

Rapport introductif n° 1

L'expérience béninoise de la Conférence nationale

ROBERT DOSSOU
*Avocat, ancien Bâtonnier
ancien Ministre des Affaires Étrangères du Bénin
Doyen honoraire de la Faculté de Droit (Université nationale du Bénin)*

I.- ORIGINE DE L'IDÉE DE CONFÉRENCE NATIONALE

Il n'existe pas de génération spontanée, même dans le domaine des idées. Une idée tenue pour nouvelle est toujours le produit d'une interaction de faits et de pensée. Elle connaît une gestation plus ou moins longue, consciente ou inconsciente, perceptible ou non puis, à la faveur d'un événement, elle se révèle. C'est ainsi que l'idée de Conférence nationale provient des entrailles mêmes de la Révolution proclamée par le Gouvernement Militaire Révolutionnaire issu du putsch du 26 octobre 1972. Cette Révolution lui a servi de terreau, ayant permis à l'idée de germer avant de prendre corps comme projet à réaliser à la faveur de la situation de 1989.

Cette Révolution a permis à l'idée de germer d'une part en raison de ses différentes étapes et, d'autre part, en raison de certains procédés auxquels elle recourait.

A.- La révolution du 26 octobre 1972 : de l'enthousiasme à la crispation

Le Bénin, depuis son accession à l'indépendance a connu bien des régimes militaires. Mais aucun n'a eu autant de popularité ni suscité autant d'enthousiasme que celui instauré le 26 octobre 1972. Un nouveau discours patriotique était né, générant de très grands espoirs. Pour la première fois, des militaires parlaient de révolution au Bénin et adoptaient un programme, le 30 novembre 1973.

Un an plus tard, le 30 novembre 1974, à la stupéfaction de tous, le marxisme-léninisme était proclamé. Rien, rien avant l'instant de sa proclamation sur la place Goho, à Abomey ne le laissait deviner. L'effet fut catastrophique dans les esprits. Toutes les organisations démocratiques furent interdites et le parti de la Révolution Populaire du Bénin fut créé pour occuper seul toute la place.

Dans une fuite en avant effrénée, le Gouvernement Militaire Révolutionnaire entrepris de tout bouleverser dans la société : tous les secteurs furent soumis à une « révolutionnarisation » : de 1972 à 1979, réunions de commissions diverses, séminaires de « révolutionnarisation » et conférences se succèdent dans tous les domaines, éducation nationale, administration territoriale, santé, armée, développement rural, justice ...etc.

Une philosophie se dégage de ce procédé : réunir une assemblée sur un secteur d'activité puis le GMR et ensuite le Comité Central du PRPB s'appuyant totalement ou partiellement sur les conclusions des travaux de ladite assemblée, décident. La composition de l'assemblée est conçue par le pouvoir central : généralement, chaque assemblée de secteur est constituée des professionnels dudit secteur auxquels on peut adjoindre soit des spécialistes de l'idéologie soit quelques techniciens bien choisis. Il est arrivé que tout un secteur classé contre-révolutionnaire se retrouve complètement noyé par des gens extérieurs à la profession.

C'est ainsi qu'en 1976 le Séminaire national pour la révolutionnarisation de la Justice réunissant officiellement les professions juridiques et judiciaires (magistrats, greffiers, avocats, huissiers de justice, notaires, professeurs de droit, officiers et agents de police judiciaire, etc.) vit débarquer au deuxième jour de ses travaux, par autobus entiers, des membres des Comités révolutionnaires locaux venus de tous les coins du pays. Leur nombre était quatre ou cinq fois supérieur au nombre total des professionnels. Ils avaient voix délibérative et étaient plus remuants que les hommes de métier. Le noyautage était parfait et la face était sauvée. Le séminaire sur la Justice comprenant des professionnels a démocratiquement délibéré et décidé de reformer la Justice.

Des procédés semblables étaient parfois utilisés pour les commissions. Suite au séminaire de 1973 sur l'École Nouvelle, une commission fut constituée aux fins de mise en forme législative des conclusions dudit séminaire. Deux courants s'affrontèrent au sein de la commission : celui de l'immédiateté de l'application de la réforme et celui de la progressivité étalée sur dix ans. Les partisans de la progressivité l'emportèrent sur un compromis de cinq ans. Les travaux de cette commission ne furent pas exploités. Une nouvelle commission fut créée expurgée des partisans de la progressivité et décida la mise en œuvre immédiate de la réforme. Plus tard, pour corriger certaines erreurs de cette réforme un autre séminaire regroupant cette fois-ci strictement les professionnels de l'Éducation nationale se réunit à Porto-Novo en 1981.

Au plan économique, la politique suivie puisa ses racines dans les travaux de deux commissions réunies parallèlement dès le lendemain du 26 octobre 1972. Ces travaux donnèrent naissance au Discours-programme du 30 novembre 1972 qui prescrivait « la prise en charge progressive par l'État des secteurs vitaux de l'économie qui conditionnent le développement et l'indépendance du pays et la mise en valeur rapide de ses ressources. »

La proclamation non concertée du marxisme-léninisme, le 30 novembre 1974, a donné une accélération extraordinaire à ce programme. Dès le 4 décembre 1974 les secteurs bancaire, pétrolier et d'assurance furent nationalisés. S'ensuivit une avalanche de création d'entreprises publiques nationales et locales avec souvent, à l'appui, un monopole. Mal gérées, ces entreprises périclitèrent bien vite entraînant dans leur chute une hémorragie de la trésorerie de l'État et des banques.

À partir de 1979, diverses commissions nationales seront constituées pour faire le bilan de cet échec et proposer des solutions. Le constat de l'échec de la politique économique était fait mais les solutions radicales appelées par la situation se trouvèrent prisonnières de l'idéologie proclamée.

Le Président du Comité Central du Parti unique crut trouver la solution dans le recours à un recrutement politique pour son parti. Il réunit, en octobre 1979, tous les cadres ayant en charge un service public, une entreprise publique ou un établissement scolaire ou universitaire pour leur intimer l'ordre d'entrer au parti ou de démissionner de leurs postes. Il lui fut expliqué par l'auteur de ces lignes l'iniquité de sa sommation par rapport à l'idéologie proclamée et ce qu'est un parti d'avant-garde. Il accepta la critique et décida de transformer la réunion en une conférence des cadres à laquelle il garantit toute liberté. Ce fut une véritable « fête des langues », comme cela fut dit alors. Cette Conférence, qui se tint du 6 au 19 octobre 1979, proposa, entre autres, la séparation de l'État et du parti de même que du marxisme-léninisme et le rétablissement des libertés publiques. Aucune conséquence ne fut tirée des conclusions de cette belle réunion. Le résultat fut le désintéret des cadres pour le travail et l'initiative. Cet état d'esprit contribua à accélérer la dégradation générale de la situation du Bénin.

Au total, on peut retenir que dès le départ, le pouvoir révolutionnaire pour bon nombre de ses décisions recourait à diverses formes de consultations préalables au bout desquelles les consultés ont fini par avoir la conviction que leur opinion comptait fort peu dans la décision finale.

C'est dans cet état d'esprit – sorti de ce que certains d'entre nous appelâmes une « réunionniste » – que les cadres vont se retrouver dans la banqueroute totale de l'année 1989.

B.– La situation de l'année 1989 donna corps à l'idée de Conférence nationale

L'idée de Conférence nationale sera suscitée au cours de l'année 1989 par deux faits : la situation économique et financière catastrophique et la démarche de deux membres de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire.

1. La banqueroute de l'État

La situation à laquelle a conduit, en 1989, la politique économique et financière pratiquée se trouve résumée avec bonheur dans ces propos du Ministre Richard Adjaho, Inspecteur des Finances de son état :

« Pendant de nombreuses années, de 1960 à 1972, l'État béninois a eu recours aux subventions d'équilibre budgétaire de l'État français pour boucler ses fins de mois. Sous le régime « révolutionnaire », la période allant de 1972 à 1975 a coïncidé avec la phase de stabilisation des déséquilibres antérieurs. À partir de 1975, le régime du parti de la Révolution Populaire du Bénin connaissait un certain équilibre entre les recettes et les dépenses publiques. Cet équilibre budgétaire s'est même renforcé jusqu'en 1982 au point de dégager des excédents peut-être fictifs certaines années, faute du repère constitué pour le compte de gestion. Mais du fait de l'absence totale du contrôle approprié sur les recettes et les dépenses de l'État, du fait d'une gestion désordonnée et irresponsable des deniers publics, et surtout à cause d'investissements fantaisistes et hasardeux, la situation financière de l'État béninois s'est rapidement dété-

riorée, amorçant en 1983, déjà, la descente aux enfers. Fidèle à sa logique suicidaire de corruption généralisée et de gestion artisanale des finances de l'État, l'État PRPB n'a rien su, ni pu prendre effectivement aucune mesure pour stabiliser et redresser sa situation financière compromise. C'est donc noyé sous des déséquilibres de toutes sortes, déséquilibres économique, financier, de trésorerie avec la faillite de la quasi-totalité des entreprises publiques, la faillite de tout le système bancaire et sous l'emprise de la banqueroute que, contraint et forcé, l'État a signé le premier programme d'Ajustement Structurel du Bénin en juin 1989. »⁽¹⁾

Il n'est plus nécessaire de développer ce point. Il suffit de constater que l'État en banqueroute ne pouvait plus payer ni salaires, ni pensions de retraite, ni bourses. Conséquence : de janvier à août 1989 tout le secteur public, y compris les trois ordres d'enseignement, s'est successivement mis en grève illimitée inaugurée par les étudiants dès le début du mois de janvier.

Plus rien ne tournait. Le pays était paralysé. Plus grave : l'État dans sa panique réprimait sans discernement ; l'aile extrémiste du mouvement de grève vitriolait travailleurs et étudiants suspectés d'être des « jaunes ». Des comités d'action se forment à l'instigation du parti Communiste du Dahomey. C'est sur cette toile de fond qu'eut lieu le renouvellement de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire. Les Assemblées électorales de base, chargées de dégager par catégories professionnelles les candidats devant figurer sur la liste nationale unique furent parfois très tendues et la formalisation du vote intervenu le 18 juin 1989 révéla le désintérêt total des électeurs.

Les deux Commissaires du peuple (députés) représentant la catégorie des enseignants de l'Université Nationale du Bénin furent reçus à leur demande par le président de la République, le 28 juillet 1989.

2. L'audience du 28 juillet 1989

Le Professeur René Ahouansou et moi-même étions les deux représentants de l'Enseignement supérieur à la troisième législature de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire. Le milieu scolaire et universitaire était celui qui subissait le plus la répression du pouvoir. Il fallait donc agir.

L'Assemblée nouvellement élue était convoquée en première session ordinaire pour le 31 juillet 1989. Mon collègue et moi arrê tâmes un programme d'actions à mener au sein de cette Assemblée pour la décrispation de la situation, la libération des syndicalistes arrêtés et la reprise des activités économiques.

Nous avons conscience que nos actions au sein de l'Assemblée pouvaient être interprétées comme un complot avec toutes les conséquences d'usage. J'avais personnellement à l'esprit une expérience tentée de bonne foi quelques années plus tôt par un groupe d'enseignants et chercheurs de l'Université sur l'initiative de Marcellin Degbe. Ce groupe, dénommé « groupe Initiative patriotique » rencontra le chef de l'État et lui fit des propositions pour décrisper la vie politique nationale. Quelques semaines plus tard, ils furent arrêtés. Je demeure convaincu que c'est en raison de ce qu'ils avaient organisé qu'ils ont été arrêtés.

Il fallait agir à titre individuel. R. Ahouansou et moi, décidâmes de nous ouvrir de nos idées au chef de l'État, en notre qualité de représentants du peuple avant la rentrée parlementaire du 31 juillet 1989.

Le chef de l'État nous reçut longuement et nous prêta grande attention le vendredi 28 juillet 1989. Nous nous sommes appliqués, méthodiquement et calmement, exemples historiques à l'appui, à lui démontrer que la voie empruntée par son régime était condamnée et que la démocratie était inévitable.

En outre, en signant un Programme d'Ajustement Structurel, il venait d'opter pour le libéralisme économique. Il valait mieux pour lui de prendre lui-même l'initiative du libéralisme politique afin que le changement qui allait s'opérer de toutes façons ne se fit contre lui mais plutôt avec lui.

Au sortir de cette audience nous résumâmes à la presse officielle le contenu de notre entretien. Nous n'étions pas convaincus que notre déclaration allait être diffusée. Mais elle le fut le samedi 29 juillet 1989 par la Radio nationale à partir de midi puis par la Télévision à partir du soir. Notre déclaration fit l'effet d'une bombe libératrice : nous avons dit tout haut ce que chacun pensait tout bas. La diffusion de cette déclaration fit disparaître toute peur dans le pays.

Le lundi 31 Juillet 1989 s'ouvrait la session de l'Assemblée. Dans son discours, le Président Kérékou utilisa, pour la première fois, l'expression « renouveau démocratique ». Le 4 août, je fus nommé au Gouvernement et pus poursuivre, au quotidien, mes discussions avec le chef de l'État jusqu'à la mi-novembre 1989 où au cours d'un entretien au sujet de la voie à emprunter pour le changement, il me confia : « Je suis en train de penser à une conférence nationale ». Pour moi, l'expression conférence nationale sortit pour la première fois de la bouche du Président

1. Richard Adjaho, *La faillite du contrôle des Finances Publiques au Bénin (1960-1990)*. Les Éditions du Flamboyant, Cotonou, 1992, page 15. Voir également Fatiou Adekounte, *Entreprises Publiques : la descente aux enfers*. Éditions du Flamboyant et Fondation Hanns Seidel, Cotonou, 1996.

Mathieu Kérékou. Quant à l'idée, elle est le produit de trois séries de facteurs : l'habitude que Mathieu Kérékou et son régime révolutionnaire avaient prise dès 1972 de réunions, commissions, séminaires et conférences, ensuite la situation catastrophique dans laquelle l'État et le pays se trouvaient en 1989 et, enfin, la démarche que René Ahouansou et moi fîmes auprès de lui le 28 juillet 1989 et que j'ai poursuivie par la suite.

Le Président Kérékou, convaincu de la nécessité d'un changement démocratique par le biais d'une conférence nationale devait en convaincre ses camarades de parti. Le Bureau politique du PRPB se réunit le 5 décembre, puis le 6, le Comité Central et aussitôt après se tint la réunion conjointe spéciale du Comité Central du Parti unique, du Comité Permanent (Bureau) de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire et du Conseil Exécutif National (Gouvernement) qui s'acheva le 7 décembre.

Cette dernière réunion fut sanctionnée par un communiqué final rendu public dans la soirée du 7 décembre annonçant les mesures prises :

- 1°) Le marxisme-léninisme n'était plus l'idéologie officielle de l'État.
- 2°) Le chef de l'État était chargé de convoquer, au cours du premier trimestre de l'année 1990, « une conférence nationale regroupant les représentants authentiques de toutes les forces Vives de la Nation, quelles que soient leurs sensibilités politiques, afin qu'ils apportent leur contribution à l'avènement d'un Renouveau Démocratique, et au développement d'une saine ambiance politique nouvelle dans notre Pays ».
- 3°) Les résultats issus de cette conférence nationale seront exploités pour l'élaboration d'une nouvelle Constitution.
- 4°) Des mesures furent prescrites au Gouvernement pour la moralisation de la vie publique, la moralisation de la fonction publique, la moralisation de la vie administrative, économique et financière.

Le chef de l'État avait ainsi le feu vert pour l'organisation de la Conférence nationale.

II.- PRÉPARATION DE LA CONFÉRENCE NATIONALE

Le 18 décembre 1989, un décret instituait le Comité National Préparatoire de la Conférence nationale. Il était composé de huit membres du Gouvernement⁽²⁾. Lesquels manifestement n'étaient pas choisis au hasard : les quatre Universitaires du Gouvernement, deux Officiers supérieurs non-membres du parti, un Magistrat non-membre du parti ; le seul membre du Comité National Préparatoire, membre du parti appartient à l'aile jeune du Comité Central et est lié au courant d'ouverture dudit parti. Une analyse objective et sans état d'âme eût pu déjà rassurer sur les intentions réelles de changement.

Le décret du 18 décembre 1989 prescrivait au Comité de « définir les modalités pratiques de l'organisation de la conférence nationale, d'en arrêter le programme et d'élaborer les documents de base ». Aux termes de ce décret, le Comité pouvait faire appel à toute personne, créer tout groupe de travail et recueillir toute suggestion. Le Comité devait remettre son rapport au chef de l'État au plus tard le 31 janvier 1990.

Le Comité s'est mis au travail dès le 26 décembre 1989 et se réunit sans désespérer jusqu'au petit matin du 18 février 1990. S'étant rendu compte qu'il ne pouvait déposer ses travaux au 31 janvier, le Comité sollicita une prorogation de délai qui fut accordée au 15 février par décret du 2 février 1990. Le Comité déposa ses travaux dans les délais à l'exception d'un seul document dont le manuscrit ne fut terminé que le 18 février. Le Comité préparatoire avant de se livrer aux travaux proprement dits régla d'abord la question de l'organisation de son propre travail.

A.- Organisation du travail du Comité

Le Comité, dès le départ, s'est trouvé confronté à un problème sérieux : tous les fonctionnaires étaient en grève. Les ministres n'avaient autour d'eux que leurs directeurs, leurs secrétaires particuliers, et quelques conseillers techniques. Certains conseillers techniques étaient en grève. Il a fallu s'organiser avec ceux que chacun avait autour de lui puis faire appel à certaines bonnes volontés extérieures au ministère concerné.

Ensuite, il a fallu aménager par rapport aux réunions du Comité un temps, chaque jour, pour les activités de chaque ministère. Les réunions commencées le 26 décembre ont été espacées de 24 heures en 24 heures non seu-

2. Président : Robert M. Dossou (Plan), vice-Président : Pancrace Brathier (Intérieur).

Membres : Saliou Aboudou (Justice), Salifou Alidou (Enseignements moyens et supérieur), Ousmane Batoko (Information et Communication), Irénée Zinsou (Travail et Affaires sociales), Germain Kadja (Enseignements maternel et de base), Amos Elegbe (Commerce).

lement en raison de la période des fêtes mais surtout chaque membre du Comité devait réfléchir pour la réunion suivante à des points soulevés à la précédente. À partir du 4 janvier les réunions eurent lieu tous les jours et de plus en plus longtemps chaque jour pour finir par absorber les nuits.

Le Comité s'est fait aider de groupes de travail composés de cadres rompus chacun dans son domaine ou de représentants d'associations professionnelles : un groupe pour le document sur l'Éducation et la Culture, un pour l'Économie et le Programme d'Ajustement Structurel et le troisième pour la Justice et les droits de l'Homme. Certaines personnalités contactées ont refusé de participer aux groupes de travail. D'autres, après explications ont accepté et ont participé. Deux rapporteurs furent désignés par le Comité en son sein. La tâche la plus délicate pour le Comité a été de concevoir l'organisation de la Conférence elle-même.

B.- L'organisation de la Conférence

La première réunion du 26 décembre 1989 a posé les problèmes clés en ses quatre points de l'ordre du jour :

- Objectifs de la Conférence et tâche incombant au Comité préparatoire.
- Organisation du travail.
- Qui convoquer à la conférence nationale ?
- Domaines de discussions.

Les discussions ont conduit, à ce stade, à deux types de préoccupations :

- Qui convoquer pour la Conférence nationale ?
- Comment s'y prendre pour que tous ceux qui étaient retenus viennent effectivement à la Conférence ?

1. Les délégués à la Conférence

La tâche assignée au Comité préparatoire était de réunir les Forces Vives de la Nation. Le Comité ne s'est nullement embarrassé de définitions. Certaines suggestions reçues contenaient une définition des Forces Vives : toutes celles qui ne se reconnaissent pas dans le PRPB. Pour le Comité, les gens avaient été privés de parole, il fallait donner la parole à tous ceux qui voulaient la prendre ou qui l'avaient déjà prise dans les tracts. Ensuite tous ceux qui, appartenant à une structure déterminée dans la société ont un rôle à jouer soit dans la décrispation et le changement politique soit dans la relance de l'économie nationale. Il a fallu, en un premier temps, définir les diverses catégories à inviter.

• Les catégories

Le Comité a arrêté les catégories⁽³⁾. La catégorie figurant au numéro 9 du tableau a été celle qui a posé officiellement le plus de problèmes : « Toutes organisations politiques connues et inconnues (toutes sensibilités confondues).

Il s'agit en fait des Partis et groupes politiques. Mais voilà, les partis politiques n'étaient pas encore autorisés. Le Comité a dû changer son vocabulaire pour remplacer « organisations politiques » par « sensibilités politiques » ou « associations politiques ». Cependant le Comité n'était pas dupe : certains manifestes circulaient déjà, les tracts ne manquaient pas.

Le Comité a simplement, avec l'aide des services de police, relever les noms des mouvements signataires de manifestes ou de tracts. Certaines des organisations qui se sont manifestées d'une manière ou d'une autre ont été retenues.

Chaque sensibilité politique avait droit à deux délégués. Une exception avait été faite pour le parti unique mais devant les contestations ce parti a été réduit au même quota que les autres sensibilités. En outre masse a été faite du parti et de ses organisations de masse (syndicats, femmes, jeunes ... etc.)

• La désignation dans chaque catégorie

Une règle essentielle a été posée pour la désignation des délégués : ni le Comité préparatoire, ni le Gouvernement, ni les autorités administratives locales ne devaient nullement se mêler d'aucune désignation. Les préfets avaient été instruits dans ce sens. La liste des structures ou sensibilités était rendue publique et plusieurs fois diffusée à la radio avec invitation à envoyer les noms de leurs délégués au Comité préparatoire.

3. Voir en annexe.

La seule exception concernait la catégorie des « personnalités » comprenant les anciens Présidents de la République, les sages ou notables et les diverses personnalités retenues par le comité.

Le Comité a retenu comme personnalités tous ceux dont les noms avaient circulé comme Premier ministre probable. La liste des anciens Chefs d'État et des personnalités a été rendue publique par le Comité. Quant aux sages ou notables, ils ont été désignés par les Associations de développement.

Des problèmes ont surgi au sujet de la catégorie des syndicats et des communautés des Béninois de l'extérieur.

En raison des désaffiliations en cascade de la Centrale Syndicale unique, le Comité a décidé que seules les Fédérations de base enverront des délégués. Il est arrivé que dans certains secteurs, deux groupes se présentent. Lorsque le Comité échoue dans sa tentative de les amener à s'entendre pour désigner leurs délégués, le Comité réserve le dossier pour la conférence nationale elle-même. Il en a été de même pour les Béninois de l'extérieur qui, parfois, ont surgi en nombre largement supérieur au quota qui leur a été affecté. ...

• *La représentativité des délégués*

Dans les catégories composées d'organisation comme les ONG, les syndicats, les mouvements politiques, les structures administratives, les désignations ont été formelles.

En réalité, la représentativité que recherchait le Comité préparatoire était une représentativité matérielle beaucoup plus que formelle. Il fallait autant que possible que chaque courant d'opinion existant dans la société soit présent à la conférence nationale.

2. *Le Comité préparatoire et l'effectivité de la Conférence nationale*

Il ne suffisait pas aux autorités centrales de l'État et du parti unique de décider d'une conférence nationale pour qu'elle eût effectivement lieu. Elle aurait pu se réunir sans grand monde et avec plus de défections que de présences. L'extrait du rapport général de la conférence nationale que nous avons cité au début de cet exposé montre que c'est l'une des préoccupations du Comité préparatoire.

Le vice-président du Comité, Pancrace Brathier, à notre réunion du 2 janvier 1990 l'exprimait en ces termes : « Notre préoccupation principale est comment faire pour que les gens viennent effectivement à la Conférence ? ». En effet, la préparation de la Conférence étant confiée rien qu'à des Ministres, ces derniers étaient frappés de suspicion de la part d'une bonne partie de la classe politique.

Enthousiasme pour le principe de la Conférence nationale mais doute sur la sincérité de ses promoteurs. Tirailé entre ces deux sentiments contradictoires, une partie de la classe politique décida de préparer de son côté la Conférence parallèlement au Comité préparatoire. Aussi un autre Comité se réunissait de son côté presque tous les jours.

Face à cette situation et à tous les autres paramètres, le Comité National Préparatoire décida de tout mettre en œuvre pour rassurer tout le monde : appel aux suggestions, transparence totale.

• *Appel aux suggestions*

Le Comité a lancé un appel à tous les Béninois de l'intérieur comme de l'étranger et dans tous les postes diplomatiques pour que lui soit adressé leurs propositions comportant, d'une part, un diagnostic de la situation du pays dans tous les domaines et, d'autre part, leur projet de société. Des lettres et documents de tous genres ont afflué de toutes parts dans les tons et styles les plus variés. Dans certains cas, il y a eu échange de correspondances entre le Comité et certaines personnes physiques et morales. Le Comité a, en outre, reçu en audience tous ceux qui demandaient à être reçus. Même une délégation du parti unique a été reçue.

Le procédé des suggestions avait un double objectif :

- permettre aux gens de vider leurs frustrations et colère autant que possible avant la conférence nationale de manière que cette dernière ne perde plus de temps dans ce qu'on pourrait appeler les défoulements ;
- ensuite, permettre au Comité préparatoire et au chef de l'État de savoir exactement ce que les différents courants voulaient ;
- et, enfin, faciliter la tâche à chaque conférencier qui peut en feuilletant les documents mis à sa disposition connaître toutes les propositions.

• *Transparence*

Le Comité a pratiqué la transparence. Ce qui a permis d'annihiler ou de limiter l'effet des rumeurs déstabilisatrices dont nous sommes coutumiers. Ainsi, à chaque étape importante des travaux du Comité préparatoire, nous donnons une Conférence de presse. La première Conférence de presse eut lieu le 5 janvier 1990 et dura de 10h 30

à 14h 45. Les catégories arrêtées et les quotas ont été rendus publics. Les critiques qui s'en sont suivies ont été prises en compte et le Comité faisant montre de souplesse a réaménagé la répartition des quotas dans le sens des critiques. En outre, toutes les autres lettres et suggestions reçues ont été, d'une part, reliées intégralement en sept volumes et, d'autre part, dépouillées et traitées.

Un recueil synoptique de toutes les propositions a été confectionné. Enfin, le Comité a décidé de la retransmission en direct des travaux.

• *Certaines interventions du Comité*

Afin d'éviter que l'air de liberté qui soufflait n'entraîne des débats de nature à compromettre la tenue de la conférence nationale, le Comité a effectué des démarches auprès du chef de l'État et chef du parti unique pour que le parti unique et ses organisations évitent toute propagande à la radio et à la télévision.

Le Comité a été relativement écouté. Si bien que lorsque la Conférence nationale s'est ouverte, le 19 février, un seul invité était absent : le PCD dont l'absence provenait d'une décision délibérée et notifiée fermement au Comité.

III.- DÉROULEMENT DE LA CONFÉRENCE NATIONALE

La Conférence s'est ouverte le 19 février 1990. Prévue pour prendre fin le 24 février, elle ne connut sa séance de clôture que le 28 février en fin de matinée. 428 délégués étaient initialement attendus ; après règlement des cas mis en instance par le Comité préparatoire et le travail de la Commission de vérification des mandats, le nombre de participants fut porté à 520.

La Conférence dut résoudre le problème de sa direction et de son organisation interne avant d'entamer son travail.

A.- *Direction et organisation interne*

Dès après la séance solennelle d'ouverture un bureau provisoire fut installé avant l'élection du Présidium de la Conférence et la constitution des commissions.

1. *Le bureau provisoire et le Présidium*

Composé de trois membres dont le plus jeune de la salle était un étudiant de 22 ans, le Bureau provisoire est présidé par le doyen d'âge (nonagénaire) contrairement aux vœux du Comité préparatoire qui aurait préféré un notable, pas trop vieux pour mieux maîtriser la salle. La discussion du règlement intérieur fut laborieuse en raison, justement, de ce que le Président avait réellement du mal à diriger les débats. Une proposition vint sauver la situation : adopter les articles du règlement intérieur relatifs au Présidium, procéder à l'élection des membres du Présidium et revenir à la discussion des autres articles.

Ainsi un Présidium de 13 membres fut élu avec à sa tête Monseigneur Isidore de Souza.

Des problèmes de fond n'ont pas manqué de surgir déjà lors de la discussion du règlement intérieur. Sitôt le règlement intérieur adopté, une commission de vérification des mandats fut constituée et présenta son rapport le 22 février. Un débat général eut lieu. Puis la conférence éclata en commission.

2. *Les commissions*

Trois commissions furent constituées : Commission constitutionnelle, Commission chargée des questions économiques et sociales et Commission de l'Éducation, de la Culture, de la Science, des Sports et de l'Environnement. Les Commissions ont effectué leurs travaux.

Le samedi 24 février à 16 h, une séance plénière spéciale s'ouvrit sur un projet de Déclaration de souveraineté. Nous reviendrons sur cette question plus loin. Ce projet de déclaration souleva le plus grand débat de toute la Conférence.

La déclaration fut adoptée dans la matinée du dimanche 25 février dans une ambiance surchauffée où tout pouvait encore venir anéantir l'effort déployé.

B.- *Les grandes questions ayant secoué la Conférence nationale*

Réussira ? Réussira pas ? En pointillé, mais de manière constante, cette double interrogation agitait les esprits tout au long de la Conférence. On avait un peu confiance mais on doutait encore beaucoup. Certains propos de

conférenciers et souvent pas des moindres révélèrent cet état d'esprit. On peut également le noter à la lumière des problèmes ayant polarisé les plénières de la Conférence : la souveraineté de la Conférence, la caducité de la loi fondamentale de 1977, la menace du débarquement d'une troupe armée libyenne et la tentation de voter une motion de déchéance du chef de l'État.

1. La question de souveraineté de la Conférence

Ce fut la toute première question ayant agité par deux fois la salle. La première fois lors de la discussion sur le règlement intérieur le premier jour et dès l'article 2 dudit règlement intérieur. Une proposition tendait à faire insérer à cet article la formule ci-après : « La Conférence nationale est souveraine et ses décisions sont exécutoires. »

La véritable question soulevée alors par cette proposition était la suivante : une telle assertion avait-elle sa place dans un règlement intérieur qui épuise ses effets avec la fin de la Conférence nationale ?

Un véritable dialogue de sourds s'ensuivit sans aucun discernement entre juristes et non-juristes. La proposition fut adoptée et maintenue au règlement intérieur.

La question est revenue en force dans l'après-midi du samedi 24 février à la faveur des débats relatifs au projet de « Déclaration sur les objectifs et les compétences de la Conférence des Forces Vives de la Nation ».

Les débats sur cette question ont fait monter de plusieurs crans la température de la salle.

Le président du Présidium eut l'idée de constituer une commission sur les points d'achoppement et la question fut finalement réglée par un compromis.

La déclaration fut adoptée le dimanche 25 février. Pourquoi cette déclaration fut-elle considérée comme un préalable aux autres décisions ? Toujours à cause du doute qui habitait bon nombre de conférenciers.

Il faut ajouter que 1989 avait été l'année du bicentenaire de la Révolution française. Plusieurs manifestations avaient marqué l'événement au Bénin et chacun en avait encore l'esprit bien imprégné. D'ailleurs un conférencier, Idelphonse Lemon, ne manqua pas de rappeler le Serment de la salle du jeu de paume.

2. La question de la caducité de la loi fondamentale

La loi fondamentale de 1977 adoptée sous l'égide du parti unique faisait de ce parti la clé de voûte du système constitutionnel. Le 7 décembre 1989 la direction dudit parti allia sa voix à celles des organes de l'État pour opérer une séparation entre lui-même et l'État. Certains en conclurent que, de ce fait, la Constitution de 1977 était caduque. Certains autres soutenaient le contraire.

Le chef de l'État, lors de sa visite à la conférence, le 21 février, déclara ce qui suit : « Nous avons juré sur la Loi Fondamentale. Elle reste en vigueur même si elle n'est pas appliquée dans son intégralité. »

Certains se sont excités sur la question mais elle n'empêcha pas la conférence d'aller de l'avant même si cette question ne fut pas clairement tranchée au cours de la Conférence.

3. La frayeur du dimanche

La veille, lors des débats sur la souveraineté, le colonel en retraite Maurice Kouandete menaçait la Conférence, ramassa ses affaires et sortit de la salle. L'effet fut terrible, car le colonel Kouandete fut de presque tous les putschs du pays et les anciens présidents de la République en témoignèrent aussitôt.

Le lendemain matin, trois anciens présidents de la République lurent un message au terme duquel le marabout Cisse allait débarquer à la tête d'une troupe libyenne.

Véritable panique dans la salle. La température monta à nouveau. Monseigneur de Souza trouva les formules qu'il fallait et tout rentra dans l'ordre. Néanmoins, le lendemain, l'ambassadeur de Libye à Cotonou adressa une lettre de protestation à la Conférence.

4. La question du maintien du président Mathieu Kérékou à la tête de l'État

Beaucoup savaient à l'ouverture de la Conférence qu'il existait un courant résolu à ce qu'à la fin de la Conférence le président de la République en fonction cessât d'être Chef d'État. Le Comité préparatoire le savait, le Président du Présidium aussi qui résumait cette dangereuse question sous l'interrogation ci-après : la Pologne ou la Roumanie ?

Cette question présente dans les esprits ne fit jamais l'objet de débats à la Conférence. Mais dans les couloirs et en ville bon nombre de sages se sont activés et la Conférence fut sauvée.

IV.– LES DÉCISIONS DE LA CONFÉRENCE NATIONALE ET LEUR MISE EN ŒUVRE

Le Comité préparatoire mit à la disposition de la Conférence deux séries de documents :

- les documents et correspondances reçues : reliés en 7 volumes catégorie par catégorie ; un tableau synoptique des suggestions reçues, une liste par catégorie des sensibilités ayant adressé des correspondances au Comité préparatoire ;
- les documents introductifs ci-après : un document sur l'Éducation béninoise, un sur l'Économie béninoise et le Programme d'Ajustement Structurel, un sur droits de l'Homme, Libertés publiques et Justice et le dernier intitulé : Bilan critique de la vie politique nationale de 1960 à 1989, avec en annexe, le projet de loi sur les associations politiques et le communiqué final de la réunion spéciale du 7 décembre 1989.

Ces documents étaient destinés à faciliter le travail des Commissions. Nous ne saurions dire dans quelle mesure ils y ont contribué. Ce qui est certain, c'est que les travaux sont allés vite, avec le souci de ne pas faire traîner la Conférence.

A.– Les décisions prises

1. La dissolution des organes issus de la Loi fondamentale de 1977

La Conférence a demandé au chef de l'État d'abroger la Loi fondamentale et de dissoudre l'Assemblée Nationale Révolutionnaire et le Conseil exécutif national (gouvernement), d'abroger également la loi du 23 mars 1981 portant réforme judiciaire de même que l'ordonnance du 25 mars 1977 ayant fusionné tous les corps de Police, de Douane, de Gendarmerie, des Eaux et Forêts avec les Forces de Défense nationale dans les Forces Armées Populaires du Bénin.

2. Les organes de transition

La Conférence maintient le chef de l'État jusqu'aux élections. Elle institua un organe législatif de transition : le Haut Conseil de la République et procéda à l'élection du Premier ministre de la transition.

La Conférence arrêta les principes devant inspirer la nouvelle Constitution et nomma une Commission constitutionnelle chargée d'utiliser ces principes pour élaborer un avant-projet de Constitution.

La période de transition est fixée du 1er mars 1990 au 1er mars 1991 avec un calendrier pour les tâches à accomplir.

3. Les autres décisions

Elles concernent le respect des droits de l'Homme, la restitution des biens des exilés, la reprise des activités pédagogiques et du travail dans les services publics, la moralisation de la vie publique, l'interdiction d'importation des déchets toxiques, l'économie et l'Éducation nationale.

B.– L'exécution des décisions

L'exécution des décisions relatives aux institutions de la période de transition constituait la première assurance pour le succès de la transition démocratique béninoise. Il est à remarquer que la Conférence aurait pu confier à l'organe législatif de transition, le Haut Conseil de la République, le soin d'abroger la Loi fondamentale et de dissoudre les organes en découlant autres que le chef de l'État. Pour marquer sa compréhension finale de l'attitude du chef de l'État et l'impliquer personnellement dans cet acte, la Conférence lui en a donné mandat. Le président de la République demeure la seule institution ayant survécu au naufrage de la Loi Fondamentale. Tel Noé, il devait faire renaître la vie institutionnelle.

Ainsi le chef de l'État, dès le 1er mars 1990, prit un train d'ordonnances et de décrets :

- ordonnance n° 90.001 portant abrogation de l'ordonnance N° 77.32 du 09 septembre 1977 promulguant la Loi fondamentale du 26 août 1977 ;
- ordonnance n° 90.002 portant dissolution de l'Assemblée nationale révolutionnaire ;
- ordonnance n° 90.003 portant nouvelle dénomination de l'État : la République populaire du Bénin devient République du Bénin ;

- ordonnance n° 90.004 portant création du Haut Conseil de la République ;
- décret n° 90-43 portant nomination du Premier ministre ;
- décret n° 90-44 portant création de la Commission constitutionnelle.

Ces ordonnances et décrets constituent la pierre angulaire de l'exécution des décisions de la conférence nationale.

Une fois ces institutions de la transition mises en œuvre, les grèves s'arrêtèrent provisoirement dans tous les secteurs. Elles reprendront sporadiquement après les élections générales de 1991 mais pour s'estomper à nouveau. La nouvelle Constitution du 11 décembre 1990 prorogea la fin de la période de transition au 1er avril 1991.

* * *

L'idée de Conférence nationale des Forces Vives au Bénin est le produit d'un consensus national. Le Pouvoir politique en a pris l'initiative. Le peuple y a adhéré tout en restant sur ses gardes. Mais, à chaque difficulté, chacun, pouvoir comme peuple, jetait du lest et faisait des concessions. Un élément essentiel de cet apaisement pendant la Conférence et durant la transition et même après la transition fut Monseigneur Isidore de Souza. Ce sont ces concessions et l'intermédiation constante du président du Haut Conseil de la République qui ont fait le succès de la conférence nationale au Bénin.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

1. ADEKOUNTE F., *Entreprises Publiques Béninoises : la descente aux enfers*, Éditions du Flamboyant, Fondation Hanns Seidel, Cotonou 1996.
2. ADJAHO R., *La faillite du contrôle des Finances Publiques au Bénin (1960-1990)*, Éditions du Flamboyant, Cotonou, 1992.
3. AFIZE A., *Le Renouveau Démocratique au Bénin : la Conférence nationale des Forces Vives et la période transitoire*, L'Harmattan, Paris, 1995.
4. DOSSOU R., « Le Bénin : du monolithisme à la démocratie pluraliste, un témoignage », in Gérard Conac, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*. Economica, Paris, 1992, p. 179.
5. EBOUSSI BOULAGA F., *Les Conférences Nationales en Afrique Noire (une affaire à suivre)*, Karthala, Paris, 1993, pages 31 à 69.
6. FONDATION FRIEDRICH NAUMANN, *Les Actes de la conférence nationale* (Cotonou, 19-28 février 1990), ONEPI, Cotonou, 1994.
7. VITTIN T., « Crise, renouveau démocratique et mutation du paysage médiatique au Bénin ». *Afrique 2000*, 1992, n° 9, pp. 37-57.

ANNEXE

CATÉGORIES DES INVITÉS À LA CONFÉRENCE NATIONALE

1. Personnalités et sages.
2. Cultes et assimilés.
3. Cadres de l'Administration publique.
4. Syndicats autres que l'UNSTB.
5. Le parti de la Révolution Populaire du Bénin et ses organisations de masse.
6. Associations régionales de développement.
7. Toutes autres organisations non gouvernementales.
8. Les ordres professionnels et les associations professionnelles.
9. Toutes sensibilités politiques.
10. Les étudiants.
11. La Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin et l'Organisation nationale des employeurs du Bénin.
12. Les paysans.
13. Toutes organisations de jeunes et de femmes à l'exception de l'OJRB(Organisation de la Jeunesse Révolutionnaire du Bénin) et de l'OFRB (Organisation des Femmes Révolutionnaires du Bénin).
14. L'armée.
15. Les Communautés béninoises à l'étranger et les personnels des Ambassades et Consulats.