

## LA CONFERENCE NATIONALE, 30 ANS APRES : QUEL BILAN ECONOMIQUE ET SOCIAL ?<sup>1</sup>

Médé Nicaise

Professeur des universités

Directeur du Centre d'Etudes et de Recherche sur l'Administration et les Finances (CERAF,  
Université d'Abomey-Calavi)

A tort ou à raison, pour le meilleur et pour le pire, certaines élites béninoises ont fait de la Conférence nationale de 1990, la pierre d'angle du nouveau contrat social qui fonde les institutions et la vie politique nationales depuis une trentaine d'année. Dans un pays de culture et de civilisation fortement imprégnée de *vodoun*, on a tôt fait de fétichiser le déroulé de la conférence, les acteurs et leurs rôles, les extrants normatifs et programmatiques qui en sont issus. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle a forgé l'expression "*esprit de la conférence nationale*"<sup>2</sup> tandis qu'une certaine classe politique ne cesse de se réclamer et de défendre les "*acquis de la conférence nationale*".

"*Qu'en termes exquis ces choses-là sont dites,*" dirait le poète. Au-delà de l'autocélébration envahissante, il convient de restituer la dimension prosaïque de tous ces évènements et surtout les restituer dans leur contexte géopolitique et synchronique.

Le Bénin de 1990 était, en Afrique de l'ouest, un pays fortement esseulé dans ses orientations politiques et idéologiques. La Guinée de Sékou Touré était de l'histoire ancienne depuis la mort du leader en 1984, tandis que le Burkina Faso avait fait sa mue interne de la "*révolution*" à la "*rectification*". Seul le Bénin continuait cette chevauchée chaotique vers un idéal socialiste scientifique, d'ailleurs vite abandonné (décembre 1989) sur les chemins éprouvants d'un ajustement structurel asséné de sang-froid et sans concession par la finance internationale.

Lorsqu'on élargit la perspective, on note la prégnance de trois évènements majeurs, qui, mis bout à bout, font de la Conférence nationale des forces vives de 1990, l'onde de choc et une tendance lourde de mutations profondes qui agitent la société internationale et surtout les pays avec lesquels le Bénin avait une filiation politique et idéologique. *D'abord*, la Pologne, un pays à parti unique communiste, membre du Pacte de Varsovie et du Comecon (ou CAEM en français, Conseil d'Assistance Economique Mutuelle). Sous la pression du mouvement revendicatif ouvrier et après moult sessions de la "*Table ronde*" (l'autre nom de la conférence nationale), des élections législatives pluralistes ont lieu en juin 1989. Le parti communiste en sort battu.<sup>3</sup> L'opposition non communiste forme le nouveau gouvernement en août 1989 avec

---

<sup>1</sup> Communication présentée au colloque international "*La conférence des forces vives de la nation, 30 ans après*", organisé sous l'égide de la Conférence épiscopale du Bénin (CEB), le Mouvement des cadres et personnalités politiques (Mccpp) et l'Observatoire chrétien catholique de la gouvernance, Occg (Palais des Congrès de Cotonou, 29 février 2020).

<sup>2</sup>Décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006, Président de la République, *Ahossi Jean Iréné et consorts*, Recueil, 2006, p. 365.

<sup>3</sup> 99 sièges sur 100 au Sénat pour Solidarność, organisation syndicale devenue parti politique. A la Diète, le rapport des forces était plus serré entre Solidarność, et ses alliés (Parti démocratique, PAX, Union chrétienne-

à sa tête un de ses leaders, en la personne de Tadeusz Mazowiecki. Par le dialogue et par les urnes, le pays sortait ainsi de l'ère communiste,<sup>4</sup> éprouvé et meurtri mais manifestement réconcilié, avec un président communiste, le général Wojciech Witold Jaruzelski et un premier ministre sorti des rangs des anti-régimes : le "*passage pacifique du système communiste à la démocratie*" était acté.<sup>5</sup>

Ensuite, il y eut la Roumanie. Pays latin par sa langue mais enclavé dans un espace à dominante slave, la Roumanie cumulait la rigueur d'une dictature communiste classique avec la personnalité ubuesque et mégalomane de son leader. Les ingrédients d'une implosion étaient réunis. L'histoire donna rendez-vous aux Roumains le jour de la nativité de 1989, c'est-à-dire le 25 décembre 1989 pour passer devant le peloton d'exécution Elena et Nicolae Ceaușescu. La suite fut dramatique pour les Roumains : une mini-guerre civile, du sang, des larmes et un peuple durement éprouvé.<sup>6</sup>

Enfin, dernier évènement de notre trilogie, la chute du Mur de Berlin. Elle a lieu le 9 novembre 1989. Le symbole de la division du monde entre le bloc de l'Est et le bloc de l'Ouest, entre le capitalisme et le socialisme, entre les forces de progrès et les forces rétrogrades, entre le pouvoir des ouvriers exploités et le pouvoir des exploiters capitalistes, ce symbole venait de se briser<sup>7</sup> face aux assauts de peuples qui rêvent d'un mieux-être que le socialisme réel n'a pas réussi à leur procurer.

C'est la "*La Fin de l'histoire*"<sup>8</sup> croit discerner l'américain Francis Fukuyama parce que la fin de la rivalité entre le capitalisme et le socialisme est le signe de la disparition de toute contradiction dans le monde. Dans la logique de la dialectique hégélienne reprise d'ailleurs par Karl Marx, la lutte des contraires est le moteur de l'histoire, de l'évolution de la société des hommes. Le matérialisme historique sur lequel repose idéellement le communisme est la résultante de cette théorie des contraires. Le triomphe du capitalisme sur le socialisme marxiste annonce l'émergence d'un monde unipolaire et pacifié. A défaut de contradiction, l'histoire serait achevée !<sup>9</sup>

C'est dans cet environnement évènementiel et intellectuel que s'ouvre en février 1990, la Conférence des forces vives de la nation à Cotonou. Un peu moins d'un demi-millier de citoyens sont conviés au chevet d'un régime à bout de souffle et dont le Trésor public ne peut plus couvrir les dépenses de souveraineté. Les soldes primaires des lois de finances sont négatives sur plusieurs années. Appelés à la rescousse, les traditionnels partenaires au

---

sociale, Association catholique-sociale polonaise) d'une part, le parti communiste (Parti ouvrier unifié polonais) et son allié d'autre part (Parti paysan unifié).

<sup>4</sup> Scénario similaire en Hongrie où le gouvernement hongrois et les représentants de l'opposition concluent un accord le 19 septembre 1989 pour mettre en place un système multipartite et organiser des élections libres en 1990. Le 7 octobre 1989, le Parti socialiste ouvrier hongrois s'auto-dissout. La Troisième République de Hongrie est proclamée le 23 octobre 1989.

<sup>5</sup>A. Turbanska, "*Les 20 ans de la table ronde polonaise : le passage pacifique du système communiste à la démocratie*" in <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMAAnalyse?codeAnalyse=885>, consulté le 14 avril 2020.

<sup>6</sup>R. Portocala, *La chute de Ceausescu*, Paris, Kryos, 2019.

<sup>7</sup>B. Brigouleix, *1961-1989 Berlin : Les années du mur*, Paris, Tallandier, 2001.

<sup>8</sup>F. Fukuyama, *La Fin de l'histoire et le Dernier Homme*, Paris, Free Press, 1992.

<sup>9</sup>La fin de la guerre froide n'a pas pour autant signé la fin des contradictions sur la scène internationale. Les guerres asymétriques ont remplacé la rivalité entre blocs d'Etat. Voir A-Cl. Larroque, *Géopolitique des islamismes*, Paris, PUF, 2014, coll. Que sais-je ?

développement exigeaient comme préalable à leur assistance financière, la reprise du travail par les fonctionnaires en grève. De leurs côtés, les syndicats de la fonction publique, noyauté par l'extrême gauche, posaient le renversement du régime comme condition à la reprise du travail dans le secteur public. On était en pleine quadrature du cercle. Pour le Général-président, Chef de l'Etat, Chef du gouvernement, Haute autorité chargée de la défense nationale, Chef suprême des armées et Président de la commission militaire du parti, les assises qui s'ouvraient seraient, pour lui, au mieux une bouée de sauvetage au pire l'annonce de l'échafaud. En d'autres termes, ce sera la consécration du modèle polonais ou la réédition sous les tropiques du drame roumain.

En lançant à la face des conférenciers son mémorable "*ne nous dites pas démissionne !*" le Président de la République offrit à tous les clés du compromis historique attendu : il reste à son poste de Président de la République mais le gouvernement aura un nouveau chef, un premier ministre désigné par la Conférence. Le deal était conclu et la Conférence nationale, la grand'messe d'un peuple éperdu se termine dans une ambiance de *coup d'Etat consenti*. Le rapporteur général fut tout à son aise lorsqu'il proclama : "*Nous avons vaincu la fatalité.*" C'était il y a trente ans. Une nouvelle constitution est adoptée par référendum. Des institutions sont mises en place et la vie politique s'anime autant qu'elle peut. L'économie et le social accompagnent ce renouveau démocratique avec des performances en demi-teinte. C'est à ce bilan économique et social que nous consacrons les pages qui suivent, d'abord en passant au crible de la raison empirique le poncif de la démocratie, facteur d'accélération du développement (I) ensuite et enfin, en ouvrant le débat, sans pour autant pouvoir le clore, de comment nous inscrire durablement dans une logique d'émancipation économique (II).

## **I : LA DEMOCRATIE BENINOISE N'A PAS ETE UN ACCELERATEUR DE DEVELOPPEMENT**

Au sortir de la Conférence nationale, l'espoir de tout un peuple était et demeure de conjuguer définitivement au passé le quotidien de 10 millions d'âmes fait de privations et de pénurie diverses, de manques et d'insuffisances sur tous les aspects de ce que l'économie du développement appelle le *social service providing* : la santé, l'alimentation, l'accès à l'eau et à l'électricité, l'instruction et l'alphabétisation, l'assainissement du cadre de vie (B). Trente ans après, nous nous réveillons de notre sommeil d'espérance avec une gueule de bois et le sentiment désormais partagé que la démocratie politique ne suffit pas à accoucher le développement (A).

### **A/ : La démocratie politique ne suffit pas à accoucher le développement**

Le Rapport général de la conférence a longuement cité le Premier ministre français de l'époque, lequel croyait enseigner une autre vérité évidente en elle-même : "*Il n'y a pas de remède à des situations de crise économique et sociale qui ne procède d'abord d'une volonté politique, passant notamment par un approfondissement de la démocratie et du respect des droits de l'homme.*" Pour l'homme d'Etat français, l'aspiration des peuples à un mieux-être économique et social est conditionnée par une bonne inculturation démocratique. La locution adverbiale *d'abord* signifie qu'il y a un préalable politique à l'amélioration des conditions de vie économique et sociale des populations du Tiers Monde, et ce préliminaire c'est l'instauration d'une démocratie libérale pluraliste. L'exhortation venue d'outre-Atlantique

peut se résumer ainsi : faites la démocratie, le reste vous sera donné par surcroît. Il y aurait ainsi, un lien de causalité linéaire entre la mise en place des institutions démocratiques et l'amélioration continue et durable du vécu économique et sociale des citoyens. C'est, en substance, le résumé de la doctrine du déterminisme politique qui pose le postulat que l'environnement politique surdétermine la croissance économique et donc le développement.<sup>10</sup> Elle est, à proprement parler, une idéologie, c'est-à-dire, et selon l'expression de Jean Baechler un "*discours orienté par lequel une passion cherche à se réaliser dans une valeur.*"<sup>11</sup> Pour passer le crible de la vérité scientifique, elle mérite d'être confrontée aux données empiriques.

De fait, la Pologne offre une bonne illustration de la concomitance de l'épiphanie démocratique et de l'émergence économique. Le pays du général Wojciech Witold Jaruzelski et du syndicat *Solidarność*, le pays de la loi martiale de la décennie 1980 mais aussi le pays de la "*Table ronde*" et du premier gouvernement non communiste de Pologne depuis 1945, le premier pays de la transition pacifique d'un régime communiste à une démocratie pluraliste, a connu en trente ans, une évolution économique enviable. Entre 1989 et 2019, soit en trente ans, le pays a multiplié son PIB par cinq, passant de moins de 100 milliards de \$US en 1989 à environ 524 milliards \$US en 2019. Une performance qui lui permet d'être classée 22<sup>ème</sup> économie au monde et de figurer désormais dans la catégorie des pays à économie développée.<sup>12</sup>

Cependant, il serait hasardeux de tirer des conclusions hâtives d'un parcours aux causalités multiples. L'analyse multi-facteurs est de mise car l'ouverture démocratique s'est accompagnée d'une adhésion à l'Union européenne (2004) et à ses guichets de financements publics. On estime à 85,2 milliards \$US le montant cumulé des allocations reçues de divers fonds de l'Union européenne entre 2004 et 2014.<sup>13</sup> Mais le coup de pouce décisif est venu des investisseurs privés. Attirés par le bas coût des facteurs de production (main d'œuvre, énergie) et une fiscalité attrayante, les investissements directs étrangers ont représenté en moyenne annuelle dix milliards d'euros (6.550 milliards de FCFA), soit l'équivalent du PIB annuel du Bénin (7005,2 milliards à prix courants en 2016, selon l'INSAE).

L'exemple de Singapour est encore plus fulgurant et plus instructif pour la suite de nos propos. Une presque île adossée à l'océan, grande comme peut l'être une cité-Etat, mais qui affiche des performances économiques à la limite de l'insolence : un Produit intérieur brut par tête d'habitant de l'ordre de 57.714,30 \$ US, en 2017 (France : 38.476,66 USD, en 2017), un PIB global de 323,9 milliards en 2017 (UEMOA, 291 milliards \$ en PPA, 2017 pour les huit pays membres) et la première place du classement *Doing Business* depuis plusieurs années. Et pourtant, Singapour est un pays où le même parti politique est au pouvoir depuis l'indépendance en 1963-1965 ; un pays où le pouvoir se transmet de père en fils ; un pays où manger du *chewing-gum* est un délit pénal ; un pays enfin où les notations de "*Reporter sans*

<sup>10</sup>N. Médé, "De la démocratie au développement ou du développement à la démocratie : propos liminaires sur un itinéraire ambigu" in A. Sall et I. M. Fall, *Mélanges en l'honneur de Babacar Kanté*, Dakar, L'Harmattan, 2017, pp. 867 et suiv.

<sup>11</sup>J. Baechler, *Qu'est-ce que l'idéologie ?* Paris, Gallimard, 1976.

<sup>12</sup>A. Cheyvalle, « Les recettes du miracle polonais », in journal *Le Figaro* (France), 22-23 novembre 2014, p.22.

<sup>13</sup>*Ibidem*

*frontières*" et d'*Amnesty international* montrent que les libertés individuelles s'épanouissent difficilement à l'ombre des gratte-ciels et sur le perron de la florissante bourse des valeurs SGX, la Singapore Exchange.

L'évidence s'établit ainsi que la dictature peut engendrer d'excellentes performances économiques et sociales. Qu'il n'est point besoin d'un cadre politique libéral et pluraliste pour accélérer la croissance économique. Que vivre en démocratie est un choix et non un préalable au développement. Que la bonne question n'est pas de savoir laquelle de la démocratie ou de la dictature conduit naturellement au développement. Mais que les peuples du monde en développement doivent plutôt s'interroger avec le Prix Nobel d'économie (1998), M. Amartya Sen, sur comment "*parvenir à la maturité (économique) par la démocratie.*"<sup>14</sup> En d'autres termes, comment réussir le tour de force de la création exponentielle de valeurs ajoutées économiques et sociales tout en étant dans un environnement de libertés et de pluralisme.

Après trente de vie démocratique, peut-on dire que le postulat d'Amartya Sen a trouvé une bonne terre d'expérimentation au Bénin.

### **B/ : Le Bénin économique et social, trente ans après la Conférence nationale**

Le Bénin, trente ans après, n'est forcément pas le même, ni sur le plan physique, ni sur le plan humain. Les agrégats économiques et sociaux ont connu une évolution certaine. On peut étaler à longueur de livres blancs le nombre de kilomètres de route désormais bitumées, les écoles nouvelles construites, les centres de santé rendus disponibles, les ambulances achetées, les usines installées, les échangeurs autoroutiers aménagés sur terre et qui toisent le ciel ! En trente ans il y a eu trois présidents qui ont successivement fait, à la fin de leurs mandats, le bilan de leurs réalisations physiques et immatériels. Ces catalogues d'"*outputs*" signifient qu'un peu plus de beurre a été ajouté, ici et là, à la tartine de chacun et de tous, si ce n'est le pain lui-même qui a été pourvu.

Cependant, à force de voir les petits pas, on en oublie qu'il est possible d'en faire de grands, des pas de géants qui subliment le quantitatif des bilans quinquennaux de nos Chefs d'Etat, pour en faire des qualitatifs existentiels de l'homme béninois du 21<sup>ème</sup> siècle dont l'aspiration profonde est le bien-être servi par une aisance matérielle qui rivalise avec la condition des pays développés. En lieu et place de cela, nous égrenons, trente ans après la Conférence nationale, nos statistiques lugubres sur la pauvreté et la misère des populations. Selon la 5<sup>ème</sup> édition (2017-2018) de l'Enquête Démographique de Santé du Bénin (EDSB-V) publié par l'INSAE sur son site, l'indice de pauvreté au Bénin est de 40,08% en 2015. Ce qui signifie qu'un peu moins d'un Béninois sur deux vit avec moins d'un dollar par jour.

Trente ans après, la pauvreté reste encore notre tasse de thé au quotidien. Trente ans après nous n'avons pas réussi comme d'autres pays, notamment la Pologne, à multiplier notre PIB par cinq et sortir de notre condition de sous-développé chronique. Trente ans après, le Bénin reste toujours labélisé *Pays les moins avancés*, selon le jargon des Nations Unies, c'est-à-dire,

---

<sup>14</sup> A. Sen, *La démocratie des autres. Pourquoi la liberté n'est pas une invention de l'Occident* Paris, Payot, 2005, *passim*.

pays pauvre parmi les pauvres.<sup>15</sup>En somme la *lumpen* du Tiers Monde, pour paraphraser un auteur du 19<sup>ème</sup> siècle. Trente ans après, le Bénin joue toujours dans la catégorie des clubs de 20<sup>ème</sup> division alors que l'aspiration dominante est de passer enfin en première division. Trente ans après, le Bénin se gausse toujours de ses libertés fondamentales, de ses alternances au sommet de l'Etat, de ses élections ouvertes et disputées. Mais trente ans après, le Bénin étale aussi une démocratie rongée par une pauvreté structurelle, envahissante et insoutenable.

Ce tableau a quelque chose de frustrant pour toute génération de citoyens, qui de bonne foi et à tous les échelons ont donné ou cru donner du meilleur d'eux-mêmes pour faire avancer les choses, changer l'ordre des choses. Mais nous avons le plus souvent fait un travail que le colonisateur, un brin dédaigneux appelle un travail de nègre. Un travail inintelligent et sans perspective, la routine au détriment de l'innovation, le ponce-pilatisme à la place de la responsabilité, la cigale au lieu de la fourmi, le court terme au détriment du long terme. Et, pour couronner le tout, quelquefois, la négation du travail tout simplement.

La faute aux élites ? Bien sûr, mais les peuples n'ont que les élites qu'ils méritent. Le mal est plus profond et découle de la profondeur de notre inconscient collectif. Le gougnafier qui vient distribuer des bibelots au village le weekend, (si ce n'est au cours des campagnes électorales) a plus l'oreille et la considération des populations que le gentleman qui vient prodiguer des méthodes pour améliorer le rendement agricole ou dégager des ressources sur la vente des produits de rente pour construire l'école du village. Notre système de valeurs ne célèbre pas l'effort, l'estime de soi, la confiance en soi, l'auto-accomplissement, le travail et l'investissement qui sont les fondements culturels d'une émergence collective des peuples.

Un auteur du début du 20<sup>ème</sup> siècle a mis en parallèle l'éthique protestante et l'esprit du capitalisme :<sup>16</sup>avoir un franc, investir ce franc de démarrage pour en faire cent francs, ensuite mille francs, ensuite un million de francs et ainsi de suite, selon une certaine interprétation qui découle de la lecture du livre saint des chrétiens, notamment l'évangile selon Saint Mathieu, chapitre 25 versets 14 à 30.

Pour l'heure, nous autres Béninois en sommes à égrener la pauvreté au quotidien, et à nous demander, l'espoir rivé à l'âme, comment nous sortir d'une condition au mieux trentenaire, au pire habituelle.

## **II : DESIR D'EMANCIPATION : LES VOIES DU SALUT COLLECTIF**

La posture du donneur de leçon est la plus communément pratiquée sous nos cieux. Du citoyen le plus fruste au technocrate chevronné, de l'hiérarque d'association confessionnelle, au dandy de salon, tout le monde semble avoir sa recette pour un Bénin triomphant. L'intention ici n'est pas d'en rajouter à la pléthore des idées et des théories. Elle est

---

<sup>15</sup>Le nouveau classement de la Banque mondiale intervenu le 1<sup>er</sup> juillet 2020 fait du Bénin un pays à revenu intermédiaire en raison de l'augmentation du revenu national brut par habitant qui est passé de 870 \$US à la dernière mise à jour à 1250 \$US aujourd'hui. Ceci est intervenu cinq mois après la célébration des trente ans de la Conférence nationale de février 1990 (<https://finances.bj/communiqués/le-benin-est-desormais-un-pays-a-revenu-intermediaire/> 31 décembre 2020).

<sup>16</sup>"Le gain est devenu la fin que l'homme se propose, il ne lui est plus subordonné comme moyen de satisfaire ses besoins matériels" in Max Weber, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Champs classiques, 2017.

simplement de souscrire à la mission de l'homme de culture qui est, selon Aimé Césaire, celle d'être un "*inventeur d'âme*", en fixant quelques repères stratégiques (A) et temporels (B).

### **A/ : Le déficit de stratégie globale**

Le sens commun dit qu'"*il n'y a pas de vent favorable à qui ne sait où il va*". L'histoire des peuples est jalonnée de grands moments où il faut choisir une orientation globale à l'action, une perspective désirée : le choix de la modernisation-occidentalisation décidée par l'empereur Méiji au Japon,<sup>17</sup> la révolution blanche de Mohammad Reza Chah Pahlavi en Iran,<sup>18</sup> l'occidentalisation de la Turquie sous Moustapha Kémal Atatürk,<sup>19</sup> etc. Plus symptomatique encore, la Chine s'ouvre au monde en 1979, avec comme objectif de devenir *l'atelier du monde*. Se fondant sur le coût des facteurs de production et une réglementation sociale et environnementale moins protectrice, l'Empire du milieu attire les capitaux de l'occident capitaliste et réussit le tour de force, en une trentaine d'années, de se hisser au rang de deuxième économie du monde, avec en ligne de mire, le passage au premier rang dans quelques années.<sup>20</sup>

La leçon qui se dégage de ce détour synchronique est que l'individu autant que la nation, à un moment donné, doit se donner une stratégie, un cheminement qui mène vers son rêve d'avenir partagé.

En effet, l'action au quotidien est faite de décisions et de mesures qui suscitent en retour des résistances et des négations de l'objectif recherché. Le champ social est le théâtre où s'affrontent des individus et des groupes, des idées et des anti-modèles, dans un jeu franc ou en nouant des alliances. Dans cet univers de contradiction, la stratégie devient un instrument de clarification parce qu'elle définit des horizons de moyen et long termes en fixant des objectifs à chaque terme.

Le mot stratégie vient du grec "*stratêgos*" (chef d'armée) qui a donné le latin "*stratagema*" (ruse). De cette référence au métier de Mars, on comprend que les premières interprétations de la stratégie soient rattachées à la guerre. Le chinois Sun Zi écrit son "*Art de la guerre*" ouvrage le plus ancien, croit-on sur la stratégie militaire.<sup>21</sup> Le prussien Clausewitz publie "*De la guerre*"<sup>22</sup> qui sert encore de vadémécum dans les écoles de guerre. Machiavel, avec "*Le Prince*" donne la part du "*fortuna*" (dont la maîtrise échappe au prince) et la part de la "*virtù*" qui habite le prince et dont doit découler un sens stratégique majeur.

En son sens moderne la stratégie tient de la science ou de l'art, plus science qu'art en raison de la dimension discursive immanente à toute stratégie. Sur un plan définitionnel, la stratégie, c'est d'abord l'antichambre de la vision. Elle prépare et rend possible la vision. Elle est l'identification et la description d'un but, d'un objectif à atteindre. Un objectif précis et quantifiable au besoin. Ensuite, la stratégie contient cette dose de volonté qui déplace les montagnes. Elle incite à l'action, à la *praxis* et ne se justifie que par l'action qui concourt à sa

<sup>17</sup>N. Soseki, *Conférences sur le Japon de l'ère Meiji (1907-1914)*, Paris, Hermann, 2013.

<sup>18</sup>G. de Villiers, *L'irrésistible ascension de Mohammad Reza, shah d'Iran*, Paris, Plon, 1975.

<sup>19</sup>A. Jévakhoff, *Kemal Atatürk, les chemins de l'Occident*, Paris, Tallandier, 2004.

<sup>20</sup>J. Gravereau, *La Chine conquérante: Enquête sur une étrange superpuissance*, Paris, Eyrolles, 2017.

<sup>21</sup>Sun Tzu, *L'art de la guerre*, Paris, Flammarion, coll. "Champs" 1978.

<sup>22</sup>C. P. G. Clausewitz, *De la guerre*, traduction de Jean-Baptiste Neuens, Paris, Astrée, 2014.

mise en œuvre. Enfin, on peut dire que la stratégie n'invite pas à parcourir un long fleuve tranquille. Des épreuves, des cascades et des embûches parsèment la route qui conduit à la réalisation des buts fixés par la stratégie.

Des stratégies de développement, il y en a sûrement eu dans l'histoire récente et bientôt centenaire du Bénin indépendant : stratégie globale, stratégie sectorielle. Les années 1960-1972 ont été caractérisées par une anarchie fonctionnelle qui ne pouvait laisser de place à une réflexion et une action fondées sur une stratégie claire et porteuse. Le temps politique n'était pas en congruence avec le temps managérial. Quand ni le Président ni les ministres n'étaient sûrs de revenir à leur bureau le lendemain, ils se contentaient d'expédier les affaires courantes et se souciaient peu de stratégie de moyen ou long terme. A chaque jour suffisait sa peine.

Les années post-conférence nationales ont connu un mandat de cinq ans et deux mandats de dix ans. Mais l'obsession d'un second mandat a tôt fait de l'électoratisme la clé explicative et justificative de l'action des gouvernants. Et pourtant.

L'exercice des *National Long Terme Perspectives Studies* (NLTP) parrainé par le Programme des Nations Unies pour le Développement a fourni quelques orientations majeures pour le Bénin de 2025. Les plans nationaux de développement y font référence de façon rituelle. Partant de l'aspiration fondamentale des populations à vivre dans un pays à "*Economie prospère et compétitive*" le scénario Alafia (scénario objectif pour 2025), préconise "*que le Bénin développe les secteurs dans lesquels il dispose d'avantages comparatifs à savoir le domaine agricole et le secteur des services.*" Il s'agit de services à haute valeur ajoutée technologique et non de l'achat pour la réexportation.<sup>23</sup> L'idée d'un Bénin "*Hong Kong du Nigéria*" a germé dans ce sillage. Il faut faire du pôle départemental Ouémé-Atlantique-Littoral, un hub de services où foisonnent les banques, les assurances, un marché financier qui va se nourrir de la consommation et de la production de 200 millions de Nigériens. A l'image de Hong Kong, de Singapour ou de Dubaï. La stratégie semblait judicieuse, faisable et largement profitable pour une accélération de la croissance économique nationale.

Mais l'ambition du Bénin est aujourd'hui contrariée par le projet d'une monnaie commune aux pays membres de la CEDEAO. Les visées du Bénin dans le secteur des services financiers étaient fondées sur un Naïra (Nigéria) volatile en comparaison d'un franc CFA plus stable et convertible. L'ambition du Bénin est tout aussi contrariée par le projet *Eko Atlantic City* à Lagos. Ce projet faramineux construit sur des terres conquises sur la mer, doit accueillir un centre économique et financier, qui rappelle justement, par sa position géographique et par son rayonnement, les territoires avancés de Hong Kong ou de Singapour.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> "L'importance prise par les mouvements de capitaux depuis les années 70 avec le rôle clé des taux de change devenus un facteur déterminant de la compétitivité, montre l'avantage que tirerait le Bénin à être une place financière régionale. La transformation du Bénin en une place financière permet d'améliorer les régimes de changes et de transfert et la professionnalisation du personnel des banques et des agents de change. Ce qui valorisera les marchés de change parallèles et donnera naissance aux marchés à terme de devises et de marchandises, avec les transactions relatives aux devises étrangères." (PNUD, *National Long Term Perspective Studies, Bénin scenario Alafia 2025*, p. 127).

<sup>24</sup>R. Darras, "Eko Atlantic : le plus grand projet immobilier africain voit arriver ses premiers occupants" in <https://www.jeuneafrique.com>, 20 septembre 2018.

Par ailleurs, le scénario Alafia Bénin 2025 comporte aussi une option stratégique qui est "*l'amélioration significative de la qualité des prestations touristiques et hôtelières.*" Selon le diagnostic établi par le document, "*le tourisme est aujourd'hui (1999) le deuxième secteur pourvoyeur de devises après le coton avec près de 15 milliards de F CFA de recettes en devises en 1994 ; il occupe 6 % de la population active, et est le 3ème secteur utilisateur de main-d'œuvre après l'agriculture et le commerce. C'est aussi le secteur d'activité qui contribue le plus à l'intégration de l'économie nationale, puisque 71 % de ses consommations intermédiaires sont d'origine locale.*"<sup>25</sup>

Le Plan National de Développement 2018-2025 réaffirme la centralité du tourisme dans les options stratégiques de la nation. Il s'agit de "*faire de l'agro-industrie, du tourisme et des services, le moteur de la croissance économique inclusive et durable.*" Ainsi, l'objectif général visé par le Plan National de Développement est d'"*atteindre une croissance soutenue, inclusive et durable(...) axée sur le développement de l'agro-industrie, des services et du tourisme.*" La filière touristique a, en effet, un potentiel de croissance remarquable avec les sous-filières pour lesquelles le Bénin dispose d'atouts importants : tourisme culturelle (*vodoun*), tourisme mémoriel (côte des esclaves), éco-tourisme avec les parcs cynégétiques du nord. Les actions de valorisation en cours et à venir sont porteuses d'une valeur ajoutée intéressante pour la croissance et le développement. Dans la mesure, du moins, où les choses continuent sur cette lancée, c'est-à-dire dans la durée.

### **B/ : La constance dans l'action : la durée**

Ce que les anglo-saxons appellent le *corporate governance*, ou tout simplement le management privé est aussi fondamentalement de la gestion d'affaires au sens que le droit civil<sup>26</sup> donne à ce mécanisme juridique. Un individu est chargé de s'occuper et d'exécuter des tâches sur un patrimoine qui n'est pas sa propriété. L'entrepreneur individuel autant que le dirigeant d'une entreprise sociétaire ont ce statut qui distingue le patrimoine privé du chef d'entreprise d'avec le patrimoine professionnel ou sociétaire. Le droit pénal des affaires protège cette dissociation par des infractions comme l'abus de biens sociaux<sup>27</sup>, la banqueroute<sup>28</sup> et les procédures d'alerte.<sup>29</sup> Le droit de la responsabilité civile pour faute contribue aussi à protéger le patrimoine des actionnaires.<sup>30</sup> Le souci premier ici est de garantir la rentabilité de l'entreprise, sa viabilité économique et financière, l'atteinte de bons résultats de fin d'exercice afin de pourvoir à la rémunération des propriétaires-actionnaires.

La question du "*qui nous dirige*" n'est pas une question pertinente dans le *corporate governance*. La bonne question ici est de savoir "*combien gagnons-nous*" et si les performances financière, commerciale et technologique de l'entreprise sont suffisantes pour

<sup>25</sup> PNUD, *National Long Term Perspective Studies, Bénin scenario Alafia 2025*, p. 127.

<sup>26</sup> Il y a gestion d'affaires "*lorsque volontairement on gère l'affaire d'autrui*" (article 1372 du Code civil)

<sup>27</sup> Article 767, Loi n° 2018-16 portant Code pénal en république du Bénin.

<sup>28</sup> Article 766, Loi n° 2018-16 portant Code pénal en république du Bénin. D'une manière générale, voir le Titre II : infractions relatives à la gérance, à l'administration et à la direction des sociétés (OHADA – Acte uniforme du 30 janvier 2014 relatif aux droits des sociétés commerciales et des groupements d'intérêt économique, GIE).

<sup>29</sup> Titre 4 de l'Acte uniforme du 30 janvier 2014 relatif aux droits des sociétés commerciales et des groupements d'intérêt économique (OHADA).

<sup>30</sup> Voir Livre 3, Action en responsabilité civile contre les dirigeants sociaux (OHADA – Acte uniforme du 30 janvier 2014 relatif aux droits des sociétés commerciales et des groupements d'intérêt économique, GIE)

espérer tirer des dividendes satisfaisants pour les porteurs de parts sociales. Le profit et peut-être sa maximisation sont la raison d'être mais aussi la raison de survie des entreprises individuelles ou sociétaires. En conséquence, s'il s'y trouve, dans les textes de référence du droit des affaires, des mentions de la notion de mandat ou de durée de mandat<sup>31</sup> on chercherait vainement, par contre, l'évocation d'une quelconque idée de limitation de mandat ou d'alternance dans la gestion des entreprises de production de biens et de services marchands.<sup>32</sup> L'alternance n'est pas une valeur. La seule valeur qu'on peut même dire absolue est le profit. Du moment où il n'existe pas un déterminisme (absolu) qui conduit de l'alternance au profit, l'alternance perd tout intérêt managérial et n'appartient pas au système de valeurs du *corporate governance*. Elle est à proprement parler, une *non value* et ne participe pas du système axiologique du management privé.

La perspective change du tout au tout, lorsqu'on passe du management privé au management public, à la gouvernance des Etats. L'alternance remonte aux aurores de la démocratie moderne au 18<sup>ème</sup> siècle. Démocratie représentative, elle met en jeu des élus qui exercent des mandats au nom du peuple souverain. Reposant d'abord sur une coutume constitutionnelle,<sup>33</sup> l'alternance par limitation de la durée du mandat présidentiel repose dorénavant sur des dispositions constitutionnelles écrites.<sup>34</sup> Somme toute, du point de vue du droit constitutionnel globalisé et de la gestion des sociétés modernes, l'alternance est devenue un indicateur de bonne gouvernance, apprécié comme tel par les mécanismes africains de *rating* de la gouvernance publique : l'*Ibrahim Index of African Governance* (IIAG, Mo Ibrahim),<sup>35</sup> le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP),<sup>36</sup> etc.

En trente ans de vie démocratique, le Bénin a été un bon élève en termes d'alternance politique et de circulation des élites partisans : d'abord en 1991, puis en 1996, ensuite en 2006, enfin en 2016. Mais comme il a été noté, les changements successifs se sont faits dans la continuité de la contre-performance, ancrant désespérément le pays dans cette catégorie infâmante des pays les moins avancés, la lie du Tiers Monde.

---

<sup>31</sup>Acte uniforme du 30 janvier 2014 relatif aux droits des sociétés commerciales et des groupements d'intérêt économique, OHADA, Article 324 (SARL) et article 420 (SA) pour la durée des mandats des gérants de société à responsabilité limitée (4 ans) et des administrateurs de société anonyme (6 ans).

<sup>32</sup>A l'exception des commissaires aux comptes qui ne peuvent faire plus de trois mandats (article 379, l'Acte uniforme du 30 janvier 2014 relatif aux droits des sociétés commerciales et des groupements d'intérêt économique, OHADA).

<sup>33</sup>En 1951, le Vingt-deuxième amendement limite à deux les mandats du Président de l'Union, alors qu'une simple coutume soutenait cette limitation depuis l'entrée en vigueur du texte en 1789 et le départ du premier président de l'Union, le général Georges Washington, après deux mandats consécutifs.

<sup>34</sup>Article 42, constitution du Bénin ; article 27, constitution du Sénégal ; article 6, constitution française.

<sup>35</sup>Les composantes clés qui constituent les quatre catégories de l'IIAG, comme illustré dans le schéma ci-dessus, sont les suivantes : Sécurité et État de droit, Participation et Droits humains, Développement économique durable et Développement humain. Chacune de ces catégories se décline en sous-catégories sous lesquelles sont regroupés divers indicateurs qui fournissent des mesures quantifiables des dimensions fondamentales de la gouvernance.

<sup>36</sup>L'évaluation du MAEP est menée dans le cadre des valeurs, codes et normes établis d'un commun accord et inscrits dans la déclaration de l'Union africaine sur la démocratie, la gouvernance politique et économique et la gestion des entreprises dans les quatre domaines essentiels suivants : (i) la démocratie et la gouvernance politique, (ii) la gestion et la gouvernance économiques, (iii) la gestion des entreprises et (iv) le développement socio-économique.

On en déduit que l'alternance n'est pas un adjuvant pour l'accélération de la croissance pour le développement. Elle en constitue même un élément perturbateur dans la mesure où, à nouveaux gouvernants, nouveaux plans d'action si ce n'est de nouvelles définitions de stratégie globale et sectorielles.

Or, l'expérience comparée de certaines autres nations nous enseigne que la chevauchée vers la croissance pour le développement s'articule autour de deux mamelles : la stratégie et la durée. Que ce soit à Singapour où ailleurs en Afrique, pouvoir maintenir le cap dans la durée est un facteur de succès des politiques publiques bien inspirées qui peuvent conduire au mieux-être individuel et collectif.

La bonne question est ensuite de savoir si la durée est un atout, un facteur de succès, elle peut tout autant conduire à la catastrophe si la stratégie est mal inspirée.<sup>37</sup> Dix-sept ans de socialisme révolutionnaire n'ont pas permis d'accoucher d'un Bénin prospère, "*une société où il fera bon vivre pour chaque béninoise et chaque béninois.*" Et c'est ici qu'intervient la portée du pouvoir souverain conféré au peuple béninois : un pouvoir de désignation libre de ses représentants et un pouvoir de sanction. Incapable de formuler par lui-même une stratégie, le peuple est cependant bien en mesure d'apprécier les performances des gouvernants, de sanctionner un échec ou de prodiguer son encouragement par une confiance renouvelée. La logique managériale orientée vers les résultats rimerait avec la logique politique de la sélection des gouvernants. Le binôme *stratégie-durée* retrouve à la fois cohérence et opérationnalité dans cette quête de toute une nation pour le développement.

## Conclusion

Notre conclusion va prendre les chemins d'un exercice de sémantique complexe. Qu'entend-on par démocratie ? Cinq encyclopédies mises bout à bout ne suffiraient pas à épuiser la question. Le recours à la constitution du 11 décembre 1990 nous évite une dispersion de l'effort et de la recherche. L'article 2 de la constitution donne la déclinaison suivante : "*le Gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.*" La formulation comporte trois segments : (i) le gouvernement du peuple. L'autorité est l'apanage de toute société évoluée. L'autorité politique est la manifestation du passage de l'état de troupeau à l'état de société humaine qui garantit un minimum de sécurité individuelle et collective. (ii) gouvernement par le peuple. Il désigne le *modus operandi* de la démocratie, sa partie instrumentale. Tous les développements sur les élections, la transparence, la sincérité, le contrôle de constitutionnalité, la séparation des pouvoirs, le monopartisme, le mandat présidentiel, le bipartisme, le multipartisme, le gouvernement bicéphale et la responsabilité de l'exécutif sont logés dans ce compartiment, qui est devenu, à l'épreuve, le plus nourrit. (iii) le gouvernement pour le peuple. C'est l'aspect finaliste ou encore ministériel (au sens latin du terme)<sup>38</sup> de la démocratie. Les gouvernants sont au service du peuple et se doivent de travailler à rencontrer

---

<sup>37</sup>Julius Kambarage Nyerere a initié les villages *Ujamaa* comme stratégie socialiste africaine de développement de son pays. Vingt ans après, face à l'échec et aux résultats médiocres, il donna sa démission de Chef de l'Etat tanzanien en 1985 (Kelly M. Askew, "Les villages tanzaniens *ujamaa* 40 ans plus tard. Moralisation et commémoration du collectivisme", Revue *Anthropologie et Sociétés*, vol. 32, n<sup>os</sup> 1-2, 2008, p. 103-132).

<sup>38</sup>De ministre, dérivé du latin *Ministerium*, fonction de serviteur.

les attentes du peuple, les aspirations du peuple, les besoins du peuple. Ici se mesure l'impact économique, social, culturel de la gouvernance publique. Ce segment de la définition est le chaînon manquant dans notre vécu démocratique, sur trente ans, depuis la Conférence nationale de 1990.

Et c'est de la réhabilitation de ce chaînon qu'il s'agit aujourd'hui. Urgemment. Si nous ne voulons pas que l'histoire retienne de la Conférence de février qu'elle a été un évènement vain, qu'elle a été organisée pour rien. Ou presque !

Abomey-Calavi le 28 février 2020

nmede@becg-i.com