

**Arbeitspapiere / Working Papers**

**Nr. 39b**

Thomas Bierschenk

**L'appropriation locale de la démocratie :**  
Analyse des élections municipales à Parakou, République du  
Bénin, 2002/03

2005



The Working Papers are edited by

Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität,  
Forum 6, D-55099 Mainz, Germany.

Tel. +49-6131-392.3720, Email: [ifeas@mail.uni-mainz.de](mailto:ifeas@mail.uni-mainz.de);

<http://www.uni-mainz.de/~ifeas>

Geschäftsführender Herausgeber/ Managing Editor:  
Thomas Bierschenk ([biersche@mail.uni-mainz.de](mailto:biersche@mail.uni-mainz.de))

## **L'appropriation locale de la démocratie :**

Analyse des élections municipales à Parakou, République du Bénin, 2002/03<sup>1</sup>

*Thomas Bierschenk*<sup>2</sup>

Cet article – compte-rendu ethnographique des dernières élections municipales (2002/03) à Parakou, 3<sup>ème</sup> ville de la République du Bénin – peut être lu selon différentes perspectives. A un premier niveau, on peut y voir un test empirique des affirmations récurrentes des agences d'aide au développement quant au potentiel de la démocratisation et de la décentralisation en matière de mobilisation politique et le développement. À un autre niveau, et à l'encontre d'un point de vue dominant dans la littérature en science politique sur les transformations démocratiques en Afrique et ailleurs, il présente des arguments en faveur d'une prise en compte plus systématique du niveau local dans l'élaboration de typologies qui se contentent souvent de décliner le terme de démocratie par adjonction d'un adjectif (l'un des passe-temps favoris, semble-t-il, de la branche comparative des sciences politiques). D'un point de vue plus anthropologique, il s'agit de décrire la manière dont une technologie globale – les élections démocratiques – est appropriée au niveau local : en ce sens, l'article porte sur les significations locales des élections dans un contexte ouest africain spécifique. Enfin, par rapport au contexte béninois local, il raconte l'histoire de l'émergence d'un nouveau type d'entrepreneurs politiques, une sorte de variante ouest africaine du phénomène Berlusconi de plus en plus présente au Bénin.

L'article analyse un simple « cas particulier », au risque d'irriter certains politologues. Il ne s'agit pourtant pas d'un exemple quelconque : ce cas a pour théâtre le Bénin, l'un des rares pays africains que l'on puisse qualifier de démocratie modèle.

### **1. Démocratisation et décentralisation en Afrique : de l'importance l'histoire et du niveau local**

Depuis quelques années, on affirme que les pays en développement peuvent créer des conditions favorables au développement économique et à une gouvernance démocratique en décentralisant leurs structures de gouvernement. Les bailleurs fondent de grands espoirs sur la décentralisation et la démocratie locale. On s'attend à ce que l'institution d'un

---

<sup>1</sup> Les premières versions de cet article ont été présentées à la Conférence AEGIS « How people elect their leaders. Partis, party systems and elections in Africa south of the Sahara », qui s'est tenue à Hambourg les 22 et 23 mai 2003, et à l'Institut Max Planck d'anthropologie sociale de Halle le 30 juin 2003. Je remercie Andreas Mehler pour son invitation à la Conférence de Hambourg, Galilou Abdoulaye, Agnès Badou, Nassirou Bako-Arifari et Pierre-Yves Le Meur pour leurs commentaires stimulants durant la révision de l'article et Fadhila Le Meur pour la traduction de l'anglais. Cette recherche s'inscrit dans le cadre d'un programme en cours, de longue durée, sur l'histoire sociale et les changements de régime politique à Parakou depuis 1950 (pour des publications antérieures sur ce thème, cf. Bierschenk 1993a, 2000 ; pour des travaux sur le contexte politique national global, cf. Bierschenk 1993b, Bierschenk & Olivier de Sardan 1998, Le Meur, Bierschenk & Floquet 1999, Bierschenk et al. 2000 ; pour des travaux supervisés par l'auteur sur la politique à Parakou, voir Badou 2004, Braun 2004, Imorou 1998/99). Agnès Badou, Mazou Issa et Tamimou Abdoulaye ont contribué aux recherches sur les élections municipales. Nous avons réalisé avant et après les élections, ainsi qu'entre les deux tours, une cinquantaine d'entretiens avec les principaux acteurs politiques de Parakou, dont l'ensemble des conseillers municipaux, à l'exception notable de Rachidi Gbadamassi, le maire, qui s'y est soustrait en dépit de nos efforts constants. Les événements pris en compte dans ce texte vont jusqu'au mois de novembre 2003.

<sup>2</sup> Institut d'anthropologie et d'études africaines, Université Johannes Gutenberg de Mayence, bierschenke@mail.uni-mainz.de

système politique représentatif au niveau local ouvre les arènes politiques à de nouveaux acteurs et augmente la légitimité des leaders politiques locaux, qui en retour mobiliseront les ressources locales pour le développement. En d'autres termes, on postule l'existence d'une synergie au niveau local entre la participation populaire, un meilleur gouvernement et la mobilisation des potentialités pour le développement local, dont on suppose qu'elle a jusque là été étouffée par le contrôle rigide exercé par les bureaucraties centralisées. La « décentralisation », concluait un séminaire politique organisé en 1989 par l'Institut de développement économique de la Banque mondiale, « si elle est correctement appliquée, a un effet démocratisant puisqu'elle peut être un outil essentiel d'identification et de réponse à des priorités locales, en fournissant certains services et en mobilisant les ressources » (EDI 1989). Si, comme le ministère fédéral allemand de la Coopération économique l'a écrit en 2002, la décentralisation comporte certains risques, et « ne conduit pas automatiquement à un développement réussi..., des structures gouvernementales et administratives décentralisées efficaces sont constitutives d'une gouvernance responsable et constituent par conséquent la base pour une réduction structurelle de la pauvreté et un développement durable ». Ainsi, si on ne fait pas de la décentralisation la condition unique et suffisante à tout développement, on la voit néanmoins comme une condition nécessaire à une « meilleure efficacité et transparence, au renforcement des liens avec les citoyens, capable donc (...) de contribuer à la fois à l'épanouissement de la démocratie et à un développement économique dynamique (BMZ 2002 : 5).<sup>3</sup>

Au vu de l'optimisme largement partagé des bailleurs qui tendent à voir la décentralisation comme la panacée à tous les problèmes de développement possibles, le nombre d'études empiriques effectivement menées sur les effets de la décentralisation est étonnamment faible. Plus surprenant encore, le petit nombre d'études empiriques disponibles ne partage pas exactement l'optimisme des bailleurs quant au déclenchement d'un cycle vertueux entre démocratie, gouvernance et développement à l'échelon local. Comme le conclut Diana Conyers en 1983 dans sa revue méticuleuse de la littérature disponible : « De nombreux programmes ne survivent pas à leurs attentes initiales » (Conyers 1983 : 106). Elle fait écho à la conclusion à laquelle arrivait il y a déjà une quarantaine d'années Lucas (1963), dans son évaluation de 16 ans de gouvernement local dans les parties autrefois britanniques de l'Afrique : « La contribution des autorités locales au développement économique national a été très faible ». Le scepticisme général des chercheurs en sciences sociales est resté de mise. Dans une étude comparative de quatre pays d'Asie et d'Afrique, Crook et Manor (1995 : 330) concluent que « l'hypothèse selon laquelle la décentralisation mènerait à de meilleures performances, en particulier dans la formulation et la mise en place de politiques de développement centrées sur le niveau local, doit être maniée avec précautions » ; ils poursuivent : « Les conditions dans lesquelles la décentralisation peut être mise en œuvre et correspondre aux attentes placées en elle sont complexes, exigeantes et pas toujours présentes, du moins dans le monde en développement »<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Cf. deux autres exemples issus de l'abondante littérature des bailleurs : « Tout le monde s'accorde à reconnaître que le seul procédé pouvant garantir un processus de développement dont le principal but serait l'épanouissement et l'utilisation de toutes les capacités humaines est la décentralisation » (KAS 1992 : 7) et le DIE (2002) qui adopte une ligne argumentaire similaire.

<sup>4</sup> On s'est aperçu plus récemment que les pays comportant plus de niveaux de gouvernement étaient perçus comme plus sujets à la corruption et moins efficaces dans la délivrance des services sociaux (Treisman 2000). Il est intéressant de constater que plus les unités politico-administratives de premier niveau sont de petite taille, plus forte est la corruption. L'ampleur de la corruption augmente aussi avec le nombre d'échelons gouvernementaux.

L'évaluation menée par Lucas en 1963 du gouvernement local en Afrique nous rappelle un fait souvent négligé dans les discussions relatives à la récente vague de démocratisation et de décentralisation en Afrique : ce ne sont pas des phénomènes nouveaux. La décentralisation a été lancée par les pouvoirs coloniaux, la Grande Bretagne en particulier lorsqu'elle se préparait à accorder leur indépendance à ses colonies à partir de 1947. De fait, Olowu (2001) identifie quatre périodes de décentralisation en Afrique depuis 1940. Si son modèle de classification consiste essentiellement en une périodisation, le principal critère de distinction entre les phases réside dans les forces qui ont catalysé les réformes. Ainsi, la dernière phase qu'Olowu date du début des années 1990 a été le produit des processus de libéralisation politique et de démocratisation.

Une forme similaire d'amnésie historique caractérise le débat actuel sur la transition démocratique en Afrique. On oublie souvent que c'est dans les années 1950 que la plupart des pays africains ont fait connaissance, pour la première fois et de manière intensive, avec la démocratie, les partis politiques et les élections. Leur faible profondeur historique explique pour l'essentiel pourquoi même des modèles de développement relativement complexes, comme celui très cité de Bratton & van der Walle (1994), ont si peu de force prévisionnelle et échouent à expliquer, par exemple, le succès de la démocratie au Mali et au Bénin<sup>5</sup>. Une faiblesse du modèle de Bratton & van der Walle (1994) tient au fait qu'alors que leur typologie est basée sur une perspective historique, ils limitent leur étude – contrairement à Barrington Moore (1966) auquel ils font référence – au régime qui existait immédiatement avant la phase de transition démocratique (dans le cas du Bénin, la période 1972/1989). Selon moi, il est plus plausible de faire l'hypothèse que l'actuelle démocratisation n'est pas seulement influencée par la nature du régime immédiatement précédent, mais qu'elle s'inscrit dans une trajectoire politique issue de l'indépendance, de la colonisation, voire de l'époque précoloniale<sup>6</sup>.

Qui plus est, nombre de typologies, même si elles sont aussi complexes et historicisées dans leur approche que le modèle de Bratton & van der Walle (1994), souffrent d'un oubli systématique du niveau local. Il serait pourtant fort surprenant que la situation politique locale ne présente pas un certain degré d'autonomie, particulièrement dans le cas de régimes caractérisés par une faible capacité de régulation de la part de l'État central<sup>7</sup>. Il a de fait été démontré pour le Bénin que les évolutions politiques locales ne sont pas le simple reflet de la « grande » politique nationale, l'histoire politique locale influant largement sur l'histoire nationale (Bierschenk & Olivier de Sardan 1998, idem pour le Mali, cf. Fay 2000). Pour relier ce constat général à la question discutée ici, on peut noter que les formes locales du politique au Bénin sous le régime marxiste-léniniste étaient bien plus « compétitives » que ne le laisse entendre le classement par Bratton et Van de Walle de celui-ci comme « régime de plébiscite à parti unique ». De façon paradoxale, de nom-

---

<sup>5</sup> Les régimes politiques nationaux des deux pays avant 1989 n'étaient pas des systèmes monopartites compétitifs, type qui, selon la classification de Bratton & van der Walle (1994 : 484ff.), constitue la base la plus favorable à une transition démocratique. Sandbrook (1996 : 81) classe le Mali « parmi les pays du monde ayant la probabilité la plus faible d'établissement d'une démocratie durable ». Il ne voit même pas que cette assertion constitue la négation de ses thèses initiales (dont l'une affirme que seuls les systèmes bipartites stables peuvent constituer une démocratie sur le long terme), se référant à... « l'agencité humaine » (!) (p. 85). Il apparaît que l'approche institutionnelle appliquée à la recherche empirique sur les démocraties africaines ne peut pas fonctionner, pour être cohérente, sans des recours répétés à un niveau d'explication ad hoc, renvoyant aux choix des acteurs.

<sup>6</sup> Dans son étude remarquablement détaillée d'un cercle malien, Fay (2000) a récemment démontré combien il pouvait être productif d'interpréter les évolutions politiques sur la longue durée.

<sup>7</sup> L'étude socio-anthropologique de Karnoouh (1973) prouve que les régimes politiques affichent aussi un degré élevé d'autonomie interne dans les systèmes politiques d'Europe de l'Ouest.

breux villageois du Dahomey/Bénin ont fait leur première expérience de formes démocratiques de la politique, et en particulier des élections, dans le contexte d'un gouvernement monopartite marxiste-léniniste. Au risque de simplifier, on pourrait dire que le processus démocratique au Bénin a connu depuis les années 1950 des destins quasi inversés entre le plan national et le niveau local : les procédures démocratiques ont été introduites au plan local – urbain – durant la dernière phase de la période coloniale, tandis que les premières années de l'indépendance ont vu leur abolition rapide, comme cela a été le cas partout en Afrique. Bien que le régime arrivé au pouvoir en 1972 ait rapidement adopté une orientation marxiste-léniniste, des éléments démocratiques ont été (ré)introduits au niveau local, alors que le régime de « renouveau démocratique » n'a pas tenu d'élections locales entre 1991 et 2002.

A partir de cet arrière-plan historique, cet article a pour objectif de fournir une analyse à chaud des élections locales qui se sont tenues au Bénin fin 2002/début 2003, douze ans après le passage d'un État marxiste-léniniste à un État démocratique multipartite. Depuis ce « renouveau démocratique » (appellation locale du changement de régime de 1989/90), le Bénin est largement considéré comme un modèle de démocratie dans le contexte africain. La tenue d'élections locales – qui ont résulté de la pression exercée par les bailleurs de fonds (la France et l'Allemagne en particulier) -, peut être considérée comme venant parachever cette transition vers la démocratie. Comme nous l'avons vu, les bailleurs attendent beaucoup de la décentralisation et de la démocratie locale. Une de leurs raisons en est que l'institution d'un système politique représentatif au niveau local devrait ouvrir les arènes politiques à de nouveaux acteurs et conférer une plus grande légitimité aux leaders politiques locaux, qui à leur tour vont pouvoir mobiliser les ressources locales pour le développement. Cet article tente de jauger la validité de ces attentes sur la base du cas empirique de Parakou, troisième plus grande ville du Bénin.

Dans ce texte, je soutiens que, bien qu'il soit encore trop tôt pour tirer quelque conclusion que ce soit sur les effets à long terme du changement de régime, et bien que la décentralisation en tant que telle ait été imposée par les bailleurs internationaux, ses manifestations concrètes se sont inspirées des logiques politiques béninoises nationales et locales. Le système électoral a engendré des conseils municipaux, représentatifs, au mieux, de seulement 60% de la population locale, et dominés, dans la plupart des cas, par le parti politique hégémonique à l'échelle locale, qui ne représente souvent pas plus du quart de la population. Ainsi, la démocratie locale reflète et renforce une caractéristique spécifique à la démocratie béninoise. Le Bénin est souvent admiré pour sa démocratie multipartite, tandis qu'on observe dans des pays également démocratiques comme le Mali, une dérive vers un système démocratique monopartite. En fait, le multipartisme « de style béninois » se compose d'un nombre limité de partis politiques, qui sont, chacun, hégémoniques dans une région donnée, et qui à présent, dominent complètement l'un ou l'autre des conseils municipaux.

Qui plus est, loin de « faire de la démocratie le seul jeu politique en ville », l'introduction d'élections locales n'a pas jusqu'ici fondamentalement inversé la façon dominante d'y faire de la politique, s'exprimant fondamentalement dans un jeu complexe de négociations à des niveaux multiples entre des sections des élites locales et des représentants locaux de l'État central (Bierschenk 2000). La décentralisation s'est contentée de modifier le contexte de ces négociations. Elle a également ajouté à la principale valeur ou « unité de change » en politique, essentiellement la négociation, une nouvelle valeur d'achat du pouvoir politique, à savoir trois élections à des points strictement circonscrits du processus d'accès aux postes de pouvoir.

Sociologiquement parlant, les conseils municipaux nouvellement élus sont dominés par des hommes d'affaires plutôt jeunes qui étaient les seules personnes en mesure d'investir financièrement dans les campagnes électorales. À cet égard, les développements politiques au Bénin semblent rattraper les évolutions d'autres pays de la région, en particulier le Nigeria et le Ghana, où les hommes d'affaires ont depuis un certain temps, pris de l'importance dans la vie politique. Dans le cas du Bénin, ceci peut être considéré comme un rajeunissement et un renouveau des élites politiques (locales). Pour autant, le cas de Parakou montre que les nouveaux venus n'ont de chance d'arriver au sommet (le poste de maire), que s'ils sont soutenus par les réseaux de l'élite politique nationale<sup>8</sup>. De plus, le fait que ces hommes dépendent essentiellement des contrats d'État augure mal d'un quelconque espoir de contrôler la corruption rampante et le néopatrimonialisme qui existent au Bénin (voir le texte sur le Bénin de Bako-Arifari in Blundo & Olivier de Sar-dan 2001).

Enfin, une analyse de la campagne électorale montre que les leaders politiques locaux et l'électorat ne voient pas tant dans la décentralisation une occasion de mobiliser des ressources locales pour le développement, qu'une chance de capter des ressources externes (par exemple l'aide au développement). A l'instar du « renouveau démocratique » de 1989/90, l'instauration de la démocratie locale est interprétée par la classe politique béninoise comme une nouvelle opportunité rentière.

## **2. La République du Bénin depuis 1990 : modèle de démocratie ?<sup>9</sup>**

Le Bénin est souvent cité comme un modèle de démocratie en Afrique. Depuis le changement pacifique de régime en 1989/90, localement nommé « renouveau démocratique », les élections présidentielles et parlementaires ont été équitables et libres. Le pays jouit de médias libres et dynamiques (plus de 57 journaux privés et d'État, 42 radios privées et 2 d'État, ainsi que 2 chaînes de TV nationales en plus des chaînes étrangères accessibles par satellite). La cour constitutionnelle a admirablement joué son rôle de gardienne de la constitution, et le pays ne détient pas de prisonnier politique. Le Bénin n'a pas non plus connu de graves poussées de violence ethno-régionale et sociale depuis 1991. Entre 1990 et 2000, ce pays a été noté à l'indice 2 pour la liberté politique, entre 2 et 3 pour les libertés civiles et 2 à l'indice combiné de la Freedom House<sup>10</sup>. En Afrique sub-saharienne, seule l'Afrique du Sud (1 et 2, 1,5 en indice combiné) a de meilleures

---

<sup>8</sup> Alors qu'à Cotonou et à Porto-Novo, ce sont deux représentants de la vieille garde politique qui ont été élus maires.

<sup>9</sup> L'argument de ce paragraphe est approfondi dans Bierschenk et al. (2002: 4-16).

<sup>10</sup> Sur une échelle de la « liberté politique » et des « libertés civiles » allant de 1 à 7 (voir « Freedom in the World », [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org), mis à jour le 19.07.2002). De 1972 à 1989, les notes du Bénin dans ces deux classements ont été les pires, à savoir 7 et 7 (comme pour l'Irak). En 2001, les notes du Bénin ont chuté de 2 à 3 dans la catégorie « liberté politique » ; la raison fournie par le rapport par pays du Freedom House en est que le second tour des élections présidentielles a été boycotté par deux candidats majeurs. Tout observateur régulier du pays aura relevé le caractère énigmatique de l'affirmation selon laquelle le président s'était alors retrouvé en compétition avec un « obscur candidat arrivé en quatrième position », puisque cet « obscur candidat » n'était autre que Bruno Amoussou, depuis des années l'un des acteurs politiques les plus en vue du pays, et le successeur à présent le plus probable du président Kérékou en 2006. Le rapport contient aussi d'autres erreurs factuelles comme la caractérisation de l'économie nationale comme « semi-étatique » (*mixed-statist*), alors que toutes les sociétés d'État ont été privatisées, et l'affirmation selon laquelle son « économie est largement basée sur une agriculture de subsistance », ce qui, en plus de contredire la précédente affirmation d'une économie « semi-étatique », est totalement erroné puisque l'économie béninoise est basée sur l'agriculture (le coton étant le seul produit d'exportation) et le commerce de réexportation (le Bénin comme « Etat-entrepôt »).

notes, et seuls le Botswana, le Ghana, le Mali et la Namibie en ont de comparables (à l'exclusion des îles du Cap Vert et l'île Maurice). Ainsi, le Bénin compte au rang des nations « libres » du monde, ce qui, au vu d'un contexte régional loin d'être positif à cet égard, doit être reconnu comme un succès majeur de l'élite politique du pays.

### **Présidentialisme, informalisation et immobilisme politique**

Malgré ces succès, l'institutionnalisation d'une démocratie pluraliste et l'État de droit issus du « renouveau démocratique » restent très incomplets à de nombreux égards. Pour commencer, le niveau de la politique formelle - le système politique national - est extrêmement déséquilibré, et ce en faveur du pouvoir exécutif et en particulier du président. Ce dernier (M. Kérékou actuellement), jouit de pouvoirs étendus lui permettant de légiférer par décret et il contrôle largement le budget via son ministère de l'Economie et des finances. Le budget ne doit même pas, dans certaines conditions, passer par le parlement. Il a par exemple été entériné en 2000 et 2002 par décret présidentiel. En d'autres mots, le parlement et ses 83 membres peuvent facilement être contournés dans le cadre des procédures législatives et budgétaires. De plus, en raison du manque de personnel qualifié et du niveau technique globalement faible des députés, le parlement n'a pas les compétences suffisantes pour défier l'administration. Des audits d'experts externes sont hautement inhabituels, le premier datant de 2001 (dans le cadre d'un projet de l'USAID d'appui aux capacités parlementaires). Ce n'est que récemment qu'une commission d'analyse du budget a été créée avec l'aide du PNUD. Résultat de cette situation, l'assemblée nationale n'a été à l'origine d'aucune nouvelle loi entre 1991 et 2001 (Eberlei & Henn 2003: 19, 25, 51)<sup>11</sup>. De plus, les projets de loi s'accumulent souvent, et pendant des laps de temps très longs, sans qu'aucune action ne soit entreprise (PNUD 2000: 57). Le président a également des pouvoirs très étendus quant aux nominations aux postes administratifs supérieurs ou dans les compagnies d'État. Dans un système politique imprégné de clientélisme, tous ces éléments contribuent à forger une base de pouvoir formidable.

Le président Kérékou est arrivé au pouvoir suite au coup d'État militaire de 1972, pour y demeurer jusqu'en 1989. L'introduction d'élections démocratiques lui a permis de regagner son poste de 1996, qu'il conserve jusqu'à ce jour. Tout au long de ces différentes périodes, il s'est montré très habile dans la consolidation de sa position, associant via des liens clientélistes un maximum de segments de réseaux des élites locales et régionales à la machinerie gouvernementale (en fait, sa maîtrise de cette stratégie a probablement été le facteur majeur derrière sa réélection de 1996). Ainsi, le gouvernement par assimilation réciproque de fractions d'élites (cf. Bayart 1989) représente la base de la stabilité politique relative dont le pays a joui, à la fois sous le régime marxiste-léniniste de 1974 à 1989 et ensuite, dans le cadre de la démocratie pluraliste.

Cependant, la forte influence de la politique informelle et la nature inclusive du régime politique au Bénin ont aussi un prix. Tout d'abord, gouverner par le biais de réseaux clientélistes génère un haut degré de politisation de l'administration. Ensuite, combinée à la rigidité des normes bureaucratiques, à un faible niveau de ressources matérielles, à une distribution sub-optimale du personnel (par régions et secteurs), à des mécanismes très faibles de contrôle et de sanction au sein de l'administration, cette politisation a largement contribué au manque d'efficacité de l'administration dans la mise en œuvre des décisions gouvernementales. Des pans entiers de l'administration échappent (au moins partiellement) au contrôle central et les capacités d'arbitrage et de régulation de l'État

---

<sup>11</sup> Au Ghana, c'est en 2002 que la législation a été initiée par le parlement ; cf. Eberlei & Henn (2003 : 19).



sont faibles. Troisièmement, il résulte de cet état de fait une sorte d'immobilisme du système politique béninois. Depuis le succès du « renouveau démocratique », tous les grands projets de réforme n'ont que très lentement progressé, lorsqu'ils n'ont pas purement et simplement été abandonnés. Dans tous les cas, l'initiative des réformes était d'origine extérieure ; la formulation des projets s'appuyait pour une large part sur une expertise étrangère à financement externe, et le niveau de mise en œuvre dépendait directement de la pression exercée par les bailleurs étrangers. La décentralisation, qui a mis plus de dix ans à se réaliser alors qu'elle figurait en tête de la liste des priorités des bailleurs (elle était aussi annoncée dans la constitution de 1991) en est un cas typique. Les lois nécessaires n'ont pas été votées avant mars 2001, suite aux pressions considérables exercées par certaines des principales agences bilatérales, et les élections municipales ne se sont tenues qu'en décembre 2002/janvier 2003. Quatrièmement, le néopatrimonialisme qui structure la politique béninoise tend à systématiquement fragiliser le débat public : l'opposition est soit achetée soit isolée.

### **L'institutionnalisation de la dépendance à l'aide : le Bénin, État rentier**

Le néopatrimonialisme et l'informalité des processus politiques sont inscrits dans la structure rentière de l'économie politique béninoise. Cette dernière dépend fortement de l'aide extérieure. De 1992 à 1997, l'aide a financé 30% de la dépense publique totale et plus de 80% de l'investissement public (Joekes & Houedete : 17). Les bons résultats du pays en matière de démocratie et de droits de l'homme depuis les années 1990 ont sans aucun doute eu des conséquences positives sur le volume de l'aide au développement. On se réfère à ce phénomène au Bénin sous le terme de « prime à la démocratie ». En privé, l'opinion souvent exprimée dans la communauté des bailleurs, est que le pays est en fait « sur-assisté ».

Le manque de coordination de l'aide – chaque bailleur poursuivant son propre agenda, créant sa propre clientèle locale au sein et en dehors de l'administration gouvernementale et travaillant sur différents cycles de financements, emplois du temps et procédures – a constitué un facteur limitant majeur de la cohérence de l'action du gouvernement, réduisant encore sa capacité – déjà faible - d'arbitrage et de régulation. On lance des actions non parce qu'elles sont perçues comme des priorités pour le développement du pays, mais parce qu'elles drainent des ressources financières exogènes<sup>12</sup>.

De plus, le clientélisme politique, identifié comme l'une des caractéristiques structurantes du système politique béninois, est favorisé et stabilisé par la dépendance institutionnalisée envers l'aide. Ainsi, partant de l'idée que l'aide au développement peut fonctionner comme une « rente » dans le pays récipiendaire, on peut considérer que l'économie politique du Bénin est celle d'un « État rentier » (Bierschenk 1993b)<sup>13</sup>. Le

---

<sup>12</sup> Le sujet est particulièrement bien documenté pour l'Afrique de l'Ouest. Voir par exemple, Naudet (1999).

<sup>13</sup> Le concept de « rente » employé dans cet article, l'est au sens ricardo-marxien de revenus supplémentaires non générés par un investissement dans les facteurs de production (capital ou travail). Dans ce sens, les rentes sont des revenus « non gagnés » ; elles apparaissent dans les situations où la compétition est limitée par des facteurs naturels ou socio-politiques. Selon la théorie économique néoclassique, la rente résulte d'un surplus dépassant le coût d'opportunité d'une ressource (qui serait généré dans les situations de compétition). L'accès aux rentes nécessite d'être politiquement organisé (« lobbying »). Dans cette perspective, la recherche de rente décrit l'activité des acteurs économiques en compétition pour des positions de monopole et un accès préférentiel aux rentes, et recourant à des moyens politiques et sociaux. Un Etat rentier est donc un Etat qui perçoit des revenus considérables de sources autres que les impôts sur les processus (internes) de production, c'est-à-dire les profits et les salaires. L'accès à une rente rend l'Etat indifférent aux problèmes de mobilisation interne des facteurs de production. Le concept a été initialement employé dans l'analyse de

tournant actuel de la philosophie du développement vers une aide décentralisée cherchant à atteindre directement ses bénéficiaires, a encore renforcé la logique décentralisée et généralisée de captation de la « rente du développement ». Il s'agit là d'un facteur central pour expliquer l'explosion actuelle du secteur associatif au Bénin, discutée plus avant dans le texte.

### **Partis politiques, société civile et médias : les fragiles piliers de la démocratie**

Ainsi donc, les partis politiques, les associations de la société civile et les médias opèrent dans un environnement difficile qui rend leur rôle d'éclaireurs de la démocratie" (*bellwethers of democracy*) ardu (Sandbrook 1996: 70). Depuis 1991, le nombre de partis politiques au Bénin est passé de 38 à plus de 122 (PNUD 2000: 44). La fragmentation apparemment élevée du système des partis, que les observateurs dénoncent souvent comme étant sa principale faiblesse, est toutefois trompeuse<sup>14</sup>. Il existe en fait, deux types de partis politiques au Bénin (Houkpe & Lalaye 2000/01) : seule une poignée domine la vie politique nationale, ayant obtenu sur les 12 dernières années 80% des sièges au parlement. Ces partis ont chacun leur monopole régional et sont basés sur une alliance des leaders politiques d'une région donnée<sup>15</sup>. Il n'existe cependant pas de partis ethniques, comme on le proclame souvent à tort, et toutes les régions du Bénin sont pluriethniques. En participant aux élections nationales, ces partis essaient de se placer en situation de former un gouvernement et de faire avancer les intérêts de leur électorat régional (Bako-Arifari 1995, Gbessemehlan & Rijniere 1995)<sup>16</sup>.

Les autres partis (environ 100) n'aspirent pas à gagner les élections, ni même sérieusement à être représentés à l'assemblée nationale. Dans la majorité des cas, la création d'un parti et la participation à une élection sont simplement un moyen pour les leaders politiques locaux et leurs partisans de mesurer leur poids politique, dans l'espoir de se voir attribuer des postes au gouvernement après les élections. La même stratégie explique aussi le nombre important de candidats aux élections présidentielles (17 en 2001) qui n'ont pour la plupart aucune chance sérieuse de l'emporter. Cette stratégie est favorisée par le système électoral qui garantit la représentation d'un maximum d'intérêts locaux, s'ils ont été capables de réunir un minimum de votes dans au moins une des circonscriptions électorales, et contribue ainsi à la constitution d'un « parlement de minorités »

---

l'économie politique de pays producteurs de pétrole du Proche-Orient (entre autres), mais on peut l'utiliser aussi pour mettre à jour certains traits des pays pauvres africains (et autres) dépendant de l'aide, où l'aide joue un rôle économique et politique (équivalent à une rente) similaire à la rente pétrolière au Proche-Orient. Pour une introduction à l'abondante littérature sur le sujet, cf. Buchanan et al. (1980) et Hazem & Luciani (1987).

<sup>14</sup> Sandbrook (1996: 76), dans une démonstration extraordinaire de préjugé anglo-saxon, considère qu'« un système bipartite de coalition stable de partis organisés sur une base gauche/droite, est le plus propice à une gouvernance démocratique durable et efficace », et conclut que les perspectives des démocraties dans les pays anglophones, Ghana, Tanzanie et Zambie, y sont plus favorables que celles des pays francophones que sont le Mali, le Niger et Madagascar.

<sup>15</sup> Au niveau régional, on trouve ainsi le même type de domination monopartite (terme préférable à l'expression de « partis uniques régionaux » utilisée par le PNUD 2000 : 67), qui caractérise de nombreuses néo-démocraties africaines, cf. Bogaards (2000) et Randall & Svasand (2000). En raison de la géographie politique particulière du Bénin, cette configuration n'a pas débouché sur l'hégémonie (non autoritaire) d'un parti au niveau national.

<sup>16</sup> Douze partis ou alliances de partis sont représentés à l'assemblée nationale issue du vote du 30 mars 2003, mais cinq d'entre eux occupent 71 des 83 sièges (soit 86%).

(Hounkpe & Lalaye 2001)<sup>17</sup>. Et tandis que de nouveaux partis sont créés chaque année, aucun ne se dissout jamais, de sorte que parmi les 100 partis et plus que compte le Bénin, nombre d'entre eux doivent au mieux être considérés comme des organisations dormantes.

Les partis politiques béninois sont donc des structures très légères, construites autour de l'ambition personnelle d'entrepreneurs politiques individuels (ou de coalitions de « *big men* » dans le cas de partis plus importants), qui sont également leur propre sponsor en général. Il n'existe pas de chiffres fiables sur les adhérents des partis, et l'on peut avancer sans risque qu'il existe une très large « zone grise » entre le très petit nombre des activistes des partis (financés par les *big men* de ces partis) et leur électorat, pour lequel l'adhésion est simplement revendiquée ou supposée, et en tout cas, mouvante et potentiellement multiple. Les conflits internes sont typiquement résolus par la scission : en cas de défaite politique, la faction perdante abandonne le parti et en crée un nouveau, ou bien rejoint un autre déjà existant. Ces fortes tendances segmentaires impriment de leur marque de nombreuses institutions africaines, qu'il s'agisse d'associations lignagères ou villageoises, économiques ou religieuses, et elles évoquent pour l'anthropologue politique, sur le mode de la réminiscence, les coalitions et les alliances des chefferies pré coloniales au Bénin<sup>18</sup>.

Dans la mesure où les députés et les partis ne sont pas élus sur la base d'un programme, faisant bien plus office de lien entre l'électorat d'une zone donnée et les centres nationaux du pouvoir, cette « transhumance politique » comme on l'appelle et la déplore au Bénin, n'est pas nécessairement incompatible avec les intérêts de l'électorat : les politiciens ne sont pas élus pour défendre des causes politiques mais pour garantir que les ressources gouvernementales sont acheminées vers leur région d'origine<sup>19</sup>. Le contexte, i.e. le parti au sein duquel le député du cru remplit cette fonction, est très secondaire<sup>20</sup>. En fait, comme dans de nombreuses autres « néo-démocraties » à travers le monde (Schmitter 1999), les personnalités priment sur les partis ; il s'agit bien plus pour des hommes importants de tenter de protéger leur statut en s'affiliant à un parti ou, plus souvent, en en créant un, que pour des politiciens d'atteindre une envergure nationale en faisant carrière dans un parti. Que la plupart des partis n'aient ni programme politique, ni capacités d'analyse politique n'est donc pas surprenant. En outre, les partis et les députés rejetés dans l'opposition après une élection ont tendance à graviter autour du gouvernement. Comme

---

<sup>17</sup> Comme les dernières élections présidentielles françaises (2002) le montrent, le mécanisme décrit ici ne se limite pas à l'Afrique. Ce n'est toutefois par la représentation proportionnelle en soi qui peut expliquer la prolifération des partis, contrairement à ce que suggère Sandbrook (1996 : 81).

<sup>18</sup> Pour une excellente étude de cas régionale sur ces tendances segmentaires du systèmes de partis au Bénin, cf. Badou (2003).

<sup>19</sup> Voir l'étude empirique de Wantchékon (2003), selon laquelle au Bénin, les hommes en particulier, préfèrent une plate-forme électorale clientéliste (fournissant travail et ressources à une région donnée) à une plate-forme programmatique. Que les femmes préfèrent les plates-formes programmatiques s'explique de façon plausible par le fait que, comparées aux hommes, elles ont relativement peu à gagner d'une approche clientéliste de la politique. Néanmoins, l'influence dans ce contexte, de l'ONG *Vidole*, montre combien les ces résultats doivent être pris avec précaution, car Wantchékon n'explique pas que *Vidole* est l'ONG de l'épouse de l'ex-président Soglo, elle-même leader du parti RB, et qu'elle est une partie intégrante du dispositif clientéliste du parti RB.

<sup>20</sup> Perdre un député au profit d'un autre parti n'est bien sûr pas dans l'intérêt des leaders des partis desquels on attend un rôle important de rabatteurs pour leur parti. Une loi votée par le parlement en juillet 2001, stipule qu'un député qui quitte le parti sur la liste duquel il a été élu perd son mandat (*Le Cordon*, 26.07.01) ; toutefois, cette loi a été déclarée anticonstitutionnelle dans sa forme actuelle par la Cour constitutionnelle.

ce député notoirement « transhumant » l'a déclaré récemment, « l'opposition ne nourrit pas son homme » (*Le Cordon*, 19.07.01). Il en résulte que depuis 1996, tous les grands partis ont été gravement affaiblis par les sécessions et les divisions.

Alors que les partis politiques sont parmi les principaux acteurs de la démocratie au Bénin, ils ne sont eux-mêmes pas des institutions démocratiques<sup>21</sup>. La composition des listes électorales en particulier, n'est jamais soumise à un vote démocratique des membres d'un parti. Elle fait l'objet en revanche de cycles complexes de négociations entre les *big men* des partis (et parfois les *big women*, comme dans le cas du principal parti national d'opposition, le RB/Renaissance du Bénin), qui demeurent opaques aux observateurs externes et à la plupart des « membres » du parti<sup>22</sup>. Les conflits portant sur l'ordre des candidats sur une liste constituent la principale raison pour laquelle on quitte un parti ou on s'affilie à un autre. Une autre particularité importante de la démocratie multipartite au Bénin est l'absence de régulation efficace des finances du parti. La loi de 1999 relative à ce sujet, qui fixe un plafond des dépenses liées aux campagnes électorales et exige des partis qu'ils rendent publiques leurs sources de financement, a systématiquement été transgressée par tous les grands partis ces dernières années. Tous les partis ont besoin du soutien des hommes d'affaires qui à leur tour dépendent largement des contrats du gouvernement aux plans national et local. Le cercle vicieux qui se met ainsi en branle est l'une cause majeure de la spirale ascendante de la corruption qui sévit dans le pays (Bako-Arifari 2001).

Le Bénin n'a pas uniquement à se vanter de ses nombreux partis politiques, le pays dispose aussi d'une « société civile » bourgeonnante faite d'une myriade d'associations<sup>23</sup>. Certaines d'entre elles ont une longue histoire pouvant remonter à la période coloniale (communautés religieuses par exemple) ; d'autres existent depuis la période révolutionnaire et peuvent avoir bénéficié de la libéralisation d'après 1990 (organisations communautaires, syndicats, associations professionnelles, etc.) ; d'autres encore ne sont apparues que juste avant ou juste après le renouveau démocratique au début des années 1990 (ONG, associations locales de développement, associations culturelles, associations de producteurs agricoles par exemple). En 1999, le nombre des ONG était estimé à plus de 5000 au Bénin, dont plus de 3000 étaient officiellement répertoriées (PNUD 2000 : 66).

Toutefois comme pour les partis politiques, la majorité des ONG du Bénin n'existent que sur le papier. Un grand nombre d'entre elles sont en réalité de petites entreprises créées par des universitaires diplômés, en réponse à la réduction des opportunités d'emplois dans l'administration après 1986. De fait, la majorité des diplômés ont l'intention de créer une ONG, même petite, après leurs études. Ayant étudié ensemble, les fondateurs d'ONG sont souvent liés par des liens d'amitié, voire de parenté. Les associa-

---

<sup>21</sup> Ce thème de l'organisation d'un parti et en particulier de leur démocratie interne, a été très peu exploré en Afrique, en dehors de l'Afrique Australe ; il en va de même de la question du financement des partis sur laquelle nous reviendrons ultérieurement.

<sup>22</sup> Dans les semaines précédant le premier tour des élections municipales de décembre 2002, Rosine Soglo, épouse de l'ex-président Soglo et dirigeante du parti Renaissance du Bénin (RB), s'est rendue plusieurs fois au siège de la Commission électorale nationale afin de modifier l'ordre des noms sur les listes que le parti présentait à Cotonou.

<sup>23</sup> La société civile à proprement parler, est définie comme l'espace autonome constitué d'associations civiles qui poursuivent des objectifs publics. La sphère de la société civile est distincte à la fois de l'État et du marché. Dans cette définition stricte du concept, les organisations de la société civile sont non seulement non-gouvernementales, mais aussi à but non lucratif. Une définition plus restreinte est souvent employée dans le débat actuel sur l'Afrique, qui assimile tout simplement la société civile aux ONG.

tions qui défendent ou promeuvent des intérêts plus larges vis-à-vis du gouvernement ou du secteur privé ou encore défendent les intérêts des usagers d'un service gouvernemental particulier sont rares. Les ONG cherchent plutôt des contrats auprès des agences de développement, en particulier sur le marché de l'aide décentralisée (cf. les études de cas sur le Bénin et au-delà dans Bierschenk et al. 2000)<sup>24</sup>. Elles mettent en œuvre tout projet de développement pour lequel elles trouvent un financement. Bien sûr, leurs leaders combinent souvent les fonctions de consultants privés et de « courtiers en développement ». En d'autres termes, au regard de leur orientation basée sur la recherche de profit et de leur principale fonction, à savoir fournir du travail à leurs promoteurs, on peut dire que la plupart des ONG font en fait partie du secteur privé.

Par ailleurs, les ONG du Bénin ne sont pas vraiment indépendantes de l'État. Nombre d'entre elles comptent dans leurs rangs au moins un, si ce n'est plusieurs politicien(s) et/ou fonctionnaire(s). En fait, avoir de bonnes relations avec l'administration semble constituer un préalable pour obtenir des contrats. L'inverse est aussi vrai : tout au long des années 1990, les nombreuses « associations de développement » locales au Bénin ont constitué d'importants tremplins pour les carrières nationales des politiciens locaux. La dernière mode pour les politiciens en quête de légitimité est de proclamer qu'ils sont les « représentants de la société civile », afin de se démarquer des partis politiques et de leur mauvaise réputation.

En d'autres termes, les leaders de nombreuses organisations dites de la société civile, ont de multiples identités et se situent entre les deux mondes de la politique et du secteur privé. Par conséquent, la distinction entre société civile, État et marché, sur laquelle se fonde une bonne partie du discours actuel sur le développement, doit être replacée dans le contexte béninois ; la société civile y est faiblement développée et s'est à peine libérée de l'État tout comme du marché.

Le dynamisme des médias béninois et la liberté d'expression dont ils jouissent contribuent de manière essentielle à l'image du pays comme (modèle de) démocratie africaine. De nos jours, le Bénin peut s'enorgueillir d'un petit nombre de journalistes professionnels hautement qualifiés. Pour autant, hormis quelques exceptions, les médias ne remplissent que de manière très limitée la fonction de forum de débat pour un public informé sur des choix politiques complexes<sup>25</sup>.

Tout d'abord, les raisons tiennent aux compétences professionnelles souvent très faibles de nombreux journalistes du pays. Une autre caractéristique des médias de ce pays est la concentration sur la capitale, à la fois en termes de reportage et de distribution. Tandis qu'à Cotonou, les lecteurs peuvent faire leur choix dans un vaste éventail de publications de presse, la diversité diminue et la distribution est de plus en plus erratique au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la capitale. De même, il est encore rare de trouver dans la presse régionale ou locale des articles sur des thèmes dont le potentiel polémique risquerait de dépasser celui de l'ouverture d'une école locale ou de la visite d'un ministre dans une région. De plus, la presse écrite publie exclusivement en français, langue qui n'est pas lue par la majorité de la population. Les plateaux de télévision sont fortement concentrés

---

<sup>24</sup> Gérer une ONG plutôt qu'un bureau d'études présente deux avantages : tout d'abord, les ONG sont exemptées d'impôt par la loi de 1901 sur les associations à but non lucratif ; ensuite, dans un contexte où les bailleurs aiment à traiter directement avec la société civile, posséder une ONG facilite l'obtention de financements pour des projets de développement.

<sup>25</sup> Les médias constituent une autre institution des démocraties africaines, pour lesquels les analyses font sérieusement défaut, cf. Fardon & Furniss (2000). Pour le Bénin, voir Adjovi (2003), pour une autre étude plus récente sur le Sénégal, voir Wittmann (2003).

dans la capitale et les autres grandes villes du pays ; il existe toutefois quelques programmes en langues locales. En termes de portée, la radio est de loin le média public le plus efficace; elle couvre le pays entier et propose des programmes dans toutes les principales langues locales.

À un niveau plus fondamental, la presse – et dans une moindre mesure, les organisations de télévision et de radio – au Bénin, connaissent de graves problèmes structurels, en raison de la faiblesse de leur base financière. En l'absence de système d'abonnement, toutes les publications de presse doivent se disputer les acheteurs chaque jour dans les rues, facteur qui favorise la politique des manchettes annonçant encore un nouveau scandale. Alors que ce dernier aspect est assez rapidement visible, même pour le lecteur étranger, il existe un autre versant du fonctionnement de la presse au Bénin qui est bien moins évident : la majorité des articles - et cela vaut pour toutes les publications - est en fait payée par les bénéficiaires. Il peut s'agir d'un politicien désireux qu'on écrive sur sa présence à l'inauguration d'une nouvelle école dans son village natal, une agence d'aide souhaitant qu'un article paraisse sur ses activités, une ambassade étrangère voulant que l'on y détaille l'aide qu'elle distribue au Bénin ou un politicien aspirant à saper un rival en répandant des rumeurs sur la vie privée scandaleuse de ce dernier ou sur les malversations dont il s'est rendu coupable dans l'usage des fonds publics. Comme Emmanuel Adjovi (2003: 158), l'un des quelques journalistes de premier rang du pays le conclut : « Au Bénin, nous pouvons voir la vénalité de nombreux professionnels de l'information qui se conduisent comme de vulgaires mercenaires de la plume ou du micro, en se mettant au service du plus offrant »<sup>26</sup>.

### **3. Le contexte local : Parakou avant les dernières élections municipales**<sup>27</sup>

Parakou et la région environnante du Borgou sont situées au nord du Bénin, ex-colonie du Dahomey. En tant que capitale de l'ancien cercle colonial et de la province actuelle, grâce à sa situation stratégique à l'extrémité de la ligne nord/sud du chemin de fer, le gros village de Parakou qui comptait 3000 habitants en 1900 s'est peu à peu transformé en un centre urbain de plus de 150 000 ; c'est aujourd'hui de loin la plus grande ville du nord Bénin et la troisième du pays. Tout au long du siècle dernier, ses fonctions administratives et d'entrepôt (c'est ici que les biens qui transitent de la côte vers les États du Sahel, le Niger en particulier, doivent être transbordés du train vers les camions) ont attiré les immigrants de tout le pays et au-delà, transformant Parakou en la ville la plus multiethnique du Bénin. De nos jours, probablement plus d'un tiers de la population de la ville vient du sud du pays. En fait, les « sudistes » venus nombreux à Parakou depuis les années 1930 pour travailler dans les différents services administratifs et au chemin de fer, étaient généralement mieux éduqués et occupaient de meilleurs postes que les gens immigrés des régions du nord. Ceci a bien sûr engendré un ressentiment parmi les paysans du nord et cette situation a été adroitement exploitée par les politiciens locaux dès les débuts de la

---

<sup>26</sup> Les équipes techniques qui par exemple travaillent dans les médias exigent régulièrement des rémunérations supplémentaires individuelles, des per diem, avant de se déplacer avec leur équipement sur les lieux d'un événement donné. Les bailleurs se rendent complices de ces pratiques, et les renforcent : de nos jours, les budgets de la plupart des innombrables séminaires financés par l'aide au Bénin, incluent un élément dit de « communication » ou quelque chose d'approchant, destiné en fait à couvrir les frais de déplacement d'une équipe de télévision ou un journaliste de presse ou de radio, lors de leurs sessions d'ouverture ou de clôture.

<sup>27</sup> La section suivante est largement inspirée de recherches menées depuis une dizaine d'années, en particulier à Parakou. Des résultats partiels en sont présentés dans Bierschenk (1993a) et Bierschenk (2000). Pour des recherches parallèles sur la politique dans le Bénin rural, voir Bierschenk & Olivier de Sardan (1998).

démocratie locale dans les années 1950. Dans cette « ville frontière » (Kopytoff 1987), où nul n'a de racines locales au-delà de trois générations, le discours ethnicisant qui trace une coupure nette entre « sudistes » et « nordistes » constitue un trait constant de la politique locale depuis les temps coloniaux (aucun politicien un tant soit peu ambitieux ne peut s'empêcher de jouer sur ce thème) et il a suscité des violences occasionnelles de la part de la population « autochtone » (c'est-à-dire « nordiste ») contre des « immigrants du sud ». En fait, les Béninois du sud associent souvent Parakou à des poussées de violence à la fois sporadiques et récurrentes, habituellement liées à une élection politique. De tels événements sont des sortes de pogroms dirigés directement contre les membres de la population originaire du sud. Les émeutes de 1963 et 1991 sont des exemples de ces événements et ils ont fait les unes des journaux dans tout le pays.

Avant les dernières élections municipales, l'État central était représenté à Parakou par la circonscription urbaine, l'autorité du district urbain, dont le premier représentant était le chef (nommé) du district urbain, connu localement sous le nom de « chef cir ». L'autorité du district urbain n'était toutefois en aucun cas la seule incarnant la présence locale de l'État. Il devait constamment coordonner ses activités avec les autres instances locales de l'État qui incluaient (et incluent toujours) la police, la gendarmerie, les tribunaux (dont le statut s'est fortement étoffé en 1989 suite au « renouveau démocratique » de 1989) et divers services techniques (les autorités scolaires, médicales, les travaux publics, l'administration agricole, etc.). Le préfet - ou gouverneur régional de la province du Borgou - joue aussi un rôle particulier ici puisqu'il réside à Parakou. Au plan formel, il représente un niveau hiérarchique distinct, entre l'État central et l'autorité du district, bien qu'en réalité, il puisse intervenir directement dans les affaires de la cité. Jusqu'à récemment par exemple, il était responsable du marché immobilier pour le centre ville.

La gestion de la ville ne revient pas aux seules instances de l'État local ; une série d'institutions intermédiaires, à l'interface de l'État et de la société civile, y participent également : les cinq maires de commune, élus en 1990, et les 21 chefs de quartier avec leurs conseils<sup>28</sup> ; les chefs « traditionnels », notamment le « roi » de Parakou, et quelques autres, de moindre importance, des circonscriptions périphériques ; diverses organisations d'acteurs économiques, en particulier les associations de transporteurs, de propriétaires de taxis brousse et de producteurs du coton ; l'association des ressortissants de Parakou (association de développement), le conseil des sages, presque exclusivement composé de fonctionnaires retraités, l'association islamique. Toutes ces organisations sont soit représentées (plus ou moins bien) au conseil consultatif urbain créé en 1990, soit régulièrement consultées sur des questions particulières.

Beaucoup de ces organisations intermédiaires s'appuient sur des modalités vagues d'appartenance, souvent sur une adhésion obligatoire basée sur des critères territoriaux ou professionnels, qui ne sont d'ailleurs pas nécessairement effectifs dans la pratique. Leur mode de fonctionnement interne est extrêmement opaque ; généralement, malgré l'existence de procédures électorales formelles, un nombre restreint de personnes contrôle ces organisations. Elles fonctionnent selon une logique de cooptation, avant tout sur la base de la « réputation » et du statut socio-politique, très peu en fonction du capital économique. Dans de nombreux cas, leurs membres n'adhèrent pas volontairement et ne sont d'ailleurs pas toujours au courant de leur adhésion. Pour donner un exemple, selon les dirigeants de TEMBI, tout habitant de Parakou est membre de cette association de ressor-

---

<sup>28</sup> Ils ont été élus en 1991, et aucune n'autre élection locale n'a été organisée depuis, dans l'attente de la nouvelle loi sur la constitution locale.

tissants – à condition qu’il/elle soit originaire du nord et non du sud du pays. Ces organisations agissent avec ou indépendamment des institutions de l’Etat, parfois contre celles-ci, fonctionnant comme des instances de régulation des relations sociales et des conflits politiques. Elles taxent leurs membres de diverses façons, et peuvent même user de violence physique pour parvenir à leurs fins. Le président de l’association des motos taxis a ainsi pu faire dresser des barrages routiers pour récupérer les contributions de ses membres. En d’autres termes, ces autorités, alors qu’elles apparaissent à première vue comme des organisations de la société civile, entrent en concurrence directe avec l’Etat dans trois de ses domaines clefs : elles lui disputent les monopoles, constitutifs de l’Etat, d’exercice de la violence, de régulation et de taxation<sup>29</sup>.

Le type de système politique actuellement en place au plan local à Parakou pourrait ainsi être décrit comme un « ordre politique négocié » qui n’est ni démocratique ni despotique. Il se fonde sur un principe de participation via les réseaux clientélistes dominés par les élites locales. L’une des caractéristiques majeures de ce système en est le degré élevé de pluralisme institutionnel et juridique. Les arènes politiques locales sont multi-centrées et les représentants de l’Etat central sont incapables d’imposer leurs décisions à des acteurs locaux puissants. Les décisions sont basées sur des négociations compliquées entre représentants locaux de l’Etat, différents segments des élites politiques locales et une multitude d’acteurs institutionnels locaux (chefs traditionnels, associations de développement, ONG, groupes religieux, sections locales de partis politiques, organisations paysannes, forces de sécurité, etc.). En l’absence d’un système clair de règles, régulations et sanctions, et vu le nombre d’acteurs détenteurs d’un « droit de veto », l’applicabilité de ces décisions est notoirement douteuse. En d’autres termes, l’administration locale ne dispose que de très faibles pouvoirs d’arbitrage et de régulation, ce qui consolide la semi-autonomie dont jouissent les groupes politiques locaux.

A la présence systématique de mécanismes de médiation dans la mise en œuvre locale des règles de l’Etat, correspond un mode caractéristique de financement public. Celui-ci ne repose que partiellement sur une logique fiscale et de manière significative sur une logique de sponsoring. Lorsque l’on veut mobiliser des ressources pour des projets publics - construction de routes ou rénovation du lycée de la ville -, on lance des « appels à contribution ». Les organisations intermédiaires mentionnées ci-dessus peuvent participer à ces projets en tant que « contributeurs »/« sujets fiscaux » privilégiés. Ce système de financement par don des investissements communautaires locaux s’étend sans solution de continuité jusqu’au financement de l’aide au développement décentralisé. En fait, Parakou profite d’une foule de projets de développement et une myriade d’ONG s’active en ville. Le montant cumulé de l’argent ainsi drainé dépasse de beaucoup les flux fiscaux locaux et les transferts de l’Etat<sup>30</sup>. Dans le même temps, ce système renforce le besoin permanent de négociations entre les acteurs impliqués.

---

<sup>29</sup> Ces institutions intermédiaires sont les produits de différentes conjonctures historiques. Elles peuvent être décrites comme des sédiments organisationnels issus du développement de l’administration de la ville depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Au cours de l’histoire, les nouvelles autorités de médiation ont résulté de négociations entre l’Etat et les élites urbaines. Ces autorités complètent l’administration actuelle de la ville et survivent souvent au gouvernement qui les a créées. Lorsque l’administration de la ville est remplacée par une nouvelle, à la suite d’un changement de gouvernement national, les autorités intermédiaires du régime précédent ne disparaissent pas. Elles continuent de faire partie de l’arsenal des organismes intermédiaires existant, auxquels s’ajoutent ceux créés par le nouveau régime.

<sup>30</sup> Pour une évaluation des finances locales, voir Braun (2003). On ne dispose pas encore d’analyse comparant les poids relatifs des ressources financières locales et des flux financiers provenant des bailleurs de fonds.



Les sociétés civiles locales ne sont que peu développées et elles se différencient à peine des réseaux de l'élite politique. Très souvent, les leaders de ladite « société civile » sont en même temps des fonctionnaires ou des politiciens. De plus, l'économie locale formelle est profondément enchâssée dans le champ politique : les opérateurs les plus importants du secteur privé dépendent dans une très large mesure des contrats passés avec l'administration. De fait, les principaux acteurs locaux « chevauchent » les domaines du politique, de l'économique et de la société civile, et ont en général des identités et fonctions multiples.

#### **4. Les élections locales au Bénin et à Parakou, décembre 2002/janvier 2003**

Les contextes politiques (national et local) décrits dans les sections précédentes soulèvent des questions intéressantes concernant le probable destin des institutions démocratiques locales qui ont été récemment introduites au Bénin dans le cadre de la politique de décentralisation. Deux scénarios alternatifs paraissent plausibles sur le long terme. Dans le premier, les autorités politiques à créer, en particulier le conseil municipal élu et le poste de maire, réussiront à s'ancrer en forçant les autres acteurs, instances et autorités à respecter leurs compétences régulatrices et leur registre de légitimité ; elles s'inscriront alors sur le long terme au cœur de la politique locale. Une telle situation dans laquelle « la démocratie devient le seul jeu en ville » est celle que les pays bailleurs ont prévu. Selon un scénario moins optimiste, la logique locale préexistante faite de négociations entre un nombre limité d'acteurs, va continuer d'être la forme dominante du jeu politique local, et les nouvelles autorités devront négocier leur place et rôle au sein de la configuration existante, marquée par une prolifération d'instances et de corps politiques locaux.

Il est encore bien trop tôt pour risquer une évaluation définitive des effets de la décentralisation démocratique sur le régime politique municipal de Parakou. Ce paragraphe se contentera donc de fournir des réponses aux trois questions suivantes, issues des attentes majeures des bailleurs quant à la décentralisation démocratique, et qui ont été déjà mentionnées dans la première partie de cet article. Les deux premières concernent la démocratisation en tant que telle, et le troisième, le lien supposé entre démocratie locale et développement économique :

- Tout d'abord, le système politique est-il devenu plus représentatif ? Les arènes politiques, fermées jusque là, se sont-elles ouvertes ?
- Ensuite, les règles démocratiques du jeu politique ont-elles remplacé, ou du moins rejeté à l'arrière plan, les modalités préexistantes de la pratique politique ? Les élections ont-elles en particulier pu endiguer la négociabilité si caractéristique de la vie politique de la ville avant 2003 ?
- Enfin, la démocratie locale a-t-elle engendré un accroissement de la mobilisation des ressources locales, ou – du moins – une conscience accrue de sa nécessité auprès de l'élite politique locale ? La démocratie a-t-elle éliminé la logique de recherche de rente dominante dans le financement du bien public ?

Comme nous le verrons, la réponse aux deux premières questions est « oui, mais dans une certaine mesure seulement », tandis que la réponse à la troisième question est « jusque là, pas du tout ». Comme nous le verrons également, trois raisons majeures à ce succès – jusqu'ici limité – de la décentralisation démocratique peuvent être identifiées du côté du mode inhabituel d'élection municipale adoptée au Bénin, de l'absence de démocratie interne des partis et des pratiques dominantes de financement des partis politiques.

## L'histoire et ses principaux acteurs

L'institutionnalisation de la démocratie au Bénin a fait un pas important en avance en décembre 2002 et janvier 2003 avec la tenue des deux tours des élections locales, après une campagne électorale très turbulente qui, sans être totalement pacifique, s'est toutefois déroulée sans violences majeures.<sup>31</sup> Comme mentionné plus haut, l'institutionnalisation de la démocratie locale figurait sur l'agenda politique depuis le « renouveau démocratique » de 1989/90 et avait même été inscrite dans la constitution de 1991. En dépit de l'intérêt considérable qu'ont montré la France et l'Allemagne, les deux principaux bailleurs bilatéraux du Bénin, pour ce processus, il a fallu plus de dix ans pour que toutes les lois nécessaires soient promulguées. Depuis la fin des années 1990, on a régulièrement annoncé la prochaine tenue des élections locales, pour ensuite les ajourner. Après les élections présidentielles du printemps 2001, lors desquelles le président Kérékou a été réélu pour un second – et dernier selon la constitution - mandat, il était largement attendu qu'il tirerait profit de ce moment de succès et donnerait enfin le signal du départ des élections locales. Leur tenue dans les six mois suivant l'élection présidentielle aurait permis d'utiliser les registres électoraux existants et donc de réaliser des économies considérables. On laissa passer l'occasion, et ce jusqu'au début 2003, quand de nouvelles listes électorales furent finalement dressées et une première date fixée pour le premier tour des élections locales. Les partis les plus importants formèrent leurs comités de préparation de campagne au début de l'automne 2003<sup>32</sup>.

En septembre 2002, les partis politiques qui avaient soutenu le président Kérékou (la « mouvance présidentielle ») et étaient à ce moment minoritaires à l'assemblée nationale, décidèrent de présenter une liste unie aux élections locales, sous la bannière UBF (Union du Bénin du futur). Bruno Amoussou, principale personnalité de la mouvance présidentielle après le président Kérékou, ministre du Plan, chef du PSD (Parti social démocrate) – à ce titre le représentant éminent de la région du sud-ouest (département du Mono) dans la géographie politique du Bénin –, très souvent donné comme l'un des successeurs les plus probables de Kérékou après 2006 par les observateurs politiques, émergea comme le coordinateur national de l'UBF. Derrière lui, on trouvait le groupe des coordinateurs départementaux qui a organisé la compilation des listes électorales des 77 nouvelles communes béninoises (les ex-sous-préfectures et districts urbains). Kérékou avait proposé que les listes UBF soient formées sur la base d'un processus partant de la base, des sortes de « primaires » au cours desquelles les « populations locales » décideraient de la composition des listes dans chaque circonscription électorale. Les coordinateurs de l'UBF voyagèrent ainsi à travers tout le pays pour organiser ces primaires.

Parmi les 77 communes du Bénin, les élections dans les trois villes les plus importantes dotées d'un statut spécial de « municipalité » – Cotonou (la « capitale économique »), Porto-Novo (la capitale politique) et Parakou (la « capitale » du nord) – présentaient à l'évidence un intérêt particulier. Il ne faisait pas vraiment de doute que le parti RB (Renaissance du Bénin), le principal parti d'opposition de l'ex-président Soglo et de son épouse dont les bastions se situent au centre sud du pays aux alentours de la vieille capitale pré-coloniale d'Abomey, prendrait Cotonou où les sudistes sont très largement majoritaires par rapport aux nordistes. On se doutait aussi que le PRD, le parti d'Adrien Houngbedji, seconde figure majeure de l'opposition à cette époque et président de

---

<sup>31</sup> Pourtant, les élections ne se sont toujours pas tenues à l'échelon villageois qui reste toujours aussi négligé qu'avant 2002.

<sup>32</sup> Pour une analyse des partis politiques et de leurs stratégies à Parakou au cours des différents scrutins nationaux des années 1990, cf. Badou (2003).

l'assemblée nationale, gagnerait dans son fief de Porto-Novo. De fait, de nombreuses personnes pensent que la probabilité d'une opposition prenant le pouvoir dans les deux plus grandes villes du pays a été l'une des causes majeures de l'hésitation du gouvernement et du président à donner le feu vert à des élections locales. On doit souligner ici qu'à l'instar de Kérékou, Soglo est, en raison de son âge, constitutionnellement inéligible pour les présidentielles de 2006. Ainsi, la perspective de devenir maire de Cotonou lui offrait une chance d'accroître son influence politique et d'obtenir en même temps une sorte de revanche sur le fait d'avoir perdu la présidence au profit de Kérékou en 1996. Tout comme Bruno Amoussou, Houngbedji peut briguer la présidence en 2006 – et il la briguera probablement –, et pour lui, le contrôle politique de la ville de Porto-Novo constitue une ressource au service de ses ambitions politiques.

On savait aussi que l'UBF, l'alliance soutenant le président Kérékou, dont le bastion principal se situe dans le nord du pays, prendrait Parakou. Le nord a été le fief du FARD-Alafia, pendant les deux premières législatures (1991 et 1996). Toutefois, le caractère exclusivement régionaliste (i.e. du nord) de ce parti, rendant difficile le vote en sa faveur des partisans sudistes de Kérékou, était de plus en plus perçu comme un obstacle. Son image de parti du nord a étouffé de façon quasi-naturelle sa croissance. De plus, la position du FARD-Alafia dans le nord s'est trouvée affaiblie en 1997, lorsqu'un large groupe d'opposition interne a quitté le parti pour fonder le CAR-Dunya. Une des raisons de la fondation de l'UBF – à laquelle la contribution de Bruno Amoussou, politicien « sudiste », a été décisive – était de dépasser l'habitus étroitement régionaliste des partis nordistes pour créer une large alliance politique autour du président Kérékou qui s'appuierait sur une base nationale.

Les élections municipales avaient valeur de test pour cette stratégie<sup>33</sup>. Ousmane Batoko, à l'époque ministre de la Fonction publique – l'un des très rares conseillers politiques importants de Kérékou à lui être toujours resté proche depuis au moins les années 1980, également crédité de l'intention de se présenter à l'élection présidentielle de 2006 – était considéré comme le vainqueur le plus probable à Parakou. Il se définissait publiquement comme le « maire naturel » de Parakou depuis des années. Il avait été élu en 1999 sur la liste du FARD-Alafia premier des quatre députés de la circonscription électorale de Parakou (qui s'étend au-delà de la municipalité). En décembre 2002, il avait même publié une sorte de programme local de développement - c'est d'ailleurs le seul politicien d'importance de Parakou à l'avoir fait<sup>34</sup>.

Une rupture survint toutefois en octobre 2003 ; Batoko quitta l'UBF et se présenta sur les listes indépendantes du FARD-Alafia dans trois arrondissements électoraux de Parakou, tandis que les candidats FARD du reste du pays rejoignaient la bannière de l'UBF. Simultanément, un nouveau nom émergea sur la scène politique locale, Rachidi Gbadamassi, jusque là complètement inconnu du public en tant que politicien. En d'autres termes, il y eut scission à Parakou, le fief nordiste de la mouvance présidentielle, et la campagne locale fut de plus en plus perçue par les médias nationaux comme une lutte

---

<sup>33</sup> Cette stratégie a été largement justifiée par les résultats des élections législatives de mars 2003, remportées haut la main par l'UBF avec 31 sièges sur 83, et elle a démultiplié l'influence du coordinateur national de l'UBF, Bruno Amoussou, et ses chances de succéder à Kérékou.

<sup>34</sup> FARD-Alafia, Sous-section de Parakou, Nos priorités pour Parakou (2003–2007), s.l. décembre 2002. En fait, dans ce programme figuraient les conclusions d'un séminaire qui s'est tenu en 1997 sous les auspices de deux ONG locales, dont l'une gérée par Batoko et financée par la coopération technique française ; au cours des élections municipales de 2002, la section locale du FARD-Alafia a repris en l'état, au nom du parti, les conclusions du séminaire.

entre deux figures rivales, représentant deux types opposés d'acteurs politiques (même si Gbadamassi n'était que second sur une des listes de l'UBF et déclarait, même bien après les élections, ne pas être intéressé par le siège de maire). Batoko, fils d'un ancien maire de Parakou (à la fin des années 1950), représentait de par son âge (environ 60 ans) et sa profession (fonctionnaire et politicien professionnel), le type traditionnel des politiciens qui avaient dirigé le pays depuis, et même avant l'indépendance, tandis que Gbadamassi, riche homme d'affaires yorouba de la place, âgé d'environ 35 ans et président du club de football local (les Buffles de Parakou), aimait à se présenter comme le représentant de la jeune génération. Gbadamassi avait été un certain temps, membre de la tendance interne à l'UBF, active sous le nom de « comité des jeunes pour une relève de qualité ». Durant la campagne, les deux hommes revendiquèrent le monopole du soutien du président Kérékou (se dénigrant systématiquement sur ce point) ; or celui-ci se tut - du moins en public - jusqu'au bout<sup>35</sup>.

En fait, les observateurs locaux voyaient la compétition comme une course entre trois chevaux, à savoir Batoko, Gbadamassi et Amadou Moutari à qui l'on prêtait (et cela s'avéra pertinent) une bonne chance de provoquer un choc. Âgé d'environ 50 ans, ce qui, dans la perception béninoise, le classe encore dans la « jeune génération », Moutari, plus encore que Gbadamassi, était un nouveau venu en politique. C'est un ancien pilote d'Air Afrique qui tenait avec succès une agence de voyage à Cotonou et était président de la société gestionnaire du marché local Arzeke. Lorsqu'il décida de se présenter au conseil municipal, il préféra, au lieu de se joindre à l'UBF ou au FARD-Alafia, créer sa propre alliance électorale nommée ASSIRI (en dendi, « le secret confié », dans le sens d'un pacte, d'un accord), et convainquit Lolo Chidiac, un Bénino-libanais d'environ 70 ans qui avait été l'un des agitateurs les plus notoires de la politique locale et nationale depuis l'indépendance, de se joindre à lui. Bien que Moutari, à l'instar de l'UBF et du FARD-Alafia, se considérât comme vaguement proche de la mouvance présidentielle, il préféra apparaître officiellement comme indépendant de toute affiliation politique nationale particulière.

Bien sûr, la RB, parti de l'ex-président Soglo – considéré à Parakou comme le parti des « sudistes » et qui avait à la surprise générale, gagné l'un des quatre sièges de député de Parakou lors des élections législatives de 1999 – présenta des listes dans les trois circonscriptions électorales, espérant capter l'essentiel des voix des 40% de la population originaire du sud. En dehors de ces quatre grands partis ou listes, 18 autres, souvent créés à l'occasion de ces élections, se présentèrent, certains seulement dans une ou deux des circonscriptions, en général sans véritable espoir de gagner un siège<sup>36</sup>.

La campagne fut très animée, mais, et c'est surprenant étant donné le penchant noiroire de Parakou pour les troubles ethniques, elle se déroula sans violence, et avec très peu

---

<sup>35</sup> Une affiche montrait Gbadamassi debout aux côtés de Kérékou, lui-même assis à son bureau. Le FARD-Alafia a menacé en vain de traîner l'UBF devant les tribunaux, car l'usage de l'image du président par des candidats à un scrutin local et à des fins électorales était, selon eux, illégale.

<sup>36</sup> Près de 350 candidats répartis sur 20 listes ont brigué les 25 sièges de conseillers. Les plus importantes des petites listes étaient celle de l'IRETI (qui se présentait comme la voix politique de la population yoruba/nago) avec 5 % des voix (moyenne mesurée lors du premier tour dans tout Parakou), celle de l'UCB-Faaba (3,2 %) de Nazaire Dossa, celle du RUND (3,1 %) et du BARKA (3,0 %) d'Aboudou Saidi, ancien chef de district, prétendant que la plupart des infrastructures majeures de Parakou avaient été créées alors qu'il dirigeait la mairie.

de références ethniques ou régionalistes de la part des candidats<sup>37</sup>. Batoko constitue ici l'exception majeure. Lorsqu'il sentit que la victoire risquait de lui échapper, il se mit à évoquer dans ses discours publics un prétendu « complot contre le Nord ». Quelques tracts anonymes dénigrant la personnalité des candidats commencèrent à circuler ; mais ce phénomène semble s'être limité aux partis se disputant le soutien de l'électorat de la RB. Il n'y eut pratiquement aucune tentative de fraude, hormis quelques essais politiquement peu organisés. De l'avis général, les élections ont été « libres et équitables », et la participation, du moins au premier tour, massive (plus de 75%), comme lors de toutes les élections à Parakou depuis 1991.

Au premier tour des élections de décembre 2002, l'UBF remporta six des huit sièges de la seconde circonscription électorale de Parakou, tandis que le FARD-Alafia empocha les deux autres. Batoko et Gbadamassi furent tous deux élus au conseil municipal, Batoko en tête de sa liste et Gbadamassi en troisième position sur la liste UBF. Comme requis par la loi électorale, un second tour fut organisé dans les deux secteurs où aucun parti n'avait atteint le seuil majoritaire des 40% (la cour constitutionnelle ne confirma les résultats du premier tour qu'après un délai d'une durée inattendue). On aboutit au résultat final suivant: sur les 25 sièges du conseil, l'UBF en remporta 16, le FARD-Alafia cinq, l'ASSIRI trois et le RB deux (cf. tableau page 29). En d'autres termes, les résultats ont exactement reflété ceux des villes du sud, où l'opposition parlementaire a remporté des majorités écrasantes, la différence étant qu'à Parakou, la tendance dominante (mouvance présidentielle) s'est partagée en trois partis représentés au conseil municipal, alors que dans les villes du sud, les tendances hégémoniques (l'opposition parlementaire) se sont exprimées dans un seul parti<sup>38</sup>.

Auparavant, Gbadamassi avait déclaré plusieurs fois en public que bien qu'il fût le politicien le plus visible et le plus franc de la liste UBF, il n'avait pas l'intention de devenir maire. En fait, il n'était qu'en seconde position et les personnes placées devant et derrière lui sur la liste semblaient des candidats plus probables : Yacoubou Assouma, ex-ministre et à présent secrétaire général du ministère des Finances, surnommé localement "de Gaulle" en raison de sa grande taille, et Baba Moussa Allassane qui, comme Batoko, est le fils d'un des politiciens de Parakou de la première génération (son père était membre de l'assemblée territoriale dans les années 1950), directeur technique du secteur eau de la Société nationale pour l'électricité et l'eau (SBEE) et président de l'association pour le développement de Parakou depuis début 2003. J'avais d'ailleurs parié à l'époque pour « de Gaulle »... (voir en annexe le profil sociologique des conseillers municipaux de Parakou)

Après les deux tours, la ville a bruisé pendant plusieurs semaines de spéculations en tous genres sur les prétendues manœuvres politiques des principaux candidats cherchant à s'assurer un nombre de voix suffisant pour le poste de maire. Il faut toutefois souligner que la notoriété du Bénin quant à l'ampleur de la corruption est égalée par sa réputation de foyer du vodun et de toutes sortes de pratiques occultes. L'ampleur des manœuvres

---

<sup>37</sup> Alors que des poussées limitées de violence pré- et post-électorales ont été signalées ailleurs, par exemple à Cotonou et Ouessé (*Le Progrès*, 17.02.2003). À Malanville, une personne est décédée en raison de violences post-électorales.

<sup>38</sup> À Cotonou, la RB a gagné 32 des 51 sièges et Soglo a été élu maire ; À Porto-Novo, le PRD a gagné 24 des 25 sièges et Houngbedji a été élu maire. Ce dernier a toutefois démissionné de ce poste et a repris à l'assemblée nationale le siège qu'il avait obtenu en mars 2003 ; puis, à la surprise générale - il avait formé une alliance avec Soglo au cours de la législature précédente -, il a rejoint la mouvance présidentielle, anticipant sans doute les élections présidentielles de 2006.

vres politiques ne fait aucun doute : nos interviews avec des politiciens locaux ont été plus d'une fois interrompues par des appels téléphoniques d'autres politiciens, bien souvent appartenant à un autre parti. Une question clef concernait le report des voix des partis qui n'avaient pas réussi à obtenir les 10% de votes nécessaires pour se maintenir au second tour des élections. Les plus importants d'entre eux étaient l'IRETI, l'UCP-FAABA, le RUND et le BARKA (cf. note page 36) ; or le poste de secrétaire général de la Chambre de commerce et d'industrie fut offert au second, qui l'accepta, tandis le dirigeant du quatrième se vit récompensé par le poste de conseiller spécial auprès du maire<sup>39</sup>.

Les négociations ne se sont toutefois pas restreintes aux cercles politiques locaux (tous les gens auxquels nous nous sommes adressés à Parakou en étaient du moins fermement convaincus), elles ont impliqué de fréquentes interventions de politiciens nationaux. De nombreuses personnes, y compris Batoko lui-même, semble-t-il, pensait réussir à rallier les conseillers UBF, en faisant valoir ses relations avec Kérékou<sup>40</sup>. La rumeur affirmait que, dans le but de les éliminer de la course, « de Gaulle » se verrait offrir un poste d'ambassadeur au Maroc, au Liban ou en Arabie Saoudite – le pays variait en fonction des bruits qui couraient – et Baba Moussa, la direction de l'École d'ingénieurs inter-États ouest africaine au Burkina Faso. La faible performance du FARD-Alafia et de Batoko a clairement validé la stratégie de l'UBF et renforcé les chances du coordinateur national de l'UBF, Bruno Amoussou, contre Batoko dans la bataille pour la succession de Kérékou. À partir de ce constat d'évidence, il n'y avait qu'un pas à franchir pour conclure que Batoko avait été victime d'un coup machiavélique orchestré par Amoussou avec l'aide de Gbadamassi. Le nom d'une autre personne active en coulisses a circulé, celui de Yaya Boni, natif de Parakou et président actuel de la Banque ouest africaine de développement (BOAD), à l'époque en phase finale de négociation pour deux prêts à la ville de Parakou, pour la construction de route et dans le secteur de l'énergie électrique.

C'est à ce moment que Gbadamassi démontra une fois encore – pour ceux qui pouvaient encore en douter – son habileté de politicien. Il apparaît qu'il emmena d'abord les conseillers UBF auprès du roi de Parakou où il les fit jurer sur le Coran que, quoi qu'il arrive, ils voteraient tous pour le candidat qu'ils avaient choisi parmi eux. Pour s'en assurer doublement, ils les fit aussi boire une potion préparée à la cour du roi, qui causerait la mort de quiconque chercherait à trahir ses collègues conseillers. On nous a rapporté que Yacoubou Assouma et Baba Moussa furent les seuls ne pas participer à ce rituel. Gbadamassi emmena ensuite le groupe entier (à l'exception encore une fois de Yacoubou Assouma, Baba Moussa et aussi d'Alima Abdoulaye et Al-Hadj Vita) dans un endroit inconnu – en Allemagne, a-t-on dit en ville – d'où ils ne revinrent que le soir de l'élection du maire au conseil municipal. On apprit plus tard qu'ils étaient restés à l'hôtel à Lomé au Togo, tous frais payés par Gbadamassi (c'est dans cet hôtel que Yaya Boni aurait rencontré Gbadamassi). Il semblerait aussi que le soir de la réunion du conseil municipal pour l'élection du maire, Gbadamassi ait convoqué une réunion des conseillers UBF et

---

<sup>39</sup> Il semble que le leader local du RUND (Idrissou Ibrahim), député de Parakou au moment des élections locales, aient raisonné sa participation aux élections municipales comme un test pour les élections législatives, ce qui ne l'a pas empêché d'y perdre son siège. Il n'aurait en tout cas pas compté au nombre de ceux ayant participé aux négociations sur les reports de voix. La plupart des candidats du RUND ont soutenu l'ASSIRI au second tour. Les candidats IRETI ont soutenu l'UBF au second tour. Il n'y a pas eu de compensation apparente, en terme de postes, mais de nombreuses personnes à Parakou sont convaincues que les leaders de l'IRETI ont reçu des gratifications financières en contrepartie de leur soutien à l'UBF.

<sup>40</sup> Arouna Boubakar, second par ordre d'importance des conseillers municipaux FARD-Alafia, a publiquement annoncé que la question du choix du maire de Parakou serait réglée par Kérékou lui-même. Cf. *Le Nouvel Essor* (Parakou), 28.01.2003.

leur ait demandé qui allait se présenter comme candidat à cette élection. Yacoubou Assouma et Baba Moussa déclarèrent tous deux leur intention de briguer le mandat de maire, ce sur quoi Gbadamassi leur proposa de se retirer tous deux dans une autre pièce afin de décider entre eux qui serait le candidat. Lorsqu'ils revinrent après une heure, confessant avoir été incapables de régler la question, Gbadamassi déclara qu'en ce cas, il se présenterait lui-même, et il n'y eut aucune objection.

Le jour suivant, Gbadamassi arriva à la session inaugurale du nouveau conseil municipal avec douze autres conseillers UBF tous vêtus du même tissu, comme c'est la coutume au Bénin entre amis proches, mari et épouse, homme et maîtresse ou membres d'une association locale à l'occasion d'événements sociaux comme les mariages<sup>41</sup>. Lorsque le préfet demanda aux candidats au poste de maire de se déclarer, trois hommes s'avancèrent : Gbadamassi pour l'UBF, Batoko pour le FARD-Alafia et Moutari pour l'ASSIRI. A l'issue d'un scrutin à bulletin secret, Gbadamassi obtint 18 voix (donc, deux de plus que le nombre de conseillers UBF), Batoko cinq (une de plus que le nombre de sièges de son parti) et Moutari une seule (l'ASSIRI avait trois conseillers). Un bulletin fut déclaré nul (bulletin raturé). On suppose fortement que les deux conseillers RB ont voté Gbadamassi, à l'instar des deux collègues de Moutari de l'ASSIRI, tandis qu'au sein du groupe UBF, soit Yacoubou Assouma soit Baba Moussa avait voté pour Batoko, l'autre ayant invalidé son bulletin en le raturant. On ne peut pas en être certain, mais l'examen de la liste des fonctions du nouveau conseil révèle de manière transparente que des missions (génératrices de per diem plus ou moins importants) ont été attribuées à la plupart des conseillers, à l'exception de ceux du groupe FARD-Alafia, de Moutari de l'ASSIRI (contrairement à ses deux collègues de parti) et d'Alimatou Abdoulaye, Baba Moussa Allassane et Assouma Yacoubou au sein de l'UBF (voir annexe)<sup>42</sup>.

Quelques semaines plus tard, Gbadamassi prit la tête de la liste UBF aux élections législatives du 30 mars 2003. L'UBF rafla trois des quatre sièges dans la circonscription électorale de Parakou. Pendant un temps, certains pensèrent que Gbadamassi opérerait pour le siège parlementaire comme l'avait fait son collègue de parti, Issa Salifou à Malanville, et Adrien Houngbedji à Porto-Novo, pour augmenter son rayon d'action et sa disponibilité pour ses affaires, en plus d'obtenir ainsi l'immunité parlementaire. Il fit exactement l'inverse et céda son siège de député à son suppléant (Karimou Saliou Youassou) le président d'ALKAWALI (voir page 26).

### **Les hommes d'affaire dans l'arène politique**

Le succès de Gbadamassi signale un déplacement majeur dans la composition sociologique d'une classe politique béninoise pléthorique. On doit garder en tête que la scène politique du pays a été dominée par des gens qui étaient déjà en activité dans les années 1980, voire 1970. Ce n'est pas seulement vrai du président Kérékou lui-même, mais aussi de

---

<sup>41</sup> Allassane Baba Moussa, Yacoubou Assouma, Alimatou Abdoulaye et Al Hadj Vita ne portaient cependant pas le même « uniforme ». Les trois premiers (qui n'étaient pas à Lomé non plus), souhaitaient visiblement se démarquer de Gbadamassi. Des événements ultérieurs – la distribution en particulier de postes au conseil municipal – signalent que ces trois individus, qui tous ont été élus sur les listes UBF, se considéraient et étaient considérés, comme des opposants à Gbadamassi. On ne sait pas pourquoi Al Hadj Vita n'était pas habillé comme les gens du groupe de Gbadamassi, puisqu'il n'était clairement pas en opposition avec lui ; il fut élu plus tard chef du 2<sup>ème</sup> arrondissement, à la demande de Gbadamassi.

<sup>42</sup> Le conseiller UBF Mohammed Hadi Sidi est simple membre de la commission des contrats et achats publiques si « lucratifs ». La raison pour laquelle il n'occupe pas une fonction plus en vue est, pour certains, due au fait que ses activités commerciales au port de Cotonou ne lui laissent tout simplement pas le temps d'être présent à Parakou ; pour d'autres, il se serait fâché avec Gbadamassi.

son principal adversaire, Soglo, acclamé comme un nouvel homme au moment du renouveau démocratique de 1990, alors qu'il occupait déjà un poste ministériel à la fin des 1960. Selon Tessy Bakary dans *Jeune Afrique* (avril 1996, cité dans Monga 1997 : 161 et retraduit ici en français), « l'arène politique béninoise est une sorte de Jurassic Park, peuplée de trois espèces de politiciens 'professionnels' : les dinosaures ou *has been*, qui rêvent de redevenir ce qu'ils furent ou ce qu'ils auraient pu être; les *wannabes* et les autres, dans l'entre-deux, qui voudraient devenir quelque chose, et enfin les rejetons de la démocratie, apparus après la Conférence nationale ».

La décentralisation démocratique a entraîné la création d'environ 1000 nouveaux postes politiques – sièges de conseillers – dans le pays, et nombre d'entre eux sont allés à la jeune classe. L'annexe donne une idée du rajeunissement de la classe politique apporté par la décentralisation. Celle-ci n'a pas seulement ouvert les arènes politiques au sens où de nombreux nouveaux acteurs sont plus jeunes que les politiciens établis ; en outre, les trois quarts des conseillers municipaux de Parakou sont aussi des nouveaux venus dans le champ politique formel. Il est également frappant de constater le fait que nombre d'entre ceux qui sont entrés en politique (locale) grâce à la décentralisation sont des hommes d'affaires, des commerçants ou des salariés de niveau intermédiaire<sup>43</sup>. Sur 25 conseillers municipaux, seuls six d'entre eux (24%) appartiennent à la catégorie des hauts fonctionnaires (souvent qualifiés localement « d'intellectuels ») qui étaient les représentants typiques de la classe politique béninoise par le passé. Les trois-quarts restants appartiennent à des catégories sociologiques auparavant marginales en politique, que ce soit sous le régime marxiste-léniniste ou sous le renouveau démocratique : dix (40%) occupent postes salariés de niveau intermédiaire (y compris chauffeurs) ou sont commerçants et neuf (36%) sont des hommes d'affaires (sept en fait, deux étant des femmes d'affaires), impliqués dans le commerce et le transport et, semble-t-il, plutôt riches. La ville de Parakou est certes réputée depuis la fin des années 1950 pour le rang social élevé et la considérable influence politique de sa classe commerciale. La division typique du travail restait toutefois la suivante : dans les années 1960 et 1970, les hommes d'affaires qui avaient pour la plupart très peu d'instruction, finançaient les politiciens qui étaient fonctionnaires et, en échange, profitaient de leurs connections politiques. Les pères de Baba Moussa et de Bato-toko, qui étaient des acteurs majeurs de la vie politique de la ville de Parakou ont en fait été, durant la première et courte vague de démocratisation dans les années 1950, des exemples typiques de ce type d'arrangement. Une génération plus tard, les jeunes hommes d'affaires, au niveau de formation plus élevé que leurs prédécesseurs<sup>44</sup>, ont décidé d'investir eux-mêmes l'arène politique.

Si ce phénomène est plus marquant au niveau local, cette tendance de fond a été confirmée lors des dernières élections législatives. Sur les 83 sièges de l'assemblée nationale, 38 sont détenus par des hauts fonctionnaires (45%), tandis que 20 sont occupés par des membres de professions libérales (24% ; cette dernière catégorie est totalement absente du conseil municipal de Parakou). Environ 70% des sièges sont donc toujours occupés par des « intellectuels » ; ce chiffre encore élevé représente pourtant une diminution flagrante par rapport aux presque 100% de sièges qu'ils contrôlaient dans le premier parlement du « renouveau démocratique ». Dix députés (13%) de l'assemblée nationale actuelle sont des hommes d'affaires et huit autres (10%) occupent des postes salariés de

---

<sup>43</sup> À cet égard, il semble que le Bénin se contente de rattraper d'autres pays africains, où depuis quelques temps, les hommes d'affaires jouent un rôle majeur dans le champ politique formel. Voir Nugent (2003), concernant le Ghana, et Hornsby (1989) sur leur poids important au parlement kenyan.

<sup>44</sup> Gbadamassi aurait quitté l'école en classe de quatrième.



niveau élevé du secteur privé. D'un autre côté, les employés salariés et les commerçants qui constituent le groupe le plus important au conseil municipal de Parakou, sont absents de l'assemblée nationale.

Il est à noter que les femmes se sont plutôt mal sorties des élections municipales de Parakou et détiennent seulement trois sièges (12%)<sup>45</sup>. Deux d'entre elles sont de riches femmes d'affaires. Le cas démontre combien il est difficile d'établir des catégories socio-professionnelles claires dans le contexte des économies politiques africaines, marquées par un degré élevé de « chevauchement » des positions (*straddling*) et de conversion des ressources (*resource pooling*), concurremment ou sur une trajectoire de vie. Il n'est pas évident par ailleurs que les acteurs individuels soient les uniques unités pertinentes d'une analyse de la politique africaine. Ainsi, la position socio-économique de ces deux femmes d'affaires n'est pas totalement indépendante de celle de leurs époux. Le mari de Zihratou Deen (n°13 dans l'annexe) est un officier de haut rang dans l'armée, dont on dit qu'il est très proche du président Kérékou et Alimatou Abdoulaye (n°1) a été mariée à Lolo Chidiac (n°9), un ancien de la politique béninoise actif dès les années 1960. De plus, cette dernière contrôle également d'autres formes de capital social : en figurant sur la liste UBF, elle apporte clairement son appartenance à l'une des plus grandes et vieilles familles de Parakou, établie au cœur de la cité pré-coloniale et ayant produit, depuis le début du XXe siècle, des acteurs importants de la politique locale et nationale et des arènes économiques. On doit aussi rappeler que Batoko, Baba Moussa et Arouna sont des descendants directs d'acteurs de premier plan de la politique de la cité des années 1950. Une analyse du politique centrée sur les acteurs doit absolument être complétée d'un même travail sur les familles, au moins au niveau local.

Le financement des partis est bien entendu l'un des facteurs majeurs de la remarquable montée en puissance des hommes d'affaires béninois comme entrepreneurs politiques. Les élections coûtent cher, et les partis politiques s'appuient fortement sur des sponsors pour mener leurs campagnes électorales<sup>46</sup>. Tous les observateurs s'accordent sur le fait que les récentes élections locales ont vu l'argent faire son entrée dans le domaine politique à une échelle sans précédent.

La connexion étroite entre politiciens et hommes d'affaires a toujours posé un problème dans le contexte d'une économie très imbriquée avec le politique et où le succès en affaires dépend largement de l'obtention de contrats gouvernementaux. Cette dépendance rentière structurelle des hommes d'affaires constitue clairement une des sources majeures d'une corruption devenue systémique dans le pays depuis la crise de la fin des

---

<sup>45</sup> La proportion des femmes au conseil municipal est toutefois plus importante qu'à l'assemblée nationale, où seulement 5 des 83 députés (soit 6 %) sont de sexe féminin. Les femmes représentent dans l'ensemble seulement 8,4 % des 5700 candidates qui se sont présentées aux élections locales de décembre 2002/janvier 2003, bien que les candidatures féminines aient été encouragées par de nombreuses ONG nationales et leurs bailleurs étrangers (*Le Cordon* no. 91, 21.11.2002). On peut se livrer à d'autres comparaisons intéressantes entre les deux instances : tandis que l'âge moyen des députés et des conseillers municipaux semble être sensiblement le même (légèrement supérieur à 50 ans), il y a, comme on pouvait s'y attendre, bien plus de nouveaux venus en politique au conseil municipal de Parakou (72 %) qu'à l'assemblée nationale (14 % (soit 45% de moins que dans la première assemblée démocratiquement élue en 1991). Ces chiffres sont calculés sur la base de rapports de presse (en particulier le *Télégramme*, no. 283 du 05.04.2003), et doivent être considérés avec prudence, puisqu'ils se fondent sur les déclarations des députés eux-mêmes. Peu de recherches ont été entreprises sur la composition sociologique des parlements africains. Voir Hornsby (1989) pour l'une des rares études existant sur le sujet.

<sup>46</sup> Bien que de nombreux auteurs y fassent allusion au passage, on manque d'investigations sérieuses sur le financement des élections et les finances des partis politiques en Afrique. Quelques études existent toutefois, par exemple cf. Scott (1982), Banégas (1997), Nugent (2003).

années 1980. L'entrée directe en politique de jeunes hommes d'affaires comme Gbadamassi va accentuer cette tendance. Gbadamassi est membre d'un réseau d'hommes d'affaires dont les activités sont centrées sur le port de Cotonou, le « poumon économique » du pays (pour reprendre une métaphore usée, inventée par les médias béninois). Le port est un foyer de corruption et les recettes informelles qui y sont générées sont essentielles au financement des partis politiques et des politiciens en vue (Bako-Arifari 2001a). Le réseau comprend d'autres politiciens, âgés pour la plupart de 30 à 40 ans – par exemple, Issa Salifou, maire récemment élu de Malanville, ville frontalière du nord, qui a ensuite cédé son poste pour occuper un siège au parlement –, qui sont largement impliqués dans les activités d'importation, en particulier de voitures d'occasion. De nombreux observateurs pensent que Joseph Attin, ministre des Transports au moment des élections municipales (fin 2002/début 2003), est membre de ce réseau. Il se trouve qu'il gère à travers un homme de paille l'un des parcs automobiles les plus lucratifs où sont stockées les voitures importées. Alors que le Bénin importe plus de 250 000 voitures d'occasion chaque année, en principe en transit pour les pays du Sahel, seules 35 000 d'entre elles sont enregistrées à Malanville, leur point de sortie officielle ; on peut avancer sans grand risque l'hypothèse que les autres suivent un parcours non officiel vers le Nigeria.

Il semblerait que la fonction spécifique de Gbadamassi dans ce réseau soit de convoier les fonds entre hommes d'affaires et politiciens. Avant que le ministre des Transports Joseph Attin, rejoigne l'UBF, Gbadamassi était le vice-président de son parti<sup>47</sup>. En 1997, il a fondé et dirigé un groupe, représentant autoproclamé de la jeunesse du Bénin (mouvement des jeunes pour Kérékou), et soutenu la réélection de Kérékou en 2001. Il a ainsi pendant quelque temps profité d'une énorme popularité parmi les jeunes de Parakou – et bien avant que ses ambitions politiques n'apparaissent au grand jour. Sorte de Bernard Tapie béninois, il est le président et le financeur principal du club de football de Parakou (les Buffles de Parakou), un rôle qui lui offre une tribune permanente au stade de la ville – où, symboliquement, l'UBF a tenu son plus grand meeting électoral en décembre 2002. Lorsque Baba Moussa, Assouma de Gaulle et d'autres notables sont arrivés, ils ont été salués par des applaudissements amicaux, mais lorsque ce fut au tour de Gbadamassi, il eut droit à des confettis et à des « standing ovations ». Début 2003, Gbadamassi a aussi financé l'assemblée générale de TEMBI, l'association de développement de la ville dont Baba Moussa, son dernier rival à la mairie, était président. Il finance par ailleurs également deux associations locales pour la jeunesse. L'une, au-dessus la gare de taxis brousse de Parakou, est constituée de jeunes gens travaillant dans le secteur informel, tandis que l'autre, ALKAWALI (en dendi : pacte de confiance), représente les jeunes gens mieux éduqués mais dont les perspectives d'emploi restent incertaines (nommés au Bénin « jeunes diplômés sans emploi ») ou des recalés de l'école ou de l'université<sup>48</sup>. Dans les deux cas, la frustration causée par l'hégémonie de la vieille garde sur la politique locale et le manque d'ouverture politique pour les plus jeunes ont été à l'origine de la fondation de ces associations<sup>49</sup>. ALKAWALI en particulier se positionne

---

<sup>47</sup> Ceci n'a toutefois pas été confirmé de manière ferme. D'autres personnes interviewées considèrent Joseph Attin comme non affilié à un parti, et affirment qu'avant de se rallier à l'UBF, Gbadamassi était membre du parti RDL (renommé ultérieurement MERCI) de Séverin Adjovi, l'un des hommes d'affaires les plus riches du Bénin, ancien ministre de la Défense. Adjovi est également très impliqué dans le commerce d'importation des voitures.

<sup>48</sup> Des membres d'ALKAWALI nient être financés par Gbadamassi. On dit qu'il aurait uniquement payé ses cotisations de membre. Selon d'autres sources, il aurait financé au moins le congrès fondateur d'ALKAWALI en mars 2000.

<sup>49</sup> L'un des fondateurs d'ALKAWALI par exemple, dit avoir été élu par la section locale du FARD-Alafia, en tête de liste pour les élections nationales de 1996, mais on lui aurait retiré son siège ensuite, sur ordre

comme une alternative explicite à l'association la plus ancienne et pendant longtemps unique de Parakou, TEMBI, qu'elle critique pour sa base ethno-régionaliste étroite. En contraste, ALKAWALI – qui a l'ambition de se transformer un jour en parti politique – se voit comme l'organisation de toute la jeunesse politisée de Parakou, indépendamment des critères linguistiques ou régionaux<sup>50</sup>.

Lorsque la directive UBF relative à la composition de ses listes a été publiée en septembre 2003 dans les différentes circonscriptions électorales, ces groupes sont apparus bien mieux organisés que les réseaux lâches de sages du voisinage qui organisaient habituellement ces choses<sup>51</sup>. Avant que les aînés aient pu agir, les associations de jeunes de la seconde circonscription avaient déjà proposé une liste avec en tête Allassane Baba Moussa, suivi par Gbadamassi, et seulement ensuite par Batoko (Yacoubou Assouma était quatrième). Batoko protesta, non seulement quant à sa position, mais aussi sur le fait que la liste ne comportait pas certains noms de son choix. Toutefois, lors d'une « assemblée populaire » plutôt orageuse semble-t-il, que les associations de jeunes avaient convoquée à la dernière minute, et dont Batoko affirmait qu'il n'en avait pas été informé, la majorité de ceux qui étaient présents décidèrent tout bonnement de l'ignorer, comme ils ignorèrent les protestations d'aînés du voisinage qui déclarèrent même avoir été menacés de violence physique<sup>52</sup>. C'est alors que Batoko décida de se retirer et de naviguer sous la bannière du FARD-Alafia. En d'autres termes, Gbadamassi a utilisé les possibilités que fournissait l'économie politique de la ville – son sous-emploi massif et structurel, en particulier des jeunes hommes – pour se construire une clientèle. Il a néanmoins modernisé des pratiques clientélistes anciennes, en s'appuyant davantage encore que ses prédécesseurs sur les associations de jeunes qu'il avait soit créées soit reprises, et financées dans tous les cas. En outre, tout en se concentrant en particulier sur la jeunesse de la ville, il n'en a pas pour autant oublié les relais d'influence politique traditionnels, les nombreuses mosquées de la ville et leurs imams en particulier, qui semblent tous avoir reçus de lui des sommes plus ou moins importantes pendant la campagne électorale<sup>53</sup>. Hormis le seul grand meeting au stade de la ville (mentionné plus haut), il a, plus fortement que d'autres candidats, choisi l'option d'une « campagne de proximité » qui impliquait des visites systématiques des quartiers de la ville et le démarchage de ménages individuels par ses supporters. Comme

---

d'un homme d'influence du parti, pesant davantage dans la région. La fondation d'ALKAWALI en mars 2002 était une réaction à cette expérience vécue par beaucoup de jeunes gens. Après sa fondation, ALKAWALI fut rapidement courtisée par des politiciens établis.

<sup>50</sup> Le refus explicite d'ALKAWALI d'exclure les « sudistes » de l'appartenance au parti pourrait indiquer la fin d'une tendance politique locale, ethnique et « dépassée », typique de Parakou depuis le début des années 1950. Bien qu'il soit encore trop tôt pour confirmer cette tendance, on doit rappeler que les dernières élections municipales ont été largement exemptes de références ethniques et se sont déroulées sans violence (ethnique). – il existe d'autres groupes de jeunes opposés à Gbadamassi, en particulier Al-Heri.

<sup>51</sup> Apparemment, Gbadamassi a approché ALKAWALI dès le début de l'année 2002, au nom de son « collectif des jeunes pour une relève de qualité » et ALKAWALI a, dès mai 2002, commencé à discuter de l'établissement des listes électorales.

<sup>52</sup> Selon Batoko (*Le Républicain* n° 563, 27.03.03), les jeunes auraient « rappelé à Ali Yérima (député local) qu'il n'avait pas encore dépassé l'âge du martinet ».

<sup>53</sup> Dans un exemple spectaculaire qui m'a été rapporté par plusieurs sources, une large foule s'était rassemblée dans une mosquée pour pleurer la mort de son imam, l'un des plus influents de la ville. Gbadamassi, présent à cette manifestation à l'instar de toute l'élite de Parakou, se serait levé et aurait promis devant toute la congrégation de finir la construction de la mosquée que l'imam décédé laissait inachevée. Le soir même, un premier camion arrivait avec du sable et du ciment.

ces pratiques incluent nécessairement la distribution de cadeaux en espèces, elles constituent des formes plus coûteuses de campagne politique que les meetings collectifs<sup>54</sup>.

Gbadamassi incarne donc un nouveau modèle de succès économique et social qui a émergé ces dernières années au Bénin, avec pour toile de fond une économie nationale rentière et largement informalisée, des liens étroits entre les sphères économiques et politiques et une crise chronique de l'enseignement et du marché du travail pour les jeunes quittant l'école. On estime qu'environ 40 000 jeunes, en majorité de sexe masculin et dotés d'un niveau moyen de formation, sont employés dans l'économie informelle des services gravitant autour du port de Cotonou. Les capacités requises pour accéder à cette activité sont les suivantes : parler français, posséder un téléphone portable, une carte de visite et beaucoup de temps pour traîner autour du port ; mais ce qui décide finalement de la bonne fortune économique de ces jeunes gens, c'est la qualité du réseau qu'ils se créent avec par exemple les agents des douanes. « Transitaire » est l'une de ces activités informelles typiques du Bénin, exercées par bien trop de gens au vu de la demande limitée à laquelle elles répondent, et qui en conséquence font en moyenne gagner très peu d'argent à ceux qui les exercent, mais qui, avec un peu de chance, le bon réseau et pas mal d'astuce, permettent parfois à certains de faire un bon coup, qui exploité intelligemment, peut même les lancer vers une carrière lucrative. Aux yeux de nombreux jeunes gens, Gbadamassi a extrêmement bien réussi à ce jeu. Malgré une courte scolarité, il sait, selon ses propres mots, « comment transformer 10 millions en 20 »<sup>55</sup>. Dans cet univers de chasse au trésor, le succès est mesuré à la fortune, et les styles de consommation associés privilégient l'ostentation et la mise en scène publique de la richesse<sup>56</sup>. Pour ces personnes, l'une des façons la plus populaire de marquer leur réussite dans le monde est d'organiser une grande fête chaque fois que leurs revenus atteignent un nouveau seuil. Autrefois, ce « seuil » aurait été atteint au premier, second, troisième ou dixième million de francs CFA gagnés (un million de francs CFA équivalent à peu près à 1 500 €), mais de nos jours, les gens organisent une fête au seuil du milliard (1 milliard de francs CFA équivalent à 1,5 million €). Il y a quelque temps, Gbadamassi a organisé une grande fête car ses revenus avaient atteint les 13 milliards.

### **Représentation politique et sélectivité du système électoral**

Le conseil municipal récemment élu n'est pas sélectif uniquement en termes de catégories socioprofessionnelles représentées. La façon dont le processus électoral démocratique fonctionne est également très sélective dans un autre sens, plus strictement politique. Comme déjà mentionné, la population de Parakou est composée d'environ 30 à 40% de personnes originaires du sud et installées en ville depuis quelquefois plusieurs générations. Nombre d'entre elles, si ce n'est toutes, entretiennent encore des liens avec le sud. Elles sont localement considérées comme des « sudistes » (un terme quelquefois réduit au simple ethnonyme Fon) et à ce titre donc, comme des étrangers, tandis que les nombreuses personnes venant du nord et ayant immigré à Parakou se disent elles-mêmes être des

---

<sup>54</sup> Dans le style typique de la politique locale, Gbadamassi, visitant les alentours de Parakou, était d'abord présenté par l'un de ses supporters locaux ayant organisé le meeting, puis donnait un discours bref et distribuait quatre enveloppes avec de l'argent pour la mosquée, les personnes âgées, les femmes et les jeunes. En une occasion où j'ai pu assister directement à l'événement, une bagarre a éclaté immédiatement après le départ de Gbadamassi au sujet de la répartition du contenu des enveloppes.

<sup>55</sup> Voici la citation exacte du journal *Le Progrès* (no. 1122 of 08.03.03) : « Un homme d'affaire sait transformer 10 millions en 20 millions ».

<sup>56</sup> À des fins comparatives, voir les articles de Salem (2001) et Malaquais (2001) sur des cas analogues de « figures de la réussite » en Mauritanie et au Cameroun.

« locaux ». Cette division entre nordistes et sudistes à Parakou constitue l'arrière-plan des clashes ethniques récurrents dans la ville. Les politiciens locaux l'ont systématiquement cultivée et renforcée<sup>57</sup>.

Les sudistes étaient largement sous-représentés – si ce n'est complètement absents – dans le système politique local diffus de la pré-décentralisation, impliquant plusieurs institutions politiques se chevauchant et structurées par des relations clientélistes (cf. section 3). Ils ont par exemple été exclus de l'association de développement local TEMBI au début des années 1990, puisqu'ils n'étaient pas considérés comme des « fils du terroir ». D'un autre côté pourtant, comme leur communauté a tendance à voter en bloc, les candidats sudistes ont fait beaucoup mieux aux élections législatives. Dans les années 1990, ils ont voté en masse aux trois élections législatives pour la Renaissance du Bénin (RB), le parti de l'ex-président Soglo. Aux élections de 1999, le RB a obtenu 25% des voix dans la circonscription électorale de Parakou (qui dépasse la ville de Parakou), remportant un des quatre sièges et faisant de Parakou la seule ville du nord où la RB était représentée par un député.

Idéalement, la démocratie devrait produire une représentation politique plus équitable des différentes sensibilités politiques qui composent la ville de Parakou. On peut affirmer sans risquer de se tromper que c'était là le principe que les bailleurs avaient à l'esprit, en poussant à la démocratie locale au Bénin. Le tableau qui suit montre bien que la réalité de la démocratisation au Bénin ne correspond pas aux attentes. La coalition gagnante (UBF) a remporté 16 des 25 sièges du conseil (soit 64%) alors qu'elle n'avait obtenu qu'un quart des votes. En nombre de suffrages, les trois autres partis représentés au conseil ont fini très près les uns des autres (entre 11,1% et 14,4%) mais leurs résultats sont bien plus divergents, une fois traduits en nombre de sièges (quatre, trois et un). La RB a obtenu seulement 11,4% des votes (soit une chute en comparaison des plus de 25% des élections de 1999) car le vote sudiste s'est dispersé sur plusieurs partis, mais elle a réussi à obtenir deux sièges. Malgré un nombre inférieur de voix (11,1%), l'ASSIRI a obtenu davantage de siège, trois en l'occurrence. Le conseil municipal représente seulement 64% des voix, 36% s'étant dispersées sur des petits partis et listes (plus de vingt au total) qui n'ont obtenu aucun siège.

voir tableau en annexe

Cette sélectivité de la représentation politique résulte bien sûr d'une procédure électorale particulière adoptée par le parlement béninois pour les élections locales, une procédure basée sur le modèle français qui favorise de manière structurelle (et peut-être encore plus nettement) les groupes déjà dominants. Comme déjà mentionné et comme montré dans le tableau ci-dessus, les communes et municipalités sont généralement divisées en circonscriptions électorales – trois dans le cas de Parakou. Seules les partis et les listes étaient autorisés à se présenter<sup>58</sup>, en faisant figurer autant de candidats que de sièges à occuper dans une circonscription donnée. La plupart des listes ne comptaient qu'une ou deux personnes connues localement, les autres étant simplement là pour compléter la liste.

---

<sup>57</sup> Bierschenk (2000). Les incidents les plus sérieux ont eu lieu en 1964 et en 1991, mais la presse n'a pas rendu compte de nombreux incidents de moindre importance.

<sup>58</sup> J'utilise indifféremment dans ce texte les termes de « parti » et de « liste » dans mes commentaires sur les élections locales.

Les élections comptaient deux tours. Les candidats ayant obtenu au moins 40% des voix au premier tour remportaient plus de la moitié des sièges de la circonscription, les autres étant répartis selon la règle de la plus forte moyenne (qui favorise à nouveau les partis les plus importants) entre la totalité des partis et listes en jeu. C'est pourquoi l'UBF, avec environ 42% des suffrages au premier tour dans la seconde circonscription, a pu remporter six des huit sièges, et le FARD-Alafia deux, avec environ 16% des voix. Les 42% restants n'ont pas obtenu de représentation. Si personne n'avait obtenu 40% des votes au premier tour – comme cela a été le cas dans la première et la troisième circonscription de Parakou –, il y aurait eu un second tour opposant les partis et listes ayant atteint le seuil des 10% au premier tour. Cette condition n'a pas été comprise de tous les électeurs, en particulier parce que les mêmes bulletins de vote ont été utilisés lors des deux tours ; ainsi, un nombre considérable de votants ont continué à voter au second tour pour des listes qui n'étaient plus éligibles. En fait, il y avait peu de gens à Parakou – y compris parmi les candidats – qui, jusqu'à la semaine précédant le premier tour, étaient capables de comprendre le système électoral dans sa totalité, et de détecter la faveur qu'il accordait aux grands groupes. Qui plus est, nombreux étaient ceux parmi les électeurs et les politiciens, qui ne savaient pas qu'il y aurait un second tour, ou dans quelles conditions il serait tenu. Au second tour, le biais introduit par le mode électoral était encore accentué, le parti arrivant en première position remportant la majorité des sièges<sup>59</sup>.

La forte prime au candidat arrivé en tête du système électoral a été soigneusement orchestrée par l'assemblée nationale où l'opposition au président Kérékou est restée majoritaire jusqu'aux législatives de mars 2003. Rappelons ici que la décentralisation démocratique était un projet de réforme poussé par les bailleurs de fonds étrangers, mais au sujet duquel la classe politique béninoise et, le gouvernement en particulier, s'étaient montrés plus qu'hésitants. Si les bailleurs l'emportèrent finalement concernant la mise en œuvre du projet en tant que tel, ce sont les parlementaires béninois qui décidèrent de sa mise en pratique. Les partis d'opposition à l'assemblée (1996/2004) avaient une bonne chance de gagner les capitales jumelles de Cotonou et Porto-Novo, étant donné le poids démographique des populations sudistes dans ces villes. Cette perspective explique sans doute la longue hésitation du gouvernement à mettre en route la décentralisation. Il existe plusieurs cas dans l'histoire du Bénin de gouvernements que des troubles dans la capitale ont fait chuter, et on trouve ailleurs dans le monde des exemples de dispositions particulières au district de la capitale visant à éviter des cohabitations délicates<sup>60</sup>. Quoiqu'il en soit, lorsqu'il s'est avéré impossible de différer encore la décentralisation, les parlementaires ont concocté une procédure électorale qui transformait la probabilité pour l'opposition de gagner les capitales en certitude. Rien n'indique que les bailleurs en aient eu conscience, et de toute manière, ils n'y pouvaient rien.

La mise en place d'un gouvernement local démocratique a ainsi renforcé la géographie électorale et politique spécifique du Bénin. Paradoxalement, la récente vague de démocratisation en Afrique a créé des systèmes de facto monopartites (ou, pour être plus précis, constitués d'un parti hégémonique et d'une opposition dispersée) dans les modèles de démocratie les plus affirmés comme le Mali. Le Bénin apparaît faire exception à cette règle de démocratie néopatrimoniale, avec six ou huit partis sérieusement engagés dans le jeu politique au niveau national, et aucun parti en position hégémonique. Toutefois, en y

---

<sup>59</sup> C'est pourquoi, l'UBF avec 32 % des votes a remporté quatre sièges sur six dans la troisième circonscription, l'ASSIRI seulement 1 avec 27 % des voix, tout comme le FARD-Alafia avec 19 % des voix.

<sup>60</sup> Jusqu'en 1973, il n'y eut pas de maire élu à Washington DC, de même qu'à Paris jusqu'en 1977, et pas avant 1997 à Mexico City.

regardant de plus près, cette apparente compétitivité repose en réalité sur des partis dotés d'une forte assise régionale, et même souvent dominants à cette échelle. Le Bénin se divise politiquement en quatre régions, et chacun des quatre partis majeurs domine l'une d'entre elles : le PSD dans le sud-ouest (la région du Mono) sous la direction de Bruno Amoussou; le PRD dans le sud-est (l'Ouémé au nord de Porto-Novo) sous la direction d'Adrien Houngbedji, le RB dans la région centre autour d'Abomey sous la direction du couple Soglo, et le FARD-Alafia au Nord, sous la direction de Sacca Kina. Cette géographie politique remonte à la fin de la période coloniale (il s'agissait alors de trois régions, cf. Decalo 1968 et Staniland 1973); elle réapparaît en 1990/91 sous le « nouveau démocratique » et se renforce avec la décentralisation<sup>61</sup>.

La sélectivité est un élément inhérent à la démocratie représentative. On peut toutefois objecter qu'un trop fort degré de sélectivité peut nuire à l'objectif de mobilisation politique, qui était l'une des forces motrices sur laquelle s'appuyait le projet de décentralisation au Bénin. Les Béninois sont venus voter nombreux au premier tour des élections, comme l'on s'y attendait, et comme ils l'avaient fait lors des élections présidentielles et législatives précédentes depuis le début des années 1990. Le premier tour des élections municipales a simplement confirmé cette tendance, avec une participation à 75%. Si nous comparons toutefois, les taux de participation dans les deux circonscriptions où les deux tours se sont tenus, ceux-ci ont baissé de 78% à 60%, ce qui représente un taux de participation inhabituellement faible pour le Bénin. Presque un quart des votants (presque 9 000 sur 38 000) sont simplement restés chez eux lors du second tour. Cette tendance indiquait que le système électoral choisi par le Bénin pour la démocratisation locale comporte un risque réel et important de démobilisation du corps électoral.

### **Peu de violence mais des négociations intenses : la démocratie ou un nouveau style pour des jeux anciens**

Comme nous l'avons vu, les négociations complexes et récurrentes entre les acteurs de l'élite et leurs clientèles, et la violence - ou la menace de violence - constituaient deux caractéristiques majeures de la politique locale à Parakou avant 2002. La décentralisation visait à substituer une nouvelle valeur, le vote démocratique, aux anciennes, le marchandage politique et la violence. La campagne électorale et les événements qui ont suivi sembleraient indiquer que, jusqu'ici, cette substitution n'a été que partiellement achevée.

---

<sup>61</sup> Une tendance récente est toutefois à l'émergence de partis d'opposition régionaux, habituellement hors des grands centres régionaux, tendance encouragée par les partis eux-mêmes dominant dans d'autres régions. Cette tendance a débuté au milieu des années 1990 dans le nord, où le FARD-Alafia a été affaibli par l'émergence de l'USD, allié de la RB (c'est-à-dire du « camp Soglo »). Plus récemment, en particulier lors des élections législatives de mars 2003, le « camp Kérékou » a appliqué à son tour, et avec beaucoup de succès, la même stratégie aux régions du sud, où le parti PRD avait été affaibli par le MADEP dans le sud-est, et la RB au centre, par Force Clé. Ces partis d'opposition ont aussi une base régionale bien définie, même si leur territoire est plus restreint. Résultat de l'imbrication des clivages régionaux, il y a à présent des partis du « sud » alliés au « camp nordiste (c'est-à-dire à Kérékou) et des partis du « nord » liés au « camp sudiste » (c'est-à-dire aux Soglo). Ainsi, alors que le régionalisme continue d'être une valeur centrale de la politique béninoise, on observe une tendance croissante au micro-régionalisme. Soulignons au passage que l'on relève la même tendance dans les sphères « proto-politiques » des associations de développement et des organisations étudiantes. Par exemple, alors que dans les années 1960, le FACEEN (Front d'action commune des étudiants et élèves du Nord) était un tremplin important pour les futurs politiciens, le début des années 1990 a vu la création de l'AEEP (Association des étudiants et élèves de Parakou) qui reprend à son compte la même fonction (et à partir de laquelle on peut établir un lien avec ALKAWALI, voir plus haut).

Bien que très animée, la campagne électorale a été remarquable à Parakou pour son absence quasi-totale de violence physique – même si l’approche « basiste » d’établissement des listes UBF a donné un avantage significatif aux acteurs capables de rassembler beaucoup de gens à un endroit donné et à un moment donné. Il est clair que ces foules (comprenant surtout des jeunes hommes) non seulement constituaient un vivier d’électeurs potentiels, mais incarnaient aussi une menace voilée à l’endroit des opposants politiques<sup>62</sup>. Dans le contexte national, Parakou émerge comme une exception positive en ce qui concerne le rôle relativement mineur joué par la violence physique pendant la campagne électorale, de nombreux cas de violence pré- et post-électorale ayant été recensés ailleurs dans le pays.<sup>63</sup>

D’un autre côté pourtant, la procédure électorale imaginée par le parlement béninois a ouvert une large voie aux négociations et trafics politiques, tant parmi les acteurs locaux qu’entre politiciens locaux et nationaux : lorsque les listes ont été établies, entre le premier et le second tour des élections, lorsque les candidats restant en lice tentaient à la fois de tenir leurs troupes, d’acheter les dirigeants des listes n’ayant pas obtenu les 10% nécessaires pour se maintenir et de s’assurer le support de *big men* d’envergure nationale ; après le second tour des élections, lorsque – en préparation des élections des maires et de leurs conseillers - la tâche politique des dirigeants était, là encore, de tenir leurs groupes rassemblés et aussi de négocier des alliances secrètes avec des conseillers municipaux d’autres groupes, en leur promettant par exemple, des postes de conseillers et de chefs de divers comités municipaux. Les politiciens locaux ont durant cette période fait un usage frénétique de leurs portables pour arranger des entrevues secrètes, faire des offres et des contre offres<sup>64</sup>. En fait, même si l’élection du maire se déroulait à bulletin secret, il fut facile de déduire qui avait voté en sa faveur ou non (pour partie indépendamment de l’affiliation partisane), en observant la distribution des postes dans les semaines qui suivirent la prise de fonction de Gbadamassi. Ces négociations avaient beau avoir eu lieu en coulisses, l’opinion publique en connut une manifestation indirecte à travers les tracts dénonçant l’un ou l’autre des politiciens, qui circulaient en ville<sup>65</sup>.

Nous avons vu que tandis que Gbadamassi et Batoko parvinrent tous deux à maintenir leurs groupes unis et à obtenir en sus les votes de conseillers élus sur d’autres listes (Gbadamassi au moins deux et Batoko - qui en avait visiblement espéré davantage – seulement un), Moutari fut le grand perdant du jeu : il ne put finalement compter que sur sa propre voix, devant la défection de ses co-conseillers. On peut interpréter cet écart comme suit : parmi les trois candidats, il était le seul vrai novice en politique et aussi le seul candidat réellement indépendant, ne bénéficiant d’aucun support de la part des politiciens nationaux. Il apparaît donc que, bien que la décentralisation ait ouvert de nouvelles arènes à de nouveaux politiciens, la réussite a continué de dépendre de la capacité des candidats à gagner l’appui de réseaux politiques nationaux.

---

<sup>62</sup> Cette tendance était plus marquée dans la 2<sup>ème</sup> circonscription électorale où Gbadamassi et Batoko étaient opposés (voir plus haut).

<sup>63</sup> Voir la note n°37. Il y a eu un décès à Malanville dû au conflit lié à l’élection du maire.

<sup>64</sup> Nous avons eu la chance d’assister à certaines de ces négociations, et de temps à autres, nos discussions avec les hommes politiques locaux à propos des stratégies qu’ils se proposaient d’adopter pour le second tour, étaient interrompues par des appels téléphoniques de Cotonou, provenant pour certains, de personnes très haut placées.

<sup>65</sup> Avant l’élection, les tracts anonymes étaient plus fréquents dans les cercles RB ; il semblerait que diverses factions aient été mêlées à un conflit qui est devenu public entre autres du fait de la circulation de tracts dénonciateurs. Après les élections, il est apparu que les tracts – dont certains avaient été relayés par la presse – émanaient surtout du camp anti-Gbadamassi.



L'élection du maire n'a pas sonné la fin des négociations et de la circulation des tracts ; et elle a été suivie de la réapparition de la violence physique comme expression du conflit politique, bien que sur une échelle limitée. Depuis une dizaine d'années, un conflit sourd, émergeant de temps à autre, fait partie intégrante de la vie politique à Parakou. Au début des années 1990, le Bénin reçut une subvention de l'AFD (Agence française de développement) destinée à la reconstruction du marché central Arzeke de Parakou. Ce don fut localement interprété comme un stratagème de la part du président Soglo pour accroître sa popularité dans le nord, qui ne le mit pas pour autant à l'abri d'une (courte) défaite aux élections présidentielles de 1996. De tels dons, surtout s'ils sont attribués à un groupe, peuvent soulever des passions qui surprennent le bailleur bien intentionné, ce qui fut le cas avec l'AFD et la ville de Parakou. L'AFD avait soumis cette subvention à une condition inscrite au contrat passé avec le propriétaire du marché, i.e. la ville, stipulant la création d'une société par actions pour gérer le marché – dont le quart appartiendrait à la ville et les trois quarts restants à des actionnaires privés – et un autofinancement de la gestion des infrastructures du marché. En termes concrets, cela signifiait que la SGMP (Société de gestion du marché de Parakou) devait fixer aux gérants des boutiques et étalages des loyers suffisants pour au moins couvrir ses frais. L'AFD fit en sorte que les financements ultérieurs, pour un projet de parking par exemple, soient soumis à cette condition. Ce choix généra un marchandage constant entre les commerçants et la société de gestion, portant sur le montant des loyers. Les commerçants taxèrent la société de gestion d'exploiteuse, estimant que le prix exorbitant des loyers les empêchaient de faire de bonnes affaires, tandis que celle-ci s'abritait derrière les contraintes imposées par le contrat et le fait que les actionnaires avaient certainement investi dans ce projet afin d'en tirer un bénéfice. Des manifestations houleuses, faisant circuler des slogans appelant à la justice sociale, orchestrées par les commerçants mais conduites par des jeunes hommes disponibles, furent l'une des expressions du conflit. On recourut à des arguments ethniques (les commerçants « dendi » accusèrent à un moment la société de gestion d'être dirigée par des « Bariba »), et le gouvernement local se retrouva pris entre deux feux, déchiré entre son désir de paix civile et de tranquillité, menacées par ces manifestations, son double rôle de propriétaire du marché et co-propriétaire de la société de gestion engagée dans des obligations contractuelles auprès du conseil municipal, et le devoir moral d'assumer a minima l'obligation légale de gouverner la situation. La situation était en réalité bien plus compliquée, car certains commerçants, y compris certains des actionnaires de la société, s'étaient arrangés pour louer à bail plusieurs boutiques (ce qui constituait une violation de la règle d'« une boutique par personne ») et les sous-louer (ce qui une fois encore enfreignait totalement les règles) à prix fort – ce qui indiquait en tous cas que les loyers imposés par la société de gestion étaient inférieurs à leur valeur sur le marché<sup>66</sup>.

Lorsque le chef de la circonscription urbaine nommé par le gouvernement transmet la tâche d'administration de la ville au maire nouvellement élu et au conseil municipal, le conflit prit une dimension nouvelle. Comme nous le savons, Moutari, qui avait été défait dans la compétition pour le poste de maire, était le président du conseil d'administration de la société de gestion du marché Arzeke. Pendant la campagne, Gbadamassi l'avait, à plusieurs reprises, accusé d'utiliser à des fins électorales les ressources de la société (la radio et la salle de réunion du marché en particulier), le menaçant de l'exclure de la SGMP après les élections. Quoi qu'il en soit, l'une des promesses de Gbadamassi était de réduire les loyers des boutiques et étalages du marché. Il semblerait en fait qu'après les

---

<sup>66</sup> Pour une étude détaillée de cette situation, voir Imorou (1998/99), pour une version publiée plus brève, Imorou (2000).

élections, il négocia discrètement un accord avec Moutari, mais qu'au moment où ils étaient parvenus à s'entendre (selon Moutari), Gbadamassi changea de tactique et rendit l'affaire publique. Il déclara à la session du conseil municipal du 30 juillet 2003 que les commerçants devaient être soulagés du « fardeau inadmissible » des loyers coûteux, et accusa la SGMP d'intransigeance. Un débat plutôt orageux s'ensuivit au cours duquel Moutari fut finalement interdit de parole et de vote. Le conseil municipal vota à une majorité de 21 (avec deux abstentions) l'annulation pure et simple du contrat passé avec la SGMP. Gbadamassi clôtura la session en annonçant que la police, la gendarmerie et « d'autres forces de sécurité » seraient immédiatement envoyées dans les locaux de la SGMP pour renforcer cette décision (*Le Matinal*, 31.07.03). Un jour ou deux après, il décida apparemment de prendre en personne la tête des « autres forces de sécurité » et d'investir les locaux de la SGMP. Mais quand son groupe arriva au marché, il fut attaqué par les partisans de Moutari. Gbadamassi et ses troupes furent frappés et le pare-brise de sa voiture brisé, avant qu'ils ne battent rapidement en retraite.

Les deux protagonistes décidèrent alors de porter l'affaire devant la justice, Gbadamassi accusant Moutari et les autres de les avoir assaillis, Moutari dénonçant quant à lui la municipalité pour rupture illégale de contrat. Moutari gagna sur les deux fronts. Le 11 septembre, il fut acquitté ainsi que la plupart des accusés (une personne se vit condamnée à 11 jours de prison avec sursis et à une amende de 20 000 FCFA, soit 30 €). La cour déclara également illégale l'annulation du contrat de gestion du conseil municipal. Moutari n'eut pourtant pas l'occasion de savourer sa victoire ; il tomba malade peu après le premier verdict, et dû être transporté à Paris où il mourut le 25 septembre (2003). Me racontant l'affaire, un natif de Parakou me fit le commentaire suivant: « En Afrique, aucune mort n'est naturelle ». En d'autres termes, après s'être montré trop fort pour Batoko, Baba Moussa et Yacoubou, Gbadamassi sortait également vainqueur de sa lutte contre Moutari. On peut dire que sa force résidait dans sa capacité à forger et à associer des armes différentes, de sorte que s'il perdait une bataille, celle de la négociation par exemple, il essayait tout simplement une autre approche, la démonstration de force ou la voie judiciaire, jusqu'à ce qu'il l'emporte. C'est du moins ainsi que les proches de Moutari voyaient la chose et qu'ils interprétaient la mort de Moutari. Dans une lettre ouverte, dont des copies furent transmises au préfet, au procureur et aux chefs de la police et de la gendarmerie locales, ils interdirent à Gbadamassi et à quiconque appartenant à son groupe, d'assister aux funérailles de Moutari, « dans l'intérêt de la paix et de la tranquillité de Parakou » – une phrase contenant une menace voilée de violence physique que personne à Parakou n'aurait de mal à déchiffrer (*Le Matinal*, 03.10.03).

### **« Votez pour moi, parce que j'ai des amis à l'étranger qui souhaitent aider cette ville » : la décentralisation des logiques rentières**

Je l'ai déjà évoqué, l'une des justifications centrales de la décentralisation était qu'en rapprochant le gouvernement de la population, on mobiliserait plus facilement les ressources locales pour le développement. On supposait qu'un conseil municipal élu démocratiquement bénéficierait d'une légitimité plus grande qu'un gouvernement lointain, dans la capitale, quand il s'agirait par exemple de prélever des impôts sur l'économie locale.

Toutefois, l'idée de la nécessaire mobilisation des ressources locales a été remarquablement absente de la campagne électorale. Un seul candidat, Batoko, s'est donné la peine de présenter un programme de développement local (voir note en bas de page 34). Une étude plus précise du document, révèle qu'il s'agit d'une copie – sous les auspices du FARD-Alafia – des conclusions d'un séminaire tenu en 1997, conjointement organisé par

la propre ONG de Batoko (à l'époque où il était ministre de la Fonction publique) et celle d'un ami politique, et financé par la Coopération française. Le « plan » intitulé « Nos priorités pour Parakou », contenait une longue liste d'actions souhaitables pour la ville (par exemple « trouver une solution intelligente et pragmatique pour réconcilier les écoles coraniques et modernes »). Le plan n'établissait aucune priorité ou coûts estimatifs. Batoko y fit occasionnellement référence dans ses discours, de manière très vague, et l'on peut affirmer sans risque que son contenu est resté ignoré de la plupart des électeurs (alors qu'il était distribué aux visiteurs étrangers).

Dans ses discours, Batoko faisait plus souvent référence à de riches amis – non nommés – à l'étranger, désirant « aider » Parakou, à condition que l'électorat se montre suffisamment intelligent pour voter pour les bonnes personnes. En fait, tous les grands candidats faisaient constamment ce genre d'allusions vagues à leurs contacts et connexions. Dans tous les cas, aucun nom n'était jamais spécifié et la générosité du bienfaiteur étranger était toujours liée à l'élection d'une personne particulière au poste de maire, sans quoi le mystérieux étranger se garderait d'ouvrir son portefeuille<sup>67</sup>. En d'autres termes, la démocratie locale était présentée par les politiciens de Parakou comme la condition non pas d'une mobilisation plus intensive des ressources locales (nous l'avons vu, Gbadamassi promettait même une réduction des impôts municipaux) mais de la recherche de rentes dans l'univers du développement. Ainsi, on encourageait l'électorat à voter pour les politiciens aux carnets d'adresses les mieux fournis.

Ce thème de la recherche de rente figurait aussi en bonne place dans les actions publicisées du maire élu après février 2003. Dans les mois qui suivirent son élection, de nombreux articles sortirent dans la presse locale, sceptiques quant aux aptitudes du nouveau maire dans le domaine des « relations internationales ». Derrière ces articles, on trouvait naturellement les opposants de Gbadamassi. Pour eux, le nouveau maire, comparé à ceux des autres grandes villes, faisait « piètre figure » et constituait une « honte locale » (*focus Afrique* 2002, 5.06.2003) – référence évidente à son niveau scolaire et à la faiblesse de son expérience internationale – et l'équipe dont il s'entourait se composait « d'intellectuels miniature » (*intellectuels buriburi*). Le maire refusa pourtant de se laisser importuner par tout ce bruit. Peu après son élection, il entama un tour d'Europe intensif, et de France en particulier. Il se rendit à Orléans, ville jumelée à Parakou, et visita aussi Toulouse, Lyon et d'autres villes françaises. Il alla aussi aux Pays-Bas et au Danemark (à l'invitation d'un groupe de jeunes parlementaires). Le 5 juin 2003, le conseil municipal se déclarait satisfait de la « moisson fructueuse » issue de ce voyage et des articles parurent au même moment dans la presse à propos du lancement d'un programme pour la reconstruction des voies urbaines de Parakou, qui serait financée par la Banque mondiale, et aussi au sujet d'un prêt de la Banque africaine de développement pour l'amélioration de la distribution d'électricité de la ville. Bien que ces programmes eussent été planifiés bien avant l'entrée en fonction du nouveau conseil municipal, Gbadamassi les présenta comme « ses » projets pour la ville, et on lui prêta une relation politique très étroite avec Yaya Boni, président de la BOAD et originaire de Parakou<sup>68</sup>. L'ANCB (Association nationale des communes du Bénin) fut créée en novembre 2003 et Gbadamassi en fut élu prési-

---

<sup>67</sup> Après les élections, Batoko est quelque peu plus précis, affirmant que la ville de Tokyo aurait été prête à conclure un accord de jumelage avec Parakou s'il avait été élu. Cf. *La Montagne* n° 30, 27.03.04.

<sup>68</sup> Yaya Boni est vu au Bénin comme un successeur potentiel de Kérékou.

dent<sup>69</sup>, ce qui lui fournit de nouvelles occasions de voyager, en France en particulier, d'où il revint avec, entre autres, un accord de partenariat entre l'Université de Toulouse et la toute nouvelle Université de Parakou (*Le Matinal*, diverses éditions).

Entre temps, la critique publique de Gbadamassi s'était déplacée vers un autre champ, celui de sa gestion de la ville. C'est à l'automne 2003 que circulèrent les premières rumeurs déclarant que les nombreux voyages du maire devaient à présent se traduire par un afflux concret de ressources (*Le Matinal*, 05.11.03). Or les revenus fiscaux de la ville n'augmentaient pas non plus : la seule taxe locale qui avait été introduite était un prélèvement sur les « véhicules et bétail en transit », i.e. une taxe qui protégeait les ressources des résidents citadins au détriment des commerçants non-natifs (*Le Matinal*, 05.06.03). En revanche, les dépenses courantes de l'administration de la ville s'étaient envolées : il y avait à présent trois maires suppléants, trois chefs d'arrondissements et 18 conseillers municipaux supplémentaires, dont il fallait couvrir les frais<sup>70</sup>. À ceux-ci s'ajoutaient une série de conseillers spéciaux nommés par le maire, en contrepartie de services politiques, et incluant Moïse Kérékou, fils du président, nommé conseiller spécial pour les affaires du Moyen-Orient (!)<sup>71</sup>. Rien n'avait été fait concernant le plan de développement urbain et, fin 2003, la rumeur disait que suite à une évaluation négative, Parakou était menacée de suspension du « Projet de gestion urbaine décentralisée » financé par la Banque mondiale (*Le Matinal*, 05.06.03)<sup>72</sup>.

## 5. Conclusions : la localisation de la démocratie

Cet article raconte l'appropriation locale réussie d'une technologie globale : la démocratie multipartite. Le cas présenté ici est centré sur les élections municipales à Parakou, Bénin, fin 2002/début 2003 ; il est complété par des « coups de projecteur » comparatifs sur les élections locales dans les autres grandes villes du pays, et sur les élections législatives qui ont eu lieu quelques mois plus tard (mars 2003).

---

<sup>69</sup> Cette nomination est moins surprenante que certaines des personnes que j'ai interviewées peuvent l'avoir pensé. L'UBF détient la majorité à l'ANCB et Parakou est la plus grande ville du pays dotée d'un maire UBF.

<sup>70</sup> Les conseillers municipaux n'ont pas de salaires mais leurs dépenses peuvent être défrayées. Tous savaient que l'administration municipale fournissait à tous les conseillers un téléphone portable, que ces derniers ont demandé une assurance vie pour la somme totale de 320 millions FCFA (environ 488 000 €), justifiant cette demande en se référant aux députés du parlement national, et que plusieurs nouveaux véhicules 4X4 de service avaient été acquis (pour un coût total de 100 000 FCFA, soit 152 448 €). Un cadre de l'administration municipale a commenté ironiquement : « Nous avons à présent une équipe poids lourd », allusion intentionnellement plus qu'ambiguë au fait que la nouvelle équipe risquait de peser lourdement sur le budget municipal.

<sup>71</sup> Ensemble avec Issa Salifou (élu d'abord maire de Malanville puis député), Eustache Akpovi, Rachidi Gbadamassi, Moïse Kérékou appartiennent au « collectif des jeunes pour une relève de qualité ». Tous ont été élus députés en mars 2003. Juste avant les élections législatives, le groupe a renié Lazare Séhouéto, détenteur d'un doctorat allemand en anthropologie, et ministre de l'Industrie et du commerce, qui avait jusque là été considéré comme leur représentant au gouvernement. Le parti de Séhouéto, Force Clé, s'est toutefois attaqué avec succès à la RB dans son fief de la région d'Abomey, remportant 5 sièges ; L. Séhouéto a ensuite été promu au poste plus élevé de ministre de l'Agriculture, de l'élevage et de la pêche, pendant qu'Eustache Akpovi devenait vice-président de l'assemblée nationale.

<sup>72</sup> En l'état actuel de notre recherche, il nous est impossible de faire la part du contenu factuel et de la motivation politique dans cette critique. Il est toutefois à noter que fin 2003, cette critique ne semblait plus se cantonner au camp des vieux opposants à Gbadamassi, puisqu'elle fut reprise par l'association ALKAWALI qui avait pourtant constitué une des pierres angulaires du succès électoral de Gbadamassi. Cf. la déclaration de presse du président d'ALKAWALI du 26.10.03, reprise dans *Le Matinal* 04.11.03.

On peut, pour plusieurs raisons, juger réussie cette appropriation de la démocratie multipartite au Bénin. Au plan technique, on doit souligner l'énorme défi organisationnel que représente la tenue d'élections pour tout gouvernement, et particulièrement pour un gouvernement africain. Même si les bailleurs, soucieux de promouvoir la démocratie, peuvent le soulager d'une large part de l'énorme charge financière des élections, ce n'est pas une mince prouesse pour le gouvernement d'un pays pauvre - avec un réseau de communications rudimentaire et une administration bien loin du niveau optimal - que d'organiser cette chaîne de procédures devant fonctionner sur un très court laps de temps (12 heures), sur plusieurs milliers de sites répartis sur un territoire national grand comme la moitié de l'Allemagne, avec tout ce que cela suppose en termes de préparation logistique et de contrôle administratif<sup>73</sup>. Si l'on ajoute à cela les défis du décompte des voix, de la transmission des résultats vers des points de collecte départementaux puis nationaux, des procédures de vérification et de validation des chiffres, du traitement des irrégularités et des plaintes, etc., on verra à quel point le gouvernement et l'administration béninois sont devenus de vieux routiers de la démocratie.

Il existe de nombreux signes indiquant que la population a aussi largement intériorisé la démocratie : l'ambiance animée des campagnes électorales, le haut niveau d'information sur les thèmes et les personnalités en jeu de la part d'une grande partie de l'électorat (selon moi, les électeurs béninois sont plus nombreux à connaître les noms de davantage de candidats clefs dans leurs localités, que cela ne serait le cas lors d'une élection municipale en Allemagne), un taux de participation élevé à faire pâlir d'envie nombre de vieilles démocraties, l'absence quasi-totale de violence liée aux élections et de fraude organisée, et, last but not least, le fait que plus ou moins tout le monde accepte les résultats et que les institutions démocratiquement élues ont été à même de commencer leur travail comme prévu.

Dans le cas du Bénin, on peut, sans se tromper, parler d'une appropriation relativement réussie des procédures démocratiques. Cependant, appropriation dans ce contexte ne signifie pas adoption mécanique des procédures et des institutions, elle implique aussi leur transformation. Le cas analysé ci-dessus met à jour ces transformations dans le cours de l'appropriation. D'un côté, les éléments de démocratie locale sont intégrés au style politique national, et les élections locales au Bénin se sont largement inscrites dans la géographie politique existante (avec une répartition en trois, et à présent, quatre régions politiques) dont les caractéristiques de base remontent aux années 1950. L'introduction de la démocratie locale n'entraîne pas, du moins à court terme, de changement dans l'orientation essentiellement rentière de l'économie politique béninoise ; on observe bien plus une décentralisation des logiques rentières. Une autre caractéristique de la politique béninoise, à savoir la place centrale de la négociation, a été à peine touchée par l'introduction des procédures électorales. De fait, la décentralisation a étendu l'ampleur du champ de négociation des politiciens béninois, en créant un nouvel espace d'action entre les niveaux nationaux et municipaux. La domination du « national » sur le « local » n'a été neutralisée que de façon limitée : dans les grandes villes, le soutien du niveau national (pour lequel les élections municipales étaient perçues comme un test préliminaire

---

<sup>73</sup> Je n'ai pas les chiffres du nombre de bureaux de vote au Bénin. Lors des élections parlementaires au Mali en 1997 auxquelles j'ai participé en tant qu'observateur, il y avait environ 10 000 bureaux de vote à travers le pays (pour quelques 5,5 millions de votants), à comparer aux 20 :000 environ pour un pays comme le Royaume-Uni qui est plus petit, possède de bien meilleurs réseaux routiers et de communication, et est incomparablement plus riche.

aux législatives de mars 2003) constituait un facteur clef de succès, en particulier pour les nouveaux venus en politique.

Comme on pouvait s'y attendre, la politique locale est restée très personnalisée, malgré un système électoral où seuls les partis ou les listes électorales peuvent participer au scrutin. Le fait que finalement les « leaders traditionnels » n'aient joué qu'un rôle très limité dans les élections reflète aussi une caractéristique typique de la politique au Bénin (où les cantons coloniaux ont été abolis dès 1959) qui distingue le pays de ses voisins. Le fait également que les conflits politiques soient pour l'essentiel présentés comme des conflits intergénérationnels correspond aussi à un schéma familier dans la politique béninoise, qui remonte à la fin de l'ère coloniale et probablement même à plus loin. Les deux principaux clivages de la politique béninoise, à savoir le régionalisme et le « générationnalisme », ont ainsi été réactualisés dans le processus des élections municipales.

L'introduction de la démocratie au niveau local a toutefois également déclenché une mutation de la configuration politique béninoise, dont on ne peut pas prédire les effets sur le long terme. Les élections locales ont maintenu et renforcé la tendance aux micro-régionalismes politiques. Cette tendance est d'abord apparue avec la transformation du système à trois régions/trois partis en un système à quatre régions/quatre partis après 1991 ; elle s'est poursuivie avec la complexification du régionalisme, marquée par la construction d'alliances entre partis d'opposition au niveau régional et partis hégémoniques d'autres régions. En outre, la mise en place des conseils municipaux élus a ouvert des espaces d'action et des possibilités d'avancement pour un nombre considérable (environ 1000) de jeunes politiciens, contribuant à réduire le conflit générationnel. L'évolution la plus nette issue des municipales – et qui s'est confirmée lors des élections législatives – a cependant été l'entrée d'hommes d'affaires dans l'arène politique formelle. À moyen terme, ceci pourrait signifier la substitution au modèle anciennement établi de succès politico-social, qui trouve ses racines dans l'ère coloniale, à savoir celui incarné par les « hauts cadres », d'une nouvelle trajectoire de réussite, celle des hommes d'affaires ayant tiré profit de l'économie rentière du Bénin postcolonial. Il est néanmoins impossible de dire dès à présent si cela signifie qu'un nouveau mode de relation entre politique et économie a émergé au Bénin pour dominer sur le long terme. Une chose est toutefois certaine, le Bénin est en train de connaître une évolution qui a déjà été repérée dans d'autres régions, en particulier anglophones, de l'Afrique.

## **Bibliographie**

- Adjovi, E. V. 2003. Liberté de la presse et "affairisme" médiatique au Bénin. *Politique Africaine* 92:157 - 172.
- Badou, Agnès O. 2003. *Partis politiques et stratégies électorales à Parakou (République du Bénin)*, (Working Papers of the Department of Anthropology and African Studies of the Johannes Gutenberg University of Mainz No. 22; <http://www.uni-mainz.de/~ifeas/workingpapers/Arbeitspapiere.html>).
- Bako-Arifari, N. 1995. Démocratie et logiques du terroir au Bénin. *Politique Africaine* 59:7 - 24.
- Bako-Arifari, Nassirou. 2001a. La corruption au port de Cotonou: douaniers et intermédiaires. *Politique Africaine* (83):38-58.
- Bako-Arifari, Nassirou 2001b. *La corruption au Bénin*, in Blundo & JPOS 2001

- Banégas, Richard. 1998. Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin. *Politique Africaine* (69):75-88.
- Bayart, J.-F. 1989. *L'État en Afrique. La politique du ventre*. Paris: Fayard.
- Bierschenk, Thomas 1993a. The Creation of a Tradition: Fulani Chieftaincy in Northern Dahomey/Benin since Early Colonial Rule. *Paideuma* 39:217 - 244.
- Bierschenk, Thomas. 1993. *Außenabhängigkeit und Intermediarität: Merkmale des Staates in Benin vor 1989 (Sozialanthropologische Arbeitspapiere.52)*. Berlin: Das Arabische Buch.
- Bierschenk, Thomas 2000. Herrschaft, Verhandlung und Gewalt im modernen Afrika. Zur politischen Soziologie einer afrikanischen Mittelstadt (Parakou, Benin). *afrika spectrum* 34:321 - 348.
- Bierschenk, Thomas & Jean-Pierre Olivier de Sardan (eds.) 1998. *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala.
- Bierschenk, T., J.-P. Chauveau, et J.-P. Olivier de Sardan. Éditeurs. 2000. *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris: Karthala & APAD.
- Bierschenk, Thomas; Thioléron, Elisabeth & Nassirou Bako-Arifari 2002. Institutionnaliser la stratégie de réduction de la pauvreté au Bénin (Working Papers of the Department of Anthropology and African Studies of the Johannes Gutenberg University of Mainz No. 3b; <http://www.uni-mainz.de/~ifeas/workingpapers/Arbeitspapiere.html>
- Blundo, Giorgio et Jean-Pierre Olivier de Sardan. Éditeurs. 2003. *La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest. Approche socio-anthropologique comparative: Bénin, Niger et Sénégal* (Working Papers of the Department of Anthropology and African Studies of the Johannes Gutenberg University of Mainz No. 17), Mainz, IfEAs; <http://www.uni-mainz.de/~ifeas/workingpapers/Arbeitspapiere.html>
- BMZ (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit) 2002. *BMZ Spezial. Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Ein Positionspapier*, Bonn, BMZ.
- Bogaards, Matthijs. 2000. Crafting Competitive Party Systems: Electoral Law and the Opposition in Africa. *Democratization* 7 (4): 163-190.
- Bratton, Michael & Van de Walle 1994. Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa, *World Politics* 46: 453 – 489.
- Braun, Annette 2003. *Finanzen und Finanzverwaltung der Circonscription urbaine de Parakou (Republik Bénin) im Vorfeld der Dezentralisierung* (Finances et administration financière de la circonscription urbaine de Parakou/République de Bénin avant la décentralisation) (Working Papers of the Department of Anthropology and African Studies of the Johannes Gutenberg University of Mainz No. 28, Mainz, IfEAs. <http://www.uni-mainz.de/~ifeas/workingpapers/Arbeitspapiere.html>
- Buchanan, J. N., R. D. Tollison, and G. Tullock. Editors. 1980. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. Texas.
- Conyers, Diana 1983. Decentralisation: the Latest Fashion in Development Administration?, *Public Administration and Development* 3: 97 – 109.

- Crook, Richard & James Manor 1995. Democratic Decentralisation and Institutional Performance: Four Asian and African Experiences Compared, *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 33: 309 – 334.
- Decalo, Samuel. 1968. The politics of instability in Dahomey. *Genève-Afrique* 7, no. 2:5-32.
- DIE (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) 2002. *Gemeindeentwicklung – Schlüssel zur Armutsminderung im ländlichen Raum Afrikas* (DIE Analysen und Stellungnahmen 5/2002), Bonn, DIE.
- Eberlei, Walter, and Heike Henn. 2003. *Parliaments in Sub-Saharan Africa: Actors in Poverty Reduction?* Eschborn: GTZ (December 2003).
- EDI (Economic Development Institute of the World Bank) 1989. Strengthening Local Governments in Sub-Saharan Africa (An EDI Policy Seminar Report. No. 21), Washington, DC, World Bank.
- FARD-Alafia (Section Borgou-Alibori, Sous-section Parakou) 2002. *Nos Priorités pour Parakou (2003 – 2007)*, s.l., Décembre 2002
- Fardon, Richard; Furniss, Graham, eds. 2000. *African Broadcast Cultures : Radio in Transition*. Oxford: James Currey.
- Fay, C. 2000. La décentralisation dans un cercle (Tenenkou, Mali). *Autrepart* 14:121 - 142.
- Gbessemehlan, V., et E. Rijnierse. 1995. Les élections en milieu rural. *Politique Africaine* 59:70-81.
- Joekes, S., and T. Houedete. 2000. "Creating a Framework for Poverty Reduction: Institutional and Process Issues in National Poverty Policy in Selected African Countries. Benin Country Report" Brighton, IDS.
- Hazem, B., and G. Luciani. Editors. 1987. *The Rentier State. Nation, State, and Integration in the Arab World*. London: Croom Helm.
- Hornsby, Charles. 1989. The Social Structure of the National Assembly in Kenya, 1963-83. *The Journal of Modern African Studies* 27 (2):275-296.
- Houkpe, M., et F. Lalaye. 2000/01. "Pluripartisme au Bénin: Un défaut fatal de notre démocratie?," in *Façons de Voir (monthly journal) (Cotonou)*.
- Houkpe, M., and F. Lalaye. 2001. "Le parlement béninois, cet inconnu," in *Façons de Voir (monthly journal)*, vol. 4 - 5. Cotonou.
- Imorou, Abou-Bakari. 1998/99. *Dynamiques des pouvoirs locaux liés à la gestion du marché central de Parakou*. Mémoire de maîtrise, Faculté des Lettres, Arts et Sciences Humaines, Département de Philosophie et Sociologie-Anthropologie, Université du Bénin, Abomey-Calavi.
- Imorou, Abou-Bakari. 2000. Dynamique des pouvoirs locaux liés à la gestion du Marché Central de Parakou. *Bulletin de l'APAD* (19):91 - 104.
- Karnouh, C. 1973. La démocratie impossible. Parenté et politique dans un village lorrain. *Études Rurales*:24 - 56.



- KAS (Konrad-Adenauer-Stiftung), Internationales Institut s.d. (1992). *Séminaire National sur « Décentralisation et démocratisation. Quels pouvoirs pour les collectivités locales ? »* (Décentralisation et Démocratisation. Document N° 2), Cotonou, KAS.
- Kopytoff, I. Editor. 1987. *The African Frontier: The Reproduction of Traditional African Societies*. Bloomington: Indiana University Press.
- Le Meur, Pierre-Yves, Thomas Bierschenk, Anne Floquet. 1999. *Paysans, État et ONG au Bénin* (Arbeitspapiere zu afrikanischen Gesellschaften. 33). Berlin: Das Arabische Buch.
- Lucas, Bryan K. 1963. The Dilemma of Local Government in Africa, in : Margery Perham (ed.), *Essays in Imperial History*, Oxford: 193 – 208
- Malaquais, Dominique. 2001. Art de Feyre au Cameroun. *Politique Africaine (Dossier Figures de la réussite de imaginaires politiques)* (82):101-118.
- Monga, Célestin. 1997. Eight Problems with African Politics. *Journal of Democracy* 8 (3):156-170.
- Moore, Barrington 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy, Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon.
- Naudet, J.-D. 1999. *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*. Paris: OECD.
- Nugent, Paul. 2003. Banknotes and Symbolic Capital: Ghana's Elections under the Fourth Republic. Paper read at AEGIS conference on "How people elect their leaders: parties, party systems and elections in Africa south of the Sahara", Hamburg, 22-23 May 2003.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement / United Nations Development Programme/UNDP) 2000. *Rapport sur le développement humain au Bénin (La gouvernance)*. Cotonou, PNUD.
- Randall, Vicky, and Lars Svasand. 2002. Political Parties and Democratic Consolidation in Africa. *Democratization* 9 (3):30-52.
- Salem, Zekeria Ould Ahmed. 2001. "Tcheb-Tcheb" et compagnie. Lexique de la survie et figures de la réussite en Mauritanie. *Politique Africaine (Dossier Figures de la réussite de imaginaires politiques)* (82):78-100.
- Sandbrook, Richard 1996. Transitions without consolidation: democratization in six African cases, *Third World Quarterly* 17: 69 – 87.
- Schmitter, Philippe C. 1999. Critical Reflections on the "Functions" of Political Parties and their Performance in Neo-Democracies. In *Demokratie in Ost und West (Festschrift K. v. Beyme)*, edited by W. Merkel and A. Busch. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Scott, Ian. 1982. Political Money and Party Organization in Zambia. *Journal of Modern African Studies* 20 (3):393-410.
- Staniland, M. 1973. The three-party system in Dahomey. *Journal of African History* 14:291-312/ 491-504.
- Treismann, Daniel 2000. Decentralisation and the Quality of Government. Draft Paper.
- Wantchékon, Léonard. 2003. Clientélisme électoral au Bénin: résultats d'une étude expérimentale de terrain. *Politique Africaine* (90):145-160.

Wittmann, Frank. 2003. Zur Ambivalenz des Populärjournalismus in Senegal. Strategische Aneignung und mediale Repräsentation der Hausmädchen. *afrika spectrum* 28 (2):153-172.

**Tableau : Résultats des élections municipales de Parakou, 2002/03<sup>1</sup>**

Arrondissement	Population /inscrits	Taux de participation <sup>2</sup>	UBF <sup>3</sup>	FARD-Alafia	ASSIRI	RB	Autres formations
I (11 sièges)	56.148 /31.286	1 <sup>er</sup> tour : 78, 6% (24.602 votants 23.045 expr.)	4.872 voix 21,1 %	3.049 voix 13,2 %	2.668 voix 11,6 %	3.739 voix 15,9 %	8.717 voix 37,8 %
		2 <sup>e</sup> tour : 63,8 % (19.974 votants 19.545 expr.)	5.868 voix 30,0 % 6 sièges	2.940 voix 15,0 % 1 siège	3.079 voix 15,8 % 2 sièges	3.794 voix 19,4 % 2 sièges	3.864 voix 19,8 % ---
II (8 sièges)	39.108 /22.638	1 <sup>er</sup> tour : 79,1 % (17.914 votants 17.483 expr. )	7.349 voix 42,3 % 6 sièges	2.801 voix 16,0 % 2 sièges	1.013 voix 5,8 % ---	1.515 voix 8,7 % ---	4.764 voix 27,2 % ---
III (6 sièges)	32.091 /17.715	1 <sup>er</sup> tour : 75,7 % (13.415 votants 12.948 expr.)	2.263 voix 17,5 %	1.769 voix 13,8 %	2.205 voix 17,2 %	910 voix 7 %	5.801 voix 44,6 %
		2 <sup>e</sup> tour : 52,3 % (9.275 votants, 9070 expr.)	2.894 voix 31,9 % 4 sièges	1.694 voix 18,7 % 1 siège	2.417 voix 26,7 % 1 siège	717 voix 7,9 %	1.348 voix 14,8 %
Total Parakou <sup>4</sup>	127.347 /71.639	55.931 votants, 53.435 expr.	14.484 voix 27,1 %	7.619 voix 14,3 %	5.886 voix 11 %	6.164 voix 11,5 %	19.282 voix 36,1 %
Sièges obtenus			16	4	3	2	---

<sup>1</sup> Sources : 1<sup>er</sup> tour : Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) ; 2<sup>e</sup> tour du 1<sup>er</sup> arrondissement : Commission Electorales Locale de Parakou (CEL) (pas encore validées par la CENA) ; 2<sup>e</sup> tour du 3<sup>e</sup> arrondissement : Journal La Montagne no. 14 du 23.1.2003

<sup>2</sup> expr. = suffrages exprimés (et, pour le 1<sup>er</sup> tour, validés par la CENA). Les pourcentages sont calculés au nombre des inscrits.

<sup>3</sup> Les pourcentages sont calculés au total des voix exprimés.

<sup>4</sup> au premier tour

## Annexe : Profil sociologique des membres du conseil municipal de Parakou, 2003<sup>1</sup>

No	Nom	Arr <sup>2</sup>	Fonction dans le CM	Formation politique	Age <sup>3</sup>	Sexe	Profession	apparten. ethnique	ancien /nouvel acteur politique	apparten. politique antérieure	observations biographiques
1	Alimatou ABDOULAYE ADAM	I	---	UBF	~40	f	entrepreneur (boulangerie)	Dendi	nouveau	CAR-Dunya	appart. à une « grande famille » de Pkou (Abdoulaye Issa) ; ex-femme de Lolo Chidiac (no. 10)
2	Amadou ISSIFOU	I	chef 1er arr.	UBF	~35	m	entrepreneur (transport, importation des voitures)	Dendi & Bariba	nouveau	PSB	réseau des chargeurs des camions au port, membre ALKAWALI et CJPRQ <sup>4</sup>
3	Nicolas NONGOUTE	I	3e adjoint au maire	UBF	55	m	journaliste à Radio Parakou à la retraite	Ditamari	nouveau	PRPB, CAR Dunya, IPD	venu et resté à Parakou par le canal de la fonction publique
4	Mouhamadou	I	mem. de la	UBF		m	chauffeur de	Bariba	nouveau		réseau des

<sup>1</sup> Sources : Statistiques de la Commission Electorale Locale (CEL) de Parakou (pour la colonne 2, 3, 4 et 6) et enquêtes personnelles. Je remercie en particulier Agnes Badou, Galilou Abdoulaye et Nassirou Bako-Arifari pour leur assistance.

<sup>2</sup> Arrondissement

<sup>3</sup> Dans la plupart des cas, il s'agit de l'âge approximatif.

<sup>4</sup> « **Comité des Jeunes pour une relève de qualité** », formation soutenant le président Kérékou lors des élections présidentielles de 2001, présidé par Saliou Issa Salifou, maire de Malanville et élu (comme R. Gbadamassi) député le 30 mars 2003.

	Hadi SIDI		comm. d'attribution des marchés				camion				chargeurs des camions au port de Cotonou
5	Bissiriou ADAMO	I	membre commission affaires domaniales	UBF	~50	m	soudeur	Nagot	nouveau	CAP Suru	
6	Nassirou ABDOULAYE	I	président de la commission du suivi des projets	UBF	~40	m	employé COBEMAG ; gestionnaire bureau d'étude	Anii & Yoruba (se dit Dendi)	(nouveau))	PRD	ENA, études universitaires, candidat PRD aux élections lég. de 1999 ; membre fondateur d'ALKAWALI, considéré comme proche de Gbadamassi
7	Boubacar AROUNA	I	---	FARD-Alafia	~50	m	haut cadre (dir. gén. OBSS), nommé ministre après la démission de Batoko	Dendi	nouveau		fil aîné de Mama AROUNA, ancien maire de Pkou et ministre
8	Moutari AMADOU	I	---	ASSIRI	~50	m	entrepreneur (prés. du conseil d'administration du marché central de Pkou, agence de voyage), ancien pilote	Dendi (orig. Hausa)	nouveau		mort 25 septembre 2003

9	Michel Lolo CHIDIAC	I	prés. comm. loisirs et sport	ASSIRI	~70	m	entrepreneur	Dendi (p : Libanais, m : Bariba)	ancien	PNDD	big man de la politique nationale et locale depuis 1960
10	Michel ALAVO MEHA	I	affaires domaniales	RB	~ 52	m	électricien-formateur à la COTEB	Fon	nouveau	UDFP	rés. à Pkou depuis 1974
11	Danien KOINOUC	I	rapporteur comm. aff. domaniales	RB	~45	m	vitrier	Fon	nouveau	RB	chef quartier Albarika, réside. à Pkou depuis 1979
12	Ousmane BATOKO	II	---	FARD-Alafia	54	m	Administrateur civil, ministre (fin 2002, début 2003)	Dendi (orig. Gourmantché & Bariba)	ancien	FARD/PRPB	fils de Mohammed Bato-ko, ancien maire de Pkou ; militant du FACEEN dans les années 1960, proche du président Kérékou depuis le temps du PRPB
13	Zihratou DEEN	II	---	FARD-Alafia	~50	f	entrepreneur	Yoruba	nouveau	FARD	femme du Col. Amada, proche de Kérékou
14	Allassane BABA MOUSSA	II	---	UBF	~50	m	haut cadre (dir. techn. eau, SBEE)	Dendi & Bariba	nouveau	FARD	président assoc. développement (TEMBI, élu en 2001), fils de Baba Moussa, ancien député

15	Rachidi GBADAMASSI	II	maire	UBF	33	m	entrepreneur	Yorouba & Dendi	nouveau	FARD-Alafia (membre inactif) ; PSD	vice-président des CPRQ <sup>1</sup> , pres. du football-club de Pkou, membre ALKAWALI
16	Assouma Ya-coubou	II	---	UBF	54	m	haut cadre (Sécr.-Gén. du Min. Finances)	Dendi	ancien	FARD-Alafia, CAR-Dunya	dit « de Gaulle », ancien président TEMBI, ancien député, ancien ministre
17	Seibou ZAKARI (dit « Al Hadj Vita »)	II	chef de 2e arr.	UBF	56 (*1947)	m	entrepreneur	Dendi & Hausa	(ancien)	PNDD, PSD	big man local, "roi" des Hausa au Bénin, semi-lettré
18	Samou SEIDOU ADAMBI	II	1er adjoint au maire	UBF	26 (*1977)	m	gérant Chambre de Commerce et de l'Industrie de Pkou	Dendi	nouveau	UDFP, FARD-Alafia	études univers.; fils de l'ancien imam de Yebouberi ; membre ALKAWALI
19	Clarisse DOGO POUNAMI	II	mem. comm. affaires domaniales	UBF	53	f	aide-soignante à la retraite	Ditammari	nouveau	IPD	
20	Douarou Boni CHABI	III		FARD-Alafia		m	entrepreneur (transporteur)	Bariba	nouveau		trésorier du comité de gestion de la mosquée de Zongo
21	Bio Jean DOKO	III	commission infrastructure et commerce	ASSIRI		m	?		ancien	FARD	ancien maire de l'ancienne 2e commune
22	Joseph	III	vice-prés.	UBF	~50	m	enseignant,	Bariba	(ancien)	FARD-Alafia	ancien prési-

	OUROU GOURA		comm. aff. écon. et fin. ; conseiller technique à l'éducation à la mairie				ancien direc- teur de collège				dent TEMBI
23	Sanrigui CHABI IRANIN	III	2e adjoint au maire	UBF	~50	m	cadre (ad- ministrateur civil)	Hausa (p) & Bariba (m)	ancien	PRPB, PND, PNDD-Bani, PS, FARD- Alafia	Ancien chef du service voirie Parakou (avant 1989), ancien chef CUP dans les années 1990
24	Francois KORA GOUDA	III	chef du 3e arr.	UBF	37	m	ménusier	Bariba (p) & Nagot (m)	nouveau	FARD ?	
25	Mamam BAKARI	III	pdt. comm. aff. doma- niales	UBF	54	m	retraité OCBN		nouveau	CAR	