

## Note

---

« Notes sur les relations internationales du Bénin socialiste : 1972-1986 (Note) »

Michel Houndjahoué

*Études internationales*, vol. 18, n° 2, 1987, p. 371-388.

Pour citer cette note, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/702168ar>

DOI: 10.7202/702168ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

---

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

---

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : [info@erudit.org](mailto:info@erudit.org)

## NOTES SUR LES RELATIONS INTERNATIONALES DU BÉNIN SOCIALISTE : 1972-1986

Michel HOUNDJAHOUÉ\*

Premier État francophone d'Afrique noire à proclamer officiellement le 30 novembre 1974 le marxisme-léninisme comme mode de gouvernement<sup>1</sup>, la République populaire du Bénin décida de changer ses structures économiques, politiques et sociales en vue de créer un « État nouveau et des mentalités nouvelles ». Ainsi, les dirigeants de Cotonou entreprirent plusieurs réformes parmi lesquelles figurait une redéfinition des rapports bilatéraux avec leurs partenaires étrangers. C'est dans ce cadre que fut promulguée le 16 mars 1976 la Charte de la Diplomatie Nouvelle dont la philosophie apparaissait déjà dans le Discours-Programme du 30 novembre 1972.

L'examen global de cette diplomatie nouvelle et son impact sur les rapports du Bénin socialiste avec les autres États étrangers n'ont jusqu'à maintenant fait l'objet que de peu d'attention. C'est ce à quoi nous tentons de remédier en partie en analysant les rapports du Bénin socialiste avec la France, la Roumanie, les États-Unis d'Amérique et le Nigéria entre 1972 et 1986.

Le choix de ces quatre pays est motivé par le désir, d'une part de tenir compte des grandes aires géographiques de cette diplomatie et d'autre part, de montrer surtout la continuité et la rupture dans la politique étrangère du Bénin socialiste. Le choix de la France s'impose : c'est l'ancienne métropole et aussi principale partenaire politique et économique du Bénin depuis l'indépendance en 1960 ; celui de la Roumanie se veut le reflet d'un certain désir d'ouverture économique et politique du Bénin vers le monde socialiste ; celui des États-Unis d'Amérique s'explique par le fait qu'ils absorbent plus de 90 % du volume des relations entre le Bénin et le continent Nord-américain ; quant au Nigéria, en plus d'être un pays limitrophe du Bénin, il est son principal partenaire commercial africain.

En limitant cet exposé à quatre pays très différents dans leurs relations avec le Bénin, nous avons voulu tenter d'apprécier les principales caractéristiques de cette diplomatie à l'égard de ses régions géographiques. Mais, certains de ses éléments seront sous-analysés en raison du fait que les pays choisis ne reflètent pas individuellement la globalité de la politique étrangère béninoise dans la région. C'est le cas par exemple de la France avec laquelle le Bénin s'est brouillé entre 1977 et 1980 notamment, alors qu'au même moment, Cotonou a considérablement développé ses rapports avec l'Allemagne de l'ouest et la Suisse. C'est le cas aussi du Nigéria avec lequel le Bénin socialiste s'est bien entendu alors que les rapports entre Cotonou et le Togo ont été très difficiles au cours de la même période.

---

\* *École Nationale d'Administration - Cotonou - Bénin.*  
*Revue Études internationales, volume XVIII, n° 2, Juin 1987*

## I — LE BÉNIN SOCIALISTE ET SA DIPLOMATIE NOUVELLE

### A — Fondements et orientations diplomatiques

L'analyse de la politique étrangère reste souvent dominée par le débat qui consiste à savoir comment et pourquoi les preneurs de décisions se comportent de telle ou telle manière et réagissent d'une façon et non d'une autre face à un problème international ou à un État. Il s'agit ici d'un champ conceptuel en pleine évolution et qui chaque jour, s'enrichit de l'apport de recherches d'autres disciplines<sup>2</sup>.

Ce qu'on appelle la politique étrangère des États africains reste dans son ensemble peu analysée<sup>3</sup>. À l'exception de quelques travaux fragmentaires consacrés aux États anglophones et au monde arabe, les recherches sur les pays francophones de l'Afrique noire se résument à quelques articles où l'on se cantonne, malheureusement trop souvent, à ce que la plupart des gens savent déjà. En outre, on se rend compte de plus en plus des mythes et réalités de ce qu'on appelle la politique étrangère de ces États. Dans plusieurs cas, ce n'est rien d'autre que des réactions spontanées et épidermiques de certains acteurs face à une situation donnée. On a aussi souvent exagéré les prétendues stratégies de tels ou tels dirigeants.

Ce qui nous intéresse ici, ce n'est pas fondamentalement l'existence de politique étrangère de tel ou tel pays, mais davantage des méthodes d'analyse du comportement d'un État comme acteur vis-à-vis de l'extérieur. D'une façon générale, l'étude de ce comportement se ramène à l'analyse de modes de coopération et de conflits entre différents acteurs appartenant à divers corps étrangers, par exemple des États, des organisations internationales ou multinationales, etc. En ce qui concerne le comportement du Bénin socialiste sur la scène internationale, nous nous proposons à partir des quatre cas choisis, de cerner les prises de décision, le rôle des acteurs et l'environnement qui sous-tendent le changement et la continuité intervenue dans ce comportement depuis 1972.

L'insertion internationale du gouvernement socialiste du Bénin procède d'une résultante multidimensionnelle: d'une part les relations bilatérales et multilatérales et de l'autre, les relations formelles et informelles. Il s'agit de cadres différents et complémentaires au sein desquels les acteurs prennent position, orientent leurs discours et gèrent leurs pratiques. S'il n'est pas aisé de percevoir les changements intervenus dans le comportement du Bénin dans ses rapports multilatéraux, sont en revanche plus perceptibles les indices qui permettent d'analyser le comportement qu'il a voulu se donner à l'égard d'autres États. C'est pourquoi nous nous efforcerons de ne cerner ici que les rapports bilatéraux.

Avant 1972, le Bénin était classé dans la catégorie des États dits modérés. Son allégeance au bloc occidental et notamment à l'égard de la France reste évidente sur tous les aspects importants de la vie politique, économique et sociale. À cet égard, la situation n'était

- 
1. La République Populaire du Congo, quoique socialiste depuis 1969, n'avait pas encore officiellement proclamé le marxisme-léninisme comme mode de gouvernement.
  2. C'est dans ce cadre qu'il faudrait situer l'excellent article de André DONNEUR et Onnig BEYLERIAN, « La politique étrangère: état des travaux scientifiques », in *Études Internationales*, Vol. XV, no 4, décembre 1984, pp. 815-845.
  3. Voir: A. Kontchou KOUOMÉGNÉ. *Le système diplomatique africain; bilan et tendance de la première décennie*, Paris, Pedone, 1977.

pas très différente de l'ensemble des autres pays anciennement colonisés par la France. Cette dépendance a été stigmatisée dans les milieux officiels béninois en ces termes :

... Jusqu'au 26 octobre 1972, le Bénin n'était qu'un Bénin pillé, exploité, humilié par l'impérialisme international, un Bénin où règnait l'anarchie dans tous les domaines. C'est pourquoi, pendant douze ans, la diplomatie béninoise n'a été qu'un appendice de la diplomatie des puissances impérialistes. Les représentations extérieures du Bénin n'étaient que des instruments entre les mains des impérialistes pour tisser leurs intrigues et monter leurs complots contre notre peuple et son développement économique et social<sup>4</sup>.

C'est fort de cette idée que le pouvoir central de Cotonou se donna pour mission de définir une politique étrangère qui soit conforme avec le discours socialiste, c'est-à-dire une politique dite d'indépendance nationale qui doit : « rompre définitivement avec l'ancienne diplomatie de type traditionnel, de soumission à l'impérialisme international, donc d'indignité nationale et de trahison »<sup>5</sup>.

L'impérialisme international, tel qu'admis dans les milieux officiels à Cotonou, ce sont essentiellement les pays d'Europe occidentale et les États-Unis d'Amérique. C'est du moins ce qui apparaît dans des documents de conception et d'orientation de la politique étrangère du Bénin où l'on affirme que :

L'alignement néo-colonial des anciens régimes de trahison nationale ne permettait pas à ces derniers de percevoir clairement les intérêts de notre pays et de notre peuple ... Ainsi, notre pays, la République populaire du Bénin ne pouvait entretenir quelque relation que ce soit avec les pays du bloc socialiste sans l'assentiment de la France<sup>6</sup>.

La réorientation de la politique étrangère du Bénin est l'une des conséquences du processus révolutionnaire du 26 octobre 1972. Depuis lors, les autorités de Cotonou sont en quête d'un cadre politico-administratif devant permettre de concevoir et de gérer la diplomatie nouvelle. Les fondements de cette politique reposent sur de nombreux textes dont émergent parmi les plus importants la Déclaration du 30 novembre 1972, le Discours d'orientation nationale du 30 novembre 1974 et la Charte de la diplomatie nouvelle du 16 mars 1976<sup>7</sup>.

La diplomatie nouvelle est caractérisée par deux principes importants : d'une part, elle se veut une diplomatie de rupture d'avec le passé. En effet, le passé est fustigé comme une période d'aplatissement et de soumission, non seulement à travers son idéologie et ses structures qualifiées de néocolonialistes, mais aussi à travers les cadres béninois qui l'ont conçu et appliqué. Selon le Président Kérékou, ces derniers « ont évolué dans une honteuse situation de démission nationale et de trahison ». C'est pourquoi, à l'occasion des assises de

4. Discours du Président Kérékou à l'occasion de la séance d'ouverture et d'orientation de la Conférence-Bilan de la diplomatie nouvelle, Porto-Novo, 23 Mai 1981, p. 4.

5. Président Kérékou, in *Ehuzu*, Lundi 25 Mai 1981, p. 3.

6. MAEC, *Sur l'organisation du suivi de la coopération entre la République Populaire du Bénin et les autres pays*, Cotonou, 1981.

7. En plus de ces textes, il faudrait ajouter notamment : MAEC, *Le réaménagement des juridictions des postes diplomatiques béninois et la programmation de nouvelles créations de représentations diplomatiques à l'étranger*, Cotonou, 1981 ; *Ehuzu*, No. 1515 du 2 octobre 1981 consacré aux relations entre le Bénin et la France ; Discours du Président à l'occasion de la séance d'ouverture de la Conférence-bilan de la diplomatie nouvelle, Porto-Novo, 23 Mai, 1981 ; MAEC, *Sur les Relations extérieures ; Extraits des documents fondamentaux du premier congrès national du 13 au 18 novembre 1979*, Cotonou 1979.

la Conférence-bilan de la diplomatie nouvelle en 1981, le chef de l'État les invitait à servir fidèlement et loyalement la Révolution en ces termes :

Vous n'avez pas d'autre choix, camarades cadres du Ministère des Affaires étrangères et de la coopération que de vous débarrasser de toutes les tares qui vous confinent dans la médiocrité et la routine<sup>8</sup>.

Et d'autre part, la diplomatie nouvelle se veut aussi une diplomatie de non-alignement sous-tendue par l'idéologie marxiste-léniniste. Cette ligne d'orientation a conduit à renforcer les relations entre le Bénin et les pays du bloc socialiste qui, jusque-là, n'occupaient pas une place importante dans la diplomatie béninoise. Depuis l'avènement du régime socialiste de Cotonou, les rapports entre le Bénin et les pays socialistes ou « pays frères » comme on le dit à Cotonou sont : « empreints d'une bienveillante et militante sollicitude réciproque en attendant d'être privilégiés par comparaison à nos rapports avec le monde capitaliste dans l'orbite duquel nous gravitons toujours »<sup>9</sup>. Ce rapprochement s'est concrétisé par la création de Grandes Commissions mixtes avec plusieurs pays du bloc socialiste comme la Bulgarie, la Pologne ou la Tchécoslovaquie entre autres.

Ces deux importantes caractéristiques restent les lignes directrices qui orientent le discours politique du Parti et du gouvernement du Bénin. Elles ont contribué aussi à réorganiser les structures qui sont chargées de l'appliquer et qui sont notamment la Commission des Relations Extérieures du Comité Central (CRE/CC), le Ministère des Affaires étrangères et de la coopération (MAEC) et la Présidence de la République<sup>10</sup>.

## B — Opérateurs diplomatiques

### 1. *La Commission des Relations extérieures du Comité Central*

En tant que l'un des organes permanents du Parti de la révolution béninoise, cette Commission définit et élabore d'une part, les principaux axes de la politique extérieure et de l'autre, contrôle les activités du Ministère des Affaires étrangères et de la coopération. À ce titre, elle est souvent négociatrice et animatrice des relations du Bénin à l'étranger. C'est elle qui entretient entre autres : « les rapports d'amitié, de fraternité et de coopération avec les partis frères et Mouvements de libération... sur la base d'une plate-forme minimum de lutte anti-impérialiste ferme et conséquente »<sup>11</sup>.

Dans la pratique quotidienne, certains observateurs estiment qu'elle ne s'en tient pas seulement à son rôle d'animation et d'orientation de la politique extérieure du Bénin, mais qu'elle se comporte en une sorte de « ministère parallèle et soustrayant du coup au contrôle du véritable ministère les tâches qui lui sont en principe dévolues ».

8. Discours du Président à l'occasion de la Conférence-bilan de la diplomatie nouvelle, *op. cit.* p. 3.

9. MAEC, *Sur l'organisation du suivi de la coopération entre la République Populaire du Bénin et les autres pays*, Cotonou, 1981, p. 2.

10. Au sujet de l'attribution et de l'organisation de chacun de ces organes, voir : Décret No. 76/26 du 30 janvier 1976 portant formation du gouvernement ; Décret No. 76/46 du 19 février 1976 déterminant les services rattachés à la Présidence de la République et fixant les attributions des membres du gouvernement ; Décret no. 84/506 du 17 décembre 1984 portant attributions, organisations et fonctionnement du ministère des Affaires étrangères et de la coopération ; Décret no. 84/322 du 3 août portant composition du Conseil Exécutif National et de son Comité Permanent.

11. Premier Congrès National ordinaire du Parti de la Révolution populaire du Bénin, Cotonou, 13 au 18 novembre 1979.

On retrouve aussi cette idée dans divers documents du ministère des Affaires étrangères et de la coopération. On y affirme entre autres que « l'organe politique tend à faire obstacle à l'organe administratif qu'est le Ministère ».

Cette observation tend à confirmer l'idée d'une certaine confusion entourant le rôle de cette Commission, ce qui ne dérange en rien d'ailleurs les responsables politiques qui soutiennent en outre que sa création est nécessaire et complémentaire et qu'elle vise à « permettre à la Révolution béninoise de continuer de se développer ainsi victorieusement à l'extérieur » en mettant en oeuvre sur le plan international une politique extérieure dynamique que le Parti ne doit cesser d'améliorer. Dans ces conditions, que représente le Ministère des Affaires étrangères et de la coopération ?

## 2. *Le Ministère des Affaires étrangères et de la coopération*

Même si les textes officiels restent très clairs en ce qui a trait à sa structure et à ses attributions, il n'est pas toujours facile de bien saisir la réalité de ses pouvoirs. Plusieurs fois restructuré, le MAEC a eu à différentes reprises ses attributions redéfinies. Ses structures et attributions actuelles sont régies par le Décret No. 84/506 du 17 décembre 1984.

Au nombre des dispositions de ce décret, il convient de retenir notamment que le MAEC a pour mission « la mise en oeuvre de la politique extérieure du Parti et de l'État » ; que le ministre est présenté comme le chef de la diplomatie béninoise et a pour tâche de diriger :

l'ensemble des Affaires relatives aux rapports de la République populaire du Bénin avec les États étrangers et les organisations internationales, ainsi que les relations avec les agents diplomatiques étrangers et les Représentants des Organisations internationales. Il engage l'État dans la conclusion des traités et en contrôle l'exécution.

Responsable des actions de coopération entre la République populaire du Bénin et les États étrangers d'une part et les Organisations internationales d'autre part, il préside les Grandes Commissions mixtes de coopération, sauf décisions contraires du chef de l'État<sup>12</sup>.

Bien que les mandats de chaque direction au sein du ministère soient clairement définis, il n'en demeure pas moins qu'il existe de nombreux conflits de personne, de structure et d'environnement. C'est d'ailleurs ce qui a fait dire à l'ancien ministre des Affaires étrangères du Bénin, M. Ifèdè Simon Ogouma, que le MAEC est : « un nid de problèmes que l'on crée et entretient à volonté pour des raisons absolument étrangères et surtout étrangères à l'intérêt national de notre pays et à la cause de la Révolution démocratique et populaire »<sup>13</sup>.

Les cadres du MAEC ne jouissent pas toujours de la confiance et de la sympathie des autorités politiques. Ils sont considérés bien souvent comme des incompetents, des réactionnaires et même des antirévolutionnaires comme en témoignent quelques-unes des déclarations suivantes :

Ainsi par exemple, pour le chef de l'État :

... malgré la mise en oeuvre de la Charte de la diplomatie nouvelle, les services centraux du ministère des Affaires étrangères et de la coopération, dont la vocation première est de susciter, d'encourager et d'orienter correctement l'action de nos postes à l'étranger, n'arrivent pas à assurer effectivement et correctement la direction

12. Décret no. 84/506 du 17 décembre 1984, Titre I, Art. 2.

13. Déclaration faite pendant qu'il était encore ministre des Affaires étrangères ; in *Ehuzu* du 25 mai 1981, p. 3.

centralisée de nos représentations extérieures tant dans le domaine des objectifs à atteindre, que dans la gestion du personnel et du patrimoine national à l'étranger<sup>14</sup>.

Le chef de l'État a affirmé en outre que les succès de la diplomatie béninoise sont dus « aux heureuses initiatives propres des hautes instances politiques du Parti » et qu'il comprenait difficilement « les raisons pour lesquelles bon nombre parmi vous, camarades cadres du Ministère des Affaires étrangères et de la coopération accusent de graves insuffisances »<sup>15</sup>. Aussi les invitait-il à se débarrasser de toutes les tares qui les « confinent actuellement dans la médiocrité et dans la routine »<sup>16</sup>.

Au MAEC, les fonctionnaires sont conscients de l'image qu'on se fait d'eux dans les instances politiques. Ainsi par exemple, dans un document de travail consacré aux problèmes de leur ministère, ils identifiaient les raisons de l'affaiblissement de leur rôle et de leur fonction depuis 1975 notamment en affirmant que :

... l'impression prévaut que tout le monde pourrait faire la diplomatie. Vu tout le discrédit jeté sur le ministère des Affaires étrangères et de la coopération et savamment entretenu, on assiste à une banalisation des fonctions essentielles du ministère et à sa suppléance dans certaines de ses attributions par d'autres ministères<sup>17</sup>.

Cet état d'esprit et de vue sur la politique étrangère béninoise explique, en partie du moins, certaines difficultés du MAEC avec d'autres départements ministériels, notamment le ministère du Plan lorsque ce dernier était chargé de la coopération internationale.

Tels sont, dans les grandes lignes, les principales caractéristiques du ministère des Affaires étrangères et de la coopération au sein des centres de décision du système diplomatique béninois.

### 3. *La Présidence de la République*

Même si on possède peu de documents importants en ce qui a trait au rôle que jouent les services de la Présidence dans le comportement diplomatique de l'État béninois, il ne fait aucun doute qu'ils exercent à cet égard un rôle primordial. En effet, le Décret No. 76/46 du 19 février 1976 déterminant les services rattachés à la Présidence de la République et fixant les attributions des membres du gouvernement et celles du Président en tant que chef du gouvernement fournit les éléments qui permettent au Cabinet présidentiel d'intervenir directement sur la scène internationale<sup>18</sup>.

On sait aussi peu de choses sur les rapports entre les services du Cabinet présidentiel et la Commission des relations extérieures du Comité central. On s'accorde généralement pour affirmer qu'ils sont bons en principe. Quant à ses rapports avec le MAEC, ce dernier l'informe, reçoit des ordres et avis et lui rend des comptes. C'est avant tout un rapport de soumission et d'exécution.

14. Discours du Président à l'occasion de la Conférence-Bilan de la diplomatie nouvelle, Porto-Novo, Mai 1981, p. 7.

15. *Idem*, p. 8.

16. *Idem* p. 9.

17. MAEC, *Rapport sur les relations du ministère des Affaires étrangères et de la coopération avec les autres ministères*, Cotonou 1981, p. 8.

18. Voir aussi à cet effet : Décret no. 74/227 du 21 octobre 1974 portant formation du gouvernement et les Décrets modificatifs subséquents ; Décret 74/289 du 4 novembre 1974 déterminant les services rattachés à la Présidence de la République et fixant les attributions des membres du gouvernement ; Décret no. 75/21-PR du 24 Mars 1975 fixant la composition du Cabinet du Président de la République et la structure des ministères.

Le rôle de la Présidence dans la conduite des Affaires étrangères du Bénin reste très important. C'est en pratique le principal centre de décision auquel se réfèrent généralement les autres structures du système diplomatique. Son aval à une décision prise n'importe où dans le système est une garantie sans équivoque.

Outre ces organes diplomatiques, d'autres structures s'occupent également du domaine relevant des Affaires internationales. Il s'agit en général, de la plupart des ministères techniques comme ceux du développement rural, des finances et du plan. Au sujet de ce dernier par exemple, étant donné qu'il existe en son sein une direction chargée de la coopération technique, il s'est vu confier aussi un rôle de centralisateur et incidemment de négociateur de ressources nécessaires au développement. Dans ce cadre, il participe à la gestion de la politique étrangère en transigeant directement avec des partenaires étrangers. C'est donc l'ensemble de ces divers organes politiques et administratifs qui constituent le cadre institutionnel et visible à travers lequel se conçoit et se gère la politique étrangère du Bénin.

La conduite de cette politique repose sur l'existence de groupes socio-économiques réels qui se retrouvent à divers échelons de la société étatique. Il ne s'agit pas nécessairement de groupes homogènes, mais de décideurs dont les intérêts peuvent être tantôt convergents, tantôt divergents; d'où l'existence de stratégies orientées par et pour diverses causalités. C'est pourquoi la diplomatie d'un État peut, à un moment donné, changer dans son organisation fonctionnelle et dans sa pratique. Elle peut aussi déborder les institutions traditionnelles chargées de la conduire en générant de nouveaux canaux et agents d'exécution<sup>19</sup>.

Dans ces conditions, il serait intéressant de voir s'il y a prééminence des acteurs sur le système politique en place ou si c'est ce dernier qui fait générer des idées saisies par des acteurs. Il ne sera pas question de privilégier ici l'un par rapport à l'autre, même si le résultat reste très intéressant<sup>20</sup>, mais plutôt d'ignorer ni l'un ni l'autre dans l'étude des relations entre le Bénin socialiste et les autres États.

## II – BÉNIN SOCIALISTE ET EUROPE OCCIDENTALE : LE CAS DES RELATIONS FRANCO-BÉNINOISES

Bien que la domination étrangère ait été clairement dénoncée au début du déclenchement de la révolution, on s'est longtemps évertué à affirmer à Cotonou que la révolution béninoise n'était dirigée, ni contre un système de gouvernement, ni contre un État. L'insistance était devenue telle que plusieurs observateurs n'hésitaient pas à se référer à cette phrase de Sartre au sujet de la révolution algérienne: « nous ne devenons ce que nous sommes que par la négation intime de ce que l'on fait de nous ».

19. Voir entre autres: C.P. POTHOLM, *La politique africaine: théories et pratiques*, Paris, Economica, 1981; Z. STEIMER (ed.) *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*, London, Times Books LTD, 1982; J.B. DUROSELLE « Politique intérieure et politique extérieure », in *Relations Internationales*, no. 37, 1984, pp. 7-16.

20. Les résultats d'une enquête que nous venons d'effectuer dans le cadre du processus de prise de décision dans les régimes militaires à parti unique: le cas du Togo et du Bénin sont très révélateurs à cet égard; (article à paraître).



Il est vrai que jusque-là, les autorités de Cotonou n'avaient encore mentionné le nom d'aucun État en particulier, même si le Discours-Programme du 30 novembre 1972 a insisté sur le fait que :

la caractéristique fondamentale et la source première de l'arriération de notre pays est la domination étrangère. L'histoire de cette domination est celle de l'oppression politique, de l'exploitation économique, de l'aliénation culturelle... C'est pourquoi, la seule voie qui s'offre à nous aujourd'hui est celle d'une politique nouvelle d'indépendance nationale. Et pour y parvenir, il faudra liquider définitivement l'ancienne politique à travers les hommes, les structures et l'idéologie qui la portent<sup>21</sup>.

Cette domination étrangère n'a été identifiée à la France qu'après le complot avorté contre le gouvernement béninois en 1973. À cette époque, l'ambassade de France à Cotonou avait été prise d'assaut par des manifestants qui brisèrent entre autres, les vitres des locaux du centre culturel français et saccagèrent les bureaux de l'Agence France-Presse. Au cours de ces événements, on a pointé du doigt l'impérialisme français, ce qui contribua à accentuer la méfiance des autorités de Paris à l'égard du nouveau pouvoir de Cotonou.

Il est à remarquer qu'avant le putsch de 26 octobre 1972, Paris ne cachait pas son embarras à l'égard du Conseil présidentiel<sup>22</sup> qu'il trouvait « lourd » comme système de gouvernement. C'est pourquoi la France n'avait pas désapprouvé le coup d'État en tant que tel. Mais elle n'était pas aussi fixée sur les intentions des putschistes qui affirmèrent opter pour la révolution. Paris choisit donc d'attendre pour voir se dessiner clairement les orientations politiques des nouveaux maîtres de Cotonou. C'est pourquoi, entre autres, le Président Pompidou choisit d'annuler une visite qu'il devait effectuer au Bénin et ne se rendit que dans trois autres pays de la sous-région (Togo, Burkina Faso et Niger), afin semble-t-il de ne pas cautionner un régime dont les orientations étaient mal connues.

Déçu de ce report, le gouvernement béninois en donna les raisons dans un communiqué officiel qui cachait mal une certaine amertume :

Le Président Pompidou que tous les Dahoméens attendaient dans la joie et l'allégresse ne viendra malheureusement plus à la date prévue. En effet, en tenant compte des événements du 26 octobre et de la proximité de la date de cette visite officielle, il n'est plus matériellement possible de maintenir le programme<sup>23</sup>.

La proclamation des orientations du gouvernement le 30 novembre 1972 n'aida en rien à dissiper la méfiance des autorités françaises. En effet, Cotonou demanda en politique étrangère une révision de ses rapports avec ses partenaires traditionnels :

... Les rapports du Dahomey avec les pays étrangers doivent reposer sur les principes de non-alignement, d'égalité, de respect mutuel de la souveraineté des avantages réciproques et de dignité nationale.

Ainsi les accords de coopération économique, culturelle et de défense qui nous lient avec certains pays amis doivent être révisés<sup>24</sup>.

Dès lors, la méfiance à l'égard des autorités de Cotonou apparut de plus en plus fondée. Elle s'accrut après les événements qui ont suivi le complot avorté de 1973 et notamment

21. Gouvernement Militaire Révolutionnaire, *Discours-Programme*, Cotonou, ONEPI, 1976, p. 4.

22. Trois Présidents dirigeaient le pays en Conseil ; à tour de rôle, chacun d'eux devenait Président du Conseil et par voie de conséquence, Président de la République pour deux ans.

23. *Daho-Express*, No. 976 du jeudi 2 novembre 1972.

24. *Discours-Programme*, *op. cit.* p. 15.

après la radicalisation du régime en 1974 qui fut suivie de nationalisations de biens des Sociétés étrangères au Bénin. L'ensemble de ces événements et d'autres menus incidents ont contribué à créer une série de malentendus et de heurts dans les relations franco-béninoises.

À la même époque, le Bénin demandait à Paris la révision des accords de coopération liant les deux pays. Les nouveaux accords furent signés en 1975. Au nombre de ses principales innovations dites fondamentales, l'ambassadeur de France auprès du Bénin a perdu sa qualité automatique de doyen du corps diplomatique; l'abolition du principe systématique de consultation réciproque sur les questions de politique étrangère et surtout la suppression des accords de défense en vertu desquels Paris pouvait intervenir militairement au Bénin en cas de trouble.

À l'occasion de la signature de ces accords, des allocutions furent prononcées, qui laissaient penser à une certaine amélioration des relations entre les deux pays. Ainsi, entre 1975 et 1977, plusieurs constats laissaient croire de part et d'autre que l'on ne souhaitait pas que les choses s'enveniment. Mais, voilà que survint l'agression armée du 16 janvier 1977. C'est le début de nouvelles tensions entre les deux pays parce que Cotonou accusa la France d'avoir participé à sa préparation et à son exécution:

... En tout état de cause, le peuple béninois et sa révolution sont irrévocablement convaincus que le principal instigateur de l'agression armée impérialiste du dimanche 16 janvier 1977 contre la République populaire du Bénin est l'impérialisme français<sup>25</sup>.

L'ambassadeur de France en poste à Cotonou fut même officiellement accusé de complicité et déclaré *Persona Non Grata*.

La tension entre les deux pays étaient à son paroxysme avec ses conséquences économiques et politiques. Ainsi par exemple, l'aide française a été réduite à un niveau jamais atteint depuis l'indépendance. En outre, les déclarations des hommes politiques affichaient de part et d'autre le mépris. C'est le cas notamment de celles du Représentant permanent de la France auprès des Nations Unies, déclarations auxquelles le quotidien gouvernemental *Ehuzu* consacra plusieurs articles dans des termes très méprisants.

Au cours de cette même période, divers fonctionnaires des deux pays s'efforçaient de contenir le différend entre Paris et Cotonou. Les fonctionnaires responsables des dossiers avec la France dans divers ministères, notamment au MAEC tentaient de garder le contact avec leurs collègues de France. Ce travail « souterrain » dura toute l'année 1977 et contribua à améliorer les relations entre les deux pays vers la fin de 1978 avec la nomination de M. Decamp, nouvel ambassadeur de France à Cotonou. Cette nomination fut suivie peu après de la visite à Cotonou en mars 1979 de M. Robert Galley, ministre français de la coopération et de la réunion de la Grande Commission Mixte franco-béninoise prévue par les accords de coopération de 1975.

C'est dans ce contexte que vint au pouvoir en France en 1981 le gouvernement de M. Mitterand. Certains membres de ce gouvernement semblaient avoir de bonnes relations avec le Parti au pouvoir au Bénin, ce qui contribua à accélérer l'établissement de bons rapports entre Paris et Cotonou. Ainsi, dès septembre 1981 le Président Kérékou se rendit pour la première fois en visite officielle en France et moins de deux ans plus tard, ce fut au tour du Président français de se rendre en visite officielle au Bénin. Lors de cette visite, M. Mitterand donna son soutien à une résolution condamnant l'agression des mercenaires au Bénin en janvier 1977. Ce fut sans aucun doute un acte politique d'importance pour les

25. *Ehuzu*, N. 361 du 25 mars 1977.

autorités de Cotonou. En effet, le gouvernement de M. Giscard n'avait jamais voulu reconnaître officiellement que le Bénin ait été agressé de l'extérieur et encore moins que la France eût une certaine responsabilité dans cette agression.

Depuis lors, les rapports franco-béninois sont en constante amélioration, même si le contentieux sur les nationalisations des biens de Sociétés françaises au Bénin en 1974 n'est pas entièrement réglé. C'est d'ailleurs dans ce cadre qu'il faudrait situer l'accord signé entre Paris et Cotonou le 4 janvier 1984 sur l'indemnisation des nationalisations de 1974 et 1975.

Depuis l'indépendance du Bénin en 1960, ses rapports avec son principal partenaire économique et politique en Europe occidentale n'ont jamais connu autant de tension. En revanche, ses rapports avec les autres pays de la région ont connu une certaine amélioration au cours de la même période si l'on se réfère aux différents accords signés avec certains d'entre eux tels que la Suisse et l'Allemagne de l'Ouest.

Ce que l'on retient de cette période trouble entre Paris et Cotonou, c'est l'effort et la bonne volonté des fonctionnaires des deux pays pour donner moins d'impact aux discours souvent violents des hommes politiques. Ils ont joué un rôle majeur dans la normalisation des relations entre les deux pays. Ce fait aurait-il contribué à renforcer l'image de réactionnaire que les politiciens béninois ont des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et de la coopération ?

### III – BÉNIN SOCIALISTE ET EUROPE DE L'EST : LE CAS DES RELATIONS BÉNINO-ROUMAINES.

La première mission diplomatique béninoise de haut rang à se rendre dans un pays socialiste d'Europe remonte à 1963. Elle était dirigée par le Vice-Président M. Sourou Migan Apithy et comprenait MM. Adandé Alexandre, Arouna Mama et Chodaton Gilbert. Elle visita la Hongrie, la Yougoslavie, la Bulgarie et la Tchécoslovaquie. Elle signa avec chacun de ces pays des accords de coopération qui, dans leur ensemble, ne furent jamais mis en exécution. Même si d'autres missions béninoises furent par la suite envoyées dans certains de ces pays, les relations bilatérales entre eux et le Bénin son restées très faibles jusqu'à l'arrivée au pouvoir à Cotonou du gouvernement militaire révolutionnaire en 1972.

Depuis lors, il ne fait aucun doute, qu'on a mis l'accent sur le renforcement des relations bilatérales avec les pays socialistes. À Cotonou, on affirme que les rapports entre le Bénin et le monde socialiste sont : « empreints d'une bienveillante et militante sollicitude réciproque en attendant d'être privilégiés par comparaison à nos rapports avec le monde capitaliste dans l'orbite duquel nous gravitons depuis toujours »<sup>26</sup>. Le renforcement des relations s'est concrétisé entre autres, par la création de Grandes Commissions Mixtes avec la Bulgarie, la Pologne, la République Démocratique Allemande, la Tchécoslovaquie et notamment l'ouverture des ambassades du Bénin à Moscou et à Bucarest<sup>27</sup>.

C'est dans cet environnement politique qu'il faudrait placer le « réchauffement » des relations bilatérales entre le Bénin et les pays socialistes d'Europe. L'intensité de ces relations varient d'un pays à un autre. Elles semblent cependant avoir été concentrées dans deux capitales : Moscou et Bucarest. L'ambassade du Bénin à Moscou a aussi juridiction en Pologne, Tchécoslovaquie, Mongolie et République Démocratique Allemande. Celle de Bucarest a juridiction en Bulgarie, Hongrie et Yougoslavie.

26. MAEC, *Sur l'organisation du suivi de la coopération entre la République du Bénin et les autres pays*, Cotonou, 1981, p. 2.

27. En ce qui concerne Moscou, c'est plutôt une réouverture. L'ambassade a été fermée après que l'URSS eût été soupçonnée d'avoir participé à un complot au Bénin.

Dans le cadre des relations entre le Bénin et la Roumanie, divers accords ont été conclus entre les deux pays, tant au niveau des Partis qu'au niveau des gouvernements. À cet effet, il convient de retenir notamment l'accord culturel et scientifique du 22 novembre 1972, l'accord de suppression de visa entre les deux pays en 1977 et la convention de coopération entre l'office de radiodiffusion et de télévision du Bénin et la télévision roumaine du 16 février 1981. La mise en application de certains de ces accords a donné lieu à divers malentendus notamment en ce qui concerne les accords économiques.

Au niveau de la coopération économique et technique, les deux gouvernements se mirent d'accord en vue de la réalisation de différents projets de développement au Bénin. C'est le cas par exemple de deux projets de ferme de polyculture à Kétou et à Kandi qui ont d'ailleurs suspendu toutes leurs activités: « suite au refus des institutions bancaires nationales de continuer le financement de ces fermes sous la forme notamment du paiement des traitements mensuels des techniciens roumains travaillant sur ces fermes »<sup>28</sup>. Les salaires mensuels des techniciens roumains étaient assurés par le Bénin. Mais les autorités de Cotonou arrêterent leurs paiements après que le Conseil Exécutif National eût décidé de suspendre les activités des fermes d'État pour raison de non rentabilité.

Plusieurs autres projets conjoints n'ont pas été conduits à terme ou encore, n'ont jamais connu un début de réalisation. C'est le cas entre autres de l'École d'ingénieurs chimistes prévue dans la province de l'Atlantique, de la construction d'une raffinerie de pétrole, de la cartographie géologique, de l'électrification et aménagement hydro-électrique et hydro-agricole dans les régions de Bétérou et de Savè, de la réalisation d'une usine d'engrais de coton et d'une fabrique de pesticides...

Au niveau culturel, Bucarest a offert au Bénin des bourses de formation et de perfectionnement en Roumanie. Le protocole signé à cet effet en 1978 a prévu vingt-deux bourses d'études supérieures par an à partir de 1979. Mais les autorités roumaines ont décidé unilatéralement par la suite de réduire le nombre des bourses à cinq en 1981 et à deux en 1982. Ces deux bourses ont d'ailleurs été refusées par Cotonou<sup>29</sup>.

Même si divers discours à Cotonou et à Bucarest laissaient penser que les relations entre les deux pays étaient « sans nuage », le ciel n'était pas aussi clair en raison de différents motifs dont notamment le contentieux des cars roumains. Ce contentieux est né des difficultés d'exécution du contrat de vente-achat du 11 décembre 1975 signé entre le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique au nom du Bénin et la société roumaine Auto-Export-Import. L'objet du contrat visait l'achat par le Bénin de cinquante autobus d'une valeur de près de deux millions de dollars. Le contrat a été résilié par le Bénin qui a estimé ne pas être satisfait de la qualité des véhicules.

À Cotonou, on reproche à la Société roumaine d'avoir négocié de mauvaise foi et de non respect de clauses de contrat. On soutient entre autres que:

la Partie roumaine n'a pas rempli toutes ses obligations au terme du protocole d'accord signé à cet effet pour n'avoir pas jusqu'à ce jour envoyé au Bénin, l'autobus type Roman 109 R D en exécution standard TN pour démonstration... Le bilan de l'exploitation de ces cars constate en effet qu'un seul autobus roumain a pu franchir le cap des 200 000 kilomètres au Bénin pendant qu'un autre n'a même pas pu quitter le port autonome de Cotonou le jour de débarquement. Les pannes trop fréquentes de ces

28. MAEC, *Coopération entre la République populaire du Bénin et la République Socialiste de Roumanie*, Cotonou, 1983, p. 3.

29. En même temps, le taux de la bourse passait de 1175 lei à 750 pour les étudiants et de 2000 lei à 800 pour les stagiaires. Le Bénin était supposé compléter le manque à gagner des boursiers.

véhicules entraînant une consommation anormale de pièces de rechange non destinées aux véhicules en exploitation sous le contrôle de techniciens roumains plutôt incompetents, justifient pleinement cette décision de la partie béninoise<sup>30</sup>.

De nombreuses rencontres entre délégations des deux pays afin de venir à une entente acceptable n'ont rien donné. Bucarest décida alors en 1981 de confier le contentieux à l'arbitrage de la Chambre de Commerce International de Paris, et a soutenu dans sa requête contre le Bénin le motif de non respect du contrat d'achat. À Cotonou curieusement, on préfère régler le contentieux à l'amiable, d'où la création le 15 novembre 1981 d'une commission nationale *ad hoc* à cet effet. On estime que du point de vue politique, ce serait un mauvais exemple de régler un différend entre pays socialistes et frères par une institution capitaliste.

C'est dans ce contexte que le Bénin décida la fermeture de son ambassade à Bucarest en 1985. Bien qu'on affirme à Cotonou que cette fermeture ne provient pas de raisons d'ordre politique, mais « plutôt d'une certaine rationalisation dans la gestion des postes diplomatiques à l'étranger ». On s'accorde cependant par ailleurs pour affirmer que le non règlement de divers contentieux entre les deux pays et l'installation d'une certaine incompréhension dans la gestion des relations bilatérales ont été déterminants dans le processus de cette prise de décision.

Même s'il n'est pas très aisé de mesurer l'impact des différents contentieux entre les deux pays dans le processus de cette prise de décision, on ne peut cependant l'ignorer. Il convient aussi de situer cette décision dans le contexte d'une certaine réouverture de la politique étrangère du Bénin vers les pays capitalistes dont notamment la normalisation des relations entre la France et les États-Unis d'Amérique. Ce dernier élément nous apparaît aussi comme un motif d'un certain refroidissement dans les rapports entre le Bénin et certains pays socialistes en ce qui a trait aux questions économiques, et non pas les questions militaires et de défense.

Les relations entre les deux pays ont bien déçu, si l'on en croit ce qu'on affirme à Cotonou dans certains milieux bien autorisés. Il est surtout à remarquer ici que les fonctionnaires n'ont pas aidé les politiciens dans la gestion de ces relations. En effet, divers petits incidents ici ont été amplifiés par ces derniers, créant ainsi un certain embarras pour les politiciens. Les diplomates béninois chargés des dossiers roumains reprochaient à leurs collègues de Bucarest d'avoir voulu politiser tous les dossiers techniques en les traitant directement avec les hommes politiques. Ainsi, lorsque ces dossiers revenaient chez les techniciens, le préjugé à leur égard étaient *a priori* défavorable.

Telles sont à notre avis, les principales explications que l'on peut retenir de l'évolution des relations bilatérales entre la Roumanie et le Bénin socialiste.

#### IV – BÉNIN SOCIALISTE ET AMÉRIQUE DU NORD: LE CAS DES RELATIONS AMÉRICANO-BÉNINOISES

Quatre textes juridiques régissent la coopération entre les États-Unis d'Amérique et le Bénin. Trois d'entre eux furent signés avant le 26 octobre 1972 et le quatrième en décembre 1983. En ce qui concerne les trois premiers, il s'agit d'une Convention signée à Cotonou le

30. MAEC, *op.cit.* p. 5.

12 décembre 1958 relative à un programme d'assistance aux nécessiteux au Bénin; d'un accord d'assistance économique et technique signé à Cotonou le 27 mai 1961 et d'un arrangement relatif à l'utilisation des Volontaires du Corps de la Paix signé à Cotonou le 30 juin 1967. Quant au quatrième, il faisait suite à la normalisation des relations entre Washington et Cotonou d'une part, et de l'autre à la réactualisation de certaines clauses de l'accord d'assistance technique liant les deux pays.

À l'avènement du gouvernement militaire révolutionnaire au Bénin, Washington a observé une certaine retenue. Les déclarations du Département d'État américain aux Affaires extérieures étaient modérées et surtout prudentes. La plupart des programmes d'aide américains au Bénin ont continué normalement leurs activités jusque vers la fin de l'année 1974 qui fut marquée par la proclamation du socialisme et des nationalisations des biens des compagnies étrangères au Bénin.

La détérioration des relations bilatérales entre les deux pays semble avoir résulté d'un certain nombre d'incompréhensions, aussi bien de la part de Cotonou que de Washington. L'ambiance générale dans laquelle elle s'est développée semble avoir pris naissance avec la proclamation le 30 novembre 1974 du marxisme-léninisme comme mode de gouvernement. Mais surtout après l'agression du 16 janvier 1977, les autorités de Cotonou ont pointé Washington du doigt comme ayant participé indirectement aux préparatifs et à l'exécution de cette agression. Dès lors s'est mise en branle à Cotonou une stratégie dite d'auto-défense « visant à sauver les acquis de la révolution ». L'application de cette stratégie a conduit certains responsables politiques et surtout les forces de sécurité à commettre de nombreuses exactions envers les diplomates et ressortissants américains au Bénin.

Washington n'a pas tardé à réagir contre ce que les autorités américaines ont appelé « la montée de l'anti-américanisme » et ont affirmé que cela ne pouvait rester sans avoir des conséquences fâcheuses sur les relations entre les deux pays. Même si Washington a toujours tenté de minimiser le différend entre les deux pays en le ramenant à un simple malentendu :

le mauvais état des relations entre les deux pays n'est pas le fait de la différence entre nos deux systèmes politiques, mais plutôt du malentendu né du non respect à Cotonou des normes diplomatiques en vigueur sur le plan international<sup>31</sup>.

Il n'en demeure pas moins que les autorités américaines avaient un certain nombre de reproches à faire aux dirigeants du Bénin.

Washington reprochait au gouvernement béninois entre autres :

des pratiques peu orthodoxes et des tracasseries que les agents de sécurité au Bénin ont fait subir à bon nombre de représentants américains, malgré le port de papiers diplomatiques exigés par la Convention de Vienne<sup>32</sup>.

Il s'agit d'un ensemble de normes définies par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, Convention à laquelle le Bénin a souverainement adhéré. Mais certaines clauses de cette convention n'ont pas toujours été respectées à Cotonou pendant la période ayant suivi l'agression du 16 janvier 1977. Ce fut le cas notamment de la perquisition effectuée au domicile de l'ambassadeur des États-Unis à Cotonou par les forces de sécurité qui le soupçonnaient de servir de cache d'armes; ainsi que de l'arrestation de touristes américains au Bénin sans garantie pour le Chargé d'Affaires et les membres de l'ambassade américaine à Cotonou de leur rendre visite ou de leur porter assistance.

31. MAEC, *Coopération bénino-américaine*, Cotonou, 1983, p. 4.

32. *Idem*.

Outre ces deux exemples perçus à Washington comme « des preuves du non respect des droits de l'homme et des normes diplomatiques en vigueur sur le plan international », il existe d'autres exemples moins concrets et plus ambigus pour lesquels les États-Unis ont estimé avoir été lésés. Ainsi par exemple, les responsables américains ont estimé que depuis le 30 novembre 1974 et notamment après l'agression du 16 janvier 1977, certains commentaires et traitements de la presse béninoise qui sont anti-américains « ne peuvent que refléter la position officielle du gouvernement ». Ils soutiennent aussi être directement visés chaque fois que le Bénin fustige l'impérialisme international et vont jusqu'à affirmer au sujet de la presse béninoise qu'il s'agit « d'information à caractère tendancieux et diffamatoire ».

Par ailleurs, d'autres détails sont mentionnés ici et là dans des textes de sources américaines comme des signes tangibles de la politique anti-américaine des autorités de Cotonou: tel que le non empressement des départements ministériels béninois à utiliser les bourses américaines d'études et de stages. Ce constat, selon Washington, procède d'une décision politique de rejet de la coopération américaine par le gouvernement socialiste de Cotonou.

Quant au gouvernement de Cotonou, il a récusé toutes ces allégations et reprocha à son tour aux autorités de Washington et à plusieurs de ses représentants au Bénin que certaines de leurs activités sont contraires à leurs fonctions de diplomate. Ce fut notamment le cas pour deux diplomates américains en poste à Cotonou qui se sont introduits illégalement dans la zone de sécurité du camp militaire Guézo à bord d'un véhicule non immatriculé et ce, malgré les sommations de la sentinelle qui a fini par tirer sur eux et blessé l'un d'eux. Le blessé ayant été hospitalisé à Cotonou aurait par la suite disparu de son lieu d'hospitalisation et du Bénin.

Cotonou a aussi reproché à Washington « les multiples chantages et pressions au niveau des organismes financiers internationaux à caractère économique et social, et où la participation des États-Unis est souvent plus forte, leur conférant aussi un droit d'opposition »<sup>33</sup>.

Tout au long de cette période dite de malentendu, le volume de la coopération entre les deux pays a considérablement diminué. La naissance et l'évolution du différend ont produit comme conséquences: la fermeture du centre culturel américain à Cotonou et celle des bureaux de l'USAID et leur transfert à Lomé, la suspension de plusieurs projets dont les financements avaient déjà été acquis, notamment en ce qui concerne l'hydraulique villageoise et les projets sanitaires; et les multiples pressions de Washington pour bloquer diverses tentatives du Bénin d'obtenir des prêts auprès de certains organismes internationaux.

Telle fut dans ses grandes lignes, l'évolution des relations entre les États-Unis d'Amérique et le Bénin qui a connu en partie son règlement en 1983 avec la signature d'un nouveau traité de coopération. La normalisation des relations entre les deux pays fut le fruit de nombreuses tractations politiques tant du côté américain que béninois. Ainsi par exemple, du côté de Washington, on a noté l'existence d'un mémorandum relatif à des propositions concrètes sur la relance de la coopération entre les deux pays. C'est dans ce cadre qu'il faudrait situer la visite de plusieurs responsables américains à Cotonou en 1982 et 1983, surtout celle de M. Eagle Burger, Secrétaire d'État adjoint pour les Affaires africaines au Département d'État.

Les différentes concessions faites de part et d'autre ont contribué à la normalisation des relations entre les deux pays et surtout à la reprise au Bénin des travaux de plusieurs projets

33. MAEC, *Coopération bénino-américaine*, Cotonou, 1983.

de développement financés par les États-Unis dans le cadre des ententes juridiques évoquées précédemment.

## V – BÉNIN SOCIALISTE ET SES VOISINS AFRICAINS: LE CAS DES RELATIONS NIGÉRO-BÉNINOISES.

Il a fallu attendre plus d'un an après le déclenchement de la révolution béninoise pour que les autorités de Cotonou définissent explicitement leurs relations de voisinage. Ce fut à l'occasion du premier anniversaire de la révolution qu'elles affirmèrent que: « Le principe qui doit guider l'action diplomatique du gouvernement militaire révolutionnaire est que le Dahomey doit pouvoir vivre en paix avec ses voisins auxquels il est lié par la géographie, l'histoire et la sociologie »<sup>34</sup>. Ainsi la révolution béninoise s'est donnée comme devoir de vivre en paix avec ses voisins. Ce devoir, comme l'a encore affirmé le Président Kérékou est de: « ...rechercher les voies et moyens susceptibles de contribuer à l'amélioration de nos relations avec tous les pays frères d'Afrique ».

Ces déclarations n'ont pas pour autant rassuré certains voisins comme le Togo et le Niger qui ont craint une certaine expansion de cette révolution dont ils ne connaissaient pas encore les données et qui affichait surtout l'impression de se radicaliser chaque jour<sup>35</sup>. La crainte de certains de ces voisins se trouva quelque peu justifiée lorsque le 30 novembre 1974, le Président Kérékou proclama que « le fondement philosophique et le guide de notre révolution sera le marxisme-léninisme » et procéda à des nationalisations des Sociétés étrangères au Bénin et surtout, lorsqu'il manifesta un certain rapprochement avec la révolution libyenne considérée dans la région déjà comme subversive et déstabilisatrice.

Dans ce contexte, les relations entre le Bénin et ses voisins variaient selon l'appréciation « du danger » qu'il constituait pour chacun d'eux. Le Nigéria était l'un de ceux-là qui estimait à l'époque que la situation politique de son voisin était sans importance et surtout sans conséquences majeures pour Lagos. Le Général Gowon, alors Président du Nigéria, fut donc l'un des premiers chefs d'État de la région à reconnaître le nouveau régime de Cotonou.

Le Nigéria fut donc le seul pays de la sous-région à affirmer assez rapidement sa compréhension à l'égard de la révolution béninoise. Ainsi, en route pour Lagos après une réunion dans la capitale togolaise, le Ministre nigérian des Affaires étrangères déclara à Cotonou en mars 1973 que son pays « éprouvait une attitude de compréhension et de soutien total à l'avènement du régime militaire et de la révolution »<sup>36</sup>. C'est fort de cet appui que le Président Kérékou décida de faire sa première sortie du Bénin au Nigéria le 21 avril 1973.

C'est dans cet environnement politique que va se développer un réseau de coopération instauré entre les deux pays bien avant la révolution, coopération que les nouveaux maîtres de Cotonou ont essayé de renforcer. Cet esprit de solidarité sud-sud a été réaffirmé par le Président Gowon du Nigéria lors d'une visite à Cotonou le 7 janvier 1975 en ces termes:

Notre salut réside dans le travail en commun, dans la multiplication et l'intensification de la coopération entre nous-mêmes. La meilleure façon de commencer est de partir

34. Message du Chef de l'État à la Nation, Cotonou, 25 octobre 1972.

35. Étudiant à l'Université de Lomé à cette époque, on avait eu droit à plusieurs mises en garde contre toute activité révolutionnaire. Un officier de l'armée togolaise était venu nous dire sur le campus que les étudiants béninois intéressés par le désordre feraient mieux d'aller faire la révolution à Cotonou.

36. *Daho-Express*, No. 1089 du 19 mars 1973.



sur la base d'une coopération bilatérale entre nous, dans le cadre de notre sous-région. Nos deux peuples au Nigéria et au Dahomey attendent de nous des manifestations et des résultats concrets et pratiques des avantages de notre proximité, de notre bon voisinage et de nos relations fraternelles<sup>37</sup>.

Cette volonté politique s'est traduite dans une série d'accords et de Déclarations solennelles dont entre autres: la Déclaration solennelle du 18 mars 1977 par laquelle les deux pays s'engageaient à ne pas fermer leur frontière commune, sauf en cas de menace contre la sécurité intérieure de leur État respectif; l'Accord de coopération économique, scientifique et technique du 1<sup>er</sup> février 1979; l'Accord bilatéral de transport aérien du 24 août 1979 et celui du 10 décembre 1984 relatif à l'assistance mutuelle en matière de douane, de commerce et d'immigration.

Ce cadre juridique a permis la réalisation de divers projets conjoints au Bénin tels que: la Route de l'Amitié reliant Igolo, Avrankou et Porto-Novo entièrement financée par le Nigéria, l'autoroute Sémè-Podji-Badagri inaugurée le 28 septembre 1978 et au moins quatre autres projets routiers au Bénin en cours d'étude auraient déjà acquis un accord de financement de la part de Lagos; la cimenterie d'Onigbolo inaugurée en juin 1982 et la Société Sucrière de Savè dont la première production de sucre était prévue pour 1986.

Cette volonté de coopération sous-régionale mue en grande partie par le boom pétrolier des années 1970 et la volonté des autorités nigérianes de garder un leadership régional se sont progressivement dégradées avec la chute des prix du pétrole, des conséquences de la crise économique des années 80-81 et aussi de l'arrivée au pouvoir à Lagos le 1<sup>er</sup> octobre 1979 du régime civil présidé par M. Shéhu Shagari. Les nouveaux responsables de Lagos optèrent pour une politique dite de repli qui contrastait assez mal avec le rôle de leadership que Lagos a toujours voulu jouer dans la région.

Dès lors, l'intensité des rapports de coopération politique et économique entre le Bénin et le Nigéria connut un certain ralentissement et même une certaine méfiance s'installa de part et d'autre. C'est ainsi que vers la fin de 1979, certains journaux nigériens ne se gênèrent pas pour affirmer que le Bénin pourrait servir de tremplin à des menées subversives et déstabilisatrices contre le Nigéria. Et même en 1981, le *Daily Times* affirmait que des troupes du Bénin ont occupé des villages nigériens dans l'État de Sokoto, ce qui d'ailleurs était inexact. En outre, l'expulsion des ressortissants des pays voisins du Nigéria en 1983 confirma cette politique dite de repli et semble ne rien présumer de bon pour l'amélioration de la coopération sous-régionale.

Lorsque le 24 avril 1984, Lagos décida de fermer sa frontière avec le Bénin et d'expulser de nouveau en 1985 les ressortissants des pays voisins dont bon nombre de Béninois, on se rendit bien vite compte à Cotonou, qu'on était loin du temps où les relations entre les deux pays étaient excellentes. Il n'est donc pas surprenant, qu'à l'occasion des expulsions de 1985 la presse béninoise ait surtout mis l'accent sur la brutalité des mesures prises par Lagos. Elle a régulièrement mis en cause les exactions des forces de sécurité nigérianes à la frontière de Sémè, ce que Lagos a d'ailleurs démenti en affirmant que Cotonou « exagérerait les quelques incidents inévitables en de pareilles circonstances ».

Quand on interroge les fonctionnaires béninois sur l'état actuel de la coopération entre Cotonou et Lagos, ils sont d'accord pour affirmer que les deux principaux symboles de cette coopération à savoir la cimenterie d'Onigbolo et la Société Sucrière de Savè se portent mal

37. *Daho-Express*, 8 janvier 1975.

parce que les relations entre les deux pays ne sont plus ce qu'elles étaient au début des années 1975. Ainsi par exemple, le Nigéria qui s'était engagé à acheter une bonne quantité de la production du ciment d'Onigbolo est revenu sur sa décision en alléguant que le prix n'est pas compétitif alors qu'il détient 41 % du capital et a plusieurs représentants au conseil d'administration de cette cimenterie. Lagos refuse aussi de libérer la totalité de ses engagements financiers à l'égard de la Société Sucrière de Savè, dont il est aussi actionnaire à près de 40 %.

Les raisons de la détérioration des relations ou plutôt de la coopération entre les deux pays n'est pas fondamentalement d'ordre politique, mais davantage d'ordre économique. Le Nigéria n'a plus les moyens de sa politique, d'où les différents problèmes en ce qui a trait à la réalisation des projets conjoints. C'est pourquoi on continue d'échanger des missions entre Lagos et Cotonou en vue de solutionner les problèmes en cours. C'est le cas par exemple de la tournée conjointe des ministres de l'Intérieur des deux pays dans une dizaine de villages frontaliers en février 1986.

Somme toute, les relations entre les deux pays n'ont jamais été fondamentalement bouleversées. On estime à Cotonou que le Nigéria est important pour l'économie du Bénin et que quel que soit le malentendu qui pourrait opposer les dirigeants politiques, on devra toujours négocier des relations de bon voisinage. C'est fort de ce constat que les nouvelles autorités de Lagos ont exigé que Cotonou signe un texte de « bonne conduite » avant qu'elles ne procèdent à la réouverture de la frontière commune aux deux pays, frontière restée fermée de 1984 à février 1986<sup>38</sup>.

## VII – CONCLUSION

Bien que divers observateurs de la scène politique africaine ont souvent fait état d'un certain dogmatisme en ce qui a trait aux réformes politiques du Bénin socialiste, il nous semble que dans la pratique en général, le réalisme a souvent prévalu dans l'application de la diplomatie nouvelle. Les quelques malentendus et conflits notés çà et là entre Cotonou et certains de ses partenaires ne sont pas toujours les résultats d'une planification décidée au sommet de la hiérarchie politique. Par exemple, en ce qui concerne la perquisition du domicile de l'ambassadeur américain à Cotonou, l'ordre n'aurait pas été signifié par l'instance habilitée à le faire; or c'est le principal motif invoqué officiellement par Washington pour le rappel de son Représentant à Cotonou. C'est le cas aussi de l'assaut contre l'ambassade de France en 1973 alors que les manifestants avaient été publiquement encouragés par certains hommes politiques de haut rang.

La multiplication des centres de décision en politique étrangère a permis, entre autres, à la Présidence de la République de se dégager comme arbitre des centres d'influence, de toujours décider en dernier ressort sans porter pour autant l'odieuse responsabilité des erreurs. C'est ce qui explique aussi le très grand nombre de textes et de rapports sur la diplomatie du Bénin socialiste. Le système actuel tente de secréter une politique étrangère qui est en quête de structure et de coordination... et aussi de philosophie.

De philosophie également parce que les récents voyages du chef de l'État, le Président Mathieu Kérékou à l'Ouest, notamment en Allemagne Fédérale, en France et en Italie (septembre-octobre 1986) et à l'Est, entre autres, l'URSS, la Yougoslavie, la Corée du Nord

---

38. Lagos reproche à Cotonou de favoriser la contrebande à la frontière commune et d'abriter sur son sol le marché noir de la devise nigériane.

et la Chine Populaire (novembre-décembre 1986) ont laissé apparaître dans les différents discours prononcés durant ces périples des louanges et des remerciements à l'endroit de tous les pays visités. L'Ouest n'apparaît donc plus comme « le méchant loup » tant décrié durant des années. Bien au contraire, l'Ouest a été très sollicité à coopérer avec la République Populaire du Bénin.

Le « dogmatisme » semble faire place au réalisme et au pragmatisme. Les besoins de l'État et les conséquences prolongées de la crise économique sont telles, qu'on est en train de définir une politique de coopération internationale qui ne fait abstraction d'aucun pays, quelle que soit son option. On estime désormais que l'on peut coopérer avec tout le monde sans trahir la révolution socialiste béninoise. Les relations internationales du Bénin socialiste sont donc en train de s'adapter aux réalités de la scène internationale.