailleur de fonds, pourvoyeur de bien-être et agence de placement.

## B- Le parti politique, agence de placement

« Toutes les luttes partisans ne sont (...) pas uniquement des luttes pour des buts objectifs, mais elles sont aussi et surtout des rivalités pour contrôler la distribution des emplois », écrit Max WEBER<sup>88</sup>. De fait, le *spoils-system* ou système des dépouilles est une coutume politique et constitutionnelle de l'une des plus vieilles démocraties du monde. L'alternance politique au sommet est synonyme de mutation du personnel aux postes-clés de la vie politique aux Etats-Unis. La logique interne du système est qu'un parti politique qui a gagné les élections présidentielles sur la base d'un programme ou d'un contrat de confiance personnel se donne les moyens humains de la mise en œuvre des actions qui en découlent.<sup>89</sup>

Au Bénin, le décret fixant la structure-type des ministères distingue deux grands pôles dans l'organisation de ceux-ci : le cabinet du ministre dirigé par un directeur de cabinet qui "coordonne, sous l'autorité du ministre, les activités du cabinet"<sup>90</sup> et le secrétariat général qui est chargé de la "coordination des activités des directions techniques et centrales du ministère".<sup>91</sup> Le premier paraît le domaine par essence des politiques et hommes de confiance du ministre, le second est la sphère de la technocratie, celle qui érige ou devrait ériger le professionnalisme (compétence, loyauté, neutralité) en valeur absolue.

Ainsi présentée par les textes juridiques de référence, la gestion des ressources humaines publiques, au Bénin, ne présenterait pas une originalité digne d'intérêt. Entre le cadre normatif fixé par la loi *-lato sensu-*, et les usages en cours, il existe cependant un écart. Le sentiment d'exclusion évoqué plus haut n'est pas seulement la conséquence d'un déficit de spatialisation des fruits de la croissance, d'une insuffisance d'investissement dans les *main*

<sup>88</sup> Cité par J. LAGROYE, *Sociologie politique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Science Politique Dalloz, 2002, p.234.

<sup>89</sup> Après le double scrutin de mai-juin 1981 en France Jean-Louis QUERMONNE écrit : le Parti socialiste "détient à l'heure actuelle, outre la présidence de la République, l'Hôtel Matignon et la plupart des ministères, la présidence de l'Assemblée nationale et la majorité absolue des sièges à cette Assemblée. Et il cherche à s'implanter, outre les emplois fonctionnels qui forment la structure des cabinets ministériels, des administrations de mission et des administrations d'état-major, dans les emplois pourvus à la discrétion du Gouvernement." (J.-L. QUERMONNE, « Un gouvernement présidentiel ou un gouvernement partisan », in revue *Pouvoirs* N° 20, 1982 p. 83)

<sup>90</sup> Articles 7, Décret n° 2004-252 du 04 mai 2004 fixant la structure- type des ministères.

<sup>91</sup> Articles 12, Décret n° 2004-252 du 04 mai 2004 fixant la structure- type des ministères.

*social service* au niveau de certaines localités ; il découle aussi de la portion congrue faite au parti-ethnique au niveau des leviers essentiels du pouvoir politique et du pouvoir administratif.

L'appareil administratif inspire au citoyen moyen, un réflexe de méfiance voire de défiance ; il ne s'humanise qu'à travers ses agents, les "frères du village". Aux relations impersonnelles et institutionnelles, est préférée la chaleur des contacts de confraternité ou de consanguinité<sup>92</sup>. Dans cette culture de méfiance à l'égard d'une administration républicaine, le parti politique joue le rôle de pourvoyeur d'interface. De l'emploi le plus fruste aux postes d'état-major, la propension naturelle du ministre leader de parti politique est de penser prioritairement aux siens, c'est-à-dire, à son ethnie ou à sa région. Le phénomène, dont l'immanence à la vie politique est devenue un truisme, remonte loin. Il y a plus de quart de siècle, Guy-Landry HAZOUME écrivait : « Le thème de la représentation de toutes les ethnies du pays aux postes de direction de l'appareil d'Etat se situe constamment au centre de notre vie politique »<sup>93</sup>. Cette coutume politique, comme il convient de l'appeler, trahit les principes républicains de non discrimination dans les emplois publics<sup>94</sup> ainsi que le caractère national des services publics étatiques. Certaines aspirations populaires y trouvent, cependant, leur compte. La république contente ses fils à travers leurs ministres-représentants !

Au-delà de la fonction publique, c'est tout le secteur public qui est imprégné de la logique de placement forcené des "frères" : les sociétés d'Etat et les établissements publics sous tutelle, les projets et programme de développement placés sous la supervision du ministère. Ce syndrome de placement ethnique ou régional, quoiqu'il peut conduire par moments à des situations de pléthore et de gâchis financier, contribue presque paradoxalement à ancrer l'ethnie ou la région bénéficiaire dans la nation, le *melting pot* national, en laminant le complexe d'exclusion ou d'extranéité. Le raisonnement tend à ne plus ségréger le *eux* étatique et le *nous* ethnique, mais à fusionner les deux pôles.

---

<sup>92</sup> « L'intensité des relations interpersonnelles (familles, clans, amis, clients, autorités reconnues) pèse sur l'exercice de certaines fonctions tels le pouvoir hiérarchique, le pouvoir de sanction, la fonction de contrôle, et en réduit la portée (...). L'administration est perçue depuis l'époque coloniale comme une abstraction » ( J.-C. GAUTRON, « L'administration », in revue *Pouvoirs*, n°25, 1983, p. 112).

<sup>93</sup> G-L HAZOUME, *Idéologie tribaliste et nation en Afrique ; cas du Dahomey*, Paris, Présence Africaine, 1972, p. 26.

<sup>94</sup> Article 26, loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin. Voir aussi la jurisprudence constitutionnelle en la matière : Décision DCC 01 -075 du 13 août 2001, HINVI Charles, Recueil 2001, p. 301.

Que l'on raisonne comme SIEYES et ses "associés" nationaux<sup>95</sup> ou comme Ernest RENAN<sup>96</sup>, une bonne distribution des intérêts est un facteur important d'éclosion du sentiment national. La nation béninoise jaillit d'un passé quarantenaire et d'un rêve d'avenir fait de peines et de joies, de labeur et de satisfaction, de grandeurs et d'épreuves, le tout équitablement partagé entre et par la soixantaine d'ethnies, qui sont partie prenante à ce destin. Selon cette logique, la frustration d'un homme est un drame personnel, celle d'une ethnie est une catastrophe qui pèserait d'un point mort sur la dynamique nationale.

## CONCLUSION

Pour les partis politiques, le cadre strict de courroie d'expression du suffrage est aujourd'hui éclaté. Par une démarche *praeter legem*, ils s'investissent dans les activités qui ne leur sont pas interdites légalement. Une première interprétation consisterait à caractériser de connexe le champ de déploiement ci-dessus décrit, et à le présenter, dans une perspective fonctionnaliste, comme un *substitut fonctionnel*, une manière de suppléer d'autres structures «pour exercer la même activité à (leurs) côtés ou à (leurs) places»<sup>97</sup>. Une autre manière de qualifier la réalité serait de voir dans ces centres d'intérêt originaux, une véritable dysfonction, une déviance nuisible en ce qu'elle peut "entraver le bon fonctionnement du système"<sup>98</sup> politique.

Le choix, entre les deux termes du verdict, ne pourra faire l'économie d'une évaluation institutionnelle au sens où l'entend Michel CROZIER : "est-ce que c'est efficace ? Est-ce que ça a un sens ?"<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup> La nation est un "corps d'associés vivant sous une loi commune et représentée par la même législature " (Abbé SIEYES, *Qu'est-ce que le tiers état ?* Paris, Quadrige/PUF, 1982, p. 31). Le fondement de l'association étant une solidarité et une interdépendance objectives.

<sup>96</sup> "Les intérêts (...) suffisent-ils à faire une nation ? Je ne le crois pas" écrit Ernest RENAN qui ajoute : "La communauté des intérêts est assurément un lien puissant entre les hommes". (E. RENAN, conférence précitée).

<sup>97</sup> R.-G. SCHWARTZENBERG *op.cit.* p. 136.

<sup>98</sup> R.-G. SCHWARTZENBERG, *op. cit.* p 137.

<sup>99</sup> M. CROZIER, « L'échec de l'évaluation en France tient au modèle jacobin », in *Pouvoirs Locaux*, revue trimestrielle de l'Institut de la Décentralisation, n° 38 III, 1998, p. 41.