

Thème : « Les défis et opportunités des réformes en cours pour les partis politiques au Bénin ».

Par Prudent Victor TOPANOU, Maître de conférences des Universités

En acceptant de présenter cette communication ainsi formulée, j'ai éprouvé une gêne relativement au groupe de mots je cite « réformes en cours », fin de citation, car je sais autant que tout le monde ici présent qu'aucune réforme n'est en cours. En effet, la seule volonté plusieurs fois réaffirmée, même suivie de la mise en place d'une Commission chargée des réformes institutionnelles et constitutionnelles ne suffisent plus au Bénin, à parler de « réformes en cours ».

En effet, depuis plus de dix, la question de la réforme constitutionnelle est évoquée de façon récurrente sans que jusqu'à présent, aucun processus ne soit allé à son terme. De 2004 2006, c'est sous feu le Président Mathieu Kérékou que le débat a commencé sans que jamais la volonté présidentielle n'ai été publique et officielle. Kérékou a donc échoué dans sa présumée envie de réviser la Constitution pour briguer un troisième mandat et pourquoi pas s'éterniser au pouvoir. De 2006 à 2016, le débat a été plus officiel. Le débat s'est poursuivi avec le Président Boni Yayi qui a même mis en place deux Commissions successives, la première dite la Commission Glèlè et la seconde dite la Commission Gnonlonfoun du nom de leur Président respectif. Toutes les deux Commissions ont déposé des rapports qui ont débouché sur l'introduction à l'Assemblée de projets de loi portant révision constitutionnelle mais aucun des deux n'a abouti à une révision effective de la Constitution et ce, malgré les déclarations d'intention répétées du Président Boni Yayi. Le débat a repris depuis l'accession à la Magistrature suprême du Président Patrice Talon qui lui aussi a mis en place une Commission dite Commission Djogbénou du nom de son Président. Cette Commission aussi a déjà rendu son rapport et tout le monde se souvient que lors de la cérémonie officielle de remise de rapport, le Président de la République s'était engagé à, je cite « *jouer sa partition en soumettant avant la fin de l'année (2016) à référendum un projet de loi portant révision constitutionnelle* ». Il n'aura échappé à personne que nous somme déjà à la fin du mois de Janvier 2017 et qu'aucune voix officielle n'est encore venue informer l'opinion d'une éventuelle révision du calendrier initial, et ce, dans un contexte de normo-communication.

Toutefois, j'ai bien compris la double intention des organisateurs qui pensent et font référence sans doute, d'abord et avant tout, à la Commission technique mise en place par le Président de la République, chargée de réfléchir aux propositions du Président et d'en faire de nouvelles et ensuite à ma qualité de membre de cette Commission et plus particulièrement encore, à ma qualité de membre de la sous-commission n°3 chargée de réfléchir et de proposer des réformes en vue d'améliorer le système partisan béninois. Mais le rapport rendu au Président de la République n'étant pas encore été rendu public, il ne me serait pas possible d'en parler aujourd'hui. Et ce d'autant plus que ce rapport n'étant encore que le point de vue experts, ce qui n'engage que la responsabilité de ces derniers, il est urgent d'attendre de voir quels seront les choix définitifs du Gouvernement qui engagera sa responsabilité à travers le projet de loi portant révision constitutionnelle qui sera transmis en temps utile à l'Assemblée nationale. C'est donc prendre un très gros risque que de parler aujourd'hui de « *réformes en cours* » au Bénin.

Certes, il existe aujourd'hui un très large consensus dans la classe politique béninoise sur la nécessité de réformer le système partisan béninois, voire la Constitution mais en même temps, il n'existe pas encore de convergence majoritaire ni sur le contenu de ces réformes encore moins sur celui de cette révision. Néanmoins, tout le monde ou presque s'accorde pour dire que ces réformes doivent être structurées autour du financement public de la vie politique béninoise, c'est sans doute le plus petit commun dénominateur de ce débat aux contours trop flexibles.

En effet, en 1990, lorsqu'avait lieu ce que j'appelle le fait générateur de notre démocratie, c'est-à-dire la Conférence nationale, le Bénin était un pays en faillite avec un système éducatif en panne, une économie moribonde qui n'arrivait plus à payer les arriérés de plus de dix mois des fonctionnaires sans parler de la dette intérieure abyssale. L'urgence en 1990, c'était de redresser l'économie, de solder les arriérés salariaux ainsi que la dette intérieure et mettre un terme aux drames sociaux consubstantiels à cette faillite de l'économie. Personne n'a donc eu le courage de poser dès le départ l'épineuse mais importantissime question du financement public de la vie politique comme s'il était possible d'animer la vie publique sans un financement public. Et depuis, que la situation économique s'est améliorée, personne n'est revenue sur cette question, pas même la classe politique qui s'est sans doute vautrée dans le confort douillet et sans contrainte du

financement privé qui s'est substitué au financement public. C'est pour n'avoir pas mis en place un financement public, et comme la nature a horreur du vide, le financement privé que je qualifie de sauvage à la limite de la criminalisation de l'État s'est installé, et ce pour longtemps encore. En effet, les acteurs politiques préféreraient bénéficier du soutien financier sans trace des opérateurs économiques à qui ils ne rendaient pas compte de la gestion des fonds mis à leur disposition plutôt que du soutien financier de l'État dont la gestion des fonds est soumise à une discipline stricte, voire trop rigoureuse. La preuve, c'est que même lorsqu'ils se sont résolus à adopter en 2003 la loi n°2001-21, portant Charte des partis, il a fallu encore attendre 2009, soit six ans pour enfin prendre un décret d'application, là encore réduit à sa plus simple expression.

En fait, s'ils ont agi ainsi, c'est bien parce qu'ils ont conscience que le corolaire logique de la mise en place du financement public, c'est la réglementation du financement privé, et de cela, ils n'en veulent pas majoritairement. La victoire de Patrice Talon, l'un des principaux opérateurs économiques qui alimentaient le financement privé n'est pas de nature à arranger les choses et ce ne sont pas ses déclarations qui me rassureront sur ce point. Mais l'absence d'un financement public de la vie politique au Bénin et sa substitution par un financement privé sauvage ont un impact certain sur le système partisan ; j'y reviendrai plus loin.

La mission assignée à la présente communication apparaît très clairement dans les termes de référence lorsque les organisateurs écrivent à la page 2 je cite « *cette communication permettra de rappeler aux participants l'état des lieux du système partisan au Bénin, les difficultés auxquelles les partis politiques sont confrontés dans l'animation de la vie politique, dans l'expression du suffrage, dans la conquête du pouvoir suprême et les attentes possibles dans la prise en compte de leurs préoccupations dans la révision de la constitution* », fin de citation.

Quel état des lieux peut-on dresser du système partisan béninois ? Autrement dit, quels sont les différents acteurs et facteurs qui interviennent dans ce système en dehors des partis politiques ? La Charte des partis, le Statut de l'opposition, leurs lettres, leurs esprits influencent-ils le système partisan béninois ? Le comportement des électeurs influence-t-il ou non le fonctionnement des partis politiques ? Autrement dit quels sont les déterminants du vote au Bénin et ces déterminants poussent-ils les partis politiques à s'adapter ? Quels sont donc les

logiques et les intérêts de ces acteurs ? Quelles sont les difficultés auxquelles les partis politiques béninois sont confrontés dans leur triple mission d'animation de la vie politique, d'expression du suffrage et de la conquête du pouvoir suprême ? Pour répondre à l'ensemble de ces questions, même si elles ne sont pas exhaustives, je structurerai mes réflexions autour de deux axes à savoir d'une part, un cadre juridique du financement de la vie politique laxiste (I) qui induit, de part ses conséquences un système partisan dévoyé (II).

I / Un cadre juridique du financement de la vie politique laxiste

Le dévoiement du système partisan béninois a été favorisé par la question passablement réglée du financement de la vie politique car nul n'ignore que la démocratie a un coût que la société doit supporter. Or au Bénin, la quasi absence du financement public qu'organise un cadre juridique laxiste (A) fait le lit à un financement privé sauvage qui favorise une monétarisation à outrance de l'activité politique (B).

A / Les dispositions constitutionnelles

Le cadre juridique du financement public de la vie politique béninoise se réduit à un seul article de la Constitution du 11 décembre 1990, l'article 5 et aux dispositions de l'article 40 de la Charte des partis.

En effet, sur le plan constitutionnel, aussi surprenant et aussi décevant que cela puisse paraître, un seul article de la Constitution est consacré aux partis politiques. *« Les partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la Charte des partis. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie, de l'intégrité territoriale et la laïcité de l'État »*. Il s'agit d'une disposition standard qui ne tient aucun compte de la particularité historique et socioculturelle qui était et qui est encore celle du Bénin. Non seulement le verbe *« concourir »* utilisé à dessein dans cet article n'assure pas aux partis politiques le monopole exclusif de l'expression du suffrage universel, ce qui à mon sens aurait dû être le cas, mais aussi et surtout dans la suite de la formulation il n'est posé comme limites à la formation et à l'exercice des partis que le respect des *« principes de la souveraineté nationale, de la démocratie, de l'intégrité territoriale et de la*

laïcité de l'État », ce qu'il faut bien l'admettre, est bien peu pour un système politique qui sort de dix-neuf ans de dictature et qui amorce une transition qui devrait être douce vers la démocratie. De plus, cet article reste entièrement muet sur la question du financement des partis politiques que la Charte des partis ne règlera pas convenablement non plus.

B / Les dispositions légales

En effet, c'est la loi n° 2001-21 du 21 février 2003 portant Charte des partis qui organise, en son titre III comportant neuf (9) articles, les finances des partis politiques, qu'elles soient publiques ou privées. Il organise l'origine du patrimoine des partis, les règles de leur comptabilité et les procédures de contrôle de leur finance (article 32). Il reconnaît aux partis deux types de ressources, à savoir les ressources propres constituées des cotisations des membres, des contributions volontaires et des souscriptions des membres, des produits de leurs biens patrimoniaux et des recettes de leurs activités et les ressources externes comprenant les aides entrant dans le cadre de la coopération entre les partis politiques nationaux et ou étrangers, les emprunts souscrits conformément aux lois et règlements, les dons et legs ainsi que les subventions et autres aides de l'Etat (article 33).

En ce qui concerne le financement public, c'est le dernier alinéa de l'article 33 qui pose très clairement le principe du financement public de la vie politique béninoise. Mais comme on le voit, il est fondu au fin fonds de l'article 33 et il faut bien chercher pour le trouver. Et c'est l'article 40 qui viendra l'approfondir.

Au terme de l'article 40, les partis, « les partis politiques régulièrement inscrit et ayant au moins un député bénéficiant d'une aide financière annuelle de l'État. Le montant de cette aide est fixé par décret pris en conseil des ministres. En tout état de cause, cette aide ne peut être inférieure à cinq millions de francs CFA par député élu. La répartition de cette aide se fera au prorata du nombre de députés obtenus par chaque parti politique ». Et lorsque le décret a été effectivement pris en 2009, le montant fixé a été le minimum prévu par la loi, à savoir cinq millions par député.

Comme on le voit, le financement public tel qu'il est prévu ne profite qu'aux partis représentés à l'Assemblée nationale, autrement dit, seuls les partis prenant part à

la vie parlementaire peuvent en bénéficier. Ce qui est extrêmement restrictif parce que ce faisant les partis qui animent la démocratie locale au niveau des municipalités et des communes, des villages et des quartiers de ville et qui ne sont pas représentés à l'Assemblée nationale en sont rigoureusement exclus.

Et comme tout le monde le sait, entre l'esprit d'une loi et la pratique qui en est faite, il y a parfois des écarts. Ainsi, à la pratique il se révèle que le pouvoir exécutif préfère remettre les cinq millions directement aux députés à la veille du vote du budget qui a généralement lieu en fin d'année, au plus tard le 31 décembre de chaque année, au lieu de remettre les remettre aux partis politiques dont sont issus les députés ainsi que le dispose la loi.

En ce qui concerne le financement privé de la vie politique au Bénin, seul l'article 35 de la Charte des partis l'organise. En effet, conformément à cette disposition, d'une part, « les partis politiques peuvent recevoir des aides licites de toute nature dans le cadre de la coopération avec d'autres partis politiques. Ils peuvent également recevoir bénéficier de dons et legs de toute personne physique ou morale » et, d'autre part, « le montant des dons et libéralités éventuels de source extérieure au Bénin provenant de personnes physiques ou morales et destinés à un parti politique ne doit en aucun cas dépasser le tiers du montant total des ressources propres de ce parti ». Ces dispositions sont tellement larges qu'elles ont favorisé une monétarisation à outrance de la vie politique qui, si rien n'est fait conduira à une criminalisation de l'État car bien souvent dans la pratique, ce n'est pas aux partis politiques que les personnes physiques ou morales font des dons et des legs, au contraire c'est bien aux candidats aux élections que les dons sont faits ; ce qui dans la pratique crée des distorsions du système partisan.

II / Un système partisan dévoyé

Au Bénin, l'absence de contrôle du financement privé a conduit à une monétarisation à outrance de l'activité politique avec de nombreuses conséquences sur la vie politique (B).

A / La monétarisation outrancière de l'activité politique

Tout ou presque coûte de l'argent à commencer par la circulation des idées. Une bonne activité politique coûte au minimum **deux millions cinq cent mille fcfa** répartis ainsi qu'il suit : couverture médiatique : 2 télévisions (Canal 3 et Orb ou Ortb et Golfe Tv) : $350.000 \times 2 = 700.000$; relai à la une de cinq journaux : $250.000 \times 5 = 1.250.000$; relai sur cinq radio (radio nationale et radios communautaires) : $50.000 \times 5 = 250.000$; location de salle, sonorisation y compris : **100.000** ; cocktail : **200.000** ; mobilisation physique des journalistes et des militants : forfait de **150.000**. Ainsi donc, quand un parti politique se veut sérieux et décide d'organiser une activité politique par commune et par an, il devra prévoir $2.500.000 \times 77 = 192.500.000$ fcfa. Et enfin, lorsqu'il décide de mener une activité politique de sensibilisation et d'information par trimestre et par commune, il lui faut prévoir près du milliard de fcfa soit $192.000.000 \times 4 = 770.000.000$ fcfa.

Comme on le voit, au Bénin, les journalistes ne vont pas à la recherche de l'information politique ; ils sont payés par celui qui la produit pour la relayer. Mieux, les journalistes envoyés par les organes de presse pour couvrir une activité politique doivent être pris en charge au niveau des per-diem, faute de quoi, ils ne relayeront pas ou ne relayeront pas convenablement l'activité, sans compter qu'il vaut encore mieux leur préparer un dossier de presse pour s'assurer qu'ils resteront fidèles à ce que l'on veut.

C'est tout le contraire dans les sociétés démocratiques qui se respectent ou ce sont les journalistes qui vont à la quête de l'information, qui la provoquent et qui dans certains cas rétribuent celles et ceux qui la leur donnent. En fait, si nous assistons au Bénin à une inversion de la logique, c'est tout simplement parce que les organes de presse ici ne sont pas issus d'entreprises, d'industrie de presses et qu'au contraire ils ne survivent qu'en vendant leurs plateaux techniques.

Il en est de même des supposés militants qui ne se déplacent que lorsqu'ils sont indemnisés et convenablement pris en charge ; nul ne s'imagine au Bénin entrain d'aller chercher gratuitement la connaissance, l'information.

Lorsqu'ils sont invités à des meetings politiques, il faut nécessairement laisser un paquet de billet à distribuer à la fin au minimum 500 fcfa par personne, soit **100.000** fcfa pour un meeting réunissant deux cents personnes. Mais quand l'on veut bien

faire les choses et se faire apprécier, il faut prévoir 1.000, voire 5.000 fcfa par personne. Les plus nantis donnent jusqu'à 10.000 fcfa par personne.

Cette pratique a également été institutionnalisée à travers ce que l'on appelle affectueusement le « porte à porte » qui consiste à distribuer des dons en nature ou en espèce aux électeurs à la veille de l'élection, en règle générale dans la nuit du samedi lorsque le vote a lieu le dimanche. Nombre d'analystes sont convaincus que cette opération, au demeurant illégale puisqu'elle se déroule au lendemain de la fin légale de la campagne électorale qui intervient quarante-huit heures avant le vote, soit le vendredi soir à minuit, lorsque l'élection a lieu le dimanche.

Certains électeurs refusent même d'aller voter tant qu'ils n'ont pas reçu la visite d'un candidat qui vienne donner de l'argent ou une équipe de campagne de candidat que paie à la place des candidats. D'autres électeurs enfin annulent leurs bulletins de vote en votant pour tous les candidats à qui ils ont pris de l'argent. Ces comportements exercent des pressions et des distorsions sur le système partisan béninois.

B / Les conséquences de la monétarisation de la vie politique

Les conséquences de cette monétarisation à outrance de la vie politique et que certains appellent la marchandisation de la vie politique sont nombreuses mais je ne m'attarderai ici que sur les trois qui me semblent les plus importantes à savoir la *matérialisation de la politique*, *l'extinction de l'activité politique entre deux élections* et *l'existence de micro partis souvent appelés des partis ethniques ou claniques, voire familiaux*.

En ce qui concerne ce que j'appelle la *matérialisation de la politique* s'inspire du fait que désormais, faire la politique au Bénin coûte de plus en plus cher et l'on n'est plus un bon candidat parce que l'on est crédible, de bonne moralité et le meilleur programme ; on est le meilleur candidat simplement parce que l'on est le plus riche et le plus généreux ou supposé tel. Personne ne s'interrogera sur la fortune de cette richesse réelle ou supposée. Peu importe qu'elle soit d'origine douteuse, de détournement de deniers publics, de malversation, de trafic illicite ou autre. Toute chose qui devient au demeurant des vertus pour autant que l'on donne le sentiment de redistribuer. C'est le cas de l'actuel locataire de la Marina

qualifié durant la campagne électorale de « Agnon-non » ce qui signifie « capable » et dont le mythe sur sa fortune a été construit grâce au Président sortant qui s'employait à convaincre les Béninois qu'avec seulement 10% de sa fortune, on pourrait régler tous les problèmes de développement du Bénin.

C'est ce qui explique qu'au Bénin, ce ne sont pas les partis politiques qui gagnent les élections mais plutôt les opérateurs économiques. Ainsi, depuis 1990 par exemple, aucun parti politique n'a jamais réussi à placer un des siens à la tête de l'État ; en cette matière, le Bénin est unique en son genre. Adrien Houngbédji, Brunon Amoussou et les autres en ont fait les frais.

Au contraire, ils se retrouvent dans la triste mais pragmatique obligation de soutenir des candidats venus du monde extra-partisan et financés par les opérateurs économiques. Mais à la dernière élection présidentielle, les opérateurs économiques, traditionnels bailleurs de fonds des candidats ont décidé d'être eux-mêmes candidats. La sanction a été immédiate : ils ont occupé au premier tour les deuxième et troisième places, faisant à eux deux plus de 45% (47%) pour finir à la première place au second tour et les partis politiques majeurs, qu'il s'agisse de l'Union fait la Nation, du Parti du Nouveau Démocratique, de la Renaissance du Bénin, le Parti Social Démocrate pour ne citer que ceux-là ont dû renoncer à présenter leurs propres candidats.

Cela se vérifie élection après élection qu'il s'agisse de la dernière élection présidentielle ou ce sont les trois candidats les plus fortunés qui sont arrivés en tête (Lionel Zinsou, Patrice Talon et Sébastien Ajavon) et les deux moins fortunés après eux (Abdoulaye Bio Tchané et Pascal Irénée Koupaki) ainsi de suite. Il en a également toujours été de même pour les élections législatives, communales et municipales et locales (j'en ai moi-même fait les frais).

En ce qui concerne la deuxième conséquence de la monétarisation de la vie politique béninoise et que j'appelle *l'extinction de l'activité politique entre deux élections*, elle est tirée du fait que la démocratie et les débats contradictoires n'ont cours au Bénin qu'à la veille des élections. En fait, c'est tout simplement parce qu'aucun parti politique, sans le soutien de l'État et même avec le soutien de son Président fondateur assisté de quelques opérateurs économiques ne peut supporter cette lourde charge financière qui devient inutile et en tout cas pas

rentable, qu'entre deux élections, la vie politique n'est pas animée au Bénin ; c'est encore le cas actuellement. Face à la gouvernance plus que contestable du gouvernement en place et notamment le double déguerpissement il ne se trouve aucun parti politique pour réagir, contester et voler aux secours des populations les plus fragiles et les plus vulnérables. Je fais le pari qu'à la veille des prochaines élections législatives des voix s'élèveront enfin pour contester et faire des propositions alternatives.

En ce qui concerne enfin la troisième conséquence, à savoir l'existence au Bénin de *micro partis souvent appelés des partis ethniques ou claniques, voire familiaux*, elle est consubstantielle à l'incapacité financière dans laquelle se retrouvent les acteurs politiques à financer des activités politiques sur toute l'étendue du territoire national qui les contraint à faire des choix d'investissements pragmatiques, d'abord dans leurs villages, ensuite dans leurs départements et enfin dans leur région. Ainsi, la communauté de culture, de langue et de religion devient le critère central de l'investissement politique.

Au total, il est impératif de régler les épineuses questions du financement public de la vie politique et de l'encadrement du financement privé. C'est les seuls moyens de combattre la *matérialisation de la politique, l'extinction de l'activité politique entre deux élections et les partis ethniques*.

C'est sur ce point que les partis politiques ont tout leur rôle à jouer dans les réformes actuellement en cours. Il y va de leur survie. En effet, maintenant que les bailleurs traditionnels ont choisi d'entrer en politique, la classe politique traditionnelle n'a d'autres choix pour financer ses activités politiques que de se retourner vers l'État à moins de trouver d'hypothétiques nouveaux bailleurs privés. Mais combien seront-ils à vouloir affronter ceux qui sont actuellement en place et qui renforcent chaque jour davantage leur puissance financière grâce aux caisses de l'État ? A moins d'accepter la mort de la classe politique traditionnelle, ce qui serait désespérant pour l'avenir de la démocratie béninoise, elle n'a pas d'autre choix que de se battre pour le financement public de l'activité politique.