RAPPORT D'ÉVALUATION PAYS N° 6

MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION PAR LES PAIRS

RAPPORT D'EVALUATION DE LA REPUBLIQUE DU BENIN

JANVIER 2008

PAYS PARTICIPANT AU MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION PAR LES PAIRS (MAEP) ET PANEL D'ÉMINENTES PERSONNALITÉS

Pays participant au MAEP

Les pays participant au MAEP à la date 31 août 2007, sont les suivants

L'Algérie, l'Angola, le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la République du Congo, Djibouti, l'Egypte, l'Éthiopie, le Gabon, le Ghana, le Kenya, le Lesotho, le Malawi, le Mali, l'Ile Maurice, le Mozambique, le Nigéria, le Rwanda, Sao Tome et Principe, le Sénégal, la Sierra Leone, l'Afrique du Sud, le Soudan, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie

Le Panel d'éminentes personnalités du MAEP

Le Professeur Adebayo Adedeji du Nigéria, représentant l'Afrique de l'Ouest
(Président)

Le Professeur Dorothy Njeuma du Cameroun, représentant l'Afrique centrale
(Membre)

Mme Marie-Angélique Savane du Sénégal, représentant l'Afrique de l'Ouest
(Membre responsable du processus d'évaluation du Bénin)

Le Professeur Mohammed Seghir Babés de l'Algérie, représentant l'Afrique du Nord
(Membre)

L'Ambassadeur Bethuel Kiplagat du Kenya, représentant l'Afrique de l'Est
(Membre)

Le Dr Graça Machel du Mozambique, représentant l'Afrique australe
(Membre)

Le Dr Chris Stals de l'Afrique du Sud, représentant l'Afrique australe
(Membre)

Secrétariat du MAEP

Dr. Bernard Kouassi,
Directeur Exécutif, Secrétariat du MAEP
P.O. Box 1234, Halfway House 1685
Midrand, South Africa
Tel. +27 012 657 9239
www.nepad.org/aprm

REMERCIEMENTS

Le Panel d'éminentes personnalités du MAEP est heureux de vous présenter le Rapport d'évaluation du Bénin. Une entreprise telle que celle-ci ne saurait évidemment être menée à bien que grâce à une convergence extraordinaire de bonnes volontés et d'efforts de la part d'un très grand nombre de personnes.

A cet égard, le Panel tient à souligner la collaboration sans faille du Peuple Béninois et, en particulier l'implication personnelle et la disponibilité de Son Excellence Dr. Thomas Boni Yayi, Président de la République du Bénin, et avant lui, de son prédécesseur, son Excellence Monsieur Mathieu Kérékou, qui a lancé son pays sur la voie du MAEP.

Les remerciements du Panel s'adressent également au Point Focal national du MAEP, M. Okanla Moussa, Ministre des Affaires Etrangères , de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur, à Madame Mariam Diallo, conseiller spécial du président et ancienne Ministre des Affaires Etrangères, M. Séraphin Lissassi, Directeur de l'Intégration Africaine, au Professeur Honorat Aguessy, Président de la Commission Nationale de Mise en Œuvre du MAEP, et à tous les autres membres de la Commission, pour avoir conduit avec minutie et diligence l'exercice d'autoévaluation, et pour avoir facilité avec la même habilité et la même détermination l'évaluation du pays par l'équipe du MAEP.

Des représentants du Gouvernement et des institutions de la République, du secteur privé et de la société civile ont sensibilisé les communautés de base, vulgarisé le MAEP et apporté des commentaires extrêmement utiles à la Mission d'évaluation. La représentante nationale de PNUD a assuré le soutien logistique de la mission. Le Panel du MAEP saisit cette occasion pour leur exprimer ses vifs remerciements et sa reconnaissance.

Ce rapport, le sixième du genre, est le fruit de cinq mois d'efforts et de travail d'une équipe d'experts Africains de haut niveau, qui a travaillé avec patience et sans relâche, sous la conduite intellectuelle de Mme Marie-Angélique Savané, membre du Panel d'Eminentes Personnalités du MAEP, et sous la direction éclairée du Panel, avec le soutien administratif du Secrétariat du MAEP. Cette équipe était composée de M. Mbaya J Kankwenda, M. Donatien Bihute, M. Ousmane M. Diallo, M. Yenikoye Ismael Aboubacar, M. Karim Ben Kahla, M. Léopold Donfack Sokeng, M. Racine Kane, Mme Souad Abdennebi-Abderrahim, M. Daniel Gbetnkom, M. Gaston Bushayija, M. Moise Nembot, M. Sudir Chuckun, et M. Dalmar Jama. Le Panel du MAEP aimerait ici leur exprimer sa profonde gratitude et souligner la dette qu'il a contractée envers eux.

Il n'aurait pas été possible d'évaluer les quatre domaines thématiques du MAEP au Bénin sans le soutien décisif et inconditionnel des partenaires stratégiques du MAEP. Il s'agit de la Banque Africaine de Développement (BAD), du Programme des Nations Unies pour le Développement (le Bureau régional du PNUD pour l'Afrique) et de la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA). Sans

l'ombre d'un doute, le Panel du MAEP leur doit de grands remerciements et tient à rendre un hommage appuyé à leurs dirigeants respectifs : MM. Donald Kaberuka, Gilbert Fossoun Houngbo et Abdoulie Janneh, pour l'appui qu'ils n'ont cessé d'apporter au MAEP depuis sa naissance.

Enfin, le Panel du MAEP adresse ses remerciements sentis à tous ceux et celles qui, dans l'ombre, ont traduit, révisé, amélioré, amendé et corrigé les textes initiaux et grâce à qui vous tenez en main un produit fini. Leur dévouement ainsi que le temps qu'ils ont consacré au rapport est grandement apprécié.

Membres du Panel d'Eminentes Personnalités

Professeur Adebayo Adedeji (Président)

Madame Marie-Angélique Savané, Membre responsable du processus d'évaluation du Bénin

---

Professeur Dorothy Njeuma

Professeur Mohammed Seghir Babès

Ambassadeur Bethuel Kiplagat

Dr Graça Machel

Dr Chris Stals

TABLE DES MATIERES

Remerciements ii
Carte du Bénin viii
Fiche signaletique ix
Quelques indicateurs économiques et financiers du Bénin xi
Abréviations et acronymes xiv

RESUME DU RAPPORT 1

CHAPITRE PREMIER 35
1. LE PROCESSUS DU MAEP ET SA MISE EN OEUVRE AU BENIN 35
1.1 Le MAEP et son processus 36
1.2 La mise en œuvre du processus du MAEP au Bénin 39
1.3 Mission d'Evaluation du Pays (MEP) 42
1.4 Activités réalisées au cours de la Mission d'Evaluation 43
1.5 L'engagement du Chef de l'Etat dans le processus du MAEP 46

CHAPITRE DEUX 48
2. CONTEXTE HISTORIQUE ET DEFIS ACTUELS 48
2.1 Des premiers royaumes au Dahomey indépendant 48
2.2 Du Dahomey indépendant à la Conférence Nationale Souveraine 50
2.3 La Période du Renouveau Démocratique des années 1990 51
2.4 La dynamique actuelle et ses pesanteurs : les forces et faiblesses vers un Bénin émergent 54

CHAPITRE TROIS 61
3. DEMOCRATIE ET GOUVERNANCE POLITIQUE 61
3.1 Introduction : Les enjeux de la démocratie et de la gouvernance politique 61
3.2 Ratification et mise en œuvre des normes et codes 64
3.3 Evaluation des performances par rapport aux objectifs 72

CHAPITRE QUATRE 141
4. GOUVERNANCE ET GESTION ECONOMIQUES 141
4.1 Introduction : Les enjeux et défis de la gouvernance et de la gestion économique 141
4.2 Ratification et mise en œuvre des normes et codes 145
4.3 Evaluation des performances par rapport aux objectifs 150

CHAPITRE CINQ 197
5. GOUVERNANCE DES ENTREPRISES 197
5.1 Introduction : Les enjeux de la gouvernance des enterprises 197
5.2 Ratification et mise en œuvre des normes et codes 201

5.3 Evaluation des performance par rapport aux objectifs 207

CHAPITRE SIX 265
6. DEVELOPPEMENT SOCIO-ECONOMIQUE 265
6.1 Introduction : Les enjeux de la gouvernance du développement socio-économique 265
6.2 Ratification et mise en œuvre des normes et codes 267
6.3 Evaluation des performances par rapport aux objectifs 269

CHAPITRE SEPT 317
7. QUESTIONS TRANSVERSALES 317
7.1 La corruption 317
7.2 La décentralisation et le rôle des instances traditionnelles 318
7.3 La problématique du genre et de l'égalité des sexes 321
7.4 Formation, valorisation et insertion des jeunes 322
7.5 La pauvreté et l'accès aux ressources 324
7.6 La problématique du secteur informel 327
7.7 Les réformes et la modernisation de l'Etat 329
7.8 La citoyenneté et l'insécurité juridique dans un Etat de droit 334

CHAPITRE HUIT 337
8. CONCLUSION GENERALE : CONTRAINTES ET PERSPECTIVES 337
8.1 Introduction 337
8.2 Les contraintes 337
8.3 Les perspectives 341

ANNEXE I : LE PLAN D'ACTION DU BENIN 343

ANNEXE II : COMMENTAIRES DU GOUVERNEMENT BENINOIS 419

TABLEAUX
3.1: ONU 65
3.2: OIT 66
3.3: UNESCO 67
3.4: Droit International Humanitaire 67
3.5: Union Africaine 68
3.6: Traités/Conventions de l'Union Africaine non encore ratifiés par le Bénin ... 70
4.1 Situation des normes et codes sur la gouvernance et la gestion économique au Bénin 148
4.2: Evolution des principaux agrégats suivant les scénarios 156
4.3: Indicateurs macroéconomiques 157
5.1: Les principales catégories d'entreprises et leurs rôles dans l'économie 213
5.2: Evolution du financement du secteur privé de 2001 à 2004 225
5.3: Situation du personnel de l'administration du travail 245
5.4 : Droits des actionnaires dans une société anonyme 254
6.1: Progrès par rapport aux OMD au Bénin 277
6.2: Le Taux Brut de Scolarisation (TBS) 284
6.3: L'évolution du ratio élèves/maîtres de 1992 à 2005 284
6.4: Evolution de la proportion de filles dans l'enseignement supérieur public ... 287

6.5: Quelques principaux indicateurs de la santé 288
6.6: Plan d'introduction du vaccin pentavalent 291

ENCADRES

1.1: Rapport d'activités du MAEP 36
2.1: Chronologie des principaux événements politiques au Bénin 52
3.1: Pour une coexistence harmonieuse entre gouvernance traditionnelle et gouvernance moderne 75
3.2: La charte des partis politiques : un cadre légal, adapté mais ineffectif 82
3.3: La maîtrise du financement des élections 85
3.4: La charte du fonctionnement du gouvernement 102
3.5: Le leadership présidentiel 103
3.6: L'Affaire dite des « frais de justice criminels » 107
3.7: L'efficacité de l'administration, une condition nécessaire du développement économique et social 110
3.8: Pour une contribution effective de la diaspora aux tâches de développement 112
3.9: Les raisons de la faible représentation des femmes dans les principales instances décisionnelles 124
3.10: Femmes et politique 125
3.11: Lutter contre la traite des enfants au Bénin 134
4.1: Le secteur cotonnier 154
4.2: Pratique actuelle de l'élaboration du cadre des dépenses de moyen terme (CMDT) au Bénin 160
4.3: Le Bénin émergent : Une vision originale 169
4.4: Cadre juridique et institutionnel des marchés publics 180
4.5: Statut d'adhésion du Bénin au schéma de convergence dans la zone de l'UEMOA 193
5.1: La création des entreprises par les jeunes 210
5.2: Les difficultés du secteur informel 216
5.3 : Les grandes commerçantes du Bénin « Les Mamas Benz » 217
5.4: La jeune chambre internationale « Soleil Bénin » 218
5.5 : L'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE) 241
6.1: Une promotion de l'autodépendance passe en partie par une réduction substantielle de l'aide extérieure 271
6.2: La pauvreté au Bénin 276
6.3: Scolarisation universelle au sens des OMD 285
6.4: Le problème de l'école et la fréquentation des filles 287
6.5: La promotion de la santé de la reproduction 289
6.6: Fonds de solidarité nationale 290
6.7: Attributions de points focaux Genre 304
6.8: Résumé de la déclaration de Paris 315

BONNES PRATIQUES

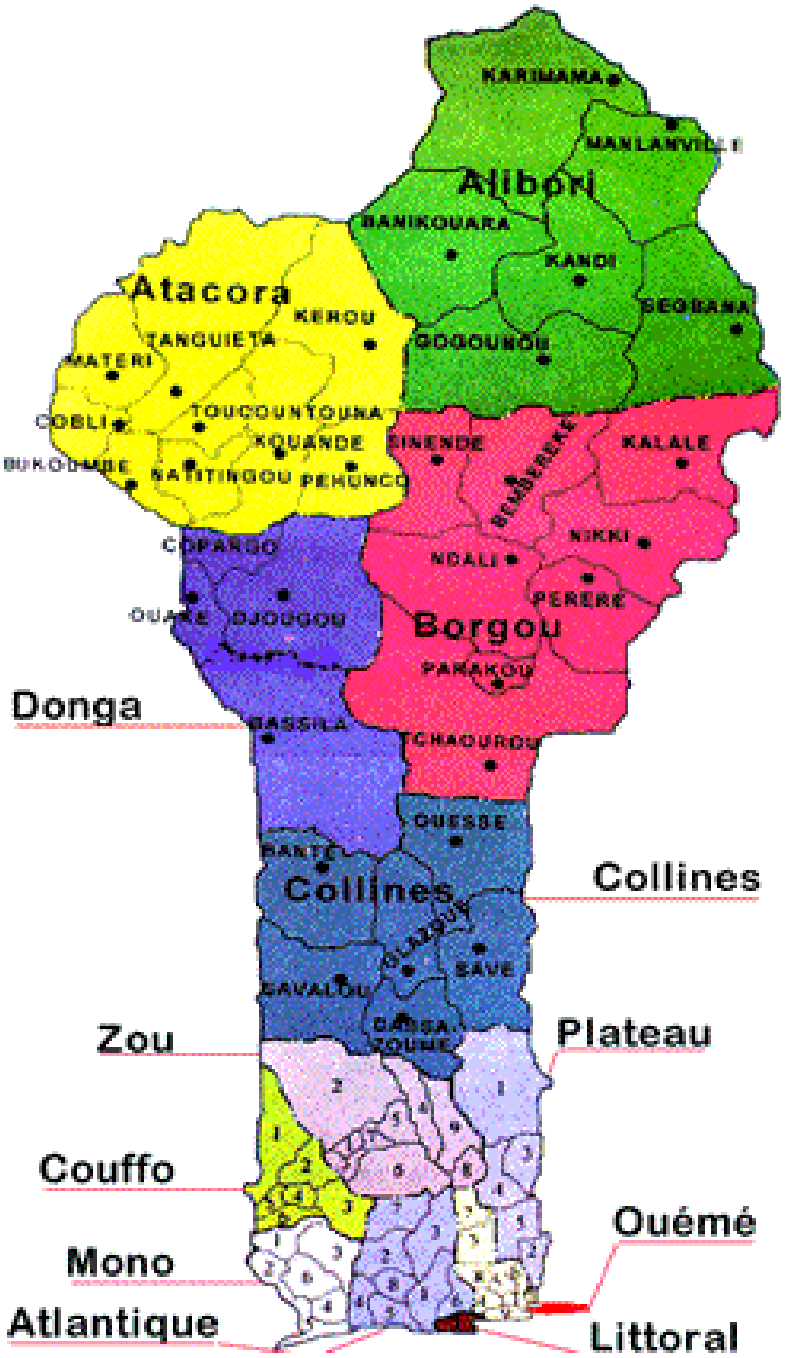
1.1 La large consultation nationale 40
1.2: Implication personnelle du Président de la République 46
3.1: Le cadre de concertation des confessions religieuses 79
3.2: Le respect du calendrier électoral pour les présidentielles et les législatives .. 84
3.3: L'alternance démocratique au sommet de l'Etat 86
3.4: La Cour Constitutionnelle de Bénin, une juridiction efficace au service de la démocratie, de l'Etat de droit et des libertés fondamentales 98

4.1 Le repertoire des prix de referénce 188
5.1: L'Association « Qui dit Mieux » : Promotion de l'emploi et protection de l'environnement 248
6.1: Le programme du Président de la République dans la micro-finance 298
6.2: Songhai, une alternative de développement 300
6.3: Les femmes dans les forces armées béninoises 307

FIGURES

4.1: Performance économique 153
4.2: Indicateurs macroéconomiques 175

CARTE DU BENIN



Source: Benin Development Gateway 2004-2008; http://www.developpementbenin.org/

Carte administrative de la République du Bénin matérialisant les limites géographiques des 77 Communes et indiquant la couverture territoriale des 12 Départements du pays.

FICHE SIGNALETIQUE

Localisation :	Afrique de l'Ouest
Superficie :	114.763 Km^2
Population :	8.053.690 habitants (2007) Espérance de vie : 55 (2005, UNICEF) Taux annuel d'accroissement démographique (%), 1990-2005 : 3,3 (UNICEF) Estimation du taux de prévalence du VIH chez les adultes (15-49 ans), fin 2005 : 1,8 (UNICEF)
Principales villes :	Cotonou, Porto-Novo, Parakou, Abomey, Bohicon, Natitingou, Djougou, Lokossa. Capitale administrative : Porto-Novo Capitale économique : Cotonou
Indépendance :	1958 : État autonome au sein de la Communauté française 1er août 1960 : Indépendance sous le nom République du Dahomey
Constitution :	2 décembre 1990 : Adoption par référendum du projet de Constitution instaurant un régime présidentiel, le multipartisme
Découpage administratif :	12 Départements et 77 Communes, 546 Arrondissements et 3.743 villages ou quartiers de ville
Gouvernance politique :	Régime Présidentiel, Démocratie pluraliste Partis Politiques : 1xx Président : depuis le 6 Avril 2006, S.E. Dr. Boni YAYI
Système électoral :	Deux lois fondamentales régissent les élections au Bénin: la loi No 2000-18 du 3 janvier 2001 portant règles générales pour les élections en République du Bénin et la loi No 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral municipal et communal au Bénin. *Mode de scrutin*: L'élection présidentielle se fait au scrutin majoritaire à deux tours. Les élections législatives se font au scrutin de liste basée sur le département (12 départements) et à la représentation proportionnelle au plus fort reste. Le Parlement monocaméral (Assemblée Nationale) compte 83 sièges.
Indicateurs macro-économiques :	Produit Intérieur Brut à prix courant (2.459,4 Milliards FCFA ; 2006) ; PIB réel (1021,8 Milliards FCFA ; 2006) ;
Commerce :	*Principaux Produits d'Exportation:* Coton, Tissu Écru, Pétrole, Noix d'Acajou, Ananas

	Pays d'Exportation : Maroc, Nigéria, France, Allemagne, Portugal, Belgique, Italie, Chine, Inde, Indonésie, Hong Kong, États-Unis, Brésil, Gabon *Principaux Produits d'Importation: Équipement divers* *Pays d'Importation : France, Pays-Bas, Royaume Uni, Allemagne, Italie, Belgique, Espagne, Côte d'Ivoire, Sénégal, Nigéria, Mauritanie, Ghana, Togo, Niger, Burkina Faso, Thaïlande, Chine, Japon, Pakistan.*
Dette extérieure :	Encours de la dette extérieure après allègement : 345,7 Milliards FCFA (2006), soit 14,1% du PIB
Monnaie, Taux de change :	Monnaie : Franc CFA. Taux par rapport à Euro : 655,957

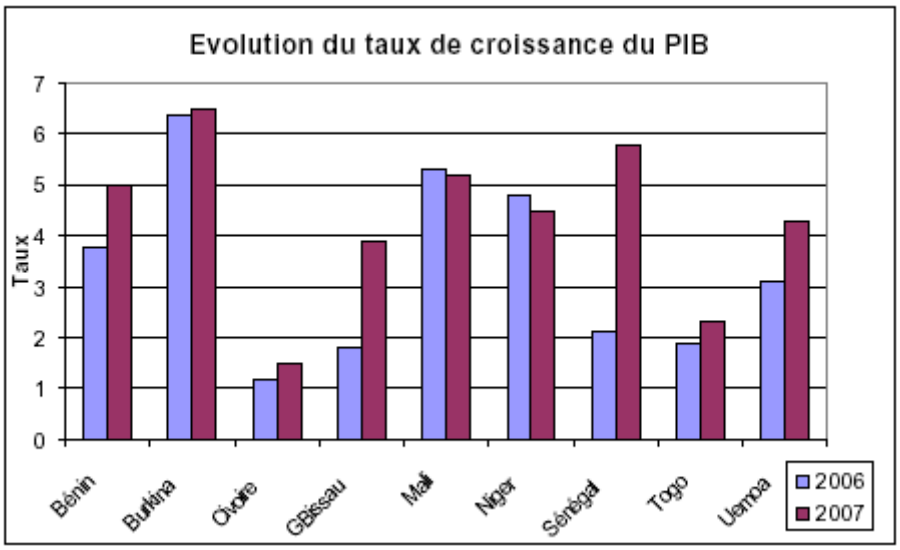
Sources: INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DE L'ANALYSE ECONOMIQUE (http://www.insae-bj.org/), RAPPORT FINAL : BASE DE DONNEES GEOREFERENCEES SUR L'UTILISATION AGRICOLE DES TERRES AU BENIN: Centre National de Télédétection et de Surveillance du Couvert Forestier (http://www.fao.org/AG/agl/agll/landuse/docs/benin.doc), UEMOA, UNICEF

QUELQUES INDICATEURS ECONOMIQUES ET FINANCIERS DU BENIN

ANNEE	2003	2004	2005	2006	2007 (provisoire)
COMPTES NATIONAUX					
PIB nominal (en milliards de FCFA)	2067,5	2140,0	2298,7	2459,4	2644,5
PIB en volume (prix constant 85)	928,5	957,4	984,9	1021,8	1072,8
Taux de croissance du PIB en volume	3,9	3,1	2,9	3,8	5,0
INDICATEURS BUDGETAIRES					
Solde budgétaire de base sur PIB nominal (en %)	-0,4	-0,4	-0,2	0,1	-1,7
Solde budgétaire de base hors PPTE et dons budgétaires/PIB nominal (en %)	0,7	0,6	0,5	0,9	-1,2
Taux d'inflation annuel (glissement des indices moyens en %)	1,5	0,9	5,4	3,8	0,5
Encours de la dette publique totale rapporté au PIB nominal (en %)	41,1	40,0	41,1	14,9	19,9
Recettes Fiscales sur PIB en %	15,2	14,6	14,5	15,4	15,8
Balance courante hors dons en % PIB	-9,7	-7,7	-6,2	-6,5	-6,1
Solde global hors dons sur PIB en %	-3,7	-3,6	-3,1	-2,5	-4,5
Solde global sur PIB en %	-1,9	-1,0	-0,9	-0,7	-2,1
Solde global base caisse sur PIB en %	-2,0	-1,4	-1,8	-0,4	-3,6
Solde primaire de base en % des R.F.	1,2	-0,2	0,5	2,4	-9,3
SITUATION MONETAIRE					
Avoirs extérieurs nets	390,0	329,0	375,7	520,2	n.d.
• Banque centrale	321,3	252,0	320,5	436,7	n.d.
• Banques	68,7	77,0	55,2	83,5	n.d.

Crédit intérieur	197,4	213,2	279,5	255,0	n.d.
• Position Nette du Gouvernement	-96,5	-98,8	-95,6	-160,8	n.d.
• Crédits à l'économie	293,9	312,1	375,1	415,8	n.d.
Masse monétaire	554,7	502,8	615,5	726,1	n.d.
COMMERCE EXTERIEUR ET BALANCE DES PAIEMENTS					
Importations FOB	475,9	444,8	456,6	504,1	513,4
Exportations FOB	314,3	300,4	305,0	297,0	302,3
Bal. commerciale FOB-FOB	-161,5	-144,5	-151,6	-207,1	-211,1
Balance des services	-47,4	-37,8	-45,0	-35,8	-36,0
Balance courante	-192,5	-152,4	-119,3	-121,7	-135,9
Balance courante hors dons	-201,3	-165,7	-142,4	-159,9	-160,5
Balance globale	-24,1	-61,6	49,2	144,5	25,0
Taux de couverture: Exports/Imports en%	66,1	67,5	66,8	58,9	58,9
Balance courante en % PIB	-9,3	-7,1	-5,2	-4,9	-5,1
DETTE EXTERIEURE					
Encours de la dette extérieure	832,6	838,0	925,6	345,7	507,3
Service de la dette extérieure	29,2	15,1	15,5	15,2	23,1
Encours de la dette extérieure en % du PIB	40,3	39,2	40,3	14,1	19,2
Service de la dette extérieure en % des Exportations totales (1)	6,7	3,5	3,1	3,3	4,5
Service de la dette ext. en % des Recettes totales hors dons	8,3	4,3	4,1	3,6	4,6
(1) source: comptabilité nationale/ Tableau 1, Annexe Statistique , **Rapport Semestriel D'Execution de la Surveillance Multilaterale, Juin 2007 -Union Economique et Monetaire Ouest Africaine (UEMOA)**					

Perspectives de la Croissance des pays membres de L'UEMOA



Source : Rapport Semestriel D'Exécution de la Surveillance Multilatérale, Juin 2007 -Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)

ABREVIATIONS ET ACRONYMES

ABE	Agence Béninoise pour l'Environnement
ABOA	Accounting Bodies in West Africa
ACBF	African Capacity Building Foundation
ACP/UE	Accords de Partenariat Economique
ADEX	l'Association de Développement des Exportations
AFD	Agence Française de Développement
AFJB	Associations des Femmes Juristes du Bénin
AFROSAI	La branche africaine de l'INTOSAI
AGOA	Africa Growth and Opportunity Act
AIC	Association Interprofessionnelle du Coton
ANPE	Agence Nationale Pour l'Emploi
APD	Aide Public au Développement
APE	Agents permanents de l'Etat
ARV	Anti-rétroviraux
BAD	Banque Africaine de Développement
BBDRA	Bureau béninois des droits d'auteurs
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BEAT	Brevet d'Etudes Agricoles Tropicales
BIC	Bénéfices Industriels et Commerciaux
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
BPM	Brigade de protection des mineurs
BRVM	Bourse Régionale des Valeurs Mobilières
BTP	bâtiments, travaux publics et matériaux de construction
BTS	Brevet de Technicien Supérieur
CAGED	Centre Africain pour le Genre et le Développement
CAP	Certificat d'Aptitude Professionnelle
CCIB	Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin
CDMT	Cadres de Dépenses à Moyen Terme
CDPF	Commissions Départementales de Promotion de la Femme
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEDEF	Convention sur l'Elimination de toutes formes de Discrimination à l'Egard des Femmes
CENAFOC	Centre National de Formation Comptable
CENSAD	Communauté des Etats Sahélo Sahéliens
CENTIF	Cellule nationale de traitement des informations financières
CES	Conseil Economique et Social
CFDAR	Cellule Femme dans le Développement Agricole Rural
CFE	Centre de Formalités des Entreprises
CI-AF	Comité Inter-Africain sur les pratiques traditionnelles ayant effet sur la santé des femmes et des enfants

CICR	Comité Internationale de la Croix Rouge
CIMA	Conférence Internationale des Marchés des Assurances
CISL	Confédération Internationale des Syndicats Libres
CMFI	Comité Monétaire et Financier International
CMVP	Cellule de Moralisation de la Vie Publique
CAN	Commission Electorale Nationale Autonome
CNCS	Comité National de Coordination et de Suivi de la réforme des marchés publics
CNDE	Commission Nationale des droits des enfants
CNDLP	Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté
CNIB	Conseil National des Investisseurs du Bénin
CNPF	Commission Nationale de Protection de la Femme
CNPMP	Cellules de passation des marches publics
CNSEA	Centre National de Sauvegarde de l'Enfance et de l'adolescence
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CNSST	Conseil National de la Santé et de Sécurité au Travail
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
CoGeCS R	Comités de Gestion des Centres de Santé
COGES	Comités de Gestion des centres de Santé
CRNMP	Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics
CSM	Conseil Supérieur de la Magistrature
CSPR	Comité sur les Systèmes de Paiement et de Règlement des banques centrales des pays du G10
CSR	Responsabilité sociale des entreprises
CSST	Comités de Sécurité et de Santé au Travail
DANIDA	Agence danoise pour le développement international
DCRE	Direction de la Coordination des Ressources Extérieures
DD	Développement Durable
DEPOLIPO	Déclaration de Politique de Population
DEVESCO	Programme d'Appui au Développement Social
DGAE	Direction Générale des Affaires Economiques
DGIP	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DIVI	Directions de l'Inspection et de la Vérification Interne
DNMP	Direction nationale des marchés publics
DPFG	Direction de la Promotion de la Femme et du Genre
DPP	Direction de la Planification et de la Programmation
DSE	Développement Socioéconomique
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DT	Diplôme de Technicien
DTCP	Diphtérie Tétanos Coqueluche et Poliomyélite
EDS	Enquête de la Santé

EU	Etats-Unis d'Amérique
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCFA	Franc Communauté Financière Africaine
FIDH	Fondation Internationale des Droits de l'homme
FMI	Fond Monétaire International
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour les Activités en matière de Population
FONAC	Front des Organisations Nationales de Lutte contre la Corruption
FUR	Fichier Unique de Référence
GAVI	Alliance Mondiale pour les Vaccins et la Vaccination
GIABA	Groupe interrégional de lutte contre le blanchiment d'argent
HAAC	Haute Autorité de l'Audiovisuelle et de Communication
IASB	International Accounting Standards Board
IED	Investissement Etranger Direct (IED),
IGE	Inspection Générale de l`Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
IMF	Institutions de Micro Finance
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IRVM	Impôts sur les Revenus des Valeurs Mobilières
IST	Infection Sexuellement Transmissible
KFW	Banque publique allemande de développement
LEPI	Liste Electorale Permanente Informatisée
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MEHU	Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme
MEP	La Mission d'Evaluation du Pays
MEPS	Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire
MESFTP	Ministère de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle
MESRS	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
MFE	Ministère de la Famille et de l'Enfant
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NIF	Numéro d'Identification Fiscale
NLTPS	Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme
NSDD	Norme Spéciale de Diffusion des Données du FMI/Banque Mondiale
NST	Note de Stratégie de Transport Rural
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
O.EC.C.A- Bénin	Ordre des Experts-comptables et Comptables Agréés en République du Bénin
OCBN	Organisation Commune Benin-Niger des Chemins de fer et des Transports

OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OCS	l'Observatoire du Changement Social
ODEM	Déontologie et de l'Ethique dans les Média
OHADA	Organisation pour l`Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OIT	Organisation Internationale du Travail
OLC	Observatoire de Lutte Contre la Corruption
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPEP	Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole
OPM	Organe Présidentiel de Médiation
OPT	Office des Postes et Télécommunication
OSC	Organisations de la Société Civile
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
PAC	Projet Accès au Crédit
PADEAR	Programme d'assainissement et de développement du secteur de l'eau et de l'assainissement en milieu rural
PADSP	Programme d'appui au développement du Secteur Privé
PAG	Programmes d'Action du Gouvernement
PARSC	Projet d'Appui à la Réforme du Secteur Cotonnier
PESF	Programme d'Evaluation du Secteur Financier dans le cadre de la coopération avec la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International
PEV	Programme Elargi de Vaccination
PIB	Produit Intérieur Brut
PIRSJ	Programme Intégré de Renforcement du Système Juridique et Judiciaire
PMA	Pays Moins Avancés
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PMI	Petite et Moyenne Industrie
PNGE	Programme National de Gestion de l'Environnement
PNLS	Programme National de Lutte contre le SIDA
PNPF	Politique Nationale de la Promotion de la Femme
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Partenariat Public Privé
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRSP	Programme de Relance du Secteur Privé
PST	Projets sectoriels des transports
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RAEP	Rapport d'Autoévaluation du Pays
REFAMP	Réseau des femmes Africaines Ministres et Parlementaires
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat

RIFONGA	Réseau pour l'Intégration des Femmes Africaines
RONC	Rapport sur l'Observation des Normes et Codes dans le cadre de la coopération avec la Banque Mondiale/Fond Monétaire International
SBEE	Société Béninoise d'Energie Electrique
SCRP	Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
SGDD	Système Général de Diffusion des Données du FMI/Banque Mondiale
SICA	Système Interbancaire de Compensation Automatisé dans l'UEMOA
SIDA	Syndrome d'Immunodéficience Acquis
SIGFIP	Système Informatique de Gestion des Finances Publiques
SMIG	Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti
SOBEBRA	Société Béninoise de Brasseries
SOBEMAP	Société Béninoise des Manutentions Portuaires
SONACOP	Société Nationale de Commercialisation des Produits Pétroliers
SONAPRA	Société Nationale pour la Promotion Agricole
SONEB	Société Nationale des Eaux du Bénin
STAR	Système Automatisé et de Règlement dans l'UEMOA
SYSCOA	Système Comptable Ouest Africain
SYSCOHADA	Système Comptable de l'OHADA
TBS	Taux Brut de Scolarisation
TEC	Tarif Extérieur Commun
TFU	Taxe Foncière Unique
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
TPU	Taxe Professionnelle Unique
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UA	Union Africaine
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la science et la culture
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations unies pour la protection de l'enfance
USAID	L'Agence des Etats-Unis d'Amérique pour le Développement International
VAA	Vaccin Anti-Amaril
VAR	Vaccin Anti-Rougeoleux
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
WILDAF	Organisation non gouvernementale (ONG) en Afrique de l'Ouest sur les droits des femmes et le développement

RESUME DU RAPPORT

1. INTRODUCTION : LA MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS DU MAEP AU BENIN

1.1 L'engagement du Bénin et le lancement de l'exercice

1.1 Le Bénin a signé le Protocole d'Entente le 31 mars 2004, marquant ainsi l'engagement des responsables politiques béninois vis-a-vis de leur peuple et de la communauté internationale à observer les principes de la démocratie, de la bonne gouvernance politique, économique et d'entreprises, à travers une évaluation périodique par leurs pairs Africains.

1.2 Initialement, le calendrier de travail du Panel du MAEP prévoyait le lancement du processus d'évaluation du Bénin au 4ème trimestre 2006. Cependant, le Président de la République du Bénin qui devait terminer son dernier mandat au début de 2006, a souhaité que le processus démarre avant son départ, pour lui permettre de donner quelques orientations stratégiques à son successeur sur les questions de gouvernance prioritaires aux yeux des béninoises et des béninois. C'est donc en réponse à cet appel du Chef de l'Etat que du 14 au 17 novembre 2005, Madame Marie-Angélique SAVANE, Membre du Panel d'Eminentes Personnalités du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), a séjourné au Bénin, à la tête d'une délégation de sept (7) personnes, en mission de soutien à la mise en œuvre du processus d'évaluation. C'est à cette occasion que le protocole d'accord sur les missions de revues techniques et sur les visites d'évaluation a été signé entre les autorités béninoises et le Forum du MAEP.

1.3 Les activités de sensibilisation ont immédiatement démarré en décembre 2005, mais ont dû être suspendues en février et mars 2006 pour éviter tout amalgame et toute confusion dans la perception des populations en pleine campagne pour les élections présidentielles. L'autoévaluation a démarré aussitôt après la fièvre électorale. Bien que le premier projet du rapport d'autoévaluation fut disponible en décembre 2006, sa finalisation (impliquant sa restitution et sa validation auprès des populations), a été encore une fois retardée par les législatives qui devaient avoir lieu en mars 2007. Ainsi, le rapport final n'a pu être disponible qu'en fin juin 2007. Cependant, le programme d'action n'ayant pas été validé par les autorités compétentes, la Mission d'Evaluation du Pays a demandé au Point Focal et à la Commission Nationale de l'affiner, avant de le soumettre au Chef de l'Etat pour validation et approbation par le Gouvernement.

1.4 Quelque temps après le démarrage du processus MAEP, le pays a connu un changement au sommet de l'Etat avec l'élection du Dr Thomas Boni Yayi comme Président de la République en mars 2006. Le Panel du MAEP s'est

félicité de la détermination personnelle du nouveau Chef de l'Etat à réaffirmer et poursuivre l'engagement du Bénin à s'ouvrir à l'évaluation par ses Pairs Africains. Il décida en effet d'inviter le Panel du MAEP à dépêcher une mission d'évaluation en juillet 2007, afin de pouvoir présenter le rapport du Bénin au Sommet du Forum de janvier 2008. Cette invitation a été renouvelée publiquement au cours du Sommet du Forum des Chefs d'Etat et de Gouvernement tenu à Accra, au Ghana, en juillet 2007. **Cet angagement du Chef de l'Etat a été un facteur important dans la réussite de l'exercice au Bénin.**

1.5 ***Il y a lieu de souligner ici une grande particularité de l'exercice MAEP du Bénin. Il concerne très peu l'état de la gouvernance au Bénin durant le mandat des autorités en place. Ces dernières ont les mains relativement libres dans la mesure où l'exercice leur donne l'état des lieux de la gouvernance au Bénin au moment où elles prennent le pouvoir. C'est une perspective qui est recommandable à tous ceux qui prennent les rênes du pouvoir pour se faire une idée de l'état des lieux, des enjeux et défis de la gouvernance avant leur entrée en fonction.***

1.2 La Mission d'Evaluation du Pays (MEP) et son déroulement

1.6 La Mission d'Evaluation du Bénin a été conduite par Mme Marie Angélique Savané, membre du Panel d'Eminentes Personnalités du MAEP, du 15 Juillet au 5 Août 2007. Le Bénin devient ainsi le sixième pays à être évalué, le premier pays non membre du Comité de mise en œuvre du NEPAD, donc a priori moins informé sur le MAEP et moins préparé au processus, et surtout, le premier pays francophone en Afrique sub-saharienne.

1.7 La Mission a pu rencontrer tous les acteurs impliqués dans le processus du MAEP au Bénin, notamment le Président de la République, les institutions de la République, les membres du Gouvernement, les collectivités décentralisées dans certaines communes du pays, les partis politiques, la société civile, les leaders d'opinion, y compris le autorités traditionnelles, les mouvements de jeunes et les organisations de femmes, les groupements de personnes défavorisées, ainsi que les médias, pour mener les consultations les plus larges possibles avec toutes les parties prenantes en vue d'approfondir et compléter le rapport d'autoévaluation, et de formuler des recommandations pour renforcer et améliorer le programme d'action.

1.8 Les travaux de la Mission ont démarré par l'audience accordée par le Chef de l'Etat à la Présidente de la Mission, suivie du lancement officiel de l'évaluation au cours d'une cérémonie regroupant les Présidents des institutions de la République, les membres du Gouvernement, les membres du Corps diplomatique et Consulaire et des Organisations Internationales, les leaders traditionnels, la Société Civile, le secteur privé, et toute la délégation du MAEP. Le Président de la République a réitéré son soutien et son implication personnelle dans la facilitation du processus d'évaluation de son

pays. Il a exhorté tous les citoyens béninois, en particulier les leaders d'opinion et les décideurs à tous les niveaux, de prêter toute assistance nécessaire à la Mission et, surtout, de fournir les informations demandées, en toute indépendance et en toute franchise.

1.9 La Mission a travaillé essentiellement en trois étapes : l'étape de Cotonou, capitale économique et principale ville du Bénin, où siègent la plupart des services gouvernementaux et diplomatiques ; l'étape départementale, au cours de laquelle la Mission s'est rendue dans toutes les six préfectures départementales; et l'étape de Porto Novo, capitale administrative du Bénin, abritant notamment l'Assemblée Nationale et le Médiateur de la République.

1.10 Pour la première fois dans l'histoire du MAEP, une séance de restitution s'est tenue à la fin du séjour au cour d'un dîner présidé par le Président de la République, rassemblant autour du Chef de l'Etat les membres du Gouvernement et les hauts cadres de l'Administration, ainsi que des représentants de la Société Civile et du monde des affaires. Au cours de cette séance, l'équipe d'évaluation a présenté les principaux résultats provisoires des consultations, en mettant l'accent sur les grands acquis du Bénin, mais aussi sur les défis identifiés par l'évaluation. Dans son intervention, le Chef de l'Etat a réaffirmé sa volonté de faire du MAEP un instrument de bonne gouvernance dans son pays. Il a souligné que les Béninois s'engageaient à élaborer un programme d'action robuste, afin de relever les défis constatés, et de mettre en œuvre les recommandations qui seront issues de l'évaluation du MAEP.

2. CONTEXTE HISTORIQUE ET DEFIS ACTUELS

2.1 Protectorat en 1894, puis colonie française du Dahomey, le Bénin a accédé à l'indépendance le 1er août 1960 sous la dénomination de République du Dahomey, et entra, le mois suivant, aux Nations unies, avant de prendre son nom actuel en 1975. En 1899, le Dahomey fut intégré à l'Afrique Occidentale Française (AOF). Ses frontières furent fixées en accord avec la Grande Bretagne, établie au Nigeria, et l'Allemagne, présente au Togo. Durant l'entre-deux-guerres, le Dahomey, où grâce aux missions religieuses, la scolarisation était importante notamment dans le Sud, fut l'un des principaux foyers politiques et intellectuels de l'AOF. De nombreux partis politiques furent fondés dès cette époque, tandis que se développait une presse d'opposition au système colonial. Rallié à la France libre durant la Seconde Guerre mondiale, le Dahomey devint un État autonome au sein de la Communauté française en 1958.

2.1 De l'indépendance à la Conférence Nationale Souveraine

2.2 Les années qui suivirent l'indépendance furent marquées par une grande instabilité politique, une série de coups d'Etat et une succession de régimes politiques. Le pays a connu deux Constitutions, quatre coups d'Etat militaires

et dix Présidents de la République ou Chefs d'Etat civils et militaires confondus en dix (10) ans. En 1970, un Conseil présidentiel de trois membres prit le pouvoir et, deux ans après, en 1972, il était destitué par un coup d'Etat qui porta le commandant Mathieu Kérékou au pouvoir. A partir de 1974, ce dernier mit en place une politique d'inspiration marxiste-léniniste.

2.3 Durant les années quatre-vingts, la situation économique du Bénin n'avait cessé de se dégrader. En 1987, un plan du FMI imposa des mesures drastiques : prélèvement supplémentaire de 10% sur les salaires, gel des embauches, mise de fonctionnaires à la retraite forcée. En 1989, un nouvel accord avec le FMI, sur un programme de stabilisation macroéconomique et d'ajustement structurel, provoqua une grève massive illimitée des fonctionnaires et des étudiants qui réclamaient le paiement des salaires et des bourses.

2.4 Les troubles sociaux et politiques conduirent le Président Mathieu Kérékou à renoncer à l'idéologie marxiste-léniniste et à accepter la convocation d'une Conférence nationale et souveraine des forces vives de la nation, la première du genre en Afrique. Réunie à Cotonou en février 1990, celle-ci mit en place des organes de transition : un Président de la République, un Premier Ministre Chef du gouvernement, et un Haut Conseil de la République (HCR) faisant office d'assemblée législative et de Cour constitutionnelle. Enfin, une Commission constitutionnelle est mise en place avec mission d'élaborer une nouvelle loi fondamentale, la Constitution, qui sera approuvée par référendum le 2 décembre 1990.

2.2 La Période du Renouveau Démocratique

2.5 A la suite de la Conférence Nationale, un gouvernement de transition fut mis en place en 1990, et ouvrit la voie au retour de la démocratie et du multipartisme. À l'élection présidentielle de mars 1991, le Premier ministre Nicéphore Soglo, battit le Président Kérékou. Cependant l'ajustement structurel et la compression des dépenses publiques recommandés par le FMI, ainsi que l'aggravation de la crise économique suite à la dévaluation du franc CFA en 1994, ravivèrent le mécontentement. Après avoir perdu sa majorité au sein de l'Assemblée législative, le président Soglo fut battu par Mathieu Kérékou à la présidentielle du 17 mars 1996 et, cinq ans plus tard, en mars 2001, ce dernier fut réélu président de la République. En 2006, le quatrième scrutin présidentiel depuis l'avènement de la démocratie et du multipartisme en 1990, fut largement remporté au second tour par Thomas Boni Yayi avec 74,52% des suffrages exprimés.

2.6 Sur le plan politique et suite à la Conférence Nationale des Forces Vives de la nation de février 1990 (voir encadré 2.2), le Bénin a opté pour une démocratie pluraliste fondée sur la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les transformations politiques ont progressivement permis de consolider les bases démocratiques. C'est ainsi que depuis les élections de 1991, le processus électoral s'est affirmé, favorisant ainsi l'alternance

politique et une large participation de la population aux choix des gouvernants à travers les élections présidentielles, législatives et communales. Aujourd'hui, le Bénin est souvent cité comme modèle de Démocratie en Afrique.

2.7 Dans le domaine économique, au cours des années 1990, le Bénin a enregistré des résultats macroéconomiques satisfaisants avec un taux de croissance annuel de l'ordre de 5 % et une inflation contenue. Cependant, depuis 2001, les piliers de l'économie béninoise présentent des signes de fragilité qui ont mené à un ralentissement de l'activité économique entre 2003 et 2005. Le taux de croissance réel de l'économie ne cesse de diminuer pour atteindre 3,4 % en 2004 contre 3,9 % en 2003, et 2,9% en 2005. A ce rythme, avec un taux de croissance démographique de 3,1%, la réduction de la pauvreté ne peut qu'être très lente. Néanmoins, une reprise de croissance s'est opérée en 2006 avec un taux de 4,1% et les prévisions de 2007 et 2008 sont optimistes.

2.3 Le Bénin face aux défis de la gouvernance

2.8 En dépit d'un début de redressement économique encourageant depuis 2006, le Bénin connaît d'énormes problèmes persistants : pauvreté importante (un tiers de la population vit sous le seuil de pauvreté), corruption, rôle majeur de l'économie informelle, manque d'infrastructures, agriculture et industrie peu compétitives, ... En outre, l'importance du commerce avec les pays voisins rend le pays vulnérable aux changements dans la région.

2.9 Toutefois, les autorités nationales restent optimistes sur l'émergence inévitable du Bénin dans les années à venir. A cette fin, la politique du Gouvernement actuel est fondée sur quatre priorités : (i) les ressources humaines; (ii) une gouvernance concertée; (iii) le développement de l'esprit d'entreprise; et (iv) la construction de nouvelles infrastructures. Dans le cadre de la vision Bénin 2025 que le pays s'est définie, l'ambition du Gouvernement est à terme, de faire du Bénin un pays émergent. Cette vision a été traduite en un document d'orientation stratégique pour la période 2006-2011 qui a été adopté et porte sur les principales orientations stratégiques qui sont: reconstruction de l'administration, promotion du renouveau économique, poursuite résolue des réformes structurelles (télécommunications, port, énergie électrique & eau), valorisation du capital humain (gratuité de l'enseignement primaire) et promotion du développement à la base à travers la décentralisation. Ces orientations ont servi de base à la formulation d'une stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (seconde génération) pour la période 2007-2009 qui constitue le cadre de référence pour le dialogue avec les partenaires techniques et financiers en vue de la mobilisation et de la coordination des ressources.

2.10 L'efficacité de l'administration publique et sa capacité à remplir la fonction de service public responsable et d'outil privilégié de mise en œuvre des politiques et programmes de développement, reste un défi majeur pour asseoir la démocratie et le développement au Bénin. Conscient de la situation, le gouvernement se propose, dans sa politique de développement, de réhabiliter

l'ensemble de l'administration par la mise en oeuvre effective d'une série de réformes.

2.11 Somme toute, le Bénin ne manque pas d'atouts sur lesquels il peut fonder son développement. En effet, bien que de poids économique modeste dans la sous-région, le Bénin joue un rôle de plaque tournante pour la desserte commerciale du Niger et surtout du Nigeria voisin. L'environnement des affaires est globalement favorable depuis la mise en place d'un droit commercial moderne et d'un nouveau code des investissements qui offre des conditions fiscales incitatives. La stabilité politique du pays s'ajoute à tout cela comme un des facteurs susceptibles de promouvoir le secteur privé et d'attirer les investisseurs étrangers.

3. PRINCIPAUX CONSTATS ET CONCLUSIONS DE LA MEP SUR LES QUESTIONS THEMATIQUES

3.1 Démocratie et Gouvernance Politique

3.1 **S'agissant des normes et des codes,** la Mission d'Evaluation constate que des efforts ont été faits pour ratifier les instruments juridiques internationaux, mais il n'en est pas de même de certaines normes juridiques consacrées par l'Union Africaine. Jusqu'à ce jour en effet le Bénin n'a toujours pas *promulgué la loi portant ratification de la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption de juillet 2003 à Maputo.* La mission se félicite de la volonté affichée par les nouvelles autorités d'accélérer le processus d'adoption et de ratification des instruments internationaux, et les invite en outre à prendre toutes les mesures législatives et réglementaires nécessaires en vue d'assurer la conformité du droit interne aux normes et codes internationaux que le Bénin a ratifié par ailleurs.

3.2 **Du point de vue de la gestion des conflits internes et externes**, la mission félicite les autorités et le peuple Béninois pour le maintien du climat de paix et de stabilité politique qui caractérise le pays depuis deux décennies. En effet si des conflits existent au plan interne, ils n'ont pas revêtu une gravité de nature à remettre en cause la stabilité politique et sociale. Il reste toutefois que certains aspects méritent une attention particulière et appellent l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de prévention, de gestion et de résolution des conflits. Au plan des relations avec les pays voisins, la mission s'est félicitée de la résolution pacifique du différend entre le Bénin et le Niger au sujet de l'Ile de Lété, ainsi que de la volonté affichée par le gouvernement de trouver dans un cadre de dialogue et de concertation, les solutions idoines au différend frontalier entre le Bénin et certains de ses voisins (Burkina Faso notamment).

3.3 **Dans le domaine de la démocratie constitutionnelle,** il a été relevé l'effectivité et la vitalité de la démocratie béninoise depuis la Conférence Nationale de 1990, caractérisée par le retour à la démocratie pluraliste. Ainsi,

le droit de participer à la gestion des affaires publiques est reconnu par la constitution à tous les citoyens béninois, en respect des conventions internationales pertinentes. En outre, les partis politiques ont une reconnaissance constitutionnelle. Un dispositif normatif particulièrement souple favorise la création de nombreux partis politiques : il y a aujourd'hui plus de 150 partis officiellement enregistrés. Le cadre d'organisation et d'action de l'opposition est quant à lui régi par la loi de 2001. La mission a noté toutefois que la prolifération des partis politiques, favorisée par une option ferme pour le multipartisme intégral est parfois source de dysfonctionnement de la démocratie au Bénin. Une telle situation appelle la mise en application effective de la Charte sur les partis politiques.

3.4 **Le système électoral béninois** n'est pas exempt de suspicions et fait l'objet de nombreuses controverses, quant à sa capacité à garantir une concurrence juste et équitable dans le cadre d'élections libres et transparentes. Toutefois, la mission a noté avec grande satisfaction, l'organisation régulière des élections sur la base d'un calendrier électoral fixé à l'avance ; cette réalité apparaît comme une bonne pratique contribuant à ancrer la culture démocratique dans les mœurs politiques. Des élections présidentielles se sont en effet déroulées en 1991, 1996, 2001 et 2006; et l'alternance démocratique réalisée à plusieurs reprises à la tête de l'Etat (1991, 1996 et 2006) mérite d'être saluée à sa juste mesure comme un exemple à suivre par d'autres.

3.5 **La décentralisation et la gouvernance locale** apparaissent comme un des défis majeurs de la démocratie et de la gouvernance politique au Bénin, au regard notamment des effets attendus par les populations à la base, en particulier du point de vue de l'amélioration de leurs conditions de vie. La mission a noté l'écart manifeste entre les besoins d'une décentralisation accrue fortement exprimés par les parties et les faibles moyens humains et matériels mis à la disposition des entités décentralisées. Cette situation appelle le respect des dispositions législatives relatives au transfert des compétences et des ressources aux communes en vue de leur permettre de conduire leur mission de développement local avec plus d'efficacité.

3.6 **S'agissant des droits économiques, sociaux et culturels, civils et politiques, la mission a pu noter** l'effectivité des garanties constitutionnelles des droits de l'homme et des libertés fondamentales : **les droits civils et politiques** consacrés par les principaux instruments internationaux sont intégrés dans le corpus de la constitution. La mission a également relevé avec satisfaction l'effectivité de la liberté de culte, ainsi que la tolérance religieuse. **Les droits économiques, sociaux et culturels** figurent également dans la constitution : droit à l'éducation, à la santé, au travail, de grève, etc. Il en va de même des droits de solidarité (droits dits de troisième génération) portant sur les droits au développement, à un environnement sain, satisfaisant et durable. La mission a cependant noté que cette énonciation reste dans une grande mesure formelle et lacunaire.

3.7 **S'agissant de l'accès à la justice,** cette question est également apparue à la mission comme un défi majeur de la construction démocratique et de

l'équilibre social. En effet, si le Bénin est un Etat de droit où un effort de promotion et de vulgarisation des droits fondamentaux est effectivement poursuivi, il reste que ces droits doivent être efficacement protégés par les institutions qui en ont la charge, ce qui n'est pas toujours le cas. La question de la réforme de la justice pour un plus grand accès à celle-ci demeure une tâche essentielle pour la consolidation de l'Etat de droit et la sécurité juridique des citoyens et des investissements.

3.8 **Du point de vue des dispositions constitutionnelles consacrant la séparation des pouvoirs,** la Mission a noté la richesse des dispositions constitutionnelles et législatives relatives à la séparation et à l'équilibre des principaux pouvoirs de la République. D'un point de vue formel, il a été noté que chacun des pouvoirs fait l'objet d'un titre distinct de la Constitution, et les dispositions complémentaires l'organisant sont consignées dans des lois organiques adoptées à une majorité distincte de celle d'adoption des lois ordinaires, et sont obligatoirement soumises au contrôle de conformité à la constitution par la Cour constitutionnelle. C'est dire que, du point de vue des principes, la séparation des pouvoirs est consacrée par des techniques juridiques très élaborées. Néanmoins, l'effectivité de la séparation des pouvoirs et des mécanismes de contrôle y relatifs n'est pas évidente, compte tenu de l'environnement institutionnel, et de la faiblesse des organes des autres pouvoirs face à l'omnipotence de l'Exécutif.

3.9 **S'agissant de la fonction publique,** de nombreux dysfonctionnements ont été relevés en ce qui concerne l'administration et la fonction publique en général, confirmant ainsi les éléments soulignés par le rapport d'auto évaluation : gaspillage de ressources et politisation de l'administration entre autres. La mission a également noté la faiblesse du système d'évaluation, de promotion et de sanction des fonctionnaires, qui est en grande partie la conséquence de la politisation de l'administration béninoise, et de son manque de transparence. Ce qui accentue l'écart entre l'Administration et les administrés, et réduit ainsi la légitimité, l'intégrité et l'efficacité des services publics. En outre la faiblesse des salaires et la forte disparité entre revenus salariés constituent un autre dysfonctionnement important.

3.10 **La mission a noté que la corruption** affecte à un niveau préoccupant, le fonctionnement de l'administration béninoise. Ainsi, le livre blanc sur la corruption au Bénin souligne : « les occasions qui donnent lieu le plus à la corruption sont en majorité les formalités administratives ou la demande des biens et services : un citoyen sur deux (51%) en a été victime ; les secteurs les plus corrompus sont la santé, l'enseignement, le service des impôts, le trésor, les marchés publics, la douane, la justice, les mairies etc. La douane occupe ainsi la première place dans le niveau d'incidence le plus élevé avec un pourcentage de 98¨% de personnes qui déclarent ce secteur corrompu ».

3.11 La mission s'est félicitée de la volonté affirmée des nouvelles autorités de combattre ce fléau. La « marche verte contre la corruption » à laquelle le Chef de l'Etat lui-même a participé dénote de la gravité du phénomène qui est considéré comme une gangrène sociale. Du point de vue de l'incidence du

phénomène, l'Observatoire de lutte contre la corruption (OLC), citant le ministre des Finances Irénée Koupaki, note que « les pertes de recettes fiscales pour le trésor public béninois dues aux pratiques frauduleuses conjuguées des contribuables et des agents des administrations fiscales et douanières sont évaluées chaque année à au moins une centaine de milliards de francs CFA ». Selon la même source, entre 2001 et avril 2006, environ 201 milliards de francs CFA de dépenses effectuées par la procédure exceptionnelle restaient encore à être justifiées par des pièces régulières authentiques. Ce montant représente environ le tiers du budget national. L'efficacité de la lutte contre la corruption reste encore du domaine formel. De l'avis unanime en effet, il n'y a guère eu de volonté politique réelle de lutter contre la corruption, et encore moins de résultats probants. Toutefois, depuis l'arrivée au pouvoir du Président Boni Yayi, la volonté politique de lutter contre la corruption est affichée et l'on a pu relever la mise en accusation d'un ministre et d'un acteur politique. En outre une trentaine de magistrats ont également été mis en accusation dans l'affaire dite des frais de justice criminelle qui a occasionné un préjudice à l'Etat béninois estimé à plusieurs centaines de millions de francs. L'opinion reste cependant sceptique sur les chances réelles du gouvernement à réussir cette lutte pourtant nécessaire et salutaire. La vision et la stratégie d'éradication de la corruption existent et des instruments institutionnels de lutte contre la corruption en ont la charge. Mais le problème réside dans la détermination et l'efficacité dans la mise en œuvre de cette vision et des stratégies de lutte contre la corruption.

3.12 S'agissant de la **promotion de la femme,** la mission a noté que de nombreux progrès ont été enregistrés. Au niveau institutionnel, la mission relève que le Bénin a introduit l'égalité entre les sexes dans la Constitution. En effet la loi fondamentale a intégré les dispositions de la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples qui prévoit l'égalité des sexes ainsi que la totale et égale protection de tous devant la loi. Par ailleurs, l'article 26 de la Constitution pose le principe de l'égalité des femmes et des hommes. Le Bénin a aussi ratifié sans réserve la Convention sur l'Elimination de toutes Formes de Discrimination à l'Egard des Femmes (CEDEF) le 12 mars 1992 **c**onformément à l'article 144 de la Constitution. Des lois ont été adoptées relatives à la santé sexuelle et de la reproduction, la répression de la pratique des mutilations génitales féminines et au Code des personnes et de la famille. S'agissant des politiques, un document de Politique nationale de la Femme a été adopté le 31 janvier 2001 et vise entre autres à améliorer les conditions sociales et juridiques de la femme, assurer son éducation et sa formation, et renforcer ses capacités économiques. Un Plan d'action multisectoriel a été adopté pour mettre en œuvre la politique précitée.

3.13 En dépit de ces efforts qu'il convient de saluer, il reste encore beaucoup à faire notamment en ce qui concerne le statut juridique des femmes, leur accès à la justice, aux ressources, leur présence au niveau des centres de prise de décision, ainsi que la prise en charge de la condition féminine et l'intégration de la dimension genre dans les politiques et programmes de développement. La mission a ainsi relevé que le contenu du Code de la famille n'est pas assez

connu de la population qui semble encore attachée aux pratiques coutumières défavorables aux femmes.

3.14 **S'agissant de la situation des jeunes**, la mission a noté avec satisfaction que le Bénin a adhéré à un grand nombre d'instruments internationaux et régionaux protégeant les droits des enfants, tels que la Convention sur les droits de l'Enfant publiée le 5 septembre 2006. Des lois nationales pertinentes en conformité avec les principes et les dispositions de la Convention ont été adoptées. Toutefois, la mission a relevé que les enfants béninois sont encore confrontés à de grands problèmes tels que la non déclaration des naissances, la malnutrition, la scolarisation, le travail à un âge précoce, le trafic, l'accès à la santé, l'exploitation sexuelle etc. La mission a enfin noté que le dispositif législatif et institutionnel est encore incomplet. Le Code de l'enfant tarde à voir le jour ; la révision du Code pénal et du code de procédure pénale n'a pas encore abouti. Par ailleurs du fait que les déclarations des naissances ne sont pas automatiques ni généralisées à travers le pays, tous les enfants n'ont pas un état civil établi.

3.15 **Dix sept années après la Conférence Nationale Souveraine**, le Bénin apparaît comme un havre de paix et de stabilité dans la sous région Ouest Africaine. La mission a relevé avec satisfaction les atouts importants dont dispose le Bénin dans le domaine de la gouvernance politique et de la construction démocratique au nombre desquels on peut citer : le climat de paix et de stabilité politique, l'effectivité des libertés fondamentales en particulier des droits civils et politiques, la suprématie de la Constitution, et le souci du strict respect de la loi fondamentale (qui ont permis de rendre effective l'alternance démocratique à plusieurs reprises, sans heurts ni conflits, faisant du Bénin un des rares pays d'Afrique où cette règle essentielle de la démocratie prend tout son sens et s'exprime de manière réelle et vivace), le respect des échéances électorales, le respect du principe de sujétion des Forces de Défense et de Sécurité aux pouvoirs légitimement établis (qui a contribué également à asseoir une culture citoyenne, si nécessaire au renforcement de la démocratie et de la République) et enfin, le climat de tolérance, marqué par une cohabitation harmonieuse et pacifique de l'ensemble des religions et cultes, qui font du Bénin un exemple qui doit assurément faire école dans l'Afrique tout entière.

3.16 La question qui se pose aujourd'hui avec acuité est celle de la capacité du système politique béninois, de garantir les libertés politiques et civiles tout en assurant le plein épanouissement économique et social des populations. Le second aspect de cette problématique est examiné dans les chapitres traitant de la gouvernance économique et sociale. Quant au premier aspect, la mission a constaté que le Bénin, nonobstant des atouts avérés et des avancées certaines, reste cependant confronté à de nombreux défis. A cet effet, la mise en œuvre de la charte sur les partis politiques est fortement recommandée afin de contribuer à l'avènement d'une gouvernance fondée sur la vertu républicaine et le souci de l'intérêt général. En outre, le rôle, la place et le statut de la gouvernance traditionnelle au sein de la République, revêtent également une dimension importante des défis à relever. Le défi de l'efficacité

institutionnelle, du renforcement et de la consolidation de l'Etat de droit, de l'accès à la justice et de l'efficacité de celle-ci, de l'effectivité des droits économiques et sociaux, du rôle et de la place de la femme dans l'économie, la société et en particulier dans les instances de prise de décision et de représentation, constituent également des préoccupations auxquelles la plus grande attention devra être portée. Enfin, la corruption à tous les niveaux de l'Etat et de la société béninoise représente un défi majeur, qui interpelle tous les acteurs politiques, économiques et sociaux, et appelle la mise en œuvre de mesures tout à la fois vigoureuses, pertinentes et salutaires.

3.17 Afin de renforcer les acquis et de relever les principaux défis de la gouvernance politique, le Panel fait les recommandations suivantes : (i) Poursuivre la ratification des instruments internationaux en instance, y compris la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption. (ii) Elaborer dans les meilleurs délais et mettre en œuvre une Stratégie Nationale de Prévention, de Gestion et de Résolution des Conflits**.** (iii) Renforcer les capacités et l'efficacité des institutions, accélérer le processus de décentralisation et procéder à un transfert effectif des compétences et des ressources aux communes en application des lois sur la décentralisation. (iv) Renforcer les garanties fonctionnelles de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs à travers le renforcement des capacités institutionnelles de l'Assemblée Nationale. (v) Veiller au respect strict de la Charte des partis politiques. (vi) Consolider l'indépendance de la magistrature et l'autonomie du pouvoir judiciaire, et accélérer la mise en œuvre du Programme Intégré de Renforcement du Système Juridique et Judiciaire (PIRSJJ) dans toutes ses dimensions. (vii) Rendre effectives les dispositions pertinentes portant réforme de l'administration et prenant en compte le développement d'une nouvelle culture administrative centrée sur les valeurs éthiques de travail, de mérite, de respect du service public, de juste rémunération, de contrôle systématique, et à tous les niveaux, de gestion administrative, de reddition des comptes, d'obligation des résultats et de sanction (positive ou négative). (viii) Conduire la mise en œuvre effective du Plan Stratégique National de Lutte contre la Corruption qui sera marquée par l'application effective d'une politique de « tolérance zéro » à l'égard des corrupteurs et des corrompus. (ix) Elaborer et adopter une politique nationale genre comme cadre de référence et d'orientation pour tous les secteurs du développement.(x) Elaborer et mettre en œuvre un Code de Protection de l'Enfant ainsi qu'une stratégie nationale marquée par des mesures adéquates visant à lutter efficacement contre toute sorte d'exploitation, notamment économique, sexuelle ainsi que le trafic des enfants.

3.2 Gouvernance et Gestion économiques

3.18 **Enjeux et défis de la gouvernance et de la gestion économiques.** A la lumière de son histoire économique post-coloniale, on peut schématiser l'évolution économique du Bénin en trois grandes périodes. Les politiques de gouvernance et de gestion économiques ont ainsi suivi ces trois périodes et

influencé aussi bien les enjeux que les défis au cours de l'histoire de la structuration économique du pays.

3.19 ***La première période*** (1960 à 1972) était marquée par une grande instabilité, caractérisée par une série de coups d'Etat et des fréquents changements de leaders (plus d'une quinzaine de Chefs d'Etat) et de régimes politiques. Le Bénin était connu comme l'enfant malade de l'Afrique de l'Ouest, et la gestion politique de l'indépendance était chroniquement en crise. Le coup d'Etat d'octobre 1972 met fin à cette période. L'enjeu et le défi de transformation d'une structure économique façonnée dans la logique coloniale en une structure économique intégrée et dans l'objectif de développement national, n'ont pas été pris en compte au cours de cette période.

3.20 ***La deuxième période*** *(1972 à 1990)*, celle de la construction du socialisme, a été marquée par des nationalisations de certaines entreprises privées, de création de nouvelles entreprises d'Etat et d'entreprises d'économie mixte. La politique économique dans le mode de développement socialiste a poussé dans le sens d'investissements industriels massifs de l'Etat, mais dont le pays n'avait pas nécessairement la capacité de gestion. Il en découla une grave crise économique.

3.21 ***La troisième période*** (1990 à ce jour), dite du Renouveau Démocratique commence ainsi avec la fin de la Conférence Nationale. Le retour au libéralisme et à la gouvernance de la démocratie pluraliste constitue le cadre de base de la gestion économique. L'aide internationale arrive. La gouvernance économique est marquée plutôt par le souci de stabilisation macroéconomique en vue de créer les conditions de relance économique. Les résultats macroéconomiques sont satisfaisants, mais la question du développement et des transformations structurelles de l'économie est réduite à celle de recherche des équilibres financiers qui tiennent lieu de politique de développement. Le modèle de gouvernance économique ne pouvait durer longtemps, le pays devenant de moins en moins capable d'assumer efficacement même sa fonction d'économie de transit, et surtout de réduire la pauvreté.

3.22 Le pays a défini sa vision de long terme dans le projet « Alafia Bénin 2025 », et cela constitue un pas louable, surtout que ladite vision est celle de construction d'un Bénin émergent à cet horizon. Par ailleurs le gouvernement vient de la traduire en « Orientations Stratégiques » de développement. Cependant la coordination de la mise en oeuvre de ces orientations, et surtout leur déclinaison en politiques sectorielles, souffrent de certaines faiblesses qui constituent aussi d'autres défis pour la gouvernance économique. Ce sont notamment la gangrène générale de corruption qui est devenue une culture et un mode/instrument de gouvernance plus ou moins internalisé ; l'absence d'imputabilité en matière de mise en œuvre des politiques macroéconomiques et sectorielles de développement, et la faiblesse de coordination dans ce domaine.

3.23 La croissance semble reprendre, mais la pauvreté reste d'un niveau très préoccupant. La gouvernance économique devrait s'attaquer aux problèmes structurels de fond de l'économie béninoise, et lui éviter le risque à long terme d'un enracinement dans une dynamique de satellisation et d'économie de transit sans base productive solide. Elle devrait aussi faire face avec réalisme au problème de la place du secteur informel, qui joue un rôle économique, social et même politique important. Comme il est appelé à jouer encore longtemps ce rôle dans l'économie et la société béninoises, il faudra savoir en faire « bon usage » pour résoudre ses problèmes, en faire une composante reconnue de l'économie, sans chercher ni à le formaliser de force, ni à ne développer à son égard que l'œil du gendarme fiscal. Le chapitre 4 discute de ces questions et indique des voies de solution aux défis ainsi constatés.

3.24 **Ratification et mise en œuvre des Normes et Codes.** Le Bénin a adopté la majorité des Normes Codes et Principes relatifs à la Gouvernance et Gestion économiques, à quelques exceptions près que le Rapport relève, notamment dans les domaines de corruption, blanchiment d'argent et de l'intégration régionale. Le Panel fait à cet égard, des recommandations notamment pour l'adoption des Normes et Codes qui ne le sont pas encore, le renforcement de la transparence et de la diffusion de l'information économique, budgétaire et financière en général, la modernisation du système statistique, la diffusion des données prudentielles sur le secteur financier, et le développement des capacités des organes concernés.

3.25 **Promouvoir les politiques macroéconomiques qui soutiennent le développement durable**. Les efforts du gouvernement en matière d'amélioration du cadre macro-économique sont indéniables, et de ce fait le Bénin, jouit d'une bonne image auprès de ses partenaires au développement. Mais les résultats escomptés n'ont pas permis d'accroître durablement la production, ni de réduire sensiblement le niveau de la pauvreté. La production reste peu diversifiée et le coton représente plus de 50% des exportations. Pour plusieurs raisons la progression de l'activité économique est restée en deçà des indicateurs de performance projetés.

3.26 Dans sa S*tratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté* (2007-2009), le Gouvernement a défini un scénario de base avec traduction chiffrée des différentes stratégies sectorielles à mettre en œuvre pour accélérer la croissance et réduire la pauvreté, tout en maintenant la stabilité macroéconomique. Ladite stratégie fonde l'accélération de la croissance sur la diversification de la production, la libéralisation économique, l'appui au secteur privé, le renforcement des infrastructures économiques et sociales, et celui de la bonne gouvernance.

3.27 ***La gestion des finances publiques*** a certes connu des progrès, notamment dans le domaine de la gestion axée sur les résultats et de l'élaboration des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), mais des contraintes importantes subsistent dans le domaine du contrôle des dépenses publiques. Le Gouvernement met en œuvre un vaste programme de recouvrement des recettes et d'élargissement de l'assiette fiscale, et prend des mesures pour

répondre aux contraintes constatées dans le secteur extérieur, le système financier, l'allègement de la dette, et les privatisations notamment.

3.28 ***Politiques sectorielles et micro-économiques:*** il a été noté que l'exécution du Budget-Programme du *secteur agricole* a été marquée par des difficultés de mobilisation des ressources et de maîtrise des procédures budgétaires par les acteurs. Dans *le secteur industriel*, les lourdeurs et barrières administratives à l'investissement et à la privatisation contribuent fortement à l'accroissement des coûts de fonctionnement, et influencent le rythme de la croissance et la compétitivité des entreprises.

3.29 Les principaux obstacles à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté sont d'ordre structurel. Ils portent sur la rigidité de l'appareil et de la structure de production, la faiblesse des investissements et la faible diversité des exportations dominées par le coton, la non inclusivité de la croissance et la faible création d'emplois. Cette situation rend l'économie très vulnérable aux chocs extérieurs, et fragilise les équilibres du pays.

3.30 Dans cette perspective, le ***Panel recommande*** des mesures et actions pour relever les défis et répondre aux contraintes, en particulier dans les domaines de (i) gouvernance macro-économique et sectorielle; (ii) prévision et statistiques; et (iii) de réduction de la vulnérabilité aux chocs exogènes.

3.31 **Mise en œuvre des politiques économiques saines, transparentes et prévisibles**. Le Bénin s'est défini une vision à long terme - Alafia Bénin 2025 -, traduite en Orientations Stratégiques de Développement du Bénin, et devant être mise en œuvre dans le cadre de la Stratégie de croissance pour le réduction de la pauvreté (2007-2011). La vision projette de construire un « pays-phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social ». Le pays a entrepris des efforts remarquables d'assainissement du cadre macroéconomique, de définition des stratégies sectorielles et d'allocation des ressources budgétaires. Mais la projection du Bénin émergent implique un certain nombre de politiques économiques qui ne sont pas encore claires : la nature et le modèle de croissance économique, sa durabilité, son inclusivité et la diversification de sa base productive ; la reconfiguration conséquente de l'espace national et son adéquation avec la stratégie des pôles de croissance, la capacité du pays de répondre aux enjeux et défis d'aujourd'hui et du Bénin émergent, et enfin la déclinaison de la vision et des six orientations stratégiques en politiques et programmes sectoriels conséquents.

3.32 La transparence et la prévisibilité des politiques économiques exigent que le contrôle de la gouvernance économique et de la gestion des ressources publiques soit effectif et forte. Cette fonction accuse des faiblesses réelles au Bénin, ce qui alimente le climat général de malversations financières, d'enrichissement illicite, de gangrène de la corruption, et d'impunité. Il a été noté qu'il n'existe pas de rapports détaillés de l'exécution budgétaire en termes de résultats concrets dans la mise en œuvre des programmes de développement, pour permettre de juger de l'efficacité, l'optimalité, et la

qualité de la dépense publique en matière de programmes de développement. La MEP a noté aussi que l'assainissement du cadre macroéconomique n'est pas un assainissement de développement dans la mesure où elle ne contribue pas à la réduction de la pauvreté. L'importance de l'informel et de l'économie de transit font que si la dynamique économique du pays est laissée aux forces extérieures de la mondialisation, de la configuration dans l'UEMOA, et du devenir de l'économie du Nigeria, cela laisse entrevoir à long terme un processus risqué de satellisation et d'informalisation de l'économie du Bénin.

3.33 La mission a noté avec plaisir que le pays s'est défini des politiques dans les domaines économiques comme l'agriculture, l'industrie, les transports, l'énergie, etc. Il reste cependant que ces politiques soient cohérentes et coordonnées pour matérialiser la vision 2025, et répondre à ses défis et enjeux, pour assurer que les pôles de développement envisagés sont accompagnés d'une répartition spatiale des fonctions économiques de manière à tisser des liens de complémentarité, et construire ainsi un espace économique intégré et reconfiguré, et surtout bénéfique dans la lutte contre la pauvreté. De manière générale, l'efficacité de la gouvernance économique requiert une machine d'Etat dont les capacités institutionnelles sont à la hauteur des responsabilités de la construction du Bénin émergent, et la coordination effective des politiques économiques, choses qui semblent encore rencontrer des difficultés sur le terrain.

3.34 Au terme de son analyse, la mission fait des recommandations sur la continuation de l'assainissement du cadre macroéconomique, en harmonie avec les objectifs de la lutte contre la pauvreté, la traduction de la vision en stratégies sectorielles conséquentes, en harmonie avec la politique gouvernementale des pôles de croissance, en intégration constructive avec le secteur informel, et en réponse aux enjeux et défis en cours et émergents dans la construction de la vision du Bénin 2025.

3.35 **Promouvoir une gestion saine des finances publiques.** La mission a noté les efforts entrepris par le Gouvernement dans les principaux domaines de la réforme de la gestion axée sur les résultats: la gestion budgétaire et comptable, la réforme du contrôle interne et externe, et le système de passation des marchés publics. Mais la gestion des dépenses publiques est encore confrontée à des contraintes dans ces trois domaines. Un plan d'actions du cadre stratégique de la gestion budgétaire axée sur les résultats a été adopté en décembre 2005. Sa mise en œuvre doit être renforcée. La réforme budgétaire ne saurait connaître un succès durable et avoir un impact réel sur l'efficacité des dépenses publiques et leur rendement, que si elle s'intègre dans une réforme administrative et une réforme appropriée de la fonction publique. A cet égard, les réformes entreprises par le Gouvernement souffrent encore d'un certain nombre de contraintes et faiblesses relatives au rythme et à l'échéancier du transfert effectif des compétences, aux modalités de mise à disposition de ressources humaines compétentes, à la politique globale de financement des budgets communaux.

3.36 ***Concernant l'amélioration de l'exécution du budget,*** l'extension du SIGFIP à tous les ministères a permis de raccourcir à moins de 25 jours les délais de paiement en 2004 et d'améliorer l'exécution des projets. Mais le système souffre de la faiblesse du contrôle des dépenses publiques. Les Institutions de contrôle sont confrontées à de nombreuses contraintes dans l'accomplissement de leur mission, que ce soit au niveau du contrôle interne, du contrôle externe ou du système de passation des marchés publics. Enfin la gangrène de la corruption affecte aussi la gestion saine des finances publiques.

3.37 Au vu de ces conclusions, le Panel fait des recommandations pertinentes portant sur le suivi budgétaire axé sur les résultats; le système des marchés publics; ainsi que sur le contrôle interne et le contrôle externe des dépenses publiques.

3.38 **Lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent**. La corruption est devenue un grand fléau qui affecte tout le tissu politique, économique et social du pays. Les domaines les plus touchés sont l`administration publique en général et l`administration financière de l`Etat en particulier (impôts, douanes et marchés publics), le marché politique et la justice. Les causes de la corruption au Bénin sont multiples, et vont de la lutte pour la survie en vue d'arrondir les fins du mois du fait des maigres salaires, à la culture politique qui fait des partis politiques et des rouages du pouvoir, des créneaux de réussite individuelle par l'enrichissement illicite, la corruption et la mal gestion. Le fait est culturellement entré dans les mœurs des gestionnaires, et il en est découlé une faiblesse de la fonction et des organes de contrôles, et une culture de l'impunité des crimes économiques.

3.39 Des efforts ont été menés et des instruments de moralisation de la vie publique et de lutte contre la corruption mis en place aussi bien par les autorités que par les organisations de la société civile. Mais leur efficacité reste douteuse sinon nulle. Les conséquences du fléau se font sentir au niveau du jeu politique, de la gestion des ressources publiques, de l`aggravation de la pauvreté et l`accroissement des inégalités sociales, de la perte de la compétitivité de l`administration publique et du secteur privé, de la détérioration de la qualité du capital humain, et des progrès en matière de développement socioéconomique. Par ailleurs la MEP a noté que le Bénin n'a toujours pas ratifié toutes les conventions internationales en matière de lutte contre la corruption et le blanchiment d`argent. La MEP note aussi que le projet de loi portant sur la prévention et la répression de la corruption et du blanchiment d`argent initié par le gouvernement depuis novembre 2006 et acheminé à l`Assemblée Nationale n`est pas encore discuté afin que la loi soit votée. En outre les Directives de l'UEMOA, relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux dans les pays membres de l`UEMOA ne sont pas encore mises en œuvre au Bénin.

3.40 Les recommandations du Panel vont dans le sens du renforcement de la fonction de contrôle et des organes qui en sont chargés, de l'adoption et l'application effective des Normes et Codes en la matière, des mesures de tolérance zéro avec des exemples de lutte contre l'impunité venant du plus

haut leadership, d'amélioration des conditions de travail des fonctionnaires, d'études indépendantes sur le phénomène, et de révision du texte sur la déclaration des biens des hauts responsables politiques.

3.41 **Accélérer l'intégration régionale en participant à l'harmonisation des politiques monétaires, commerciales et d'investissement.** Le Bénin est membre des principaux groupements d`intégration régionale en Afrique de l`Ouest, et il est aussi signataire du traité de l`Organisation pour l`Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA). Il a également signé et ratifié la plupart des normes et conventions indiquées dans le questionnaire du MAEP. La MEP a ainsi noté que depuis 1999, les performances du Bénin en terme de respect des critères primaires de convergence dans l`UEMOA sont appréciables, mais que ce n'est pas toujours le cas des critères secondaires, où des efforts sont nécessaires.

3.42 Sur un autre plan, il est utile de voir aussi l`application conforme du Tarif Extérieur Commun (TEC) de l`UEMOA que le Bénin a mis en vigueur en 2000 sur son territoire. En matière de fiscalité, la MEP a noté que la pression fiscale sur le secteur des entreprises au Bénin se situe dans la moyenne des impositions pratiquées dans l`UEMOA, mais est élevée par rapport au niveau de développement du pays. En particulier la TVA et l`impôt sur les sociétés pénalisent excessivement le secteur privé. D`autre part, la législation communautaire en matière de pratiques anticoncurrentielles adoptée par l`UEMOA en 2002 n`est pas encore en vigueur au Bénin. Ces dispositions qui engagent tous les États membres de l`UEMOA semblent ne pas être appliquées effectivement par certains pays de la sous-région, y compris le Bénin.

3.43 Il a été relevé que le Bénin taxe encore ses exportations, qu`elles soient intra-UEMOA, intra-CEDEAO ou en direction du marché mondial, ce qui est un indicateur de non conformité des politiques commerciales nationales du Bénin aux normes communautaires d`intégration régionale. De même, la directive de l`UEMOA en matière de transparence dans les processus de privatisation n`est pas encore en application au Bénin. Ceci constitue un manque de conformité aux engagements souscrits sur le plan sous-régional. C'est dire que l`accès à l`étape de zone de libre échange n`est pas encore acquis.

3.44 Sur base de ces conclusions, le Panel du MAEP fait des suggestions pour le respect des critères secondaires de convergence, des dispositions et directives de la CEDEAO et de l'UEMOA non encore respectées ou mises en oeuvre, de l'accélération des progress vers la constitution d'une zone de libre échange, d'amélioration de la transparence du processus de privatisation selon la directive de l`UEMOA, et de concetation aussi bien avec les pays de la region qu'avec les autres PMA.

3.3 Gouvernance des entreprises

3.45 Après une longue période d'instabilité politique et d'économie dirigée, le Bénin a adopté en décembre 1990, une nouvelle Constitution qui consacre la démocratie, l'Etat de droit et les libertés politiques, de même que la liberté d'entreprendre. Seulement, en dépit d'un succès présenté comme un modèle de démocratie en Afrique, le Bénin n'a enregistré que très peu de progrès en matière de réduction de la pauvreté et de développement durable. Les institutions démocratiques issues des élections n'ont pas joué leur rôle de promotion d'une bonne gouvernance des entreprises et de mise en place des mécanismes susceptibles de stimuler la croissance et les investissements.

3.46 **Les normes et les codes relatifs à la gouvernance des entreprises au Bénin** Même si le Bénin a ratifié la plupart des conventions internationales et qu'il y a un effort de la part des autorités publiques pour faire connaître ces conventions et lois, l'application de celles-ci ne suit pas toujours. Ceci est notamment le cas pour les actes uniformes de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) que le système juridique Béninois essaie de plus en plus d'intégrer, mais qui ne sont pas encore complètement internalisés par tous les acteurs économiques au Bénin. Il en est de même pour les normes comptables et d'audit internationales qui butent sur les problèmes de coordination régionale, la relative jeunesse de l'ordre des experts comptables et des comptables agréées béninois, et des pratiques qui restent en décalage par rapport aux textes en vigueur (le SYSCOHADA).

3.47 Bénéficiant de l'apport de structures régionales indépendantes, les Banques béninoises sont soumises à un dispositif prudentiel arrêté par le conseil des Ministres de l'UEMOA en juin 1999, et s'apprêtent à mettre en œuvre les piliers de l'accord de Bâle 2. Pour leur part, rares sont les entreprises qui arrivent à conformer leurs activités et produits aux standards internationaux en matière de qualité ou de respect de l'environnement, et il n'existe pas de code ni de charte de la gouvernance des entreprises au Bénin.

3.48 **L'évolution des entreprises au Bénin.** Même si la création des entreprises a été facilitée par la mise en place du Centre de Formalités des Entreprises (Guichet Unique) géré par la CCIB, il reste beaucoup à faire pour simplifier les procédures et aider les jeunes à calculer et à affronter les risques de l'entreprise dans un cadre formel. Une des principales variables d'achoppement semble être la pression fiscale qui induit de nombreuses distorsions économiques et sociales dont notamment celle de l'hypertrophie du secteur informel. Celui-ci est multiforme et multidimensionnel et est le plus grand générateur de richesses et d'emplois au Bénin. Accusé d'être source de corruption, de fraude et de blanchiment d'argent, ce secteur constitue une soupape de sécurité contre les tensions sociales et un des piliers d'une solidarité familiale d'autant plus importante que l'appui formel aux citoyens en général et aux entrepreneurs en particulier fait défaut.

3.49 Sur un autre plan, le bilan des privatisations béninoises est mitigé: si elles ont rapporté à l'Etat un total de 33, 6 milliards de Francs CFA (CNUCED, 2005), ces opérations de privatisation n'ont pas concerné les services jugés d'utilité publique, et ont parfois été entachées de pratiques discriminatoires ou peu transparentes. Par ailleurs, même si le programme des privatisations a pris du retard et qu'un effort d'assainissement des entreprises candidates à la privatisation et d'évaluation de leurs actifs reste à faire, le Gouvernement a élaboré une plaquette qui précise les modalités de ces privatisations, et a annoncé un programme de celles-ci pour les deux prochaines années

3.50 **L'environnement des affaires au Bénin.** Le secteur formel béninois souffre de la concurrence déloyale de celui informel et de la taille relativement limitée du marché intérieur. L'absence d'une véritable structure juridique nationale de régulation de la concurrence dotée de l'expertise, de l'indépendance et des moyens matériels nécessaires, et la relative faiblesse des structures de défense des consommateurs, font qu'il n'est pas rare de constater des violations et des manquements graves aux règles de la concurrence loyale.

3.51 Pénalisés par la faiblesse de la demande interne, par l'importance prise par le secteur informel et par les pratiques illégales (« souterraines ») de certaines entreprises qui ont pignon sur rue, les entrepreneurs du secteur formel béninois dépendent souvent d'une demande publique qui a du mal à s'exprimer. En effet, les marchés publics souffrent de nombreux dysfonctionnements qui pénalisent l'ensemble de l'économie béninoise (aussi bien le secteur public que privé). A la gangrène de la corruption se rajoute le manque de formation sur les procédures de passation des marchés publics, les dysfonctionnements des structures habilitées, les lenteurs au niveau de la passation de ces marchés et du paiement des fournisseurs.

3.52 Les difficultés des entreprises formelles béninoises sont accentuées par l'attitude peu coopérative de l'administration (notamment fiscale) et par un certain manque de soutien de la part du secteur bancaire. En effet, bien que se trouvant dans une situation de surliquidité et ne connaissant pas de gros problèmes de crédits impayés, ce secteur ne répond que partiellement aux besoins de l'économie et des investisseurs béninois. Les relatives faiblesses des crédits à l'économie, de la couverture géographique du pays, de la pénétration des marchés et des crédits à moyen et long terme, montrent les marges de progression qui restent à accomplir et expliquent le rapide recul du financement bancaire face à la finance informelle, et à une micro finance qui ne répond que très partiellement aux besoins de modernisation de l'économie et des entreprises béninoises. Si les acteurs du secteur bancaire regrettent le manque d'esprit entrepreneurial et de projets bancables, il semble bien que la question des garanties (notamment foncières) et de la complexité des formalités soit derrière une sorte d'auto rationnement des firmes face aux difficultés perçues à traiter avec le système bancaire formel.

3.53 Parmi les autres principales contraintes et faiblesses de l'enviroonnement des affaires au Bénin, il y a lieu de citer :

- La corruption qui coûte au pays selon les estimations officielles environ 3 % du PIB, et aux entreprises 8,4 % de leur chiffre d'affaires.

- Le manque de confiance dans l'efficacité de l'administration et du système judiciaire: 54 % des entreprises béninoises considèrent que l'administration est très inefficace ou inefficace et, en cas de litiges, 55 % des entrepreneurs préfèrent tenter un recouvrement à l'amiable.

- Le poids des réglementations. Les structures de l'administration semblent garder les habitudes du régime de gestion socialiste de l'économie. Ainsi, les dirigeants des firmes manufacturières déclarent consacrer environ 8,3 % de leur temps à régler des formalités administratives, alors que 65 % des firmes exportatrices et/ou importatrices considèrent que les opérations de dédouanement sont mauvaises ou très mauvaises.

- Le manque de ressources humaines et d'encadrement bien formées, spécialisées et compétentes.

- L'état des infrastructures : l'électricité, l'eau, les routes mais aussi l'insécurité et les technologies de l'information et de la communication posent problème.

3.54 **Légalité des actions des entreprises et des entrepreneurs au Bénin.** Partout où la mission a eu l'occasion de s'entretenir avec des parties prenantes, l'inefficacité du système judiciaire a été citée comme obstacle au développement de l'entreprise. C'est ainsi que les défaillances du cadre juridique béninois et la peur de s'enliser dans les tribunaux poussent certains acteurs économiques à essayer de résoudre leurs conflits en ayant recours au réseau familial ou aux autorités traditionnelles jugées plus fiables, plus rapides et moins corrompues que les réseaux " modernes".

3.55 Faisant peu confiance à son environnement juridique, l'entreprise béninoise ne s'acquitte que partiellement de ses devoirs envers les différentes parties prenantes de son environnement :

- L'évasion fiscale est d'autant plus importante que les impôts constituent une lourde charge pour un secteur formel qui tout en n'étant pas toujours convaincu de l'équité de l'exercice, doit faire face à la concurrence des acteurs du secteur informel et à l'importance de « l'impôt parallèle » de la corruption.

- Le travail des enfants semble être une pratique diffuse : l'UNICEF estime à 480 000 enfants entre 6 et 12 ans qui travaillent. La Confédération Internationale des Syndicats Libres (CISL) a attribué ce problème à l'absence d'inspection plus particulièrement dans les zones rurales et dans l'économie informelle.

- Seulement une petite partie des employés (moins que 10% du marché du travail selon les estimations) est intégrée au système de la sécurité sociale.

En effet, le secteur formel ne déclare pas toujours tout son personnel pour éviter les problèmes administratifs et les frais qui y sont liés.

- La responsabilité sociale des entreprises (CSR) n'est pas largement comprise au Bénin : selon les documents de base de l'autoévaluation, l'Etat n'a pas mis en place un cadre incitatif pouvant encourager les entreprises à mieux assumer leur engagement social auprès des communautés de base.

- Même si le Bénin dispose d'une législation et d'un certain nombre de mécanismes destinés à la protection de l'environnement naturel, et que des études d'impact environnemental sont requises pour les promoteurs qui souhaitent investir dans des activités pouvant avoir un impact sur l'environnement, le respect de l'environnement fait défaut et aucune entreprise béninoise n'a la certification ISO 14 000.

3.56 **L'éthique des affaires au Bénin.** Plusieurs cas de mauvaise gouvernance, y compris de détournement de deniers publics, faux et usage de faux, etc., ont été recensés par le RAEP qui précise qu'ils ont causé de lourdes pertes pour l'Etat. Ces cas ont abouti à la constitution de commissions ad hoc ou au dépôt de plaintes devant des tribunaux. Mais, très rares sont les cas de condamnations liées à l'une de ces affaires. Par ailleurs, le blanchiment d'argent est un phénomène réel au Bénin. Le GIABA (groupe interrégional de lutte contre le blanchiment d'argent) a un correspondant au Bénin mais celui-ci ne fait que transmettre les dossiers à la brigade économique en attendant que la cellule de lutte contre le blanchiment d'argent soit réellement opérationnelle.

3.57 Parmi les contraintes entravant la prospérité des entreprises, la corruption intervient en 4ème position chez les entreprises formelles et en 6ème position chez les entreprises informelles. Ce qui apparaît inquiétant est que la plupart des intervenants semblent afficher un fatalisme devant cette gangrène qu'ils considèrent comme faisant partie intégrante de la vie quotidienne béninoise. Dans ce même ordre d'idées, la MEP a constaté que les médias béninois, quoique nombreux et actifs, ne sont pas outillés pour jouer le rôle d'investigation économique objective sur les malversations économiques, les fraudes et autres actes d'incivisme fiscal auxquels se livrent beaucoup d'acteurs publics et privés.

3.58 Enfin, même si le Bénin est membre de l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle, la MEP a constaté que le Bureau béninois des droits d'auteurs (BBDRA) n'arrive toujours pas à faire face au fléau de la contrefaçon et souffre d'un manque de moyens et d'une mauvaise image qui fait de lui un auxiliaire de l'administration fiscale plutôt qu'un organisme de défense des créateurs et des innovateurs.

3.59 **Transparence et information sur et dans les entreprises béninoises.** En règle générale, l'information sur et à l'intérieur des entreprises béninoises semble faire défaut. Sur un plan macroéconomique, les études sectorielles et

les informations sur les différents marchés manquent, ce qui prive les entreprises d'une véritable connaissance des éléments de leur environnement et menace la survie d'un certain nombre de celles-ci. Sur le plan microéconomique, très peu d'entreprises au Bénin se dotent de structures de contrôle interne.

3.60 Conjuguées au manque de transparence des entreprises du secteur privé formel, à l'opacité des entreprises du secteur informel et aux problèmes de gouvernance des entreprises publiques, les conditions d'exercice de la profession d'expert comptable ne permettent pas encore de s'assurer d'une information comptable et financière fiable.

3.4 Développement socioéconomique

3.61 **Les défis du DSE** auxquels le Bénin est entrain de faire face sont aujourd'hui nombreux. L'économie reste toujours dominée par l'exploitation des ressources agricoles (coton) et les activités du Port de Cotonou. La croissance issue de ces différents secteurs demeure encore insuffisante pour retourner les tendances négatives en matière de pauvreté qui affecte encore plus de 30% des Béninois. Cette situation pourrait remettre en cause, si elle persiste, la réalisation en 2015 des principaux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), en particulier dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'accès à l'eau potable et de la réduction de la pauvreté. La réponse à cette situation passe par la mise en place d'un cadre de développement favorable à la création d'emplois décents et durables aussi bien en milieu urbain qu'en zone rurale, et entraînée par une croissance économique forte.

3.62 Mais compte tenu de la faible taille du marché national (environ 7,6 millions d'habitants), la génération d'une croissance moyenne annuelle de plus de 7% nécessite une plus grande insertion au marché mondial afin de relancer et de diversifier les exportations de biens et de services. La pierre angulaire de cette stratégie, défi important à relever, demeure l'amélioration de la compétitivité globale et sectorielle de l'économie. Cela suppose la mise en place d'un environnement économique et institutionnel de norme internationale.

3.63 **Concernant les engagements internationaux**, la MEP a noté avec satisfaction que le Bénin a ratifié toutes les conventions et adhéré aux codes et normes recommandés par le MAEP. Cependant, un effort important reste à faire dans le sens de la publication de ces documents au Journal Officiel de la République du Bénin, de leur vulgarisation auprès des populations sensées bénéficier de leur jouissance, ainsi que leur intégration dans la législation nationale.

3.64 **Promotion de l'autodépendance en matière de développement et renforcement des capacités pour un développement autosuffisant.** L'appropriation du processus de DSE et la réduction du degré de dépendance du pays vis-à-vis des aides et des politiques extérieures pour s'assurer une réelle initiative en matière de DSE constituent un défi et un enjeu importants

dans le processus de démocratisation du développement. Pour l'instant, l'influence des partenaires techniques et financiers (PTFs) dans les programmes et politiques de développement est forte. L'aide publique au développement (APD) représente plus de 60% des financements des programmes de développement. Le Bénin a bénéficié longtemps de l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE), et fait partie des Pays les Moins Avancés (PMA), du Groupe des quatre pays africains producteurs de coton (C4) dans le cadre de l'initiative coton à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), en plus de tous les engagements au niveau sous régional (UEMOA, CEDEAO). Toutes ces considérations sont de nature à peser sur le degré d'autonomie dans la conduite effective du DSE.

3.65 Par ailleurs, **l'éradication de la pauvreté** et l'amélioration de la qualité de vie constituent un autre défi majeur que les autorités auront à relever rapidement. Il s'agit en effet de répondre aux préoccupations des Béninois qui ont exprimé en mars 2006 le besoin d'avoir une classe politique rénovée, capable de donner dans les meilleurs délais des réponses concrètes aux problèmes qui les assaillent. Le dynamisme économique est un moyen pour atteindre ce but. Pour ce faire, les nouvelles autorités ont retenu comme objectif majeur à l'horizon 2011, la réduction de la pauvreté et le relèvement de la qualité de vie dans la société, en projetant de porter l'incidence de la pauvreté de 27% en 2005 à 19% en 2011, puis à 15% en 2015.

3.66 Cette ambition s'inscrit dans la perspective de la vision exprimée dans « Bénin-Alafia 2025 ». La réalisation d'une telle vision passe par la mise en œuvre conséquente de réformes centrées sur la bonne gouvernance qui permettra de : consolider les bases institutionnelles de la démocratie ; rationaliser la gestion des ressources humaines, financières et institutionnelles ; procéder à la formulation et à la mise en œuvre de politiques économiques et sociales pertinentes ; assurer la responsabilisation des collectivités locales dans le cadre d'une décentralisation effective.

3.67 Une autre dimension et un autre enjeu de l'appropriation du processus de DSE concerne **la participation de l'ensemble des parties prenantes**. D'une manière générale elle est jugée insuffisante par les acteurs concernés, au niveau local notamment, qui n'ont pas toujours le sentiment d'être associés à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets et programmes les concernant. La MEP estime cependant que les conditions d'intensification de cette participation existent au Bénin, car la Société Civile y est déjà relativement active et engagée pour la défense des droits de l'homme et l'amélioration des conditions des groupes sociaux les plus démunis. Le Gouvernement devrait prendre les dispositions nécessaires pour la mise en place d'un cadre légal et réglementaire propice à une participation plus active de la Société Civile, des partis politiques, du Secteur Privé, de tous les acteurs économiques, et de l'ensemble des régions du pays. La finalisation du processus de décentralisation constitue aussi une piste pour la promotion de la participation.

3.68 Toutes ces mesures devront être accompagnées par un véritable renforcement de la participation de l'ensemble des parties prenantes au processus du DSE,

renforcement qui passe par l'élargissement de l'espace de concertation, l'accélération de la finalisation du processus de décentralisation pour donner un coup de pouce à la participation au niveau décentralisé, et la mise en place d'organes mixtes de concertation entre le Gouvernement et les principaux partenaires au développement du Bénin. L'élargissement et la pérennisation des espaces de participation peuvent également être favorisés par la transformation ou même l'institutionnalisation de l'exercice d'autoévaluation en pratique nationale. Ceci contribuera à développer le sens de co-responsabilité et d'imputabilité mutuelle entre l'Etat et ses partenaires privés et de la Société Civile. Un observatoire ou une toute autre institution de suivi de la gouvernance au Bénin serait tout indiqué pour cette mission.

3.69 **Dans le cadre de l'accès aux services sociaux de base,** la MEP se félicite des efforts entrepris par le Gouvernement béninois pour assurer un accès abordable des pauvres notamment en milieu rural, aux services essentiels comme l'éducation, la santé, la protection sociale, l'eau potable, l'assainissement, l'électricité, la terre cultivable, le logement et la micro finance. Cependant, ce constat encourageant ne doit pas cacher les difficultés qui persistent dans ces secteurs et qui sont souvent de nature à ralentir les progrès, si un certain nombre de dispositions pertinentes n'étaient pas prises au moment opportun.

3.70 *Concernant l'éducation*, on peut retenir au niveau des enseignements primaire et secondaire, que les taux bruts de scolarisation (TBS), ont connu des progrès à tous les niveaux du système éducatif au cours des deux dernières décennies. Par rapport à l'équité filles/garçons aux niveaux primaire et secondaire, les indicateurs affichent un taux de 0,75% en 2004 pour une cible OMD de 1 en 2015. Le niveau reste encore faible, les causes généralement évoquées restent : les traditions socioculturelles en ce qui concerne le rôle de la jeune fille dans la cellule familiale (aide ménagère), les problèmes de délinquance sexuelle qui entraîne souvent des grossesses précoces donc l'abandon de la scolarité, et les problèmes de pauvreté qui incitent les parents à privilégier la fréquentation des garçons par rapport à celle des filles si la famille compte de nombreux enfants. Ce qui montre que la pauvreté reste la toile de fond de certains dysfonctionnements du système scolaire.

3.71 Un autre problème saillant de l'éducation est celui des enseignants qui sont en nombre insuffisant, et dont le niveau de formation est en baisse constante. Cette tendance s'explique essentiellement par le gel de recrutement dans la fonction publique, du fait des mesures d'ajustement structurel. Ce déficit, malgré l'utilisation des contractuels, était évalué à plus de 8.000 enseignants pour l'enseignement primaire public à la rentrée de l'année scolaire 2004-2005. Il y a enfin le problème de la productivité du système éducatif jugé bien faible par les parties prenantes.

3.72 *En ce qui concerne la santé,* la situation sanitaire au Bénin reste caractérisée par un taux de morbidité élevé et un environnement en constante dégradation. Malgré l'existence de plusieurs programmes et des progrès réalisés, le secteur de la santé reste encore tributaire de plusieurs lacunes qui handicapent

sérieusement ses performances. Ceci est perceptible à travers l'examen de quelques principaux indicateurs comme le taux brut de mortalité (TBM) qui a varié de 12,3/1000 à 10,5/1000 entre 2002 et 2005; le taux de mortalité infantile (TMI) de 90/1000 à 65,6/1000, le taux de mortalité infanto juvénile de 146,4/1000 à 102,9/1000 ; le taux de mortalité maternelle (TMM) de 474,4 décès pour 100 000 naissances vivantes à 485 pour 100 000 naissances vivantes, tout ceci estimé sur la même période allant de 2002 à 2005 (selon l'INSAE /DED/ RGPH3 2002 &, projections démographiques 2005)

3.73 Par ailleurs le taux de couverture des infrastructures sanitaires est de 82%, avec de fortes disparités régionales, la faiblesse de la qualité des services offerts par les centres ruraux, et du taux d'utilisation des infrastructures (34% en 2002), reflétant l'inadéquation des services offerts, mais aussi certainement les obstacles notamment d'ordre économique à l'accès (faux frais), ce qui revêt un caractère dramatique dans un contexte de pauvreté généralisée pour d'importantes couches de la population. Il en résulte entre autres que l'accès des femmes aux services obstétricaux reste limité, et que la prise en charge adéquate des maladies transmissibles en souffre également. La malnutrition occupe également une place de choix au sein des problèmes de santé et de mortalité maternelle et infantile élevée. Si les tendances actuelles perduraient et en l'absence de mesures correctives bien ciblées et renforcées, les objectifs de développement du millénaire (OMD) dans le domaine de la santé seraient difficilement atteints en ce qui concerne la réduction de la mortalité infantile, l'amélioration de la santé maternelle et la lutte contre les principales maladies comme le paludisme et VIH/SIDA notamment.

3.74 **Par rapport aux vaccinations,** on peut dire qu'elles bénéficient d'un intérêt réel de la part des pouvoirs publics béninois avec le développement du Programme Elargi de Vaccination (PEV) depuis une dizaine d'années. Sur le plan national en 2003, la couverture vaccinale sur toute l'étendue du territoire national affiche des taux encourageants. Le Bénin a adopté récemment, l'introduction de nouveaux vaccins comme celui de l'hépatite virale B (Hep B) et le vaccin anti-amaril (VAA) ou vaccin contre la fièvre jaune) pour leur intégration effective dans le PEV de routine.

3.75 **L'accès aux autres services sociaux de base.** La MEP a noté que malgré les avancées remarquables identifiées dans certains secteurs pourvoyeurs de services essentiels comme l'eau, l'énergie, la micro finance, les marchés, les NTICs, la terre, il reste plusieurs aspects sur lesquels les efforts doivent se concentrer pour la promotion du bien-être social. Des statistiques récentes montrent qu'environ deux tiers de la population rurale au Bénin n'ont pas encore accès *à l'eau potable* notamment. En même temps les problèmes d'*assainissement* aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain restent préoccupants. L'*énergie* électrique reste peu accessible, avec en cours une crise importante qui entraîne des délestages fréquents. La *micro finance* est bien répandue et rend de réels services dans le domaine de la promotion des activités génératrices de revenus surtout en faveur des femmes pauvres en milieu rural. L*'accès aux marchés* pour la production agricole est difficile et sérieusement influencé par le déficit de communications dans le milieu rural,

surtout en ce qui concerne l'existence ou la qualité des pistes rurales, et enfin les NTICs restent encore peu organisés dans le pays.

3.76 **L'accès à la terre agricole et au foncier urbain constitue** une préoccupation importante dans l'ensemble du pays. Et il apparaît clairement que les problèmes liés à la propriété foncière constituent un des freins à l'investissement dans le pays. Des actions ayant pour but de lever ces obstacles sont envisagées. Elles ont trait essentiellement à la vulgarisation et la mise en oeuvre du Plan Foncier Rural (PFR) ; l'élaboration et la vulgarisation des textes réglementant et sécurisant le foncier en milieu urbain ; la création et l'opérationnalisation des centres déconcentrés de conservation foncière ; le vote par l'Assemblée Nationale de la loi sur le Code Foncier Rural ; la poursuite des opérations de mise en place du Registre Foncier Urbain.

3.77 **Par rapport aux progrès accomplis vis-à-vis de l'égalité des sexes dans tous les domaines cruciaux, y compris de l'éducation des filles à tous les niveaux**, la MEP a fait le constat que les femmes représentent près de 52 % de la population béninoise (51,5% selon le dernier recensement de 2002). Leur contribution au développement du pays est importante et reconnue par tous. Toutefois, les pesanteurs sociologiques, culturelles et autres, continuent à les reléguer au second rang. Pourtant, dans la société traditionnelle du Dahomey (actuel Bénin), les femmes étaient libres de pratiquer les métiers des hommes ; elles prenaient part au gouvernement et étaient associées à l'armée telles les très célèbres amazones qui, sabre au poing, ont vaillamment défendu la patrie contre la colonisation.

3.78 Cependant, un nouveau Code de la famille a été mis en conformité avec la Constitution en 2004 et consacre l'égalité entre l'homme et la femme, interdit les mutilations génitales et ne reconnaît pas la polygamie. Le code permet également à la femme de détenir des moyens de production. Au titre des mesures supplémentaires prises en faveur de l'égalité genre, figure également la suppression des frais de scolarité pour les filles. En fait, malgré les tentatives pour accroître la participation des femmes dans la vie politique depuis la Conférence Nationale de 1990, leur représentation dans les hautes fonctions de l'Etat et dans les mandats électifs demeure encore insuffisante. Cette marginalisation de la femme au Bénin semble trouver son explication dans les coutumes ancestrales locales qui ont toujours éloigné la femme de certaines activités et fonctions. Le rétablissement des équilibres reste un défi majeur du DSE au Bénin.

3.79 Au vu des faiblesses et défis constatés par le MEP en matière d'égalité entre les sexes au Bénin, le Panel du MAEP a fait un certain nombre de recommandations relatives entre autres à la traduction de la volonté politique du gouvernement en actes concrets en inscrivant la question de l'égalité du genre au rang des priorités nationales, comme préalable incontournable du développement durable ; au renforcement des capacités (organisationnelles, humaines et financières) des structures publiques chargées de la promotion de l'égalité du genre, mais aussi du secteur privé et de la société civile; à l'instauration à la fonction publique, d'une politique de recrutement qui, à

qualifications égales, donne priorité aux femmes, tout en sensibilisant le secteur privé à faire de même dans le cadre d'une politique volontariste de discrimination positive en faveur des femmes, à définir clairement par le Gouvernement.

3.5 Questions transversales

3.5.1 La corruption

3.80 De l'avis unanime des béninois, la corruption est devenue une culture et l'instrument d'un mode de gouvernance. Elle est dans l'acception générale, un instrument du pouvoir et un passage vers la réussite individuelle dans la société. Pour l'opinion béninoise, il n'y a guère eu de volonté politique réelle de lutter contre la corruption, encore moins de résultats probants dans la lutte contre le fléau. Le désespoir est au point où le doute sur l'extirpation probable de la gangrène relève de l'attente d'un « messie » éventuel. Lorsqu'un mal comme la corruption est intégrée culturellement dans la société, il n'y a plus de cause isolée à identifier pour un remède localisée. Les enracinements culturels ne se combattent que par l'exemple d'en haut. Car la gangrène qui affecte tout le corps social commence par la tête de la société. Bien que des mesures ont été prises et des instruments mis en place, leur efficacité est restée douteuse. La MEP a fait à cet égard un double constat : d'une part l'existence d'une volonté politique affichée des nouvelles autorités à combattre le mal avec parfois quelques mesures hardies ; et d'autre part un sentiment mitigé, partagé par nombre de participants quant à la capacité réelle des autorités et de la société béninoise d'extirper de son sein le « monstre tentaculaire de la corruption ».

3.81 Le Panel préconise de s'attaquer au fléau dans chacun de ses compartiments par : la pédagogie de l'exemple au sommet névralgique de l'Etat et à tous les niveaux de gestion des affaires publiques ; la pédagogie du contrôle systématique et inopiné, suivi de sanction à tous les niveaux de l'administration de l'Etat et de ses démembrements ; la pédagogie de la vertu, de l'éthique et de la morale républicaine, consacrée et réinstallée à sa juste et légitime place.

3.5.2 La décentralisation et le rôle des instances traditionnelles

3.82 Le besoin d'une décentralisation accrue est fortement exprimé non seulement pour une meilleure participation des populations à la base, mais aussi pour une meilleure expression et gestion des spécificités culturelles. Mais entre la volonté exprimée dans des plans et programmes et la réalité, il y a toujours une distance. Les incertitudes dans la définition des affaires locales, l'inadéquation des moyens humains et matériels avec les compétences légalement reconnues aux communes, les hésitations dans le transfert effectif de ces compétences, l'ambiguïté statutaire des unités administratives locales, les querelles

politiciennes, la mauvaise maîtrise des textes par les élus locaux, l'affairisme, les intrusions de l'autorité de tutelle, la mauvaise collaboration entre services déconcentrés et élus locaux, l'inadaptation des textes aux réalités locales, et l'absence d'implication des autorités traditionnelles et « têtes couronnées » qui sont pourtant au centre du système de régulation sociale dans les communautés rurales, sont parmi les maux dont souffre le processus de décentralisation. Tout cela appelle l'urgence d'une pédagogie de la décentralisation.

3.83 Toutes ces considérations amènent le Panel à inviter les autorités béninoises à prendre des mesures pour assurer l'effectivité du transfert des compétences aux communes, un profil plus rigoureux pour les élus locaux (moralité, intégrité et formation), le renforcement des compétences de ces entités et surtout l'association des instances traditionnelles dans les mécanismes de la décentralisation.

3.5.3 La problématique du genre et de l'égalité des sexes

3.84 Les femmes constituent plus de la moitié de la population béninoise. Le développement socioéconomique d'abord, et le projet de construction d'un Bénin émergent ensuite, ne peuvent les ignorer. Leur dynamisme dans le monde des affaires au Bénin en est une preuve. Elles font partie de toute la problématique de la gouvernance telle que considérée dans cet exercice. D'importants progrès sont à l'œuvre depuis quelques années pour améliorer le cadre juridique et institutionnel béninois, mais les droits politiques, économiques et sociaux des femmes et leur autonomie restent l'objet de certaines restrictions dues surtout aux pesanteurs socioculturelles encore fortes dans le pays. Dans un pays où les femmes représentent plus de la moitié de la population (environ 52%), les répercussions politiques, économiques et sociales de ces inégalités constituent une entrave à la création d'un Bénin émergent et au développement humain durable.

3.85 Le Panel estime que pour agir sur les structures institutionnelles, socio-économiques, et psycho-culturelles qui véhiculent ces inégalités, les modifications législatives, l'information, les échanges interculturels et la mise en œuvre d'actions concrètes, ainsi que des mesures de discrimination positive sont des leviers essentiels. Pouvoirs publics, collectivités territoriales, autorités traditionnelles, associations et organisations non gouvernementales, syndicats… ont tous un rôle majeur à jouer dans ce sens. De ce fait le Panel recommande aux autorités béninoises et aux autres parties prenantes, chacun dans leur domaine et à leur niveau de responsabilité, de mettre en place sans tarder, en plus du cadre juridique et institutionnel idoine qui est entrain de se construire, un environnement qui permette aux femmes, d'être des actrices et bénéficiaires du développement par le renforcement de leurs capacités à travers notamment l'éducation et la santé, ainsi qu'un accès équitable à l'emploi et à d'autres sources de richesse.

3.5.4 Formation, valorisation et insertion des jeunes

3.86 Le Bénin est un pays à population très jeune, car en 2002, environ 46.8% de la population du Bénin avaient moins de 15 ans[1]. Les jeunes sont les acteurs dans la construction du Bénin de demain. Ils sont des facteurs de changements souhaités dans le devenir du pays. Mais il faut pour cela qu'ils y croient et se retrouvent dans la dynamique de la société aussi bien politique, économique que socioculturelle. Car dès qu'ils perdent confiance dans cette dynamique et qu'ils n'y voient pas leurs perspectives, alors ils deviennent les facteurs et acteurs de la remise en cause, sinon de la casse sociale. Le gouvernement a fait des efforts importants en termes d'éducation et de formation traditionnelle, techniques et professionnelles, ainsi que pour l'intégration des jeunes en matière d'emploi. Mais ces efforts ne sont pas suffisants face à la forte demande aussi bien de formation que de travail.

3.87 Le Panel recommande que le Gouvernement poursuive le financement de l'enseignement primaire et qu'il continue à sensibiliser le public sur l'avantage qu'il y a à envoyer les enfants à l'école, plus particulièrement dans les départements du Nord comme Alibori, Atacora et Borgou. Il est aussi recommandé au Gouvernement de financer l'apprentissage et les écoles de formation technique et professionnelle dans tous les départements, afin de réduire les coûts de ces programmes de formation. Ces mesures contribueront à préparer les jeunes à leur insertion positive dans la dynamique de la société béninoise de demain.

3.5.5 La pauvreté et l'accès aux ressources

3.88 La pauvreté reste endémique, et même parfois croissante pour les couches vulnérables et certaines zones géographiques, particulièrement en milieu rural. L'accès aux services sociaux de base comme l'éducation, la santé, l'eau potable et l'assainissement, la santé de la reproduction, l'énergie et l'habitat décents présentent encore énormément des difficultés pour la majorité de la population.

3.89 Des politiques et programmes ont ainsi été mis en œuvre pour améliorer l'accès des béninois aux services sociaux de base. Des progrès ont été réalisés, mais les résultats sont restés faibles face aux besoins réels des populations. Cela est du notamment au fait que ces politiques ont été menées généralement dans le contexte d'austérité financière des politiques de stabilisation et d'ajustement structurel. L'Etat est resté seul « responsable » de la fourniture des services et ressources du développement. Ce qui peut difficilement en assurer la pérennité vu la faiblesse des moyens de l'Etat.

[1] Synthèse des Analyses en Bref, Troisième Recensement General de la Population et de l'Habitation. Direction des Etudes Démographiques, .Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique. Cotonou, Octobre 2003, Pg. 7.

3.90 L'accès des populations aux ressources est un facteur de paix et de stabilité politique, donc de construction et de consolidation de la démocratie. Il permet de renforcer la cohésion sociale et facilite la construction du consensus et la mobilisation des forces vives de la nation autour du modèle de développement choisi sous la direction des autorités. Il est admis que l'Etat ne peut être le seul pourvoyeur des ressources et services de développement, fussent-ils des ressources et services sociaux. Le secteur privé et la société civile sont des partenaires importants dans ce processus, y compris dans l'amélioration de l'accès des citoyens aux ressources.

3.5.6 La problématique du secteur informel

3.91 Né des failles du secteur formel dans sa secrétion de la marginalité et de l'appauvrissement, le secteur informel s'est incrusté et développé comme partie intégrante de la vie économique, sociale et meme politique de la société béninoise. Les politiques et les attitudes à l'égard du secteur informel au Bénin dépendent de deux ordres de considération, selon qu'ils sont positifs ou négatifs. Sur le plan positif, le secteur informel est reconnu du point de vue de son importance économique et sociale. Important créateur de richesses et d'emplois, l'informel contribue beaucoup à la réduction de la pauvreté et joue un rôle de soupape de sécurité aux problèmes sociaux liés au manque d'emploi, et surtout aux tensions sociales qui peuvent en résulter. De l'autre coté, le secteur informel est accusé de plein de maux et d'abus économiques. Il est la cause de la forte, lourde et complexe taxation du secteur formel qui pénalise ce dernier et décourage les investissements. Les politiques et les rapports avec l'Etat deviennent marqués par l'attitude de « gendarme fiscal » que l'Etat nourrit à l'égard du secteur informel.

3.92 La réalité actuelle et prévisible de l'économie béninoise est que le secteur informel joue et continuera à jouer un rôle important dans l'ensemble des dimensions de la vie sociale et économique du pays. C'est pourquoi le secteur informel devrait faire l'objet d'une attention particulière aussi bien du Gouvernement béninois que de ses partenaires au développement. La MEP est de l'avis qu'une stratégie combinée de ces approches est la mieux indiquée dans le cas du Bénin. Une telle stratégie agirait sur trois instruments : promouvoir la complémentarité entre les secteurs formel et informel par les actions de sous-traitance et d'incitation fiscale conséquente ; identifier les instruments d'élargissement de l'assiette fiscale sans que cela devienne un « harcèlement » du secteur informel ; et enfin promouvoir un programme d'assistance en réponse aux besoins d'aide du secteur informel.

3.5.7 Les réformes et la modernisation de l'Etat

3.93 La question des réformes et de la modernisation de l'Etat revient à définir la nature même du modèle d'Etat que l'on veut pour réaliser le Bénin de demain, et celle des réformes à entreprendre pour passer de l'Etat consommateur actuel à l'Etat facilitateur qui sera le pilier des transformations, et le leader de la

construction de la vision du Bénin émergent, avec pour effet induit la transformation de l'appareil d'Etat en machine du changement. D'où l'important train de réformes engagées depuis quelques années déjà, qui portent sur la modernisation de l'Etat stricto sensu, avec pour objectif final le renforcement de la démocratie certes, mais surtout l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des services publics.

3.94 Les résultats demeurent toutefois extrêmement mitigés et posent le problème de la capacité de l'Etat et de la société tout entière à assumer le changement souhaité : rythme et séquences, modalités, etc. Pour augmenter les chances de ces réformes, le Gouvernement aurait intérêt à clarifer la nature et les modalités de fonctionnement de l'Etat appelé à construire la vision du Bénin émergent, ainsi que les priorités, les séquences et les ressources mobilisables à cet effet. Autant de défis qui interpellent vivement le pragmatisme du leadership, notamment dans sa capacité à mobiliser, fédérer et coordonner les initiatives autour d'un projet réaliste.

3.5.8 La citoyenneté et l'insécurité juridique dans un Etat de droit

3.95 Les droits de la personne sont au centre de la démocratie béninoise depuis la Conférence des Forces Vives de la Nation tenue en 1990. La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 consacre 33 articles aux Droits et Devoirs de la Personne Humaine. Toujours est-il que l'effectivité de la protection de ces droits fondamentaux et la sécurité juridique des citoyens sont fonction de l'efficacité des institutions qui en ont la responsabilité. A ce titre, une des préoccupations importantes des béninois est la question de l'état civil, l'obtention d'une identité légale dont l'individu peut se prévaloir pour établir son statut de citoyen. Quand l'identité légale manque, l'individu ne peut ni circuler librement (liberté d'aller et venir), ni exercer son droit de vote (liberté de choisir), ni établir un commerce ou créer une société (liberté d'entreprendre), accéder normalement aux services sociaux de base (éducation, santé, eau et électricité), accéder à ou acquérir une propriété (demande d'un titre foncier, hériter des biens), ouvrir un compte en banque, trouver un emploi (droit au travail) ou même former légalement une union (droit au mariage).

3.96 Des efforts entrepris par l'Etat dans ce domaine restent timides et peu rassurants. Les hésitations dans la mise en œuvre du système de fichier électoral informatisé en sont une illustration probante. Bien que le Bénin ne fasse pas grande exception dans ce domaine par rapport à certains pays africains, il y a tout de même une extrême urgence pour les pouvoirs publics d'accélérer non seulement les audiences foraines organisées par la justice pour juguler ce phénomène, mais surtout la nécessité de mettre en place un système efficace d'état civil qui permettra de sécuriser juridiquement le citoyen par des mesures appropriées.

Les Bonnes Pratiques
• L'implication personnelle du Président dans la mise en œuvre de processus du MAEP.
• Le respect du calendrier électoral pour la présidentielle et les législatives.
• L'alternance démocratique au sommet de l'État.
• Une Cour Constitutionnelle efficace, au service de l'État de droit et des libertés fondamentales
• Le répertoire des prix de référence
• Les forces de sécurité acquises aujourd'hui à l'idéal de paix et de démocratie
• La percée spectaculaire des femmes dans les forces armées béninoises
• Songhai, une alternative du développement
• Le programme du Président de la République dans la microfinance
• Le cadre de concertation des confessions religieuses
• L'Association « Qui dit mieux ! » parvient à promouvoir l'emploi des femmes et, en même temps, à protéger l'environnement
• La large Consultation Nationale

4. CONCLUSION

4.1 Le Bénin a fait énormément des progrès dans les quatre domaines thématiques d'évaluation du MAEP, en particulier depuis la phase du Renouveau Démocratique. Mais il a encore à affronter un cetain *nombre de défis importants* au vu des déficits dans ses réalisations, et des exigences de sa vision de son devenir à l'horizon 2025.

4.2 Les autorités en place sont bien conscientes de ces enjeux et défis et semblent décidés à les affronter compte tenu des leçons de l'histoire du pays, et à amener ce dernier à son ambition de pays émergent à l'horizon 2025. C'est pourquoi en rapport avec les forces vives de la nation, les autorités ont défini une vision du pays à long terme, et l'ont traduite en Orientations Stratégiques de Développement, qui sont le cadre de définition des politiques de SCRP ou des politiques sectorielles.

4.3 *Cependant, le Bénin a des atouts tant sur le plan politique,le plan économique et le plan social*. Ces derniers peuvent permettre au pays de développer une base productive solide, de préparer son entrée dans le club des pays émergents d'Afrique, et de savoir tirer avantage des opportunités de la mondialisation.

Les atouts

1. La forte volonté de changement des Béninois et l'engagement du Président.
2. Le Bénin est aujourd'hui un pays de paix et de stabilité après des années de régimes militaires et d'instabilité politique.
3. L'enracinement des valeurs et de la culture démocratiques dans la société béninoise.
4. Le Bénin est un pays neuf doté d'un large potentiel agricole (4,8 millions d'hectares de terres arables dont à peine 1 million d'hectares sont cultivés), halieutique, forestier,touristique et d'élevage, insuffisamment exploité, mais capable d'attirer des investissements.
5. La position géographique favorable (façade maritime de 125 km équipée d'un port important, la frontière commune d'environ 700 km avec le Nigeria qui représente un marché de près de 140 millions de consommateurs potentiels, et une frontières avec des pays enclavés comme le Niger et Burkina),
6. Le dynamisme du secteur informel, particulièrement dans le domaine du commerce, dominé par les femmes.
7. L'appartenance à des ensembles économiques et monétaires régionaux.
8. La jeunesse et le dynamisme de la population.
9. La compétence de la main-d'œuvre locale.
10. La capacité d'adapter les valeurs culturelles aux défis actuels.

Les défis

1. L'effectvité et la primauté du droit gage de la sécurité juridique des personnes et de leurs biens.
2. la dépolitisation des fonctionnaires, les réformes et la modernisation de l'État et de l'administration publique béninoise.
3. la lutte contre la corruption qui affecte à un niveau préoccupant l'ensemble du pays.
4. Le faible niveau de participation des femmes dans les instances des décisions et dans la représentation politique.
5. Le trafic et l'exploitation des enfants.

6. La transformation d'une structure économique encore de logique coloniale en une structure économique intégrée pour la croissance et le développement national durable.

7. La lutte contre la pauvreté grandissante par la mise en oeuvre effective d'une vision du Bénin émergent.

8. La transformation du secteur informel en une composante reconnue de l'économie.

9. La promotion d'une nouvelle culture de partenariat et d'entreprise afin de relancer le secteur privé.

10. L'amélioration du climat des affaires et particulièrement la compétitivité des entreprises.

11. Le développement et la modernisation des infrastructures dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'énergie et des télécommunications en particulier, et des services de qualité.

12. La diversification de l'économie surtout dans le domaine agricole pour atténuer la dépendance vis-à-vis de coton.

13. La préservation de l'environnement et la réduction des déséquilibres régionaux.

CHAPITRE PREMIER

1. LE PROCESSUS DU MAEP ET SA MISE EN OEUVRE AU BENIN

« Le mandat du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs est de s'assurer que les politiques et pratiques des Etats participants sont conformes avec les valeurs, codes et normes politique, économique et d'entreprise convenus. Le MAEP est un instrument mutuellement convenu pour l'autoévaluation des pays par les Chefs d'Etat et chefs de Gouvernement des pays participants. »

NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/MOU/Annex II

1.1 Le MAEP et son processus

1. Lors du Sommet inaugural de l'Union Africaine (UA) tenu à Durban en Afrique du Sud, en juillet 2002, le Comité de mise en œuvre du NEPAD a adopté la Déclaration sur la Démocratie et la Gouvernance politique, économique et d'entreprises. Dans un effort de promouvoir la qualité de la gouvernance en Afrique, le Comité de Mise en Oeuvre du Sixième Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement (HSGIC) du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) tenu à Abuja, Nigeria, en mars 2003 a endossé la Déclaration de Durban, et adopté le Mémorandum d'Entente (MdE) sur le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP). Par la suite, les principaux documents exposant les principes de base, les processus et les objectifs du MAEP, y compris le Document de Base du MAEP, le Document relatif à l'Organisation et aux Procédures du MAEP (Document O&P), ainsi que le document sur les Objectifs, Normes, Critères et Indicateurs du MAEP (Document OSCI) ont été également adoptés par les chefs d'Etat.

2. Les Etats Membres de l'UA peuvent adhérer volontairement au MAEP qui est un mécanisme d'autoévaluation par les Africains et pour les Africains. Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs a pour objectif principal de s'assurer que les politiques et pratiques des pays participants sont conformes aux valeurs, codes et normes de gouvernance politique et économique de l'entreprise et du Développement socio-économique comme énoncés dans la Déclaration sur la Démocratie et la Gouvernance Politique, Economique et d'Entreprises. De ce fait, son but ultime est d'encourager les pays participants à procéder à l'adoption des politiques, normes et pratiques menant à la stabilité politique ; la croissance économique élevée ; le développement durable ; et l'intégration économique (sous-régionale et continentale) accélérée, à travers l'échange d'expériences et le renforcement des meilleures pratiques réussies. Le MAEP promeut aussi l'identification des défaillances et l'évaluation des besoins de renforcement des capacités.

Encadré no. 1.1 : Rapport d'activités du MAEP

Largement proclamé comme le joyau de la couronne du NEPAD, le MAEP est un exercice unique qui permet un échange d'informations et de bonnes pratiques entre Pairs, basé sur une confiance mutuelle des Etats entre eux et leur foi commune dans le processus. C'est aussi un engagement vis-à-vis des normes de gouvernance en Afrique qui tient lieu d'outil de mise en oeuvre des codes et normes consacrés dans la Déclaration de la Démocratie et de la Gouvernance Politique, Economique, de l'Entreprise et du Développement socioéconomique.

L'appropriation et le leadership national des parties prenantes sont essentiels pour l'efficacité d'un tel processus. Il s'agit du leadership tel que pratiqué dans les autres processus nationaux existants, à savoir : le processus du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), les Plans Nationaux d'Action des Droits de l'Homme, les Stratégies pour les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), les réformes institutionnelles en cours, les autres stratégies de réduction de la pauvreté, ainsi que d'autres stratégies pertinentes de gouvernance et de développement socioéconomique, et les programmes et projets y relatifs.

Vingt sept pays membres de l'UA ont jusqu'à présent volontairement adhéré au MAEP. L'Algérie, le Burkina Faso, le Cameroun, la République Démocratique du Congo, l'Ethiopie, le Gabon, le Ghana, l'Algérie, le Mali, l'Ile Maurice, le Mozambique, le Nigeria, le Rwanda, le Sénégal, l'Afrique du Sud et l'Ouganda ont été les seize premiers pays à adhérer au MAEP. Le Bénin et l'Egypte ont signé le Mémorandum d'Entente matérialisant leur adhésion lors du Sommet Extraordinaire de l'UA tenu à Syrte, en Libye, en février 2004. En juillet 2004, cinq autres pays – l'Angola, le Lesotho, le Malawi, la Sierra Leone et la Tanzanie – y ont adhéré au cours du Sommet de l'UA tenu à Addis-Abeba, en Ethiopie. Plus tard, deux autres pays – le Soudan et la Zambie - y ont adhéré lors du Sommet du Forum MAEP tenu à Khartoum, au Soudan en janvier 2006. Sao Tome et Principe a signé le Mémorandum lors de la Réunion du Comité de mise en œuvre du NEPAD tenue à Addis Abeba en Janvier 2007, et Djibouti a adhéré lors du Sommet du Forum tenu à Accra, au Ghana, en Juillet 2007.

Le Ghana, le Kenya, Maurice et le Rwanda ont été les premiers pays dans lesquels les évaluations ont été lancées en 2004. Aujourd'hui, les Missions d'Evaluation ont été menées dans six pays : le Ghana, le Rwanda, le Kenya, l'Afrique du Sud, l'Algérie et le Bénin. Le Ghana, le Rwanda, le Kenya, l'Afrique du Sud et l'Algérie ont été évalués par les pairs lors des Sommets du Forum du MAEP de Khartoum, de Banjul et d'Accra.

3. Jusqu'à présent, 27 pays africains membres de l'UA y ont volontairement adhéré. L'adhésion signifie l'engagement pour l'Etat signataire, de se soumettre à des évaluations périodiques de ses Pairs, et d'être guidé par des instruments convenus en vue d'appliquer dans le cadre de son Programme d'Action, une bonne gouvernance politique, économique, d'entreprise, ainsi que de développement socioéconomique.

4. Le processus du MAEP comporte cinq phases successives qui sont définies dans son Document de Base. Elles sont brièvement décrites ci-dessous.

5. **La Phase Une** est une phase préparatoire, aussi bien au niveau du Secrétariat du MAEP qu'au niveau national. Sous la direction du Panel du MAEP, le Secrétariat transmet au pays devant être évalué, un questionnaire couvrant les quatre domaines d'intérêt du MAEP. Le pays mène ensuite un exercice d'autoévaluation sur la base du questionnaire et, si nécessaire, avec l'aide du Secrétariat du MAEP et/ou des institutions partenaires du MAEP. Une fois l'autoévaluation terminée, le pays formule un programme d'Action préliminaire (Programme d'Action) basé sur les politiques, programmes et projets existants, en vue de répondre aux enjeux, défis et problèmes de gouvernance constatés. Le Rapport d'Autoévaluation du Pays (RAEP) et le Programme d'Action préliminaire sont ensuite soumis au secrétariat du MAEP. Au cours de la même période, le Secrétariat du MAEP élabore un document contextuel sur le pays. Ce document est rédigé à partir des recherches documentaires et de la collecte d'informations pertinentes et actualisées sur l'état de la gouvernance et le développement dans le pays dans les quatre domaines de l'évaluation.

6. **La Phase Deux** comporte la visite d'évaluation dans le pays. Sous la conduite du Panel du MAEP, la Mission d'Evaluation du Pays (MEP) se rend dans le pays concerné. Sa priorité est d'entreprendre, au-delà du Rapport d'Autoévaluation du Pays (RAEP), le plus de consultations possibles avec le gouvernement, les officiels, les partis politiques, les parlementaires et les représentants des organisations de la société civile, y compris les média, les universitaires, les syndicats, les hommes d'affaires et les organismes professionnels. Ses principaux objectifs sont les suivants :

   - Connaître les perspectives des différentes parties prenantes en matière de gouvernance dans le pays ;

   - Clarifier les défis identifiés dans les documents relatifs aux questions qui ne sont pas prises en compte dans le Programme d'Action préliminaire du pays;

   - Etablir un consensus sur la façon dont celles-ci peuvent être abordées.

7. Il est important de noter que le pays joue notamment un rôle de facilitateur au cours de la visite pour s'assurer que la Mission d'Evaluation peut bien mener son évaluation. La Mission d'Evaluation a accès à toutes les sources d'information et aux parties prenantes tel que stipulé dans le Mémorandum d'Entente sur l'Evaluation Technique et la Visite d'Evaluation dans le Pays, signé entre le pays et le MAEP.

8. Au cours de **la Phase trois**, le rapport de la Mission d'Evaluation est rédigé. Il se base sur le RAEP, les documents contextuels et les questions préparées par le Secrétariat du MAEP, ainsi que sur les informations tirées des sources officielles et officieuses au cours de consultations élargies avec les parties prenantes durant la mission d'évaluation.

9. Le projet de rapport :

- examine les engagements applicables relatifs à la gouvernance politique, économique et au développement socioéconomique pris dans le Programme d'Action préliminaire ;

- identifie toutes les faiblesses qui subsistent; et

- recommande l'insertion d'actions supplémentaires dans le Programme d'Action final.

10. Le projet de rapport est d'abord examiné par le Panel qui en est officiellement l'auteur. Il doit être clair sur les actions spécifiques à prendre en charge dans les cas où des questions importantes sont identifiées. Parce que le projet de rapport est d'abord débattu avec le Gouvernement concerné en vue de s'assurer de la justesse des informations contenues dans le projet de rapport, il est ainsi l'occasion pour le Gouvernement de réagir aux conclusions de la MEP et de formuler son propre point de vue sur l'identification des lacunes à corriger. En fin de compte, les réponses du Gouvernement doivent être annexées au rapport de la Mission d'Evaluation ainsi que le Plan d'Action finalisé par le pays sur base des conclusions et recommandations émises dans le projet de rapport par la MEP.

11. **La Phase Quatre** commence quand le rapport final de la Mission d'Evaluation et le Programme d'Action final du pays sont envoyés au secrétariat du MAEP et au Panel du MAEP pour considération. Le Panel les soumet alors au Forum du MAEP des Chefs d'Etat et de Gouvernement participant au mécanisme pour examen et formulation des actions jugées nécessaires, et entrant dans le cadre du mandat du Forum. Si le pays démontre une volonté de rectifier les lacunes identifiées, il incombera aux Gouvernements participants de fournir toute l'assistance qui est en leur pouvoir, et d'exhorter les Gouvernements et institutions donateurs de venir en aide au pays sous examen.

12. **La Phase Cinq** est la phase finale du processus du MAEP. Six mois après que le rapport aura été examiné par les Chefs d'Etat et de Gouvernement des pays participants, le rapport est officiellement et publiquement examiné par les principales structures régionales et sous-régionales. Ces structures comprennent la Commission Economique Régionale à laquelle le pays appartient, le Parlement Panafricain, la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, le Conseil de Paix et de Sécurité, et le Conseil Economique, Social et Culturel (ECOSOCC) de l'UA.

13. L'échéancier de ce processus peut varier considérablement selon les pays, en fonction des spécificités de chaque pays. La durée prévue pour chaque évaluation par les pairs du début de la Phase Une à la fin de la Phase Quatre est entre six et neuf mois.

14. Le présent rapport du pays marque la troisième phase du processus du MAEP au Bénin. Il présente les conclusions de la MEP au Bénin ainsi que les recommandations du Panel.

1.2 La mise en œuvre du processus du MAEP au Bénin

15. Le Bénin a signé le Protocole d'Entente le 31 mars 2004, marquant ainsi l'engagement des responsables politiques béninois vis-à-vis de leur peuple et de la communauté internationale à observer les principes de la démocratie, de la bonne gouvernance politique, économique, d'entreprises et du développement socioéconomique, à travers une évaluation périodique par ses pairs Africains.

16. Après son adhésion au MAEP, le Président Mathieu Kérékou a immédiatement désigné un Point Focal, le Ministre des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine. Il a ensuite mis sur pied une Commission Nationale Indépendante, installée officiellement le 11 novembre 2005, et dirigée par un représentant de la Société Civile. La commission nationale indépendante de mise en œuvre du MAEP au Bénin (CNIM-MAEP) est composée de 97 membres dont 27 proviennent des pouvoirs publics - gouvernement, parlement, magistrature -, 13 du secteur privé - organisations patronales et opérateurs économiques indépendants -, et 57 de la Société Civile.

17. La mission confiée à la CNIM-MAEP au Bénin est de :

- vulgariser les principes, les processus, les objectifs et les actions du MAEP en vue de leur appropriation par les différents acteurs du développement,
- sensibiliser l'opinion nationale sur les enjeux et défis du MAEP,
- vulgariser le mémorandum d'entente et la déclaration sur le MAEP,
- veiller au rayonnement du Bénin sur la scène internationale à travers la mise en œuvre du MAEP,
- suivre la mise en œuvre des actions nationales retenues dans le cadre du MAEP,
- promouvoir une meilleure intégration des actions nationales s'inscrivant dans le cadre du MAEP,
- produire périodiquement des rapports sur l'évolution de la mise en œuvre du MAEP,
- définir les méthodologies envisagées dans le cadre de l'autoévaluation.

18. Pour remplir sa mission avec efficacité, la CNIM-MAEP a élu un bureau exécutif, appuyé par un Comité Consultatif constitué de présidents de sous commissions techniques chargées de définir la méthodologie dans le cadre de l'autoévaluation, et d'accompagner tout le processus en interagissant avec les institutions techniques de recherche (ITRs) dans les quatre domaines thématiques du MAEP.

Bonne pratique no. 1.1 : La large consultation nationale

Pour permettre une appropriation du mécanisme par les citoyens béninois à la base, et s'assurer de l'efficacité dans la collecte des données au cours des enquêtes et consultations nationales, la Commission Nationale a procédé à la mise en place des Points focaux dans les 22 ministères que compte le pays, les 6 préfectures des douze départements, les 77 communes, avec la particularité de treize (13) points focaux à Cotonou compte tenu de son poids démographique, ainsi qu'au niveau des organisations patronales. Ces Points Focaux qui constituent le prolongement de la Commission Nationale comprennent invariablement, un représentant des pouvoirs publics, un représentant du secteur privé et un représentant de la société civile.

19. L'exercice d'autoévaluation ne pourrait réussir sans institutions techniques compétentes, intègres et crédibles. Aussi le Bénin a-t-il recruté quatre institutions, chacune s'occupant de l'un des quatre thèmes du MAEP. Pour ce faire, et sur recommandation de la Mission de soutien, un Panel de recrutement a été mis sur pied afin de garantir la transparence de la procédure de sélection.

20. Initialement, le calendrier de travail du Panel du MAEP prévoyait le lancement du processus d'évaluation du Bénin au 4ème trimestre 2006. Cependant, le Président de la République du Bénin qui devait terminer son dernier mandat au début de 2006, a souhaité que le processus démarre avant son départ pour lui permettre de donner quelques orientations stratégiques à son successeur sur les questions de gouvernance prioritaires aux yeux des béninoises et des béninois.

21. C'est donc en réponse à cet appel du Chef de l'Etat Béninois que du 14 au 17 novembre 2005, Madame Marie-Angélique SAVANE, Membre du Panel d'Eminentes Personnalités du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), a séjourné au Bénin, à la tête d'une délégation de sept (7) personnes, en mission de soutien à la mise en œuvre du processus d'évaluation.

22. L'objectif principal de la mission de soutien était de lancer le processus d'autoévaluation au Bénin. Plus spécifiquement, il s'agissait essentiellement de :

- signer le Protocole d'Accord Technique sur le mécanisme d'évaluation par les pairs ;
- évaluer les procédures et les mécanismes mis en place par le Bénin pour entreprendre son exercice d'autoévaluation ;
- rencontrer la Commission Nationale et les institutions techniques de recherche pour apprécier le potentiel de chercheurs pouvant s'impliquer dans le processus;

- convenir d'une feuille de route de la Commission Nationale afin d'accélérer les différentes activités d'autoévaluation.

23. La Mission a été reçue par Son Excellence Monsieur le Président de la République du Bénin, par la Présidente de la Cour Constitutionnelle, et par le Ministre des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine, Point Focal du MAEP au Bénin qui a suivi personnellement de près tous les travaux de la mission.

24. La Mission a travaillé de manière intensive avec les membres de la Commission Nationale du MAEP. Elle a également tenu plusieurs séances de travail avec des représentants de la société civile et du secteur privé, la Cellule de Moralisation de la vie publique, et les Instituts Techniques de Recherche (ITRs) pour expliquer les principes, l'organisation et le processus du MAEP.

25. La Mission a aussi expliqué aux membres du Corps Diplomatique et des organisations internationales les objectifs et résultats attendus du MAEP en Afrique en général et au Bénin en particulier, l'état d'avancement du mécanisme, ainsi que le rôle qu'auront à jouer les différentes organisations internationales en tant que partenaires au développement de la République du Bénin.

26. Les activités de sensibilisation ont immédiatement démarré en décembre 2005, mais ont dû être suspendues en février et mars 2006 pour éviter tout amalgame et confusion dans la perception des populations en pleine campagne pour les élections présidentielles. Bien que le premier projet du rapport d'autoévaluation fut disponible en décembre 2006, sa restitution et sa validation auprès des populations, a été encore une fois retardée par les législatives qui devaient avoir lieu en mars 2007. Ainsi, le rapport d'autoévaluation n'a pu être disponible qu'en fin juin 2007. Cependant, le programme d'action n'ayant pas été validé par les autorités compétentes, la Mission a demandé au Point Focal et à la Commission Nationale de l'affiner, avant de le soumettre au Chef de l'Etat pour validation et approbation par le Gouvernement.

27. Il convient de souligner que quelque temps après le démarrage du processus MAEP au Bénin, le pays a connu un changement au somment de l'Etat avec l'élection du Dr Thomas Boni Yayi comme Président de la République en mars 2006. Le Panel du MAEP s'est réjoui de la détermination personnelle du nouveau Chef de l'Etat à poursuivre et réaffirmer l'engagement du Bénin à s'ouvrir à l'évaluation par ses Pairs Africains. Il décida en effet d'inviter le Panel du MAEP à dépêcher une mission d'évaluation en Juillet 2007 afin de pouvoir présenter le rapport du Bénin au Sommet du Forum de Janvier 2008. Cette invitation a été renouvelée publiquement au cours du Sommet du Forum des Chefs d'Etat et de Gouvernement tenu à Accra, au Ghana, en juillet 2007.

1.3 Mission d'Evaluation du Pays (MEP)

28. La Mission d'Evaluation du Bénin a été conduite par Mme Marie Angélique Savané, membre du Panel des Personnalités Eminentes du MAEP, du 15 juillet au 5 août 2007. Le Bénin devient ainsi le sixième pays à être évalué, le premier pays non membre du Comité de mise en œuvre du NEPAD, donc a priori moins informé sur le MAEP et moins préparé au processus, et surtout, premier pays francophone en Afrique sub-saharienne. C'est par là même une première expérience en son genre, qui ne manquera pas d'intéresser d'autres pays vivant les mêmes réalités dans la sous région et ailleurs sur le continent.

29. La Mission était composée de quatorze (14) experts Africains provenant d'une dizaine d'Etats membres de l'Union Africaine, choisis pour leur compétence et leur expérience dans la problématique de la gouvernance, dans ses différents domaines thématiques couverts par le MAEP. Ce sont :

30. Pour le Panel et le Secrétariat du MAEP :

Madame Marie Angélique Savané, Chef de Mission, Membre du Panel d'Eminentes Personnalités du MAEP; M. Gaston M. Bushayija, Coordinateur, Développement Socioéconomique; M. Moise Nembot, Coordinateur, Démocratie et Gouvernance Politique; M. Sudir Chuckun, Chargé de Communication au Secrétariat du MAEP et M. Dalmar Jama, Chargé de Recherche. Gouvernance de l'entreprise.

31. Pour les Institutions Partenaires :

Mme Souad Abdennebi, Conseillère Régionale pour la promotion des droits des femmes à la CEA; M. Daniel Gbetnkom, Chargé des Affaires Economiques à la CEA, sous région Afrique de l'Ouest; M. Donatien Bihute, Ancien Vice Président de la BAD, Consultant International, Représentant la BAD; et M. Racine Kane, Economiste-Pays à la BAD.

32. Pour les Experts indépendants du Secrétariat du MAEP :

Démocratie et Gouvernance Politique : M. Yenikoye Ismael Aboubacar, Consultant international, Ancien Doyen de la Faculté de sciences Humaines de Niamey ; et M. Léopold Donfack Sokeng, Professeur Agrégé de Droit Public à l'Université de Douala.

Gouvernance et Gestion Economiques: M. Mbaya J. Kankwenda, Consultant International, Directeur Exécutif de l'ICREDES, Ancien Economiste en Chef du PNUD Afrique, ancien Représentant Résident du PNUD, et ancien Ministre du Plan de la République Démocratique du Congo.

Gouvernance des Entreprises : M. Karim Ben Kahla, Professeur Agrégé de gestion des entreprises, Université de Tunis.

Développement Socio-économique : M. Ousmane M. Diallo, Consultant International, ancien Ministre du Plan du Mali.

33. Conformément au mandat du MAEP, la Mission d'Evaluation a procédé à l'approfondissement et à la vérification des résultats de l'autoévaluation de la Commission indépendante du MAEP au Bénin, sur les efforts fournis par le Bénin dans le domaine de la gouvernance. Plus concrètement, la Mission a conduit les activités suivantes :

- Mener les consultations les plus larges possibles avec toutes les parties prenantes pour approfondir et compléter le rapport d'autoévaluation ;
- Evaluer le projet de Programme d'Action soumis par le pays, et faire les propositions appropriées ;
- S'assurer autant que possible que le processus d'autoévaluation réalisé par le Bénin était techniquement satisfaisant, crédible et libre de toute manipulation politique ;
- Etablir un consensus avec les parties prenantes sur les questions et défis restants, ainsi que les recommandations susceptibles d'améliorer la gouvernance dans le pays ;

34. Ainsi, la Mission devait rencontrer tous les acteurs impliqués dans le processus du MAEP au Bénin, notamment le Président de la République, les représentants du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire, les institutions de la République, les membres du gouvernement, les collectivités décentralisées des départements et de certaines communes du pays, les partis politiques, les institutions du pouvoir traditionnel, les organisations patronales et du secteur privé, la société civile, les leaders d'opinion, les mouvements de jeunes et les organisations de femmes, les groupements de personnes défavorisées, ainsi que les médias.

1.4 Activités réalisées au cours de la Mission d'Evaluation

35. Les travaux de la Mission ont démarré par l'audience accordée par le Chef de l'Etat à la Présidente de la Mission, suivie du lancement officiel de l'évaluation au cours d'une cérémonie regroupant les Présidents des institutions de la République, les membres du Gouvernement, les membres du Corps diplomatique et Consulaire et des Organisations Internationales, les leaders traditionnels, la Société Civile, le secteur privé, et toute la délégation du MAEP.

36. La Mission a travaillé par étapes : l'étape de Cotonou, capitale économique et principale ville du Bénin, où on trouve la plupart des services gouvernementaux et diplomatiques ; l'étape départementale, au cours de laquelle la Mission s'est rendue dans toutes les six préfectures départementales; et l'étape de Porto Novo, capitale administrative du Bénin, abritant notamment l'Assemblée Nationale et le Médiateur de la République.

37. A Cotonou, la Mission a tout d'abord rencontré le Point Focal du MAEP et la Commission Nationale Indépendante de Mise en œuvre du MAEP pour discuter le rapport d'autoévaluation. Ensuite, pendant les trois premiers jours, la Mission a rencontré l'ensemble des parties prenantes, y compris la société civile et le secteur privé, en séance plénière, puis en ateliers thématiques. La Mission a ensuite rencontré tous les présidents des institutions de la République, à savoir : la Cour Constitutionnelle, la Haute Cour de Justice, la Cour Suprême, le Conseil Economique et Social et la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication. La Mission a également rencontré 22 ministres en tout, et leurs proches collaborateurs.

38. La Mission a aussi rencontré plusieurs organisations de la Société Civile, y compris la ligue des Associations de défense des droits de l'homme, l'Association des Avocats, et l'Observatoire de Lutte contre la Corruption. Dans le même cadre, la Mission a organisé un forum des femmes, un forum des jeunes, un forum des cadres et intellectuels, et un forum des médias afin de discuter des sujets et préoccupations propres à chacune de ces organisations. La Mission a enfin tenu des réunions thématiques avec plusieurs groupements tels que : la Chambre de Commerce et d'industrie ; le Conseil National du Patronat ; le Conseil National des Investisseurs privés ; l'Organisation nationale des employeurs ; la Fédération Nationale des artisans ; l'Association des jeunes entrepreneurs ; l'Association des femmes entrepreneurs ; l'Association des exportateurs ; l'Association des banques ; et plusieurs institutions financières, dont notamment la Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest (BCEAO).

39. Dans la deuxième étape, l'équipe d'évaluation a sillonné les départements du nord, du centre et du sud. Elle a chaque fois rencontré l'ensemble des parties prenantes en séance plénière d'abord, puis en ateliers thématiques, et enfin en session plénière de restitution au cours de laquelle se faisait la validation des résultats des travaux en ateliers. Partout où elle s'est rendue, la Mission a constaté avec grande satisfaction que non seulement les populations avaient répondu massivement à l'invitation du MAEP, mais elles ont également répondu aux attentes des évaluateurs, en analysant la situation avec maîtrise et de manière suffisamment articulée.

40. La troisième et dernière étape a conduit la Mission à Porto Novo où elle a eu l'opportunité de s'entretenir longuement avec le Bureau de l'Assemblée Nationale et les Présidents des différentes Commissions parlementaires. Ce fut l'opportunité pour la MEP d'entendre les élus sur les questions aussi épineuses que complexes telles que le multipartisme intégral, la corruption, le fonctionnement des institutions et la séparation des pouvoirs, mais également sur les questions transversales telles que l'égalité du genre, la question foncière, etc. A la même occasion, la Mission a pu également s'entretenir avec le Médiateur de la République, nouvelle création qui a son siège à Porto Novo et dont il est attendu une grande contribution dans la résolution des différends entre l'Administration et le citoyen.

41. Pour la première fois dans l'histoire du MAEP, une séance de restitution s'est tenue à la fin du séjour au cours d'un dîner présidé par le Président de la République, rassemblant autour du Chef de l'Etat les membres du Gouvernement et les hauts cadres de l'Administration, ainsi que des représentants de la Société Civile et du monde des affaires. Au cours de cette séance, l'équipe d'évaluation a présenté les principaux résultats provisoires des consultations, en mettant l'accent sur les grands acquis du Bénin, mais aussi sur les défis identifiés par l'évaluation. Dans son intervention, le Chef de l'Etat Béninois a réaffirmé sa volonté de faire du MAEP un instrument de bonne gouvernance dans son pays. Il a souligné que les Béninois s'engageaient à élaborer un programme d'action robuste, afin de mettre en œuvre les recommandations qui seront issues de l'évaluation du MAEP.

42. A la fin de cette première mission, il n'a pas été possible à l'équipe d'évaluation de produire une première mouture de rapport, compte tenu de l'insuffisance manifeste du temps imparti qui a été consacré surtout aux discussions caractérisées par une participation large et inclusive de toutes les couches de la société béninoise. Toutefois, le travail a été poursuivi à un rythme accéléré au cours des trois semaines qui ont suivi la mission. Dans le but de compléter les informations et de clarifier la pertinence de certains documents en vue de la finalisation du travail, le MEP a séjourné une seconde fois du 4 au 12 octobre 2007. Au cours de ce séjour, la Mission a eu l'honneur d'assister à un conseil des ministres à l'invitation du Président de la République. Ce qui est une autre première dans l'histoire du MAEP. Au cours de cette séance mémorable présidée par le Chef de l'Etat en personne, la MEP a eu l'occasion d'échanger avec le Gouvernement au grand complet sur les sujets ou informations qui la préoccupaient. A l'occasion de ce deuxième séjour, elle y a aussi visité le Centre Songhai, qui est mondialement connu comme un centre de formation, de production et de vulgarisation agricole pour les jeunes béninois et africains, et est basé sur le principe de « Ne rien perdre » ni dans l'agriculture ni dans l'élevage.

43. Le Rapport qui en résulte est organisé de la manière suivante. Ce chapitre introductif est suivi de quelques repères historiques qui font l'objet du chapitre deux. Viennent ensuite les conclusions de la Mission d'Evaluation dans les quatre domaines d'intérêt du MAEP qui constituent les chapitres trois à six: Démocratie et Gouvernance Politique; Gouvernance et Gestion Economiques; Gouvernance des entreprises ; et Développement Socio-économique. Chacun de ces quatre chapitres thématiques commence par l'analyse de la situation du Bénin en ce qui concerne la signature et la ratification des normes et codes retenus dans la méthodologie du MAEP. L'analyse de chaque objectif qui s'ensuit commence par un bref résumé du rapport d'autoévaluation du pays sur ledit objectif. Elle est suivie des conclusions de la Mission d'Evaluation, conclusions issues de sa recherche documentaire et de ses rencontres avec les parties prenantes tant au niveau national que dans les départements. L'examen de chaque objectif se termine par des recommandations du Panel du MAEP sur certaines questions de gouvernance qui semblent importantes pour compléter les actions que les autorités elles-mêmes prennent ou envisagent de prendre suite à leur autoévaluation. Etant donné que l'un des objectifs du

MAEP est la diffusion des meilleures pratiques sur le continent, les meilleures pratiques du Bénin sont également citées tandis que des encadrés font ressortir les aspects de la gouvernance spécifiques au Bénin qui méritent d'être mis en relief.

44. Le chapitre sept est l'analyse des questions transversales qui se retrouvent dans deux ou plusieurs thèmes et qui nécessitent une prise en charge globale, et le chapitre huit est consacré aux contraintes et perspectives d'ensemble.

1.5 L'engagement du Chef de l'Etat dans le processus du MAEP

45. Une des conditions essentielles de la réussite de l'exercice MAEP dans un pays donné est le degré élevé de collaboration entre les autorités nationales et la MEP. Dans cette perspective, l'engagement personnel du Chef de l'Etat est un signe fort que le Gouvernement, et par là le pays dans son ensemble sont parties prenantes à l'exercice et en attendent les résultats. En ce qui concerne le Bénin, la Mission du MAEP se félicite particulièrement de l'engagement de très haut niveau à son égard de la part des plus hautes autorités béninoises. Un tel engagement mérite d'être salué et mis en exergue en tant que meilleure pratique.

Bonne pratique no. 1.2 : Implication personnelle du Président de la République

Le processus d'évaluation du Bénin s'est déroulé dans des conditions de travail excellentes qui ont été perceptibles aussi bien dans la qualité de l'engagement de l'ensemble des parties prenantes à réussir l'exercice, que dans la qualité des conditions matérielles et logistiques mises à la disposition de la Mission d'évaluation sur le terrain.

Les résultats auxquels est parvenu la Mission d'évaluation du pays ont été largement facilités par l'implication personnelle de Son Excellence Docteur Boni Yayi, Président de la République du Bénin et de l'ensemble de son Gouvernement. Depuis son entrée en fonction, le Président Boni Yayi n'a cessé de manifester son vif intérêt et son engagement sans faille à voir le processus MAEP se dérouler le plus rapidement possible dans son pays. Ainsi dès l'entame du processus, le Président de la République a apporté son soutien ferme inspiré par sa passion pour l'amélioration de la Gouvernance dans son pays, à l'exercice du MAEP. En illustration de ce soutien constant, on peut citer entre autres :

- Les multiples encouragements aux Eminentes Personnalités du MAEP pour les inciter à entreprendre dans les meilleurs délais le processus au Bénin ;
- Le lancement officiel de la mission d'évaluation au cours d'une cérémonie solennelle télévisée en présence des corps constitués de l'État ;
- pas moins de sept audiences accordées à la Présidente de la Mission ;
- l'audience accordée à la délégation de la mission d'évaluation pays le 18 juillet 2007 pour un entretien qui a permis de donner des orientations pour la bonne réussite de la mission. Au cours de cet entretien, le Président de la République, tout en insistant

sur son engagement personnel et celui des autorités béninoises à garantir le bon déroulement de la mission dans la transparence la plus totale, a assuré la Présidente de la Mission que le Bénin saura relever le défi, qu'il n'y aura rien à cacher et qu'aucun sujet ne sera tabou. Il a saisi cette occasion pour dire l'importance de cette évaluation pour la politique de rupture qu'il veut mettre en œuvre;

- la séance élargie de restitution des premiers résultats de la mission au cours d'un dîner débat qui a regroupé autour du Président de la République, l'ensemble du Gouvernement et des Institutions de République ;

- l'invitation des membres de la Mission d'évaluation, lors du second séjour de cette dernière pour la finalisation du Rapport, au Conseil des Ministres du Mercredi 10 octobre 2007, présidé personnellement par le Président de la République lui-même, en vue d'un échange direct avec l'ensemble des membres du gouvernement. Ce fait, rare et exceptionnel en Afrique mérite d'être souligné et suffisamment mis en exergue. Cette rencontre a permis à la Mission de rendre compte de l'état d'avancement de ses travaux et de recueillir auprès du Président de la République et de l'ensemble des ministres, les éléments d'information nécessaires à la finalisation du Rapport avant son deuxième examen par le Panel.

Un engagement personnel, ferme de si haut niveau est peu courant actuellement dans le Continent pour ne pas être cité en exemple. On peut aussi affirmer qu'il a été de nature à donner à l'exercice du Bénin un caractère exemplaire, ayant communiqué un enthousiasme de participation à l'ensemble des parties prenantes au niveau central et au niveau des préfectures et des communes.

CHAPITRE DEUX

2. CONTEXTE HISTORIQUE ET DEFIS ACTUELS

2.1 Des premiers royaumes au Dahomey indépendant

46. La République du Bénin est un pays de l'Afrique de l'Ouest situé sur le Golfe du Bénin, et délimité au sud par l'océan Atlantique, au nord par le Burkina Faso et le Niger, à l'ouest par le Togo et à l'est par le Nigeria. Elle s'étend de l'Océan Atlantique au Fleuve Niger sur 700 km de long et 325 km de large en son point le plus large. Elle couvre, selon l'Institut géographique national (IGN), une superficie de 114.763 km^2. Selon le dernier recensement général de la population de 2002, le Bénin a une population de 6.753.060 habitants, estimée à 8.078.314 en 2007. Près de la moitié de la population béninoise est âgée de moins de 15 ans, et les jeunes de 15 à 35 ans représentent environ 30 % de la population du Bénin. De même, on compte 48,6% d'hommes et 51,4% de femmes (RGPH-INSAE de 2002).

47. Son relief est peu accidenté. Il est constitué de plaines, de plateaux et de sommets atteignant 800 m. Avec ses trois zones climatiques (un climat tropical humide au sud, un climat tropical semi humide au centre, un climat tropical sec au nord), sa géomorphologie, et ses nombreux estuaires et systèmes fluvio–lagunaires, le Bénin dispose de grandes potentialités exploitables sur le plan agricole. Il existe également une grande diversité de faune, de flore et de nombreux sites qui constituent un atout pour le développement de l'industrie touristique. Par ailleurs, la position charnière du Bénin et sa façade maritime sont favorables aux activités commerciales et de transit avec le Nigeria et les pays enclavés comme le Niger, le Burkina Faso et le Mali.

48. Avant la colonisation, le Dahomey (actuel Bénin) était composé de trois grands ensembles de royaumes. Dans le nord dominaient les États fondés par les dynasties guerrières baatombu (les Wasangari) venues de l'Est, qui s'étaient établies à Nikki, Kouandé, Kandi, Parakou.... Dans le Moyen-Dahomey, entre le fleuve Ouémé et la frontière de l'actuel Nigeria, se déployait un chapelet de petits royaumes nago-yoruba (dont ceux de Kétou et Sàbé) qui subirent progressivement l'hégémonie de leur puissant voisin d'Abomey. Au Sud enfin, se trouvaient les grandes monarchies de l'aire Adja-Fon qui allaient exercer l'influence la plus importante sur le pays avec les deux puissants royaumes du Danxomé (orthographié Dahomey par les colons) et de Porto-Novo.

49. Selon la tradition orale, au début du XVIe siècle, les Adja quittèrent la ville de Tado, située sur les rives du Mono, au Togo, pour s'établir à Savé et à Allada, dans le sud. Au siècle suivant, une scission parmi les héritiers du royaume

d'Allada aboutit à la formation du royaume d'Adjatché, au sud-est et plus au nord, sous la direction de Houegbadja (1645-1689), du royaume du Dahomey, et ce à partir d'Abomey, qui devint la capitale du royaume.

50. Cependant, ce furent Agadja le conquérant (1708-1732), l'un des fils d'Houegbadja, et ses successeurs, dont Guézo (1818-1858), qui parvinrent à transformer le Danxomé en un puissant royaume esclavagiste qui prospéra grâce aux ressources du commerce international. Outre ses campagnes guerrières, Guézo entreprit également avec succès une modernisation du royaume: la monarchie fut réorganisée grâce à l'amélioration des structures provinciales et à l'instauration d'une véritable administration fiscale; l'armée fut renforcée par la modernisation du matériel d'armement et l'institution d'un corps de soldats permanent (dont une « brigade » spéciale, celle des Amazones).

51. Enfin, Guézo parvint également à négocier le tournant majeur que connut l'économie politique du royaume au milieu du XIXe siècle avec l'épuisement de la traite des esclaves. Peu à peu, l'exportation de l'huile de palme remplaça celle du «bois d'ébène» (esclaves noirs), produisant de profondes mutations socio-économiques dans le royaume. À sa suite, Glélé (1858-1889) poursuivra cette œuvre de centralisation politique et de modernisation économique.

52. La colonisation bouleversa profondément ce processus de modernisation. Au terme d'une longue guerre de résistance, le roi Béhanzin (1889-1894), fils de Glélé, fut en effet déchu de son trône et le Dahomey placé sous protectorat français. S'appuyant sur les rivalités entre Abomey et le roi Toffa de Porto-Novo, la France conquit non sans difficulté le royaume rebelle.

53. En 1851, la France signa un traité commercial et d'amitié avec le roi Guézo. Par les traités de 1868 et de 1878, le roi Glélé céda la région de Cotonou, située entre Ouidah et Porto-Novo, à la France. En 1883, le roi Toffa de Porto-Novo, souhaitant se protéger des visées expansionnistes du Dahomey, signa un traité de protectorat avec la France.

54. En 1899, le Dahomey fut intégré à l'Afrique Occidentale Française (AOF). Ses frontières furent fixées en accord avec la Grande-Bretagne, établie au Nigeria, et l'Allemagne, présente au Togo. Durant l'entre-deux-guerres, le Dahomey, où grâce aux missions religieuses la scolarisation était importante notamment dans le Sud, fut l'un des principaux foyers politiques et intellectuels de l'AOF.

55. Les activités politiques et même la naissance des partis politiques se développèrent assez tôt, tandis que se développait une presse d'opposition au système colonial. Rallié à la France libre durant la Seconde Guerre mondiale, le Dahomey devint un État autonome au sein de la Communauté française en 1958. Le pays accéda à l'indépendance le 1er août 1960 et entra, le mois suivant, aux Nations unies.

2.2 Du Dahomey indépendant à la Conférence Nationale Souveraine

56. Les années qui suivirent l'indépendance furent marquées par une grande instabilité politique, par une série de coups d'état et donc par des changements successifs de régimes. Le pays a connu deux constitutions, quatre coups d'état militaires et dix présidents de la république ou chefs d'état, civils et/ou militaires. Durant cette période, aucun leader politique ou militaire n'a exercé le pouvoir pendant plus de trois ans. Pour remédier à cette instabilité, les dirigeants militaires de l'époque ont institué un Conseil Présidentiel, une présidence "tournante" entre trois (3) anciens Chefs d'Etat ou de Gouvernement : Hubert MAGA, Justin Tométin AHOMADEGBE et Sourou Migan APITHY.

57. Le 26 Octobre 1972, le Commandant Mathieu KEREKOU mit fin à ce système politique anachronique par un coup d'Etat militaire, le cinquième du genre dans l'histoire du Bénin indépendant. A partir de 1974, il mit en place une politique d'inspiration marxiste-léniniste et, en 1975, pour réduire le poids politique du Sud, le nom de Dahomey fut symboliquement abandonné pour celui de Bénin, nom inspiré de la Baie du Bénin (sur l'océan Atlantique) où Cotonou est située. Ce nom de la Baie du Bénin lui-même vient probablement du Royaume du Bénin qui couvrait autrefois une partie du pays et du Nigeria voisin.

58. De même, Kérékou interdit le Vaudou, la religion traditionnelle bien implantée dans le Sud. Une nouvelle Constitution, instaurant un régime à parti unique (le PRPB, Parti de la Révolution Populaire du Bénin), fut promulguée en 1977. La même année, une tentative de coup d'état appuyée par des mercenaires échoua et durcit davantage le régime. Les trois anciens présidents, emprisonnés en 1972, furent libérés en 1981.

59. Durant les années quatre-vingts, la situation économique du Bénin n'avait cessé de se dégrader. En 1987, un programme de stabilisation sous les auspices du FMI imposa des mesures drastiques : prélèvement supplémentaire de 10% sur les salaires, gel des embauches, mise en retraites forcées. Un nouvel accord avec le FMI, en 1989, sur un programme d'ajustement structurel, provoqua une grève massive illimitée des étudiants et des fonctionnaires, réclamant le paiement des salaires et des bourses qui étaient gelés.

60. Malgré les mesures d'apaisement prises par le gouvernement (règlement des arriérés de salaires, création d'une Commission des droits de l'homme, loi d'amnistie pour les prisonniers politiques, nomination d'un gouvernement d'ouverture), la protestation se radicalisa sous la double influence des syndicats nouvellement créés, et du Parti communiste du Dahomey qui, depuis les années 1970, organisait la résistance dans la clandestinité.

61. Les revendications corporatistes cédèrent alors rapidement le pas à une critique politique du régime. Le mouvement se renforça encore avec

l'engagement de l'Eglise catholique, qui publia une lettre pastorale dénonçant les dérives du pouvoir. Les forces de l'ordre cachaient mal leur malaise, et étaient divisées quant à l'attitude à adopter vis-à-vis des manifestants et opposants. L'ensemble du pays était paralysé.

62. Les troubles sociaux et politiques conduisirent le Président Mathieu Kérékou à renoncer à l'idéologie marxiste-léniniste, et à accepter l'instauration d'une Conférence nationale et souveraine des forces vives de la nation, la première du genre en Afrique. Réunie à Cotonou en février 1990, celle-ci mit en place des organes de transition : un Président de la République, un Premier Ministre Chef du gouvernement, et un Haut Conseil de la République (HCR) faisant office d'assemblée législative et de Cour constitutionnelle. Enfin, une Commission constitutionnelle est mise en place avec mission d'élaborer une nouvelle loi fondamentale, la Constitution qui sera approuvée par référendum le 2 décembre 1990.

63. Longtemps considéré comme «l'enfant malade de l'Afrique» en raison de son instabilité chronique, la république du Bénin devenait ainsi un pays pionnier du mouvement de démocratisation en Afrique. En effet, le Bénin venait d'initier la vague des conférences nationales qui ont été expérimentées par une douzaine de pays du continent, après avoir connu dix-sept ans d'un régime militaire d'inspiration marxiste-léniniste.

2.3 La Période du Renouveau Démocratique des années 1990

64. A la suite de la Conférence Nationale, un gouvernement de transition, mis en place en 1990, ouvrit la voie au retour de la démocratie et du multipartisme. À l'élection présidentielle de mars 1991, le Premier ministre, Nicéphore Soglo, battit le Président Kérékou. Il rétablit le Vaudou pour se concilier les pouvoirs traditionnels, et fit du 10 janvier de chaque année la Journée nationale du vaudou.

65. Cependant, l'ajustement structurel et la compression des dépenses publiques recommandés par le FMI, ainsi que l'aggravation de la crise économique suite à la dévaluation du franc CFA en 1994, ravivèrent le mécontentement. Après avoir perdu sa majorité au sein de l'Assemblée législative, le président Soglo, accusé de népotisme par ses adversaires, fut battu par Mathieu Kérékou à la présidentielle du 17 mars 1996. A la suite de la démission du Premier ministre Adrien Hougnbédji en mai 1998, le Président Kérékou cumula ses fonctions de chef de l'Etat avec celles de Premier ministre. Il avait d'ailleurs établi ce dernier poste plus pour des raisons d'alliances politiques d'alors, que par constitutionnalité puisque la constitution ne le prévoit pas.

66. Lors ders élections de 2001 à la fin de son mandat, le président Kérékou était arrivé en tête du premier tour, face à son prédécesseur Nicéphore Soglo. Face au désistement de ce dernier ainsi qu'à celui des deux candidats suivants, qui

qualifièrent le scrutin de « mascarade », Mathieu Kérékou fut réélu président de la République avec 84,06 % des voix en mars 2001.

67. Agés respectivement de 73 et 72 ans, le chef de l'État sortant Mathieu Kérékou et son grand rival Nicéphore Soglo, avaient déjà dépassé la limite d'âge fixée à 70 ans par la Constitution pour se présenter aux élections de 2006. Ce quatrième scrutin présidentiel depuis l'avènement de la démocratie et du multipartisme en 1990, fut largement remporté au second tour par Thomas Boni Yayi avec 74,52% des suffrages exprimés.

Encadré no. 2.1 : Chronologie des principaux événements politiques au Bénin	
1960 (1er août)	Indépendance de la République du Dahomey. Hubert Maga est élu premier Président du Dahomey le 26 juillet 1960 et proclame l'indépendance du Dahomey le 1er août de cette même année.
1960 (25 nov.)	Adoption de la Constitution.
1960 (11 déc.)	Elections législatives. Victoire du Parti dahoméen de l'Unité (PDU), réunion du Parti des nationalistes du Dahomey (PND) de Sourou Migan Apithy, et du Rassemblement démocratique dahoméen (RDD) de Hubert Maga.
1963 (oct.)	Grèves et manifestations.
1963 (28 oct.)	Hubert Maga est renversé. Le pouvoir revient au colonel Christophe Soglo.
1963 (déc.)	En décembre 1963, l'armée remit le pouvoir à Apithy qui devient Président de la République, Justin Ahomadegbé devient Premier ministre et vice-président.
1964 (5 janv.)	Adoption par référendum de la nouvelle Constitution.
1965 (29 nov.)	Le 27 novembre, le Parti Démocratique Dahoméen (PDD), au pouvoir, démet Apithy de ses fonctions et nomme Ahomadegbe à la tête de l'Etat. Le 29 novembre, Christophe Soglo met fin au blocage institutionnel en obligeant Apithy et Ahomadegbe à démissionner. La formation d'un nouveau gouvernement est confiée au président de l'Assemblée nationale, Tahirou Congacou.
1965 (22 déc.)	Coup d'état mené par Christophe Soglo, chef des armées.
1967 (17 déc.)	Coup d'état militaire mené par le commandant Kouandété qui cède le pouvoir au chef des armées, le lieutenant-colonel Alphonse Alley.
1968 (26 juin)	Suite au boycott des élections, le Comité militaire révolutionnaire (CMR) investit le Dr Emile Derlin Zinsou.
1969 (10 déc.)	Coup d'état dirigé par Maurice Kouandété, Sinzogan et Paul Emile de Souza. Un conseil militaire désigne de Souza comme chef d'Etat.
1970 (7 mai)	Le Lieutenant-colonel Paul Emile de SOUZA rend le pouvoir aux civils. Maga est désigné comme chef d'une troïka dont font partie Apithy et Ahomadegbe. Une rotation est prévue tous les deux ans. M. Maga inaugure le système pour deux ans, suivi par M. Ahomadebgé.

1972 (26 oct.)	Nouveau coup d'état militaire portant au pouvoir le commandant Mathieu Kérékou.
1973 (déc.)	Création du Conseil National de la Révolution (CNR).
1974 (30 nov.)	Déclaration officielle d'adhésion au marxisme-léninisme.
1975 (30 nov.)	Proclamation de la République populaire du Bénin. Instauration du parti unique, le Parti de la Révolution Populaire Béninoise (PRPB).
1977(16 janv.)	Agression aérienne de l'aéroport de Cotonou par un groupe de mercenaires (dont Bob Denard).
1977 (26 août)	Adoption de la Loi fondamentale.
1979 (nov.)	Elections législatives. Forte majorité pour les candidats du parti.
1980 (6 fév.)	Election par l'Assemblée nationale révolutionnaire de Mathieu Kérékou à la présidence de la République.
1984 (31 août)	Réélection de Mathieu Kérékou.
1987	Crise économique, agitation des étudiants, contestation des militaires.
1988 (mars-juin)	Deux complots militaires sont déjoués.
1988 (sept.)	Création d'une Cour de Sûreté de l'Etat.
1989 (2 août)	Réélection de Mathieu Kérékou.
1989 (nov.)	Grève générale.
1989 (déc.)	Le Bénin renonce à l'idéologie marxiste-léniniste.
1990 (fév.)	La Constitution est suspendue.
1990 (19-28fév.)	Conférence nationale à Cotonou (488 délégués). Pose les principes de la future Constitution.
1990 (9 mars)	Création du Haut Conseil pour la République (HCR) qui compte quatre des ex-présidents : Hubert Maga, Justin Ahomadebgé, Emile Derlin Zinsou, Tahirou Congacou. Ce HCR détient le pouvoir législatif.
1990 (12 mars)	Le HCR nomme Nicéphore Soglo Premier ministre.
1990 (2 décembre)	Adoption par référendum du projet de Constitution instaurant un régime présidentiel, le multipartisme.
1991 (2 février)	Elections législatives.
1991 (24 mars)	Nicéphore Soglo est élu président de la République.
1993 (7 juin)	Installation de la Cour constitutionnelle.
1995 (28 mars)	Elections législatives. Victoire des opposants à Nicéphore Soglo (Parti du renouveau démocratique, PRD).
1995 (novembre)	Arrestations de militaires. Des rumeurs évoquent une tentative de coup d'Etat.
1996 (3/18 mars)	Election présidentielle. Le général Mathieu Kérékou est élu avec 52,49 % des voix face à Nicéphore Soglo.

1996 (9 avril)	Formation du Gouvernement composé de 18 membres, issus de

	différentes formations politiques. Adrien Houngbédji est nommé Premier ministre (poste non prévu dans la Constitution de type présidentiel).
1998 (8 mai)	Démission du Premier ministre Adrien Houngbédji et des 3 autres ministres de son parti, le PRD.
1998 (15 mai)	Formation du second Gouvernement Kérékou, composé de 18 ministres dont 13 qui ne faisaient pas partie de la précédente équipe. Il y a 4 femmes mais plus de Premier ministre.
1998 (7 juin)	Installation par le Chef de l'état de la nouvelle Cour constitutionnelle.
1999 (30 mars)	Elections législatives. L'opposition remporte 42 sièges sur 83.
1999 (22 juin)	Mathieu Kérékou forme un nouveau gouvernement.
2000 (19 déc.)	Adoption de deux nouvelles lois électorales.
2001 (8 mars)	La CENA renonce à publier les résultats du premier tour de l'élection présidentielle du 4 mars. Elle renvoie cette responsabilité d'officialisation des résultats à la Cour Constitutionnelle.
2001 (20 mars)	9 des 25 membres de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) démissionnent pour protester contre les conditions d'organisation du second tour des élections.
2001 (24 mars)	Mathieu Kérékou est réélu pour un second mandat de 5 ans. 2001 (6 avril) Mathieu Kérékou est investi pour son dernier mandat à la présidence du Bénin.
2002 (15 Déc.)	Elections municipales et communales
2003 (30 Mars)	Elections législatives
05 mars 2006	Organisation du premier tour des 4e élections présidentielles : 26 candidats sont autorisés à participer à la course.
19 mars 2006	Organisation du second tour des 4e élections présidentielles : Dr. Thomas Boni Yayi est élu Président de la République au second tour.
2006 (06 Avril)	Prestation de serment du nouveau Président élu, Thomas Boni YAYI.
2007 (31 Mars)	Elections législatives.

2.4 La dynamique actuelle et ses pesanteurs : les forces et faiblesses vers un Bénin émergent

68. L'appréhension des enjeux et des défis à affronter en termes de gouvernance dépend d'une part de l'analyse de l`histoire du Bénin et de l'autre, de la nature des transformations que le pays voudrait opérer compte tenu de sa vision future.

69. Dans le dispositif colonial français en Afrique, les pays côtiers avaient des fonctions claires. Outre l'approvisionnement de la métropole en produits de base agricoles et/ou miniers, le débouché des produits finis venus de cette dernière, il y avait surtout la fonction de transit en provenance et vers les pays

de l'intérieur sans accès au littoral. L'économie du Bénin fut ainsi structurée pour remplir ces fonctions et servir de transit pour les pays enclavés comme le Niger, le Burkina Faso actuel et en partie le Mali. La machine politico-administrative avait pour mission essentielle d'assurer l'effectivité de cette fonction. La construction d'un tissu économique et d'un espace économique intégrés au niveau national était absente des préoccupations du mode de structuration colonial. Cela requiert une autre machine de l'Etat, et constitue à la fois un enjeu et un défi déterminant pour l'avenir du pays indépendant.

70. L'histoire politique telle que présentée ci-dessus permet de schématiser l'évolution économique du Bénin en trois grandes périodes : la première qui va de la proclamation de l'indépendance en 1960 au coup d'état de 1972. C'est la période de la crise de la décolonisation ou de la crise de gestion indépendante. La deuxième va de 1972 à 1990. Elle est marquée par l'instauration d'un régime politique qui se veut révolutionnaire, et donc par la mise en œuvre d'une politique de développement dans la vision socialiste. La troisième période, dite du Renouveau démocratique va de 1990 à ce jour. Les politiques de gouvernance et de gestion économiques ont ainsi suivi ces trois périodes et influencé aussi bien les enjeux que les défis au cours de l'histoire de la structuration économique du pays.

71. **La première période** était marquée sur le plan politique par une grande instabilité comme on l'a vu, instabilité qui n'était pas de nature à faciliter une direction constante et affirmée d'une gouvernance de transformations structurelles pour le développement socioéconomique, malgré l'affirmation d'une volonté de l'Etat de « corriger » les méfaits de la colonisation en prônant et mettant en œuvre une politique d'investissements de l'Etat dans le domaine économique. Construire une économie de développement passait par le relèvement d'un autre enjeu, celui de la construction d'un pouvoir d'Etat capable de conduire le processus de développement, vu la faiblesse du capital privé national.

72. Les efforts de l'Etat dans ce sens sont remarquables, mais avaient des limites certaines. Sans chercher à sortir réellement de la structuration coloniale telle qu'héritée de l'empire économique français en Afrique, la gouvernance de l'époque a développé un secteur public, sans jamais se fermer aux investissements privés, consciente qu'elle était du poids réel du capital français dans l'économie et surtout de la faiblesse des moyens de l'Etat. C'est dire que l'enjeu et le défi de transformation d'une structure économique façonnée dans la logique coloniale en une structure économique intégrée dans l'objectif de développement national mais ouverte sur le monde, sont restés en place, vu que la gouvernance et la gestion économiques post-coloniales n'ont pas pu définir, et encore moins mettre en œuvre une politique économique de transformations structurelles.

73. **La deuxième période** - la construction du socialisme – (1972-1990), a été marquée par le renforcement de l'appareil d'Etat et par des nationalisations de certaines entreprises privées, de création de nouvelles entreprises d'Etat et parfois aussi d'entreprises d'économie mixte. En fait il était difficile à un Etat

sans poids économique réel, et assis sur un héritage économique géré de l'extérieur dans sa forme néo-coloniale de l'empire français, d'asseoir une logique de développement socialiste. Il n'en avait ni les moyens ni les capacités. Il était combattu aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur. En réalité, une gouvernance économique de faillite caractérisait déjà le pays dès la première moitié de la décennie. Conscients du fait que le Bénin était fortement touché par la crise économique et la sécheresse, les dirigeants finirent par déclarer le Bénin "pays sinistré" dès le début de 1984, et à solliciter l'aide internationale.

74. La fin de la période fut ainsi marquée par les interventions des Institutions de Bretton Woods. Des programmes drastiques de stabilisation et d'ajustement structurel dans leur version classique furent « négociés » et mis en œuvre à travers différents accords. Les résultats ne furent pas heureux ni en termes de croissance, ni en termes de bien-être social des populations. Il s'ensuivit des remous sociaux qui devinrent vite des revendications politiques. La crise économique et sociale reflétait en fait la crise politique du système et les revendications pour la démocratie**.** L'enracinement de cette dernière est devenu un autre enjeu et défi du Bénin moderne qu'il a bien réussi à relever depuis la Conférence nationale des forces vives de la nation.

75. **La troisième période** (1990 à ce jour) - Renouveau Démocratique – est caractérisée par le retour au libéralisme, au pluralisme politique et à la gouvernance démocratique. Une stabilité politique à large base sociale s'installe et s'affirme de plus en plus. L'aide internationale arrive pour appuyer les efforts de stabilisation macroéconomique. La gouvernance économique de cette période est marquée non pas par le souci de transformations structurelles, mais beaucoup plus par celui de stabilisation en vue de créer les conditions de relance économique.

76. Les résultats macroéconomiques sont satisfaisants, mais l'essoufflement d'un mode de gouvernance économique axée sur la gestion du quotidien ne pouvait tarder dans le contexte de la dévaluation du FCFA de 1994. Les PAS et autres DSRP I n'ont pu arrêter les difficultés économiques du pays. La vulnérabilité par rapport aux chocs internes comme externes et les faiblesses du mode de gestion économique en vigueur se manifestèrent notamment en termes de baisse de la croissance et surtout du niveau de vie des populations. La question du développement socioéconomique et des transformations structurelles de l'économie est réduite à celle de recherche effrénée des équilibres financiers qui tiennent lieu de politique de développement. Le défi est de se définir une autre vision et les stratégies conséquentes dans ce sens, mais surtout de mettre en place une machine de l'Etat capable de les conduire en partenariat avec les autres acteurs. Et ceci est d'autant plus impérieux que le Bénin, faisant face à une compétitivité réduite, à une baisse de sa fonction d'économie de transit, et à une hausse de sa satellisation économique, se doit de relever le défi de la construction d'une économie émergente, capable de bénéficier de l'intégration régionale et de la mondialisation. Le défi est donc d'éviter de s'enraciner dans la dynamique de satellisation et d'économie de transit sans base productive solide.

77. En d'autres termes, le défi de la consolidation de la démocratie acquise depuis les assises de la Conférence nationale dépend de la capacité de la gouvernance démocratique du Bénin d'améliorer les conditions et la qualité de vie des citoyens, et d'assurer à tous les béninois le droit à un minimum social commun, au-delà des libertés fondamentales et des autres droits politiques et civils.

78. Les autorités sont bien conscientes de ces enjeux et défis et semblent décidés à les affronter compte tenu des leçons de l'histoire du pays.

79. En effet, entre 1960 et 1972, il y a eu beaucoup de bonnes intentions en faveur du développement industriel mais non souvent concrétisées en raison d'une instabilité politique récurrente. Quelques sociétés d'Etat ont vu le jour pendant cette période, dont on peut citer : la Société Nationale des Huileries du Dahomey (SNAHDA), la Société Nationale pour le Développement Rural (SONADER), l'Industrie Dahoméenne des Textiles (IDATEX), l'Industrie Cotonnière du Dahomey qui deviendra par la suite la Société Dahoméenne des Textiles (SODATEX), et la Société des Ciments du Dahomey (SCD).

80. Ces initiatives qui relèvent de la volonté des autorités du nouvel Etat indépendant de prendre en charge l'héritage colonial, seront complétées par des initiatives privées faites d'installation d'industries diverses, notamment dans les domaines de production de savon, de fabrication de charpente métallique, de montage de véhicules Citroën, de production de pâtes alimentaires, de montage de cycles et vélomoteurs et de fabrication de chaussures de marque Bata. Malgré ces initiatives, l'industrie n'avait que peu de poids dans l'économie de cette période.

81. De 1972 à 1989, d'importants investissements industriels ont été réalisés et il a été procédé à des nationalisations et à des créations d'entreprises d'Etat et d'économie mixte. Dans l'industrie, les investissements totaux cumulés ont atteint 17,5 milliards de francs CFA en 1979, chiffre jamais réalisé auparavant. Les années 1974 et 1975 sont celles qui ont le plus bénéficié de ces investissements. Le tissu industriel n'a jamais été aussi dense que pendant cette période et comprenait plus d'une vingtaine d'unités de production de toutes sortes. Le pays a été toutefois fortement touché par la crise économique et la sécheresse, ce qui a conduit ses dirigeants à déclarer en janvier 1984 le Bénin "pays sinistré" et à solliciter avec insistance l'aide internationale.

82. Au cours des années 1990, le Bénin enregistre des résultats macroéconomiques satisfaisants avec un taux de croissance annuel de l'ordre de 5 pour cent et une inflation contenue. En effet, l'évolution moyenne de cette croissance au cours de la période 1991-1996 fut de 4,1% et de 5,2 sur la période de 1997 à 2001 Cependant, depuis 2001, les piliers de l'économie béninoise présentent des signes de fragilité qui ont mené à un ralentissement de l'activité économique en 2003 et 2004.

83. Très dépendante du commerce en direction du Nigeria, l'économie béninoise s'est montrée particulièrement vulnérable aux décisions prises par son voisin

de renforcer les restrictions sur les importations à partir de la fin 2003; le taux de croissance réel de l'économie ne cesse de diminuer pour atteindre 3,4 % en 2004 contre 3,9 % en 2003. Avec un taux de croissance démographique de 3,1 %, la réduction de la pauvreté ne peut qu'être très lente.

84. Ce ralentissement s'explique à la fois par des facteurs conjoncturels et structurels. En effet, l'année 2004 a été caractérisée par un environnement régional et international difficile. Elle fut notamment marquée par le maintien des restrictions commerciales imposées par le Nigeria sur les réexportations en provenance du Bénin et par l'évolution défavorable des cours du pétrole et du coton. Cette vulnérabilité aux chocs extérieurs de l'économie béninoise résulte aussi du retard pris dans la mise en oeuvre des réformes structurelles entamées au cours des années 1990.

85. Ce ralentissement a continué en 2005 avec un taux de croissance de 2,9 % selon les données du FMI. Néanmoins, une reprise de croissance légère mais soutenue s'est opérée en 2006 avec un taux de 4,1 % et les prévisions de 2007 et 2008 sont optimistes avec 4,7 et 5,2 % selon la même source.

86. Cependant, en dépit de ce début de redressement économique encourageant, le Bénin connaît d'autres problèmes persistants : pauvreté importante (un tiers de la population vit sous le seuil de pauvreté), corruption, rôle majeur de l'économie informelle, manque d'infrastructures, agriculture et industrie peu compétitives, ... En outre, l'importance du commerce avec les pays voisins rend le pays vulnérable aux changements dans la région.

87. Bien que le programme signé avec le Fonds Monétaire International (FMI) en août 2005 dans le cadre d'une Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) soit à même de permettre au Bénin de relancer les réformes structurelles tout en maintenant l'accent mis sur les secteurs sociaux prioritaires, il semble peu probable que les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) soient atteints en 2015, même si des progrès significatifs ont été accomplis dans certains secteurs sociaux (voir chapitre 6).

88. Néanmoins, les autorités nationales restent optimistes sur l'émergence inévitable du Bénin dans les années à venir. A cette fin, la politique du Gouvernement actuel est fondée sur quatre priorités : (i) les ressources humaines; (ii) une gouvernance concertée; (iii) le développement de l'esprit d'entreprise; et (iv) la construction de nouvelles infrastructures. L'ambition du Gouvernement étant, à terme, de faire du Bénin un pays émergent.

89. Comme dit plus haut, la vision du Bénin émergent – *Bénin Alafia 2025* – a été traduite en Orientations Stratégiques de développement pour la période 2006-2011. Ces dernières ont été adoptées et portent sur les principales orientations stratégiques suivantes: reconstruction de l'administration, promotion du renouveau économique, poursuite résolue des réformes structurelles (port, télécommunications, énergie électrique & eau), valorisation du capital humain (gratuité de l'enseignement primaire) et promotion du développement à la base par le biais de la décentralisation. Ces orientations ont servi de base à la

formulation d'une stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (seconde génération) pour la période 2007-2009. Ce document constitue le cadre de référence pour le dialogue avec les partenaires techniques et financiers en vue de la mobilisation et de la coordination des ressources.

90. Sur le plan politique, suite à la Conférence Nationale des Forces Vives de la nation de février 1990 (voir encadré 2.2), le Bénin a opté pour une démocratie pluraliste fondée sur la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les transformations politiques ont progressivement permis de consolider les bases démocratiques. C'est ainsi que depuis les élections de 1991, le processus électoral s'est affirmé, favorisant ainsi l'alternance politique et une large participation de la population aux choix des gouvernants à travers les élections présidentielles, législatives et communales. Aujourd'hui, le Bénin est souvent cité comme modèle de Démocratie en Afrique.

91. Cependant, le grand nombre de partis politiques (environ 150) à encrage ethnique et régional, le problème de la fiabilité des listes électorales et celui de l'efficacité de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), entre autres pesanteurs, risquent de fragiliser la démocratie béninoise. Si pour certains acteurs, la « liberté ne se saucissonne pas », plus nombreux sont les béninois qui s'interrogent sur l'opportunité et l'efficacité du multipartisme intégral en vigueur au Bénin qui semble mettre en avant la pluralité des ambitions personnelles plus que la recherche commune de l'intérêt supérieur du pays. Les partis politiques sont en réalité des « entreprises politiques », créées comme machines de production du « bénéfice » politique et des avantages économiques et financiers de leurs fondateurs et membres actifs.

92. Avec des effectifs insuffisants par endroit (secteur éducatif ou santé, par exemple), le rendement de l'administration béninoise est faible. L'efficacité de l'administration publique, et sa capacité à remplir la fonction de service public responsable, et d'outil privilégié de mise en œuvre des politiques et programmes de développement, reste donc un défi majeur pour asseoir la démocratie et le développement au Bénin. Conscient de la situation, le gouvernement se propose, dans sa politique de développement, de réhabiliter l'ensemble de l'administration par la mise en oeuvre effective d'une série de réformes. L'objectif affiché est d'en faire une « Administration de développement » moderne en réponse aux exigences de la construction d'un Bénin émergent.

93. La faible capacité de la justice béninoise dans les domaines respectifs de l'accès à la justice et de l'efficacité de celle-ci apparaît également comme une préoccupation importante. En effet, malgré l'indépendance relative dont il jouit, le système judiciaire manque de moyens (humains, financiers et matériels) pour assumer son rôle ; c'est ainsi que les délais d'attente sont très longs dans les juridictions.

94. En plus de ces problèmes structurels, la persistance de la corruption à tous les niveaux affaiblit et va continuer à affaiblir le processus de consolidation de la démocratie, et compromet les efforts de développement économique et social.

L'engagement et la détermination personnels du Chef de l'Etat actuel permettront-ils d'éradiquer le mal ? Seul l'avenir le dira. La volonté politique clairement affichée et les actions vigoureuses déjà entreprises peuvent inciter à l'espoir dans ce domaine primordial.

95. Face à ces pesanteurs, aux défis et enjeux du devenir de la nation, il y a lieu de reconnaître que le Bénin a des atouts qui peuvent l'amener à son ambition de pays émergent. Ces derniers comprennent : la volonté politique qui a permis de se définir une vision du pays à long terme et de la traduire en Orientations Stratégiques de Développement, qui sont le cadre de définition des politiques de SCRP ou des politiques sectorielles. Ce sont aussi l'enracinement des valeurs et de la culture de la démocratie, des droits de l'homme et de stabilité sociopolitique, le large potentiel agricole (4,8 millions d'hectares de terres arables dont à peine 1 million d'hectares sont cultivés), halieutique, d'élevage, forestier et même minier et touristique insuffisamment exploité ; la position géographique (façade maritime de 125 km équipée d'un port important, frontière commune d'environ 700 km avec le Nigeria qui représente un marché de près de 140 millions de consommateurs potentiels, et frontières avec des pays enclavés comme le Niger et Burkina), la jeunesse et le dynamisme de la population, de même que la compétence de la main-d'œuvre locale, le dynamisme du secteur informel, et enfin l'appartenance à des ensembles économiques et monétaires régionaux. Tout cela permet au pays de développer une base productive solide et préparer son entrée dans le club des pays émergents d'Afrique. Le Bénin devra pour cela assurer la coordination de la mise en oeuvre de ces orientations stratégiques et leur déclinaison en politiques sectorielles, tout en luttant avec fermeté notamment contre la gangrène générale de corruption qui est devenue une culture et un mode/instrument de gouvernance plus ou moins internalisé et contre l'absence d'imputabilité en matière de mise en œuvre des politiques de développement.

CHAPITRE TROIS

3. DEMOCRATIE ET GOUVERNANCE POLITIQUE

3.1 Introduction: Les enjeux de la démocratie et de la gouvernance politique

96. L'histoire politique du Bénin indépendant est caractérisée par trois grandes périodes : la première va de 1960 à 1972. Elle est marquée par l'instabilité politique et une succession de coups d'Etat. La seconde période dite révolutionnaire s'étend de 1972 à 1989. Résolument marqué par le parti unique et le règne autocratique du Général Mathieu Kérékou, elle va permettre au Bénin de renouer avec la stabilité politique. Toutefois, celle-ci ne suffira guère à fonder les bases du développement et de l'épanouissement économique et social. La troisième période enfin (de 1990 à nos jours) est celle du Renouveau démocratique suscité par la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation.

97. Le Bénin va ainsi passer d'un régime de dictature marqué par la toute puissance du parti unique et la prééminence des militaires au sommet de l'Etat, à un régime de démocratie pluraliste, instauré dans la logique d'une conférence nationale dominée par des juristes et autres constitutionnalistes. Pas plus que la dictature militaire et le parti unique jadis, le bel agencement institutionnel de démocratie pluraliste mis en place par les constitutionnalistes béninois à travers la constitution de 1991 n'a pas réussi à impulser, ni même à fonder les bases d'un véritable décollage économique, gage d'un développement durable.

98. Le principal défi de la gouvernance politique au Bénin est par conséquent celui d'une démocratie authentique, fondée sur des institutions efficaces et mobilisatrices des initiatives diverses en vue du développement économique et de l'édification d'une nation prospère, en référence à la vision d'un « Bénin émergent ».

99. La démocratie pluraliste n'est intéressante que par rapport à sa capacité à améliorer les conditions et la qualité de vie des citoyens. Il ne suffit guère de garantir la liberté d'expression, le droit de vote et les autres droits civils aux populations ; encore faut-il que ces derniers aient la possibilité de manger, de se soigner, de se loger, de s'instruire, bref de disposer du droit de vivre. Dès lors, le droit de tous les Béninois à un minimum social commun apparaît indubitablement comme le véritable enjeu de l'heure!

100. Fort opportunément, les dirigeants actuels semblent prendre la mesure du défi qui les interpelle, qui ont résolument axé leur programme sur la quête d'un

développement durable visant l'épanouissement matériel, spirituel et culturel de la nation toute entière. Des progrès importants ont été accomplis dans ce domaine.

101. Au titre des acquis majeurs et atouts dont dispose le Bénin à cet effet, il importe de relever entre autres :

- l'existence d'un climat de paix et de stabilité politique et institutionnelle faisant du pays un îlot de paix dans une région marquée par des crises violentes et des conflits ;
- le respect du principe de sujétion des forces de défense et de sécurité aux autorités civiles légitimement établies ;
- l'approfondissement d'une culture démocratique marquée par la jouissance des droits civils et politiques ;
- le respect de la constitution et l'affirmation de sa suprématie, garantie par une Cour constitutionnelle indépendante ;
- le respect du principe d'alternance démocratique ;
- un souci marqué pour le respect scrupuleux des échéances et du calendrier électoral ;
- une volonté positive de changement clairement identifiée au niveau gouvernemental ;
- un potentiel important des ressources humaines à l'intérieur et à l'extérieur du Bénin, susceptibles de prendre en charge et de conduire avec succès les actions de développement.

102. Toutefois et nonobstant ces acquis, la revue critique de la gouvernance politique et de la démocratie au Bénin met en évidence plusieurs questions préoccupantes :

- La problématique de la recherche de l'efficacité des institutions politiques: Comment en effet agencer les pouvoirs constitutionnels en vue de promouvoir la démocratie, la justice et le bien être des citoyens ? Comment renforcer les garanties de la séparation des pouvoirs et assurer la clarification de leurs responsabilités respectives ?
- La problématique de la crédibilité et de l'efficacité du système partisan au regard notamment de la prolifération des partis politiques au Bénin : plus de 150 partis dont à peine une trentaine conformes aux exigences de la charte des partis pour à peine 3 millions d'électeurs.
- Le défi de la transparence, de la sincérité et de la crédibilité des élections, facteur de paix et de stabilité : Peut-on et comment garantir des élections fiables en l'absence d'un fichier électoral consensuel et sécurisé, et alors

même que plus de 2 millions de Béninois sont dépourvus d'état civil et d'identité légale ?

- La problématique de l'effectivité et la primauté du droit, de l'application et du respect des lois par tous, gage de la sécurité juridique des citoyens autant que des biens au Bénin. Comment éviter que la liberté et la démocratie ne se confondent à l'indiscipline, au désordre voire à l'anarchie?

- La problématique de l'efficacité de la justice qui, nonobstant des réformes en cours, ne rassure guère les justiciables et les investisseurs tant des points de vue de l'accès, de la célérité, de l'intégrité que de l'efficience et de la crédibilité des décisions, entre autres indicateurs.

- La problématique de la modernisation, de la dépolitisation et de l'efficacité de l'administration publique béninoise afin qu'elle puisse exécuter avec bonheur sa double fonction de service public et d'outil de développement;

- Le défi majeur de la lutte contre la corruption, véritable fléau qui gangrène la société béninoise dans ses dimensions politique, administrative, économique, sociale, voire familiale ;

- Le pari d'une décentralisation et d'une gouvernance locale efficaces et efficientes, c'est-à-dire au service du développement socioéconomique local et de l'épanouissement des citoyens (d'où les défis de la réorganisation de l'Etat, de la représentation, de la prise en compte des préoccupations et de la reddition de compte à la base, du transfert des compétences et des ressources, de la qualité des prestations des services de base) ;

- La question de l'insécurité grandissante, de la lutte contre la criminalité et le grand banditisme dans une économie de transit, nouveau défi auquel les autorités du Bénin doivent faire face.

- La clarification des rapports entre gouvernance moderne et gouvernance traditionnelle pour une démocratie plus participative, intégrant activement et formalisant le rôle des autorités traditionnelles au sein de la société béninoise ;

- La problématique du genre, aussi bien dans sa dimension politique que dans sa relation avec le développement durable. Est-il possible de relever le pari de l'émergence en maintenant les conditions de marginalisation de 52% de la population béninoise?

- La problématique de la prise en charge de la « bombe à retardement » que constitue la jeunesse béninoise. Peut-on raisonnablement parier sur un développement durable du pays avec une jeunesse démotivée, confrontée à la pauvreté, au chômage et à l'absence de perspective professionnelle ?

- La persistance du trafic, de l'exploitation et de la maltraitance des enfants qui prennent ici des proportions d'autant plus préoccupantes que la résistance à l'éradication de ces fléaux semble s'ancrer dans les us et coutumes locales.

103. De la capacité du système de gouvernance politique et démocratique béninois à relever à court et moyen termes les défis et enjeux ci-dessus, dépend en grande partie l'adhésion des populations au projet de construction du « Bénin émergent » en tant que société de liberté, de démocratie et de prospérité partagée. Les développements du présent chapitre rend compte de ces problématiques et recommande des actions concrètes en vue de relever ces multiples défis.

104. C'est sans doute dans cet esprit que le nouveau Président de la République a lancé le concept de **«** Gouvernance concertée **».** Il s'agit d'une approche qui reposerait sur la concertation entre les forces vives de la nation, c'est-à-dire les différents pouvoirs de l'Etat, les diverses composantes de la société civile et celles du secteur privé qui se retrouvent dans le cadre d'un Forum périodique.

3.2 Ratification et mise en œuvre des normes et codes

i. Résumé du Rapport d'Autoévaluation du Pays (RAEP)

105. Le Rapport d'Autoévaluation ne traite pas des instruments juridiques internationaux et régionaux dont le Bénin fait partie conformément au questionnaire du MAEP. Il ne fait référence ni au traité constitutif de l'Union Africaine, ni au document cadre du NEPAD. Le document sectoriel sur la gouvernance politique indique cependant que le Bénin a ratifié l'essentiel des conventions et traités internationaux relatifs aux droits humains sans en donner une liste exhaustive. Ce document mentionne dans certains passages des instruments qui ont été ratifiés à titre purement illustratif comme fondements des droits en cause. Sont cités par exemple la convention sur l'esclavage de 1962, la Convention sur l'apartheid de 1974 et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1986.

106. Le document sectoriel sur la gouvernance politique souligne à juste titre que la publication d'un instrument ratifié au journal officiel conditionne sa validité comme base juridique de la motivation devant le juge. Il cite des cas de rejet d'une motivation du justiciable basée sur un traité pourtant ratifié par le Bénin du fait de la non publication de cet instrument au journal officiel de la République du Bénin.

ii. Conclusions de la MEP

107. La Mission a constaté que le gouvernement béninois a signé et ratifié un certain nombre d'instruments juridiques tant internationaux que ceux initiés

par l'Union Africaine. L'état de la ratification se présente comme indiqué dans les tableaux ci-dessous.

Tableau no. 3.1 : ONU

Dénomination et date d'adoption	Date d'entrée en vigueur	Date de succession, de ratification ou d'adhésion du Bénin
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels 16 décembre 1966	03 janvier 1976	12 mars 1992
Pacte international relatif aux droits civils et politiques 16 décembre 1966	23 mars 1976	22 mars 1992
Protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits civils et politiques 16 décembre 1966	23 mars 1976	12 mars 1992
Convention relative à l'esclavage, 25 septembre 1926 telle qu'amendée par le protocole 07 septembre 1953	07 juillet 1995	12 mars 1992
Convention relative au statut des réfugiés 28 juillet 1951	22 avril 1954	04 avril 1962
Protocole relatif aux statuts des réfugiés 31 janvier 1967	04 octobre 1967	09 décembre 1969
Convention sur le consentement au mariage, l'âge minimum du mariage et l'enregistrement du mariage 10 décembre 1962	09 décembre 1964	23 juin 1965
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale 21 décembre 1965	04 janvier 1969	30 novembre 2001
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes 18 décembre 1979	03 septembre 1981	12 mars 1992

Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants 10 décembre 1984	26 juin 1976	12 mars 1992
Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime de l'apartheid 10 décembre 1973	18 juillet 1976	21 novembre 1974
Convention relative aux droits de l'enfant 20 novembre 1989	02 septembre 1990	30 août 1990
Protocole facultatif se rapportant à la convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication des enfants dans les conflits armés		Ratifié 30 mars 2004
Protocole facultatif se rapportant à la convention relative aux droits de l'enfant et concernant la prostitution et la pornographie mettant en scène des enfants		Ratifié 30 mars 2004
Statut de la Cour Pénale Internationale, 18 juin 1998	1er juillet 2002	22 février 2002

Tableau no. 3.2 : OIT

Convention concernant le travail forcé 28 juin 1930	1er mai 1932	12 décembre 1960
Convention concernant la liberté syndicale et la protection du Droit Syndical 09 juillet 1948	04 avril 1950	16 mai 1968
Convention concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective 1er juillet 1949	18 juillet 1951	16 mai 1968
Convention concernant l'égalité et la rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale 29 juin 1951	23 mai 1953	16 mai 1968

Convention sur l'abolition du travail forcé 25 juin 1957	17 janvier 1959	22 mai 1961
Convention concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession 25 juin 1958	15 juin 1960	22 mai 1961
Convention concernant la protection des représentants des travailleurs dans l'entreprise et les facilités à leur accorder, 23 juin 1971	30 juin 1973	11 juin 2001

Tableau no. 3.3 : UNESCO

Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement 14 décembre 1960	22 mai 1962	09 mai 1963

Tableau no. 3.4 : Droit International Humanitaire

Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer 12 août 1949	21 octobre 1950	14 décembre 1961
Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre 12 août 1949	21 août 1950	14 octobre 1961
Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerres 12 août 1949	21 octobre 1950	14 décembre 1961
Protocole relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux 10 juin 1977	07 déc. 1978	12 novembre 1984

Protocole relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux 10 juin 1977	07 déc. 1978	12 novembre 1984
Convention sur certaines armes conventionnelles 10 octobre 1980	02 déc. 1983	27 mars 1989
Protocole 1 à la convention de 1980 et portant sur les armes à l'éclat non localisable 10 octobre 1980	02 déc. 1983	27 mars 1989
Protocole III à la convention de 1980 et portant sur les armes incendiaires 10 octobre 1990	02 déc. 1983	27 mars 1989
Traité d'Ottawa d'interdiction des mines anti-personnel 16 septembre 1997	1er mai 1999	21 septembre 1998

Union Africaine

108. L'état de la ratification par le Bénin des Traités/Conventions dont la Commission est aujourd'hui dépositaire se présente comme suit :

Tableau no. 3.5 : Union Africaine

Titre, Date et lieu d'adoption	Date d'entrée en vigueur	Date de dépôt des instruments de ratification par le Bénin
Convention de l'Union Africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique : 10 septembre 1969 à Addis-Abeba	entrée en vigueur le 20 juin 1974	12 mars 1973
Convention de l'Union Africaine pour l'élimination du mercenariat en Afrique : 03 juillet 1977 à Libreville	entrée en vigueur le 22 avril 1985	03 mai 1982

Charte culturelle de l'Afrique : 05 juillet 1976 à Port Louis (Maurice)	entrée en vigueur le 19 septembre 1990	19 février 1982
Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples : juin 1981 à Nairobi	entrée en vigueur le 21 octobre 1986	25 février 1986
Traité instituant la Communauté Economique Africaine : 03 juin 1991 à Abuja	entrée en vigueur le 12 mai 1994	31 mai 1999
Charte Africaine des Droits du bien-être de l'Enfant : adoptée en juillet à Addis-Abeba	entrée en vigueur le 29 novembre 1999	30 mai 1997
Acte Constitutif de l'Union Africaine : 11 juillet 2000 à Lomé	entrée en vigueur le 26 mai 2001	11 juillet 2001
Protocole au Traité instituant la Communauté Economique Africaine, relatif au Parlement Panafricain : 02 mars 2001 à Syrte	entrée en vigueur le 14 décembre 2003	27 novembre 2003
Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine : 09 juillet 2002 à Durban	entrée en vigueur le 26 décembre 2003	07 décembre 2004
Protocole à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples relatifs aux droits de la femme en Afrique : juillet 2003 à Maputo	entrée en vigueur	08 mars 2005
Protocole sur les amendements à l'Acte Constitutif de l'Union Africaine : juillet 2003 à Maputo	n'est pas entrée en vigueur	08 mars 2005
Constitution de la Commission Africaine de l'Aviation Civile: 17 janvier 1969 à Addis-Abeba	entrée en vigueur le 15 mars 1972	06 décembre 2006
Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme : juillet 1999 à Alger	entrée en vigueur le 6 décembre 2002	11 février 2004 à Addis Abeba
Charte Africaine pour la Démocratie, les Elections et la Gouvernance : 30 janvier 2007 à Addis-Abeba	n'est pas entrée en vigueur	

Traités/Conventions de l'Union Africaine non encore ratifiés par le Bénin

109. A la date d'aujourd'hui le Bénin a signé tous les Traités/Conventions de l'OUA/UA. Toutefois un nombre assez important de normes n'ont pas encore été ratifiées et la transposition de la plupart de ces instruments dans le droit interne traîne tel que l'indiquent les tableaux qui suivent.

Tableau no. 3.6 : Traités/Conventions de l'Union Africaine non encore ratifiés par le Bénin

Titre, Date et lieu d'adoption	Date et lieu de signature par le Bénin	Observations
Protocole Additionnel à la Convention Générale de l'OUA sur les privilèges et immunités : juin 1980 à Freetown	11 février 2004 à Addis-Abeba	Ratification attendue
Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption : juillet 2003 à Maputo	11 février 2004 à Addis-Abeba	Adoptée et pas encore promulguée et publiée au Journal Officiel
Traité faisant de l'Afrique une zone exempte d'armes nucléaires : 11 avril 1996 au Caire	11 février 2004 à Addis-Abeba	N'est pas ratifié par le Bénin
Protocole à la Convention de l'OUA sur le Prévention et la lutte contre le terrorisme : 08 juillet 2004 à Addis-Abeba		N'est pas ratifié par le Bénin
Pacte de non-agression et de défense commune de l'Union Africaine : janvier 2005 à Abuja	11 février 2004 à Addis-Abeba	N'est pas ratifié par le Bénin
Protocole sur la Cour de Justice de l'Union Africaine : juillet 2003 à Maputo	11 février 2004 à Addis-Abeba	N'est pas ratifié par le Bénin
Charte Africaine pour la Démocratie, les Elections et la Gouvernance : 30 janvier 2007 à Addis-Abeba	N'est pas entrée en vigueur	N'est pas ratifiée par le Bénin

110. La Mission d'Evaluation constate que bien que des efforts aient été faits pour ratifier les instruments juridiques internationaux, il n'en est pas de même des normes juridiques consacrées par l'Union Africaine. La détermination du pouvoir actuel de lutter contre la corruption ne peut avoir de sens que dans la mesure où les engagements pris par le Bénin sur cette question commencent par se concrétiser à travers la promulgation et la publication au Journal Officiel de loi portant ratification de la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption de juillet 2003. Car toutes les assignations et condamnations éventuelles par les tribunaux pour cause de corruption reposent sur la promulgation et la publication de cette convention par le Bénin.

111. La Mission a été informée qu'un nombre important d'autorisations de ratification est en instance sur le bureau de l'Assemblée Nationale. L'explication officielle donnée sur ces retards semble être la nécessité pour les Commissions auxquelles ces projets sont soumis, d'organiser des ateliers de sensibilisation sur ces questions afin de donner le même niveau de

compréhension de ces textes aux députés et leur permettre un vote utile et responsable.

112. S'agissant de la protection des enfants, la Loi No 61-20 du 5 juillet 1961 relative au déplacement des mineurs de 18 ans hors du territoire, et l'Ordonnance No 73-37 du 17 avril se rapportant à la traite et à l'enlèvement des mineurs n'ont jamais pu être appliquées. Une nouvelle loi portant conditions de déplacement des mineurs et répression de la traite d'enfants en République du Bénin a été votée le 30 janvier 2006. Ce texte comme d'autres déjà ratifiés par le Bénin doivent être promulgués et faire l'objet d'un sérieux travail de vulgarisation et de mise en œuvre à travers le pays.

113. Par ailleurs, l'effectivité de la mise en œuvre de ces instruments peut être augée à travers la régularité de la soumission des rapports portant sur les violations des droits de l'Homme, aux instances des Nations Unies et de l'Union Africaine par le Conseil National Consultatif des droits de l'Homme. Ce dernier est rattaché au Ministère de la justice, et remplace la Commission béninoise des Droits de l'Homme qui ne fonctionne plus du fait de sa politisation à outrance. Dans ce contexte, il est important de souligner que les retards accumulés par le Bénin dans la soumission de ces rapports sont pour le moins préoccupants. En l'occurrence, le rapport sur la mise en œuvre du Protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits civils et politiques qui aurait dû être soumis en 1993 ne l'a été qu'en 2004. Il en est de même du rapport sur l'application de la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes qui était dû en Novembre 2005, mais qui n'a jamais été soumis. Il en est de même du rapport sur la Convention sur les droits de l'enfant dû depuis janvier 2002 et qui n'a pas encore été soumis.

iii. Recommandations

114. Sur cette base, le Panel recommande :

Au Gouvernement de :

- ratifier les instruments internationaux en instance, y compris la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption.

- prendre les décrets d'application de tous les instruments juridiques internationaux en instance, notamment ceux sur la protection de l'enfant et de la promotion et de la protection des femmes.

- prendre toutes les mesures législatives et réglementaires nécessaires, pour assurer la conformité du droit interne aux normes et codes internationaux que le Bénin a ratifiés, et vulgariser ces derniers.

- soumettre dans les délais les rapports concernant l'application des instruments internationaux aux organes des Nations Unies.

A l'Assemblée Nationale d'accélérer le vote des autorisations de ratifications des instruments qui lui sont soumis tout en gardant sa vigilance sur l'opportunité des engagements du gouvernement dans certains accords internationaux.

Au Conseil National Consultatif des droits de l'Homme du Bénin et aux Organisations de la Société Civile de mener des campagnes de vulgarisation des instruments ratifiés et faire un travail d'éducation civique afin de faciliter la mise en œuvre des instruments protégeant les droits des citoyens

3.3 Evaluation des performances par rappport aux objectifs

Objectif 1 : Prévention et réduction des conflits intra et inter étatiques

i. Résumé du Rapport d'Auto Evaluation Pays (RAEP)

115. Le Rapport d'autoévaluation note une convergence entre les informations provenant des diverses sources : revue documentaire, *focus groups*, enquête par sondage, consultation nationale et atelier de validation. Ces informations se renforcent pour confirmer l'existence de conflits au plan interne et également entre le Bénin et ses voisins.

116. **Au plan interne**, le RAEP distingue deux (02) types de **conflits** :

- d'une part, les conflits constatés à l'échelle nationale tels que les inégalités économiques, la criminalité organisée, les conflits intercommunaux, les clivages ethniques et religieux, les litiges domaniaux et les crises fréquentes au niveau du dialogue social (revendication des syndicats) ;

- d'autre part, les conflits spécifiques aux communes. Ces derniers sont en relation avec les caractéristiques régionales et les réalités sociologiques et culturelles de chaque commune. Ainsi, dans plusieurs communes de type rural, le RAEP note des conflits entre éleveurs et agriculteurs, en raison de la transhumance des uns dont les bétails causent parfois des dommages aux cultures des autres.

117. **Au plan des relations avec les pays voisins**, le RAEP évoque des différends frontaliers et transfrontaliers dont l'une des plus récentes illustrations est le différend entre le Bénin et le Niger au sujet de la revendication de l'Ile de Lété, différend tranché par la Cour Internationale de Justice en faveur du Niger.

118. Une autre source importante de conflit est mentionnée à titre potentiel. Il s'agit de la différence de régime politique par rapport à certains pays voisins,

différence qui pourrait affecter les relations entre l'Etat ou le gouvernement béninois et les Etats ou gouvernements desdits pays. En effet, dans les contacts entre les populations béninoises et celles des pays concernés (notamment le Togo), le RAEP a noté une forte sensibilité sur cette question. Avec d'autres pays (Nigeria, Burkina Faso) le RAEP note quelques frictions découlant de l'importance des activités commerciales qui entraîne une immigration incontrôlée et l'installation de populations de pays voisins dans les zones frontalières. Il suggère quelques pistes en guise de recommandations, en particulier :

- actualiser/clarifier les délimitations frontalières ;
- établir des administrations publiques et construire des infrastructures dans ces zones frontalières afin que la présence de l'Etat y soit marquée ;
- établir un dialogue avec les gouvernements de pays frontaliers ;
- le comité de délimitation doit se saisir des dossiers et faire des propositions au gouvernement.

119. Le rapport d'autoévaluation met l'accent sur l'existence d'une réglementation ainsi que des mécanismes de prévention, réduction et gestion des conflits.

120. Selon le RAEP, le Bénin s'efforce d'entretenir des rapports de bon voisinage à travers une concertation permanente. Il déplore cependant le manque de disponibilité pour la tenue des commissions mixtes paritaires de délimitation des frontières ainsi que la prise de décisions unilatérales de fermeture des frontières par certains pays voisins

ii. Conclusions de la MEP

121. La MEP a noté que si des conflits existent au plan interne, ils n'ont pas cependant revêtu une gravité de nature à remettre en cause la stabilité politique et sociale du pays. Ainsi, la mission d'évaluation s'est attachée particulièrement à la typologie des conflits, l'analyse de leurs causes, ainsi qu'aux mécanismes de leur gestion et de leur résolution.

122. **Du point de vue de la typologie des conflits internes**, la MEP a pu noter au cours des entretiens avec les parties prenantes que :

- **la question foncière** reste d'une importance capitale au Bénin car elle suscite de nombreux conflits en milieu rural ; la grande faiblesse du dispositif juridique en la matière explique en partie une telle situation ;
- **les conflits entre agriculteurs sédentaires et éleveurs nomades** constituent une seconde source de préoccupation, aggravée par l'absence d'un code rural et d'une stratégie adéquate de gestion et de prévention des conflits ;

- **les conflits liés au travail** se traduisent par des grèves dans de nombreux secteurs : éducation, justice etc., et portent atteinte au bon fonctionnement et aux performances de l'administration ;

- **la question de la délimitation des frontières entre communes** est également source de conflits alimentés par les convoitises que suscitent les richesses avérées ou potentielles de telle ou telle région ;

- **l'absence d'une véritable politique d'aménagement du territoire**, les déséquilibres régionaux en matière d'infrastructures, de services et de redistribution des richesses constituent aussi une source de conflits car ils sont de nature à affecter la paix et la stabilité.

123. La MEP a également noté la faible capacité de réponse de l'Etat et des parties prenantes face à l'importance et à la multitude des conflits. En effet, à la faiblesse des mécanismes modernes et traditionnels de gestion des conflits, s'ajoute également l'absence d'une Stratégie Nationale de Prévention, de Gestion et de Résolution de conflits.

124. **Du point de vue des mécanismes de gestion et de prévention des conflits,** il faut distinguer :

- Les mécanismes traditionnels

- Les mécanismes modernes

125. La MEP note l'existence **des mécanismes traditionnels** de gestion et de prévention de conflits particulièrement actifs dans les zones rurales. En effet, la défiance d'une grande partie des populations béninoises vis-à-vis de la justice républicaine caractérisée par la lenteur des procédures, la corruption et la faible déconcentration des services modernes, conduit beaucoup de citoyens à déférer nombre de leurs différends devant les autorités traditionnelles, en dépit de certaines insuffisances de ces structures au nombre desquelles on peut noter:

- l'absence d'un cadre juridique fixant le rôle et la place des Autorités traditionnelles dans la société, y compris en matière des décisions et jugements rendus par leurs instances;

- l'ignorance des autorités traditionnelles des dispositions pertinentes du cadre constitutionnel, législatif et réglementaire et plus spécifiquement les dispositions du code civil, du code pénal et du code de procédure pénale. Certains chefs traditionnels ont été interpellés par la justice pour avoir prononcé des sanctions certes prévues par la coutume des plaignants, mais considérées par le droit positif comme traitement cruel et dégradants (exemple : ligotage suivi de bastonnade des personnes reconnues coupables).

Encadré no. 3.1 : Pour une coexistence harmonieuse entre gouvernance traditionnelle et gouvernance moderne

L'un des défis auquel le Bénin d'aujourd'hui doit faire face, réside dans la nécessité de créer un système de gouvernance moderne, fondé à la fois sur l'observance des Instruments juridiques Internationaux auxquels le Bénin a souscrits d'une part, et le respect des normes culturelles et sociales qui structurent la personnalité Béninoise. D'un tel point de vue, la question de la place et du rôle des coutumes et des traditions dans l'édification du système démocratique se pose avec acuité ; de même qu'apparaît la nécessité de créer les voies nécessaires d'une synthèse harmonieuse entre institutions traditionnelles de gouvernance et institutions modernes et républicaines.

L'organisation administrative Béninoise précoloniale était caractérisée par des chefferies, elles mêmes structurées en chefferies nomades et chefferies sédentaires. Les royaumes sont nés de l'extension par certains chefs puissants de leurs territoires de rayonnement. Le Roi dans la tradition, était à la fois homme politique, chef de famille, personnage religieux, juge, et concentrait dès lors l'ensemble des attributs de la puissance publique. Avec la période coloniale s'ouvrira le règne absolu des gouverneurs et commandants de cercle, dépouillant les Chefs et les Rois de leurs attributs et les reléguant à des fonctions subalternes.

Au lendemain des indépendances le statut de la chefferie traditionnelle ne changera point de manière significative. De l'avis de nombreux experts, celle-ci sortira du système colonial amoindrie et surmultipliée (par la création de nouveaux cantons et de nouveaux villages ayant chacun de nouveaux chefs). La Chefferie sera ainsi réduite à des fonctions ingrates et déconsidérée aux yeux d'une partie de la population. Ces assauts n'auront cependant pas raison de son influence car nombre d'observateurs notent pour ce qui concerne le Bénin, son ascendant réel sur les populations notamment en milieu rural, son pouvoir d'influencer le scrutin électoral, sa capacité de résistance aux assauts institutionnels, ainsi que sa forte aptitude à s'adapter aux changements politiques et institutionnels.

Dans ce contexte une réflexion approfondie en vue d'une coexistence et d'une complémentarité solidaire entre gouvernance moderne et gouvernance traditionnelle devient une nécessité, l'objectif visé étant la création d'un cadre juridique fixant le rôle et la place de la chefferie traditionnelle dans un Etat de droit tel que le Bénin. Ce statut fixera les droits et devoirs des têtes couronnées et des autorités traditionnelles et visera leur contribution féconde aux tâches de construction nationale dans des domaines variés : assurer la paix, l'harmonie et la cohésion sociale, promouvoir la justice et l'équité, mobiliser les populations pour le progrès économique et social des communautés de base : femmes**,** enfants, jeunes, vieux, etc.

Assurément, la démocratie Béninoise gagnerait à créer ce cadre harmonieux visant la coexistence solidaire et efficace entre gouvernance moderne et gouvernance traditionnelle. Le Panel encourage les Autorités Béninoises à cette action tout à la fois nécessaire et salvatrice.

126. **Les mécanismes modernes** accusent également des faiblesses qui affectent de nombreux domaines et en particulier :

- ***Les conflits de nature politique et institutionnelle***

127. La MEP se félicite du climat de paix sociale qui caractérise le Bénin et de l'absence de conflits notables entre partis politiques, ou entre différentes institutions de la République. Cependant, les conflits entre institutions traditionnelles (différend persistant entre les deux Rois d'Abomey par exemple) ou institutions modernes (conflit de compétence entre la Cour Constitutionnelle et la Cour Suprême dont les incidences sur une bonne administration de la justice ont été relevées) méritent une plus grande attention, et les mécanismes modernes ne semblent pas encore efficaces à cet égard.

128. De ce point de vue, la MEP a accueilli avec satisfaction la mise en place de l'Organe Présidentiel de Médiation et la nomination du Médiateur de la République. Toutefois, la question du cadre juridique d'une telle institution mérite une plus grande attention en vue de spécifier par une loi, les conditions de nomination, le fonctionnement et les attributions, ainsi que les moyens matériels, humains et financiers nécessaires à la bonne conduite des actions de cet organe.

129. En outre, la MEP a relevé que si l'élaboration, l'adoption et la mise en application d'un statut de l'opposition consacrant la place et le rôle de l'opposition dans le contexte politique, économique et social constitue une revendication de la classe politique du Bénin, son aboutissement et sa mise en œuvre effective tardent à voir le jour. Il y a lieu de prendre à cet égard les décrets d'application aptes à permettre l'effectivité du statut de l'opposition.

- ***Les conflits liés au travail***

130. La MEP a relevé avec préoccupation, la faiblesse des mécanismes liés à la gestion et à la résolution des conflits sociaux et en particulier les conflits liés au travail. Les grèves récurrentes dans le secteur de l'éducation, particulièrement stigmatisées dans les rencontres avec les parties prenantes au regard de leurs conséquences néfastes sur la scolarisation de la jeunesse, la longue grève du personnel de la justice (deux mois pendant lesquels le fonctionnement de cet important pilier de l'Etat de droit a été bloqué) sont illustratives de cette faiblesse. A cet effet, la MEP a relevé l'absence d'une structure spécifique chargée de la gestion et de la résolution des conflits de cette nature.

- ***Les conflits agriculteurs - éleveurs***

131. La MEP a noté l'importance et la récurrence des conflits entre agriculteurs et éleveurs notamment dans les zones rurales où des populations nomades viennent faire paître leurs troupeaux. Ces conflits ont dans nombre de cas

causé la mort et leur prégnance sollicite la mise en œuvre d'une politique de sensibilisation, de prévention, de gestion et de résolution des conflits.

- ***Les conflits en milieu rural en général et les conflits liés au foncier en particulier***

132. Un rapport de la FIDH note qu'en milieu rural « les citoyens s'en remettent pour beaucoup à des juridictions de droit traditionnel pour régler les litiges selon la coutume . D'abord développés en milieu rural, ces tribunaux tendent à prendre de l'ampleur sur tout le territoire Béninois. Si ces instances de médiation apportent une réponse à l'engorgement des tribunaux, elles statuent souvent en violation des droits de l'homme : ces instances sont présidées par des chefs de villages, notables ou retraités sans aucune formation juridique et les décisions sont souvent contraires à la jurisprudence des juridictions de droit commun »

133. La MEP a relevé que la plus grande partie des conflits en milieu rural est liée à la terre. Ainsi, de l'avis des parties prenantes, plus de 60% des dossiers pendants devant les tribunaux de la République relèvent de cette matière. La lenteur de la justice a été souvent décriée, ainsi que la corruption des juges, qui entraînerait des remises en cause successives des décisions judicaires. Cette instabilité fait que dans nombre de cas, la propriété définitive d'une parcelle, d'un champ quelconque peut être remise en cause par décision judicaire, sous la requête d'un citoyen, et crée ainsi un aspect de cette insécurité judiciaire**.**

134. Les populations rurales s'en remettraient ainsi davantage aux autorités traditionnelles pour la gestion et la résolution de leurs conflits. Toutefois, dans nombre de cas, les solutions apportées au plan local par la justice traditionnelle se voient déférées devant les tribunaux de la République par des plaignants déboutés par les tribunaux traditionnels. Si elle n'est pas régulée et réglementée, une telle situation constituerait à terme une sérieuse préoccupation, car elle est préjudiciable à l'investissement local, au nécessaire climat des investissements économiques de manière générale, au développement et à la paix sociale.

- ***Les conflits liés à la religion***

135. La MEP a noté avec satisfaction, la création d'un Cadre de Concertation des Confessions Religieuses dont certains des objectifs visés sont de :

- contribuer de façon significative à l'enracinement de la démocratie au Bénin ;

- œuvrer dans le cadre de la politique nationale de changement pour la bonne gouvernance, la lutte contre la pauvreté, le sous développement et la corruption;

- entretenir la coexistence pacifique de toutes les confessions religieuses du Bénin pour la paix et la concorde.

136. La MEP loue cette initiative salutaire, étant donné que dans de nombreux pays d'Afrique les conflits religieux restent une préoccupation non négligeable au regard de leur prégnance, et de leurs conséquences néfastes sur la paix et le développement économique et social.

137. **Les conflits avec les pays voisins.** Si le RAEP a noté l'existence de différends frontaliers et transfrontaliers dont l'une des plus récentes illustrations est le différend entre le Bénin et le Niger au sujet de la revendication de l'Ile de Lété, différend tranché par la Cour Internationale de Justice en faveur du Niger, il n'a cependant pas spécifié les autres pays avec lesquels des différends ont existé ou persistent, notamment le Nigeria et le Burkina Faso.

138. Ainsi les fonctionnaires et les élus locaux citent au titre des causes de ces conflits, les facteurs ci après :

- faiblesse et défaillance de l'Etat dans la protection de l'intégrité du territoire national et défaillance de la diplomatie béninoise ;
- manque de clarté et non actualisation des textes coloniaux entraînant une remise en cause des délimitations des frontières ;
- commerce entraînant une ouverture inconséquente des frontières du pays aux étrangers ; perméabilité des frontières ; immigration incontrôlée et installation des populations des pays voisins dans les zones frontalières ;
- balkanisation et mauvais découpage du continent africain par les puissances coloniales ;
- convoitise des terres fertiles ou riches en ressources naturelles par les populations des pays limitrophes ;
- négligence des populations frontalières par l'Etat ; pas d'administration ni d'infrastructures dans les régions frontalières et marginalisation de ces dernières.

139. Quand aux conflits avec des pays voisins reposant sur la différence de régime politique, les rencontres avec les parties prenantes ont permis de relever qu'il s'agit du Togo. Les informations recueillies sur le terrain corroborent les données de l'enquête par sondage sur l'origine des conflits frontaliers. La MEP a noté avec satisfaction qu'il s'agit là de différends abordés par les pays concernés sur la base d'une politique de bon voisinage, de responsabilité et surtout de volonté d'aboutir à des solutions heureuses par la voie du dialogue et de la concertation.

140. De manière générale, à l'issue de l'analyse documentaire, de l'examen du rapport d'auto évaluation et des rencontres avec les parties prenantes, le Panel du MAEP se réjouit du climat de paix qui a caractérisé le Bénin au cours de ces dix sept dernières années. En outre, le Panel se félicite de la mise en place du Cadre de Concertation des Confessions Religieuses du Bénin. Il encourage

les parties prenantes à poursuivre leur rôle salvateur au bénéfice de la paix et de la concorde interreligieuse, et à poursuivre les efforts pour une plus large représentation des confessions religieuses.

iii. Recommandations du Panel

141. De manière générale, le Panel recommande au gouvernement et à l'ensemble des parties prenantes (société civile, partis politiques, médias publics et privés, secteur privé etc.) de :

- Poursuivre et consolider la politique de paix et de dialogue social si indispensables aux taches d'enracinement de la démocratie, de gouvernance politique et de développement économique et social.

142. De manière spécifique, au Gouvernement de :

- Elaborer et adopter un cadre juridique déterminant le rôle et la place des Autorités traditionnelles dans la société, ainsi que leurs devoirs et leurs droits et à cet égard, sensibiliser ces dernières en matière de droits humains.

- Adopter et mettre en œuvre le statut de l'opposition, afin que celle-ci joue pleinement son rôle et contribue à l'avènement du Bénin émergent.

- Elaborer et mettre en œuvre un Code Rural en vue de prévenir les conflits dans ce secteur où vit la majorité de la population.

- Renforcer et redynamiser les commissions villageoises de conciliation en vue du règlement pacifique et amiable des conflits ruraux.

- Poursuivre, du point de vue de la gestion et de la résolution des conflits avec les pays voisins, la recherche de solutions par la voie pacifique du dialogue, de la concertation et de la négociation.

- Apporter aide et soutien au Cadre de Concertation des Confessions Religieuses qui est une initiative exemplaire en Afrique de l'Ouest en vue d'encourager ses parties prenantes à poursuivre leur rôle salvateur au bénéfice de la paix et de la concorde interreligieuse au Bénin.

Bonne pratique no. 3.1 : Le cadre de concertation des confessions religieuses
Le cadre de concertation des confessions religieuses est une initiative originale et exemplaire dont les objectifs essentiels visent à : • Entretenir la coexistence pacifique de toutes les confessions religieuses du Bénin pour la Paix et la Concorde ;

- Faciliter le dialogue interreligieux ; et
- Oeuvrer à la coexistence pacifique des Institutions de l'Etat et des divers acteurs de la société civile au Bénin.

D'origine récente, le cadre est né le 25 mai 2007 et a organisé un Conseil National inter religieux au cours du mois d'août 2007.

Le Panel se félicite de cette initiative salutaire et engage le gouvernement à apporter un appui constant à cette structure qui participe au renforcement du climat de paix et de tolérance qui caractérise le Bénin.

Objectif 2 : Démocratie constitutionnelle, y compris les compétitions politiques et l'opportunité d'opérer un libre choix, l'état de droit, la déclaration des droits de l'homme et la primauté de la constitution.

i. Résumé du RAEP

143. **Démocratie et compétition électorale.** La démocratie constitutionnelle et électorale a fait d'énormes progrès au Bénin. Il existe une réglementation régissant les partis politiques et associations. On note également une amélioration du système électoral en vue d'élections transparentes. L'alternance démocratique est respectée grâce à des élections régulières. Mais la transparence de ces dernières doit être améliorée pour garantir une compétition électorale réellement juste et équitable dans la conquête du pouvoir. Le RAEP relève toutefois quelques dysfonctionnements ou lacunes : pléthore de partis politiques, transhumance politique, faiblesse du système électoral (coût élevé des élections, inexistence de fichier électoral, achat de conscience, installation tardive de la Commission électorale nationale autonome (CENA) et sa politisation). D'où des propositions de solutions ou actions d'amélioration de la gouvernance, notamment la révision de la charte des partis politiques, la réalisation effective de la liste électorale permanente informatisée (LEPI), l'installation d'une CENA permanente et l'application des sanctions en cas de dérive.

144. **Suprématie constitutionnelle.** L'Etat béninois est doté d'une constitution reconnue comme étant la loi fondamentale. Elle consacre des droits constitutionnels et des droits de l'homme qui sont généralement bien respectés. Il existe plusieurs institutions de la République chargés de s'assurer de l'application et du respect des textes constitutionnels. Au nombre de ceux-ci figurent la Cour constitutionnelle, la Haute Cour de Justice et la Cour Suprême. Il convient de noter cependant des limites dans la mise en œuvre des droits économiques et socioculturels des citoyens, la mauvaise interprétation de certaines dispositions de la constitution, et la non application de certaines

décisions de la Cour Constitutionnelle. D'où la proposition de réviser la Constitution pour l'adapter aux réalités béninoises et la nécessité d'une restauration de l'autorité de l'Etat.

145. **Décentralisation.** La décentralisation est amorcée et le processus demeure en cours, bien que encore timide. Les communes demeurent pour l'heure le seul niveau de décentralisation, et l'on note plusieurs dysfonctionnements, au nombre desquels la faible participation de la base au processus de développement, des lenteurs dans le transfert des compétences de l'Etat aux communes, la faible implication des populations dans la définition des orientations de la commune, l'insuffisance des ressources mises à la disposition des communes pour leur développement, le déficit de communication entre l'administration communale et les populations. D'où la nécessité de poursuivre le processus de décentralisation jusqu'au niveau du village, l'amélioration de la communication entre administration locale et populations à la base pour une meilleure implication de ces dernières dans la mise en œuvre des plans de développement communaux, le transfert effectif des compétences et des ressources aux communes par le pouvoir central.

ii. Conclusion de la MEP

146. **Démocratie et compétition électorale.** L'exploitation des documents de base de l'autoévaluation et de nombreuses sources documentaires complémentaires (constitution, lois, études et rapports divers), ainsi que des informations recueillies par la Mission sur le terrain permet de mettre en évidence l'effectivité et la vitalité de la démocratie béninoise depuis la Conférence Nationale de 1990 et le retour à la démocratie pluraliste.

147. *Le droit de participer à la gestion des affaires publiques* est reconnu par la constitution à tous les citoyens béninois, en respect des conventions internationales pertinentes, notamment la Charte des Nations Unies de 1945, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, textes qui sont parties intégrantes de la constitution et jouissent d'une autorité supérieure aux lois.

148. *Les partis politiques* ont une reconnaissance constitutionnelle. Ils sont régis principalement par la loi du 21 février 2001 portant Charte des partis politiques et celle du 23 novembre 2001 portant statut de l'opposition. Le cadre d'organisation et d'action de l'opposition est quant à lui régi par la loi de 2001 relative au statut de l'opposition. Celle-ci est constituée de l'ensemble des partis, alliances de partis ou groupes de partis politiques qui choisissent de professer pour l'essentiel des opinions différentes de celles du gouvernement en place, et de donner une expression concrète à leurs idées dans la perspective d'une alternance démocratique.

149. Ce dispositif normatif particulièrement souple a favorisé la création de nombreux partis politiques : plus de 150 partis officiellement enregistrés. Il convient de souligner toutefois que la prolifération des partis politiques est

source de dysfonctionnements de la démocratie. De nombreuses insuffisances ont été constatées, voire dénoncées par les parties prenantes: adhésion fictive des membres, non viabilité des partis, absence de conviction et de projet de société, forte orientation ethnocentrique et régionaliste des partis politiques, existence de nombreux partis lilliputiens commandés par des ambitions égoïstes. Le phénomène de « transhumance » politique est également à stigmatiser, autant que l'absence de démocratie interne au sein des partis. Il en est de même du financement occulte des partis et des campagnes électorales, de la politisation de l'administration publique, ainsi que de l'affairisme et de la corruption, entre autres maux.

150. Les partis politiques satisfaisant aux conditions légales d'existence et ayant au moins un député bénéficient d'une aide financière de l'État. Toutefois, l'absence de systématisation des modalités de financement public et de contrôle des dépenses des partis compromet le fonctionnement efficace de la démocratie et l'on assiste à une dérive vers la « privatisation » des partis au profit des nantis. D'où de nombreux appels au renforcement du cadre légal et à l'application stricte des dispositions de la Charte des partis politiques relatives aux sanctions des formations politiques qui ne se conforment pas à la réglementation en vigueur. Ce qui réduirait drastiquement le nombre de partis politiques.

Encadré no. 3.2 : La charte des partis politiques : un cadre légal, adapté mais ineffectif

Bien que les partis politiques aient un statut consacré par la constitution, notamment en son article 5 qui dispose que *« les partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la Charte des Partis Politiques»,* c'est au législateur qu'est revenu la mission d'organisation du cadre formel d'expression des partis politiques.

Une première loi portant Charte des partis politiques avait organisé dès 1990 (Loi n°90-023 du 13 août 1990) le pluralisme politique conformément au système de multipartisme intégral. Mais les promoteurs de partis politiques n'ont pas toujours respecté les normes prescrites ; d'où une prolifération de partis plus ou moins viables et évoluant pour la plupart en marge de la loi.

Tirant les leçons de ce développement, les pouvoirs publics ont procédé à une reformulation de la Charte des partis par la loi n°2001-21 du 21 février 2001.Cette loi définit les partis politiques comme des groupements de citoyens, formés en vue de promouvoir et de défendre les projets de société et des programmes politiques dans le cadre de la Constitution du 11 décembre 1990 (art.2). La loi leur assigne une mission qui est bien définie.

La Charte des Partis fait obligation à tous les partis d'avoir des « programmes politiques » (article 4) et d'animer la vie politique. A cet effet, « Les partis ou groupes de partis politiques peuvent exprimer leurs opinions sur toute question d'intérêt local, national ou international » ('art. 11). Ils sont invités, entre autres, à (i) participer activement à la moralisation de la vie publique sous tous ses aspects, (ii) défendre et respecter le bien public, (iii) contribuer à la dépolitisation de l'administration publique, (iv) œuvrer à la sauvegarde de la cohésion et de l'unité nationale, (v) œuvrer à la

promotion des libertés fondamentales et des droits de la personne humaine. Ils doivent en outre contribuer à la formation des citoyens, à l'animation de la vie parlementaire et au contrôle de l'action du Gouvernement.

Pour être reconnu, tout parti politique doit respecter un certain nombre de critères, et l'Etat leur garantit la pleine jouissance des libertés publiques dans le respect des règles constitutionnelles (art. 9).

La nouvelle Charte fait obligation aux partis politiques existants de se conformer à ses dispositions dans un délai de douze (12) mois, sous peine de perdre leur statut juridique. Il y a lieu de relever toutefois que seuls vingt-huit (28) partis politiques se sont pliés à cette exigence dans les délais impartis par la loi. Une application rigoureuse des dispositions de cette Charte aurait dû conduire à la dissolution des partis demeurés en marge de la réglementation. Ce qui aurait eu le triple mérite de clarifier la scène politique béninoise, de mettre fin au désordre ambiant et de renforcer l'autorité de l'Etat!

151. D'un autre point de vue*, la question du statut légal de l'opposition* demeure une préoccupation forte. Bien que la loi y relative ait été votée depuis 2001, elle n'a jamais été appliquée de manière satisfaisante; les garanties réglementaires et matérielles de l'opposition et de son chef étant demeurées ineffectives, fragilisant sa situation à telle enseigne qu'il n'existe pas aujourd'hui d'opposition officielle à l'Assemblée Nationale pour faire contrepoids à la mouvance présidentielle qui est devenue par trop hégémonique. D'où la problématique de la viabilité d'une démocratie constitutionnelle sans opposition forte.

152. *Le système électoral béninois* n'est pas exempt de suspicions, et fait l'objet de nombreuses controverses quant à sa capacité à garantir une concurrence juste et équitable dans le cadre d'élections libres et transparentes. Il a été mis en place au Bénin depuis 1995, une Institution autonome, chargée d'organiser toutes les consultations électorales: la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) qui est devenue, depuis lors, la pièce maîtresse du processus électoral dans le pays. La garantie de son statut par la constitution renforcerait toutefois sa légitimité.

153. Composée de 25 membres dont 19 désignés par les partis, 2 par la Société civile et 4 par le Gouvernement, elle a en charge la préparation, l'organisation, le déroulement et la supervision des opérations de vote, de la centralisation des résultats qu'elle transmet à la Cour Constitutionnelle pour vérification, contrôle et proclamation pour ce qui est des présidentielles et législatives, tandis qu'elle proclame elle-même les résultats des élections communales et municipales. Elle a été fonctionnelle à l'occasion de chaque élection et comporte des démembrements dans les départements et les communes. Son mandat prend fin lorsque le processus électoral est arrivé à son terme. Cette intermittence, nonobstant l'existence d'un Secrétariat Administratif Permanent, apparaît comme une réelle contrainte dès lors que la mise en place de la CENA avant chaque élection participe de la problématique de « l'éternel recommencement », avec pour conséquences la non capitalisation des

expériences des CENA successives, des retards dans leur mise en place et de nombreux tâtonnements.

Bonne pratique no. 3.2 : Le respect du calendrier électoral pour la présidentielle et les législatives

Le pari d'une bonne gouvernance démocratique

L'organisation régulière des élections sur la base d'un calendrier électoral fixé à l'avance et respecté apparaît comme une bonne pratique contribuant à ancrer dans les mœurs politiques la culture démocratique. Des élections présidentielles se sont déroulées en 1991, 1996, 2001 et 2006; et l'alternance démocratique réalisée à plusieurs reprises à la tête de l'Etat (1991, 1996 et 2006) mérite d'être saluée comme exemple à suivre par d'autres Etats du continent. Quant aux législatives, elles se sont tenues en 1991, 1995, 1999, 2003 et 2007. Faisant suite aux municipales de 2002-2003, des élections locales se dérouleront en début 2008, soit 5 ans après l'entrée en fonction des municipalités actuelles.

Toutefois, ce calendrier électoral gagnerait à intégrer davantage la rationalité économique. Force est en effet de constater que le pays est permanemment mobilisé pour des campagnes électorales coûteuses, tandis que les populations croupissent dans la pauvreté ; d'où un risque croissant de démobilisation au fur et à mesure que s'enchaînent les compétitions électorales. Un Etat pauvre en campagne électorale permanente peut-il durablement relever le défi du développement économique.

154. Des lois électorales spécifiques à chaque type d'élection ont été adoptées et font l'objet de modifications et adaptations préalablement à chaque élection, étant donné qu'il n'existe pas de code électoral *stricto sensu*. L'élection présidentielle se fait au scrutin majoritaire à deux tours, alors que les élections législatives se font au scrutin de liste et à la représentation proportionnelle au plus fort reste. Ce qui favorise le maintien de micro partis. Les parties prenantes ont souligné l'absence d'équité dans la représentation des communes (absence de députés pour certaines, surreprésentation pour d'autres) au sein de l'Assemblée Nationale du fait du scrutin de liste basé sur le département. D'où l'idée avancée par certains d'un découpage électoral ou d'un système de représentation qui garantirait la présence d'au moins un député par arrondissement.

155. *La question de la fiabilité des listes électorales* demeure une préoccupation forte au fil des élections et des gouvernements qui se suivent, en l'absence d'un fichier électoral transparent et sécurisé. Les efforts entrepris en vue de constituer une liste électorale permanente informatisée sur la base d'un recensement électoral approfondi n'ont pas encore abouti. Plusieurs raisons ont été avancées : coûts financiers exorbitants, obstruction de la part d'acteurs politiques malveillants tirant profit de l'opacité du système pour manipuler les listes électorales à des fins frauduleuses, difficultés pratiques liées au défaut d'identité légale d'un grand nombre d'électeurs potentiels. Au moins 50% de béninois en âge de voter seraient dépourvus d'extrait d'état civil et par voie de corollaire de carte nationale d'identité selon des sources informelles, les

audiences foraines organisées pour y remédier ayant connu peu de succès du fait des coûts de procédures jugées trop élevés en milieu rural. Les promesses des différents gouvernements visant à y remédier sont demeurées vaines, tant le *statu quo* actuel semble accommoder les uns et les autres. Il urge par conséquent de résoudre ce problème pour un renforcement de la crédibilité des élections et de la démocratie au Bénin.

156. *Le principe de l'égal accès des partis aux médias* publics notamment est assuré et la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) y veille. Chaque candidat dispose d'un temps d'antenne pour s'exprimer sur une base équitable, et les parties prenantes estiment que l'égal accès est assuré en période électorale. Ce sentiment est toutefois mitigé en dehors des campagnes électorales dès lors qu'il n'existe pas de réglementation à cet effet. Il serait souhaitable par conséquent qu'il soit fait obligation aux média - notamment audiovisuels d'information politique - publics et privés d'assurer la couverture des activités des partis sur une base équitable tout au long de l'année, y compris en leur réservant une tranche d'antenne pour leur expression directe.

157. *Les campagnes électorales* donnent l'occasion aux candidats d'aller à la rencontre des électeurs et de solliciter leurs suffrages en toute liberté. De nombreuses dérives ont toutefois été constatées à l'occasion des différentes élections, relativisant quelque peu l'efficacité du système électoral: financement occulte des campagnes et affairisme, circulation massive d'argent, influence sans cesse grandissante des lobbies, intrusion parfois intempestive des chefs traditionnels et religieux dans la campagne pour influencer les choix, marchandages des votes et des alliances, politisation et absence de neutralité de la CENA et de l'administration publique, défaillances dans l'organisation, fraudes diverses, etc.

Encadre no. 3.3 : La maîtrise du financement des élections

La maîtrise du financement des élections au Bénin est devenu aussi un problème de préoccupation notamment dans un contexte de crise économique et de pauvreté endémique. En effet, le coût des élections présidentielles n'a cessé de croître de façon vertigineuse depuis l'avènement du renouveau démocratique.

De 3,2 milliards FCFA en 1996 à 9,7 milliards FCFA en 2001, ces coûts auraient avoisinés 31,7 milliards FCFA en 2006, soit 48,78 millions d'euros. Les chiffres ainsi avancés correspondent uniquement aux élections présidentielles, et représentent respectivement deux et six fois le coût combiné des dernières élections présidentielles et législatives du Mali et du Niger autrement plus larges et plus peuplés.

L'organisation des élections serait devenue une « filière efficace pour l'enrichissement rapide » et nombreux sont ceux qui veulent en profiter. Surfacturations, corruption, détournements et abus divers y seraient des pratiques courantes, du reste récemment dénoncées par le Conseil des Ministres qui semble prendre conscience de cette gabegie électorale. Le Panel aimerait inviter les autorités à considérer rapidement les voies et moyens de maîtrise du financement des futures échéances électorales.

158. *La régulation du contentieux électoral* est dévolue à la Cour constitutionnelle en ce qui concerne les élections présidentielle (18 décisions pour la présidentielle de 1996, 67 décisions en 2001 et 26 décisions en 2006) et législatives, et à la Cour suprême pour ce qui est des élections locales. Ces juridictions ont eu à rendre de nombreuses décisions en toute indépendance, bien que celles-ci aient parfois été l'objet de vives controverses. L'emprise de la Cour constitutionnelle sur les élections nationales – notamment l'élection présidentielle – a notamment été contestée par certains acteurs qui lui reprochent d'être à la fois juge et partie, au regard de son implication dans la supervision du processus électoral.

159. Quoiqu'il en soit, 60,3% de personnes interrogées se disent satisfaites de l'organisation des élections au Bénin tandis que 27,09% ne le sont guère, selon une estimation publiée en juin 2007. Ce qui traduit un préjugé favorable au système électoral et à la démocratie béninoise.

160. Toutefois, ce préjugé est moins tributaire des partis - dont l'action est très critiquée - et de la classe politique que de la culture de tolérance des citoyens béninois et de l'important rôle de vigilance démocratique et de participation citoyenne d'une société civile très dynamique et particulièrement intéressée à la gestion des affaires publiques (plus de 6000 ONGs enregistrées, certaines jouissant d'un très grand crédit). Elle joue un rôle important en matière de promotion et d'enracinement de la culture démocratique, et semble s'être substituée aux partis politiques dans leur rôle constitutionnel d'animation de la vie politique du pays. Elle apporte également une contribution essentielle à la lutte contre la pauvreté à la base.

161. Cette société civile gagnerait toutefois à mieux s'organiser et à fédérer ses actions en réseaux nationaux pour plus de visibilité et d'efficacité, notamment en milieu rural. Plusieurs parties prenantes ont cependant stigmatisé une certaine « société civile plus présente dans les salons et conférences que sur le terrain», et très apte à capter et à détourner des fonds des partenaires à des fins égoïstes ; d'où la nécessité d'un renforcement de ses capacités institutionnelles.

Bonne pratique no. 3.3 : L'alternance démocratique au sommet de l'Etat : expression d'une culture partagée de démocratie de tolérance et de fair-play.

Alors que le Bénin s'était jadis distingué par l'intrusion intempestive des forces armées dans la vie politique - la pratique du coup d'Etat militaire et l'instauration d'une dictature révolutionnaire n'admettant ni remise en cause, ni partage de pouvoir -, la transition démocratique des années 89-91 a engendré une pratique démocratique exemplaire, faite d'acceptation par tous du verdict des urnes au nom de la souveraineté du peuple.

A l'issue de l'élection présidentielle particulièrement disputée de 1991 qui clôturait la transition vers la démocratie pluraliste, le Général Mathieu KEREKOU qui avait jusqu'alors dirigé le pays d'une poigne particulièrement ferme cédait démocratiquement le siège de Chef d'Etat à M. Nicéphore SOGLO.

Cinq ans plus tard, il le reconquérait par la voie des urnes, faisant ainsi un « come-back » très remarqué à la tête de l'Etat. Preuve était ainsi faite que le multipartisme et la démocratie pouvaient être en Afrique un champ ouvert à tous, y compris aux partisans acharnés du parti unique d'antan, à la condition de se convertir à la culture de la tolérance et de se prêter loyalement au jeu démocratique.

Dix ans plus tard, confronté au double écueil constitutionnel de la limite de mandat et de la limite d'âge, le Président KEREKOU se retira de la scène politique, ouvrant ainsi la voie à une nouvelle alternance au sommet de l'Etat au terme d'une élection qui vit l'arrivée à la magistrature suprême du Docteur Thomas BONI YAYI.

Dans un contexte régional marqué par des initiatives de révision constitutionnelle visant à supprimer la limitation des mandats présidentiels dans un but essentiel de conservation du pouvoir et des avantages qu'il procure, l'exemple béninois est assez significatif de l'esprit de fair-play et du sens élevé de l'intérêt supérieur de l'Etat que les peuples africains attendent de leurs dirigeants. Il mérite d'être mis en lumière comme pratique exemplaire à suivre.

162. Le RAEP est très peu disert sur la question de la **Suprématie constitutionnelle** mais l'exploitation du rapport des ITR autant que de la constitution, entre autres ressources documentaires, permet de mieux souligner l'option du peuple béninois pour un Etat de droit fondé sur la suprématie de la constitution.

163. Le préambule de la constitution affirme par ailleurs que la Constitution est la loi suprême de l'Etat à laquelle le peuple béninois jure « loyalisme, fidélité et respect ». Une procédure de révision de la constitution particulièrement rigide est organisée par les articles 154 à 156 du texte constitutionnel : le projet ou la proposition initiée par le Président de la République ou l'Assemblée Nationale doit être votée à la majorité qualifiée des trois quarts des membres composant le Parlement, la révision n'étant acquise qu'après référendum, exceptée l'hypothèse d'un vote parlementaire à la majorité des quatre cinquièmes des membres composant l'Assemblée nationale.

164. Autant dire que la révision de la constitution nécessite un très large consensus de la classe politique ou, le cas échéant, l'assentiment direct du peuple. La Cour constitutionnelle développe par ailleurs une jurisprudence très hardie en matière de protection de la constitution et des droits fondamentaux qu'elle consacre, au point de subordonner d'éventuelles révisions au respect de l'esprit des résolutions de la Conférence Nationale dont émane la constitution. Il s'ensuit qu'au Bénin, la constitution est généralement respectée, hormis quelques cas mineurs de violation de ses dispositions répertoriés ci et là.

165. La contribution de la Cour constitutionnelle à l'édification de l'Etat de droit et à la soumission des pouvoirs publics, y compris les autres juridictions, à la constitution mérite ainsi d'être soulignée comme bonne pratique susceptible d'éclairer d'autres Etats africains. De même convient-il de saluer la vigilance et la forte mobilisation de la société civile en vue de protéger la constitution (« Touche pas à ma constitution ! », 2005-2006), autant que la loyauté des anciens présidents de la République ayant pris le parti de respecter la

constitution en se retirant, au lieu de tenter des « coups de force » constitutionnels ou militaires. Il apparaît que 73,98% des enquêtés jugent que la constitution est respectée dans leur pays. Ce qui mérite d'être relevé et encouragé dans une sous région encore marquée par des conflits, des coups d'Etat et des changements anticonstitutionnels de régime.

166. D'un point de vue général, la MEP demeure très préoccupée par l'indiscipline ambiante au sein de la société (individuelle, collective, voire institutionnelle), la tendance prononcée pour le contournement de la norme, qu'il s'agisse de la législation ou des procédures. Le refus de se conformer à la loi apparaît, avec l'indiscipline et une certaine apathie, comme des contraintes fortes à prendre en charge par un leadership éclairé et participatif, fondé sur l'exigence de rigueur et de moralisation, dans le respect de l'Etat de droit et des libertés.

167. **La décentralisation** et la gouvernance locale apparaissent à n'en point douter comme un des défis majeurs de la démocratie et de la gouvernance politique au Bénin, au regard des effets attendus par les populations à la base, notamment du point de vue de l'amélioration de leurs conditions de vie. Prévue dans la constitution du 11 décembre 1990 qui en pose les fondements en son titre X (articles 150 à 153), elle n'a été effective au Bénin qu'à partir de février 2003 après l'organisation des premières élections locales. Au moins six lois distinctes, 26 décrets et au moins 5 arrêtés interministériels régissent différents aspects de la décentralisation au Bénin. Cette inflation législative et réglementaire contribue à la mystification d'une problématique déjà très complexe en soi ; d'où d'importantes difficultés d'appropriation par tous les acteurs (pouvoir central, autorités déconcentrées et décentralisées, élus locaux toutes strates confondues, populations à la base), difficultés insuffisamment mises en relief par le RAEP.

168. S'il peut paraître prématuré de dresser un bilan de la décentralisation au Bénin, toujours est-il que plusieurs observations peuvent d'ores et déjà être faites sur la base de l'exploitation de la littérature existante, des textes juridiques pertinents autant que des informations recueillies sur le terrain.

169. Le besoin d'une décentralisation accrue est fortement exprimé non seulement pour une meilleure participation des populations à la base, mais aussi pour une meilleure expression des spécificités culturelles et une meilleure gestion de la diversité socioculturelle au Bénin. Or de ce point de vue, les bases constitutionnelles et législatives de la décentralisation ne semblent guère assez solides : l'autonomie des collectivités décentralisées n'est pas affirmée par la constitution qui s'en tient aux seuls principes de libre administration, de solidarité nationale et d'équilibre interrégional. Par ailleurs, l'orientation de la décentralisation vers le développement local et la satisfaction des besoins des citoyens ne sont pas clairement affirmées.

170. L'absence de clarté dans la définition des affaires locales mérite d'être soulignée : le principe d'auto dessaisissement de l'Etat de ses compétences au profit des collectivités décentralisées demeure ambigu et le pouvoir central ne semble point déterminé à se départir de ses attributions. Le cas du refus de

transfert du grand marché de Tantokpa à la commune de Cotonou en est une illustration patente. Plus généralement, le transfert de compétences et de ressources connaît de réels blocages et la confusion semble totale sur le terrain, entre les domaines de compétence des entités et services déconcentrés de l'Etat et ceux des collectivités décentralisées.

171. Les moyens humains et matériels sont en inadéquation totale avec les compétences légalement reconnues aux communes, et surtout avec leur mission de développement local : élus locaux souvent peu instruits et mal formés ; personnels âgés, peu qualifiés, politisés et en nombre insuffisant; moyens matériels insuffisants en qualité et en quantité ; des ressources financières insuffisantes tant du point de vue des ressources propres que des transferts de l'Etat. La nécessité de repenser le financement des communes et la fiscalité locale en vue de viabiliser et d'autonomiser les collectivités décentralisées devient par conséquent un enjeu majeur ; car les communes semblent avoir hérité les faiblesses et tares des sous préfectures auxquelles elles ont succédé.

172. L'organisation institutionnelle et le fonctionnement intra communal demeurent peu satisfaisants et de nombreuses contraintes sont à lever en vue d'un approfondissement de la démocratie et de la gouvernance locales. L'ambiguïté statutaire des unités administratives locales que sont les arrondissements, les villages et les quartiers de ville méritent d'être soulignés : elles ne disposent guère de personnalité juridique, ni d'autonomie financière au regard de la loi ; leurs conseils sont cependant élus et appelés à collaborer avec le maire qu'ils assistent. Leurs capacités fonctionnelles sont pour l'essentiel tributaires du bon vouloir du maire, ce qui est source d'incompréhensions, de tensions, voire de conflits. Il en va de même des conseils d'arrondissement qui ne sont pas opérationnels dans les communes à régime spécial tandis que les chefs de quartiers et chefs de villages n'ont pas été élus et sont en poste pour certains depuis plus de 15 ans. Leur renouvellement est toutefois inscrit au programme des prochaines élections locales (début 2008).

173. Il a été relevé en outre une tendance prononcée à la destitution souvent fantaisiste des maires, de nombreux conflits internes favorisés par des intrigues et querelles politiciennes, la mauvaise maîtrise des textes, exacerbée par l'incompétence et parfois l'analphabétisme de nombreux élus locaux, l'affairisme, les intrusions de l'autorité de tutelle du fait d'une interprétation trop extensive du contrôle de tutelle, la mauvaise collaboration entre services déconcentrés présents sur le territoire communal et élus locaux, etc. Le besoin d'une pédagogie de la décentralisation semble ainsi évident en vue d'un renforcement de la gouvernance locale.

174. L'absence ou l'insuffisance de communication entre élus locaux et populations à la base doit être soulignée. Celles-ci ne comprennent pas pourquoi elles ne sont sollicitées que pour payer des impôts, taxes et redevances diverses alors même qu'elles ne bénéficient point de services, de prestations ou d'assistance de qualité, ni même d'une écoute favorable. Les

dysfonctionnements dans la gestion des marchés et autres espaces commerciaux, notamment en matière de prélèvement fiscal et de taxation, sont une préoccupation récurrente de certaines parties prenantes qui se disent doublement « rackettés » par des agents communaux et ceux de l'Etat. D'où la nécessité d'une meilleure coordination de l'action des services compétents.

175. L'incidence de l'ensemble de ces contraintes sur la gouvernance locale est réelle, remettant en cause l'efficacité du système de décentralisation mis en œuvre au Bénin. De l'analyse des résultats d'enquête par sondage autant que des *focus groups* organisés par les ITR, il transparaît que la majorité des enquêtés ou des personnes sollicitées (populations comme élues) sont insatisfaites par le système de décentralisation mis en place, autant que par l'autonomie d'action et la qualité des prestations qui en découlent. 19,57% seulement d'enquêtés se satisfont de l'autonomie des communes en matière de développement local contre 39,13% d'opinions négatives alors que 41,30% demeurent sans opinion sur la question. 13,33% seulement d'enquêtés se disent satisfaits de l'aide de l'Etat aux communes alors que 35,63% la jugent insuffisante contre 51,11% de sans opinion. Enfin, 43,75 d'enquêtés pensent que la décentralisation n'est guère un succès (35,63% d'avis contraires et 20,63% de personnes sans opinion) alors que 50% d'enquêtés trouvent que la gouvernance à la base est un échec (contre 29,31% d'opinions favorables et 20,69% de personnes sans opinion).

176. De nombreuses inquiétudes se font quant à l'inadaptation des textes aux réalités locales. Il en est ainsi de l'absence d'implication des autorités traditionnelles et « têtes couronnées » dans la gouvernance locale, alors même que celles-ci sont au centre du système de régulation sociale. En effet, dans un Bénin fortement ruralisé, ces autorités jouissent encore d'une forte légitimité dans les communes, arrondissements et villages de l'intérieur, qui constituent en fait l'essentiel du dispositif spatial de décentralisation.

177. D'un autre point de vue, la multiplication des services déconcentrés (administrations préfectorales, services départementaux à compétence sectorielle) et décentralisés aux compétences parfois concurrentes dans le même espace pose au moins trois types de problèmes : les uns sont relatifs aux conflits de compétences et d'attributions; les autres se rapportent ensuite à l'efficacité mitigée de la coordination administrative, d'autres enfin à la faiblesse des capacités institutionnelles de ces administrations du fait de la dispersion des ressources humaines et matérielles pourtant insuffisantes. Il conviendrait peut-être de mutualiser lesdites ressources à travers des pôles régionaux de compétences administratives et techniques pour une gestion plus efficace et efficiente des collectivités territoriales.

iii. Recommandations du Panel

178. En vue d'une amélioration de la gouvernance démocratique, le Panel recommande:

1. Pour ce qui est de la démocratie électorale et de la compétition politique :

A court terme :

- Appliquer rigoureusement la Charte des partis politiques dans toutes ses dispositions pertinentes, notamment celles relatives aux sanctions applicables aux partis qui ne s'y conforment pas (Gouvernement et juridictions compétentes, avec le concours de la société civile, Parlement).

- Redéfinir le cadre et les modalités de financement des partis politiques et des campagnes électorales dans le sens d'une circonscription et d'un contrôle rigoureux des dépenses électorales, assortis de sanctions plus dissuasives (Gouvernement et juridictions compétentes, avec le concours de la société civile, Parlement).

- Regrouper les élections en vue d'une meilleure maîtrise du calendrier et des dépenses électorales, source de corruption et d'affairisme (Gouvernement, Parlement, Cour constitutionnelle).

- Mettre en place un fichier électoral viable sur la base d'une liste électorale permanente informatisée (LEPI). Il importe à cet effet de débloquer d'urgence les fonds nécessaires à la tenue des audiences foraines dans les campagnes et villages en vue de résoudre définitivement la question de l'identité légale des nombreux Béninois qui en sont dépourvus. (Gouvernement et juridictions compétentes, élus locaux, autorités traditionnelles, religieuses et autres membres de la société civile, Parlement)

- Constitutionnaliser et pérenniser la CENA en l'instituant pour un mandat d'une période définie, éventuellement renouvelable une fois. Les démembrements pourraient éventuellement ne pas l'être pour des raisons de rationalisation des dépenses y afférentes (Gouvernement, Parlement).

A moyen terme:

- Améliorer la qualité de la représentation des électeurs au sein des différentes assemblées par une révision des différentes lois électorales. Une solution suggérée serait de pondérer les rigueurs du scrutin de listes en introduisant le vote préférentiel et dans certains cas le scrutin uninominal. (Gouvernement en concertation avec partis politiques, Parlement ; Associations et mouvements de la société civile en concertation avec les partis politiques, juridictions compétentes).

- Créer un cadre juridique favorable à l'expression des candidatures

indépendantes (Gouvernement en concertation avec partis politiques, Parlement ; Associations et mouvements de la société civile).

- Veiller à une représentation plus équitable des communes et des arrondissements à l'Assemblée Nationale. Une solution suggérée serait de garantir au moins un siège de député par arrondissement. (Gouvernement en concertation avec les partis politiques, Parlement)

2. Pour accélérer le processus de décentralisation en cours,

A court terme :

- Mettre en place les conseils d'arrondissement, des conseils de village et des conseils de quartier prévus par les dispositions légales pertinentes.

- Procéder à un transfert effectif des compétences aux communes en application des lois sur la décentralisation sur la base des principes de progressivité, de subsidiarité et en adéquation avec les capacités financières et institutionnelles des dites communes.

- Procéder à une définition et à une répartition plus claire des ressources entre la commune et l'Etat, mais également entre les communes et leurs unités administratives. Cette définition devrait tenir compte de la nécessité de garantir à la commune l'effectivité de son autonomie financière (voir chapitre IV notamment pour la décentralisation fiscale).

- Procéder à une délimitation et à une démarcation claires des limites territoriales de chaque commune pour juguler les conflits intercommunaux (Gouvernement).

- Exiger des candidats au poste de maire un profil plus rigoureusement défini : jouir d'une moralité et d'une intégrité certaines, avoir au moins un baccalauréat, etc. (Gouvernement, Parlement, Conseils municipaux, électeurs).

- Sensibiliser et former les agents de l'Etat autant que les élus locaux et leur personnel à la problématique de la décentralisation et de la gouvernance locale, diffuser et vulgariser les textes sur la décentralisation pour une meilleure appropriation et une mise en oeuvre efficace de ce processus (Gouvernement, Maires, Partenaires au développement).

- Promouvoir la coopération décentralisée pour un meilleur épanouissement des municipalités (Gouvernement, Maires, élus locaux, élites, diaspora, associations diverses).

- Promouvoir en collaboration avec les partenaires au développement le renforcement des capacités institutionnelles des communes en vue d'un meilleur équilibre institutionnel entre les administrations décentralisées et les services déconcentrés (Gouvernement, Maires, Partenaires au

développement).

- Alléger le contrôle de tutelle des délibérations et actes des assemblées locales au profit d'un contrôle juridictionnel, pour une meilleure responsabilisation des élus locaux vis-à-vis des électeurs (Gouvernement, Parlement).

A moyen et long terme :

- Promouvoir l'autonomie locale des collectivités décentralisées au moyen d'une réforme effective et substantielle de la décentralisation. (Gouvernement, Parlement, Collectivités décentralisées, Partenaires au développement).

- Associer davantage les autorités traditionnelles et « têtes couronnées » à la gouvernance locale en définissant un cadre légal appelé à régir leur participation et leur implication dans les activités des collectivités décentralisées (droits, obligations, activités de médiation dans les conflits, assistance-conseil à la prise de décision, fonction consultative, régime des incompatibilités et des indemnités, etc.) (Gouvernement, Parlement, associations des chefs traditionnels et têtes couronnées).

- Associer les élus locaux, les autorités traditionnelles, les associations et autres représentants de la société civile à l'élaboration des projets de réforme afin que les lois qui les matérialiseraient reflètent le plus large consensus possible. (Gouvernement, parlement et ensemble des parties prenantes)

- Faciliter la participation de la société civile à la prise de décision, entre autres mesures par la mise en place d'un cadre propice d'organisation et d'expression (Gouvernement ; Parlement ; Société civile ; Partenaires au développement).

Objectif 3 : Promotion et protection des droits économiques, sociaux et culturels, civils et politiques tels que consacrés dans tous les instruments africains et internationaux des droits de l'homme

i. Résumé du RAEP

179. **Dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, civils et politiques,** de nombreuses dispositions reconnaissent et protègent les droits économiques, socioculturels, civils et politiques des citoyens, à commencer par la Constitution. Outre cette loi fondamentale, il y a lieu de signaler la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, des lois sur la répression des mutilations génitales féminines, sur le harcèlement sexuel, ainsi

que des textes sur les principes et droits fondamentaux au travail. Les libertés fondamentales d'expression, d'association, de culte, de la presse entre autres, sont respectées au Bénin. S'il est possible de noter des cas de violation de ces libertés constitutionnelles, ils demeurent somme toutes mineurs.

180. Mais dans le quotidien, les populations ne parviennent pas toujours à jouir entièrement desdits droits. Au plan socioéconomique, des disparités importantes subsistent dans la société, de nombreux citoyens ne parvenant pas à satisfaire leurs besoins fondamentaux en dépit des efforts fournis par l'Etat, notamment sur le plan de l'éducation (bien qu'il y ait gratuité de l'enseignement maternel et primaire), de la couverture sanitaire, etc. On note par ailleurs le non respect de certains droits du citoyen, ainsi qu'une faiblesse dans la promotion des droits économiques, sociaux et culturels. D'où la nécessité d'une meilleure valorisation des lois et textes les garantissant, ainsi que d'une meilleure sensibilisation aux droits de l'homme.

181. **Dans le cadre de l'accès à la justice et des garanties des droits et libertés**, on peut retenir que la justice béninoise reste difficile d'accès pour la plupart des citoyens, malgré la prise de mesures salutaires telles que la création de tribunaux de Première Instance dans plusieurs communes et d'une Cour d'appel à Parakou pour désengorger celle de Cotonou. On note un réel déficit d'information du citoyen sur les mécanismes de saisine des instances judiciaires ; la plupart des justiciables ignorent par conséquent les procédures à suivre pour saisir la justice en cas de conflit. La lourdeur et la corruption qui sévissent au sein de l'administration judiciaire suscitent un manque de confiance en la justice, contribuant à éloigner les Béninois des tribunaux. Beaucoup ont donc recours à d'autres moyens de règlement de conflits tels que les conseils de famille, les conseils de village, l'arbitrage ou la médiation des autorités traditionnelles (Rois) ou religieuses, etc. Toutefois, certains font recours parfois à des moyens violents, illégaux ou obscurs tels que la vindicte populaire et l'envoûtement.

182. Le RAEP mentionne plusieurs propositions visant l'amélioration de la situation, notamment de rendre effective l'indépendance de la justice par rapport au pouvoir exécutif, d'exiger du système judiciaire des prestations de qualité à court terme, d'instaurer un mécanisme de mesure de la performance, y compris des enquêtes de satisfaction des justiciables, d'opérer une réforme judiciaire en vue de redorer le blason de la justice, mais aussi de renforcer la sensibilisation des populations sur les procédures de saisine de la justice.

ii. Conclusions de la MEP

183. **Droits économiques, sociaux et culturels, civils et politiques.**

L'analyse de très nombreuses sources documentaires permet de confirmer l'effectivité des garanties constitutionnelles des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans leur triple dimension :

184. Les droits civils et politiques consacrés par les principaux instruments internationaux sont intégrés dans le corpus de la constitution, notamment les droits à la vie (art 15), à l'intégrité de sa personne (art 18), d'élire et d'être élu (art 6), à la liberté de pensée, de conscience et de religion, d'opinion (art 23), etc.

185. La liberté de culte est une réalité quotidiennement vécue et la tolérance religieuse, caractéristique d'une société béninoise emprunte de religiosité, apparaît comme une valeur à mettre en exergue, une vertu dont pourraient s'inspirer certains Etats de la région fréquemment secouée par des conflits interconfessionnels. Au Bénin, églises chrétiennes les plus diverses, Islam et cultes traditionnels (Vaudhoun notamment) cohabitent en toute convivialité, contribuant toutes à l'épanouissement spirituel du peuple. Quelques inquiétudes ont toutefois été manifestées à propos d'éventuelles velléités de certains cultes à influencer les choix politiques.

186. La liberté de la presse mérite une attention particulière au regard de son pluralisme très apprécié (de nombreux journaux dont plusieurs quotidiens, plusieurs chaînes privées de télévision et de radio, y compris des radios communautaires, etc.) et des dérives fréquemment observées, mises en exergue lors du forum avec les journalistes organisé par la MEP. De l'absence de liberté durant la période dite révolutionnaire, la presse serait passée à la liberté totale frisant l'anarchie, avec de multiples abus : nombreux cas de diffamation, diffusion des rumeurs, corruption et instrumentalisation de la presse à des fins politiciennes, articles à la commande.

187. Le manque de professionnalisme de nombreux journalistes, l'inobservation de l'éthique et la déontologie professionnelles, l'impunité ambiante, la faiblesse des revenus salariaux et l'insuffisante réglementation de la profession sont décriés. Autant dire que la liberté de la presse au Bénin est plus menacée de l'intérieur que de l'extérieur, même si le contrôle et la « censure » des média publics peuvent paraître préoccupants. Les efforts de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) en vue de pallier ces lacunes ne semblent pas encore porter de fruits; d'où la nécessité d'une meilleure organisation et d'une autorégulation efficace de la profession.

188. La MEP a pris acte de l'effort fourni par les pouvoirs publics en matière de subventions à la presse privée (en moyenne 300 millions de CFA/an), et apprécié les efforts entrepris par les journalistes en vue de prendre en charge leurs problèmes dans le cadre d'une association professionnelle nationale. Mais ces efforts méritent d'être renforcés et le concours des partenaires au développement pourrait y contribuer de manière pertinente.

189. Il en est de même de l'exercice des autres droits civils souvent contrariés par l'ignorance et le zèle des forces de sécurité (plusieurs cas de violence et de traitements dégradants signalés), le mauvais état des prisons et la détérioration poussée des conditions de vie en milieu carcéral, la corruption, l'affairisme et l'insécurité juridique ambiante.

190. Les droits économiques, sociaux et culturels figurent également dans la constitution: droit à l'éducation (art.8, 13), droit à la santé (art. 8), droit au travail (art .30), droit de grève (art .31), etc. Il en va de même des droits de solidarité (droits dits de troisième génération) portant sur les droits au développement (art.9), à un environnement sain, satisfaisant et durable (art.27, 28, 29, 74).

191. Toutefois, cette énonciation formelle ne doit guère masquer une mise en œuvre très contrastée et lacunaire. Les travaux des "*focus groups"* organisés par les ITR recoupent plutôt bien les constatations de la MEP. Pour les participants aux *focus groups* en effet, « la non satisfaction des droits économiques et socioculturels des citoyens béninois est la conséquence majeure de la mauvaise gouvernance, notamment sur l'ensemble des trois derniers mandats présidentiels. Dans ces conditions, le respect des libertés juridiques et constitutionnelles perd de sa valeur devant la précarité générée par cette non satisfaction des besoins fondamentaux de la population »

192. En effet, il ne suffit pas de garantir la liberté d'expression, le droit de vote et autres droits juridiques aux citoyens, encore faudrait-il que ces derniers aient la possibilité de manger, de se soigner, de s'instruire, de se loger, bref le droit de vivre. Il s'agit certainement du « point sur lequel le Bénin a le plus démérité en matière de gouvernance depuis le début de l'ère démocratique ». D'où la nécessité d'y remédier prioritairement au nom du droit de tous les béninois à un minimum social commun.

193. La situation du droit à l'éducation semble la plus critique au regard des OMD, et le gouvernement semble en être conscient dès lors qu'il vient de généraliser la gratuité de l'enseignement primaire et maternel (Voir chapitre VI). Le droit à l'éducation dans sa langue maternelle est apparu comme une préoccupation du gouvernement, en rapport avec le droit à l'identité culturelle. Mais sa mise en œuvre est confrontée à de très nombreuses contraintes et ne pourrait être envisageable qu'à long terme, compte tenu des priorités de l'heure relatives à la lutte contre l'analphabétisme et la pauvreté.

194. **Accès à la justice et garantie des droits et libertés**. Cette question semble préoccupante au plus haut point, et l'efficacité des mesures de promotion et de protection des droits de l'homme en est tributaire. En effet, si le Bénin est un Etat de droit où un effort de promotion et de vulgarisation des droits fondamentaux est effectivement poursuivi, toujours est-il que ces droits doivent aussi être efficacement protégés par les institutions qui en ont la charge ; l'efficacité de la promotion des droits fondamentaux et la crédibilité de la justice s'observant surtout à travers le respect de la loi par les juridictions.

195. De ce strict point de vue, l'action de certaines organisations (notamment la Commission consultative nationale des droits de l'homme et la Commission béninoise des droits de l'homme), mais surtout de certaines juridictions (notamment la Cour suprême et surtout la Cour constitutionnelle) en vue de la protection des droits de l'homme doit être mise en exergue. Et l'Etat lui-même

est justiciable devant les juridictions qui n'hésitent pas à prononcer des condamnations à son encontre, même si des insuffisances sont parfois légitimement déplorées.

196. Les exemples sont multiples : les condamnations les plus connues du public étant celles rendues par la Cour constitutionnelle, quoique de nombreuses juridictions prononcent quotidiennement des jugements et des arrêts visant à protéger les droits des citoyens face aux empiétements des pouvoirs publics (législateur, Exécutif, y compris des actes du chef de l'Etat lui-même, administrations centrales et locales) autant que des particuliers. Toutefois, cette action salutaire pour le renforcement de l'Etat de droit et la protection des droits de l'homme est pour l'essentiel circonscrite à une élite généralement cantonnée dans les agglomérations urbaines.

197. L'accès à la justice demeure toutefois problématique pour la grande majorité des Béninois, et ce pour des raisons multiples. La première est certainement l'insuffisante couverture du territoire, le nombre limité et l'engorgement des cours et tribunaux. Le justiciable doit, à l'analyse de cette carte judiciaire et en attendant que les nouvelles juridictions deviennent fonctionnelles, parcourir en moyenne 200 km pour accéder à un tribunal de première instance, et environ 300 km pour une Cour d'Appel ; chose fort préjudiciable compte tenu de l'état de pauvreté ambiant.

198. La deuxième est sans doute d'ordre culturel, au regard de l'extranéité de la « justice des Blancs et des riches » pour des populations rurales, peu scolarisées et bien souvent démunies d'identité légale, mais surtout très fortement attachées à leur culture et à leurs valeurs traditionnelles. Une autre préoccupation des participants est relative à la dualité du droit béninois (moderne/traditionnel), alors que les tribunaux ne seraient pas "techniquement" qualifiés pour trancher des affaires de sorcellerie et d'envoûtement. C'est par conséquent une question de gouvernance, estiment-ils à juste titre, que de chercher les voies et moyens de combler ce gap, comme ce serait déjà le cas au Cameroun. On en infère la nécessité d'une meilleure endogénéisation de la justice et des solutions qu'elle offre aux citoyens. De ce strict point de vue, la médiation des chefs traditionnels pourrait mieux être capitalisée à court et moyen termes, à la condition qu'elle fasse bon cas du respect des droits de l'homme.

199. Une troisième raison est relative aux moyens de la justice et à ses capacités institutionnelles. Les états généraux de la justice béninoise avaient dès novembre 1996 mis le doigt sur cette contrainte qui hypothèque l'efficacité de la justice et par voie de corollaire la sécurité juridique et judiciaire des citoyens, gage de l'effectivité de la démocratie et des droits de l'homme : complexité des procédures, lenteurs et engorgement des prétoires, coûts prohibitifs, effectifs insuffisants, déficits de formation des magistrats et des auxiliaires nonobstant des efforts récents, faible motivation du personnel, vétusté des locaux et des équipements, affairisme et corruption, etc.

200. Par ailleurs, l'aide juridique bien qu'organisée par un texte, n'est pas effectivement mise en œuvre au profit des justiciables qui peuvent y prétendre. Ce n'est qu'à l'occasion de cours d'assises que les justiciables peuvent bénéficier de services d'un avocat commis d'office. Par la suite, un Programme Intégré de Renforcement des Systèmes Juridique et judiciaire (PIRSJJ) sur dix ans et entièrement financé a été mis en place au terme d'un large processus participatif en vue d'apporter des solutions idoines à la problématique de l'accès équitable des Béninois à une justice indépendante, performante et garante des droits fondamentaux de tous.

201. C'est dire que, la question de la réforme de la justice demeure un défi majeur pour la consolidation de l'Etat de droit et la sécurité juridique des citoyens et des investissements. Malheureusement, malgré un discours ambiant et récurrent sur la nécessité d'une justice efficace, sécurisante et accessible à tous, la réforme en cours de la justice tarde à porter ses fruits. On comprend dès lors que 64,21 % des enquêtés pensent que la justice béninoise n'est pas suffisamment proche des citoyens contre 19, 06 % d'opinions contraires et 16,72 % de personnes sans opinion.

202. Le rang occupé par le Garde des Sceaux, Ministre de la justice dans la liste protocolaire des membres de l'actuel gouvernement serait-il symptomatique de la faible importance accordée à la justice ? Il en va de même de l'enveloppe budgétaire consacrée annuellement au service public de la justice. Il urge par conséquent d'accélérer la réforme en cours en vue d'un meilleur accès à la justice, gage de l'effectivité des droits fondamentaux.

Bonne pratique no. 3.4 : La Cour Constitutionnelle de Bénin, une juridiction efficace au service de la démocratie, de l'Etat de droit et des libertés fondamentales

Dans un environnement institutionnel fortement marqué par la corruption et l'affairisme, émerge la Cour constitutionnelle du Bénin, garante de l'Etat de droit et gardienne des droits fondamentaux et des libertés publiques. Instituée par la constitution du 11 décembre 1990 en ses articles 114 à 124, cette haute juridiction s'est employée depuis son entrée en fonction à consolider jurisprudentiellement les bases de la démocratie et de l'Etat de droit nés de la transition démocratique des années 1990.

Conformément à ses prérogatives constitutionnelles qui la positionnent au centre de l'édifice de l'Etat de droit et de la démocratie constitutionnelle du Bénin, la Cour constitutionnelle s'est employée, en toute indépendance et non sans témérité et hardiesse, à imposer le respect scrupuleux des dispositions de la constitution grâce à une interprétation jurisprudentielle allant toujours dans le sens du renforcement de la suprématie constitutionnelle, de la séparation des pouvoirs et de la protection des droits et des libertés du citoyen.

A titre illustratif, elle s'est opposée à l'extension du mandat des députés de 4 à 5 ans au motif que toute proposition de loi visant à réviser la constitution dans ce sens serait contraire aux résolutions de la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990 qui, pour elle, ont une valeur supra constitutionnelle et s'imposent *ipso facto* à tous les pouvoirs publics. De même a-t-elle eu à annuler et à ordonner l'ajournement de la

prestation de serment du Président élu de la République en 1996 pour violation des dispositions constitutionnelles pertinentes. Elle a en outre obligé le Président de la République à se conformer à l'avis du Conseil Supérieur de la Magistrature en matière de nomination des juges, affirmant que toute décision contraire constituerait une violation de la constitution (Décision n°2002-012 du 19 février 2002).

Les décisions de la cour ont un caractère exécutoire et s'imposent à toutes les autorités, qu'elles soient politiques, administratives, militaires ou juridictionnelles, bien que l'on enregistre ci et là des grincements de dents.

Quoi qu'il en soit, celle-ci joue un rôle essentiel dans la régulation institutionnelle et juridique de la société béninoise qui mérite d'être citée en exemple.

iii. Recommandations du Panel

203. En vue de renforcer la jouissance et l'exercice des droits de l'homme dans leurs multiples dimensions, le panel recommande de:

1. mieux encadrer et promouvoir la liberté de presse, notamment à travers les actions et mesures suivantes:

- Négocier une convention collective de branche des journalistes (presse publique et privée). (Journalistes, patrons de presse, gouvernement) ;

- Elaborer sur la base d'une démarche participative et codifier le statut des journalistes (Journalistes, patrons de presse, gouvernement) ;

- Organiser et financer des formations initiale et continue des journalistes (syndicats des journalistes, patrons de presse, partenaires au développement, gouvernement) ;

- Renforcer les capacités (formations, équipements, ressources humaines, etc.) de la HAAC, des associations et syndicats des journalistes en matière d'organisation, d'autorégulation des activités de presse, y compris l'évaluation, le contrôle et la sanction rigoureuse des manquements aux obligations professionnelles (syndicats des journalistes, patrons de presse, partenaires au développement, gouvernement).

2. Promouvoir les droits de l'homme à la base, au niveau des quartiers et villages, et notamment:

- Introduire et/ou renforcer des programmes d'éducation à la citoyenneté, aux valeurs républicaines et aux droits de l'homme dès le niveau d'études élémentaires (Gouvernement, Commission nationale consultative des droits de l'homme) ;

- Organiser régulièrement des campagnes médiatiques de sensibilisation et d'éducation aux droits de l'homme (TV, radio, presse écrite, séminaire de formation, etc.) (Commission nationale consultative des droits de l'homme, Associations des droits de l'homme, HAAC) ;

- Développer des modules spécifiques de formation des forces de sécurité et des magistrats au respect et à la protection des droits de l'homme, y compris les droits économiques, sociaux et culturels (Commission nationale consultative des droits de l'homme, Associations des droits de l'homme, ONGs diverses).

Objectif 4 :	**La séparation des pouvoirs, y compris la protection de l'indépendance de la magistrature, et d'un parlement efficace**

i. Résumé du RAEP

204. **Concernant les dispositions constitutionnelles consacrant la séparation des pouvoirs,** la Constitution les consacre à travers plusieurs dispositions. Celle-ci est matérialisée par des institutions créées et installées comme le prévoient le texte constitutionnel. Ces institutions fonctionnent assez bien, hormis certains dysfonctionnements internes et externes. Les informations collectées au cours de l'étude montrent cependant que la séparation des pouvoirs n'est pas parfaite au Bénin.

205. L'Exécutif béninois est particulièrement fort au regard de la cristallisation d'importantes prérogatives dans la fonction de Président de la République, qui réunit les attributs de Chef de l'Etat et de Chef du gouvernement. L'Exécutif exerce par conséquent une influence marquée sur les deux principaux autres pouvoirs, à savoir le Législatif et le Judiciaire. Il s'ensuit une certaine interférence entre les pouvoirs, avec comme conséquences la corruption, la politisation et le pouvoir de l'argent.

206. **Concernant l'Indépendance du pouvoir législatif**, l'Assemblée Nationale est certes autonome, et la constitution lui consacre un titre (Titre IV) au même titre que l'Exécutif. Ses compétences en matière d'exercice du pouvoir législatif et de contrôle de l'action du Gouvernement sont déterminées par le texte constitutionnel lui-même. Elle adopte elle-même son règlement intérieur sous réserve du contrôle obligatoire de conformité à la constitution par la Cour constitutionnelle. Toutefois, le contrôle qu'il doit exercer sur l'action du gouvernement n'est pas encore efficace selon un grand nombre de Béninois. D'où la nécessité d'un renforcement des prérogatives de l'Assemblée Nationale en matière de contrôle de l'exécution du budget général de l'Etat.

207. **Par rapport à l'Indépendance de la magistrature**, la Justice est perçue par la plupart des citoyens comme le prolongement de l'Exécutif qui exerce une certaine emprise sur elle, malgré l'existence d'une réglementation instituant son indépendance. Au nombre des dysfonctionnements de la justice, le RAEP met en exergue les conflits d'attributions, la corruption et la faiblesse du pouvoir judiciaire. D'où la nécessité de la renforcer par un train de mesures lui

conférant une indépendance et une autonomie de décision : présidence du Conseil Supérieur de la Magistrature par le Président de la Cour Suprême, renforcement de la répression des juges indélicats et encouragement des juges vertueux, mise en évidence des bonnes pratiques judiciaires pour renforcer la confiance des citoyens vis-à-vis de leur justice.

ii. Conclusions de la MEP

Dispositions constitutionnelles consacrant la séparation des pouvoirs

208. La revue documentaire renseigne suffisamment sur la richesse des dispositions constitutionnelles et législatives relatives à la séparation et à l'équilibre des principaux pouvoirs de la République. D'un point de vue formel, chacun des pouvoirs fait l'objet d'un titre distinct de la Constitution et les dispositions complémentaires l'organisant sont consignées dans des lois organiques adoptées à une majorité distincte de celle d'adoption des lois ordinaires, et obligatoirement soumises au contrôle de conformité à la constitution par la Cour constitutionnelle.

209. De nombreuses dispositions de la Constitution du 11 décembre 1990 traitent substantiellement de l'autonomie de chaque pouvoir et des incompatibilités entre les fonctions exécutive, législative et judiciaire dans le cadre d'un régime présidentiel de séparation stricte des pouvoirs.

210. La loi fondamentale dispose ainsi en son article 54 que « Le Président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du Gouvernement, et à ce titre, il détermine et conduit la politique de la Nation ». L'alinéa 5 du même article précise que « Les fonctions de membres du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire (…)». Au terme de l'article 79, le Parlement est constitué par une Assemblée Nationale dont les membres portent le titre de député (...). Il exerce le pouvoir législatif et contrôle l'action du Gouvernement ». L'article 92 quant à lui précise que « Tout député nommé à une fonction ministérielle perd d'office son mandat parlementaire ». Des dispositions similaires traitent, pour ce qui est du pouvoir judiciaire, des incompatibilités et de l'indépendance des membres de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle avec la qualité de membre du Gouvernement ou du Parlement. Elles énoncent notamment dans l'article 125 que « le Pouvoir Judiciaire est indépendant du Pouvoir Législatif et du Pouvoir Exécutif. Il est exercé par la Cour Suprême, les Cours et Tribunaux créés conformément à la présente Constitution ».

211. Deux lois organiques précisent les conditions de cette indépendance et les garanties qui les accompagnent. C'est dire que, du point de vue des principes, la séparation des pouvoirs est consacrée par des techniques juridiques très élaborées.

212. La Cour constitutionnelle en tant que juridiction faîtière en matière constitutionnelle, apparaît comme le principal mécanisme de règlement des conflits entre les institutions de l'Etat. Tirant profit de l'article 114 de la loi

fondamentale qui dispose qu' « Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics », elle développe à ce sujet une jurisprudence téméraire tendant à renforcer l'indépendance constitutionnelle de chacun des pouvoirs.

213. Au sein de l'Exécutif, le Président de la République, Chef de l'Etat et Chef du Gouvernement est le seul recours envisageable en cas de conflits entre les différents organes du gouvernement. La pratique s'est toutefois instaurée que l'un des ministres ait le statut de coordonnateur de l'action gouvernementale et de premier pallier de régulation des dysfonctionnements qui peuvent naître au sein de l'appareil gouvernemental.

Encadré no. 3.4 : La charte du fonctionnement du gouvernement

Prêcher la bonne gouvernance par la pédagogie de l'exemple au sommet de l'état

De pratique récente (elle a été initiée par le gouvernement du Dr BONI YAYI et signée par tous ses membres en Conseil des Ministres le 19 juin 2007 à Cotonou), la charte de fonctionnement du gouvernement traduit l'engagement du Président et des ministres à donner vie aux dispositions du préambule de la constitution qui stipulent que «la conscience, la compétence, la probité, le dévouement et la loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun » sont des objectifs essentiels à la réalisation des aspirations légitimes du peuple béninois.

Il s'agit d'une profession de foi à travers laquelle les membres du Gouvernement souscrivent aux « dix valeurs cardinales » ci-après en vue de se « consacrer entièrement à la réussite du programme du Président de la République » : (i) la primauté de l'intérêt général dans toute décision ou action ; (ii) la responsabilité dans l'exécution de sa mission conformément au principe de l'imputabilité; (iii) l'intégrité en tant que modèle social et vecteur de l'éthique publique ; (iv) l'équité reflétée par la recherche de la justice et de l'équilibre social ; (v) la solidarité qui caractérise l'action gouvernementale ; (vi) la transparence en tant que symbole de bonne gouvernance et reflet de la légalité des actions et décisions ; (vii) l'ouverture d'esprit matérialisée par le dialogue objectif fondé sur des « idées républicaines ; (viii) la civilité qui traduit autant une option pour la bienséance et la courtoisie administrative que la déférence à l'égard du Président de la République ; (ix) la confiance en soi, en ses collègues et en ses collaborateurs, sans déjuger de la valeur de l'autocontrôle et du contrôle ; (x) enfin la reddition de compte en respect du droit à l'information du peuple souverain.

Dans une société béninoise durement marquée par la corruption et en quête de repères, la traduction de cet engagement en actes matérialiserait à n'en point douter l'exemplarité qui apparaît comme une dimension essentielle d'un leadership politique dynamique et vertueux.

214. La question de **l'efficacité de la séparation des pouvoirs et des mécanismes de contrôle y relatifs** revêt un grand intérêt dans cet environnement institutionnel. Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution du 11 Décembre 1990 en effet, chacun des pouvoirs a relativement bien accompli sa mission. Il n'a guère été donné à l'opinion publique – du moins, si l'on se réfère au RAEP

autant qu'aux rapports des ITR -, encore moins à la MEP, de constater un dysfonctionnement grave des Institutions publiques imputable à la séparation des pouvoirs. Le contrôle que doit exercer le Parlement sur l'activité gouvernementale est périodiquement mis en œuvre à travers des questions écrites ou orales. La Cour constitutionnelle quant à elle exerce régulièrement et en toute autonomie ses attributions de régulation de la vie politique.

215. Toutefois, la faible capacité institutionnelle de certains pouvoirs et contrepouvoirs, notamment l'Assemblée Nationale de l'aveu des députés eux-mêmes, la Cour suprême, la Haute Cour de Justice, les cours et tribunaux, doit être stigmatisée. Elle jure en effet avec la toute puissance de l'Exécutif et de son chef, à la fois Chef de l'Etat et Chef de Gouvernement; d'où des risques d'exacerbation et de personnalisation du pouvoir présidentiel.

216. L'exploitation des travaux des *"Focus groups*", autant que les opinions recueillies au cours des multiples descentes de la MEP sur le terrain l'attestent du reste. Au terme d'une enquête d'opinions publiée en juin 2007, il est ressorti du traitement des informations collectées que 34,78 % des enquêtés estiment que les mécanismes constitutionnels actuels favorisent la séparation et l'équilibre entre les pouvoirs. 15,05 % des enquêtés ont par contre émis un avis négatif. On note cependant un taux très important de réserve sur la question (50,17%, soit plus de la moitié des enquêtés) pour défaut d'éléments d'appréciation.

217. Toutefois, nombreuses sont les personnes rencontrées qui ont estimé que les prérogatives accordées à l'Exécutif par la Constitution elle-même en fait un pouvoir fort sur lequel les autres pouvoirs notamment le Législatif, n'ont pas une réelle emprise. Beaucoup d'autres soulignent « une certaine collusion entre les différents pouvoirs, comme s'il ne s'agissait en fait pas de plusieurs pouvoirs, mais d'un seul ». La nécessité d'un meilleur encadrement des prérogatives et d'un renforcement du contrôle des actes de l'Exécutif, notamment par un Parlement renforcé et des juridictions indépendantes, devient un impératif. Associé à la dynamique d'une société civile mieux organisée, cet encadrement permettrait d'éviter les éventuelles dérives d'une personnalisation à outrance du pouvoir d'Etat.

Encadré no. 3.5 : Le leadership présidentiel

Adhésion participative à la vision d'un Bénin Emergent

Dans un contexte de régime présidentiel, la question du leadership apparaît comme une préoccupation forte. En effet, le Président de la République se trouve souvent investi d'une mission d'« apporteur de prospérité et de développement ». Et, l'élection d'un nouveau Président suscite d'autant plus d'espoirs que les promesses de campagnes sont nombreuses et souvent porteuses de rêves pour un peuple qui a été durement éprouvé par la pauvreté et l'absence de libertés.

Au Bénin ; la question de savoir comment transformer la vision présidentielle d'un Bénin émergent en vision communément partagée et mise en œuvre par toutes les composantes

de la société est un véritable défi.

La réponse réside certainement dans la mise en oeuvre d'une stratégie de communication institutionnelle efficace en vue de susciter l'adhésion participative de tous. Une attention plus soutenue devrait par conséquent être portée sur les vecteurs et relais entre la base et le sommet dans le cadre d'une communication et d'une écoute réciproques. Les chances de réussite seraient d'autant plus importantes que l'approche participative aura été au cœur de la définition, de l'appropriation et de l'opérationnalisation de cette vision par la mise en œuvre de politiques publiques crédibles.

La mission se félicite de la détermination du Chef de l'Etat à expliquer et à partager sa vision avec le Peuple qui l'a élu. Il reste à espérer qu'au-delà de l'engagement et de la passion communicative du Président de la République soucieux d'expliquer sa vision et son action, le concept de « *gouvernance concertée* » s'inscrive résolument dans la dynamique d'un leadership pragmatique et véritablement participatif.

218. **Indépendance du pouvoir législatif**. Du point de vue des textes et de la pratique, l'indépendance du Législatif est garantie au Bénin, et le dispositif institutionnel, à la fois constitutionnel et législatif, épouse à plus d'un titre les standards requis. Il en est ainsi, entre autres, du système d'immunités et des garanties matérielles qui accompagnent l'exercice de la fonction parlementaire, mais aussi de la maîtrise du calendrier et de l'ordre du jour des travaux parlementaires.

219. Par ailleurs, le Parlement béninois jouit d'une totale autonomie financière. Les intrusions intempestives de l'Exécutif dans le travail parlementaire et les conflits induits par la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale devant le Parlement ne sont guère envisageables dans le contexte béninois. L'absence de droit de dissolution du Parlement par l'Exécutif, caractéristique du régime présidentiel, assure à l'institution une certaine sérénité dans l'exercice de ses prérogatives constitutionnelles. La stabilité institutionnelle des législatures au Bénin est certainement un acquis à ranger au crédit de la démocratie béninoise.

220. Ceci n'élude pas pour autant le problème lancinant de la faiblesse et du déclin des Parlements qui est très présente au Bénin : faiblesse et sous équipement de l'Assemblée, députés pas toujours bien formés et sans assistance parlementaire conséquente, administration mal formée et très politisée, faiblesse de l'initiative en matière législative, insuffisance des cadres et des experts pour un contrôle efficace de l'action gouvernementale, lenteur des délibérations, faible qualité intellectuelle et technique des débats, etc. Depuis la mise en place de législatures pluralistes en 1991, sur 12 commissions d'enquête et de contrôle parlementaire mises en place, seules 5 ont pu déposer des rapports soumis à l'examen en plénière ; 3 interpellations seulement ont abouti à des débats en plénière, moins de 500 lois ont été adoptées pour environ 200 questions au Gouvernement (écrites, orales avec ou sans débat, questions d'actualité confondues). Le recours à l'expertise extérieure ne permet guère pour l'heure à l'Assemblée béninoise d'y remédier. L'absence d'opposition

officiellement déclarée sous l'actuelle législature n'augure point des auspices meilleurs.

221. La plus grosse faiblesse du Parlement béninois, aux dires des observateurs avertis et des parties prenantes, est certainement sa forte dépendance vis-à-vis des forces de l'argent. L'Assemblée Nationale semble cristalliser les faiblesses et tares du système démocratique au Bénin, tout entier perverti par la corruption et l'affairisme. Le système de liste assurerait l'élection des candidats fortunés qui peuvent financer la campagne du parti et corrompre l'électorat, fussent ces candidats illettrés, suspectés de corruption ou de détournement des deniers publics ou encore de moralité douteuse. Seul l'argent permettrait – à quelques exceptions près - un classement privilégié sur la liste du parti, gage d'une élection éventuelle ; d'où la présence de plusieurs députés à la moralité douteuse ou éclaboussés par des scandales de corruption ; d'où également de nombreuses et persistantes rumeurs de corruption au sein du Parlement de la nation ; d'où enfin des accusations de blocage des textes jugés importants dans le cadre de la lutte contre la corruption et de la restauration de l'autorité de l'Etat. L'urgence d'un programme de restauration du prestige du Parlement et de renforcement de ses capacités ne fait guère de doute dès lors.

222. **Indépendance de la magistrature.** L'indépendance de la magistrature au Bénin doit être envisagée sous l'angle générique de l'indépendance des juridictions, tous ordres confondus, vis-à-vis des autres pouvoirs. Ce qui permet de tenir bon compte des juridictions spéciales telles que la Haute Cour de Justice, et surtout la Cour constitutionnelle qui est juge de droit commun des atteintes aux droits de l'homme.

223. L'indépendance du juge est assurée en République du Bénin, au plan normatif, par des textes de grande importance tels que la Constitution, la Loi Organique n° 94 -027 du 15 juin 1999 relative au Conseil Supérieur de la Magistrature, la Loi n° 2001-35 du 21 février 2003 portant Statut de la magistrature, auxquels il convient d'adjoindre les lois organiques organisant la Cour constitutionnelle, la Haute Cour de Justice et la Cour suprême, y compris le nouveau statut des membres de la Cour suprême en cours d'adoption.

224. Les magistrats au Bénin, pour la plupart, ne sont pas soumis à un mandat temporel dans l'exercice de leurs fonctions. Ils y sont nommés et bénéficient en ce qui concerne les magistrats du siège, de l'inamovibilité. Seul le Président de la Cour suprême, les membres de la Cour constitutionnelle et ceux de la Haute Cour de justice sont soumis à un mandat. Les juges de la Cour constitutionnelle et de la Haute Cour de justice ne sont pas nécessairement des magistrats, mais, la sécurité de l'exercice de leurs fonctions est ici comme ailleurs garantie par l'inamovibilité. Celle-ci est l'un des critères communément admis par tous les systèmes juridiques, notamment en ce qui concerne les juges du siège, comme témoignant de l'indépendance de la magistrature dans un pays. Elle est consacrée par la constitution du Bénin, en ses articles 115 alinéa 4, 126 alinéa 2 et 133 alinéa 2.

225. Conformément à la loi n° 2001- 35 du 21 février 2003 portant Statut de la magistrature, il ne peut être mis fin aux fonctions des magistrats du siège qu'en général pour des questions disciplinaires et suivant un régime disciplinaire spécifique dont la procédure (qui étend ses effets aux magistrats du parquet aussi) ne peut se développer que devant le Conseil supérieur de la magistrature.

226. L'un des éléments de relativisation de l'indépendance de la magistrature est certainement la Constitution béninoise elle-même en ses articles 127 à 130 qui fait paradoxalement du Président de la République, Chef de l'Exécutif, le garant de l'indépendance de la justice, l'autorité de nomination des magistrats. Cette constitution subordonne le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) - qui est entre autres le conseil de discipline des magistrats – au rôle d'assistance et de conseil de celui-là. Le Garde des Sceaux, ministre de la justice y siège du reste comme vice-président au même titre que le Président de la Cour suprême. Il propose aux nominations les magistrats, initie et instruit les affaires disciplinaires concernant les magistrats devant le CSM. La forte présence de l'Exécutif au sein du CSM, la subordination de cet organe fondamental pour la garantie et la préservation de l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment par rapport au pouvoir exécutif, apparaissent comme des atteintes considérables à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance de la magistrature.

227. C'est donc fort à propos qu'à travers une jurisprudence particulièrement téméraire, la Cour constitutionnelle s'est efforcée de suppléer aux lacunes des textes sur les conditions et modalités de gestion des principes d'indépendance et d'inamovibilité édictés au profit des magistrats du siège. Elle a imposé un « avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature » pour leur nomination (Décision 2002-012 du 19 février 2002) et, ce faisant, contraint le Président de la République et son Conseil des ministres à « entériner la décision du Conseil Supérieur de la magistrature », s'agissant de nomination de magistrats, sous peine de violation de la constitution. Ce qui est fort significatif et révèle toute la portée et le sens de cette indépendance de la magistrature du point de vue du droit.

228. Il y a lieu toutefois de soutenir que l'indépendance de la magistrature est plutôt hypothéquée par les mauvaises conditions matérielles de travail – malgré la récente revalorisation des salaires des magistrats –, et l'insuffisance criarde des effectifs de magistrats à tous les niveaux, d'assistants et d'auxiliaires de justice. Chaque magistrat ploie sous des centaines de dossiers à instruire ou à enrôler par semaine ; la Chambre des comptes enregistre plus de 4 ans de retard dans l'examen et le jugement des comptes, tandis que les prisons sont vétustes, surpeuplées (plus de 3 fois la capacité d'accueil), remplies de prévenus en attente de jugement (plus de 2/3 de la population carcérale) et souvent détenues dans des conditions contraires aux droits de l'homme.

229. La Haute Cour de Justice quant à elle est paralysée par une procédure complexe et fort politisée, autant qu'une absence de détermination des

sanctions applicables pour les incriminations justiciables devant elle. Les ambiguïtés et lacunes des textes applicables engendrent parfois des divergences d'interprétation entre la Cour constitutionnelle et la Cour suprême ; celle-ci reprochant à celle-là d'outrepasser ses compétences constitutionnelles.

Encadré no. 3.6 : L'Affaire dite des « frais de justice criminels »

Un révélateur du mal-être de la justice béninoise

L'affaire dite « des frais de justice criminels» dans laquelle une centaine de magistrats, greffiers et receveurs-percepteurs étaient accusés de détournement des frais de justice à des fins d'enrichissement individuel est révélatrice à la fois des conditions de travail délétères des agents de la justice, et des dysfonctionnements de celle-ci.

Une enquête avait en effet révélé l'existence d'un réseau d'agents plus ou moins véreux qui avaient trouvé en cette pratique peu orthodoxe un moyen commode d'améliorer leurs conditions de travail (cas des magistrats surfacturant leurs frais de déplacement dans leur ressort de compétence pour l'exécution du service de la justice) et d'arrondir leurs fins de mois.

63 personnes (y compris de nombreux magistrats) furent condamnées par la justice à des peines plus ou moins lourdes, dont de nombreuses peines d'emprisonnement ferme. En appel, les juges eurent manifestement la main moins lourde: dans de nombreux cas, les peines furent allégées et plusieurs condamnés réintégrèrent leur poste de travail par la suite... Cette clémence ne fut pas toujours bien comprise par les citoyens et une opinion publique généralement peu avertis des subtilités juridiques et contentieuses, et qui eu tôt fait de conclure à une « justice de copains et de coquins ».

Il y a lieu de retenir tout de même comme enseignements positifs de cette affaire que l'impunité ne fut guère de mise d'une part, et que des magistrats béninois n'ont guère hésité à juger et à condamner leurs pairs d'autre part. Ce qui peut être interprété comme un message d'espérance quant à la capacité de la justice à s'engager résolument dans la lutte contre la corruption et les détournements de deniers publics au Bénin; à condition de disposer de moyens adéquats !

230. Sur un tout autre plan, un préjugé défavorable est très largement répandu au sein de l'opinion publique béninoise quant à l'indépendance de la justice vis-à-vis aussi bien de l'Exécutif que des pouvoirs économiques. Les ambitions personnelles, la pression sociale engendrant des interventions et intrusions diverses dans les procédures judiciaires, la corruption et l'affairisme, les incertitudes et conflits de jurisprudence entre juridictions ou au sein de la même juridiction compromettent considérablement l'indépendance de la magistrature et le prestige de la justice. Celle-ci est perçue par l'opinion publique comme une « grande malade », nonobstant l'effort avéré de nombreux magistrats vertueux et compétents.

iii. Recommandations du Panel

231. Dans la perspective d'un renforcement des garanties fonctionnelles de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs, le Panel recommande de:

- Renforcer les capacités institutionnelles de l'Assemblée Nationale par le recrutement et la formation des cadres et agents au service du Parlement (Parlement);

- Renforcer le statut et les garanties matérielles des cadres et personnels de l'administration parlementaire : plan de carrière, motivation salariale, etc. (Parlement);

- Dépolitiser le personnel qui deviendrait des agents publics au service de l'intérêt de la Nation et non de groupes partisans spécifiques (Parlement);

- Ouvrir des permanences parlementaires dans chaque circonscription (Parlement);

- Former davantage les députés au travail parlementaire, aux techniques de contrôle de l'Exécutif, aux missions du Parlement et à l'obligation de rendre compte aux électeurs (Parlement, éventuellement avec le concours des partenaires au développement);

- Réviser les textes organiques autant que la loi électorale relative à la désignation des membres du Parlement pour une meilleure représentativité des députés (au moins un député par arrondissement), et une meilleure prise en compte du genre et des jeunes ; (Parlement, Gouvernement).

232. Dans le but de consolider l'indépendance de la magistrature et l'autonomie du pouvoir judiciaire, le panel recommande de:

- Soustraire davantage le Conseil Supérieur de la Magistrature de l'emprise de l'Exécutif (Président de la République et Ministre de la justice respectivement en tant que Président et 2eVice-président). (Gouvernement, Parlement, Cour constitutionnelle, Conseil Supérieur de la Magistrature, Syndicats des magistrats);

- Accélérer la mise en œuvre du Programme Intégré de Renforcement du Système Juridique et Judiciaire (PIRSJJ). (Gouvernement, Parlement, avec le concours des partenaires au développement);

- Mettre en place une brigade ad hoc d'inspection, d'évaluation des performances et de lutte contre la corruption (Conseil Supérieur de la Magistrature, Cour suprême, Gouvernement, Ordre des Avocats, Syndicats corporatifs);

- Instituer une journée nationale de la justice, occasion de célébration de l'institution et des membres de la famille judiciaire qui se sont

particulièrement distingués au cours de l'année, et méritant de ce fait la reconnaissance de la Nation toute entière (Gouvernement, CSM, Juridictions suprêmes, avec le concours de toutes les autres Institutions de la République et de la société civile);

- Evaluer les capacités de la Haute Cour de Justice et prendre d'urgence les mesures législatives (définition légale des incriminations, sanctions applicables, etc.) et institutionnelles nécessaires au fonctionnement efficace de cette importante juridiction (Gouvernement, Parlement).

Objectif 5 :	**Garantir une fonction publique efficiente, capable, efficace et responsable de ses actes**

i. Résumé du RAEP

233. Le RAEP souligne de manière générale, que depuis les Etats Généraux de la Fonction Publique et de la Modernisation Administrative de 1994, beaucoup de mesures ont été prises pour réformer l'Administration Publique béninoise, accroître sa performance et en faire le fer de lance du développement, grâce à une responsabilisation des agents publics. Mais force est de constater que la plupart des lacunes identifiées dans le diagnostic desdits Etats Généraux restent patents aujourd'hui. Ce sont entre autres : le vieillissement du personnel de l'Etat ; l'arrogance des agents ; l'indifférence, voire le mépris dont sont victimes les personnes analphabètes en tant qu'usagers des services publics ; le coût élevé des prestations de services ; le manque de conscience professionnelle chez les agents publics ; l'impunité ; la non capitalisation des compétences et connaissances des agents (cadres mis au garage) ; la mauvaise gestion du temps de travail ; la politisation de l'administration ; la politique de quotas au recrutement, empreinte de discrimination et de régionalisme.

234. De la consultation nationale réalisée par la Commission Nationale, il ressort que plusieurs mesures ont été prises pour renforcer les institutions pour un service public efficient et efficace.

Au nombre de ces mesures, le RAEP cite :

- la création de la fonction de Secrétariat Général dans tous les Ministères dans l'optique de la séparation des fonctions politiques des fonctions techniques, et de la conservation de la mémoire des ministères ;

- la création de guichets uniques dans plusieurs secteurs sensibles comme le port et la douane l'amorce de la décentralisation administrative ;

- la création dans les ministères et les institutions publiques d'un Bureau des Relations avec les Usagers ;

- la création du Fichier Unique de Référence (FUR) pour les agents de l'Etat.

235. Mais des obstacles et des échecs ont également été notés, à savoir notamment : le projet de loi sur l'avancement au mérite a été rejeté ; le problème d'effectif se pose avec acuité ; le recrutement par quotas est un frein pour le développement des capacités et l'évolution sociale ; le gouvernement ne dispose toujours pas d'outils efficaces pour évaluer les agents du service public ; le statut des agents des collectivités locales n'est pas encore bien défini ; l'impunité et l'insuffisance de contrôle font des agents publics, des agents paresseux et incompétents.

236. En ce qui concerne la transparence des recrutements, la majorité des citoyens a émis des doutes en avançant des arguments tels que la politisation poussée de l'Administration, la corruption, le favoritisme, les irrégularités de tous genres. Cette insuffisance de transparence a été également reprochée aux mécanismes de promotion, de formation, de gestion et d'évaluation des agents publics.

ii. Conclusions de la MEP

237. Au terme des rencontres avec les parties prenantes et de l'analyse documentaire, la MEP a noté de nombreux dysfonctionnements de l'administration béninoise tendant à confirmer les éléments relevés par le RAEP.

238. Du point de vue des réformes administratives, la MEP a noté que ces dernières rencontrent des difficultés réelles dans leur mise en œuvre. Une enquête d'opinion note que 70,69% des fonctionnaires et élus locaux interviewés la jugent insatisfaisante. De l'avis des parties prenantes, il est loisible de conclure que la visibilité des résultats de la réforme administrative est faible.

Encadré no. 3.7 : L'efficacité de l'administration, une condition nécessaire du développement économique et social

La situation de l'administration publique avait conduit le Bénin à procéder en décembre 1986 à un premier recensement du personnel de l'Etat, ce qui permit d'abord de dégager des fonctionnaires fictifs, puis d'informatiser la gestion des agents. En décembre 1994, se sont tenus les Etats généraux de la Fonction publique et de la Modernisation administrative qui constituent aujourd'hui le point de départ de la Réforme administrative au Bénin (2000). Celle-ci énonce la nécessité de l'adaptation de l'administration aux enjeux du développement en prescrivant quelques mesures appropriées.

Aujourd'hui encore, une analyse sommaire de la situation de l'administration publique révèle que le fonctionnement et la qualité des services publics appellent des actions vigoureuses notamment en matière de promotion et de développement des ressources humaines avec un accent particulier sur l'emploi de rang supérieur des femmes et la mise en place d'un système incitatif et transparent de gestion des carrières.

Dans le même registre, d'importants efforts doivent être faits pour dépolitiser

l'administration publique, lutter contre la corruption et assurer une gestion transparente et efficace des ressources humaines et financières, afin de réduire le fossé de plus en plus grand entre les citoyens et l'administration. Aussi, les quelques résultats à l'actif de la réforme restent-ils peu perceptibles et la volonté politique affirmée à maintes reprises se trouve ainsi occultée par une faible lisibilité des actions de la réforme, due pour une large part à leur stratégie de mise en œuvre, ainsi qu'à la lourdeur du dispositif institutionnel de pilotage des réformes mis en place.

Afin de faire face au défi d'une administration de développement le Panel aimerait inviter le gouvernement à prendre en compte et à solutionner les faiblesses suivantes: lenteur dans la mise en application du programme de réforme ; manque d'informations et faible implication du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (MFPTRA) dans des actions de réforme administrative initiées par les ministères eux-mêmes ; perte de confiance des usagers des services publics et de la société civile; manque de définition claire des missions de l'Etat; méconnaissance de la réforme administrative par les structures techniques sectorielles et le public ; politisation de l'administration.

239. Au cours des rencontres sur le terrain, la MEP a noté le caractère récurrent d'une critique faite par les parties prenantes : la politisation de l'administration. Ces données viennent ainsi renforcer les observations relevées au cours des "*focus groups*" où les opinions suivantes avaient été exprimées : « les relations interpersonnelles y sont surtout régies par le clientélisme basé sur l'appartenance politique et la parenté. L'une des conséquences de cette situation est que les cadres compétents ne sont pas toujours promus, tandis que les responsables désignés ne sont pas toujours compétents ». La politisation de l'administration aura pour conséquence la baisse des capacités et des performances, ainsi que la démotivation de nombreux personnels et agents, déçus et frustrés de constater que l'expérience, l'intégrité, le travail et le mérite, ne constituent plus les référents fondamentaux guidant ce secteur névralgique de l'Etat, si indispensable au développement économique et social.

240. La faiblesse du système d'évaluation, de promotion et de sanction des fonctionnaires a également été rapportée au cours de ces rencontres ; ce dysfonctionnement serait en grande partie la conséquence de la politisation de l'administration béninoise. La MEP a pu également noter que « l'Administration Publique béninoise est vieillissante ». Pour de nombreux intervenants au cours des rencontres avec les parties prenantes, l'adoption d'une politique d'austérité en matière de recrutement au sein de la fonction publique, consécutive à la mise en application des Programmes d'Ajustement Structurel depuis la décennie 1990, n'a guère permis le rajeunissement des ressources humaines. Certains ministères ont même cessé de recruter depuis 1986. Les participants ont aussi marqué leur déception concernant les conditions de recrutement par le système de quota régional qui favoriserait le renforcement de la médiocrité au sein de la fonction publique.

241. Les parties prenantes ont mis l'accent sur le manque de transparence de l'administration béninoise. La confidentialité est constamment évoquée, ce qui ne permet pas d'obtenir des informations pertinentes et fiables sur divers

dossiers. Au nom de l'obligation de réserve, les cadres de l'Administration font d'importantes rétentions d'informations. Ces rétentions d'informations constituent des goulots d'étranglement qui bloquent le fonctionnement interne de l'Appareil d'Etat. Elles accentuent par ailleurs l'écart entre l'Administration et les administrés et réduisent la légitimité des services publics.

242. La faiblesse des salaires et la forte disparité entre revenus salariés ont été également relevées au cours des rencontres sur le terrain. Dans l'ensemble des régions visitées, les participants aux rencontres ont été unanimes à solliciter le rehaussement des salaires en vue d'améliorer les conditions de vie des agents de l'Etat et lutter contre la corruption. La corruption est en effet, et de l'avis de nombreux observateurs, un des plus graves fléaux qui affectent le fonctionnement de l'administration béninoise.

243. Du point de vue de l'efficacité des services publics et de leur capacité à répondre aux besoins des usagers, les participants ont souligné la faible efficacité de l'administration béninoise et confirmé l'insatisfaction des usagers des services publics quant à la qualité des prestations fournies, confirmant ainsi cette observation du document d'analyse où 58,22 % des enquêtés avouent ne pas être satisfaits de l'accueil et de la qualité des services qui leur sont réservés dans les structures de l'Etat. Il convient également de noter que cette faiblesse des capacités est en partie liée à la fuite des cerveaux qui caractérise certains secteurs stratégiques du Bénin (santé).

Encadré no. 3.8 : Pour une contribution effective de la diaspora aux tâches de développement

Le Bénin dispose d'une forte communauté vivant à l'étranger, estimée à quelque 3 millions de personnes (il faut souligner qu'en 2007 la population béninoise était estimée au total à 8.053.690 habitants). La contribution de cette importante diaspora au développement du pays méritait d'être organisée et encadrée. Les gouvernements de la période du « renouveau démocratique » semblent porter un intérêt particulier à cette communauté, en vue d'une plus grande participation à l'essor économique du Bénin. Ils ont ainsi créé de nombreuses institutions d'encadrement et d'appui à la diaspora : Ministère des Affaires Etrangères en charge des relations avec les Béninois de l'Extérieur; Haut Conseil des Béninois de l'Extérieur ; Agence Nationale des Béninois de l'Extérieur.

De son côté, la diaspora béninoise se mobilise pour s'organiser à travers trois types de structures : le retour pèlerinage de courte duré, le retour projet à la recherche d'une participation à l'essor d'un village etc., le retour-réimplantation sur la terre des ancêtres en vue de créer des espaces de développement. En plus de rapatriement de fonds au titre individuel, la diaspora a aussi lancé le projet de microfinance pour donner des crédits aux femmes et autres créateurs de micro et petites entreprises.

Mais le Bénin au même titre que l'Afrique dans son ensemble est également confronté à un autre défi, celui de la fuite des cerveaux. Le Panel encourage les Autorité Béninoises à la mise en œuvre d'une politique nationale visant la rétention et l'intégration effective de la diaspora dans l'élaboration et la conduite des politiques et programmes de développement économique et social du pays.

244. En outre, les participants aux rencontres sur le terrain ont noté la vétusté des moyens de travail et les faibles performances des administrations déconcentrées : celles-ci sont dues à la réticence des autorités centrales à rendre effectifs les transferts de ressources humaines et financières aux administrations locales et même à véritablement transférer certains des pouvoirs et compétences aux échelons déconcentrés.

iii. Recommandations du Panel

245. Dans le but d'améliorer les performances de la Fonction Publique, à la lumière du diagnostic réalisé et des recommandations du document de stratégie nationale de la réforme administrative de Juillet 1999, et du document cadre de réforme administrative de Juin 2000, le Panel souhaite recommander au Gouvernement de:

- Redéfinir clairement les missions de l'Etat en vue de renforcer son rôle dans les domaines de la justice et de la lutte contre l'insécurité judicaire, du développement et du renforcement des ressources humaines en qualité et en nombre, de la primauté du droit, de la formation, de l'éducation et de la santé, de la sécurité des citoyens ainsi que la garantie d'un service public efficient et performant.

- Promouvoir le développement d'une nouvelle culture administrative centrée sur les valeurs éthiques de travail, de mérite, de respect du service public, ainsi que le contrôle systématique et à tous les niveaux, de gestion administrative, de reddition des comptes, d'obligation des résultats et de sanction (positive ou négative) ;

- Valoriser et motiver (y compris financièrement) les agents et les ressources humaines en général, par la révision et la mise en oeuvre d'une nouvelle grille salariale, visant à améliorer les conditions de vie et de travail ;

- Mettre en œuvre les mesures permettant le renforcement des capacités des institutions nationales de gestion et d'administration sur les plans local, régional et national ;

- Instaurer une gestion rationnelle et efficiente de l'information par la mise en œuvre des principes de transparence et l'utilisation renforcée des supports modernes que sont les nouvelles techniques de l'information et de la communication ;

- Elaborer et mettre en œuvre un dispositif législatif et réglementaire visant à combattre efficacement les dysfonctionnements relevés dans la section supérieure de ce rapport (retard, paresse etc.), et ce en commençant par le réexamen du cadre juridique portant statut des personnels de l'administration publique (Parlement et au Gouvernement) ;

- Adopter une loi sur la dépolitisation de l'administration dont les objectifs viseront à la clarification, la qualification et la stricte séparation des fonctions techniques et politiques, en vue de garantir la continuité de l'Etat, assurer et renforcer l'intégrité, l'efficacité et le caractère républicain de l'Administration publique ;

- Poursuivre et renforcer la politique de concertation et d'association engagée, en vue d'une plus grande participation des cadres et compétences diverses de la Diaspora béninoise aux tâches de construction nationale et créer les conditions attractives d'un retour au pays de ces compétences ;

- Renforcer les mécanismes de contrôle et d'évaluation des services et des prestations des services à travers la mise en place de canaux appropriés d'information, sous le contrôle systématique des représentants de l'Etat, du secteur public et de la société civile.

Objectif 6 : Lutter contre la corruption dans le monde politique

i. Résumé du RAEP

246. Selon le RAEP, la corruption est généralisée et tend à être la norme aussi bien au niveau du secteur privé que du secteur public. Dans le cadre de la lutte contre ce fléau, les structures, mesures ou actions suivantes peuvent être citées : l'Inspection Générale des Finances (IGF) ; les Directions de Vérification Interne (DIVI) au sein des ministères ; l'Observatoire de Lutte contre la Corruption (OLC) et dans un passé récent la Cellule de Moralisation de la Vie Publique ; la pression de la société civile à travers notamment les syndicats, les ONG et institutions tels que le FONAC, Transparency International, ALCRER, ELAN, l'Inspection Générale d'Etat, etc. ; l'institution de la journée nationale de lutte contre la corruption (08 décembre) ; les audits commandités par le nouveau gouvernement qui ont malheureusement laissé l'opinion publique sur sa faim ; quelques sanctions « apparentes » tels que la rétrogradation et la saisie des biens.

247. Mais quelques éléments d'inertie freinent la lutte contre la corruption, au nombre desquels : le caractère superficiel des mesures prises qui ne prennent pas en compte la dimension socioculturelle du phénomène ; la politisation poussée de l'Administration Publique, avec en corollaire le système de protection qui est à l'origine du manque de fermeté et de l'impunité ; la non-dénonciation des principaux cas de corruption ; le manque d'une véritable volonté politique d'enrayer le phénomène et d'une conviction que c'est possible.

ii. Conclusions de la MEP

248. La Mission d'évaluation Pays (MEP) a noté au cours de ses différents entretiens avec les parties prenantes que la corruption constitue un phénomène recouvrant des proportions particulièrement inquiétantes au Bénin. D'un point de vue historique, les retards de salaires accumulés au cours de la période socialiste ainsi que les dysfonctionnements et l'incapacité de l'Etat à garantir les salaires en particulier, ont suscité une stratégie de la « débrouille », une philosophie de « la chèvre broute là où elle est attachée », en bref une culture de la corruption qui s'est installée et cristallisée au fil des temps. Si les différentes rencontres avec les parties prenantes ont permis de mettre l'accent sur le caractère quasi généralisé du phénomène de la corruption, les différents acteurs de la gouvernance au Bénin ont toutefois insisté sur le caractère préoccupant de la corruption au sommet de l'Etat au cours de ces dernières décennies. L'expression « le poisson pourrit par la tête » est ainsi revenue à chacune des rencontres de terrain comme pour souligner la gravité du phénomène et ses principaux responsables.

249. **Incidence de la corruption au Bénin.** Selon une étude récente, financée par le Fonds Européen de Développement, intitulée « Profil de Gouvernance du Bénin », la corruption affecte tous les secteurs de l'administration publique. Les cas les plus cités concernent la douane, le système de passation des marchés publics, le Port Autonome de Cotonou, le service des impôts etc. En outre, une enquête conduite par la cellule de moralisation de la vie publique a démontré que « 80 à 90% des recettes douanières avaient échappé à l'Etat entre 1996 et 1997 ».

250. L'Observatoire de lutte contre la corruption, citant le Ministre des Finances : Irénée Koupaki note que « les pertes de recettes fiscales pour le trésor public béninois dues aux pratiques frauduleuses conjuguées des contribuables et des agents des administrations fiscales et douanières sont évaluées chaque année à au moins une centaine de milliards de francs CFA ». Le document souligne que selon la même source, entre 2001 et avril 2006, environ 201 milliards de francs CFA de dépenses effectuées par la procédure exceptionnelle dite des ordres de paiement n'étaient pas encore régularisés, c'est-à-dire qu'ils restaient à être justifiés par des pièces régulières authentiques. Ce montant représente environ le tiers du budget national.

251. Déjà en 2000, l'étude conduite par le PNUD souligne que :

- 78,8¨% des béninois estiment que l'administration est corrompue ;
- 80¨% des béninois n'ont pas confiance dans la justice de leur pays ;
- 83,6¨% pensent que la moralisation de la vie publique n'a pas été efficace.

252. La corruption se manifeste par les pratiques suivantes selon le rapport de l'OLC:

- les pots de vin et des largesses démesurées à des décideurs ;
- les fraudes fiscales ou douanières ;
- la surfacturation des services fournis à l'Etat ;
- la sous facturation des redevances à l'Etat ;
- les malversations administratives, financières et matérielles;
- le rançonnement des citoyens et des entreprises;
- le trafic d'influence, la concussion, le favoritisme à l'occasion de la passation des marchés publics ;
- les fraudes électorales caractérisées par l'achat de conscience.

253. **Cadre juridique de lutte contre la corruption.** *Sur le plan interne***,** le projet de loi sur la lutte contre la corruption reste encore à être adopté. Ce projet a été transmis à l'Assemblée Nationale par décret le 31 mars 2006, et bien qu'il ait été transmis selon la procédure d'urgence, il reste encore à être adopté.

254. La loi sur le blanchiment a par contre été votée par l'Assemblée en mai 2006.

255. *Au plan international,* la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption a été signée mais n'a pas encore été ratifiée.

256. La Convention des Nations sur la corruption (Mérida) a été ratifiée le 12 Août 2004 et selon le rapport « profil de gouvernance du Bénin », il s'avère difficile d'intégrer cet instrument dans la loi interne.

257. **Cadre institutionnel de lutte contre la corruption.** De nombreuses structures et institutions ont été mises en place par les autorités ou sur initiative de la société civile dans le cadre de la lutte contre la corruption. Ce sont notamment :

- la Commission de vérification des biens ;
- la Commission de lutte contre la corruption ;
- le Comité SOS Corruption ;
- la Cellule de moralisation de la vie publique, placée sous l'autorité du Président de la République (1996) ;
- le Forum de mobilisation de la société civile contre la corruption qui donnera naissance au Front des organisations nationales de lutte contre la corruption (FONAC) 1998 ;
- la Commission dite Ahanhanzo Glèlè créée en Avril 1999, visant à

recenser tous les dossiers de malversation et de détournement des deniers publics de 1996 à 1999. Sur 294 dossiers, 120 furent transmis à la justice ;

- la Cellule de contrôle d'exécution des projets de développement (2004) ;
- l'Observatoire de Lutte contre la Corruption ou OLC (2004) ;
- l'Inspection Générale d'Etat créée en 2006.

258. Il convient de noter dans le domaine de l'action de la société civile, l'existence de structures luttant contre la corruption, dont la plus marquante est le Front des Organisations Nationales contre la Corruption FONAC créé en 1998 et dont les activités ont porté sur le plaidoyer en vue d'une loi contre la corruption, la sensibilisation, la saisine par les citoyens des actes de corruption, la dénonciation, les investigations etc.

259. Il convient enfin de relever la création le 21 avril 2004 de l'Observatoire de Lutte contre la Corruption composé de 17 membres venant d'horizons divers : assemblée nationale, ministère de la justice, des finances, de l'intérieur, de magistrats, inspecteurs de finances, société civile etc. La mission de l'OLC est de:

- établir et de superviser la mise en œuvre et l'encadrement de la stratégie nationale ainsi que du plan d'action de lutte contre la corruption ;
- évaluer périodiquement les programmes de politique anti corruption ;
- susciter des programmes éducatifs et de sensibilisation, et encourager les campagnes anti corruption ;
- collecter des données sur la corruption et suivre les dossiers de corruption ;
- faire prendre des mesures nécessaires à la protection des témoins ;
- soutenir toute action tendant au renforcement de la lutte contre la corruption, notamment la prise d'une loi anticorruption et l'imprescriptibilité des crimes économiques.

260. **Efficacité de la lutte contre la corruption.** Il est de l'avis unanime, tant des populations rencontrées sur le terrain que des données bibliographiques, qu'il n'y a guère eu de volonté politique réelle de lutter contre la corruption, encore moins de résultats probants et significatifs dans la lutte contre le fléau. La corruption est devenue une culture et l'instrument d'un mode de gouvernance. Le désespoir est au point où le doute sur l'extirpation probable de la gangrène relève de l'attente d'un « messie » éventuel.

261. Depuis l'arrivée du Président Boni Yayi, la volonté politique de lutter contre la corruption est affichée et l'on a pu relever la mise en accusation d'un ministre et d'un acteur politique. En outre, une trentaine de magistrats ont également été mis en accusation dans l'affaire dite des frais de justice

criminelle qui a occasionné un préjudice à l'Etat béninois estimé à plusieurs centaines de millions de francs.

262. Le livre blanc sur la corruption cite d'autres cas patents de corruption notamment l'opération de cession de la SONACOP ou encore l'Appel d'offres du Ministère de l'Energie et de l'Eau pour la réalisation de 147 forages positifs dans les départements du Mono, du Couffo, de l'Ouémé et du Plateau. De manière générale et au regard de la forte incidence déclarée par les différentes parties prenantes de la corruption dans les différents domaines de la vie politique, économique et sociale au Bénin, le bilan de la lutte contre ce fléau est plus qu'insignifiant.

263. Trois années après l'installation officielle le 16 septembre 2004 de la première mandature de l'OLC qui se définit comme « le cadre référentiel de lutte contre la corruption au Bénin », les visites de terrain et les rencontres avec les parties prenantes permettent de souligner que le mal est encore et toujours vivace. Pour l'ensemble des personnes rencontrées, la corruption constitue un véritable fléau au Bénin qui gangrène l'ensemble des secteurs de l'activité économique et de la vie sociale et sévit au sommet de la République.

264. La « marche verte contre la corruption » à laquelle le Chef de l'Etat lui-même a participé dénote de la gravité du phénomène que le Ministre Koupaki P.I. décrit en ces termes : « La corruption constitue l'un des grands fléaux de notre société. Elle est devenue au fil des ans un phénomène endémique qui compromet le développement, érode l'esprit civique et bouleverse l'échelle des valeurs. Malgré tous les efforts fournis notamment au cours de ces quinze dernières années pour combattre la corruption, de nombreux Béninois continuent de s'adonner sans scrupules au détournement des deniers publics, à la fraude fiscale et aux transactions douteuses. L'ampleur du phénomène est telle qu'aujourd'hui le peuple, désarçonné entretient l'impression du « tous pourris », ce qui déteint négativement sur l'engagement citoyen ».

265. A l'issue de nombreux échanges avec les parties prenantes, il y a un double constat :

- d'une part l'existence d'une volonté politique affirmée et affichée des nouvelles autorités à combattre le mal ;

- et d'autre part un sentiment mitigé, partagé par nombre de participants quant à la capacité réelle des autorités et de la société béninoise d'extirper de son sein le « monstre tentaculaire de la corruption ».

266. La MEP est consciente de la gravité de la situation de la corruption au Bénin. Cette dernière constitue un fléau majeur de par les préjudices incommensurables qu'il génère sur la paix et la concorde civiles, la morale et l'éthique citoyennes, le développement et la prospérité du pays. Elle requiert des actions et mesures hardies, courageuses, risquées et exemplaires contre la gangrène et l'impunité des crimes économiques. Elle demande surtout l'engagement patriotique aussi bien au niveau politique élevé qu'aux autres

niveaux de la gestion des institutions de l'Etat, en faveur du bien-être des citoyens et de l'intérêt national par dessus les intérêts égoïstes individuels. Elle demande de redonner espoir aux citoyens béninois par des mesures concrètes dans le cadre déterminé et non apparent d'une véritable politique nationale de rédemption et de réarmement moral en vue de lutter efficacement contre la corruption.

iii. Recommandations

267. Sur cette base, le Panel recommande vivement au Gouvernement, au Parlement, aux Autorité Judicaires et aux Magistrats, aux Autorités traditionnelles, aux partis politiques, aux ONG et Associations de la société civile, ainsi qu'aux citoyens de manière générale, de « faire le serment citoyen » de lutte contre la corruption par tous les moyens. A cet effet, le Panel recommande spécifiquement au gouvernement de mettre en œuvre une large campagne de sensibilisation sur cette importante question.

A l'Assemblée Nationale, le Panel, dans le strict respect des dispositions constitutionnelles en la matière, recommande de :

- Adopter dans les meilleurs délais la loi sur la corruption.

- Exercer pleinement sa mission de contrôle effectif et régulier de la gestion des ressources publiques par l'adoption chaque année de la loi de règlement relative à l'année précédente, permettant ainsi un contrôle effectif des dépenses publiques.

Au gouvernement et aux Institutions chargées de la lutte contre la corruption, le Panel recommande de :

- Mettre effectivement en œuvre le Plan Stratégique National de Lutte contre la Corruption dont les actions principales se déclinent en neuf points : (i) démontrer la volonté et la détermination politiques du gouvernement dans la lutte contre la corruption pour donner l'espoir au peuple et l'encourager dans cette lutte; (ii) promouvoir les réformes administratives et institutionnelles requises à cet effet; (iii) établir un cadre légal et efficace de lutte contre la corruption ; (iv) poursuivre l'assainissement des finances publiques et accroître le rendement des ressources publiques ; (v) consolider et renforcer la primauté du droit ; (vi) assainir le secteur du transport ; (vii) renforcer l'action de la société civile ; (viii) renforcer les attitudes et l'éthique des fonctionnaires et améliorer leurs rémunérations ; (ix) adopter une approche réaliste dans la mise en œuvre des politiques anticorruption.

- Prendre les dispositions complémentaires du plan stratégique et en particulier : (i) la dynamisation du système de contrôle de la corruption et du contrôle en général ; (ii) la création d'un environnement hostile à la corruption ; et (iii) le renforcement de la certitude de la détection et de la

sanction de la corruption.

- Elaborer dans les plus brefs délais un programme d'éducation civique et morale au bénéfice des établissements primaires et secondaires en vue de leur application.

- Renforcer et rendre effective la fonction contrôles administratifs et financiers dans l'ensemble des institutions de l'Etat et de ses dénombrements, en commençant par l'Assemblée Nationale et la Chambre des Comptes, et faire de la reddition des comptes une culture systématique et un réflexe naturel de l'administration et de la gestion des biens publics.

- Renforcer les capacités en moyens matériels et humains des divers corps de contrôle et leur intéressement spécifique dans la conduite de cette difficile mais tout à la fois salutaire mission.

- Renforcement des capacités de la justice en moyens matériels et humains et révision du statut des magistrats.

- Réaménager la loi fondamentale, par la création d'une Cour des comptes et le renforcement des moyens de cet important organe chargé du contrôle juridictionnel de l'utilisation des ressources publiques.

- Mettre en œuvre une politique de « tolérance zéro » à l'encontre des corrupteurs et des corrompus en vue d'éradiquer la « culture de connivence et d'impunité », qui constitue le terreau sur le lequel naît, croît et prospère la corruption.

A la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, le Panel recommande de :

- Exercer pleinement sa mission de contrôle des comptes de l'Etat et des organismes publics sous ses compétences, dans la transparence et le respect des délais.

- Prioriser les contrôles des comptes les plus importants compte tenu de ses moyens et capacités limités, en vue de conjuguer les efforts avec l'Assemblée Nationale, et dans le respect des priorités gouvernementales.

Objectif 7 : Promotion et protection des droits des femmes

i. Résumé du RAEP

268. Le RAEP cite brièvement les mesures qui ont été prises pour promouvoir et protéger les droits des femmes ainsi que leur participation à l'édification de la société, telles que le Code des Personnes et de la Famille, la Loi sur le harcèlement sexuel, la loi sur les discriminations à l'égard des femmes ainsi

que l'inclusion de l'approche genre dans de nombreux programmes et projets de développement. Le Bénin a par ailleurs ratifié le Protocole additionnel à la Charte africaine des Droits de l 'Homme et des Peuples sur les droits des femmes le 06 mars 2005. Le RAEP mentionne aussi les avis émis lors des "focus groupes" tenus dans le cadre de l'étude exploratoire, ainsi que les résultats de l'enquête par sondage organisée en vue de l'élaboration du RAEP.

269. S'agissant des obstacles qui entravent la promotion de la femme et la protection de ses droits, le RAEP mentionne l'analphabétisme qui constitue un handicap sérieux à l'affirmation sociale des femmes, les pesanteurs socioculturelles liées à la tradition, la faible représentation des femmes dans les instances de décision nationales, ainsi que leur solidarité mutuelle. Il relève par ailleurs l'insuffisance d'internalisation des textes conventionnels au droit positif national, et leur vulgarisation, en raison de la faiblesse des ressources allouées, le manque de suivi, l'émiettement des structures et directions s'occupant de la promotion et de la protection des droits de la femme, la méconnaissance des textes, l'inapplication des sanctions liées à l'inobservance des textes en matière de promotion et de protection des droits des femmes, la rigidité des conditions d'octroi de crédits et le manque de subventions des filles inscrites dans les établissements privés.

270. Le RAEP fait part des recommandations formulées par les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête précitée. Ces dernières proposent pour remédier à ces dysfonctionnements ou lacunes, de restructurer les organes chargés de la promotion et de la protection des droits des femmes en vue d'une meilleure coordination des actions à cet effet, de ratifier la Convention relative aux Droits Politiques de la Femme, de mobiliser les femmes autour des problèmes de la femme, de sanctionner tout contrevenant aux textes de lois relatifs à la promotion et la protection des droits des femmes, de subventionner les filles inscrites dans les établissements privés et enfin d'assouplir les conditions d'octroi de crédits aux femmes.

ii. Conclusions de la MEP

271. La MEP a constaté que de nombreux progrès ont été enregistrés dans le domaine de la promotion des femmes au Bénin, mais qu'il reste aussi beaucoup à faire.

272. S'agissant **des mesures prises pour promouvoir et protéger les droits des femmes**, la MEP relève que le Bénin a introduit l'égalité entre les sexes au niveau de la Constitution. En effet la loi fondamentale a intégré les dispositions de la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples qui prévoit en ses articles 2, 3, 4, 5, l'égalité des sexes et la totale et égale protection de tous devant la loi. Par ailleurs, l'article 26 de la Constitution pose le principe de l'égalité des femmes et des hommes en disposant : « l'Etat assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe de religion, d'opinion politique ou de position sociale. » Le Bénin a aussi ratifié sans aucune réserve la Convention sur l'Elimination de toutes Formes

de Discrimination à l'Egard des Femmes (CEDEF) le 12 mars 1992, conformément à l'article 144 de cette même Constitution ainsi que de nombreux autres instruments internationaux et régionaux.

273. Quant aux dispositions juridiques qui garantissent les droits des femmes, des lois ont été adoptées telles que la Loi N° 2003-04 du 03 mars 2003 relative à la santé sexuelle et à la reproduction, Loi N°2003-03 du 03 mars 2003 portant répression de la pratique des mutilations génitales féminines et la Loi N° 2002-07 du 07 juin 2004 portant Code des personnes et de la famille.

274. Au point de vue institutionnel, l'affermissement de cette volonté de promotion de la femme au Bénin a conduit à la création de la Commission Nationale pour l'intégration de la femme au développement en 1993, à la création en 1996 d'une Direction de la condition féminine, d'une Cellule Femme dans le Développement Agricole Rural (CFDAR) au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) en 1995, et en 1998 d'un ministère chargé de la promotion de la femme, dénommé aujourd'hui Ministère de la Famille et de l'Enfant (MFE). En outre deux points focaux chargés des questions du Genre sont nommés dans les autres ministères.

275. Le Gouvernement béninois a également mis en place une Commission Nationale de Promotion de la Femme (CNPF) en 2002, suivie des Commissions Départementales de Promotion de la Femme (CDPF) en 2003, et d'autres dispositions opérationnelles telles que la création du service de coordination, du suivi et de l'évaluation de l'intégration de l'approche Genre, et le service de la Statistique et de l'information sur la femme, au sein de la Direction de la Promotion de la Femme et du Genre (DPFG.)

276. S'agissant des politiques, un document de Politique nationale de la Femme a été adopté le 31 janvier 2001 et vise entre autres à améliorer les conditions sociales et juridiques de la femme, assurer son éducation et sa formation et renforcer ses capacités économiques. Un Plan d'action multisectoriel a été adopté pour mettre en œuvre la politique précitée.

277. **L'efficacité des mesures prises.** Après avoir noté les grands efforts fournis, et les multiples avancées enregistrées dans le domaine de la promotion des femmes au Bénin, la MEP a relevé que la situation des femmes est encore aléatoire. Les problèmes persistent notamment en ce qui concerne l'exercice et la jouissance de leurs droits humains et légaux, leur protection contre les violences, l'accès à la justice, leur présence au niveau des centres de prise de décision ainsi que la prise en charge de la condition féminine et l'intégration de la dimension genre dans les politiques et programmes de développement par les mécanismes institutionnels mis en place.

278. La MEP a ainsi relevé que le contenu du Code de la famille n'est pas assez connu de la population qui semble encore attachée aux pratiques coutumières défavorables aux femmes. En effet, il semble que si le statut juridique des femmes béninoises a beaucoup évolué de jure grâce aux différentes lois adoptées et citées plus haut, il reste que la situation de facto n'est pas

satisfaisante. L'application des nouveaux textes est encore problématique. Elle connaît des degrés divers selon que les intéressés sont instruits ou non, qu'ils vivent en ville ou à la campagne ou que l'influence de la coutume et de la tradition est forte ou modérée dans les familles.

279. Il convient de souligner que, selon le droit coutumier de l'ancien Dahomey, notamment dans l'art. 127, « la femme n'a aucun pouvoir juridique (…) elle fait partie des biens de l'homme ». Ainsi donc, dans le droit coutumier du Dahomey, seule la pratique donne à la femme quelque importance. Elle est souvent valorisée par rapport à la procréation. Par le lien de mariage, elle est considérée dans certaines localités comme le patrimoine de l'époux qui peut être légué à une tierce personne membre de la famille d'alliance, contre son gré. Elle n'hérite ni de ses ascendants directs, ni de son époux et on lui dénie tout droit, sauf celui de l'administration du ménage.

280. Outre la violation des droits économiques, les femmes subissent aussi de graves atteintes à leur intégrité physique et morale. Mariages précoces et forcés, mutilations génitales, rites de veuvage, violences physiques, droits successoraux non respectés, sont encore en cours. Selon les personnes rencontrées (hommes et femmes), ces pratiques anciennes prévalent toujours dans les villes et campagnes du Bénin moderne.

281. Les victimes de ces violations attendent l'application des nouvelles dispositions et que les infractions qui en résultent soient convenablement punies par le Code Pénal. Or, ce dernier qui serait en conformité avec ces nouveaux textes est toujours en souffrance à l'Assemblée Nationale. En outre le dysfonctionnement de la justice (complexité, coût, trafic d'influence), décourage les femmes d'y recourir. Aussi en cas de conflits familiaux, ce sont les juges traditionnels qui interviennent d'une manière générale, et appliquent le droit coutumier très marqué par les pesanteurs socioculturelles peu positives à l'égard des femmes. Comme il a été relevé dans l'objectif 1 de ce chapitre, les autorités traditionnelles ignorent les dispositions pertinentes du cadre constitutionnel, législatif et réglementaire et plus spécifiquement les dispositions du code civil, du code pénal et du code de procédure pénale.

282. S'agissant de la participation des femmes à la gouvernance politique, la MEP a relevé qu'elles sont sous représentées dans les structures de prise de décision à tous les niveaux. Représentant plus de la moitie de la population (51,5% selon le dernier recensement de 2002), elles ne sont que 6 ministres, 5 députés sur 83 à l'Assemblée Nationale, 2 femmes sur 7 à la Cour constitutionnelle (soit 28,57%) bien que cette Cour ait toujours été dirigée par des femmes depuis sa création, 26,8% de femmes dans la fonction publique à hauteur de 61% dans les ministères sociaux, 2 femmes préfets sur 6 (soit 33,33%) en 2006, 3 femmes maires sur 77 élus en 2003 (soit 3,90%), 46 femmes conseillers communaux sur 1199 (soit 3,84%), 47 femmes sur 327 membres des bureaux exécutifs des partis, en 2003, soit 14,4%. Selon l'étude réalisée par une équipe de Consultants, conduite par Adrien GLELE AHANHANZO, « les meilleurs scores de présence des femmes au sein des bureaux exécutifs des partis politiques sont de 23,8% (5 sur 21), 20% (3 sur 15) » etc. Ces

chiffres indiquent que le Bénin est loin de l'objectif assigné dans le programme d'action de Beijing et qui vise d'atteindre au moins le tiers (33%) des membres des instances décisionnelles. Cette masse critique ne pourrait être atteinte tant que les partis politiques ne présenteront pas un nombre suffisant de candidates. Cette situation a été relevée par les parties prenantes et les participants aux différentes rencontres de la MEP notamment celles et ceux qui étaient présents au Forum sur les femmes à Cotonou. Ils ont appelé à l'adoption d'une loi sur les quotas qui s'appliquerait temporairement et devrait être abolie une fois l'effet escompté obtenu. Outre la loi sur les quotas, que la MEP juge très importante pour le redressement de ce déséquilibre entre hommes et femmes dans le domaine politique, il y a aussi les autres obstacles économiques, sociaux et culturels qui doivent être levés.

Encadré no. 3.9 : Les raisons de la faible représentation des femmes dans les principales instances décisionnelles

La revue documentaire ainsi que les personnes rencontrées par les experts de la MEP ont permis d'identifier les causes de la faible représentativité des femmes dans les principales instances décisionnelles.

Ces facteurs sont notamment : le poids de la tradition (la femme ne saurait être chef), et les résistances ou méfiances des hommes face à l'engagement de leurs épouses dans la politique. La violence exercée à leur égard. L'analphabétisme qui est très répandu chez les femmes, le faible taux de scolarisation des filles, (voir le Chapitre sur la gouvernance socio-économique), la charge de travail qui pèse beaucoup plus lourd sur elles, avec une répartition inégale du travail rémunéré et non rémunéré entre hommes et femmes, l'absence de structures permettant la prise en charge de la petite enfance, telles que les crèches ainsi que les moyens et appareils qui facilitent les tâches ménagères représentent aussi de sérieux obstacles. En outre, le faible niveau de prise de conscience des femmes à lutter pour leur participation à la gestion politique du pays, le manque de confiance des femmes en elles-mêmes, l'absence de formation en leadership dans certaines régions du pays sont autant de barrières.

En plus de ces facteurs, « l'animation de la vie politique nécessite de nos jours des moyens importants dont les femmes ne disposent pas en général. Sur 121 partis politiques recensés en 2002 au Bénin, seuls deux partis sont présidés par une femme. Le parti la Renaissance du Bénin présidé par une femme compte plus de 60% de femmes. Paradoxalement, à sa Direction Nationale, on note seulement 8 femmes sur un total de 30 membres. »

283. La violence à l'égard des femmes est aussi un sujet de préoccupation. Ce phénomène a été évoqué par les parties prenantes mais aussi par les études et recherches effectuées sur la question. Le rapport du Bénin sur l'Indice du développement et des inégalités entre les sexes en Afrique, l'IDISA que la Commission économique pour l'Afrique a développé (CEA), relève que la femme béninoise est l'objet de nombreuses violences tant au niveau de la cellule familiale que dans la société en général. Les causes invoquées pour justifier ces violences sont variables. Dans le cadre familial, elles sont liées à

l'éducation de base. La femme est un être qui n'a que des devoirs, celui de garder le silence, d'être dévouée, docile, soumise, et prête à exécuter la volonté et la décision des hommes. Il y a aussi l'autonomie financière. La pauvreté touche principalement les femmes et les rendent financièrement dépendantes de l'homme. Par ailleurs, dans le cadre de la violence conjugale proprement dite les femmes qui craignent de se voir séparées de leurs enfants, préfèrent rester et subir la violence. Cette violence qui est une atteinte à la personnalité de la femme avec des conséquences physiques et psychologiques graves n'est pas prise en charge d'une manière appropriée par le gouvernement. En effet malgré l'adoption de certaines mesures telles que la journée internationale contre les violences faites aux femmes qui est fêtée le 1er décembre par le Bénin à l'instar de nombreux pays, la création, d'un cadre incitatif pour l'émergence des structures de protection et de prise en charge des victimes de violence au foyer, la mise en place d'un numéro vert SOS femmes battues sur l'initiative du Ministère de la justice, de la législation des droits de l'Homme, il manque une stratégie et un plan d'action pour l'élimination de la violence au sein des foyers avec l'affectation d'un budget conséquent.

Encadré no. 3.10 : Femmes et politique

Les femmes béninoises constituent plus de 51% de la population et sont faiblement représentées sur l'échiquier politique. Un état des lieux en la matière démontre qu'au delà des droits confères par les instruments juridiques aussi bien nationaux, régionaux et internationaux, elles sont très peu nombreuses dans les instances de prise de décision. En effet, les charges politiques sont considérées comme la chasse gardée des hommes notamment la plus haute charge de l'Etat qui est la Présidence de la République. Pourtant, une dame Maître Marie Elise Gbedo a forcé les barrières et s'est présentée deux fois aux présidentielles de 2001 et 2006. Présidente de l'Association des femmes juristes du Bénin, Maître Gbedo a du faire face a un certain nombre d'obstacles culturels et matériels sans oublier les différentes formes de violence qu'elle a subi de la part a la fois des hommes et aussi des femmes.

"En politique, la femme est souvent diabolisée. Presque toutes les femmes qui essayent de se hisser en politique, sont traitées de femmes de mœurs légères surtout quant elles réussissent. Les propos mensongers discriminatoires parfois relayés par la presse écrite ou audiovisuelle sont souvent des armes utilisées pour déstabiliser les femmes en politique. Les nombreuses attaques dont sont victimes les quelques rares femmes leaders dans nos pays sont des preuves palpables de ce dont se servent les hommes pour les combattre sur le terrain…… Nos sociétés africaines constituent des terrains privilégiés pour l'expansion de telles pratiques en raison du poids de certaines traditions dépassées, qu'il faut bannir à tout prix, l'analphabétisme répugnant, les concepts religieux mal assimilés, la pauvreté morale et matérielle qui ne dit pas son nom».

Extrait d'un article de Mme Ramatou Baba Moussa, Présidente du REFAMP Bénin présenté au Colloque « Rôle de la femme dans la consolidation de la démocratie et la paix, Cotonou 28-30 janvier 2003

284. S'agissant du département ministériel en charge de la promotion de la femme et du genre, la MEP a relevé que cette structure a souffert depuis sa création à ce jour de différents changements d'appellation. Appelé aujourd'hui Ministère de la Famille et de l'Enfant, son titre est amputé du mot « femme ». Le retrait du terme « condition féminine ou femme » est diversement apprécié de la population. Certains le considèrent comme un recul dans la politique de la promotion des femmes tandis que d'autres l'expliquent par le fait que la femme est un membre à part entière de la famille et ne doit pas être dissocié de cette entité. De nombreuses participantes au Forum sur les femmes, organisé avec la MEP au mois de juillet 2007, ont critiqué la suppression du terme femmes dans la nouvelle appellation du ministère. Elles ont par ailleurs évoqué les faiblesses et insuffisances dont souffre cette structure.

285. La majorité de son personnel est constituée d'agents d'exécution et les cadres de conception très peu nombreux sont très mobiles. Aussi, le nombre et le niveau des cadres, le changement du personnel qui survient après chaque remaniement ministériel, le montant budgétaire très réduit qui lui est accordé, font que ce département a une faible autorité au niveau gouvernemental. « L'égalité des sexes au Bénin reste toujours perçue comme un objectif technocratique et la femme n'est pas encore considérée comme un agent essentiel du changement. L'Etat n'investit pas assez dans la promotion des femmes alors que celles-ci constituent un facteur capital (près de 52% de la population) dans sa stratégie de développement. » Elles ont déclaré qu'il est crucial, vu les retards accusés dans ce domaine, que le Bénin dispose d'une structure qui soit munie d'un mandat clair, du poids politique adéquat, de ressources humaines et financières ainsi que des compétences et capacités requises pour l'accomplissement de ses tâches. Aussi elles ont réclamé la création d'une structure en charge des questions de genre et de développement qui dépendrait directement de la Présidence de la République et qui aurait des ramifications au sein de tous les autres départements ministériels.

286. La MEP a aussi relevé l'absence d'une politique nationale genre qui serve de base à tous les intervenants et départements sectoriels dans l'intégration de la dimension genre dans les politiques et programmes. Les experts de la MEP ont aussi noté les efforts que fournissent les partenaires bilatéraux et multilatéraux pour appuyer le Bénin dans sa politique de promotion de la femme et du genre. Ils ont appris à la suite des entretiens qu'ils ont eus avec les représentants de la coopération suisse, danoise et du PNUD que les efforts entrepris pour la prise en compte de l'approche genre (égalité femmes/hommes) dans les documents stratégiques de base et les budgets/programmes se poursuivent. C'est ainsi qu'en 2005, l'approche a été intégrée dans certains secteurs lors de la relecture du budget/programme du Ministère de l'Agriculture, de la Déclaration de politique de la population (DEPOLIPO), et dans l'élaboration du Plan stratégique décennal du Ministère du Travail et de la Fonction Publique. Toutefois ces mêmes partenaires ont relevé des insuffisances et un manque de planification cohérente avec les options stratégiques adoptées dans les budgets/programmes et les plans de travail annuels des autres ministères, ainsi que le manque d'une allocation

budgétaire conséquente pour la réalisation des actions visant plus d'égalité et d'équité.

287. L'analyse des performances de la plupart des secteurs révèle que les principales activités réalisées au titre de la thématique genre se résument à des « sensibilisations et des formations ». Ces conclusions ont été renforcées par l'Etude nationale de l'Indice de Développement et des Inégalités entre les Sexes en Afrique menée par des chercheurs nationaux et citée plus haut. Cette étude a permis de mettre en évidence les défis, insuffisances et domaines nécessitant des interventions. Elle a surtout mis en évidence la faiblesse des budgets alloués aux questions de genre. Sachant que la promotion de la femme ne se limite pas uniquement à la réforme de son statut juridique, il est impératif de lui assurer une équité au niveau des allocations des dépenses publiques grâce à une budgétisation sensible au genre. Examiner les budgets à travers une approche genre permet d'identifier des manques et des décalages entre l'accès et la distribution des ressources publiques. Il ne s'agit pas de budgets formulés séparément pour les femmes et les hommes. Au contraire, l'objectif de l'analyse genre des budgets est de redéfinir les priorités et d'allouer des ressources pertinentes qui répondent aux besoins de toutes les sections de la population, en prenant en compte de façon explicite la position désavantagée des femmes.

iii. Recommandations

288. Le Panel du MAEP aimerait recommander

Au Gouvernement de:

- adopter une politique nationale genre qui servira de cadre de référence et d'orientation pour tous les secteurs du développement;
- assurer l'effectivité des droits des femmes par l'application des lois adoptées;
- traduire en langues locales et disséminer le Code de la famille ainsi que tous les textes qui se rapportent aux droits des femmes et de la famille;
- doter le ministère chargé de la femme et de la famille et les points focaux chargés des questions du Genre auprès des départements sectoriels, de l'autorité nécessaire ainsi que de ressources humaines et financières leur permettant de s'acquitter de leur tâche;
- allouer une enveloppe budgétaire adéquate à l'intégration du genre dans les politiques et programmes d'action de tous les départements sectoriels;
- assurer systématiquement l'éducation et la formation aux droits humains et légaux de la femme de tous les groupes professionnels liés aux activités judiciaires et extrajudiciaires, juges, médecins, notaires, greffiers, huissiers

de justice, juges et chefs traditionnels etc.…

- renforcer l'éducation aux droits humains des femmes dans le curriculum de l'éducation primaire et secondaire; et

- prendre toutes les mesures visant à permettre l'accès égal des femmes aux charges électives et non électives, aux postes politiques et administratifs ainsi qu'aux organisations politiques ou associatives par l'adoption des mesures d'action positive telles que les quotas et aussi la révision des lois électorales et des textes juridiques.

A la société civile et aux médias de renforcer les efforts de sensibilisation aux droits humains et légaux des femmes auprès des adultes et des enfants.

Au secteur privé et à la société civile de favoriser la création d'un environnement favorable qui permettrait aux femmes de concilier à la fois, vie professionnelle et vie familiale.

Objectif 8 : Promotion et protection des droits des enfants

i. Résumé du RAEP

289. Le RAEP cite très brièvement les mesures prises pour protéger les enfants et les jeunes, telles que la création d'une brigade des mineurs et d'un ministère de l'Enfant, la création d'un Parlement des enfants, la ratification de la Convention sur les droits de l'enfant, la loi contre la traite et l'exploitation des enfants, la gratuité de l'école pour l'enseignement maternel et primaire, les programmes de formation des jeunes à l'entrepreneuriat, et l'action des ONG et institutions internationales comme Aide et Action, Terre des Hommes, Plan Bénin, l'Unicef, RIFONGA Bénin, etc. . Plusieurs actions ont été entreprises telles que l'organisation d'un séminaire sur l'emploi des jeunes, la promotion de l'éducation civique et de la citoyenneté; la création du Ministère de la Jeunesse et des Sports et Loisirs, ainsi que des centres de loisirs dans les départements du pays, l'établissement au sein de ce même ministère d'un groupe de presse en vue de la sensibilisation des jeunes par les jeunes, surtout en santé de reproduction, l'installation des Maisons des jeunes dans les communes et la formation des jeunes à l'entrepreneuriat .

290. Il mentionne qu'en dépit de ces mesures, il persiste de nombreux problèmes comme le trafic des enfants, le travail illégal et l'exploitation économique à travers notamment le phénomène du placement ainsi que le chômage et le sous-emploi massif des jeunes.

291. S'agissant des faiblesses, le RAEP relève un déficit dans la vulgarisation des textes sur les droits de l'enfant et des jeunes, l'absence de mesures incitatrices quant aux structures qui devraient prendre en compte les jeunes, l'incivisme

généralisé, ainsi que le manque de moyens humains et matériels pour animer les centres de loisirs.

292. Après cet état des lieux le RAEP propose des solutions ou actions d'amélioration de la gouvernance telles que la vulgarisation des textes de lois sur les droits de l'enfant, la création d'emplois en vue de l'insertion des jeunes, l'équipement et la formation des animateurs des centres de loisirs, la formation et l'extension de la sensibilisation des jeunes à travers la promotion des radios locales.

ii. Conclusions de la MEP

293. La MEP relève que le Bénin a adhéré à un grand nombre d'instruments internationaux et régionaux protégeant les droits des enfants tels que la Convention sur les droits de l'Enfant qui a été publiée le 5 septembre 2006. Il a aussi ratifié les documents suivants :

- Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, le 25 mai 2000.

- Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, le 25 mai 2000.

- La Convention n° 138 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) de 1973 sur l'âge minimum d'admission à l'emploi, le 11 juin 2001.

- La Convention n° 182 de l'OIT concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination, le 28 mai 2001.

- La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et son Protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants; le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention, et le Protocole contre la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention, le 6 novembre 2003.

- Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, le 20 septembre 2006.

294. Au niveau régional, le Bénin a adhéré à la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (adoptée par l'OUA devenue l'Union Africaine en juillet 1990) signée le 27 février 1992 et ratifiée le 17 avril 1997, ainsi que les accords sous régionaux suivants:

- L'Accord de coopération contre le trafic des enfants entre le Bénin et le

Nigeria (juin 2005).

- L'Accord de coopération contre la traite des enfants passé entre neuf pays de la région: Bénin, Burkina, Cote d'Ivoire, Guinée, Libéria, Niger, Mali, Nigeria, Togo le 27 juillet 2005.

- Le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée, dite Protocole de Palerme.

295. S'agissant du droit national, la Constitution du 11 décembre 1990 reste le cadre de référence en matière de droits de l'homme. Son article 147, stipule que «les traités ou accords régulièrement ratifiés ont dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.»

296. Les articles 12 et 13 de la Constitution concernent spécifiquement les enfants et plus particulièrement l'éducation des enfants. L'article 12 demande la garantie de l'éducation des enfants et les conditions nécessaires pour y parvenir, et l'article 13 pose les principes selon lesquels l'Etat pourvoit à l'éducation des enfants par les écoles publiques ; l'école primaire est obligatoire et l'enseignement public est gratuit.

297. Dans le contexte du principe de non discrimination, l'article 26 établit que « l'Etat protège la famille et particulièrement la mère et l'enfant ». D'autres dispositions, même si elles ne visent pas spécifiquement les enfants, sont relatives aux droits de l'homme et à certains droits énumérés dans la Convention relative aux droits de l'enfant en tant que droits de l'homme: droit à la vie, à la liberté, à la sécurité et à l'intégrité des personnes (article 15); la présomption d'innocence et les droits de la défense (article 17); l'interdiction de la torture et de sévices ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, le droit à l'assistance médicale pendant la garde à vue ou la détention, la légalité de la détention (article 18) et l'égalité devant la loi (article26). L'article 40 précise que « l'Etat doit intégrer les droits de la personne humaine dans les programmes d'alphabétisation et d'enseignement aux différents cycles scolaires et universitaires et dans tous les programmes des Forces Armées, des Forces de Sécurité Publique et Assimilés ».

298. Sur le plan législatif, le Bénin a pris des mesures citées ci-dessous pour renforcer le cadre juridique relatif aux droits de l'enfant, et harmoniser la législation nationale avec les instruments internationaux :

- Loi n° 2006-04 du 5 avril 2006 portant conditions de déplacement des mineurs et répression de la traite d'enfants en République du Bénin;

- Loi n° 2006-31 du 5 avril 2006 portant prévention, prise en charge et contrôle du VIH/SIDA;

- Loi n° 2002-07 du 24 août 2004 portant Code des personnes et de la

famille et sur les mutilations génitales féminines;

- Loi n° 2003-04 du 3 mars 2003 sur la santé reproductive et sexuelle;

- Arrêté interministériel n° 16/MEPS/METFP/CAB/DC/SGM/SA du 1er octobre 2003 portant sanctions à infliger aux auteurs de violence sexuelle dans les écoles et établissements d'enseignement secondaire général, technique et professionnel, publics et privés.

299. **Le *Code des personnes et de la famille en vigueur depuis le 24 août 2004*.** En s'appuyant sur le principe d'égalité, cette nouvelle législation améliore la situation légale des enfants sur plusieurs aspects notamment en matière de successions en accordant à tous les enfants, qu'ils soient légitimes ou naturels, filles ou garçons, le droit d'hériter de leurs parents, et en matière de mariage, en permettant à la fille de choisir librement son futur époux.

300. Par ailleurs, les articles 438 et 439 prévoient la déchéance de l'autorité parentale lorsque les parents ont été pénalement condamnés pour avoir commis un crime ou un délit sur leur enfant, et lorsqu'ils mettent en danger la sécurité, la santé et la moralité de leur enfant « par de mauvais traitements, par des exemples pernicieux d'ivrognerie habituelle, d'inconduite notoire ou de délinquance, par un défaut de soin ou un manque de direction ».

301. **La *Loi 2003-04 du 3 mars 2003 relative à la santé sexuelle et à la reproduction.*** Cette loi fixe notamment les conditions dans lesquelles se réalise désormais la contraception et l'interruption volontaire de grossesse ainsi que les conditions de la prise en charge des personnes vivant avec le VIH-SIDA.

302. **La *Loi 2003-03 du 3 mars 2003 relative à la répression des pratiques de mutilations génitales féminines***. Cette loi réprime la pratique des mutilations génitales féminines.

303. La Loi sur le déplacement et la traite des enfants (votée par le Parlement le 30 janvier 2006 et en instance d'être promulguée par le Président de la République). Cette loi vise à protéger les conditions de déplacement des enfants à l'intérieur et à l'extérieur du Bénin et réprime les trafiquants.

304. La MEP a aussi noté que de nouvelles institutions destinées à protéger et promouvoir les droits de l'enfant, telles que le Comité national des droits de l'enfant et la Cellule nationale de suivi et de coordination des activités de protection de l'enfant, ont été créées. Il prend acte d'un certain nombre de plans et programmes d'action adoptés par les organes de l'État concernés par la promotion et la protection des droits de l'enfant. Il note également que le Bénin a élaboré un projet de politique et stratégie nationale pour la protection de l'enfant.

305. ***Au niveau institutionnel,*** plusieurs structures gouvernementales et non gouvernementales, nationales et internationales, sont en charge de l'enfance. C'est ainsi qu'au niveau gouvernemental, de nombreux ministères s'occupent

de questions relatives aux droits des enfants. Il y a tout d'abord le Ministère de la justice, de la législation et des droits de l'homme qui coordonne le suivi de la Convention relative aux droits de l'enfant dans les différentes structures gouvernementales et locales et entre les différents ministères compétents. Le Ministère de la famille, de la protection sociale et de la solidarité a pour mission de veiller à travers la Direction de la famille, de l'enfance et de l'adolescence à l'application effective des textes juridiques sur la famille et la protection de l'enfant, en l'occurrence le Code des Personnes et de la Famille, et la Convention relative aux droits de l'enfant et autres instruments en faveur des droits des enfants ratifiés par le Bénin.

306. Le Ministère de l'intérieur, de la sécurité et de la décentralisation dispose d'une Brigade de protection des mineurs *(*la BPM) chargée à la fois de la protection de l'enfance et de l'adolescence par la prévention de l'inadaptation sociale et l'enquête sur les crimes et délits commis par les mineurs de moins de 18 ans. Le Ministère des enseignements primaire et secondaire dont l'une des missions consiste à initier, préparer et proposer les politiques, stratégies et plans d'action relatifs à la mise en oeuvre des politiques nationales en matière d'éducation, et de veiller à leur application. Il coordonne en outre diverses actions en faveur de la promotion de la scolarisation des filles.

307. La Commission nationale des droits des enfants – CNDE - (décret n°99-559 du 22 novembre1999) qui a pour mission de coordonner toutes les actions de mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant avec les autres Ministères et organismes publics. En 2001, six comités départementaux des droits de l'enfant ont été créés. Le Centre National de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence – CNSEA - qui est chargé de la rééducation et de la réinsertion sociale des mineurs en difficulté. Outre sa première fonction d'accueil des mineurs en conflit avec la loi et en « danger moral », le CNSEA tend désormais à devenir un centre d'accueil des enfants victimes de trafic. Créé par décret présidentiel n°67-316/PR/MGM du 9 septembre 1967, le Centre national a été fermé et rouvert plusieurs fois entre 1967 et 1995, date de sa dernière réouverture. Depuis 10 ans, le centre a été démembré en raison de la mise en œuvre de la décentralisation. Par ailleurs, outre le Centre national situé à Cotonou, deux Centres régionaux existent depuis 2000 à Parakou et à Aplahoué. La construction progressive de centres régionaux supplémentaires est prévue dans chaque département. En matière de santé, le Bénin a mis en place un programme de vaccination et pris en charge les orphelins victimes du VIH-SIDA, ainsi que la scolarisation des filles et des enfants handicapés. (Voir le chapitre 6 traitant de la gouvernance du développement socio-économique).

308. La MEP constate au vu de toutes les mesures et dispositions ci-dessus citées que des progrès ont été faits par le Bénin pour promouvoir la situation de l'enfant en leur garantissant une meilleure protection juridique. Des lois nationales pertinentes en conformité avec les principes et les dispositions de la Convention ont été adoptées. Grâce au soutien d'organisations internationales et d'ONGs, le pays s'est mobilisé contre la traite des enfants et l'exploitation de leur travail, a cherché à sensibiliser la population sur les violences faites

aux enfants, et sur le rôle de la Brigade de Protection des Mineurs et du juge des enfants.

309. Toutefois et malgré tous ces efforts, la MEP a relevé au cours des différentes rencontres avec les parties prenantes, les participants des ateliers organisés dans les préfectures visitées, les membres des ONGs ainsi qu'à la lecture des journaux, que les enfants béninois sont encore confrontés à de grands problèmes tels que la non déclaration des naissances, la malnutrition, la scolarisation, le contexte socio-économique, le travail à un âge précoce, le trafic, la santé, l'exploitation sexuelle etc..

310. La MEP a relevé que le dispositif législatif et institutionnel est encore incomplet. Les dispositions juridiques qui visent à garantir une meilleure protection juridique des enfants sont insuffisantes. Le Code de l'enfant n'a pas encore vu le jour, ni la révision du Code pénal et le code de procédure pénale n'ont abouti. Par ailleurs du fait que les déclarations des naissances ne sont pas automatiques ni généralisées à travers le pays, tous les enfants n'ont pas un état civil établi. Ceux qui s'abstiennent de transcrire les nouveau-nés ne s'exposent pas à des peines. En outre, il n'existe aucun dispositif de contrôle, ni des structures d'enregistrement des enfants à leur naissance dans les contrées retirées. Cette situation permet à certaines pratiques pourtant condamnées par la loi de perdurer telles que l'infanticide rituel perpétré à l'encontre des enfants dit sorciers, et entraîne aussi la fabrication de fausses pièces d'identité, ainsi que l'exercice de nombreux abus notamment lorsqu'il s'agit de fixer l'âge d'un enfant pour le travail ou le mariage etc.

311. Au niveau institutionnel, les lacunes principales viennent de la faiblesse des structures et des moyens matériels et personnels mis à la disposition des départements concernés. Le Ministère de la Famille et de l'Enfant plus particulièrement souffre d'un manque de cadres et de ressources budgétaires adéquats. De plus, le suivi des projets est relativement faible et les actions envisagées ne sont pas pérennes.

312. S'agissant de la scolarisation, la gratuité de l'enseignement primaire notamment en faveur des filles, semble être un mythe. Les parties prenantes ont observé qu'en fait les dispositions prises, c'est-à-dire l'exonération des droits d'écolage, n'ont pas été appuyées de mesures d'accompagnement telles que la prise en charge des fournitures scolaires, l'uniforme, le transport, l'hébergement dans des foyers présentant des garanties de contrôle et de surveillance pour les enfants ruraux. L'absence d'encadrement de ces enfants a amené de nombreux parents à retirer leurs filles de l'école, de crainte de les voir tomber enceintes comme cela est arrivé à certaines adolescentes.

313. Face à une croissance démographique très élevée (voir le chapitre sur la gouvernance économique) et un contexte socio-économique difficile, de nombreux enfants continuent à être privés d'éducation, et les filles à être défavorisées par rapport aux garçons. Leur condition de vie s'induit de celles de leurs parents et de toute personne qui a la responsabilité de leur entretien. Aussi malgré les lois en vigueur, de nombreux parents sont obligés pour

survivre, de faire travailler leurs enfants, à un âge précoce. Ils les exposent ainsi à des dangers physiques et moraux. « Il se trouve qu'un nombre important d'enfants travaillent encore dans les plantations de coton, manipulent des produits pesticides et insecticides, sont contraints à travailler dans le secteur de la pêche, travaillent sur des tas d'immondices à la recherche de ferrailles, boîtes de conserve et bouteilles. A l'intérieur du Bénin (Banikoara), dans les plantations de coton, les enfants sont exposés aux piqûres d'insectes, aux produits chimiques et à la déshydratation. Plusieurs d'entre eux souffrent de troubles respiratoires. D'autres enfants ont des problèmes de dos à force de porter les lourdes charges dans les marchés des villes du Bénin notamment Dantokpa, Malanville, Ouando, Bohicon, Savalou, etc. ».Ceux qui se livrent à la vente à la sauvette aux carrefours des principales villes du pays s'exposent aux abus de toutes sortes, (propositions indécentes aux filles, attouchements sexuels, viols, séquestrations, accidents de la circulation, etc.).

314. Les enfants placés en apprentissage ne jouissent pas d'une protection effective malgré les lois en vigueur. Travaillant dans des conditions inhumaines, ils sont non seulement exploités économiquement mais aussi très souvent victimes de violence qui semble d'ailleurs un phénomène banalisé au Bénin. Outre le placement en apprentissage, les enfants font aussi l'objet de trafic. Malgré les dispositions prises par le gouvernement, le Bénin continue à être une plaque tournante du trafic d'enfants en Afrique de l'Ouest. C'est un pays d'origine, de destination et de transit pour le trafic des enfants.

Encadré no. 3.11 : Lutter contre la traite des enfants au Bénin

La traite des enfants est de nos jours une question d'actualité majeure au Bénin. La lutte pour son éradication préoccupe tant les pouvoirs publics, les organismes internationaux que les organisations non gouvernementales nationales et internationales intervenant dans le domaine des droits de l'homme.

En effet le trafic des enfants a de lourdes conséquences sur les enfants Ses effets sont multiples, variés et destructeurs, tant sur la santé physique, morale et psychologique des enfants, leurs familles, et la société. Les enfants perdent en général toutes opportunités d'éducation et de formation professionnelle et leurs chances sont réduites en ce qui concerne l'accès équitable à un emploi. Ce manque d'éducation réduit leurs chances de survie pour leur vie présente et pour le futur. Il influence aussi leurs capacités à participer à la vie nationale, à la prise des décisions familiales et professionnelles. Les pièges dont sont victimes les enfants envoyés dans les pays étrangers (traite transfrontalière) ou encore dans d'autres régions d'un même pays et les situations dans lesquelles, ils sont plonges sont une nouvelle forme d'esclavage inacceptable pour l'humanité.

Le nombre des enfants victimes de trafic n'est pas encore officiellement établi. Il varie d'une source à une autre en raison du choix des critères de définition de ce qu'on entend par traite d'enfants. Selon le BIT, il serait de 161 428 enfants alors que pour les fonctionnaires de l'UNICEF rencontrés par la MEP, il serait de l'ordre de 40 000. Toutefois et quelque soit le nombre de victimes de cette pratique, ce trafic constitue une grave violation des droits de l'enfant et doit être éradiqué par tous les moyens.

(Voir le document du Ministère de la Famille et de l'Enfant « Plan d'action national de lutte contre la traite des

enfants a des fin de d'exploitation de leur travail » valide au mois d'octobre 2007)

315. S'agissant des filles, une importante mobilisation de la société civile, notamment les ONGs et les femmes, et diverses actions de sensibilisation ont permis des progrès récents et notables quant à l'excision. Cependant, il semble que dans certaines régions, les fillettes continuent de subir cette pratique malgré la loi de 2003. Beaucoup d'entre elles sont victimes de mariage précoce et forcé. En outre certaines sont exposées au harcèlement et à la violence sexuelle ou prostituées dans le but de soutenir financièrement leur famille. Des agents de l'Etat profitent souvent de leur position pour abuser sexuellement des filles. Il est rapporté que certains enseignants négocient « sexuellement » le passage des élèves filles en classe supérieure.

316. **La jeunesse et sa participation à la gouvernance**. Les jeunes constituent la tranche la plus large de la population béninoise. Ils font face à de multiples contraintes socio-économiques et culturelles dont l'analphabétisme chronique, les déperditions scolaires, l'inadaptation et l'inadéquation de l'éducation, l'absence d'une politique de prise en charge adaptée sur le plan éducationnel, culturel et des loisirs et le chômage. Rencontrés au cours du Forum des Jeunes le 28 juillet à Cotonou, ils étaient nombreux à réclamer une plus grande implication de leur part dans la prise de décision. Par ailleurs et face à l'absence d'un Conseil national de la jeunesse, ils ont saisi l'opportunité de leur rencontre avec la MEP en vue de provoquer une deuxième réunion le dimanche 29 juillet et poursuivre leurs travaux sur les 4 domaines thématiques du MAEP, faire des propositions et recommandations, et lancer la réflexion sur la création du Conseil en question.

317. S'agissant de la bonne gouvernance politique, ils ont souhaité la réduction du nombre des partis politiques, demandé l'opérationnalité de la haute Cour de Justice ainsi que l'élection des magistrats et non leur nomination. Leurs revendications portent aussi sur la valorisation de la culture africaine et béninoise. Ils ont appelé à réformer la Constitution pour une meilleure prise en compte de ces valeurs, et introduire les langues nationales dans le système éducatif. Considérant que l'éducation à la citoyenneté et à la démocratie est une priorité, ils revendiquent l'intégration de l'éducation civique dans les écoles. Cet enseignement permettra l'apprentissage des droits de l'homme et des valeurs démocratiques, telles que le dialogue, le pluralisme, la tolérance, et le respect d'autrui. Ils ont souhaité que l'école qui donne les moyens d'accéder à des connaissances, d'acquérir les compétences et les qualifications nécessaires à la vie future, puisse former des citoyens qui ont leur mot à dire aussi bien en ce qui concerne leur présent que leur avenir.

iii. Recommandations

318. Le Panel aimerait recommander:

Au Gouvernement de:

- Adopter le Code de Protection de l'Enfant ainsi qu'une stratégie de lutte contre la violence.
- Veiller à la mise en œuvre du Code de la famille.
- Accélérer l'adoption du Code pénal et de procédure pénale.
- Prendre les mesures adéquates pour lutter contre toute sorte d'exploitation des enfants notamment économique et sexuelle et le trafic.
- Assurer l'effectivité des droits de l'enfant par l'application des lois adoptées en conformité avec la Convention sur les droits de l'Enfant.
- Permettre aux jeunes d'exercer leurs droits politiques et participer à la gouvernance.
- Rendre effective la gratuité de l'enseignement primaire notamment pour les filles.
- Renforcer l'éducation à la démocratie dans les écoles.
- Doter le ministère de la famille et de l'Enfant de l'autorité nécessaire ainsi que de ressources humaines et financières lui permettant de s'acquitter de sa tâche.

A la société civile et aux médias de : renforcer les efforts de sensibilisation aux droits humains et légaux des enfants auprès des adultes notamment pour enrayer le phénomène de l'exploitation économique des enfants et la maltraitance.

Objectif 9 :	**Promotion et protection des droits des groupes vulnérables, y compris les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les réfugiés**

i. Résumé du RAEP

319. Pour promouvoir et protéger les droits des réfugiés et des groupes vulnérables y compris les handicapés, le RAEP a énuméré les mesures qui ont été prises, telles que la présence et l'institutionnalisation du Haut Commissariat des Réfugiés, la signature par le Bénin de la Convention de Genève, la création de la Direction de la Protection Sociale, la présence de la Croix Rouge et du Croissant Rouge à travers le Comité International de la Croix Rouge et du Croissant Rouge (CICR), les actions en direction des réfugiés des organismes comme le PNUD, la FAO, Aide et Action, dans les domaines de l'alimentation, de la santé, des logements, etc., la charte des réfugiés, la prise

en charge par le Ministère de la Famille, de la Femme et de l'Enfant des personnes handicapées, le Centre de réadaptation à base communautaire pour les handicapés.

320. Le RAEP a par ailleurs relevé qu'en dépit de ces mesures, la situation des groupes vulnérables demeure assez critique. Il note une insuffisance de l'éducation des jeunes et des adultes déplacés ou réfugiés en vue de leur insertion dans la vie sociale, l'absence de structures d'accueil des personnes du 3e âge, un nombre limité d'associations des personnes du 3e âge. Le RAEP recommande l'élaboration d'un plan d'action efficace pour la gestion des catastrophes (formation des acteurs, équipements adéquats…), la construction de maisons de retraite et la prise de mesures relatives à l'épanouissement des personnes du 3e âge.

ii. Conclusions de la MEP

321. La MEP a complété les informations sur les réfugiés grâce aux entretiens qu'elle a eus avec les parties prenantes, le Représentant du Haut Commissariat aux réfugiés ainsi que le site web du Système des Nations unies. Elle a noté qu'en avril 2005 et durant les mois qui ont suivi, plus de 26.500 personnes en provenance du Togo ont trouvé refuge au Bénin. Parmi elles, plus de 10 300 sont installées sur les sites de Comé et d'Agamé, tandis que 15 000 ont été accueillies par les communautés locales. Outre les réfugiés togolais, d'autres ressortissants de différentes nationalités, ont trouvé asile au Bénin.

322. La loi accorde le droit d'asile aux réfugiés, conformément à la Convention des Nations Unies sur le statut des Réfugiés et son protocole de 1967. Le gouvernement a mis en place un système de protection des réfugiés et collabore avec le Haut Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés et d'autres organisations humanitaires en vue de fournir l'assistance aux demandeurs d'asile.

323. Le Bénin est un pays où les réfugiés ont accès aux droits et services reconnus : droit au travail, droit à l'éducation, accès aux services sociaux tout comme les nationaux. Le plus grand obstacle à leur intégration est toutefois l'emploi, très difficile à trouver en raison de l'environnement économique du pays d'accueil. La réussite de l'intégration locale des réfugiés demeure le plus pressant défi. Aussi depuis quelques années, un accent particulier est mis sur le renforcement des activités favorisant ce processus. Afin de favoriser leur intégration locale, le HCR a mis en place des projets dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle et des activités génératrices de revenus.

324. Par ailleurs et s'agissant des femmes, dans chaque population de réfugiés, on compte approximativement 50 % de femmes et de jeunes filles. Dépouillées de la protection de leur maison, de leur gouvernement et souvent de leur structure familiale, les femmes sont particulièrement vulnérables. Elles sont exposées au harcèlement et aux abus sexuels. L'UNHCR a développé une série de

programmes spécifiques pour assurer l'accès équitable des femmes à la protection ainsi qu'aux biens et services élémentaires dont elles ont besoin pour reconstruire leur vie.

325. Quant aux enfants et adolescents de moins de 18 ans, ils constituent la moitié des réfugiés et leur protection est une priorité dans les activités menées par le HCR. Une attention particulière est accordée pour que leurs droits fondamentaux soient respectés, notamment le droit à l'éducation. L'UNHCR s'efforce également à travers des campagnes de sensibilisation et d'information, de s'assurer que les enfants réfugiés ne sont pas impliqués dans les trafics d'enfants.

326. **Les personnes vivant avec un handicap.** D'après les parties prenantes, il existe peu de données sur les personnes handicapées et la plupart des investigations de grande envergure ont souvent ignoré cette frange de la population. Ceci revient au contexte socioculturel du Bénin selon lequel le handicap est perçu comme une malédiction, la sanction de la transgression d'un interdit par la personne victime de la déficience ou par ses parents ou tout simplement la sanction sociale d'un mauvais caractère ou d'un mauvais comportement. L'infirmité est perçue comme un maléfice. Un nouveau-né mal formé est un signe de mécontentement des dieux contre une communauté lorsque cette dernière est convaincue de déviance. Il doit donc être renvoyé vers les dieux pour leur annoncer que le message est bien reçu. Il s'ensuit alors le meurtre bien déguisé des enfants mal formés. Ainsi dans certaines ethnies, ces enfants étaient simplement éliminés par noyade…. Cependant, l'infirmité qui survient au cours de la vie de l'individu est mieux tolérée.

327. Grâce aux efforts de sensibilisation déployés par la Direction de la protection sociale du Ministère de la Famille pour présenter et faire admettre à la population une vision moins avilissante du handicap et de la personne handicapée, les attitudes des personnes commencent à changer.

328. Cependant on assiste encore dans certaines régions du pays à des meurtres des bébés mal formés à leur naissance. La personne handicapée doit encore vivre enfermée au sein de sa famille, et éviter de se montrer aux étrangers. Le manque d'acceptation de la personne handicapée est parfois si fort que cette dernière est contrainte de quitter sa famille pour essayer de vivre généralement en mendiant au bord de la rue. Cette marginalisation est palpable aussi bien dans le milieu familial, scolaire que dans celui de l'emploi.

329. C'est pour remédier à tout cela que le gouvernement a décidé de promouvoir cette catégorie de la population notamment par l'amélioration de la connaissance de ce groupe. En effet dans son dernier recensement général de 2002, le Bénin a introduit quelques questions concernant les personnes handicapées (PH). Ce recensement a permis de dénombrer 2,55 % de PH au Bénin, soit une population globale de 172.870 PH. Ce chiffre, selon certains, est faible par rapport à la plupart des observations faites ailleurs dans le monde en développement et qui se situent plutôt vers 4 %. Il est donc probable que la méthode de recensement a laissé échapper certaines PH, d'autant plus que ces

derniers n'osent pas facilement se faire recenser, et que de ce fait leur nombre se rapproche davantage de 271.000 personnes. Par ailleurs les PH du Bénin sont très inégalement réparties entre le Sud et le Nord du pays. La prévalence du handicap est en moyenne deux fois plus élevée dans les départements du sud (3,04 %) par rapport aux 4 départements du Nord (1,6 %.). Il est vraisemblable que les conditions socioéconomiques plus difficiles des départements du Nord ne favorisent pas la survie des PH.

330. **Les personnes âgées.** La MEP a noté que d'après les différents recensements de la population du Bénin, les effectifs de la population des personnes âgées connaissent une forte croissance. Ils sont passés de 302 283 en 1979 à 477 697 en 2002 soit une augmentation de plus de 50%. La quasi-majorité des personnes âgées est analphabète et leur condition de vie est très médiocre.

331. La situation des femmes semble socialement plus défavorable. Vivant en moyenne plus longtemps que les hommes, elles sont plus exposées au veuvage que le phénomène de la polygamie amplifie. Deux femmes âgées sur 5 sont veuves contre un homme sur 20. En outre la croyance dans toute la société béninoise dans la sorcellerie dont la transmission serait matrilinéaire, fait soupçonner toute vieille femme d'être sorcière. Tout cela tend à accroître l'isolement des femmes âgées.

332. Jusqu'en 1996 les autorités ne se sont pas réellement intéressées à la situation des personnes âgées. Ce n'est qu'en 1996 que certaines actions ont été entreprises et un Ministère chargé de la famille a été créé. Ce ministère dispose d'un service des personnes âgées mais il manque de ressources humaines et matérielles. Ces insuffisances entraînent une méconnaissance des besoins, des préoccupations et problèmes spécifiques des personnes âgées.

333. Au plan juridique, le nouveau code des personnes et de la famille a fait une avancée significative en ce qui concerne la situation des veuves et veufs par rapport à la succession de leurs conjoints(e) s, et a prévu une amélioration de la situation de la femme veuve. Mais de façon générale les pratiques sociales restent encore éloignées des textes de lois. En vue de pallier à toutes ces insuffisances, le gouvernement a élaboré en octobre 2006 avec l'appui du FNUAP un Plan d'action national pour le vieillissement actif. Les objectifs de ce Plan visent à promouvoir la santé et le bien être des personnes âgées, la réduction de la pauvreté des personnes âgées de 33,4% à 17% d'ici 2016, décourager l'exclusion sociale des personnes âgées, améliorer les connaissances socioéconomiques et démographiques sur les personnes âgées, ainsi que sur leurs besoins par sexe. La mise en œuvre de ce plan requiert des ressources humaines et matérielles qui semblent faire défaut.

iii. Recommandations du Panel

334. Sur base de ces conclusions, le Panel du MAEP recommande au Gouvernement de :

- promouvoir en collaboration avec le système des Nations unies une plus grande intégration des réfugiés ;
- élaborer une stratégie pour la promotion et la protection des handicapés ;
- renforcer la lutte contre la culture de rejet de l'enfant handicapé par la sensibilisation et l'éducation, et sévir contre les meurtres des nouveaux nés;
- renforcer les structures sanitaires dans les domaines du diagnostic et du dépistage précoce des maladies susceptibles d'entraîner un handicap, avec multiplication des examens médicaux durant la phase prénatale ;
- garantir les conditions d'une vie décente aux handicapés dont les capacités intellectuelles ou physiques réduites limitent leur autonomie, et favoriser leur maintien dans le milieu familial ;
- renforcer la vie associative et dynamiser les associations œuvrant pour la promotion et la protection des handicapés ;
- accélérer la mise en œuvre du « Plan d'action national pour le vieillissement actif » ;
- mettre en place un système de soins de santé, de sécurité économique et sociale adéquats ;
- favoriser l'encadrement social et médical des personnes âgées ;
- mettre en place un système de soutien social pour qu'il soit plus facile de les prendre en charge au sein de leurs familles.

CHAPITRE QUATRE

4. GOUVERNANCE ET GESTION ECONOMIQUES

4.1 Introduction : Les enjeux et défis de la gouvernance et de la gestion économique

335. L'appréhension des enjeux et des défis à affronter en termes de gouvernance économique dépend d'une part de l'analyse de l`histoire de l`économie du Bénin et de l'autre, de la nature des transformations que le pays voudrait opérer compte tenu de sa vision future.

336. A la lumière de son histoire économique post-coloniale, on peut schématiser l'évolution économique du Bénin en trois grandes périodes : la première qui va de la proclamation de l'indépendance en 1960 au coup d'Etat de 1972. C'est la période de la crise de la décolonisation ou de la crise de gestion indépendante. La deuxième va de 1972 à 1990. Elle est marquée par l'instauration d'un régime politique qui se veut révolutionnaire, et donc par la mise en œuvre d'une politique socialiste de développement. La troisième période, dite du Renouveau démocratique va de 1990 à ce jour. Les politiques de gouvernance et de gestion économiques ont ainsi suivi ces trois périodes et influencé aussi bien les enjeux que les défis au cours de l'histoire de la structuration économique du pays.

337. ***La première période*** était marquée sur le plan politique par une grande instabilité, caractérisée par une série de coups d'Etat (cinq au total) et des fréquents changements de leaders (plus d'une quinzaine de Chefs d'Etat) et de régimes politiques. Le Bénin était connu comme l'enfant malade de l'Afrique de l'Ouest. La gestion politique de l'indépendance était chroniquement en crise. Le coup d'Etat d'octobre 1972 mettra fin à cette période sur les plans aussi bien politique qu'économique.

338. Malgré cette instabilité politique qui n'était pas de nature à faciliter une direction constante et affirmée d'une gouvernance économique de transformations structurelles de fond, la première période était quand même marquée sur le plan économique par l'affirmation d'une volonté de l'Etat de « corriger » les méfaits de la colonisation en prônant et mettant en œuvre une politique d'investissements de l'Etat dans le domaine économique. Conformément à l'idéologie des luttes pour l'indépendance, les populations étaient mobilisées notamment sur la base des promesses de changement de la logique coloniale, et en faveur d'une autre structure de l'économie. Cette autre structure ne pouvait se faire que par les interventions de l'Etat vu la faiblesse du capital privé national. Le Bénin ne faisait donc pas exception.

339. Sans chercher à sortir réellement de la structuration coloniale telle qu'héritée de l'empire économique français en Afrique, la gouvernance économique de l'époque se sentait redevable devant le peuple béninois pour son engagement dans les actions de lutte pour l'indépendance, et elle affichait ainsi de bonnes intentions dans cette direction. Des initiatives de création des entreprises publiques, de développement industriel, d'appui au développement de l'agriculture, etc. furent lancées au cours de cette période. Mais leur gestion saine en fonction des objectifs poursuivis devint difficile dans le contexte d'instabilité politique marquée de ces douze années de crise de gestion de l'indépendance nationale.

340. Conscient sans doute du poids réel du capital français dans l'économie et surtout de la faiblesse des moyens de l'Etat, la gouvernance économique de cette période ne s'était jamais fermée aux investissements privés. Bien au contraire la prise en mains de l'héritage colonial par le nouvel Etat, à défaut de sa transformation effective, allait de pair avec, et se faisait compléter par des initiatives privées faites d'installation d'industries et de commerces divers au service aussi bien de l'économie du Bénin que de celle des pays voisins sans littoral.

341. C'est dire que l'enjeu et le défi de transformation d'une structure économique façonnée dans la logique coloniale en une structure économique intégrée dans l'objectif de développement national, bien qu'ouverte, sont restés, vu que la gouvernance et la gestion économiques post-coloniales n'ont pas pu définir, et encore moins mettre en œuvre une politique économique de transformations structurelles. La gestion de sa position dans l'empire a continué à être déterminante dans la gouvernance économique de cette période. Ce qui était compréhensible notamment du fait que le pays, gérant difficilement son instabilité politique, ne pouvait avoir le temps de se définir une vision du Bénin (Dahomey à l'époque) qu'il voulait construire pour demain, ni de mobiliser les ressources – humaines, matérielles et financières – nécessaires à cet effet.

342. ***La deuxième période***, celle de la construction du socialisme, a été marquée comme on pouvait s'y attendre, par des nationalisations de certaines entreprises privées, de création de nouvelles entreprises d'Etat et parfois aussi d'entreprises d'économie mixte. La politique économique dans le mode de développement socialiste prônant surtout l'industrialisation, a poussé dans le sens d'investissements industriels massifs de l'Etat, mais dont le pays n'avait pas nécessairement la capacité de gestion.

343. Par ailleurs il était difficile à un Etat sans poids économique réel, et assis sur un héritage économique en fait géré de l'extérieur dans sa forme néo-coloniale de l'empire français, d'asseoir une logique de développement socialiste. Il n'en avait ni les moyens ni les capacités. Il était combattu aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur. La gouvernance économique du pays a continué ainsi, y compris au cours de cette deuxième période, à gérer, mais mal gérer l'héritage colonial. Les conséquences économiques et sociales ne tardèrent pas à se faire sentir. Les demi-mesures de la gouvernance socialiste et la mauvaise

gestion économique et financière dans un contexte de crise économique, conduirent aux remous sociaux et politiques qui ont abouti à en finir avec l'option socialiste du développement vers la fin de la décennie quatre-vingts.

344. En réalité, une gouvernance économique de faillite caractérisait déjà le pays dès la première moitié de la décennie. Conscients du fait que le Bénin était fortement touché par la crise économique et la sécheresse, les dirigeants finirent par déclarer le Bénin « pays sinistré » dès le début de 1984, et à solliciter l'aide internationale. La situation macroéconomique, celle des secteurs de base de l'économie et surtout les conditions économiques et sociales des populations avaient réellement empiré. L'Etat était devenu incapable de payer les maigres salaires à ses fonctionnaires, et la pauvreté s'était accrue.

345. La fin de la période fut ainsi marquée par les interventions des Institutions de Bretton Woods. Des programmes drastiques de stabilisation et d'ajustement structurel dans leur version classique furent « négociés » et mis en œuvre à travers différents accords. Les résultats ne furent pas heureux ni en termes de croissance, ni en termes de bien-être social des populations. Il s'ensuivit des remous sociaux qui devinrent vite des revendications politiques. La fin du régime soviétique au cours de la même période ne pouvait que donner un coup de pouce à l'abandon de la voie socialiste de développement, et au régime de parti unique. La Conférence nationale dite des Forces Vives de la Nation marqua la fin de cette période, et en ouvrit une autre. Outre le défi de la pauvreté grandissante, donc de l'échec du développement, c'est surtout celui de la démocratisation du processus du développement lui-même que cette période a eu à affronter**.**

346. ***La troisième période*** *(1990 à ce jour**)***, dite du Renouveau Démocratique commence ainsi avec la fin de la Conférence Nationale. Le retour au libéralisme et à la gouvernance y afférente constitue le cadre de base de la gestion économique. L'aide internationale arrive, grâce à la cohésion sociale et politique internes, et surtout à une confiance retrouvée, à gérer et atténuer les méfaits sociaux, et à amorcer les efforts nécessaires pour la stabilité macroéconomique. La gouvernance économique de cette période est marquée non pas par le souci de transformations structurelles, mais beaucoup plus par celui de stabilisation en vue de créer les conditions de relance économique. La gestion économique du quotidien fermait les yeux sur la primauté de la construction d'une autre vision économique en vue de résoudre les problèmes de fond de l'économie béninoise.

347. Les résultats macroéconomiques sont satisfaisants, que ce soit en termes de croissance économique, de commerce extérieur, de finances publiques et ou d'inflation. Le cadre démocratique retrouvé y aide énormément. Mais l'essoufflement d'un mode de gouvernance économique axée sur la gestion du quotidien ne pouvait tarder surtout dans le contexte de la dévaluation du FCFA de 1994. Les programmes d'ajustement structurel (PAS) et autres DSRP I n'ont pu arrêter les difficultés économiques du pays. La vulnérabilité par rapport aux chocs internes comme externes et les faiblesses du mode de

gestion économique en vigueur se manifestèrent notamment en termes de baisse de la croissance et surtout du niveau de vie des populations. La question du développement et des transformations structurelles de l'économie est réduite à celle de recherche effrénée des équilibres financiers qui tiennent lieu de politique de développement.

348. Bien que le pays se soit fait le champion du respect des critères primaires de convergence macroéconomique convenus dans le cadre de l'UEMOA, sa compétitivité diminuait de plus en plus. Il devenait de moins en moins capable d'assumer efficacement sa fonction d'économie de transit. Sa satellisation, non pas seulement par rapport à l'économie mondiale, mais aussi par rapport à l'économie de son puissant voisin qu'est le Nigeria ne facilitait pas la définition et encore moins la mise en œuvre d'une gouvernance autre que de gestion économique du quotidien ou du court terme, en l'absence d'une option sur les transformations structurelles en réponse aux besoins de construction d'une vision alternative de long terme. C'est ici que se trouvent un autre enjeu et un autre défi de base de la gouvernance économique au Bénin : définir et mettre en oeuvre une vision du Bénin de demain à construire pour une croissance soutenue et équitable, pour la réduction de la pauvreté, et pour la transformation des structures économiques en faveur d'une économie intégrée au niveau nationale, mais ouverte aux plans régional et mondial, et à même de résister aux chocs internes et externes.

349. Il est vrai que le pays a défini sa vision de long terme, et cela constitue un pas louable dans cette direction, surtout que cette vision se veut celle de construction d'un Bénin émergent à l`horizon 2011. Par ailleurs le gouvernement vient de la traduire en « Orientations Stratégiques » pour la construction du Bénin de demain. Cependant la coordination de la mise en oeuvre de ces orientations stratégiques et surtout leur déclinaison en politiques sectorielles souffrent de certaines faiblesses qui constituent aussi d'autres défis pour la gouvernance économique. Ce sont notamment la gangrène générale de corruption qui est devenue une culture et un mode/instrument de gouvernance plus ou moins internalisé ; l'absence d'imputabilité en matière de mise en œuvre des politiques macroéconomiques et sectorielles de développement, et la faiblesse de coordination dans ce domaine.

350. La croissance économique semble reprendre, mais la pauvreté reste d'un niveau très préoccupant et elle s'accroît. Par ailleurs il est plus que temps que la gouvernance économique du pays s'attaque aux problèmes structurels de fond de l'économie béninoise, et lui évite le risque à long terme d'un enracinement dans une dynamique de satellisation et d'économie de transit sans base productive solide, ce qui est un autre défi de taille dans la perspective de construction d'un Bénin émergent. Enfin la gouvernance économique devrait aussi faire face à un phénomène économique important au Bénin : la place et le rôle du secteur informel qu'il faut intégrer comme une donne dans les politiques économiques. Ce secteur en effet joue un rôle économique, social et même politique important, et ce n'est pas demain qu'il va disparaître. Comme il est appelé a jouer encore longtemps un rôle important dans l'économie et la société béninoises, il faut donc relever le défi que

présente le secteur informel dans la gouvernance économique et voir comment en faire « bon usage » pour résoudre ses problèmes, en faire une composante reconnue de l'économie, sans chercher ni à le formaliser de force, ni à ne développer à son égard que l'œil du gendarme fiscal pour l'Etat. Il faudra trouver le juste milieu. Il est en effet le témoignage éloquent de l'échec d'intégration de l'économie dite formelle en matière de développement socioéconomique du pays.

4.2 Ratification et mise en œuvre des normes et codes

i. Résumé du RAEP

351. Le Bénin a adhéré à et ratifié plusieurs normes et codes juridiques internationaux et africains d'ordre économique. Cette volonté démontre aussi la détermination du pays à se mettre à niveau avec les normes de gouvernance approuvées au niveau international pour une meilleure gouvernance et gestion économiques du pays.

352. Cependant, le RAEP n'a pas abordé en détail la conformité avec les Normes et Codes tel que requis par le Questionnaire du MAEP. La MEP a ainsi noté que le RAEP ne donne pas assez d'information sur un certain nombre de codes et normes, ou tout simplement qu'il les passe sous silence. En outre l'analyse du RAEP dans le cas de plusieurs normes et codes n'est pas approfondie et claire. C'est le cas des Codes et Normes ci-dessous :

- Le code des Bonnes Pratiques de la Transparence Fiscale et Budgétaire
- Les Directives de Gestion de la Dette Publique et Durabilité
- Les Normes de Comptabilité et d'Audit.
- Les Principes Fondamentaux pour les Systèmes de Paiement d'importance systémique. Le RAEP indique que ces Principes sont 'élaborés par la Banque et approuvés par les Ministres' alors que ces Principes sont faits par le Comité sur les Systèmes de Paiement et de Règlement des banques centrales des pays du G10 (CSPR), et de la Banque des Règlements Internationaux basée à Bâle, en Suisse.
- Les Principes Fondamentaux pour un Contrôle Bancaire Efficace.
- Les Principes Essentiels de Sécurité et de Supervision en matière d'Assurance et de Réglementations.
- La Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption (2005) et la Convention des Nations Unies sur la Corruption (2005).

353. Nombre de ces Normes et Principes sont aussi examinés au titre du chapitre 5 sur la Gouvernance des entreprises, tandis que la mise en œuvre de ceux relatifs à l'intégration régionale est considérée à l'Objectif 5 de ce chapitre.

ii. Conclusions de la MEP

354. Les missions conjointes FMI/Banque Mondiale ont réalisé des évaluations du Bénin sur certains normes et codes, dans le cadre du Programme d'Evaluation du Secteur Financier (PESF) de la coopération avec la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International. Le degré de conformité de chaque article ou principe des Normes ou Codes aurait dû être spécifié autant que possible dans le RAEP. La Mission a trouvé que dans beaucoup de cas, ces mêmes normes et codes sont revues par la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) dans le cadre de différents programmes communautaires.

355. **Code des Bonnes Pratiques de la Transparence Fiscale et Budgétaire**. Le Programme d'Evaluation du Secteur Financier du FMI/Banque mondiale reconnaît une série de normes acceptées au plan international en matière de politiques de transparence qui ont été élaborées par le FMI. Ces normes peuvent être divisées en trois groupes: i) Transparence des données, avec la norme spéciale de diffusion des données (NSDD) du FMI, et son système général de diffusion des données (SGDD); ii) Transparence budgétaire, avec le code de bonnes pratiques (du FMI) en matière de transparence des finances publiques. iii) Transparence des politiques monétaire et financière: le code de bonnes pratiques (du FMI) pour la transparence des politiques monétaire et financière. La MEP a noté que les autorités du Bénin participent au SGDD et NSDD sous l'égide du PESF et aussi dans le cadre de la BCEAO. La MEP a noté que les autorités du Bénin participent au SGDD et NSDD sous l'égide du PESF et aussi dans le cadre de la BCEAO.

356. La MEP a cependant noté, que même s'il n'existe pas de limitations officielles pour empêcher la diffusion de l'information à caractère économique et financier, il y a une absence de stratégie de communication pour annoncer les politiques macroéconomiques du Gouvernement de manière régulière.

357. **Directives de Gestion de la Dette Publique et Durabilité**. L'ensemble de ces directives mises en place par les services FMI/Banque mondiale à la demande du Comité Monétaire et Financier International (CMFI), vise à améliorer la qualité de la gestion de la dette publique, et réduire la vulnérabilité des pays aux chocs financiers tant internes qu'externes.

358. **Principes Fondamentaux pour les Systèmes de Paiement d'importance systémique**. Ils ont été élaborés par le Comité sur les Systèmes de Paiement et de Règlement des banques centrales des pays du G10 (CSPR) et de la Banque des Règlements Internationaux basée à Bâle en Suisse. Il y a dix Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique et quatre responsabilités de la banque centrale concernant leur application.

359. La Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) a initié, en mars 1999, un projet d'envergure régionale visant à la modernisation des systèmes de paiement dans les huit pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Cette Réforme des Systèmes de Paiement dans l'UEMOA s'inscrit dans le cadre général de l'approfondissement du système financier, de l'amélioration du cadre de la politique monétaire, ainsi que de l'accélération du processus d'intégration économique régionale.

360. Ainsi au Bénin, les paiements interbancaires se font par le Système Interbancaire de Compensation Automatisé dans l'UEMOA (SICA-UEMOA) qui est un outil automatisé d'échange et de règlement des opérations de paiement de masse, entre établissements participants aux niveaux national et sous-régional de l'UEMOA, lancé le 17 novembre 2005. Les participants au SICA-UEMOA sont les banques commerciales, la BCEAO, la Poste et le Trésor. Après la mise en production effective du Système Automatisé et de Règlement dans l'UEMOA (STAR-UEMOA) le 25 juin 2004 et suite au démarrage du SICA-UEMOA, la télé-compensation est devenue opérationnelle le 9 novembre 2006 au Bénin.

361. Ce nouveau dispositif permet aux banques du Bénin de transmettre rapidement les fichiers électroniques représentatifs de leurs opérations en compensation (chèques, virements et effets de commerce) à destination de leurs confrères. Cet échange se fait à partir de leurs différentes agences via l'Agence Principale de Cotonou ou l'Agence Auxiliaire de Parakou que les valeurs soient sur place, déplacées ou hors place. La MEP a noté que les paiements interbancaires se font généralement dans les délais et que la modernisation des systèmes de paiement est en cours.

362. **Principes Essentiels de Sécurité et de Supervision en matière d'Assurance et de Réglementations**. Ces Principes, énoncés par l'Association Internationale des Contrôleurs d'Assurance, visent les objectifs suivants: protéger les investisseurs, garantir des marchés équitables, efficaces et transparents, et réduire les risques systémiques.

363. **Normes de Comptabilité et d'Audit**. *L'International Accounting Standards Board* (IASB) est l'organe responsable du développement des normes internationales comptables et d'audit. L'IASB a procédé à des modifications des normes avec une nette tendance à la présentation des comptes sur la base des justes valeurs *(fair values*). En général, la MEP a noté que la fonction de l'audit interne et autres mesures de contrôle interne et externe au sein des entreprises publiques n'est pas très développée et n'est pas appliquée systématiquement. Ces aspects sont aussi traités plus profondément dans le Chapitre 5 sur la Gouvernance des Entreprises.

364. **Principes Fondamentaux pour un Contrôle Bancaire Efficace**. Ces Principes, élaborés par le Comité de Bâle sur le Contrôle Bancaire, comportent 25 principes de base qui recouvrent les domaines suivants: conditions préalables à un contrôle efficace; agrément et structure de propriété; réglementations et exigences prudentielles; méthodes de contrôle bancaire

permanent; exigence en matière d'information; pouvoir institutionnel des autorités prudentielles; et activité bancaire transfrontalière. Au Bénin, cet important exercice de contrôle et supervision du secteur bancaire est assuré par la BCEAO.

365. **Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption et la Convention des Nations Unies sur la Corruption**. Bien que signées et ratifiées, ces Conventions, ne sont pas encore internalisées dans le système légal du pays. Il n'y a pas eu des décrets d'application dans ce sens. La MEP a aussi appris qu'il existe une Directive no. 07/2002/CM/UEMOA du 19 septembre 2002 de l'UEMOA relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux dans les pays membres de l'UEMOA. Cependant, le Bénin n'a pas encore institué le cadre réglementaire qui, pour le moment, est déjà établi en Guinée-Bissau, au Niger et au Sénégal.

Tableau no. 4.1 : Situation des normes et codes sur la gouvernance et la gestion économique au Bénin

Normes et Codes	Signé	Ratifié
Acte constitutif de l'Union Africaine (2000)	11 juillet 2000	03 juillet 2001
Document cadre du NEPAD (2001)	Adhère automatiquement depuis octobre 2001	Adhère automatiquement depuis octobre 2001
Code des Bonnes Pratiques de la Transparence Fiscale et Budgétaire	PESF/BCEAO	PESF/BCEAO
Directives de Gestion de la Dette Publique	PESF/BCEAO	PESF/BCEAO
Normes Internationales d'Audit et de Comptabilité	BCEAO	BCEAO
Codes des Bonnes Pratiques de la Transparence dans les Questions Monétaires et Financières	PESF/BCEAO/RONC	PESF/BCEAO/RONC
Principes Fondamentaux pour les Systèmes de Paiement d'importance systémique	PESF/BCEAO/RONC	PESF/BCEAO/RONC
Principes Fondamentaux pour un Contrôle Bancaire Efficace	PESF/BCEAO/RONC	PESF/BCEAO/RONC
Conventions de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption et le blanchiment d'argent	11 février 2004	Mars 2006
Convention des Nations Unies sur la Corruption	Adoptée en 2005	Adoptée en 2005

Traité sur l'Union Economique et Monétaire de Ouest Africaine	10 janvier 1994	
Traité sur le Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest [CEDEAO]	24 juillet 1993	
Traité d'Abuja portant création de la Communauté Économique Africaine (1991)	03 juin 1991	31 mai 1999

BCEAO : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
PESF : Programme d'Evaluation du Secteur Financier dans le cadre de la coopération avec la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International
RONC : Rapport sur l'Observation des Normes et Codes dans le cadre de la coopération avec la Banque Mondiale/Fond Monétaire International

iii. Recommandations du Panel

366. Le Panel recommande aux autorités compétentes de prendre des actions correctives suivantes : (Gouvernement, BCEAO, Assemblée Nationale):

- Finaliser une évaluation détaillée pour chaque norme et code énumérée dans le Questionnaire du MAEP, préparer le cas échéant un Programme d'Action (PdA) spécifiant les mesures à mettre en place pour prendre en charge les lacunes constatées, et ratifier dès que possible les normes et codes nécessitant une ratification et qui ne le sont pas encore.

Sur la transparence en matière d'information d'ordre économique et financier:

- Avoir une politique définie de diffusion de l'information par tous les moyens y compris en utilisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

- Continuer à développer et moderniser le système statistique et la diffusion des données prudentielles sur le secteur financier, ainsi que la ponctualité de la diffusion au Parlement et au public en général.

- Encourager la diffusion d'information sur le processus budgétaire notamment pour permettre aux citoyens et en particulier la société civile de participer à l'élaboration du budget et de suivre sa mise en œuvre.

- Développer les capacités des organes concernés pour un suivi effectif des mesures et lois déjà existantes.

4.3 Evaluation des performances par rapport aux objectifs

Objectif 1 : Promouvoir les politiques macroéconomiques qui soutiennent le développement durable

i. Résumé du MAEP

367. ***Cadre macro-économique et qualité du développement***. Le rapport d'autoévaluation indique que les performances de l'économie béninoise ont été mitigées, au cours des cinq dernières années. L'année 2006 confirme cependant une reprise de l'activité économique avec un taux de croissance du PIB qui s'est établi à 4,5% contre 2,9% en 2005. Cette reprise a été favorisée par une amélioration des échanges commerciaux avec le Nigeria et un accroissement de 26% du trafic portuaire.

368. La vulnérabilité de l'économie continue d'être affectée par (i) des restrictions commerciales imposées par le Nigeria, (ii) la concurrence du port de Lomé qui s'est accrue à la suite d'une dégradation de la performance du port de Cotonou, (iii) une production cotonnière inférieure aux projections, (iv) et l'appréciation de l'Euro par rapport au dollar américain qui a pénalisé l'activité économique, notamment les exportations de coton à destination du marché asiatique. La production demeure peu diversifiée et le coton continue d'être le principal produit d'exportation du Bénin. Même si le taux d'inflation a été contenu dans les limites de la norme communautaire entre 2003 et 2004, le niveau général des prix a amorcé une nouvelle tendance haussière notable à partir de 2005, se situant à près de 5% contre un objectif de 3%.

369. Le Gouvernement a poursuivi la réforme des finances publiques avec cependant des résultats qui doivent être consolidés. Le déficit budgétaire global, base ordonnancement et hors dons, s'accroîtrait en passant de 3,3% du PIB en 2004 à 4,3% du PIB en 2005, du fait des moins-values importantes enregistrées sur les recettes budgétaires et de la progression des dépenses totales et prêts nets. Ce déficit s'est amélioré en 2006 et se situe à moins de 3%.

370. ***La dette publique est devenue soutenable.*** Le niveau de la dette publique a amorcé une tendance baissière notamment en 2003, année où le Bénin a bénéficié de l'initiative d'allègement de la dette pour les Pays Pauvres très endettés (PPTE). En effet, le rapport du service de la dette aux recettes a connu une tendance baissière à partir de 2004, reflétant ainsi les efforts réalisés globalement par le pays pour rester en dessous de la barre de 15 % fixée comme Norme Internationale. Cet encours est en forte décroissance depuis 2001, en raison des remises de dette obtenues par le pays au sein de

l'initiative Pays Pauvres très endettés (PPTE) depuis l'atteinte du point de décision en juillet 2000, et du point d'achèvement en mars 2003.

371. En matière d'exécution du budget d'investissement, les ressources publiques allouées aux secteurs sociaux ont largement augmenté entre 2003 et 2004. Cependant, à partir de 2005, le taux d'exécution du budget d'investissement pour les secteurs sociaux a diminué. Ce taux se situe à moins de 30% en juillet 2007. Le Bénin a remboursé les dettes contractées auprès de la BCEAO et aucun déficit n'a été financé par la BCEAO au cours des cinq (5) dernières années.

372. ***Formulation des prévisions macroéconomiques du Gouvernement.*** Le RAEP mentionne que ces prévisions s'appuient sur la loi de finances. D'autres données servent également à établir les prévisions macro-économiques, et ce sont notamment les statistiques démographiques, l'évolution des cours du coton, du dollar et du pétrole, les objectifs du gouvernement en terme de croissance réelle, la maîtrise de l'inflation autour de 3%, et le respect des normes communautaires. Les prévisions macroéconomiques sont formulées sur la base de l'évolution de la production agricole (surtout le coton), de l'environnement international et des objectifs du Gouvernement dans le cadre de la SRP. Enfin, le rapport mentionne que des études sectorielles sont initiées au niveau des différents ministères. Les résultats seront versés au Ministère des Finances qui les analyse et propose une allocation des ressources qui tient compte du dernier exercice budgétaire, des prévisions macro économiques et de la capacité d'absorption de crédits des ministères.

373. Le RAEP souligne également les raisons pour lesquelles les projections actuelles pour la croissance réelle du PIB et le revenu pour l'année prochaine sont plus élevées que ce qui a été réalisé au cours des 5-10 dernières années. Cet optimisme se fonde sur le nouveau mode de gouvernance avec le changement de régime, à la faveur des dernières élections présidentielles de mars 2006.

374. ***Politiques sectorielles ou micro-économiques favorables à la croissance économique et au développement durable.*** Le Gouvernement a mis en place diverses politiques sectorielles et des réformes transversales. Les réformes transversales sont axées sur le cadre fiduciaire, le contrôle des dépenses publiques et la gestion administrative, et contribuent essentiellement au renforcement du cadre macro-économique. Ces réformes visent à améliorer le niveau et la qualité de la dépense publique. Chaque département ministériel met en œuvre à travers les Cadres de dépenses à moyen terme une politique axée sur la réduction de la pauvreté.

375. *En ce qui concerne les programmes sectoriels,* le RAEP indique qu'il a été mis en œuvre plusieurs réformes sectorielles dans la plupart des domaines contribuant à la croissance et au bien-être socio-économique notamment dans le domaine de la santé, de l'éducation, de l'agriculture, de l'environnement, du transport, de la justice, de la décentralisation, de la déconcentration, etc.

376. *Projet Accès au Foncier.* Pour promouvoir l'investissement privé, le Gouvernement a pris des mesures visant à réduire l'insécurité foncière et à créer des actifs monnayables. Ces mesures s'articulent notamment autour de l'enregistrement formel des terres, de l'authentification des actes de propriété, de la simplification des procédures, et de la réduction des coûts pour l'attribution des titres fonciers.

377. *Projet Accès au Crédit.* Le Gouvernement du Bénin considère le microcrédit comme un levier important pour lutter contre la pauvreté. Ainsi, nombre de mesures sont adoptées dans le cadre du projet ***« Accès au crédit»*** qui vise l'amélioration durable de la contribution des Institutions de Microfinance (IMF) au financement de l'économie à travers une réduction substantielle du coût du crédit, et une diversification des services financiers. Ces mesures visent (i) l'amélioration de l'accès durable des IMF aux ressources des banques et autres financements privés à moindre coût, (ii) l'appui aux IMF dans la diversification de l'offre de crédit et la réduction de son coût, et (iii) l'amélioration de la qualité de la demande.

378. *Projet Accès au Marché.* Il convient de noter que le**s** échanges commerciaux du Bénin étant effectués à plus de 90% par voie maritime, les objectifs du Gouvernement dans ce domaine visent (i) la construction et la réhabilitation des infrastructures portuaires, (ii) l'acquisition et l'installation du système intégré de sécurité pour la mise en conformité du Porte Autonome de Cotonou (PAC) aux normes internationales, (iii) la construction d'une base obligatoire de contrôle pour les produits halieutiques, et (iv) le renforcement des capacités des acteurs.

379. *Projet Amélioration de l'Environnement des Affaires.* Les mesures prises dans ce domaine visent essentiellement à améliorer le cadre juridique et judiciaire. Ces mesures doivent permettre de bâtir une justice accessible, crédible et efficace, qui contribue à la consolidation de l'Etat de droit, à la protection des droits de l'homme et à la garantie de sécurité des activités socioéconomiques.

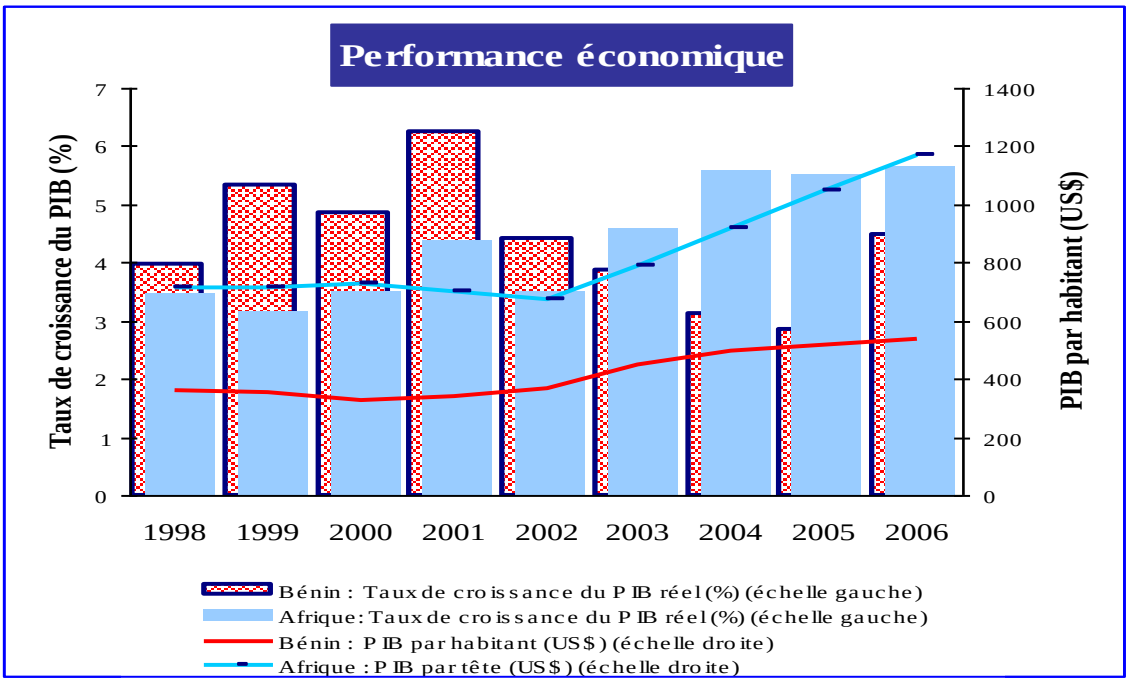
380. Le RAEP décrit les mesures prises pour cibler l'égalité de genre, la durabilité de l'environnement et la création d'emplois dans les politiques et programmes sectoriels et micro-économiques. Il décrit également les efforts en termes de mobilisation des ressources intérieures, y compris les épargnes publiques et privées, ainsi que la constitution des capitaux publics, et pour réduire la fuite des capitaux.

381. ***Vulnérabilité aux chocs internes et externes.*** Au plan externe, la vulnérabilité de l'économie béninoise est liée essentiellement aux cours du coton et du pétrole, et à sa dépendance commerciale avec le Nigeria. Au plan interne, la faible diversification de la production constitue un handicap majeur. A ces contraintes s'ajoutent la chute de l'activité portuaire, la faible productivité de la main-d'œuvre locale, la vétusté de l'appareil de production, la non modernisation de l'agriculture et la faiblesse du volume de production qui ne favorise pas la réalisation des économies d'échelle.

ii. Conclusions de la MEP

382. ***Cadre macro-économique***. La description du cadre macro-économique faite dans le RAEP ne reflète pas assez les contraintes en matière de gestion macro-économique, ni les efforts entrepris par le Gouvernement actuel pour lever ces contraintes. Cependant, la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté au cours de la période 2007-2009 indique les scenarii alternatifs et les perspectives pour l'atteinte des OMD.

Figure no. 4.1 : Performance économique



Source: AFDB, World Economic Outlook, IMF, Avril 2007

383. *Une production non diversifiée et basée essentiellement sur le coton qui représente plus de 50% des exportations.* La progression de l'activité économique (4,5%) est restée en deçà des indicateurs de performance qui projetaient la croissance du PIB à près de 7% en 2006. La faiblesse de la croissance économique résulte entre autres du retard enregistré dans la mise en œuvre des réformes structurelles, notamment au niveau de la libéralisation et de la diversification du secteur agricole. Les faibles performances des secteurs de l'électricité, des télécommunications et du Port de Cotonou pèsent aussi sur la compétitivité des entreprises béninoises, et par conséquent sur la croissance économique. Concernant le secteur coton, la mise en œuvre des réformes entreprises depuis 2002 n'est toujours pas terminée : les bases d'une gestion durable de la filière impliquant tous les acteurs, en particulier l'Association interprofessionnelle du coton (AIC) ne sont pas encore instituées. Cependant,

il convient de souligner que le secteur vient de connaître des nouvelles orientations, car, dans le cadre de sa politique de dénationalisation, le Gouvernement vient de décider la cession partielle de l'outil industriel de la Société Nationale pour la Promotion Agricole, SONAPRA, à la Société Commune de Participation, qui détiendra 45% du capital de la SONAPRA. L'Etat sera détenteur de 35% du capital, tandis que 20% des actions seront détenues par les producteurs, le personnel de la SONAPRA et le public béninois et étranger.

Encadré no. 4.1 : Le secteur cotonnier

L'économie béninoise est fortement dépendante du coton qui contribue pour environ 40% aux exportations et pour environ 90% aux revenus agricoles. Au cours des dix dernières années, la production a oscillé autour de 334 000 tonnes, avec un record de 427 000 tonnes au cours de la campagne 2004-2005, et son niveau le plus bas de 191 000 tonnes en 2006-2007.

Le secteur cotonnier est géré par trois associations privées à savoir, l'Association Interprofessionnelle du Coton, AIC, l'Association Professionnelle des Egreneurs du Bénin, APEB, et le Groupement Professionnel des Distributeurs d'Intrants Agricoles, GPDIA. Les relations de partenariat entre ces trois associations ont souvent été émaillées de conflits inter associations et des scandales financiers, à tel point que l'Etat a du récemment intervenir pour indemniser beaucoup de producteurs de coton et trancher des litiges financiers entre les partenaires en décaissant d'importantes sommes d'argent.

Le programme du Gouvernement est de porter la production des deux prochaines années à 320 000 tonnes et 500 000 tonnes respectivement et, à moyen terme, de porter le taux de transformation du coton de 3% à 30%, grâce à la réhabilitation des usines textiles.

Au crédit du Bénin figure l'excellente qualité de la fibre de coton estimée respectivement à 98,17% de la production en 2005-2006, et à 97,91 en 2006-2007. Les actions menées à divers niveaux dans le contexte d'une filière privée comprennent le relèvement de la fraction des revenus revenant aux producteurs qui est passée de 2% à 25%, un soutien de certains partenaires techniques et financiers, dont la Banque mondiale, l'Agence Française de Développement et l'Union Européenne.

Cependant, le marché mondial du coton est estropié par d'importantes subventions de l'industrie par les grands producteurs des pays industrialisés et émergents, et pour le Bénin, par la fraude des tissus en provenance des pays voisins et lointains qui fragilise les industries de transformation du coton installées sur le territoire national. De l'avis de la MEP, les défis liés à la survie du secteur cotonnier béninois ne pourront être surmontés que grâce à la création d'un partenariat sous régional à prédominance privé, axé notamment sur la création d'une bourse régionale de valeurs cotonnières, et l'instauration d'un régime fiscal particulier pour le coton applicable par tous les pays concernés.

384. Le Gouvernement a défini dans le cadre de sa nouvelle stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté pour la période 2007-2009, un scénario de base qui constitue la traduction chiffrée des différentes stratégies sectorielles à

mettre en œuvre pour accélérer la croissance et réduire la pauvreté au cours de cette période, tout en maintenant la stabilité macroéconomique (niveau d'inflation et de déficits ciblés et soutenables). Dans le cadre de cette stratégie, l'accélération de la croissance va reposer sur la diversification de la production, le renforcement des infrastructures économiques et sociales, et le renfoncement de la bonne gouvernance.

385. Même si le RAEP ne l'a pas explicitement indiqué, il convient de souligner qu'en matière de libéralisation, le Gouvernement a adopté un code des investissements plus incitatif, et s'est efforcé d'améliorer l'environnement des affaires. Toutefois, ces mesures n'ont pas permis un attrait significatif des investissements directs étrangers du fait notamment des contraintes liées au cadre juridique et judiciaire, et aux barrières administratives à l'investissement privé.

386. ***La situation des finances publiques***. Il convient de souligner que la performance de l'Administration des impôts a souffert ces cinq dernières années de la recrudescence de la fraude à travers une sous évaluation des importations, de l'octroi d'exemptions abusives, et du ralentissement des activités économiques suite à une restriction des réexportations vers le Nigeria. Afin d'accroître les recettes fiscales, le Gouvernement actuel met en œuvre un vaste programme de recouvrement des recettes et d'élargissement de l'assiette fiscale.

387. ***Le secteur extérieur***. Sur la période 2000-2005, la baisse de la production cotonnière, ainsi que l'évolution défavorable du cours du coton constituent les deux principaux facteurs qui ont fragilisé la position extérieure du pays. En outre, l'appréciation de l'Euro vis-à-vis du dollar EU a favorisé une surévaluation du FCFA, réduisant ainsi la compétitivité du coton béninois. Ces difficultés ont été exacerbées par l'augmentation de la facture pétrolière et la baisse des transferts publics courants provenant des opérations de réexportation. Il en résulte que le déficit du compte courant (dons exclus) s'est situé à 7,2% du PIB en 2004. Ce déficit s'est légèrement amélioré et se situe à 6,4% du PIB en 2005, du fait de l'amélioration de la balance des services.

Tableau no. 4.2 : Evolution des principaux agrégats suivant les scénarios

	2007			2008			2009			
	Scénario de base	Scénario OMD	Scénario tendantiel	Scénario de base	Scénario OMD	Scénario tendantiel	Scénario de base	Scénario OMD	Scénario OMD	Scénario tendantiel
Taux de croissance Du PIB %	6,0	7,3	4,1	6,8	8,1	4,5	7,5	8,7	8,7	5,0
Taux d'investissement	23,6	26,4	22,9	24,4	27,2	23,2	25,2	27,6	27,6	23,6
Dépenses Totales En % PIB	24,4	30,2	22,4	25,0	29,2	22,3	24,6	27,5	27,5	21,8
Déficit Budgétaire En % PIB	-6,8	-12,7	-4,8	-6,9	-11,5	-4,2	-6,3	-9,9	-9,9	-3,4
Gap de financement (milliards FCFA)	49,6	216,6	0,0	93,8	246,2	12,0	72,2	212.5	212,5	30,2
Déficit courant BP en % PIB	-5,8	-6,1	-6,1	-5,5	-5,8	-6,2	-4,9	-5,8	-5,2	-5,5

Source : INSAE et Direction de l`Analyse Economique et de la Prévision (DAEP)

388. *Le système financier*. La santé du système bancaire, évaluée au travers du respect des ratios prudentiels, est saine dans son ensemble, malgré une augmentation des créances douteuses de 4,7 à 7,2% des crédits au secteur privé, dues aux difficultés de la Société nationale de promotion agricole (SONAPRA). Par ailleurs, le secteur de la microfinance s'est largement développé ces dix dernières années dans tout le pays, notamment dans les régions les plus pauvres où la pénétration bancaire est faible. Avec près de 500 000 clients, le secteur de la microfinance du Bénin est le plus développé de l'UEMOA. Cependant les efforts doivent être poursuivis pour renforcer les capacités des Institutions de Micro Finance (IMF).

389. ***Allègement de la dette***. Le Bénin a bénéficié de l'initiative Pays Pauvres très endettés (PPTE) depuis 2003, et de l'Initiative d'Allègement de la dette multilatérale. Au cours des trois dernières années, le Bénin n'a pas enregistré d'accumulation d'arriérés de paiement intérieurs et extérieurs. Il convient toutefois de souligner que la soutenabilité de la dette publique du Bénin dépend de plusieurs facteurs qui peuvent parfois lui être défavorables. Parmi eux on peut principalement retenir : la forte dépendance de la volatilité des prix du coton, les changements défavorables de la politique commerciale du Nigeria envers le Bénin, et l'appréciation de l'Euro vis-à-vis du dollar. Enfin, le Bénin fait partie des 18 pays devant bénéficier de l'annulation de la dette envers les créanciers multilatéraux.

Tableau no. 4.3 : Indicateurs macroéconomiques (% du PIB sauf indication contraire)

	Période avant DSRP 1990-94 1995-99 2000-02			**Période après DSRP 1**			
Population (en millions)	4,9	5,8	6,6	7,0	7,2	7,4	7,2
Taux de croissance démographique (en %)	3,3	3,3	3,3	3,0	3,0	3,0	3,0
PIB (en milliards FCFA)	644	1319	1823	2067	2140	2299	2169
PIB par tête (en milliers FCFA)	131	228	277	296	298	310	302
Taux de croissance du PIB réel (en %)	3,7	5,1	5,2	3,9	3,1	2,9	3,3
Taux de croissance par tête (en %)	0,4	1,8	1,9	0,8	0,2	-0,1	0,3
Investissement brut	14,4	18,2	18,9	20,3	20,7	17,0	19,3
Investissement public brut	4,9	6,1	5,8	6,6	5,4	5,3	5,8
Investissement privé brut	9,5	12,1	13,2	13,7	15,3	11,6	13,5
Epargne intérieure brute	10,1	9,6	10,0	10,2	12,2	8,8	10,4
Recettes totales	11,2	14,3	15,8	16,6	16,4	16,7	16,6

Recettes fiscals	9,2	12,2	14,0	14,9	14,6	14,5	14,7
Dépenses totales	17,7	17,7	18,6	22,0	19,8	19,8	20,6
Masse salariale	6,2	4,7	4,4	5,1	5,8	5,7	5,5
Solde primaire de base	0,9	3,5	1,6	-1,4	-0,3	0,1	-0,5
Exportations	16,3	17,6	15,8	15,2	14,0	13,0	14,1
Importations	24,7	24,2	22,7	23,0	20,8	19,9	21,2
Solde global	6,9	-0,1	2,8	-1,2	-2,9	2,1	-0,7
Avoirs Extérieurs Nets (en mois d'importations)	4	7	12	11	7	10	9
Encours de la dette	52,8	59,4	51,8	40,3	40,3	40,3	40,3
Service de la dette	1,8	2,0	1,3	0,8	0,7	0,6	0,7
Service de la dette (en % des exportations)	11,9	8,6	5,9	3,8	3,6	3,1	3,5

Source : DSCRP MDEF

390. *Privatisations*. Le secteur cotonnier vient de connaître des nouvelles orientations dans le cadre de la politique de dénationalisation. Le Gouvernement a décidé de céder partiellement l'outil industriel de la Société Nationale pour la Promotion Agricole, SONAPRA, à la Société Commune de Participation, qui détiendra 45% du capital de la SONAPRA. L'Etat sera détenteur de 35% du capital, tandis que 20% des actions seront détenues par les producteurs, le personnel de la SONAPRA et le public béninois et étranger. Le PAC et la SBEE ont vu leurs calendriers de privatisation différés à plusieurs reprises. Le secteur cotonnier va donc connaître un nouvel élan, grâce à l'entrée dans son capital d'un professionnel béninois du métier, qui avait déjà trois usines d'égrenage du coton. En outre, le Gouvernement a entamé le processus de privatisation de l'Office des postes et télécommunications (OPT) et a pris les décrets créant la Poste du Bénin. Par ailleurs, dans la logique de la poursuite du processus, il a été procédé à la scission de la Société béninoise d'électricité et d'eau (SBE) en deux entités : la Société nationale des eaux du Bénin (SONEB) en juin 2003, et la Société béninoise d'énergie électrique (SBEE) en mars 2004. Pour l'année 2007, les opérations de privatisation portent également sur la cession au secteur privé des actifs de la SBEE, des télécommunications et de la gestion du Port de Cotonou. Le nouveau Gouvernement envisage de redéfinir une nouvelle option de privatisation de ces entreprises.

391. Cependant, il convient de relever que les échanges avec les parties prenantes ont permis de constater que cette privatisation a été perçue plus comme une condition des Banques multilatérales de développement qu'un besoin réel en matière de gestion économique. Le niveau d'appropriation des réformes structurelles est demeuré faible.

392. La gestion des finances publiques a certes connu des progrès, notamment dans le domaine de la gestion axée sur les résultats et de l'élaboration des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), mais des contraintes importantes subsistent dans le domaine du contrôle des dépenses publiques. Concernant la réforme de la fonction publique, une nouvelle stratégie est en cours de finalisation. S'agissant de la bonne gouvernance dans ce domaine, un Plan national de lutte contre la corruption a été adopté en 2002 et les nouvelles autorités ont confirmé leur accord pour la réalisation d'une nouvelle enquête sur la corruption.

393. ***Base de prévision macro-économique.*** Les prévisions macro-économiques reposent sur un modèle de projection de type Harrod Domar. Ce modèle de prévision macro-économique sert à réaliser le cadrage budgétaire et indique les plafonds de ressources pour chaque secteur au moment de l'élaboration des CDMT. Ce modèle statique, nécessite d'être amélioré afin de prendre en compte les exigences liées au budget programme et de le rendre plus exhaustif pour une couverture de l'ensemble des secteurs d'activités. En outre, le Gouvernement devrait se doter de modèles dynamiques permettant de faire des analyses de comportement et d'apprécier les impacts des politiques mises en œuvre.

394. ***Politiques sectorielles et micro-économiques.*** Les efforts entrepris en matière d'amélioration du cadre macro-économique sont indéniables. Cependant, les résultats escomptés n'ont pas permis d'accroître durablement la production marchande qui repose essentiellement sur le coton, ni de réduire le niveau de la pauvreté.

395. Dans le secteur de *l'agriculture et forêt*, l'exécution du Budget-Programme du secteur agricole a été marquée par des difficultés de mobilisation des ressources, et de maîtrise par les acteurs des procédures budgétaires. Cette situation alarmante se retrouve également au niveau des secteurs sociaux (santé et éducation), qui sont des domaines d'intervention privilégiés en matière de réduction de la pauvreté. Au cours des trois dernières années, le budget d'investissement dans ces secteurs a connu des évolutions mitigées. Le taux d'exécution des dépenses publiques pour les secteurs sociaux est demeuré faible. Cependant, les nouvelles décisions intervenues à la rentrée scolaire 2007-2008 (voir chapitre 6) ouvrent la porte aux espoirs mérités.

396. Dans *le secteur industriel*, les lourdeurs et les barrières administratives à l'investissement contribuent fortement à l'accroissement des coûts de fonctionnement, et aux risques encourus par le secteur privé formel. Plus de 80% des 400 entreprises formelles interrogées dans le cadre de l'enquête de la Banque Mondiale sur le climat des investissements considèrent la corruption au Bénin, le fonctionnement de la justice ainsi que les procédures douanières et fiscales comme une très grande entrave à leur développement. De même, les retards dans la mise en œuvre des réformes dans le secteur de l'électricité et dans le processus de privatisation de la SBEE grèvent la compétitivité des entreprises du fait des délestages fréquents et des tarifs élevés de l'électricité.

397. Le Bénin, jouit d'une bonne image auprès de ses partenaires au développement. Cependant, les progrès enregistrés au plan macro-économique, n'ont pas réussi à réduire significativement le phénomène de la pauvreté qui affecte près de 30% de la population. Les principaux obstacles à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté sont d'ordre structurel. Ils portent sur la rigidité de l'appareil et de la structure de production, la faiblesse des investissements et la faible diversité des exportations dominées par le coton. Cette situation rend l'économie très vulnérable aux chocs extérieurs et fragilise les équilibres du pays. Le pays fait également face à d'autres contraintes, notamment au niveau du foncier, de la protection juridique des affaires, de la fiscalité et de la tarification douanière, de la gestion des services d'utilité publique, et enfin de développement des infrastructures. Ces barrières affectent considérablement la compétitivité des entreprises.

398. En conclusion de cet objectif, il convient de souligner que dans ce domaine le Gouvernement fait face à deux défis importants qu'il devrait relever : (i) l'amélioration de la compétitivité globale et sectorielle de l'économie pour assurer un cadre macroéconomique de soutien au développement; et (ii) l'éradication de la pauvreté et l'amélioration de la qualité de vie des populations.

Encadré no. 4.2 : La pratique actuelle de l'élaboration du cadre des dépenses de moyen terme (CMDT) au Bénin

L'application de la pratique des CDMT dans le processus de préparation budgétaire a commencé en 2002. Au début du processus, la Direction Générale des Affaires Economiques (DGAE), de concert avec la Direction Générale du Budget (DGB) et le Secrétariat Permanent de la Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté (SP/CNDLP) présente une note d'orientation qui précise sur le moyen terme, les objectifs du Gouvernement en matière de croissance économique, d'inflation, de pression fiscale et de déficit budgétaire. Cette note, précisant le cadre macroéconomique dans lequel s'inscrit la politique du Gouvernement, et étant axée sur l'analyse des évolutions récentes observées au plan national et au niveau des politiques économiques des pays de la sous région, permet de se faire une idée approximative des ressources auxquelles le Bénin pourrait s'attendre à l'horizon des trois années à venir, afin de calibrer les projections des dépenses dans des proportions réalisables.

Partant de ces enveloppes globales par nature, la détermination des enveloppes sectorielles est basée sur les critères comme : (i) augmenter la part relative des secteurs prioritaires et (ii) limiter la progression des ressources allouées à leur capacité d'absorption. Pour appliquer ces critères, la série des données sur les dépenses effectives par ministère joue un très grand rôle. Après cette étape de détermination des enveloppes sectorielles, il est procédé à des arbitrages pour vérifier le calibrage des dépenses sur les enveloppes globales initiales.

La fin du processus est marquée par la compilation des propositions de tous les ministères sectoriels qui permet d'avoir le CDMT du pays qui est prêt pour l'approbation par le Gouvernement. Il ressort alors que l'élaboration d'un CDMT est un processus itératif que l'on peut subdiviser en six phases :

- Phase 1 : Cadrage macroéconomique et prévision des ressources mobilisables
- Phase 2 : Elaboration des plafonds budgétaires sectoriels préliminaires
- Phase 3 : Débats et révisions des plafonds budgétaires sectoriels
- Phase 3 : Approbation des plafonds ministériels et des mécanismes par le Gouvernement
- Phase 5 : Finalisation des CDS-MT
- Phase 6 : Finalisation du CDMT et approbation par le Gouvernement

En définitive, l'ambition du Gouvernement est de faire du CDMT un outil de discipline budgétaire mais aussi de prévisibilité du financement futur des politiques sectorielles. Le CDMT permet aussi de rationaliser l'affectation des ressources par la prise en compte des priorités de développement et de réduction de la pauvreté ; il assure également le renforcement du contrôle à priori de la dépense publique et instaure un contrôle à posteriori. De ce fait, il permet d'évaluer l'impact du budget sur la population, et constitue un instrument de mesure de l'efficacité budgétaire.

iii. Recommandations

399. Dans cette perspective, le Panel aimerait recommander les mesures suivantes :

En matière de gouvernance macro-économique et sectorielle

- Améliorer la compétitivité globale et sectorielle de l'économie grâce au développement des infrastructures pour assurer un cadre macroéconomique de soutien au développement.
- Intensifier la lutte contre la pauvreté afin d`améliorer la qualité de vie des populations.
- Poursuivre l'élargissement de l'assiette fiscale et l'amélioration de l'efficacité des régies financières en procédant notamment à la réorganisation et à la modernisation de l'administration fiscale et douanière.
- Améliorer l'efficacité des dépenses publiques en mettant en place une gestion des affaires publiques axée sur les résultats.
- Elargir les bases de la production en diversifiant cette dernière.
- Finaliser le processus de privatisation, notamment dans le secteur coton et celui de l'office des Postes et Télécommunication et mettre en place l'autorité de régulation des télécommunications.
- Mettre en place un marché foncier permettant de sécuriser les recettes fiscales et de réduire le coût des prêts bancaires grâce aux garanties

hypothécaires.

- Renforcer l'amélioration du climat des affaires et les structures d'appui à la production en intensifiant la lutte contre la corruption.

- Adopter le cadre réglementaire et créer l'organe de régulation pour les secteurs de l'eau et de l'électricité.

- Accélérer les réformes engagées au Port de Cotonou pour améliorer sa compétitivité.

Dans le domaine de prévision et Statistiques

- Poursuivre la réforme du système statistique national.

- Améliorer les outils de cadrage et de prévision économique afin de prendre en compte la problématique des budgets programmes.

En matière de réduction de la vulnérabilité aux chocs exogènes

- Asseoir des politiques sectorielles permettant le développement de grappes de projets à effets d'entraînement, et favorisant une production à haute valeur ajoutée ainsi qu'une politique de promotion des exportations, notamment dans le secteur agro-industriel.

- Développer des sources alternatives d'énergie à l`instar du solaire et du biomasse.

- Promouvoir l'instrument de surveillance économique et financière de l'environnement au niveau des principaux secteurs d'activité, et en assurer la coordination au niveau national en collaboration avec le secteur privé.

Objectif 2 :	**Mise en œuvre des politiques économiques saines, transparentes et prévisibles du gouvernement**

i. Résumé du RAEP

400. **Amélioration de l'efficacité et de la transparence au niveau de l'administration publique, du parlement et des autorités fiscales.**

Au niveau de l'administration publique, le RAEP estime que « le fonctionnement efficace et transparent de l'administration publique passe par l'instauration d'un cadre institutionnel approprié pour coordonner et intégrer les activités de la réforme administrative afin de mieux répondre aux besoins ». Ce cadre n'existant pas ou ne fonctionnant pas de manière

efficace, le RAEP recommande un certain nombre de mesures pour le rendre fonctionnel et efficace.

401. En ce qui concerne les autorités fiscales, le RAEP indique deux catégories de mesures de réformes fiscales qui ont été mises en oeuvre. Ce sont notamment : la réforme des procédures d'assiette et de recouvrement des impôts, et en second lieu la réforme des procédures relatives aux dossiers fonciers. Dans les deux cas de figure, l'objectif poursuivi est d'accroître les recettes intérieures à travers la modernisation de l'outil, et la meilleure connaissance de la matière imposable.

402. Dans le même ordre d'idées, le RAEP rappelle les mesures de réformes entreprises au niveau des procédures douanières, en particulier pour renforcer les capacités de contrôle de l'administration douanière. Ces mesures portent notamment sur la modernisation de l'outil informatique, la rationalisation des opérations en douane, le contrôle et le suivi aussi bien des opérations que du paiement et de l'encaissement des recettes douanières.

403. Le RAEP souligne cependant qu'il existe des difficultés dans la mise en application de toutes ces mesures de réformes. Ceci est lié en particulier à la situation économique du pays. En outre le laxisme général qui caractérise le pays en matière d'impunité notamment, n'épargne pas les services des douanes et des impôts. Par ailleurs le RAEP considère que la plupart des textes en vigueur sont dépassés et nécessitent actualisation.

404. **Mise en oeuvre des politiques économiques prévisibles.** Le Rapport d'autoévaluation du pays rappelle un certain nombre de dispositions et processus mis en place pour consultation avec les parties prenantes dans la prise de décisions. Ces dispositions ont été matérialisées en particulier dans le processus d'élaboration de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté dans sa deuxième génération (SCRP II). La participation et l'inclusion des parties prenantes étaient fondées sur la nature de la démarche et sur le caractère multidimensionnel de la problématique de la pauvreté au Bénin.

405. En ce qui concerne l'élaboration et le suivi des autres politiques économiques, le RAEP estime que du fait que ce dernier est généralement confié aux structures internationales réputées en la matière, cela en assure la prévisibilité. De même que les mesures d'audit entreprises par le nouveau Gouvernement vont contribuer a assainir la gestion dans le secteur économique et financier public.

406. Le RAEP estime en outre que les politiques économiques étant contenues dans le Programme d'action du Gouvernement et dans les différentes générations du Document de Stratégie de réduction de la pauvreté, qui sont généralement soutenues par le Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT), ceci « traduit le sens réel de la prévisibilité des politiques économiques ».

407. **Coordination des efforts des différents départements.** Le RAEP affirme qu'au niveau horizontal, le gouvernement « insuffle une certaine synergie entre les départements ministériels tout en renforçant le cadre de dialogue participatif entre le secteur public et le secteur privé ». Dans le même esprit, la passation des marchés de l'Etat est sous le contrôle de la Commission Nationale des Marchés Publics qui en régit les règles de procédure.

408. Au niveau vertical, l'organisation administrative des ministères prévoit des structures déconcentrées au niveau des départements et des régions notamment, et sous l'autorité du Préfet. Les organes centraux comme la Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté (CNDLP) sont fonctionnels au niveau départemental à travers leurs démembrements respectifs, traduisant ainsi la collaboration entre les ministères et les autorités départementales dans la mise en oeuvre des politiques et programmes économiques au niveau sub-national.

409. Le RAEP insiste cependant sur les difficultés de fonctionnement efficace de ces dispositifs pour une coordination réelle dans la mise en oeuvre des politiques économiques, du fait principalement des lourdeurs administratives et de procédures de contrôle non transparentes.

ii. Conclusions de la Mission

410. **Sur le plan d'ensemble des politiques économiques saines, prévisibles et transparentes.**La Mission salue l'existence d'une vision traduite en Orientations Stratégiques de Développement du Bénin, et devant être « opérationnalisées » dans le cadre de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté dans sa deuxième génération (SCRP II). La vision du Bénin 2025 projette depuis 2000, de construire un « pays-phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social ». Le gouvernement est à féliciter à cet égard, d'autant plus qu'il fait montre en cela, de sa volonté d'une certaine continuité d'action par rapport à ce que les Béninois ont défini avant son entrée en fonction. Il est à espérer que la construction de cette vision ne sera pas réduite à la stratégie de réduction de la pauvreté car les enjeux vont bien au-delà.

411. En outre, la Mission se félicite des efforts d'assainissement en cours et notamment :

- ceux du cadre macroéconomique pour créer les conditions propices aux autres politiques économiques, aux investissements et au cadre général du développement socioéconomique. Il est à espérer cependant que la recherche absolue des équilibres macroéconomiques prônés notamment par les partenaires au développement ne débouche sur des blocages du progrès économique et social; car comme l'expérience de la SRP I le montre, les résultats n'ont pas été probants;

- la définition des stratégies sectorielles et dans certains cas, de leurs

programmes d'action opérationnels avec indication des priorités. Il faut donc penser des stratégies et politiques économiques qui aillent au-delà de la réduction de la pauvreté;

- l'allocation des ressources budgétaires qui du budget 2006 aux orientations budgétaires définies pour l'année 2008 en passant par le budget 2006 révisé et le budget 2007, montre le souci d'amélioration dans l'allocation des ressources budgétaires dans le sens des nouvelles priorités de l'action gouvernementale.

412. La Mission estime qu'avoir une vision et savoir se projeter dans le futur est une excellente chose pour donner une ligne à l'action et du gouvernement, et de l'ensemble des acteurs nationaux. Et elle en félicite le gouvernement. Mais la projection du Bénin émergent de 2025 implique un certain nombre de politiques économiques sur lesquelles le RAEP est silencieux. Ce sont en particulier :

- la (re)définition de la nature et du modèle de croissance économique qu'il faut nécessairement clarifier dès le départ pour en identifier les bases, les secteurs moteurs sur la période, et leur articulation;

- tenir compte de la durabilité du modèle de croissance, l'inclusion (des pauvres de la campagne en particulier) et la diversification de sa base productive dont les éléments sont indiqués dans les Orientations stratégiques de développement du Bénin et la SCRP, mais qui demandent une exploration qui aille plus loin en particulier pour leur articulation;

- une reconfiguration de l'espace national, de son réseau de transports, de sa géographie économique (agricole, industrielle et commerciale), et de sa géographie démographique. Cette reconfiguration devrait d'une part mettre ces derniers en cohérence entre eux, et de l'autre, les mettre en adéquation non pas seulement avec le Bénin d'aujourd'hui dans la configuration de ses pesanteurs économiques, sociales et démographiques actuelles, mais surtout en adéquation avec le Bénin émergent projeté. Elle devrait tenir compte entre autres de la place que le pays veut occuper, et du rôle qu'il veut jouer dans l'agriculture, l'industrie et le commerce dans la sous région de demain;

- l'adéquation entre la stratégie des pôles de croissance et mieux de développement – encore peu définie dans son contenu substantif et dans son dispositif spatial –, et les stratégies de grappes de projets et programmes économiques dans cette reconfiguration de la géographie économique et démographique, demande un effort supplémentaire dans sa définition, ainsi que dans la politique et les programmes de sa mise en œuvre.

413. Ceci est d'autant plus vrai que les politiques saines, prévisibles et transparentes s'entendent aussi en termes de leur pertinence par rapport aux

enjeux, aux défis et aux objectifs de développement, ou de la construction de la nation en direction du Bénin émergent de l'an 2025.

414. A ce niveau il n'est pas évident que la déclinaison de la vision et des six orientations stratégiques (qui sont bien définies), en politiques et programmes sectoriels soit assurée, effective et surtout porteuse dans le sens et la direction voulue. L`absence des données chiffrées par rapport aux capacités humaines et financières requises est un signe précurseur des décalages entre la hardiesse des vues exprimées par le leadership, et leur traduction en actions concrètes judicieusement articulées, étant donné les pesanteurs des réseaux dysfonctionnels dans la société béninoise.

415. Compte tenu de l'importance, et de l'informel et surtout de l'économie de transit au Bénin, la dynamique économique du pays (le Bénin de demain), si elle est laissée aux forces de la mondialisation, de la configuration dans l'UEMOA sous les commandes des forces économiques extérieures, et du devenir de l'économie du Nigeria, laisse entrevoir à long terme un processus risqué de satellisation et d'informalisation de l'économie du Bénin. C'est là que la nécessité de mettre en œuvre une vision claire dans laquelle les béninois se retrouvent et de la décliner en politiques et programmes conséquents et volontaristes s'inscrit comme un appel impératif pour le rêve du Bénin émergent de l'an 2025.

416. Une autre articulation à laquelle il faut rester attentif est l'adéquation entre les principaux défis de la gouvernance et la gestion économiques avec les politiques économiques (macro et sectorielles), et le mode d'allocation effective des ressources aux politiques de développement. Sur cet aspect, la loi des finances est censée être la traduction financière de la mise en œuvre de la tranche annuelle du plan de développement, lui-même étant une expression de la vision et des orientations stratégiques. Bien que des efforts soient menés dans ce sens depuis l'année dernière (2006), il est de l'avis de la mission que le Bénin est encore loin du compte à ce sujet.

417. Le Bénin émergent se voulant « un pays qui attire les investissements, accélère sa croissance économique et en redistribue équitablement les effets induits, un pays qui s'intègre avec succès dans l'économie mondiale grâce à ses capacités d'exportation », il est évident que les politiques économiques notamment en matière de fiscalité, vont jouer un rôle non négligeable dans l'ensemble des politiques d'amélioration de l'environnement des affaires. Cette question est en discussion, mais ne semble pas encore avoir trouvé la politique-réponse appropriée.

418. Pour plus de prévisibilité et de transparence des politiques, il est nécessaire que la fonction de contrôle de la gouvernance économique et de la gestion des ressources publiques soit effective et forte. Il apparaît cependant que cette fonction accuse des faiblesses réelles au Bénin. Ce constat reste valide aussi bien pour les organes de contrôle interne et externe, pour la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, que pour l'Assemblée Nationale. C'est à la demande expresse du Chef de l'Etat que pour la première fois la Chambre des

comptes a produit son premier rapport sur la reddition des comptes de l'année 2002 en juillet dernier, donc avec un retard de cinq ans. Ce qui ne peut plus aider dans la définition et la mise en oeuvre des mesures correctives ou préventives appropriées, et encore moins de sanctions requises.

419. Une telle situation de faiblesse et d'inefficacité de cette fonction alimente le climat général de malversations financières, d'enrichissement illicite, de gangrène si décriée de la corruption, et d'impunité qui caractérisent la société béninoise. Ce qui a un impact très négatif sur les performances de la gouvernance et la gestion économiques, et donc sur l'efficacité de la mise en oeuvre des budgets de développement.

420. La politique budgétaire devrait être basée entre autres sur l'exécution des budgets antérieurs. Or la mission a noté qu'il n'existe pas de rapports détaillés de l'exécution budgétaire en termes non pas de chiffres réalisés sur telle ou telle ligne budgétaire, mais plutôt en termes de résultats concrets dans la mise en œuvre des programmes de développement pour lesquels les dépenses ont été effectuées, permettant ainsi de juger de l'efficacité, de l'optimalité, et donc de la qualité de la dépense publique en matière des différents programmes de développement. Ces rapports sont cependant nécessaires pour faire le suivi des réalisations, des acquis et progrès ou des défaillances dans ce domaine.

421. Il a été rapporté à la mission que la question du manque de transparence dans les politiques économiques est encore plus cruciale au niveau des marchés publics et des finances publiques. En ce qui concerne ces dernières, outre le circuit des recettes et celui des dépenses qui restent opaques pour la majorité du peuple béninois et même de ses organes de contrôle, il existerait encore aujourd'hui des recettes non budgétisées. C'est le cas notamment des recettes provenant du circuit des véhicules d'occasion et en particulier des recettes d'escorte de ces véhicules vers les pays limitrophes. Ces recettes rapporteraient au Bénin près de 1,2 milliard par mois, qui seraient reconnues par le Ministère des finances, mais qui ne seraient pas budgétisées. Ceci est semble-t-il applicable aux fonds pillés autrefois et récupérés d'une manière ou d'une autre et dont l'affectation budgétaire n'est pas portée à l'opinion publique.

422. En dépit des campagnes menées personnellement par le Chef de l'Etat contre la corruption et donc pour la transparence et l'imputabilité dans la gestion des ressources publiques, l'opinion des parties prenantes semble être acquise à l'idée que chaque gouvernement qui arrive a comme idéologie : « c'est notre tour de manger aussi ». Avec l'enracinement de la culture de corruption et le climat d'impunité, les populations sont quasi sceptiques sur les chances de succès de cette lutte contre la corruption. Cette dernière semble être devenue une culture de réussite dans la vie. Et lutter contre une pratique ancrée comme culture demande des sanctions exemplaires et systématiques, frappant les délits économiques commis surtout d'en haut.

423. Ceci semble d'autant plus vrai que les dispositions juridiques ne prévoient pas la publication des états budgétaires pour en assurer une large diffusion et la

participation du peuple à l'affectation des ressources publiques, et au suivi de l'exécution du budget. La lenteur actuelle dans l'exécution du budget est aussi perçue par l'opinion comme faisant partie des mêmes mécanismes des réseaux de corruption et d'enrichissement illicite. Il est cependant à noter que pour certains, la lenteur dans la consommation des crédits budgétaires est due notamment aux lourdeurs dans les mécanismes de décaissements, les seuils de compétence dans les autorisations budgétaires, le fractionnement dans la procédure de la dépense, et la pratique des exigences hors cahiers des charges.

424. Le respect de la plupart des critères de convergence macroéconomiques de l'UEMOA est une performance à saluer de la part du Bénin. Cependant cette performance se réalise dans un climat de gangrène généralisée de corruption et de développement de la pauvreté. La performance macroéconomique dans l'appauvrissement de la population est un signe évident que l'assainissement du cadre macroéconomique n'est pas un assainissement de développement, contrairement aux objectifs de cet exercice du MAEP.

425. La Mission a noté que les critères de convergence macroéconomique de l'UEMOA comme les exigences et conditionnalités des programmes avec les institutions financières internationales (FMI et Banque Mondiale notamment) constituent un autre cadre limitatif de manœuvre pour le pays. Il apparaît cependant que la question des bas salaires est une des causes de la « petite » corruption. Chacun cherche à profiter des outils de l'Etat à sa disposition pour arrondir les fins du mois. Il existe même certaines personnes pour affirmer que c'est moralement défendable. Etant donné que le critère de convergence macroéconomique dans ce domaine est que la pression fiscale ne devrait pas dépasser les 17 % du PIB et que le Bénin est à 14,4 %, il serait possible d'envisager pour le pays d'augmenter ses recettes – au-delà des efforts actuels d'élargissement de l'assiette fiscale –, pour l'amener au niveau du critère de convergence de l'UEMOA. Ce qui lui permettrait d'augmenter ses recettes et si possible d'envisager l'augmentation du niveau de revenu des citoyens (fonctionnaires). Le ministère des finances semble sceptique à ce sujet, argumentant que le poids des arriérés, l'absence des perspectives de carrière, etc. sont autant d'éléments qui font que l'augmentation des recettes de l'Etat provenant de cette performance ne signifiera pas grand chose. La mission est cependant de l'avis que cet argument ne pèse pas lourd par rapport aux pertes que subit l'Etat dans les méandres de la corruption, de la malversation financière et de l'enrichissement illicite notamment du fait des bas salaires des fonctionnaires. L'Etat béninois devrait se créer les moyens de lutter contre toute corruption fut-elle « d'en bas » ou surtout « d'en haut ».

426. Encore sur le plan des politiques macroéconomiques, la politique de cession et de privatisation des entreprises publiques semble prendre des voies sinueuses et opaques qui dénotent d'une politique peu transparente et peu prévisible. Ce qui constitue un autre nid de corruption et d'enrichissement illicite.

427. De manière générale, et à l'exception du processus d'élaboration de la SCRP II récemment adoptée, la participation des parties prenantes à l'élaboration des politiques économiques et leur mise en œuvre reste encore faible au Bénin.

Très souvent les forces vives de la nation ne se retrouvent pas dans ces politiques, et sont souvent appelées à subir les conséquences des politiques auxquelles elles n'ont pas participé, et qui de ce fait semblent leur être imposées. Ce qui est de nature à générer en elles des comportements et sentiments de rejet ou du moins de résignation. Il est attendu que l'initiative du Président de la République d'institutionnaliser un dialogue permanent sous forme de « gouvernance concertée » va résoudre ce problème, et ouvrir la voie de la consolidation du consensus autour des politiques économiques et sociales.

428. Un autre défi dans la GGE porte sur le poids et la place du secteur dit informel dans l'économie et la société béninoises. Ce secteur est reconnu comme jouant un rôle important – les chiffres varient mais confirment tous son importance – dans l'économie, l'emploi, la mobilisation de l'épargne, l'investissement dans certains secteurs de prédilection, la paix sociale, etc. Il est donc important sur les plans économique, social et même politique. Les politiques économiques du pays ont tendance à développer une attitude de « gendarme fiscal » à l'égard de cet important secteur, ou et de ce fait, à chercher à le « formaliser » de force. Il est nécessaire de développer une politique constructive de réponse aux besoins de ce secteur pour en faire un partenaire dans la dynamique économique de la construction du Bénin de demain. Il s'agit d'étudier les voies et moyens constructifs de « *mainstreaming* » du secteur informel dans les politiques économiques. Car il est évident que ce secteur ne disparaîtra pas de si tôt, tant que la dynamique économique dominante est de nature à sécréter la marginalisation, l'exclusion et le développement des activités de survie.

429. La mise en oeuvre effective des politiques économiques saines, transparentes et prévisibles requiert aussi une machine d'Etat dont les capacités institutionnelles sont à la hauteur des responsabilités de la construction du Bénin émergent de l'an 2025. Outre les problèmes de capacités humaines, techniques, matérielles et organisationnelles, il y a aussi le degré d'engagement et l'efficacité fonctionnelle de cette machine pour qu'elle devienne véritablement une « administration de développement » à même de mener et de matérialiser les politiques économiques conséquentes pour la construction du Bénin émergent.

Encadré no. 4.3 : Le Bénin émergent : Une vision originale

Le Bénin émergent qui s`inscrit dans la continuité de « *Benin-Alafia 2025* » est une vision économique qui s`articule autour de l`accélération de la croissance économique et de la redistribution équitable des fruits induits afin de réduire substantiellement la pauvreté à l`horizon 2011. Cette ambition repose principalement sur six orientations stratégiques qui sont reprises de manière détaillée dans le Document de « Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) » pour la période 2007-2009. Ce document est suivi d`un Programme d`Actions Prioritaires pour la même période.

L`originalité de la vision du « Bénin Emergent » tient non seulement à la cohérence des trois documents cités ci-dessus, mais aussi au caractère novateur du contenu de la SCRP.

Au delà de la volonté de rétablir les grands équilibres macroéconomiques qui est commune à tous les « documents de Stratégie de Réduction de la pauvreté (DSRP) » dans beaucoup de pays en développement, la SCRP du Bénin prend en compte le souci de planification de long terme, qui marque une continuité de l`esprit de Alafia 2025 et de création de richesse. Ceci constitue une bonne pratique.

Cependant, il convient de relever que l`absence des données chiffrées dans le diagnostic qui précède la présentation des orientations stratégiques va créer des distorsions dans la fluidité du schéma de la programmation stratégique. A titre d`illustration, pour soutenir le secteur de la santé qui est fondamental pour la croissance, il est important d`estimer le nombre de médecins et des hôpitaux nécessaires pour réaliser cet objectif sectoriel. Il est également important de savoir de combien le pays dispose au moment du diagnostic. Ainsi le gap qui sera chiffré est à combler progressivement jusqu'à l`échéance de la période couverte. Ce genre de projection minimise les recrutements sur la base ad hoc et réduit les difficultés d`aligner le budget aux objectifs des Ministères sectoriels. Cela permet également d`avoir une idée claire des ressources financières nécessaires pour réaliser la vision, la part de ces ressources que le pays peut générer et celle qui proviendra des partenaires au développement.

430. La question de la coordination dans les politiques de gouvernance et gestion économiques semble être bien comprise dans les sphères gouvernementales. Mais elle rencontre des difficultés de concrétisation et d'efficacité opérationnelle reconnues aussi bien par les autorités que par les parties prenantes rencontrées. La mission n'a pas été en mesure de situer clairement la nature des faiblesses dans la coordination. Elles tiendraient entre autres aux forces des pratiques antérieures qui font que chaque responsable ministériel ou institutionnel se sent « directement imputable » envers le chef de l'Etat. Ce qui se traduit aussi par certaines rigidités dans la mise en œuvre des réformes surtout en ce qui concerne les politiques qui viseraient les transformations structurelles. Les lenteurs dans la matérialisation de la décentralisation budgétaire relèvent également de cet ordre de choses.

431. **Sur le plan des politiques économiques sectorielles.** La Mission a noté avec plaisir que ***l'agriculture*** est bien reconnue comme base de l'économie et du développement du pays. Cependant, les politiques à son égard ne semblent pas le concrétiser. Il y a plutôt tendance à « informaliser » l'agriculture. A ce titre on parle depuis longtemps de la diversification agricole, mais cela traîne alors que, selon les parties prenantes et certains cadres du ministère concerné, le gouvernement continue à subventionner à coups de milliards la production de coton sans une perspective claire dans cette spéculation, compte tenu du contexte aussi bien sous-régional que mondial. La stratégie des filières actuellement prônée est sans doute la bienvenue, mais elle ne devrait pas être stimulée essentiellement par le souci d'exportation. L`insécurité alimentaire est un autre défi non négligeable. De même l'agriculture pluviale – en l'absence d'une politique de maîtrise de l'eau -, a des limites qu'il faut prendre en compte dès lors que le Gouvernement veut faire de ce secteur la base de l'économie du pays.

432. Les objectifs des ***stratégies industrielle et de commerce*** sont bien définies : valorisation des matières premières, élargissement de la base industrielle et

réponse aux besoins des populations pour la première, et participation à la politique régionale, respect des règles de l'OMC, régulation du marché intérieur pour la seconde. Ces stratégies sont censées être menées notamment à travers la politique des pôles de croissance. La mission se félicite de l'existence de ces deux stratégies sectorielles qui semblent bien définies dans leurs objectifs. La mission est de l'avis que la politique des pôles de croissance exige que la définition et la localisation de ces pôles soient accompagnées d'une répartition spatiale des fonctions économiques, de manière à tisser des liens de complémentarité entre les différents pôles et leurs hinterlands respectifs d'une part, et de l'autre, entre les pôles eux-mêmes, construisant ainsi un espace économique béninois intégré et reconfiguré, sans que pour cela il soit fermé sur lui-même. Car il est de sa vocation de s'ouvrir dans l'UEMOA et la CEDEAO en particulier. A cet égard, la mission a noté les préoccupations fondées du gouvernement en matière de déficit énergétique du pays qui contribue à limiter les perspectives industrielles du Bénin, et elle apprécie les solutions envisagées par les autorités.

433. En ce qui concerne la stratégie dans le domaine des ***transports***, son objectif est de construire et entretenir les voies de transport et communication. Il est nécessaire à ce niveau que la géographie des transports soit en adéquation avec la géographie économico-démographique actuelle, et surtout avec celle en construction pour le Bénin de 2025. La mission a noté avec plaisir le dispositif pertinent que constitue la politique des postes de péage routier pour que l'usager contribue au programme de maintenance et de développement du réseau des infrastructures routières.

434. Dans cette perspective, la mission trouve qu'il n'est pas évident que les politiques sectorielles participent pleinement et harmonieusement de la construction du Bénin 2025. Par exemple il n'est pas évident que la stratégie industrielle des pôles de croissance ou de développement est en concordance avec celles des transports et de l'agriculture de demain, surtout qu'il est dit que le souci majeur dans la politique des transports est l'écoulement des produits agricoles vers l'extérieur. Il en découle qu'il faut veiller à ce que la superposition des cadres stratégiques sectoriels reflète une cohérence des politiques entre elles d'une part, et de l'autre entre elles et le scénario du Bénin émergent.

iii. Recommandations du Panel

435. Au terme de cette analyse, le Panel recommande au Gouvernement de :

- Continuer les efforts d'assainissement macroéconomique et notamment du cadre des finances publiques et des stratégies sectorielles.

- Clarifier la nature et le modèle de croissance qui découle de la vision d'un Bénin émergent à l'horizon 2025 en lui donnant une base productive solide, durable et largement inclusive.

- Définir clairement la reconfiguration voulue de l'espace national pour le même horizon, et ce en assurant la cohérence entre la stratégie industrielle des pôles de croissance, la géographie économique (agricole, industrielle, commerciale et des transports), et la géographie de la population projetées à l'horizon 2025 en vue de construire un tissu et un espace économique intégrés.

- Définir une politique et un programme d'action constructif (pas l'absolutisme de la formalisation ou de gendarme fiscal) à l'égard du secteur informel vu le rôle que ce dernier joue et est encore appelé à jouer, y compris dans le Bénin du futur.

- Renforcer la fonction « Contrôle » de la gouvernance économique et de la gestion des ressources publiques notamment à travers le renforcement des mandats, de l'autorité et des capacités des organes qui en ont la responsabilité statutaire, ainsi que la mise en exécution des sanctions appropriées pour lutter contre le climat d'impunité.

- Intégrer l'exigence des rapports détaillés d'exécution budgétaire (résultats) dans les bases de formulation de la loi des finances.

- Harmoniser le respect des critères de convergence macroéconomique avec les exigences de développement, de paix sociale et de lutte contre la corruption.

- Renforcer la coordination gouvernementale dans la mise en œuvre des politiques économiques conduisant à la construction du Bénin de l'horizon 2025.

- Veiller à la déclinaison des Orientations Stratégiques de Développement du Bénin émergeant en politiques et programmes d'action sectoriels conséquents, cohérents, et chiffrés, ainsi qu'à leur mise en œuvre.

Objectif 3 : Promouvoir une gestion saine des finances publiques

i. Résumé du RAEP

436. Le RAEP s'articule autour des (i) mesures prises en terme de législation, de politiques et programmes, de développement institutionnel et d'allocation de ressources pour un cadre fiscal à moyen terme prévisible et (ii) actions retenues pour développer un système efficace de décentralisation fiscale. Dans le domaine fiscal, ces mesures s'inspirent des directives de l'UEMOA et ont été mises en œuvre à partir de 1991, dans un contexte d'ajustement structurel. Elles visent essentiellement la maîtrise des dépenses publiques et l'accroissement des recettes en vue de restaurer l'équilibre budgétaire.

437. Au niveau des services d'impôts, le Gouvernement a procédé à une simplification du système fiscal, et a élargi le système de taxation au secteur informel. Au plan institutionnel, la responsabilité du recouvrement des impôts directs a été transférée en grande partie de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) à la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID). Plusieurs types d'impôt ont été supprimés et remplacés par la TVA, assise sur une large base et dotée d'un taux unique de 18% en vigueur depuis 1991, conformément aux directives de l'UEMOA. D'autres mesures aussi importantes, allant de la mise en place d'un fichier des contribuables à la mise à jour du Code Général des Impôts, ont permis d'accroître les performances du Gouvernement dans la gestion des finances publiques.

438. Les services des Douanes ont été réorganisés en vue d'améliorer la gestion administrative et le contrôle aux frontières, et de simplifier le tarif douanier. Les mesures prises ont également concerné (i) le renforcement de l'amélioration du système de gestion informatique des opérations de dédouanement (SYDNIA, SYDONIA++), (ii) la réduction des exonérations de droits de douane et de la fraude fiscale, (iii) le transfert automatique des manifestes, (iv) la réorganisation et l'informatisation de plusieurs recettes (KRAKE, Port de Cotonou) et (v) la connexion informatique DGDDI/DGID.

439. L'évaluation de la situation actuelle de la gestion des fonds publics figurant dans le RAEP s'appuie uniquement sur (i) le taux de comptes rendus et monitorages publics de toutes les recettes et de toutes les dépenses du gouvernement, (ii) le temps accordé aux parlementaires pour évaluer et approuver les projets de budget et le nombre d'amendements adoptés par le Parlement sur les projets de budget.

440. En matière de décentralisation fiscale, le RAEP indique que désormais, la Commune dispose d'un budget propre, qui est composé de recettes de fonctionnement, de recettes d'investissement, de dépenses de fonctionnement et de dépenses d'investissement. Le législateur définit l'éventail des recettes propres aux Communes, de même que les dépenses propres y relatives à leurs charges (cf. dispositions des articles 9 à 23 de la Loi n° 98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin).

441. L'alinéa «d» de l'article 10 de la même Loi n° 98-007 du 15 Janvier 1999 présente la gamme des recettes de l'Etat sur lesquelles des ristournes doivent être prélevées au profit des Communes. Le RAEP indique que pour une efficience de la décentralisation financière en vue de la promotion économique et socioculturelle des Communes, il a été institué par les dispositions de l'article 57 de la Loi n° 98-007 du 15 Janvier 1999 : la coopération entre les Communes d'une part, et de l'autre entre elles et les organisations non gouvernementales (ONG) nationales ou étrangères, les Collectivités décentralisées d'autres Etats et le concours de financement d'autres Collectivités locales. Dans ce cadre, une Institution de Financement des Collectivités Locales a été créée.

442. ***Transfert de ressources financières à l'appui du transfert des compétences.*** Par rapport à la Loi 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation en République du Bénin, la Commune dispose désormais de compétences qui lui sont propres, en tant que collectivité territoriale décentralisée. Elle exerce, en outre, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, d'autres attributions qui relèvent des compétences de l'Etat. La commune a la charge de la construction, de l'équipement et des réparations des établissements publics de l'enseignement primaire et maternel, et elle assure en outre, l'entretien de ces établissements. A cet effet, l'Etat lui transfère les ressources nécessaires. Dans le domaine de la santé, la Commune a la charge de la réalisation, de l'équipement et de la réparation des centres publics de santé et des centres de promotion sociale, des infrastructures publiques culturelles, de jeunesse, de sport et de loisir au niveau de l'arrondissement, du village ou quartier de ville. A cet effet, l'Etat lui transfère les ressources nécessaires.

443. ***L'évaluation de l'efficacité de ce système*** indique que la capacité des autorités locales de gérer (le cas échéant) les ressources fiscales, de planifier et mettre en œuvre les politiques économiques, reste relativement limitée. Les problèmes majeurs rencontrés par le pays dans la mise en œuvre d'un système de décentralisation efficace sont les suivants: (i) le manque de leadership du processus de décentralisation, (ii) l'inexistence de stratégie clairement formalisée, (iii) le manque d'engagement des ministères en matière de décentralisation, (iv) la lenteur du transfert des compétences et des ressources correspondantes, (v) l'insuffisance des moyens au niveau des communes, (vi) l'insuffisance des transferts de l'Etat, (vii) la non assimilation de leur rôle par certains élus locaux, et (viii) l'importance des risques fiduciaires.

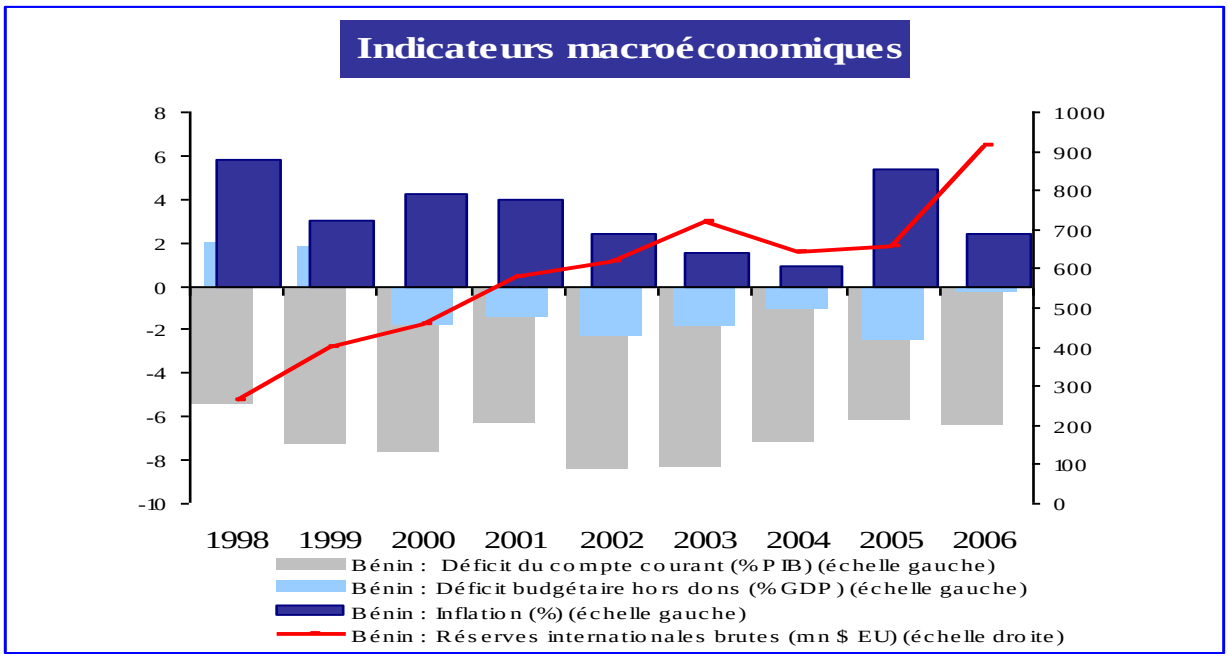
444. Compte tenu de ces contraintes, le RAEP conclut qu'il n'y a pas encore de crédit proprement décentralisé. Enfin, en matière de renforcement des dispositifs institutionnels pour une efficacité de la décentralisation budgétaire, le RAEP indique que le Ministre des Finances et de l'Economie a élaboré une procédure d'exécution des ressources décentralisées qu'il a mises à la disposition des mairies et des gestionnaires des crédits au niveau de l'Administration centrale.

ii . Conclusions de la MEP

445. Le RAEP se limite essentiellement à une présentation des réformes mises en œuvre pour améliorer le niveau des recettes fiscales. Aucune appréciation visant à analyser la gestion des dépenses publiques ne figure dans ce rapport. Dans le RAEP, la section sur l'objectif relatif à la gestion des finances publiques est très incomplète. Les réformes mises en œuvre dans ce domaine par le Gouvernement, qui sont essentielles pour une amélioration de la gouvernance, sont ignorées par le rapport. La section sur la gestion des recettes publiques se limite essentiellement à une présentation incomplète du cadre institutionnel et réglementaire de la gestion des finances publiques.

446. En matière d'amélioration des recettes publiques, le RAEP ne souligne pas le programme d'amélioration de la fiscalité intérieure. Mais la mission a pu noter avec plaisir les efforts entrepris par le Gouvernement dans le processus de mise en place de la gestion budgétaire et comptable, la réforme du contrôle interne et externe et le système de passation des marchés publics qui sont les principaux domaines de la réforme de la gestion axée sur les résultats. En effet, dans le souci de poursuivre la modernisation de la gestion au sein de l'Administration publique, le Gouvernement a élaboré une stratégie de Réforme pour une gestion axée sur les résultats au niveau des ressources publiques. Cette stratégie qui traduit la *vision* du Gouvernement du Bénin concernant le nouveau mode de gestion publique retient comme objectif fondamental, la mise en place d'un système de gestion des ressources publiques permettant une réduction substantielle de la pauvreté, grâce à une plus grande efficacité et une plus grande transparence de la dépense publique.

Figure no. 4.2 : Indicateurs macroéconomiques



447. Dans le même ordre d'idées, et bien que cela ne soit pas relevé par le RAEP, la MEP a encore remarqué les efforts entrepris par le Gouvernement pour asseoir les budgets programmes dans les différents secteurs d'activités. Dans ce cadre, la mission a noté les appuis budgétaires consentis par les partenaires au développement pour soutenir la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté. En effet, la mise en œuvre du DSRP a bénéficié, depuis l'atteinte du point d'achèvement par le Bénin au titre de l'initiative PPTE, de quatre programmes d'appui budgétaire entre 2003 et 2006. Au regard des directives de l'appui budgétaire, le Bénin satisfait aux conditions préalables

générales que sont (i) la stabilité politique et économique et l'engagement du Gouvernement d'adopter l'approche d'appui au budget de développement (DBSL) et (ii) les prérequis techniques relatifs essentiellement au cadre fiduciaire et à la mise en place de CDMTs. Le Bénin a en effet accumulé des progrès notables en matière de mise en place des Cadres de Dépenses à Moyen Terme. Ces cadres qui décrivent les programmes dans chaque secteur sont adossés aux axes de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté et s'exécutent selon une approche basée sur les résultats. Cependant, les capacités au sein des ministères techniques, notamment au niveau des Directions des Programmes et Projets et des Cellules de Passation des marchés publics devraient être renforcées.

448. Au Bénin, la gestion des dépenses publiques est encore confrontée à des contraintes dans le processus de mise en place de la gestion budgétaire et comptable, la réforme du contrôle interne et externe et le système de passation des marchés publics qui sont les principaux domaines de la réforme de la gestion axée sur les résultats. Cette réforme a été principalement ralentie par la faiblesse des capacités humaines et institutionnelles. Il subsiste également des insuffisances, notamment au niveau de la disparité observée dans la maîtrise des nouveaux outils, de la procédure décentralisée de préparation du budget global et du système de suivi-évaluation dans les ministères sectoriels. Au plan de l'exécution budgétaire, le Système Informatique de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) est encore loin d'atteindre l'exhaustivité, en l'absence de comptabilisation des investissements financés par l'extérieur et compte tenu de l'inexistence d'interface avec le Trésor. En outre, les agents ne maîtrisent pas encore le maniement du logiciel SIGFIP.

449. En matière de contrôle, il existe une multiplicité d'organes avec un chevauchement de fonctions qui altère considérablement l'efficacité et l'effectivité du contrôle, et encourage les pratiques de corruption. En outre, la faiblesse des capacités en ressources humaines et en moyens matériels amoindrit également l'efficacité du contrôle interne. Enfin, le fonctionnement du système de passation des marchés publics, présente encore d'importantes insuffisances qui nécessitent la poursuite et la consolidation des réformes engagées. Parmi les contraintes on peut citer : (i) la persistance des procédures de passation des marchés peu transparentes, (ii) l'existence d'une chaîne de passation des marchés publics trop lourde et dans laquelle les responsabilités sont peu ou mal définies, et (iii) les retards apportés dans la mise en œuvre du nouveau cadre institutionnel du système de passation des marchés publics. En outre, les ministères sectoriels souffrent encore de faibles capacités institutionnelles en matière de gestion et de passation des marchés publics. A cela s'ajoute le manque de ressources humaines qualifiées et de matériels, l'absence d'audit des marchés publics et de dissémination du manuel de procédures.

450. Dans le domaine des finances publiques, la gestion axée sur les résultats suppose une plus grande autonomie de gestion et implique une plus grande responsabilité des gestionnaires des programmes. En contrepartie, les gestionnaires de programmes ont l'obligation de rendre compte, non

seulement à l'exécutif, mais aussi à la Chambre des Comptes, à travers des rapports de performance. Et la Chambre des Comptes, à son tour, rend compte au Parlement, à travers ses audits de performance assortis de son opinion. Mais la mission a noté que l'efficacité de ce beau dispositif et sa fonctionnalité sont vraiment douteuses au vu de l'expérience dans le pays.

451. La réforme budgétaire ne saurait connaître un succès durable et avoir un impact réel sur l'efficacité des dépenses publiques et leur rendement, que si elle s'intègre dans une réforme administrative et une réforme appropriée de la fonction publique. A cet égard, le Gouvernement a entrepris une réforme de la fonction publique qui ne connaît pas encore un début d'application. En plus de la réforme budgétaire et de celle de la fonction publique, la réforme de l'administration locale (ou administration territoriale) qui a démarré, doit être renforcée dans le sens de l'amélioration de sa capacité de prestation des services de base aux populations locales et de gestion du développement économique des collectivités décentralisées. Le principe d'imputabilité (identification des responsables) doit être réaffirmé. Toutes ces réformes imposent une nouvelle organisation de l'administration publique, une nouvelle vision de la gestion publique et une nouvelle répartition des responsabilités.

452. La stratégie de déconcentration et de décentralisation doit également préciser le rythme et l'échéancier du transfert effectif des compétences, les modalités de mise à disposition de ressources humaines compétentes, ainsi que la politique globale de financement des budgets communaux.

453. ***En matière d'amélioration de la gestion des finances publiques et de la gestion budgétaire axée sur les résultats,*** une évaluation de la gestion des finances publiques (CFAA) a été réalisée en 2005 par les principaux partenaires au développement en étroite collaboration avec le Gouvernement. Un plan d'actions du cadre stratégique de la gestion budgétaire axée sur les résultats a été adopté en décembre 2005. Sa mise en œuvre doit être renforcée afin d'adopter des directives claires à intégrer dans la note de cadrage macro-économique, et dans les circulaires budgétaires du ministère chargé des finances lors de la préparation des projets de budget sectoriels et du projet de loi de finances.

454. ***Concernant l'amélioration de l'exécution du budget,*** l'extension du SIGFIP à tous les ministères a permis de raccourcir à moins de 25 jours les délais de paiement en 2004, et d'améliorer l'exécution des projets. Le Gouvernement devra aboutir à une plus grande exhaustivité des engagements de dépenses dans le SIGFIP (engagement financier avant engagement juridique), ainsi que les mandatements qui seront intégrés en temps réel dans le système. Pour les dons, des clauses administratives et financières définissant les acteurs concernés et les procédures d'intégration des opérations seront insérées dans la comptabilité de l'Etat. Le Gouvernement se propose d'abandonner progressivement le recours aux ordres de paiement, et de prendre les mesures nécessaires pour que les limites de dotations budgétaires soient respectées dans la consommation des crédits. Par ailleurs, et malgré ces bonnes intentions de gestion saine des finances publiques, l'existence de circuits particuliers

pour les dépenses effectuées sur ressources extérieures continue de constituer un risque important de mauvaise gestion des finances publiques, et handicape l'élaboration des stratégies sectorielles.

455. Le contrôle des dépenses publiques occupe une place primordiale dans tout système de gestion des finances publiques. Au Bénin, ce système comprend les contrôles interne et externe. Les premiers comprennent d'une part, le Contrôle Financier et l'Inspection Générale des Finances, tous deux logés au MFE, des Inspections générales spécifiques logées dans certains ministères et, d'autre part, les Directions de l'Inspection et de la Vérification Interne (DIVI) qui constituent les structures d'audit interne des ministères sectoriels. Les contrôles externes sont assurés par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême et par l'Assemblée nationale. Les principales contraintes auxquelles les Institutions de contrôle sont confrontées dans l'accomplissement de leur mission sont :

456. ***Au niveau du Contrôle interne,*** (i) l'insuffisance notoire de moyens humains et matériels mis à la disposition de ces institutions pour l'accomplissement correct de leur mission ; (ii) la multiplicité, en dehors de l'Inspection générale des Finances, des organes de contrôle a posteriori à compétence nationale, la plupart des ministères disposant d'une Inspection générale de contrôle en plus de l'existence, en leur sein, d'une Direction de l'Inspection et de vérification interne (DIVI) qui est également un organe de contrôle interne a posteriori ; (iii) l'absence de coordination entre les différents organes de contrôle dans l'exercice de leurs activités, de sorte qu'une même structure peut être contrôlée par plusieurs institutions de contrôle à la fois.

457. Par ailleurs, l'indépendance ou, à tout le moins, l'autonomie d'action des Directions des inspections et de vérification interne (DIVI) au sein des ministères sectoriels par rapport à l'Autorité hiérarchique n'est pas toujours respectée et le manque de moyens propres de ces organes de contrôle accentue leur dépendance et réduit considérablement la portée de leurs investigations. Les textes réglementaires définissant de façon claire et nette le statut des Inspecteurs vérificateurs sont inexistants, ce qui fragilise davantage leur position dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle, et favorise aussi leur très grande mobilité à travers les structures de l'Administration. En dehors du guide de vérification financière et comptable, les Directions de l'Inspection et vérification interne dans les ministères sont dépourvues de Guide d'audit technique et organisationnel adapté à leur ministère propre, ce qui réduit le champ de leurs investigations sur le terrain.

458. Faute de moyens de saisie adéquats, la confidentialité des rapports d'investigation des DIVIs n'est pas toujours assurée, ce qui favorise les blocages dans la mise en œuvre ultérieure des recommandations contenues dans ces rapports, et en particulier lorsqu'il s'agit de l'application par les autorités compétentes, des sanctions aux contrevenants. En dépit de cet arsenal d'organes de contrôle mis en place, les malversations ne cessent de croître du fait de la non application de sanctions qui installe un climat d'impunité au sein de l'Administration. Enfin, il convient de souligner que l'insuffisance de

programmes de formation en cours d'emploi pour les Inspecteurs Vérificateurs, en vue d'améliorer sans cesse leurs compétences techniques, de même que le manque de suivi des recommandations résultant des contrôles, tout cela renforce le caractère inadapté du contrôle interne existant, aux réformes budgétaires en cours qui sont orientées vers les résultats.

459. ***Pour ce qui est du contrôle externe***, le Bénin est l'un des rares pays de l'UEMOA qui ne s'est pas encore doté d'une Cour des Comptes. La Chambre des Comptes continue d'être logée au sein de la Cour Suprême. Cette Chambre ne dispose pas ainsi de toute l'autonomie requise et des compétences nécessaires pour exercer son contrôle et établir à bonne date les lois de règlement, gage d'une exécution saine des dépenses publiques, surtout dans un pays qui reçoit une bonne partie de l'aide publique sous forme d'appui budgétaire. Il convient de noter que le projet d'amendement constitutionnel portant création de la Cour des comptes a reçu l'avis motivé de la Cour Suprême, et se trouve depuis une année entre les mains de la Présidence. Il serait souhaitable que dans le cadre de la révision constitutionnelle envisagée, la Présidence de la République transmette le projet portant création de la Cour des comptes à l'Assemblée Nationale. A défaut, cette situation peut apparaître comme un manque de volonté politique pour la création de la Cour des Comptes, et donc comme une résistance au renforcement de la fonction de contrôle de cette institution dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion des ressources de l'Etat.

460. Les autres contraintes portent sur : (i) l'insuffisance des effectifs de la Chambre des Comptes face à l'ampleur des tâches qui lui sont dévolues en matière de contrôle juridictionnel des comptes de l'Etat ; ce qui engendre des retards dans l'examen des comptes de gestion transmis à cette institution ; (ii) la faible capacité d'archivage à la Chambre des comptes pour conserver, sous sa maîtrise, les pièces justificatives des comptes de gestion des comptables publics, et enfin (iii) la formation financière insuffisante des membres de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, et d'une façon générale, la majeure partie des députés, pour exercer un contrôle efficace sur l'exécution budgétaire.

461. L'inadéquation entre les moyens de la Chambre des comptes et son mandat a pour conséquence de réduire sensiblement son rôle de contrôle externe indépendant et efficace sur les finances publiques. Cette situation ne favorise pas l'obligation de rendre compte. Chaque année, le programme de travail accuse un retard significatif qui compromet ainsi la transmission à l'Assemblée Nationale des rapports sur l'exécution des lois de règlement. Les lois de règlements de 2003 à 2006 ne sont pas encore transmises.

462. Le changement de la Chambre des comptes en Cour des comptes implique une révision de la Constitution. A ce propos, l'avis motivé a été émis par la Cour Suprême et transmis au Ministère de la justice. La transformation de la Chambre des comptes en Cours des comptes permettra, non seulement de se conformer aux directives de l'UEMOA, mais aussi de conférer à la Chambre des comptes une indépendance totale.

463. ***Le système de passation des marchés publics :*** Le Gouvernement poursuit le renforcement du système de passation des marchés publics à travers la mise en œuvre de réformes qui visent à : (i) améliorer la transparence du système de passation des marchés publics ; et (ii) simplifier et moderniser les systèmes de contrôle et d'audit interne. Grâce à une modification du Code des marchés publics survenu en août 2004, le Gouvernement a entamé la mise en place d'un nouveau cadre institutionnel du système de passation des marchés publics qui s'articule désormais autour de la Commission nationale de régulation des marchés publics (CNRMP), de la Direction nationale des marchés publics (DNMP) et des Cellules de passation des marchés publics (CNPMP). Le code des marchés publics est en voie d'être revisité, conformément aux directives de l'UEMOA. Cependant les acteurs de la chaîne de passation des marchés publics devraient bénéficier de formation appropriée. A cet effet, le programme mis en œuvre par le Gouvernement prévoit également la formation des cadres des Cellules d'acquisition et la réalisation des audits des marchés publics.

Encadré no. 4.4 : Cadre juridique et institutionnel des marchés publics

(i) Cadre législatif et réglementaire

Les marchés publics au Bénin sont régis principalement d'une part, par l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des marchés publics applicable en République du Bénin, et d'autre part, par les trois (3) textes d'application, notamment (i) le décret n° 99-288 du 02 juin 1999, portant fonctionnement des différentes commissions impliquées dans le contrôle et le suivi de l'application de la réglementation des marchés publics, (ii) le décret n° 99-311 du 22 juin 1999, portant introduction d'un Code d'éthique et de moralisation des marchés publics, et (iii) le décret n° 99-312 du 22 juin 1999, portant fixation des seuils, des procédures de gré à gré et de consultation et des règles applicables aux marchés publics

(ii) Cadre institutionnel de la gestion des marchés publics

Il est principalement composé d'une part, des maîtres d'ouvrage (entités administratives déconcentrées et décentralisées) qui ont la responsabilité de la programmation, de la planification et du suivi de l'exécution des marchés publics, et d'autre part, de commissions dont la responsabilité est de contrôler et suivre la bonne application de la réglementation des marchés. Les attributions, l'organisation et le fonctionnement de ces différentes entités publiques présentent des faiblesses qui constituent un frein pour l'efficience, voire la transparence, de l'exécution des marchés publics.

(iii) Les Opérations de passation des marchés et la performance du secteur privé/Commande publique

Les opérations de passation et de gestion des marchés publics sont entièrement gérées par les maîtres d'ouvrages respectifs (Ministères ou autres Etablissements publics et Collectivités locales). L'exécution proprement dite des marchés publics est entièrement réalisée par le secteur privé béninois. Ce secteur est organisé à travers une entité privée indépendante « le Conseil national du Patronat du Bénin » et une entité publique « la Chambre de Commerce et d'Industrie ».

(iv) L'Intégrité du système de passation des marchés publics

La Chambre des Comptes établi auprès de la Cour Suprême a la responsabilité de l'audit des dépenses publiques, et notamment des marchés publics. Cette institution devrait, conformément à une directive de l'UEMOA, être transformée en Cour des Comptes pour renforcer son efficience et lui permettre de jouer pleinement le rôle qui lui est légalement et réglementairement dévolu. L'ordonnance portant Code des marchés publics ne prévoit aucun dispositif ou mécanisme de recours pour les soumissionnaires durant la phase de passation des marchés. Enfin, le Bénin dispose d'un cadre réglementaire et institutionnel de lutte contre la corruption. Ce cadre a permis d'élaborer, depuis juin 1999, un Code d'éthique et de moralisation des marchés publics. Bien que disposant d'un cadre organisé et fonctionnel pour lutter contre la corruption dans les marchés publics, certaines faiblesses significatives demeurent encore au niveau des dispositifs de prévention et de contrôle indépendant a posteriori des marchés publics.

iii. Recommandations du Panel

464. Le Panel recommande aux autorités (le Gouvernement, l'Assemblée Nationale et la Chambre des Comptes) de :

En matière de suivi budgétaire axé sur les résultats :

- Préparer un rapport annuel sur l'exécution du budget-programme et mettre en œuvre un programme de suivi-évaluation des budgets programmes en dotant notamment les unités de suivi-évaluation en personnel et en équipement.

- Opérer une meilleure classification budgétaire.

- Poursuivre la mise en œuvre d'un programme d'amélioration de la fiscalité intérieure à travers notamment l'élargissement de l'assiette fiscale et le renforcement du contrôle fiscal en vue de l'éradication de la fraude fiscale.

Concernant le système des marchés publics :

- Finaliser la mise en adéquation du Code des marchés publics avec les directives de l'UEMOA.

- Renforcer les capacités de la Direction Nationale des Marchés Publics et des Cellules Nationales de Passation des Marchés Publics.

- Réaliser régulièrement les audits sur les marchés publics et poursuivre la mise en œuvre du plan d'action pour l'amélioration du système de passation des marchés publics.

Concernant le contrôle interne des dépenses publiques :

- Procéder à la réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration.

- Renforcer, rationaliser et accroître l'efficacité du contrôle interne avec des procédures simplifiées et une meilleure définition des attributions des

différentes structures de contrôle.

- Définir des normes et standards professionnels.

- Mettre en œuvre un programme de formation pour les contrôleurs internes dans les domaines de la dette viagère, de la gestion des finances publiques, de l'audit financier et comptable, ainsi que de la gestion administrative et financière des collectivités locales.

S'agissant du contrôle externe des dépenses publiques :

- Transformer la Chambre des Comptes en Cour des Comptes en la dotant de moyens suffisants, et renforcer l'indépendance et l'autonomie des institutions de contrôle externe.

- Accroître les capacités techniques du contrôle parlementaire sur la gestion du Gouvernement et renforcer, rationaliser et accroître l'efficacité du contrôle externe.

Objectif 4 : Lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent

i. Résumé du RAEP

465. Le RAEP indique que la corruption est un véritable fléau qui s`est enracinée dans tous les secteurs de la société béninoise. C`est une préoccupation constante des autorités, de la société civile et des partenaires au développement dans l`évolution politique et économique du Bénin. D`après les représentants des Centrales des syndicats, l`expansion de ce fléau est du à un certain nombre de facteurs parmi lesquels :

- les bas salaires, notamment au niveau de l'Administration en inadéquation avec le coût de la vie, qui poussent les agents à chercher à arrondir par tous les moyens les fins de mois ;

- la perte de l'autorité de l'Etat ;

- la non reconnaissance du mérite réel des agents ;

- la politisation de l'Administration.

466. La corruption s`est érigée en un système, tant dans les administrations publiques que dans les collectivités locales. Son ampleur est si grande que ses effets s'étendent aux secteurs parapublic et privé. Le phénomène est multidimensionnel.

467. Pour lutter contre ce fléau, le gouvernement béninois a pris des dispositions tant juridiques qu`institutionnelles. Le RAEP mentionne qu`il existe des dispositions juridiques établissant des règlements clairs et leurs applications dans le processus d'approvisionnement du secteur public. C`est le cas par exemple du code de passation des marchés publics. Toutefois, malgré l'interdiction de passer un marché de gré à gré lorsque les achats à effectuer dépassent un certain montant, cette interdiction est souvent contournée par leur morcellement en lots de manière à rester en dessous du seuil fixé. Ainsi, l'efficacité de telles dispositions reste à démontrer. Il y a certes des institutions, mais les résultats sont maigres.

468. Le rapport souligne aussi l`existence des dispositions juridiques établissant un Code de conduite, y compris la déclaration publique sur les actifs. Le Président et les Ministres déclarent leurs biens à l'entrée comme à la sortie de fonction. Cependant ces déclarations ne sont pas connues des citoyens pour que ceux-ci puissent exercer un contrôle social.

469. Le rapport mentionne également que le Bénin s`est doté d`un médiateur avec l'avènement du nouveau Gouvernement pour évaluer les cas de corruption dans le secteur public. Cependant, la constitutionnalité de la nomination d`un médiateur a été remise en cause par la Cour constitutionnelle. De plus, il n'y a pas eu de commission parlementaire qui ait eu à évaluer les cas de corruption. Le RAEP note aussi que partout où les mesures sont prises pour lutter contre la corruption, tout est mis en œuvre pour les contourner. Ainsi, on peut affirmer que les 5 dernières années ont été plutôt décevantes sur ce plan, et tout est à refaire.

470. Dans le domaine de suivi et éventuellement de la poursuite des cas de corruption au cours des 5 dernières années, l'Etat a mis en place deux sortes de dispositifs. Le premier a été la création de la Cellule de Moralisation de la Vie Publique (CMVP), composée de fonctionnaires de l'Etat et directement rattachée à la Présidence de la République. Cependant une telle Cellule est apparue aux yeux de la majorité des citoyens, à tort ou à raison, comme une structure qui n'a pu rien moraliser. Pour ses détracteurs, sa tâche principale a été de servir de vitrine alléchante au pouvoir et d'amuser la galerie.

471. Le rapport note qu`en réalité, ces critiques à l'encontre de la CMVP sont exagérées, car s'il est vrai que cette structure n'a pas eu les moyens de ses ambitions, elle a pris énormément de risques dans le sens de la moralisation de la vie publique. Et plus d'une fois, elle a manifesté le désir de contribuer fortement à l'assainissement des mœurs en la matière. La CMVP fut dissoute, et en son lieu et place furent créés l'Inspection Générale de l'Etat, et un Observatoire de lutte contre la corruption (OLC).

472. Le deuxième dispositif a consisté en la création du Front National des Organisations pour la Lutte contre la Corruption (FONAC) par le gouvernement sous la pression des organisations de la société civile qui en ont exprimé fortement le besoin. Indépendant du pouvoir, le FONAC s'est illustré par son implication en faveur d'une lutte sévère et sans merci contre la

corruption, comme l'attestent les nombreuses opérations menées dans ce cadre et qui ont défrayé la chronique et mis en difficulté même des ministres en fonction. Mais ici également, force est de reconnaître que le FONAC et l'OLC n'ont pas réussi à faire évoluer positivement la situation en matière de lutte contre la corruption.

473. Le rapport note enfin que la bataille contre la corruption dans la fonction publique au Bénin rencontre des problèmes, et notamment :

- les difficultés liées à la pression sociale ;
- les difficultés liées au développement de l'affairisme d'Etat :
- les difficultés liées à la politisation de l'Administration ;
- les difficultés de faire une distinction nette entre le politique et le judiciaire ;
- les difficultés liées au fonctionnement même de l'administration caractérisée par l'existence de rapports de service, faits de dépendance découlant de sa très grande hiérarchisation ;
- l'enracinement du clientélisme ;
- le favoritisme à tous les niveaux : on nomme celui qui peut servir les intérêts.

474. En ce qui concerne le blanchiment de capitaux dans le pays, le RAEP mentionne que son taux de prévalence n'est pas connu. Toutefois, on peut signaler l'existence de mesures clés prises en terme de législation, de politique, de programme, d'institution de développement et d'allocation de ressources pour combattre le blanchiment de capitaux dans le pays. A titre d`illustration, la Directive, puis la loi uniforme, relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux dans les Etats membres de l'UEMOA, ont été adoptées par le Conseil des Ministres de l'Union. Le Bénin vient d'intégrer cette loi dans son arsenal juridique avec son vote par le Parlement. Cependant, l'entrée en vigueur de la loi est subordonnée à sa promulgation par le Chef de l'Etat.

ii. Conclusions de la MEP

475. La MEP note que la RAEP n'analyse pas les catégories de corruption qui sévissent au Bénin de manière que les recommandations soient orientées vers les formes et modalités spécifiques de corruption. Mais les échanges avec les parties prenantes et les lectures complémentaires ont permis de relever que les formes de corruption qui apparaissent couramment sont les pots de vin, les fraudes fiscales et douanières, la surfacturation des services offerts à l`Etat à travers les marchés publics, la sous facturation des redevances dues à l`Etat, les malversations, les trafics d`influence, le favoritisme et l`achat des

consciences à l`occasion des élections. Les domaines les plus touchés par ces pratiques sont l`administration publique en général, et l`administration financière de l`Etat (Impôts, douanes et marchés publics), le marché politique et la justice en particulier (voir aussi chapitres 3 et 5).

476. La MEP note aussi que le RAEP énumère les causes de la corruption au Bénin en oubliant la faiblesse et l`indépendance des organes de contrôle sur les politiciens et les hauts responsables dans l`administration publique. Cette absence de contrôle rigoureux et indépendant confère des monopoles de décision aux agents appelés à exercer des fonctions de souveraineté. D`autre part, l`ignorance et l`analphabétisme des populations, l`impunité, la lenteur dans les prestations de services publics, la centralisation excessive de l`administration publique, la politisation de la nomination des hauts fonctionnaires liée à l`absence d`une définition de profil de postes et de plan de carrière, et enfin l`acceptation culturelle de la pratique des dons et du favoritisme, sont des facteurs qui favorisent l`ampleur de la discrétion dans les décisions et par conséquent l`expansion de la corruption.

477. Sur le terrain de la bataille contre la corruption sous ses différentes formes, le RAEP est resté muet sur certains efforts louables de l`État du Bénin depuis les années 1990 même si ces efforts sont stériles face à l`intensité du fléau. Au delà de la création de la CMVP et du FONAC notée dans le RAEP, il est important de relever que dès 1990, les recommandations de la Conférence Nationale ont mis l`accent sur la moralisation de la vie publique et le comité SOS CORRUPTION a été créé en 1995. Après la CMVP en 1996, le gouvernement du Bénin a sollicité en 1997 le soutien de la Banque Mondiale dans la conception d`un dispositif pour lutter contre la corruption dans les marchés publics. Le FONAC est intervenu en 1999 et la même année le gouvernement béninois ainsi que neuf autres pays africains ont adopté 25 principes de combat contre la corruption dans une conférence organisée à Washington à ce sujet. Un autre acte marquant a été la saisine de la justice par le Ministre des Finances à la suite des faits douteux survenus à l`occasion de la privatisation de la Société Nationale de Commercialisation des Produits Pétroliers (SONACOP). L`échec de toutes ces initiatives renvoie au diagnostic sur les causes de la corruption au Bénin et sur ses mécanismes d'amplification.

478. Sur un autre plan, la MEP relève qu`en dépit des effets néfastes mais réciproques de la corruption sur l`aggravation de la pauvreté, l`accroissement des inégalités sociales, la perte de la compétitivité de l`administration publique et du secteur privé (voir chapitre 5) et enfin la détérioration de la qualité de la formation du capital humain (voir chapitre 6), aucun effort n`est fait par le gouvernement béninois pour ratifier et mettre en application toutes les conventions internationales en matière de lutte contre la corruption et le blanchiment d`argent. C`est par exemple le cas de :

- La convention des Nations Unies sur la répression du financement du terrorisme adoptée en 1999 ;

- La convention contre la criminalité transnationale adoptée en 2000 ;

- Les conventions de l`Union Africaine sur la Prévention et la lutte contre la corruption adoptées en 2005 ;

- La convention des Nations Unies sur la corruption adoptée en 2005.

479. Par ailleurs la MEP a noté d'autres faits comme le retard dans la décentralisation et le poids excessif de la fiscalité (Voir chapitre 5) comme étant aussi des causes ou du moins des mécanismes d'amplification de la corruption dans l`administration béninoise. Il est ressorti des échanges que la MEP a eus avec les parties prenantes et les élus du peuple dans tous les Départements couverts par la mission, que les allocations des ressources sont restées jusqu`à ce jour le parent pauvre du processus de la décentralisation. Ce retard comme toute lourdeur des services de l'Etat, qu'ils soient de l`administration centrale ou décentralisée, poussent les usagers aussi bien ruraux qu`urbains soucieux de raccourcir le temps d`obtention des services demandés, à recourir à l`offre des pourboires aux agents de l`Etat. En retour il y a aussi des agents de l'Etat qui en font une pratique sinon une condition pour délivrer le document officiel ou autoriser un paiement à temps.

480. En ce qui concerne le poids de la fiscalité, une comparaison avec les autres pays membres de l`UEMOA montre qu`il est relativement lourd au Bénin. A titre d`illustration, l`impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux varie de 55% pour les entreprises exerçant des activités de recherche, d`exploitation, de production et de vente d`hydrocarbures naturels à 38% pour la majorité des entreprises industrielles et commerciales. Le taux du même impôt est de 30% en Côte d`Ivoire, 35% au Mali, Sénégal, Burkina Faso et en Guinée-Bissau (www.bceao.org). De la même manière, l`impôt sur les dividendes est de 18% au Bénin contre 10% en Côte d`Ivoire, au Mali et au Sénégal. Cette surcharge fiscale favorise l`expansion du secteur informel et aiguise l`appétit des entrepreneurs et des commerçants à corrompre les agents du fisc, soit pour différer les délais de paiement, soit pour ne pas payer du tout.

481. La Mission a également noté à l`issue des entretiens avec les autorités et les parties prenantes que l`enracinement de l`évasion et de la fraude fiscale et douanière au Bénin est aussi dû à une absence d`un mécanisme clair et des institutions de contrôle. La multiplicité des structures de contrôle avec un chevauchement des tâches annihile l`efficacité et l`effectivité du contrôle, et favorise les pratiques de corruption. La chambre des comptes qui n`est pas encore autonome est caractérisée par une inadéquation criarde entre les moyens de contrôle mis en place par le Gouvernement et le volume de travail auquel elle doit faire face. Cette chambre reste attachée à la cour suprême alors que les textes de l`UEMOA avaient prévu la transformation des chambres des comptes dans les Etats membres en cours des comptes avant fin 2002. Ces dispositions restent non appliquées au Bénin jusqu'à ce jour. La chambre des comptes souffre d`un déficit flagrant en ressources humaines, et d`une inadéquation de formation de son personnel. Commencée avec 2 magistrats, elle en compte aujourd'hui seulement 8. Par exemple, il n`y a que 2 magistrats pour contrôler les comptes de 77 communes. Ce déficit du personnel crée une lourdeur excessive et un différé dans le contrôle des

comptes de l`Etat. La conséquence évidente est que les résultats de l`examen des comptes deviennent obsolètes et inutiles. Au moment de l`entretien avec le personnel de cette institution en juillet 2007, la MEP a relevé que les magistrats étaient encore sur les comptes de 2003. L`insuffisance du personnel à la chambre des comptes est en partie une conséquence de la lourdeur de la procédure de nomination des magistrats à cette institution, lourdeur justifiée par la constitution.

482. D`autre part la séparation des pouvoirs exécutif et législatif n`est pas efficace (voir chapitre 3), ce qui crée un déséquilibre qui limite l`Assemblée Nationale dans l'exercice de sa fonction de contrôle sur les finances publiques. D`après les informations obtenues des échanges avec les députés, il y a comme un système de « vases communicants », donc de complicité négative entre l`exécutif et la majorité présidentielle au Parlement en matière de vote du budget et de contrôle de son exécution.

483. En ce qui concerne les organes de contrôle interne, ils sont également multiples et agissent en ordre dispersé. L`Inspection Générale de l`Etat (IGE) qui a remplacé la CMVP, composée essentiellement des représentants de l`Etat et des Ministères n`associe pas la société civile. Cet organe n`est pas crédible aux yeux des populations pour pouvoir engager une véritable bataille contre la corruption. Il y a également les Directions de la Vérification et de l`Inspection Interne qui sont des structures d`audit interne des Ministères sectoriels. L`ensemble de ces organes de contrôle interne souffre d`une carence en ressources humaines et en moyens matériels, ce qui les rend vulnérables vis-à-vis des tentatives de corruption.

484. Sous un autre angle, les lectures complémentaires et les consultations organisées au cours de la mission tant avec les autorités qu`avec les parties prenantes issues de tous les secteurs économiques ont montré qu`il n'existe ni des études ni des données chiffrées fiables sur la corruption au Bénin, bien que le phénomène soit décrit comme une gangrène qui ronge la société et l'économie béninoises. Les seules références que la MEP a relevées plutôt dans le document de base de la Gestion et Gouvernance Economique sont relatives à la position du Bénin dans la classification de Transparency International en 2004. Du fait de la nature agrégée de l`indice de perception de la corruption, cette classification donne peu d'information sur la relation entre la corruption et les agents économiques individuels. D`autres références notées dans les lectures complémentaires concernent l`enquête de la Banque mondiale auprès d`un échantillon réduit des entreprises pour pouvoir analyser le climat des investissements au Bénin. En outre, le rapport d`activité de l`Observatoire de Lutte contre la Corruption (OLC) note, en citant la déclaration du Ministre des Finances et de l`Economie dans une Conférence débat organisée en janvier 2000 par Transparency International à Cotonou, que la corruption au Bénin réduit le PIB et les recettes de l`Etat chaque année de trois points comparativement aux autres pays de la sous-région, soit une équivalence d`environ 50 milliards de francs CFA (Rapport OLC, p.16). Le dernier « livre blanc » de l'OLC en voie de finalisation aborde la question, mais sans données qui puissent donner une idée exacte de la mesure et de

l'ampleur du phénomène. Cette carence des travaux et des chiffres limite la capacité du Gouvernement béninois de mettre en place des mesures appropriées sur les plans macroéconomique et sectoriel pour lutter efficacement contre la corruption.

485. La MEP a noté aussi que le projet de loi portant sur la prévention et la répression de la corruption et du blanchiment d`argent initié par le gouvernement depuis novembre 2006 et acheminé à l`Assemblé Nationale n`est pas encore discuté afin que la loi soit votée. Des échanges avec le bureau du parlement, il ressort que ce retard est lié au fait que ce projet de loi doit recueillir les avis des autres institutions du pouvoir judiciaire, notamment la cour suprême et la cour constitutionnelle avant son examen par les députés et éventuellement son vote.

486. Le RAEP souligne les efforts du Gouvernement pour identifier les cas de corruption et les réprimer. Ces efforts se sont articulés autour de la création de la Cellule de Moralisation de la Vie Publique (CMVP), du Front des Organisations Nationales de Lutte contre la Corruption (FONAC) et de l`Observatoire de lutte contre la corruption (OLC). Cependant aucune analyse n`est faite sur l`efficacité de ce dispositif institutionnel. La MEP a noté que la CMVP n`existe plus et que les efforts du FONAC et de l`OLC sont stériles face à l`expansion de la corruption. La faible efficacité de ces deux organes viendrait du fait que non seulement leurs services ne sont pas déconcentrés dans les autres Départements, mais aussi ils n`ont pas le pouvoir de sanction sur les personnes identifiées comme étant impliquées dans les cas de corruption. En outre, le personnel de ces deux institutions n`a pas de compensation financière en termes de rémunération ou d'encouragement quelconque pour son travail. Seules des indemnités des réunions sont octroyées au personnel de l`OLC pour le transport et la participation aux séances de réunions. Ceci présente un risque de démotivation à s`engager à fonds dans les investigations, et aussi un risque de céder aux tentatives des personnes impliquées dans les formes diverses de corruption de leur offrir des pourboires. Enfin ce personnel subit des menaces en provenance des agents publics identifiés comme étant impliqués dans des cas de corruption, et n`ont pas des mesures de protection vis–vis des éventuelles attaques physiques ou de destruction de leurs carrières.

Bonne pratique no. 4.1 : Le repertoire des prix de référence

Face aux difficultés d`apprécier objectivement les prix proposés par les fournisseurs pour leurs transactions avec l`administration, le Ministère du Developpement, de l`Economie et des Finances a mis sur pied en mai 2007 un repertoire des prix de référence pour les achats de biens au profit de l`administration publique. Au delà du souci d`optimiser les dépenses publiques et d`en améliorer la qualité, le répertoire des prix de référence qui couvre 2840 produits revêt un caractère original en matière de lutte contre la corruption. Sa mise en application permettra de minimiser les surfacturations, la pratique des prix fictifs et de réaliser des économies importantes pour l`Etat.

Dans le même ordre d`idée, l`élaboration et l`adoption du code sur la déclaration publique des actifs des gouvernants notamment le Président de la République et les Ministres auprès de la cour suprême à l`entrée et à la sortie de leurs fonctions constitue un effort louable du Gouvernement pour dissuader ceux des gouvernants qui ont des intentions malveillantes. Malheureusement l`application de ce code n`est pas effective d`après les parties prenantes. Celles-ci ont relevé que le gouvernement actuel n`a présenté qu`un document commun pour tous ses membres, document qui était d`ailleurs non accessible à la société civile pour un souci de transparence.

487. Sur un tout autre plan, il serait utile d'aller au-delà de la dimension de la corruption relative à l'abus d'une charge publique par des agents publics aux fins de profit personnel comme le constate le RAEP. Dans cette perspective, la MEP a noté au cours des entretiens avec les parties prenantes que la corruption sous forme d`achat des consciences à l`occasion des élections sévit aussi dans la société béninoise. Les parlementaires acceptent des pourboires pour faire passer des lois qui peuvent être favorables à certaines couches sociales. La MEP a eu la confirmation de l`existence de cette forme de corruption au cours de ses entretiens avec le bureau de l`Assemblée Nationale. L`argument avancé pour justifier cette déviation est que pendant plusieurs législatures, aucun parti politique n`a pu obtenir une majorité au Parlement. Ainsi, la formation d`un gouvernement et le vote des lois deviennent difficiles en l`absence des négociations entre les partis politiques représentés à l`Assemblée Nationale. Dans ces négociations, les partis politiques minoritaires conscients de leur importance pour le fonctionnement de la chambre, exigent des pourboires pour appuyer les projets ou propositions des lois soutenus par les grands partis.

488. Une des dimensions de la corruption qu'il faut aussi souligner est la question du favoritisme et de la prédominance des liens familiaux, ethniques ou religieux sur le mérite, qui est aussi une forme de corruption morale qui crée un environnement de frustration, et qui gangrène également la société béninoise d`après les entretiens de la MEP avec les parties prenantes.

489. En ce qui concerne le blanchiment d`argent, son développement est très chétif dans le RAEP. La MEP a noté l`absence des véritables dispositions tant institutionnelles que juridiques sur le plan national pour combattre ce fléau qui est également nuisible au développement économique, et renforce les inégalités sociales et les situations de frustration. En outre la Directive no 07/2002/CM/UEMOA du 19/09/2002 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux dans les pays membres de l`UEMOA n'est pas encore mise en œuvre au Bénin.

iii. Recommandations du Panel

490. Au regard des effets pervers de la corruption, son éradication est devenue un élément important des politiques gouvernementales et un défi fondamental pour le développement à long terme du Bénin. Ainsi, au regard des

conclusions présentées ci-dessus, le Panel du MAEP fait les recommandations suivantes pour réduire l`intensité de toutes les formes de corruption :

- Signer, ratifier et appliquer toutes les conventions internationales et régionales en matière de lutte contre la corruption et le blanchiment d`argent, en commençant par celles qui sont citées plus haut. Il est également nécessaire que le Bénin élabore des cadres institutionnels et juridiques efficaces pour réprimer le blanchiment d`argent (Gouvernement).

- Appliquer effectivement le volet de la décentralisation relatif à l`allocation des ressources financières (Gouvernement).

- Commissionner une étude de simulation des allégements fiscaux nécessaires pour réduire le poids de la fiscalité, préserver le niveau des recettes de l`État et vulgariser les textes en vigueur dans ce secteur. (Gouvernement).

- Appliquer les textes de l`UEMOA relatifs à la transformation des chambres des comptes en Cour des Comptes autonome et doter cet organe de contrôle d`un personnel suffisant et bien formé en la matière, et par voie de conséquence mettre en œuvre la Directive n0 07/2002/CM/UEMOA du 19/09/2002 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux (Gouvernement et Assemblée Nationale).

- Renforcer les organes de contrôle de l`appareil de l`Etat avec en appui la lutte contre l'impunité des crimes économiques, l'institution des primes de désintéressement au personnel de ces organes, et la valorisation de la fonction de contrôle du pouvoir législatif (Gouvernement, Assemblée Nationale, Cour Suprême de Justice).

- Commissionner une enquête indépendante sur les phénomènes de corruption et de blanchiment d`argent afin d`obtenir des données chiffrées sur leurs ampleurs et leurs caractéristiques au Bénin.

- Accélérer le processus d'examen et le vote en priorité de la loi sur la corruption en instance au Parlement pour sa mise en application (Gouvernement, Assemblée Nationale).

- Réviser le texte sur la déclaration des biens par les gouvernants de manière à rendre son application effective et publique (Gouvernement, Assemblée Nationale).

- Renforcer les capacités en personnel, moyens de travail et modernisation des instruments techniques des régies financières de l'Etat, avec en accompagnement la simplification de leurs procédures (Gouvernement).

Objectif 5 : Accélérer l'intégration régionale en participant à l'harmonisation des politiques monétaires, commerciales et d'investissement

i. Résumé du RAEP

491. Le Bénin est membre de plusieurs groupements d`intégration régionale dont l`Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté des Etats sahélo-sahéliens (CEN-SAD). Il est également membre de l`Union Africaine. Dans le cadre de la promotion du commerce, le RAEP relève que la politique nationale du Bénin est calquée sur les politiques commerciales de l`UEMOA et de la CEDEAO. Ces deux organisations ont pour objectifs principaux l'accroissement des échanges intra-communautaires et l'ouverture du marché sous-régional au commerce mondial. Au-delà de ces deux instruments, le Bénin développe d'autres actions de promotion des échanges telles que les foires et autres activités tendant à faire connaître les produits béninois à l'extérieur.

492. En ce qui concerne le degré de conformité des politiques aux objectifs d'intégration régionale, le rapport note que la politique nationale du Bénin est en parfaite harmonie avec les objectifs de l`UEMOA et de la CEDEAO. Cependant, selon les dernières simulations de l'UEMOA, cet indicateur n'est pas très satisfaisant. Beaucoup d'efforts restent à faire pour éliminer les nombreuses barrières aux échanges érigées dans certains États membres. Ainsi, le rapport mentionne que le processus d`intégration dans les deux groupements suscités rencontre des problèmes liés notamment aux rançonnements sur les voies et les frontières, la non application par certains Etats des textes communautaires signés, et enfin la prise des mesures contraires aux programmes et politiques d'intégration.

493. Le rapport relève que dans le but de promouvoir l'harmonisation, la coopération et la coordination monétaire régionales, le Bénin a entériné l'ensemble des mesures adoptées dans le cadre de l'UMOA et de l'UEMOA. Ces mesures couvrent un ensemble de textes, conventions et lois au nombre desquels :

- le traité instituant l'Union Monétaire Ouest Africaine ;
- le traité de l'UEMOA révisé en 2003 ;
- l'Accord de coopération entre la République française et les Républiques membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine ;
- l'Accord instituant la Banque Ouest Africaine de Développement ;
- la Convention portant création de la Commission Bancaire ;

- un ensemble de conventions liées à STAR UEMOA ;
- et la loi portant réglementation bancaire.

494. Le rapport relève enfin qu`aucun élément d'évaluation des progrès réalisés dans le respect des accords, traités et protocoles sur l'harmonisation, la coopération et la coordination monétaire régionale n'est disponible. Cependant, au regard du fonctionnement des institutions de l'Union, des évolutions notables sont enregistrées dans le respect des engagements pris par les Etats (BCEAO).

ii. Conclusions de la MEP

495. Des entretiens organisés avec les parties prenantes et le Ministère des Affaires étrangères ont permis à la MEP de noter au-delà du RAEP, que le Bénin est membre des principaux groupements d`intégration régionale en Afrique de l`Ouest, et qu'il est aussi signataire du traité de l`Organisation pour l`Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA), qui porte sur l`harmonisation des Droits des Affaires dans les pays de la zone FCFA. Il a également signé et ratifié la plupart des normes et conventions indiquées dans le questionnaire du MAEP. De même, le rapport d`autoévaluation est muet sur l`adhésion ou la ratification et la mise en application du Code CIMA (Conférence Internationale des Marchés des Assurances) pour les assurances dans les pays africains de la zone franc.

496. Bien que le RAEP ne fasse pas mention de la performance du Bénin en matière de surveillance multilatérale et plus précisément des critères de convergence qui ont pour but l`harmonisation des systèmes économiques nationaux, les lectures complémentaires de la MEP ont permis de noter que depuis 1999, les performances du Bénin en terme de respect des critères primaires de convergence dans l`UEMOA sont appréciables comme l`indique le tableau 4.6 ci-dessous. Cependant, cette performance est moins bonne au niveau des critères secondaires de convergence. Entre 1999 et 2005, les critères relatifs aux ratios « Masse salariale/recettes fiscales » et « Recettes fiscales/PIB » ont été rarement conformes aux normes établies. L`expansion du secteur informel et les fraudes fiscales et douanières suite au phénomène de la corruption peuvent expliquer le non respect chronique de ces deux critères.

497. Au compte des réussites, une mention spéciale doit être faite sur les succès accomplis par les investisseurs privés, dont les béninois, à travers la création de l'ECOBANK, une institution bancaire privée qui regroupe 18 pays de l'Afrique de l'Ouest et Centrale, et qui cherche à s'étendre même en Afrique de l'Est et australe. Son réseau comprend 320 Agences éparpillées dans les pays membres. ECOBANK constitue un exemple de succès dans la coopération régionale privée pour la promotion des investissements transnationaux et l'intégration régionale sur le Continent.

498. Sur un autre plan, il est utile de voir aussi l`application conforme du Tarif Extérieur Commun (TEC) de l`UEMOA que le Bénin a mis en vigueur en 2000 sur son territoire. Des échanges avec les parties prenantes ont révélé que le Bénin continue de greffer au schéma communautaire du TEC, certaines taxes nationales, ce qui est une déviation par rapport aux textes qui régissent les importations dans l`espace UEMOA. Cette déviation rend les importations plus chères au Bénin que dans les autres pays membres.

499. En matière de fiscalité, la MEP a noté que la pression fiscale sur le secteur des entreprises au Bénin se situe dans la moyenne des impositions pratiquées dans l`UEMOA, mais est élevée par rapport au niveau de développement du pays. En particulier la TVA et l`impôt sur les sociétés pénalisent excessivement le secteur privé et fait de l`économie béninoise une économie à forte proportion souterraine.

500. D`autre part, la législation communautaire (Loi n0 2/2002/7CM/UEMOA) en matière de pratiques anti-concurrentielles adoptée par l`UEMOA en 2002 n`est pas encore en vigueur au Bénin. Un comité de consultation de la concurrence a été créé en mai 2002 pour la mise en œuvre de ce règlement communautaire. Cependant, cette structure semble manquer d`expertise, d`indépendance et de ressources financières. A ce jour elle n`a toujours pas rendu de décision sur les cas de violation de la législation en matière de concurrence.

Encadré no. 4.5 : Statut d'adhésion du Bénin au schéma de convergence dans la zone de l'UEMOA

	1999	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**Normes en 2005**
BENIN								
Critères primaires								
Déficit Budgétaire/PIB (%)	3,1	1,8	1,0	0,8	-0,2	0,5	1,1	≥ 0,0 %
Taux d'inflation (%moyenne annuelle)	0,3	4,2	4,0	2,4	1,5	0,9	2,3	≤ 3,0 %
Plafond de la dette publique totale /PIB (%)	62,3	60,6	59,1	49,4	41,1	41,1	45,8	≤ 70,0 %
Arriérés internes et externes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	Non-accumulation
Nombre de critères atteints	***4***	***3***	***3***	***4***	***3***	***4***	***4***	
Critères Secondaires								
Masse salariale/recettes	33,2	31,1	32,7	31,9	33,5	38,0	36,1	≤ 35,0 %

fiscales								
Investissement public/recettes fiscales (%)	11,0	12,4	22,4	19,3	23,2	21,5	24,1	≥ 20,0 %
Recettes fiscales/PIB (%)	13,6	14,6	14,2	14,4	14,9	14,6	15,6	≥ 17,0 %
Déficit du compte courant /PIB (%)	-8,0	-7,2	-7,5	-8,3	-9,7	-6,3	-5,3	≤ -5,0 %
Nombre de critères atteints	***1***	***1***	***2***	***2***	***3***	***2***	***2***	

Source : UEMOA, Rapport d'exécution de la surveillance multilatérale, décembre 1999, 2000, 2001, 2002, et 30 juin 2005

501. Dans le souci d`harmoniser les échanges commerciaux au sein de l`UEMOA, un régime préférentiel commercial a été institué en 1996 dans le but d`intensifier le commerce intra-communautaire. Ce régime définit les taxes douanières applicables aux produits originaires de l`Union. Ces produits font l`objet d`une liste limitative et devraient bénéficier, lors de leur importation dans un État membre, de la franchise de tous droits et taxes, à l`exclusion le cas échéant, de la TVA et des autres taxes intérieures. Ces dispositions qui engagent tous les États membres de l`UEMOA semblent ne pas être appliquées effectivement par certains pays de la sous-région, y compris le Bénin. Les parties prenantes qui ont échangé avec la MEP tant dans les départements frontaliers avec les pays voisins du Bénin qu`à l`intérieur du pays, se sont régulièrement plaintes des tracasseries des forces de l`ordre et des douaniers au niveau des frontières, même pour les produits couverts par le régime préférentiel. Ceci est une violation du principe de la libre circulation des biens qui conditionne l`accès à l`étape de zone de libre échange par un groupement d`intégration régionale.

502. D`autre part, à la faveur des réformes commerciales tant unilatérales que multilatérales, les pays de l`Afrique de l`Ouest ont entièrement libéralisé leurs exportations. Cependant, les échanges avec les entrepreneurs et les commerçants ont révélé que le Bénin taxe encore ses exportations, qu`elles soient intra-UEMOA, intra-CEDEAO ou en direction du marché mondial. La MEP a noté que ceci est un indicateur de non conformité des politiques commerciales nationales du Bénin aux normes communautaires d`intégration régionale. Cette taxe est d`autant plus nuisible que le Bénin, suite à son adhésion à l`OMC en 1996, bénéficie en tant que PMA, d`un traitement spécial et différencié, et de la plus grande flexibilité possible dans l`application des règles et principes de cette institution. Ainsi plusieurs États membres de l`OMC ont unilatéralement supprimé les droits et contingents d`importation applicables à toutes les exportations des PMA.

503. La MEP a noté grâce aux lectures complémentaires que la directive de l`UEMOA en matière de transparence dans les processus de privatisation n`est

pas encore en application au Bénin. Ceci constitue un manque de conformité aux engagements souscrits sur le plan sous-régional.

504. Dans le cadre de la CEDEAO, les lectures complémentaires de la MEP et les entretiens avec les autorités et les parties prenantes ont montré que l`accès à l`étape de zone libre d'échange n`est pas encore acquis. Des efforts importants sont nécessaires pour libéraliser et formaliser les échanges commerciaux entre le Bénin et le Nigeria. D`autre part la marche vers une monnaie unique dans l`espace CEDEAO piétine. Ceci nécessite des efforts de la part de tous les Etats membres.

iii. Recommandations du Panel

505. Sur base de ces conclusions, le Panel du MAEP fait les recommandations suivantes:

- Faire des efforts pour augmenter les recettes fiscales dans le but de respecter également les critères de convergence secondaires établis dans le cadre de l`UEMOA. Ces efforts vont s`articuler autour de l`amélioration du recouvrement fiscal, de la réduction des picks fiscaux et de l`élargissement de l`assiette fiscale (Gouvernement).

- Dépouiller le Tarif Extérieur Commun (TEC) des taxes nationales spécifiques pour se conformer aux normes communautaires et créer un climat de concurrence sur le marché béninois (Gouvernement).

- Appliquer de manière effective le régime des échanges préférentiels et le principe de libre circulation et d`établissement des personnes de l`UEMOA pour consolider la marche vers le marché commun. Ceci favorisera aussi l`élimination des tracasseries des commerçants et des entrepreneurs aux frontières du pays (Gouvernement).

- Libéraliser intégralement les exportations conformément aux normes de l`UEMOA, de la CEDEAO et de l`OMC (Gouvernement).

- Appliquer la législation communautaire de l`Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) en matière de pratiques anti-concurrentielles (Gouvernement).

- Améliorer la transparence du processus de privatisation selon la directive de l`UEMOA dans le domaine de concurrence aux privatisations et notifier à la commission tout projet de privatisation (Gouvernement).

- Repenser et accélérer le programme de diversification des produits d`exportation pour bénéficier des avantages offerts par la libéralisation préférentielle dans les groupements d`intégration régionale, le système de l`OMC d`accès aux marchés des autres États membres et les dispositions de l`AGOA qui facilitent l`accès au marché américain jusqu`en septembre 2008 (Gouvernement).

- Agir de concert avec les autres PMA pour infléchir les règles de l`OMC dans le domaine de subventions du secteur agricole et plus particulièrement de la production du coton par les pays occidentaux (Gouvernement).

- Agir de concert avec les autres pays membres conforment a` l`article 3 al 2a du chapitre II du Traité de la CEDEAO pour accélérer l`intégration par le marché et favoriser la marche vers une monnaie commune dans ce groupement (Gouvernement).

CHAPITRE CINQ

5. GOUVERNANCE DES ENTREPRISES

5.1 Introduction : Les enjeux de la gouvernance des entreprises

506. Après une longue période d'instabilité politique et d'économie dirigée, le Bénin a adopté en décembre 1990, une nouvelle Constitution qui consacre l'Etat de droit, les libertés politiques et la liberté d'entreprendre. Seulement, en dépit d'un succès présenté comme un modèle de démocratie en Afrique, le Bénin n'a enregistré que très peu de progrès en matière de réduction de la pauvreté et de développement durable. Les institutions démocratiques issues de la rupture avec l'idéologie marxiste-léniniste n'ont pas joué leur rôle de promotion d'une bonne gouvernance des entreprises. Ceci a conduit le nouveau régime à s'engager dans une politique visant à assainir la gestion de la chose publique, débarrasser les pratiques béninoises du fléau de la corruption et créer les conditions nécessaires pour la relance du secteur privé. Au-delà de sa stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté, le Bénin nourrit l'ambition légitime de devenir un pays émergeant, ce qui implique une mobilisation de toutes les forces de la nation en vue de réaliser un vaste programme d'investissements et de réformes appropriés.

5.1.1 Réviser les priorités dans les agendas politique et économique

507. Relever les défis de la réduction de la pauvreté et de la construction d'une nation émergente demande des investissements considérables et des réformes substantielles destinées à créer un environnement susceptible d'attirer les investisseurs privés nationaux et étrangers. Force est de constater cependant qu'après plus de 16 ans d'adoption de la Constitution issue de la Conférence Nationale, les débats politiques semblent avoir pris le dessus sur les actions prioritaires de développement. En effet, l'adoption, par les organes habilités, de plusieurs textes légaux indispensables à la poursuite des réformes économiques, a été retardée au profit de manœuvres politiciennes destinées à renforcer des positions politiques individuelles, ou à trancher des luttes intestines entre institutions autour des prérogatives des unes sur les autres. Des projets de lois importants tels que ceux relatifs à la création d'une Cour des Comptes et à la réforme fiscale, attendent toujours d'être approuvés par les institutions habilitées. C'est ainsi que le Programme de Relance du Secteur Privé, PRSP, adopté en l'an 2000, accuse des retards dans son exécution du fait que l'adoption des textes légaux et la mise en place des mécanismes pour son exécution font défaut. Afin de relever le défi de devenir une plaque tournante des économies de la région, le Bénin devra mettre la priorité sur

l'adoption et la mise en œuvre rapide des mesures appropriées, en évitant que les débats et les manœuvres politiciennes ne retardent les réformes économiques visant la promotion du secteur privé.

5.1.2 Promouvoir une nouvelle culture partenariale et entrepreneuriale

508. Héritant de traditions dirigistes liées à la présence française et à l'expérience d'une vingtaine d'années d'idéologie marxiste-léniniste, le Bénin a besoin d'une nouvelle culture partenariale et entrepreneuriale susceptible de relancer un secteur privé en mal de repères, ainsi que de traditions et d'institutions favorables à son développement. Pour cela un changement culturel s'impose:

509. Au niveau de la culture de l'administration qui devra laisser place à une nouvelle conception du service public et de nouvelles relations basées sur la confiance réciproque. Les rapports de méfiance et de défiance qui conduisent les entrepreneurs à cacher les performances de leurs entreprises et à maquiller ou à différer leur engagement social de peur que les impôts ne les pénalisent, ne peuvent pas favoriser un réel développement des entreprises. Seule une culture du partenariat permettra la construction d'une économie émergente. Cette culture conduira l'administration à se mettre au service de tous les citoyens en considérant que le secteur privé et les entrepreneurs ne sont ni les ennemis, ni les corrupteurs, ni les corrompus, mais les partenaires tout aussi imparfaits que nécessaires. Elle devra se généraliser afin de caractériser non seulement les rapports entre le privé et le public, mais également ceux entre le formel et l'informel, la société civile et le secteur privé.

510. Au niveau de la culture de l'assistanat qui déresponsabilise les uns et les autres, et provoque une sorte d'attentisme voire d'apathie généralisée. Dans une sorte de mouvement en cascade allant des institutions internationales aux citoyens de base, en passant par l'Etat, la société civile, les entreprises et les fonctionnaires, l'espérance de « prendre » se substitue à la volonté et au risque d'entreprendre et la dépendance prend la place du partenariat. Court-circuitant les solidarités traditionnelles et fondant la légitimité sur le clientélisme, cet assistanat *quasi* généralisé sauve à peine la face de certaines des institutions de la modernité sans leur permettre de s'enraciner ni de fonder une véritable dynamique du progrès.

5.1.3 Améliorer le climat des affaires

511. Le climat des affaires actuel n'est pas propice à la réalisation des ambitions du Bénin de réduire la pauvreté et de devenir un pays émergent à l'horizon 2025. Il est donc urgent de mettre en place et de veiller au fonctionnement efficace d'un cadre législatif et réglementaire incitatif, accueillant et compétitif par rapport à ceux des pays de la région. Le Bénin devrait tirer le maximum de profits des potentiels offerts par son appartenance aux zones de l'UEMOA et de la CEDEAO pour améliorer la compétitivité de ses entreprises et relever les défis de son adhésion aux Accords de Partenariat Economique avec l'Union

Européenne ainsi qu'à l'Organisation Mondiale du Commerce. Il en découle l'impérieuse nécessité et l'urgence de mettre en œuvre des programmes de mise à niveau des entreprises béninoises, et des principales institutions et organisations qui agissent sur celles-ci en vue d'améliorer leur compétitivité au niveau national, régional et mondial. Les pouvoirs publics sont interpellés pour revoir rapidement le Code des Investissements afin de le rendre plus incitatif, tout en sachant qu'au-delà des avantages octroyés par ce Code, les éventuels investisseurs sont sensibles au régime fiscal auquel ils seront soumis lorsque leurs entreprises retomberont sous le régime du droit commun.

5.1.4 Moderniser les infrastructures

512. Les défis qui découlent de l'ambition du pays de devenir un havre pour les investisseurs et une plaque tournante des échanges commerciaux de la région ont très peu de chances d'être relevés, si le Bénin ne met pas en œuvre rapidement les programmes de réhabilitation et de modernisation des infrastructures essentielles en vue de faciliter le fonctionnement de l'économie. Il s'agira notamment d'investir dans les secteurs de l'énergie et des télécommunications dont les dysfonctionnements constituent pour le moment des obstacles majeurs au développement des entreprises. Des investissements considérables ont été effectués dans les secteurs des routes, de l'énergie et des télécommunications, y compris la pose d'un câble en fibre optique qui arrive à Cotonou, mais le Bénin souffre d'une pénurie chronique d'énergie, pendant que les coûts des communications téléphoniques sont parmi les plus élevés de la région de l'UEMOA. Tous ces facteurs pénalisent les entreprises et ont une influence négative sur leur compétitivité.

5.1.5 Mettre en œuvre une fiscalité de développement

513. Toutes les parties prenantes dans la gouvernance des entreprises au Bénin, y compris les représentants des pouvoirs publics, ont insisté sur l'urgence de passer d'une fiscalité répressive à une autre plus favorable au développement. Cette réforme fiscale devrait s'articuler autour de quatre principaux axes : (i) une réduction substantielle du poids de la fiscalité, à commencer par l'Impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (BIC), (ii) l'élargissement de l'assiette fiscale qui, entre autres, ouvrirait la voie à une plus grande participation du secteur informel à l'augmentation des recettes fiscales, et serait encouragé par la réduction du taux d'imposition sur les BIC, (iii) l'informatisation et la décentralisation de l'administration fiscale, (iv) une simplification et une réduction substantielle des multiples impôts, redevances et taxes qui constituent l'arsenal du système fiscal béninois.

514. Le succès de la mise en place de cette fiscalité du développement dépendra de la capacité du gouvernement à impulser une nouvelle culture fiscale et à construire de nouveaux rapports de confiance entre les contribuables et l'administration fiscale.

5.1.6 Restructurer et mettre en place une nouvelle gouvernance du secteur Cotonnier

515. Une attention particulière devra être consacrée au secteur cotonnier béninois dont les systèmes de production et de transformation semblent être désarticulés et en désarroi. Suite à la perte de nombreux emplois, la privatisation ou la fermeture des unités de filature n'a pas donné les résultats escomptés, et a été la cause de frustrations parmi les nombreuses populations partenaires du secteur cotonnier. La survie de ce dernier à la compétition mondiale ne peut être envisagée que dans le cadre d'un partenariat privé régional qui comprendrait la création d'une société régionale privée et d'une bourse de valeurs mobilières cotonnières. C'est à cette condition que des accords avec des partenaires techniques étrangers pourraient être envisagés. Ce partenariat pourrait être axé sur la modernisation de l'outil de production et la recherche de marchés porteurs.

5.1.7 Encadrer le secteur informel

516. Présent dans toutes les économies africaines, le secteur informel a bénéficié de l'inefficacité des systèmes béninois de production et de distribution des produits et des services et d'une certaine suspicion envers le secteur dit moderne, pour prendre des proportions considérables. La fraude et l'évasion fiscale qui caractérisent l'économie souterraine et une partie du secteur informel ont pour conséquence le harcèlement fiscal d'un secteur formel étroit qui doit supporter de façon disproportionnée le poids de la fiscalité des entreprises. Le secteur informel béninois semble être bien connu par les pouvoirs publics, puisqu'il est estimé à 170.000 entreprises, et que par ailleurs, il a participé aux enquêtes d'opinion organisées dans le cadre des préparatifs du RAEP.

517. Tout en constituant un enjeu de développement économique et social, le degré de formalisation du secteur privé résulte des modalités particulières d'imbrication du social et de l'économique, du moderne et du traditionnel. La persistance des résistances au passage d'une économie familiale et domestique (libéralisme primaire) à une économie moderne conduit à poser certaines questions :

- L'organisation formelle, « moderne » serait-elle inadaptée à la culture africaine et en conséquence (re)productrice de pauvreté ?

- Le secteur informel serait-il le résultat d'une réaction de l'ordre traditionnel à la mise en forme moderne, une résistance aux pouvoirs régulateurs de l'Etat voire une réaction des femmes (majoritaires dans ce secteur) à l'ordre économique des hommes ?

- Comment « rationaliser » le comportement des acteurs du secteur informel ? Comment encadrer ce secteur sans pour autant l'obliger à rentrer dans le moule de la formalisation ?

518. En posant ces questions, la MEP considère que le problème est moins celui de la formalisation du secteur informel béninois que de la capacité de celui-ci à créer des richesses, à participer au bien être des populations et au développement de la nation. En d'autres termes, il ne s'agit nullement d'obliger les acteurs économiques à se formaliser en espérant rentrer dans une quelconque modernité économique, mais de les aider à passer d'une activité à faibles investissements et dont la finalité est la subsistance ou la consommation domestique, à une entreprise de création, d'accumulation et de réinvestissement des richesses créées. En cela il faut le différencier de l'économie souterraine, qu'il faut combattre.

519. L'intégration de la problématique du secteur informel dans les politiques économiques devrait donc préoccuper les pouvoirs publics, notamment en créant des passerelles entre ce dernier et le secteur formel, afin qu'il contribue également à la croissance et à l'augmentation des recettes fiscales du pays. Il faut noter cependant que la réforme de la fiscalité n'est pas la solution miracle pour permettre au secteur informel de mieux contribuer à la croissance de l'économie ni pour accélérer sa transition vers l'économie formelle. D'autres mesures sont nécessaires, notamment la création d'un cadre institutionnel et réglementaire incitatif à l'investissement et au commerce.

5.2 Ratification et mise en œuvre des normes et codes

i. Résumé du RAEP

520. Le Rapport d'Autoévaluation du Pays (RAEP) confirme que le Bénin a signé, adopté, ratifié et publié au journal officiel les normes et codes internationaux suivants, dont les mises en œuvre sont à des stades différents:

- La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples;
- L'Acte constitutif de l'Union Africaine (2000);
- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (2006);
- Le Document cadre du NEPAD (2001);
- Les Normes comptables internationales du fait de l'adhésion du Bénin à l'INTOSAI;
- Les Normes internationales en matière d'audit du fait de l'adhésion du Bénin à l'INTOSAI;
- Les Principes fondamentaux de supervision bancaire effective du fait de l'adhésion du Bénin à l'UEMOA;
- Les Principes fondamentaux en matière de titres et de la supervision et

réglementation des assurances; et

- Les Vingt-six conventions relatives au travail et à la sécurité sociale de l'OIT.

521. Tout en indiquant que le pays n'a pas adopté les principes de gouvernance des entreprises de l'OCDE et du Commonwealth, le RAEP présente des « Alternatives sur les plans législatif, politique et institutionnel pour la gouvernance des entreprises » et souligne les dispositions juridiques, et administratives qui renferment des perspectives minima en matière de sécurité et d'hygiène du travail ainsi que d'autres mesures prises pour mieux garantir la sécurité des travailleurs.

522. **Ratification par l'Etat et respect des normes internationales d'audit et de comptabilité par les entreprises installées au Bénin.** En tant que membre de l'UEMOA, le Bénin applique l'article 95 du Traité de l'UEMOA relatif à l'Harmonisation des dispositions nationales réglementant l'exercice de certaines activités économiques ou professions, ainsi que le règlement n° 04/96/CM/UEMOA du 20 décembre 1996 portant adoption d'un référentiel comptable commun au sein de l'UEMOA, dénommé Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA). De ce fait, les normes comptables et d'audit en vigueur au Bénin sont celles en vigueur dans l'espace UEMOA et conformes aux pratiques internationales.

523. En outre, il y a lieu de signaler que le Bénin est membre de l'AFROSAI, qui est la branche africaine de l'INTOSAI, une organisation internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques, qui s'occupe de l'amélioration continue du contrôle des comptes publics et de la promotion de la saine gestion publique de par le monde. La participation active aux travaux de l'AFROSAI oblige le Bénin à respecter le code de déontologie et les normes internationales d'audit et de contrôle.

524. C'est dans ce contexte qu'il a été créé au moyen de la loi N° 2004- 03, l'Ordre des Experts-comptables et Comptables Agréés en République du Bénin, O.EC.C.A-Bénin, qui veille au respect des règles de déontologie applicables aux professions d'expert-comptable et de comptable agréé. Par cette loi, est expert-comptable, celui qui, inscrit au tableau de l'Ordre, fait profession habituelle de :

- vérifier, apprécier, réviser et redresser les comptabilités des entreprises et organismes auxquels il n'est pas lié par un contrat de travail;

- certifier la régularité et la sincérité des états financiers de synthèse requis des entreprises par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur;

- effectuer les audits comptables et financiers.

L'expert-comptable peut aussi :

- tenir, organiser, arrêter et surveiller les comptabilités de toute nature;
- analyser, par les procédés de la technique comptable, la situation et le fonctionnement des entreprises sous leurs aspects économique, informatique, juridique et financier;
- exercer des mandats d'expertise judiciaire en matière comptable, ainsi que des mandats de syndic, de liquidateur judiciaire ou d'administrateur provisoire; et
- d'une façon générale, donner tout conseil et faire toutes recommandations en matière d'organisation d'entreprise et de fiscalité.

525. L'expert-comptable établit en son nom et sous sa responsabilité un rapport de ses constatations, conclusions et recommandations. Si les ressources humaines de qualité sont disponibles grâce à la mise en place de l'ordre, il est malheureux de constater que très peu d'entreprises, notamment du secteur privé font recours aux professionnels agréés pour l'audit et le contrôle de leurs rapports financiers.

526. Pour palier cette difficulté au niveau des petites entreprises et particulièrement de celles du secteur informel, le Gouvernement béninois a mis en place par décret N° 2001-271 du 27 juillet 2001 et en application de la directive n° 04/97/CM/UEMOA portant adoption d'un régime juridique, des centres de gestion agréés dans les Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), dont l'objet est d'assister leurs adhérents en matière de gestion et de tenue de comptabilité. Ces centres élaborent notamment les états financiers annuels et les déclarations fiscales pour le compte de leurs adhérents. Cependant, ils ne se substituent pas aux experts comptables agréés pour effectuer des audits et contrôles car l'article 6 du décret précité précise que le centre de gestion agréé ne peut effectuer des missions d'audit financier ou de révision comptable au profit des adhérents dont il tient la comptabilité. Il peut cependant effectuer à leur profit des études sectorielles ainsi que des évaluations de projets.

ii. Conclusions de la MEP

527. **Divulgation des textes.** Même si le Bénin a ratifié la plupart des conventions internationales et qu'il y a un effort de la part des autorités publiques pour faire connaître ces conventions et lois, l'application de celles-ci ne suit pas toujours. Ceci est notamment le cas pour les actes uniformes de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) que le système juridique Béninois essaie de plus en plus d'intégrer mais qui ne sont pas encore complètement internalisés par tous les acteurs économiques au Bénin.

528. **Normes comptables**. Concernant les normes comptables, le Bénin vient de se doter d'un ordre des experts comptables et des comptables agréés qui devrait

organiser la profession et garantir la sincérité des comptes des entreprises. Les commissaires aux comptes prêtent serment et sont désormais agréés auprès des tribunaux. Malgré les efforts visant à conformer les normes comptables et d'audit à celles internationales dans le cadre du SYSCOHADA, les pratiques restent en décalage par rapport aux textes en vigueur.

529. Les tentatives de se conformer aux normes IAS butent sur les problèmes de coordination régionale. En effet, l'Afrique de l'ouest et centrale est divisée en deux "blocs comptables" et trois "blocs juridiques" :

- le premier bloc comptable est celui des pays francophones d'Afrique de l'Ouest membres de l'UEMOA: le groupement des conseils nationaux de comptabilité y joue un rôle supra national et est censé réfléchir à l'évolution vers les normes internationales.

- le deuxième bloc concerne l'Afrique centrale et n'a pas adopté cette approche supra nationale.

530. Les trois blocs juridiques qui se chevauchent et qui concernent le Bénin sont: celui composé des pays de l'UEMOA; celui des pays qui ont adhéré à l'OHADA (regroupe les pays francophones d'Afrique centrale et d'Afrique de l'ouest et porte sur des volets qui dépassent le système comptable) et enfin, le bloc des pays de la CEDEAO (regroupe les pays francophones et anglophones d'Afrique de l'Ouest)

531. Le SYSCOA (Système Comptable Ouest Africain) était appliqué à l'UEMOA depuis le 1er janvier 1998 et ne concernait donc que l'Afrique de l'Ouest. A la création de l'OHADA - qui porte sur un cadre régional beaucoup plus vaste - il y a eu adoption, le 24 mars 2000, d'un nouvel Acte Uniforme portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises (SYSCOHADA). Mais, contrairement au SYSCOA dont la cheville ouvrière était la BCEAO, il n'avait pas été prévu un organisme supra national spécifique qui aurait été d'un grand apport pour les 16 pays francophones de l'OHADA. Selon un représentant de l'ordre des experts comptables béninois, les promoteurs de l'OHADA s'étaient juste accolés au système comptable français pour apporter quelques innovations par rapport au SYSCOA et, en faisant cela, ils avaient davantage pris en considération les rapports avec la France que les impératifs de l'union économique. Le système comptable de l'OHADA qui a cours dans l'Afrique francophone n'est donc pas tout à fait adapté, et les 16 pays de l'Afrique francophone n'ont pas encore pris les mesures nécessaires pour passer du SYSCOA au SYSCOHADA.

532. Cet état de fait a conduit à un certain blocage qui se manifeste, depuis 2001, par l'absence de rencontres visant à repenser le système comptable. Chaque pays fait cavalier seul et a développé sa propre réflexion sur les évolutions comptables à venir en perdant de vue la nécessité d'harmoniser les différents systèmes. C'est ainsi que l'ordre béninois a reçu 685 millions de FCFA pour tendre vers les normes IAS dans le cadre de l'Accounting Bodys in Ouest Africa (ABOA) qui regroupe 12 pays. Les deux pays ténors (le Nigeria et le

Ghana) ont commencé pour leur part à adapter un certain nombre de normes alors que les pays francophones semblent encore à la traîne.

533. Le système comptable béninois semble donc être partagé entre le système OHADA et celui de l'ABOA (élaboré uniquement pour l'UEMOA). Un responsable du CENAFOC a fait état de plusieurs cas de révision de budgets d'entreprises ou d'organismes publics élaborés sur la base SYSCOA afin de les faire migrer vers le système de l'OHADA. L'impératif de l'harmonisation des systèmes comptables est d'autant plus important que le développement de la bourse régionale est tributaire d'une information financière et comptable de qualité. Or, même si l'IFAC devrait contribuer à faire converger les normes et comportements de tous les acteurs de la sous région, encore faut-il qu'il y ait des rencontres afin notamment d'envisager la mise en place d'une institution panafricaine de comptabilité.

534. **Normes bancaires**. Les Banques béninoises sont soumises à un dispositif prudentiel arrêté par le conseil des Ministres de l'UEMOA en juin 1999. Ce dispositif vise principalement deux objectifs :

- renforcer la solvabilité et la stabilité du système bancaire;
- assurer une protection accrue des déposants, dans un contexte de libéralisation des activités monétaires, bancaires et financières.

535. Les règles ainsi édictées, mises en harmonie avec les définitions du Plan Comptable Bancaire de l'UEMOA, prennent également en compte les prescriptions du Comité de Bâle, sur l'appréciation des risques et des engagements du système bancaire, au titre de l'Accord de capital de 1988. Trois principales normes sont utilisées pour apprécier la solvabilité des banques de l'Union: la représentation du capital minimum, les règles de couverture des risques et celles de limitation des immobilisations et participations, en liaison avec le niveau des fonds propres réglementaires de chaque établissement. Trois autres normes prudentielles portent principalement sur le plafonnement des risques individuels : la limitation des prêts aux principaux actionnaires, aux dirigeants et au personnel; la couverture des emplois à moyen et long termes par des ressources stables; la liquidité et la structure de portefeuille. A part le cas de deux banques, le secteur bancaire béninois semble se conformer à l'ensemble de ces normes et règles.

536. Par ailleurs, selon le rapport annuel de la commission bancaire de l'UEMOA (2005), les pays de l'Union sont engagés dans des processus d'amélioration de la conformité de leurs cadres réglementaires et de surveillance aux vingt-cinq principes de base pour une supervision bancaire efficace. Cette conformité constitue le principal préalable de la transition devant débuter courant 2008, vers la mise en œuvre de Bâle 2.

537. Plusieurs textes devant garantir un environnement plus favorable aux investissements et aux activités économiques sont encore en souffrance. Ainsi en est-il par exemple de la Loi uniforme sur les instruments de paiement dans

l'UEMOA, du Règlement R09 / 98 / CM UEMOA relatif aux relations financières extérieures des Etats membres de l'UEMOA ou de l'Instruction n°93 / RO du 1/10/93 sur l'institution d'un système de réserves obligatoires etc.

538. **Les normes de qualité**. Selon les parties prenantes rencontrées, même si le Bénin dispose, depuis 1995, d'un centre de normalisation de la qualité et qu'il y a de nombreuses formations liées au contrôle de qualité et au management, seules quelques rares entreprises béninoises peuvent se targuer d'être certifiées au niveau de la qualité de leurs procédures et produits. Les laboratoires et organismes publics chargés de contrôler l'hygiène ou la qualité de certains produits sensibles – notamment agricoles - manquent de moyens et jouent un rôle tout à fait limité. Ceci est notamment le cas pour le Service de Contrôle Qualité du Ministère de la Pêche dont les ressources limitées ne permettent pas des contrôles réguliers qui pourraient sensiblement améliorer les standards de capture. De même, le Centre béninois de normalisation et de gestion de la qualité semble cruellement manquer des moyens nécessaires au développement de ses activités.

iii Recommandations

539. Sur cette base, le Panel aimerait faire les recommandations suivantes:

- Mettre en place un dispositif législatif et fiscal encourageant davantage les entreprises à adhérer aux normes standards en matière de certification de leurs comptes, et surtout les banques à adhérer aux normes de Bâle I et II (Gouvernement).

- Accélérer et généraliser l'application des normes de l'OHADA (Gouvernement, Associations professionnelles).

- Mettre en œuvre un processus participatif visant à élaborer un Code ou une Charte de la gouvernance des entreprises au Bénin. Les parties participantes à ce processus devraient s'inspirer du code de gouvernance King II de l'Afrique du Sud ainsi que des principes de gouvernance des entreprises approuvés par l'OCDE. (Gouvernement, Associations professionnelles).

- Mettre en place un programme qualité visant à encourager et à aider les entreprises béninoises à adhérer à des standards internationaux en matière de qualité des produits et des procédures (tels que les normes de l'International Standards Organisation ISO) (Gouvernement, Associations professionnelles).

5.3 Evaluation des performances par rapport aux objectifs

Objectif 1 : Promouvoir un environnement propice et un cadre réglementaire efficace pour les activités économiques

i. Résumé du RAEP

540. **Les principales catégories d'entreprises et leurs rôles dans l'économie.**

Le Centre de Formalités des Entreprises (CFE) dénombre une cinquantaine d'entreprises publiques, 17 000 entreprises privées du secteur formel et plus de 172 000 entreprises du secteur informel. Le RAEP analyse la contribution des entreprises à la création de la richesse au Bénin. Ainsi, il contient des informations utiles sur la répartition sectorielle des entreprises, ainsi que leurs contributions aux recettes des régies financières et à la création des emplois. Le secteur informel comprend également les nombreuses organisations non Gouvernementales, ONGs, qui exécutent et gèrent des projets productifs en partenariat avec les populations locales. Ces entreprises sont nombreuses et sont généralement situées à l'intérieur du pays. Leur disparition suit souvent le départ de l'ONG.

541. *Filière du Coton.* Le RAEP affirme que le coton reste le principal produit d'exportation du pays et rappelle le vaste programme des réformes de la filière qui a abouti au transfert d'un certain nombre de responsabilités de l'Etat au privé. Le rapport reconnaît qu'il y a des problèmes de gestion au sein de chacune des associations, que des dysfonctionnements sont apparus au niveau des familles professionnelles, que les règles de fonctionnement ne sont pas respectées, et déplore le manque de vision de la filière par les partenaires dans le cadre de l'Association Interprofessionnelle du Coton, AIC. Le rapport souligne l'importance des appuis dont bénéficie l'AIC de la part des partenaires au développement, notamment la Banque mondiale et l'Agence Française de Développement, l'Union Européenne et la coopération suisse, à travers le Projet d'Appui à la Réforme du Secteur Cotonnier, PARSC.

542. *Secteur Informel.* Les entreprises du secteur informel sont constituées des exploitations agricoles, des entreprises artisanales, des unités socio confessionnelles, du petit commerce et des entreprises de services : coiffeurs, mécaniciens, blanchisseurs, soudeurs, tailleurs, transitaires et sous traitants portuaires, chauffeurs, etc.

543. **Poids et impact de la Fiscalité sur les entreprises.** Le RAEP rappelle que les recettes de l'Etat béninois dépendent dans une large mesure de la fiscalité. Les impôts commerciaux représentent plus de la moitié des recettes fiscales et environ la moitié des recettes de l'Etat. La fiscalité nationale a été simplifiée et rationalisée dans le cadre de l'harmonisation au sein de l'UEMOA. Le

système fiscal constitue à certains égards un handicap pour le développement des activités économiques. Le RAEP reconnaît que ce système est caractérisé par une fiscalité relativement lourde, focalisée sur la collecte des recettes publiques à partir d'une faible base taxable. Les entreprises opérant au Bénin sont soumises à divers impôts: i) Impôts sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (BIC), ii) Impôts sur les Revenus des Valeurs Mobilières (IRVM), (iii) Impôts sur les Dividendes, iv) Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), v) Versement Patronal sur Salaires, vi) Taxe Professionnelle Unique (TPU) et vii) Taxe Foncière Unique (TFU).

544. **Le financement bancaire et l'état du secteur bancaire et de la micro finance**. Le financement intérieur est assuré à la fois par le secteur public et le secteur privé. La contribution intérieure au financement de l'économie en 2004 est estimée à 104,12 milliards de FCFA contre 132,88 milliards de FCFA en 2003, soit une baisse de 21,6 %. Cette baisse est imputable aux banques primaires qui n'ont octroyé à l'économie nationale que 19,29 milliards de FCFA de crédits d'investissements alors que leurs apports ont été de 42,34 milliards de FCFA en 2003 (DCRE, 2006). En 2004, la contribution du secteur privé au financement du développement est évaluée à 47,98 milliards de FCFA et celle du secteur public à 56.14 milliards de FCFA. Malgré les surplus de liquidité dont disposent les banques, les crédits à l'économie sont faibles comparés aux autres pays de l'UEMOA. Les acteurs du secteur bancaire imputent la responsabilité de cette situation aux entreprises qui ne leur soumettraient pas suffisamment de projets de qualité. En outre, les crédits à long terme sont très faibles et représentent moins de 1 % de l'ensemble des crédits bancaires au cours des dernières années. Les crédits à court terme représentent entre 70 et 80 % de l'ensemble des crédits (World Bank, 2005).

545. **Marché boursier et entreprises au Bénin**. La Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) basée à Abidjan, disposant d'une représentation nationale dans chaque Etat membre dans le but de populariser ce marché et d'atteindre le maximum des clients potentiels, a démarré ses activités au Bénin en septembre 1998. Le retard observé sur le calendrier prévisionnel est lié aux difficultés d'ordre technologique, en particulier dans le domaine informatique et des télécommunications. Au cours de ces dernières années, la BCEAO a continué d'encourager l'émission de nouveaux instruments financiers pouvant servir de support à la politique monétaire. Dans cette optique, une banque commerciale de la place a émis des certificats de dépôt, pour un montant de 2 milliards de FCFA et la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) a offert des bons sur le marché monétaire de l'UEMOA d'une valeur de 25 milliards de FCFA au taux nominal défiscalisé de 6 %. Récemment, des certificats d'investissement ont été émis occasionnellement par quelques sociétés privées (par exemple: la brasserie SOBEBRA) et achetés directement, sans être enregistrés sur une place boursière, par des investisseurs institutionnels en France.

546. **Climat des affaires dans le pays.** En ce qui concerne le cadre législatif et réglementaire qui régit les activités industrielles et commerciales du pays, le

RAEP donne la liste des conventions ratifiées par le Bénin en tant que membre de l'UEMOA ou des organisations internationales. Il s'agit notamment de la réforme du système judiciaire par la création des Chambres spéciales au sein des Cours et Tribunaux, et de la ratification du Traité portant Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires, OHADA, mais le rapport reconnaît que le système judiciaire béninois est considéré par le secteur privé comme corrompu.

547. Les entreprises publiques et les entreprises privées apprécient différemment l'environnement économique et le cadre règlementaire actuel : 50 % des entreprises publiques, contre environ 40 % des entreprises privées pensent que l'environnement économique et le cadre règlementaire actuel sont mauvais pour la prospérité des affaires. Environ 44 % des entreprises privées versus 25 % des entreprises publiques pensent que l'environnement économique est moyennement bon.

548. **Atouts agissant significativement sur la prospérité des entreprises**. La presque totalité des entreprises publiques (94 %) comme privées (89 %) sont unanimes sur le fait que la stabilité politique du Bénin constitue un atout majeur pour le développement et la prospérité de leurs affaires. La situation géographique stratégique du Bénin par rapport aux pays de l'hinterland ne profite qu'à la moitié des entreprises publiques et à environ 44 % des entreprises privées. Si plus de la moitié des entreprises publiques pensent que l'appartenance du Bénin à la zone UEMOA influe positivement sur la prospérité de leurs activités, la plupart (environ 66 %) des entreprises privées évoquent le contraire.

549. Les mesures d'assainissement et de renforcement des capacités du Port Autonome de Cotonou entreprises depuis quelques années n'ont pas encore porté leurs fruits. En effet, 81 % des entreprises publiques et 80 % des entreprises privées enquêtées pensent que le cadre règlementaire des activités portuaires est un des facteurs qui influencent négativement leurs activités.

550. **Principaux obstacles à l'investissement privé et à l'essor des entreprises.** Ces obstacles comprennent notamment pour le secteur public l'absence d'une politique et d'un environnement économique incitatif, l'inadéquation du cadre législatif et réglementaire, la forte pression fiscale. Du côté du secteur privé le RAEP identifie des pesanteurs d'ordre culturel et un manque de culture entrepreneuriale. Du côté du système bancaire, le rapport déplore l'inexistence d'une structure spécialisée dans le financement à moyen et long terme. Enfin, le rapport déplore l'inexistence d'un cadre permanent de dialogue entre les secteurs public et privé.

551. *Accès au foncier.* Les difficultés d'accès à la terre sont également, selon les entreprises publiques et privées, un facteur qui entrave leur prospérité. Le régime foncier béninois est régi par le droit moderne et le droit coutumier. Seulement 10 % des propriétés foncières sont enregistrées. L'absence des titres de propriété par les demandeurs de crédits bancaires constitue un frein à l'accès au crédit bancaire, faute de garanties hypothécaires. Beaucoup de

propriétaires d'immeubles les érigent sur délivrance de permis d'habiter. Plusieurs parties prenantes ont affirmé que certaines banques ou institutions de micro crédits acceptent d'octroyer des crédits sur la base des hypothèques de terrains octroyés sous le régime des permis d'habiter.

552. *Etat des infrastructures.* Les infrastructures posent problème au Bénin. Les principaux types de services d'infrastructures qui sont perçus comme étant de mauvaise qualité sont : la fourniture d'électricité, le transport et les télécommunications. En effet, la fréquence des coupures d'électricité au Bénin est parmi les plus fortes du groupe de pays pour lequel des données récentes sur le climat des investissements sont disponibles. Ce type d'incidents s'est en moyenne produit pendant 44 jours en 2003/2004. Ces coupures ont occasionné une perte moyenne de production de 7,4 % en valeur étant donné que seuls 25 % des entreprises disposent de groupes électrogènes relais pour faire face à ce problème. Par ailleurs, nombre d'entreprises ne peuvent bénéficier des taux préférentiels théoriquement offerts par la Société Béninoise d'Energie Electrique (SBEE) aux industries manufacturières, car la définition de cette catégorie de firmes est peu claire sur le plan réglementaire. Le Bénin souffre également du mauvais état des voies de communication à l'intérieur du pays et vers les pays voisins. A cela, le RAEP ajoute les tracasseries liées à l'existence de nombreux postes de contrôle érigés par la police, les douanes et les services municipaux tout au long des principales routes. Ces problèmes induisent d'une part des surcoûts et des retards pour les entreprises de transport, d'autre part ils accroissent les risques de détérioration des marchandises transportées. Enfin, les problèmes dans le secteur des télécommunications sont assez sérieux au Bénin et les tarifs y sont en général très élevés par rapport à ceux pratiqués dans les pays de la sous région (Banque Mondiale 2005).

ii. Conclusions de la MEP

553. **Création des entreprises.**

Encadré no. 5.1 : La création des entreprises par les jeunes

Les jeunes souffrent de conditions très peu incitatives à l'esprit d'entrepreneuriat et d'une faible propension vers l'auto-emploi. De l'avis de ces jeunes, l'inadéquation des formations avec les exigences du marché de l'emploi, les lenteurs administratives, la mauvaise orientation académique et l'état de l'environnement des affaires (y compris le poids de la fiscalité et l'attitude peu coopérative des banques), pénalisent la création d'entreprise au Bénin.

La MEP a néanmoins observé que la création des entreprises a été facilitée par la mise en place du Centre de Formalités des Entreprises (Guichet Unique) géré par la CCIB. Ce centre délivre une attestation provisoire à tout demandeur de création d'une entreprise et se charge de solliciter les autorisations auprès des autorités habilitées. Toutes les parties prenantes, s'accordent à affirmer que les délais d'obtention des documents sont d'environ un mois, ce qui représente un progrès par rapport aux situations du passé. Les acteurs

économiques affirment cependant que les problèmes commencent dès le début des activités de l'entreprise, du fait que les services des impôts réclament immédiatement le payement d'un acompte fiscal à toute personne qui lance ses activités commerciales ou industrielles. Ceci est notamment le cas des jeunes candidats à la création d'entreprise qui se plaignent du fait que le fisc exige des promoteurs des contributions payables à l'avance, avant même que l'entreprise ne commence ses activités, et que souvent les sommes exigées dépassent largement le capital mobilisé par le promoteur. Ces exigences du fisc sont souvent à l'origine du transfuge des promoteurs vers l'informel. Plusieurs entrepreneurs estiment que ces impôts provisionnels devraient être supprimés et que les entreprises créées par les jeunes devraient bénéficier d'une exonération de tous impôts et prélèvements pendant au moins deux ans. Eu égard aux défis de création d'emplois pour les jeunes, la MEP soutient cette proposition.

Sources: PNUD, MEP.

554. **Les principales catégories d'entreprises et leurs rôles dans l'économie**. *L*e RAEP évalue le nombre d'entreprises du secteur formel à 17 000. Celles-ci sont principalement des entreprises individuelles (qui représentent 67 % du total), suivies par les SARL qui représentent environ 30 %, et les sociétés anonymes, SA, (1,5 %). C'est sur les entreprises du secteur formel que repose toute la charge fiscale du pays, étouffant ainsi l'entreprise qui se conforme à ses obligations légales et décourageant les investissements. Il est évident que le risque attaché à une forte pression fiscale concerne les distorsions économiques et sociales qu'elle peut engendrer. Il existe donc un niveau optimal de taxation qui, s'il est dépassé, entraîne la fraude et la diminution des recettes fiscales. Or, les investisseurs ont non seulement le souci du rendement de leurs investissements, mais aussi celui de garantir la pérennité et la durabilité de l'activité économique mis à mal par une forte pression fiscale.

555. **La filière du Coton**. De l'avis de la MEP, la privatisation partielle du secteur cotonnier risque de ne pas résoudre les multiples difficultés auxquelles ce secteur est confronté. Pour le Bénin et les autres pays ouest africains producteurs de coton cette privatisation devrait être accompagnée par l'adoption d'une nouvelle stratégie commune axée sur la réduction des coûts grâce à la réalisation d'économies d'échelle, la transformation du coton en produits textiles et la création d'une bourse des valeurs cotonnières susceptible de mobiliser les ressources financières en vue de la modernisation de l'industrie textile à base de coton.

556. Du fait de la complexité et de la nature transfrontalière des problèmes posés par la filière, le Bénin ne peut pas espérer gagner la bataille seul. La filière a besoin d'un environnement juridique et réglementaire englobant tous les pays producteurs (à l'instar de la Communauté Economique du Charbon et de l'Acier créée au lendemain de la deuxième guerre mondiale), dans le cadre d'une stratégie globale de réhabilitation et de développement du secteur cotonnier. Une des solutions envisageables serait que les Etats de la région acceptent de céder leur filière cotonnière, y compris les usines textiles installées sur leur territoire, à une (ou quelques) société(s) régionale(s) dont les actionnaires seraient en grande majorité des privés nationaux. La (les)

nouvelle(s) société(s) multinationale(s) aurai(en)t la possibilité de restructurer le tissu industriel en visant les économies d'échelle. Elle(s) signerai(en)t des accords de partenariat avec les associations des producteurs de la région. Une Bourse des valeurs spécifique à la filière serait créée aux fins de mobiliser les ressources pour la mise à niveau et la modernisation des quelques usines textiles dont le maintien et l'emplacement seront justifiés par les seules considérations d'efficacité et de rendement. L'existence d'une monnaie commune constitue un atout majeur pour le redressement de la filière et la mobilisation des ressources financières en vue de sa réhabilitation et de la mise à niveau des usines textiles. C'est à cette condition que le secteur cotonnier ouest africain pourrait survivre et entrer en compétition avec les industries asiatiques sur les marchés nationaux et internationaux. Telle est la piste de réflexion proposée par la MEP. C'est également à cette condition que la ou les société(s) régionale(s) pourrai(en)t négocier des accords de partenariat avec les partenaires techniques étrangers, en vue de la mise à niveau et la modernisation des complexes textiles afin de rendre leurs produits plus compétitifs sur le marché mondial.

557. **Secteur informel**. Ce secteur est multiforme et multidimensionnel. Il est le plus grand générateur de richesses et d'emplois au Bénin. Portant essentiellement sur le commerce multiforme de détail, ce secteur couvre également une vaste gamme d'activités allant des conducteurs de taxis motos aux transitaires des produits destinés aux pays voisins, en passant par les artisans, et les projets productifs des ONGs.

558. Au cours de la rencontre avec le Ministre d'Etat chargé de l'Economie, de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique, ce dernier a informé la mission que le secteur informel représente environ 65 % de l'économie du Bénin. Accusé d'être générateur de corruption, de fraude et de blanchiment d'argent, ce secteur constitue une soupape de sécurité contre les tensions sociales et un des piliers d'une solidarité familiale d'autant plus importante que l'appui formel aux citoyens en général et aux entrepreneurs en particulier fait défaut.

559. L'informel regroupe deux catégories d'acteurs et de pratiques qui peuvent se recouper sans pour autant se confondre. En effet, il s'agit d'une part des entreprises qui, ne payant ni frais d'enregistrement ni impôts sur les bénéfices, peuvent s'acquitter d'une patente et d'impôts locaux et d'autre part, des opérations (commerciales ou autres) illégales, qui ne peuvent être ni facturées ni déclarées, qui sont souvent l'œuvre d'entreprises qui ont pignon sur rue et qui relèvent de l'économie souterraine (plutôt qu'informelle proprement dite).

Tableau no. 5.1 : Les principales catégories d'entreprises et leurs rôles dans l'économie

	Economie informelle	Economie souterraine
Origines	• Faire face aux faiblesses de l'Etat et à la stagnation de l'économie moderne (chômage, précarité de l'emploi dans le secteur formel, etc.) • La peur de s'exposer aux structures formelles de l'Etat et à l'administration (notamment la pression fiscale et la réglementation sociale, la lenteur et la complexité des procédures administratives) • L'impuissance ou • l'incapacité de se formaliser (non présence des structures administratives, analphabétisme, faible niveau d'instruction ou absence de diplômes, absence de carte d'identité, rareté du capital et insuffisance des connaissances techniques) • Le manque d'information sur les aides de l'Etat et les avantages de la formalisation	• Profiter des faiblesses de l'Etat (délinquance voir criminalité plus ou moins organisées) • Les différentiels des régimes douaniers, la spéculation, les pénuries. • La possibilité d'agir dans l'informel • Le flou de certains textes et procédures • L'interdiction de certaines activités et de certains commerces et les difficultés des contrôles • Les possibilités de corruption
Logiques d'action	• Autosuffisance, subsistance et survie • Légalité et parfois illégalité (mais légitimité) • La corruption comme « coût » subit et à minimiser • Contraintes sociales et familiales (au niveau des débouchés, des prix de vente, des recrutements, etc.) • La logique d'accumulation et de réinvestissement des profits (de développement) est inopérante car : ○ un changement de taille ou de technique rendrait l'entreprise plus visible ○ les apprentis devraient être remplacés par des salariés plus scolarisés et donc mieux payés et défendus ○ les surplus sont consommés à engager d'autres membres de la famille ou à la	• Prédation, gain rapide • Illégalité et illégitimité (actions antisociales) • La corruption comme « investissement » à gérer/optimiser • Organisation hiérarchique et support clanique

	consommation familiale o manque de visibilité, incertitude et faiblesse du pouvoir d'achat des clients (refus d'investir et d'immobiliser de l'argent dans l'entreprise).	

560. Le RAEP affirme que le nombre des entreprises du secteur informel s'élèverait à 172.000. Dans une autre enquête, on recense 201 160 unités de production informelles pour la seule agglomération de Cotonou. En concernant 95 % de la population active au Bénin, ce secteur participerait au « droit des pauvres à créer et à gérer des entreprises ». Les autorités béninoises semblent tout à fait conscientes de l'importance des entreprises du secteur informel puisqu'elles arrivent à les recenser, à leur imposer une patente foraine (pour celles qui sont installées sur des places de marché), à leur créer des instruments susceptibles de les aider dans leur développement (les centres de gestion agréé), et qu'elles tolèrent un syndicat général du secteur informel.

561. **L'économie souterraine.** Du fait des écarts importants existant entre le régime douanier appliqué dans la zone UEMOA et celui en vigueur au Nigeria, un large marché informel d'importation et de réexportation de produits de toutes natures en direction surtout du Nigeria voisin s'est développé et grève considérablement les revenus des caisses de l'Etat. Le commerce informel semble représenter environ un quart des importations et 50 % des exportations, en particulier vers le Nigeria.

562. Les échanges - notamment avec le Nigeria - contribuent à l'extension du secteur commercial au Bénin et apportent des recettes douanières à l'Etat. En effet, les marchandises en transit par le Bénin sont souvent importées de façon tout à fait légale mais réexportées de façon informelle. On estime ainsi que les exportations non officielles représentent 6 % du PIB et contribuent pour un tiers aux recettes douanières (Banque mondiale, 2005). Mais ces opérations de réexportation sont également associées à des importations informelles et à un écoulement de produits sur le marché béninois. Ceci constitue une concurrence déloyale de la part d'opérateurs souterrains qui échappent à toute réglementation et imposition fiscales.

563. Le mauvais montage des appels d'offre du secteur public constitue une autre source de pratiques frauduleuses. En effet, les termes de référence des marchés publics ne sont souvent pas réalistes et ne prennent en compte ni l'importance des marchés en question, ni la situation des éventuels soumissionnaires. En voulant standardiser et respecter scrupuleusement la procédure, certains responsables négligent la nature, la spécificité ou tout simplement la taille des marchés en question. Cet excès de formalisme aboutit à des aberrations telle que celle relevée par une partie prenante qui a affirmé avoir dépensé 2 millions de FCFA pour préparer un dossier (trois bilans certifiés, différentes attestations et engagements, etc.) de participation à un

marché public qui, en fin de compte, s'est avéré porter sur une enveloppe de 5 millions de FCFA.

564. **Les critiques adressées au secteur informel.** Selon le rapport de la Banque mondiale de 2005 sur le climat d'investissements au Bénin, environ 82 % des entreprises du secteur commercial considèrent la concurrence du secteur informel comme étant un problème "majeur" ou "très sévère". En outre, près de 84 % des firmes du secteur commercial se considèrent comme étant en concurrence directe avec le secteur informel. La part de marché estimée des firmes informelles dans le secteur commercial est élevée (environ 43 %). Les principaux avantages des firmes informelles, selon les entreprises formelles du secteur commercial, sont qu'elles ne payent que peu ou pas de taxes de quelque sorte que ce soit (pour 97,7 % des firmes), n'appliquent pas les réglementations (pour 93 % des firmes) et vendent des produits de qualité inférieure ou contrefaits (pour 78 % des firmes).

565. Selon certaines parties prenantes rencontrées, il n'est pas rare de voir une entreprise formelle au centre d'un réseau d'entités informelles. Ceci permettrait de participer aux marchés publics sans forcément être obligé d'enregistrer tous les flux économiques du réseau/groupe d'entreprises ainsi constitué. Par ailleurs, certaines entreprises ou organisations publiques à l'intérieur du pays sont parfois obligées de s'approvisionner auprès du secteur informel, quitte à régulariser leur situation en « trouvant » des factures. Ceci est notamment le cas lorsque l'entité en question ne trouve pas de fournisseurs du secteur formel. Ces transactions ne sont pas sans avantages puisque les prix pratiqués par le secteur informel sont souvent intéressants. Paradoxalement, celles de ces entreprises publiques de l'intérieur du pays qui ne traitent pas avec le secteur informel risquent donc d'être pénalisées au niveau de leur compétitivité.

566. Tout en étant légitimé par les difficultés de l'Etat à mettre en place un cadre institutionnel propice à la survie et au développement des entreprises, par sa place dans l'économie, la fulgurante réussite de certains commerçants, les bas prix qu'il pratique et les créations d'emploi qu'il permet, le secteur informel est accusé d'être tout à la fois:

- A l'origine d'un manque à gagner pour l'Etat et d'une surcharge fiscale pour le secteur formel. Même si elle est largement portée par les acteurs du secteur formel, cette accusation néglige la complexité des relations entre le taux d'imposition et l'assiette fiscale et suppose que l'Etat privilégie la perception des impôts à la croissance de l'économie (dans ses deux facettes formelle et informelle).

- La source d'une concurrence déloyale: cette critique est adressée aux entreprises du secteur public mais également à celles qui, dans le secteur privé formel, bénéficient des aides de l'Etat. En réalité les secteurs formel et informel n'ont généralement pas la même clientèle et n'utilisent pas les mêmes ressources. Il en découle que là où il y a concurrence c'est plutôt entre l'économie formelle et l'économie souterraine.

- Non respectueux de la législation en matière de conditions de travail, de respect de l'environnement et d'aménagement de l'espace.

- Une cause de l'invasion du marché national par les produits étrangers, notamment nigérians.

- Un obstacle au développement de l'industrie qui est également affectée par la taille réduite du marché local et sous-régional et par la surproduction observée au Nigeria.

Encadré no. 5.2 : Les difficultés du secteur informel

- Faible rentabilité (par opposition à la forte rentabilité de l'économie souterraine) à cause du manque de moyens, de formation et d'information. Les acteurs du secteur informel ne profitent ni des économies d'échelle ni de la flexibilité qui devrait être associée à leur petite taille.

- Problèmes de gestion : ces acteurs manquent de ressources (qui, le cas échéant, ne sont pas réinvesties dans l'entreprise), privilégient le court terme et confondent la comptabilité de l'entreprise avec celle du propriétaire.

- Confusions avec l'économie souterraine et possibilités ouvertes à celle-ci. Ceci implique qu'il faudrait concentrer les efforts de répression sur l'économie souterraine en se gardant de confondre l'une avec l'autre.

- Dépendance par rapport au secteur formel : le secteur informel se développe grâce aux difficultés de l'économie formelle mais en a besoin pour survivre.

- Incapacité de l'Etat à aider ces acteurs à se développer et à planifier ses propres actions dans le cadre d'une politique économique cohérente.

567. Le système d'imposition directe des activités informelles repose sur la patente. Celle-ci prend généralement un caractère forfaitaire. En plus de cet impôt qui est géré par les services de l'Etat, il y a également des impôts locaux dont la part dans la pression fiscale des activités informelles est généralement importante. La procédure du forfait qui est normalement une procédure contradictoire se transforme le plus souvent en procédure unilatérale d'évaluation d'office où le contribuable est lésé. En effet, l'imposition intervient soit en fin d'année, à la période des fêtes, ce qui n'est pas représentatif des activités normales pour déterminer le forfait, soit sur la base des revenus potentiels estimés à partir de la valeur du capital de l'entreprise, ou des éléments physiques tels que la taille des locaux.

568. **Le soutien au secteur informel.** Face à l'ampleur et à l'importance du secteur informel béninois, la MEP considère qu'une attitude réaliste et pragmatique conduit à éviter les trois extrêmes suivants :

- ignorer le secteur informel et se focaliser uniquement sur le coté visible de l'iceberg ;

- croire que la croissance du secteur formel passe nécessairement par la lutte contre l'informel ;

- considérer que l'informel constitue l'expression (ou la réaction) « naturelle » de l'économie réelle et en faire la solution, voire la panacée aux problèmes du sous-développement.

569. Le secteur informel est un secteur créateur de richesses et plutôt que de « casser le thermomètre en croyant guérir la fièvre », il faudrait s'interroger sur les causes profondes de l'ampleur prise par ce secteur et développer des instruments et une politique visant à l'encadrer de façon à:

- éviter son exploitation par les acteurs de l'économie souterraine ;

- l'aider à mieux jouer son rôle de créateur de richesse et de rempart contre la pauvreté ;

- l'aider à réussir sa transition vers l'économie formelle ;

- promouvoir un partenariat entre celui-ci et le secteur formel. Et éviter la concurrence déloyale.

Encadré no. 5.3 : Les grandes commerçantes du Bénin « Les Mamas Benz »

Parties pratiquement de rien, elles ont aujourd'hui pignon sur rue comme véritables entrepreneurs faisant des chiffres d'affaires de l'ordre de centaines de millions de francs CFA pour celles qui sont dans le circuit formel et de dizaines de millions de francs CFA pour les moins fortunées et habituées du secteur informel. Ces activités commerciales dont elles maîtrisent le savoir et le savoir faire, elles les ont apprises pour la plupart sur le tas, aux côtés de leurs mères, de leurs sœurs, au hasard des circonstances de la vie ou simplement pour avoir contacté le « virus des affaires » aux côtés de leurs époux, commerçants ou importateurs et d'autres encore pour n'avoir trouvé d'autres issues à leur vie, après les études secondaires ou supérieures, que de se tourner vers le commerce. Elles sont nombreuses à détenir le Baccalauréat ou une maîtrise de l'enseignement supérieur. Celles-là constituent la nouvelle classe de femmes d'affaires.

Elles ont démarré timidement avec un capital ridicule : moins de 25 000 francs CFA pour certaines. Il y en a qui ont dû hypothéquer le permis d'habiter de leur maison. Certaines prenaient à crédit chez leurs fournisseurs, les produits ou articles qu'elles revendaient avec une marge bénéficiaire. Petit à petit, elles se sont créées leur monde et ont pu drainer d'importants capitaux et moderniser leurs affaires. D'autres ont recouru aux services des caisses locales d'épargne et de crédit ayant vocation d'apporter du crédit aux micro-entrepreneurs délaissés par le secteur financier institutionnel.

Les activités embrassées par ces femmes sont variées et diverses. Certaines évoluent dans le détail, vendant diverses sortes d'articles. D'autres se sont spécialisées, vendant soit des boissons alcoolisées ou non de toutes sortes (du vin au champagne, du whisky à la bière en canette et d'autres produits similaires), soit du textile ou de la maroquinerie

soit d'autres produits tel le riz. Elles revendent ce qu'elles achètent chez des grossistes à Cotonou, mais vont aussi s'approvisionner à Lomé, Abidjan, Paris ou bien loin du contient africain. Les routes de l'Asie et du Moyen Orient ne leur sont plus étrangères non plus. Elles vont acheter, affrétant des conteneurs de grande capacité, pour revendre en gros ou en détail à Cotonou et à Lomé.

Nombre d'elles refusent d'avoir des relations avec les banques à cause des tracasseries au moment des retraits. Elles préfèrent thésauriser leur trésor à domicile afin d'avoir en permanence sous la main, de la liquidité à manipuler en cas de besoin.

Evoluant dans un environnement qui hier leur échappait, les femmes commerçantes sont aujourd'hui passées maîtres dans le commerce formel et informel. Les tracasseries fiscales et douanières freinent celles qui sont dans l'informel à franchir le pas vers la régularisation de leur situation. Le principal handicap pour la majorité reste l'analphabétisme et la formation.

570. Le secteur informel devrait donc faire l'objet d'une attention particulière du Gouvernement béninois et des bailleurs de fonds du pays dans les analyses des stratégies de développement du Bénin. Parmi les actions pouvant l'amener à mieux contribuer à l'augmentation des recettes fiscales, le Gouvernement pourrait envisager de réduire substantiellement le poids fiscal qui pèse sur les entreprises, à commencer par l'impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (le BIC). Mais une stratégie fondée principalement sur la taxation du secteur informel sera d'une efficacité marginale et les résultats escomptés par les entreprises du secteur formel ne pourront pas être atteints. Pour garantir la durabilité et la pérennité de l'activité économique, il convient de mettre en place une stratégie globale et une démarche graduelle visant l'élargissement de l'assiette fiscale plutôt que de chercher vainement à proposer une taxation du secteur informel et à y maintenir les acteurs.

Encadré no. 5.4 : La jeune chambre internationale « Soleil Bénin »

Cette jeune chambre dynamique a gagné le « Top Young Chamber » au congrès des jeunes chambres (2001) pour son Projet école de la jeunesse entreprenante

Objectifs du projet :

- Développer les capacités individuelles et créatrices des artisans et les former aux techniques de conception et d'élaboration de projets générateurs de revenus ;
- Faire acquérir aux participants les techniques de gestion efficaces de leurs unités de production ;
- Promouvoir les aptitudes de leadership des artisans et les aider à professionnaliser leurs activités ;
- Aider les artisans à créer leur mutuelle.

Les partenaires du projet sont la Jeune Chambre Internationale Soleil Bénin, la Fondation Hanns Seidel et la Fédération Nationale des Artisans du Bénin (FENAB). Pour permettre un suivi correct des participants, chaque classe comportera 25 artisans dûment sélectionnés

par les structures compétentes de la FENAB de façon à ce que tous les corps de métier soient valablement représentés.

Le séminaire se déroule à l'intérieur du pays et la durée de la formation est de 5 jours avec en moyenne 6 à 8 heures de travail par jour. L'approche pédagogique privilégie la participation active des participants dans un processus interactif fait de travaux de groupe, de jeux de rôle et d'exercice de créativité.

Thèmes abordés :

- Tenue de la comptabilité dans l'entreprise
- La gestion financière d'une entreprise artisanale
- La micro ou petite entreprise et le droit
- La gestion des apprentis et ouvriers
- La gestion de la production dans une entreprise artisanale
- La gestion du matériel et des équipements
- Actions commerciales
- Actions marketing
- Programmation mentale
- Système d'information et développement de l'entreprise artisanale

Le projet a une périodicité annuelle et le budget total par séminaire de formation est de 1.694.175 CFA

571. **Entreprises étrangères.** A l'exception d'un pic en 1991, le flux des investissements directs au Bénin demeure relativement faible. Le RAEP indique un taux de 1,46 % du PIB entre 1994 et 2003 contre 1,6 pour l'UEMOA et 2,33 % pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. Ce flux reste essentiellement lié aux opérations de privatisation. Selon la CNUCED (2005), les faibles capacités d'absorption du pays liées notamment à la faiblesse du niveau d'éducation et de formation des travailleurs ont fait en sorte que les flux entrants d'IED semblent avoir eu un impact limité pour ce qui est du transfert de technologies et de compétences au Bénin, à l'exception du secteur des nouvelles technologies de l'information et de la communication et du secteur bancaire.

572. **Marchés des biens et des services.** Même si le marché intérieur béninois est d'une taille assez limitée, l'absence d'une véritable structure juridique nationale de régulation de la concurrence dotée de l'expertise, de l'indépendance et des moyens matériels nécessaires, et la relative faiblesse des structures de défense des consommateurs, font qu'il n'est pas rare de constater des violations et des manquements graves aux règles de la concurrence loyale. C'est le cas de la vente de produits de mauvaise qualité voire dangereux, de

publicités mensongères, d'absence, de sous ou de surfacturation, de non respect des marques de fabrique, de ventes à perte, de ventes liées, de fixation de prix concertés, etc.

573. Ces phénomènes sont omniprésents dans les marchés qui, dans les villes de l'intérieur du pays, sont souvent mal organisés et manquent des infrastructures minimales nécessaires pour un bon fonctionnement. Par ailleurs, certains industriels se plaignent de l'invasion des marchés béninois par des produits chinois et du faible rôle joué par la Chambre de Commerce dans la sensibilisation des citoyens à la nécessité de consommer des produits nationaux.

574. Malgré l'existence d'une législation communautaire en matière de pratiques anticoncurrentielles adoptée par l'UEMOA, l'absence de textes spécifiques en droit interne réglementant le droit de la concurrence, fait en sorte que les actions judiciaires en matière de concurrence déloyale doivent être engagées devant les tribunaux sur le fondement du droit des contrats ou sur les bases du droit civil. Le seul secteur qui a fait l'objet d'une organisation et d'une régulation spécifique récente, quoique toujours provisoire, est celui des télécommunications.

575. **Les marchés publics.** Plusieurs des interlocuteurs de la MEP semblent confondre la notion de marché avec celle de marché public. C'est dire l'importance et l'effet d'entraînement - ou d'inhibition - qu'exerce l'Etat béninois sur le reste de l'économie. En matière de marchés publics, le Code des marchés du 30 janvier 1996 fixe les règles de la libre concurrence. Ce texte a été complété par le décret n° 99-311 du 22 juin 1999 portant introduction d'un Code d'éthique et de moralisation des marchés publics et par le décret n° 99-312 du 22 juin 1999, portant fixation des seuils, des procédures de gré à gré et de consultation, et des règles applicables aux marchés publics. Suite à l'évaluation du système de passation des marchés publics en 2002, le Gouvernement à mis en place un Comité National de Coordination et de Suivi de la réforme des marchés publics (CNCS) au Bénin, et a entamé la mise en place du nouveau cadre institutionnel du système des marchés publics, conformément aux dispositions de la loi modifiant le Code des marchés publics votée en août 2004.

576. Plusieurs intervenants et niveaux de contrôle sont concernés par l'exécution des marchés publics :

- la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics
- la Direction Nationale des Marchés Publics;
- les directeurs de la planification et de la prospective: qui sont souvent nommés de façon tardive et dont la carrière dépend trop souvent des remaniements ministériels;
- les cellules d'acquisition au sein des ministères techniques: dont les

membres sont souvent des cadres expérimentés;

- les chefs de projets dont la nomination et le changement sont aléatoires et qui sont souvent peu formés aux tâches et procédures qui leurs incombent;

- l'observatoire de lutte contre la corruption, OLC; et

- la Chambre des comptes de la Cour Suprême qui a la responsabilité de l'audit des dépenses publiques et notamment des marchés publics

577. Outre le fait que le respect des procédures et des règles dans l'exécution d'une dépense ne résout en rien la question de la qualité de celle-ci, le système de passation des marchés publics du Bénin n'offre toujours pas toutes les garanties requises de transparence et d'intégrité. Selon le rapport sur le profil de gouvernance du pays élaboré en 2005 par la BAD, le PNUD et l'ACBF, cette lacune est due à l'absence (i) d'un mécanisme de contrôle non juridictionnel à travers l'audit technique annuel indépendant et systématique des marchés publics, et l'obligation de rendre compte au législateur en la matière; (ii) d'un mécanisme de recours indépendant et suspendant la procédure de passation des marchés publics pour permettre aux soumissionnaires de défendre leurs intérêts en la matière, investir et participer en toute confiance à la compétition pour les marchés publics; (iii) de dispositions spécifiques dans un cadre institutionnel et réglementaire de lutte contre la corruption visant à éviter ou supprimer les conflits d'intérêt dans les marchés publics; et (iv) de critères de performance pour mesurer la transparence dans les marchés publics et sanctionner effectivement les fautes commises par les acteurs du secteur public ou privé dans le cadre des marchés publics.

578. Sur le plan de l'efficacité et de la rapidité d'exécution des marchés publics, alors que le Budget est déjà voté, il faut toujours recourir au Ministère des Finances pour obtenir les autorisations nécessaires pour engager les dépenses. Disposant d'une enveloppe globale, certains coordinateurs de projets ne savent souvent pas recourir à la procédure des marchés publics. C'est ainsi par exemple que :

- il arrive trop souvent qu'ils fractionnent le projet, ce qui les oblige inutilement à multiplier les recours à la procédure de passation des marchés publics ;

- ce n'est qu'une fois le projet retenu et approuvé que l'on pense aux modalités concrètes de l'exécution de celui-ci. Ceci retarde l'exécution en question;

- la rubrique « renforcement des capacités » est trop souvent consacrée à l'achat de véhicules, d'où un foisonnement de grosses cylindrées; et

- les organes d'exécution éprouvent des difficultés à gérer la procédure annuelle des dépenses en liaison avec la durée pluriannuelle des projets.

579. Conjuguées au manque de formations sur les procédures de passation des marchés publics et aux dysfonctionnements des structures habilitées, ces difficultés expliquent les délais anormalement lents au niveau de l'exécution de ces marchés, et contribue aux retards en matière d'exécution des budgets de l'Etat.

580. Par ailleurs, certains des interlocuteurs de la MEP ont affirmé que l'Etat est un très mauvais payeur et qu'il arrive souvent que le détenteur d'une créance liée à un marché public soit obligé de soudoyer un fonctionnaire pour pouvoir à son tour être payé. Afin de se couvrir contre les retards de paiement qui peuvent dans certains cas dépasser les 2 années, il n'est pas rare que des fournisseurs procèdent à des surfacturations (en multipliant leurs prix par 2 ou 3) et/ou à la corruption de fonctionnaires. D'autres parties prenantes ont mentionné le cas d'entreprises ad hoc qui sont créées uniquement pour répondre à un marché public, souvent sur suggestion d'un ami ou d'un parent bien placé dans l'administration.

581. Sur un plan parallèle, même si les textes prévoient que les Secrétaires Généraux des ministères soient nommés pour une période de 5 ans alors que les Directeurs de la planification et de la prospective le soient pour 3 ans, l'efficacité de la procédure des marchés publics (et du fonctionnement de l'administration en général) est affectée par la mobilité des hauts cadres qui accompagne chaque remaniement ministériel.

582. Dans sa stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté sur la période 2007-2009, le gouvernement béninois envisage de : (i) organiser des ateliers conjoints de renforcement des capacités en passation des marchés au profit du secteur public, du secteur privé, des collectivités locales et des organisations de la société civile; (ii) élaborer un référentiel des prix pour l'acquisition des biens et des services par secteur, assorti d'un plan de vulgarisation par tous les canaux de communication et dans toutes les langues du Bénin; (iii) évaluer l'efficacité et l'impact des corps de contrôle de l'Etat ainsi que le comportement véhiculé par les contrôleurs d'Etat; et (iv) instituer un label national pour les prestataires et les fournisseurs de l'administration publique respectueux de la clause de non corruption et de non surfacturation par une distinction nationale donnant droit à des facilités fiscales exceptionnelles sur une période donnée.

583. **Le financement bancaire et l'état du secteur bancaire**. Après la grave crise des banques d'Etat de 1989, la quasi privatisation totale du secteur et l'entrée au Bénin de plusieurs banques ou filiales de banques étrangères ont permis une amélioration sensible de la qualité des prestations des banques béninoises. A l'exception d'une banque en cours de privatisation, le système bancaire béninois est essentiellement contrôlé par des intérêts privés étrangers.

584. Ce secteur bancaire reste caractérisé par:

- Une faible présence de l'intermédiation financière formelle relativement à la taille de l'économie;

- Une faiblesse des crédits à l'économie malgré les surplus de liquidités dont disposent les banques;

- Une couverture géographique du pays limitée et un réseau d'agences bancaires de faible densité;

- Une faible pénétration du marché: selon le rapport de la Banque mondiale (2005), seules 38 % des entreprises manufacturières déclarent avoir accès à des financements bancaires. Il y a environ 2 millions de comptes au Bénin pour une population qui dépasse les 7 millions des personnes et les PME sont pratiquement exclues des mécanismes d'accès au financement;

- Une concentration élevée du marché : deux banques détiennent près de deux tiers du marché des dépôts et des crédits;

- Une relative dépendance du secteur cotonnier : la plupart des banques sont exposées à quelques entreprises et les prêts au secteur cotonnier peuvent représenter jusqu'à 40 % du portefeuille des banques;

- Une prédominance des crédits à court terme : les crédits de moins d'un an représentent entre 70 et 80 % des crédits alors que ceux à long terme sont très faibles et représentent moins de 1 % de l'ensemble des crédits bancaires (Banque mondiale, 2005);

- Des crédits accrochés ou non performants, qui restent à un niveau raisonnable : entre 10 et 12 % selon les informations recueillies par la MEP;

- Des marges d'intermédiation et des marges sur taux d'intérêt relativement élevés;

- La présence d'une finance informelle sous forme de tontines et d'un marché parallèle de change; et

- Des salaires relativement élevés : alors que le chiffre d'affaire des banques est en baisse, en 2005, il y a eu une hausse de la masse salariale de 53,7 %.

585. Même si le crédit bancaire constitue une source mineure de financement des investissements et du fonds de roulement des entreprises au Bénin, que ces entreprises se financent essentiellement sur fonds propres et que l'on assiste à une véritable explosion de la micro finance, ceci ne semble pas gêner outre mesure les banquiers. En effet, les parties prenantes appartenant au secteur bancaire ont affirmé qu'il n'y avait pas de problèmes de gouvernance bancaire au Bénin, qu'ils n'avaient aucun mal à gérer leurs risques et que la principale cause du recul relatif des financements bancaires est l'absence de projets réellement bancables. Selon le rapport de la Banque mondiale pour l'année 2005 sur le climat des investissements, cette faible utilisation du système bancaire béninois peut être interprétée comme résultant d'un auto

rationnement des firmes face aux difficultés perçues à traiter avec le système bancaire formel. A son tour, cet auto rationnement peut être expliqué par :

- Les formalités nécessaires pour traiter avec les banques, notamment le recours à un auditeur externe pour le contrôle des comptes;

- Les coûts des financements : en moyenne le taux d'intérêt réel pour les emprunts bancaires s'élève à 10,9 % dans l'industrie manufacturière; et

- Les garanties nécessaires : la valeur des garanties exigées représente en moyenne 126 % de la valeur du crédit. Pour plusieurs des interlocuteurs de la mission, les garanties bancaires exigées sont souvent irréalistes. Ce problème des garanties est d'autant plus grave que les droits de propriété du foncier au Bénin constituent un réel problème et que plusieurs entreprises ont tendance à minorer leur capital de départ afin de minimiser la patente qu'ils ont à payer avant même le début de leurs activités.

586. D'autres représentants du secteur privé ont eu une attitude très critique envers le secteur bancaire. En effet, sur le plan de la solidité du secteur, si la Banque Centrale d'Afrique de l'Ouest exige que 60 % des engagements des banques soient pris sur des entreprises dont les comptes sont audités et classés chez elle, les entreprises du secteur formel béninois qui se trouvent dans cette situation ne dépasseraient pas les 30 %. Par ailleurs, il a été reproché aux banques béninoises de se cantonner au financement d'opérations commerciales ou à court terme, de se limiter à la gestion des dépôts et de ne pas encourager l'investissement. C'est ainsi qu'elles exigeraient un blocage de 30 % du montant de l'investissement avant de s'engager aux côtés d'un éventuel entrepreneur. Pour leur part, les banques internationales sont accusées par les autres parties prenantes d'avoir une nette préférence pour le financement des entreprises étrangères.

587. La MEP a également constaté un certain retard pris par les banques béninoises au niveau du développement des moyens de paiement traditionnels (notamment l'usage des chèques) et de la monétique. C'est ainsi que, pour des montants de consommation d'eau ou d'électricité par les entreprises dépassant les 100 000 FCFA, il y a obligation de payer par chèque certifié, ce qui nécessite souvent de mobiliser un employé sur toute une journée et coûte 2.000 FCFA. L'utilisation du chèque dans les transactions commerciales est de moins en moins fréquente du fait du manque de confiance en cet instrument de paiement. Les représentants du Conseil National des Investisseurs du Bénin (CNIB) ont déploré que les transferts de fonds entre une banque béninoise et une autre nigériane mettent 6 mois à cause du fait que le Nigeria refuse les compensations papier. La commission prélevée par les banques béninoises pour ce service serait de 2 % et une éventuelle accélération des procédures coûterait 5 % à l'entreprise cliente. Même si les banques affirment avoir investi dans le développement de leur système d'information interne, la monétique est encore à ses débuts et le marché parallèle de change reste encore relativement important.

588. **La micro finance**. Malgré leur situation de surliquidité, les banques primaires béninoises ne semblent pas être équipées pour offrir des services adéquats ni aux PMEs, ni surtout aux entreprises du secteur informel. Leurs financements sont principalement orientés vers les grandes entreprises de la place. En conséquence, la part des banques primaires dans le financement du secteur privé a chuté de 54,65 Mds CFA en 2001 à 19,29 Mds en 2004, au profit des financements octroyés par les institutions de micro finance (IMFs) dont les interventions en faveur du secteur privé sont passées de 6,05 Mds de FCFA à 28,69 Mds de FCFA sur la même période et ont bénéficié à plus de 800 000 personnes, comme le montre le Tableau No. 5.2

Tableau no. 5.2 : Evolution du financement du secteur privé de 2001 à 2004 (en milliards)

Sources	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
Banques Primaires	54.65	90.0	15.59	43.8	42.34	63.3	19.29	40.2
Institutions de microfinance	6.05	10.0	19.99	56.2	24.59	36.7	28.69	59.8
TOTAL	60.69	100	35.58	100	66.93	100	47.98	100

589. En réponse aux insuffisances des banques primaires, les institutions de micro finance se sont fortement développées au Bénin ces dix dernières années. A la fin 2002, on comptait 1.192 institutions de micro finance (IMF) au Bénin, dont seulement 36 sont officiellement reconnues. Cependant, leur taux de pénétration est encore relativement faible, puisque 15 % seulement de la population active ont accès à ces services. Leur clientèle est constituée principalement par les petites entreprises du formel et de l'informel. Leur croissance est perçue comme une réponse aux insuffisances constatées au niveau du crédit bancaire traditionnel auquel seules les grandes entreprises peuvent avoir accès.

590. Un fonds national de micro finance a été créé par le décret no 2006-301 du 27 juin 2006. Il a comme mission (i) le refinancement et la mise en place des lignes de crédit au profit des institutions de micro finance intervenant en faveur des couches démunies, (ii) la garantie des prêts et (iii) la bonification des intérêts au profit des populations cibles, dont les jeunes et les femmes. Il est géré par une commission nationale de coordination, d'orientation et de suivi, CNOS, des comités de suivi des guichets, une direction générale, et un dispositif de contrôle interne et externe. Les taux d'intervention du fonds sont en première phase de 5 %, dont 3% est destiné à constituer une épargne stratégique, et en deuxième phase de 8% dont 5% servent d'épargne stratégique. La MEP salue l'initiative du Gouvernement de créer ce Fonds, ainsi que les performances que ce dernier a réalisées en si peu de temps. En effet, le Fonds est parvenu à intervenir dans toutes les 77 communes du pays

et environ 135.000 personnes ont bénéficié de son soutien financier. Le Panel estime cependant qu'il est nécessaire d'actualiser le cadre législatif et réglementaire de surveillance des nombreuses institutions de micro finance dans le pays.

591. Les données recueillies par la MEP indiquent que la diaspora béninoise participe aux financements des activités d'investissement et de consommation des populations béninoises à travers des transferts unilatéraux en faveur des familles des émigrés. Les chiffres récents indiquent que les transferts courants sont passés de 26 Mds de FCFA en 1990 à 86 Mds de FCFA en 2005. Au cours de cette dernière année, les transferts en capital représentaient 37 Mds de FCFA, tandis que les transferts courants représentaient 87 Mds de FCFA. La MEP a appris que la diaspora béninoise a également créé des institutions de micro crédit qui octroient des prêts avec un plafond de 100.000 FCFA.

592. Parmi les principaux reproches adressés aux institutions de microfinance, la MEP a retenu les aspects suivants :

- des taux d'intérêts trop élevés voire usuriers (qui frisent parfois les 24% par an selon certains interlocuteurs de la MEP) ;
- la frange de la population la plus pauvre est souvent exclue de la microfinance ;
- la microfinance ne s'intéresse qu'à des projets déjà existants et ne finance pas la création d'entreprises ;
- les montants accordés par les IMF sont trop faibles pour permettre un vrai décollage des entreprises ;
- les conditions d'accès à la microfinance sont parfois restrictives et il arrive que ces institutions exigent des garanties que les entrepreneurs n'ont pas ;
- la durée des crédits ne respecte pas le cycle de production (notamment pour les agriculteurs) ;
- les institutions de microfinance se limitent à un soutien financier et n'apportent pas l'accompagnement, le conseil, l'information voire la formation susceptibles d'aider à la réussite des projets ;
- les procédures de recouvrement sont parfois à la limite de la légalité.

593. **Marchés boursiers au Bénin.** La quasi absence de recours au marché boursier régional par les firmes béninoises est attribuée à la configuration de ces entreprises dominée par les PMEs et les entreprises individuelles (qui constituent 67 % des entreprises béninoises). Les défis liés à l'intégration régionale du Bénin, à la mise en œuvre des Accords de Partenariat Economique ACP/UE, et à son adhésion à l'OMC dictent aux entreprises béninoises la nécessité de se restructurer en entreprises du type sociétés anonymes, et de se mettre à niveau pour mieux s'intégrer dans l'économie

mondiale. La croissance des entreprises béninoises pourrait dans un premier temps être financée par un secteur bancaire en situation de surliquidité, mais vu les taux d'intérêt appliqués par ce secteur, les coûts des transactions bancaires et les potentialités de la finance directe régionale, il serait tout à fait souhaitable que de plus en plus d'entreprises béninoises s'initient aux vertus de la bourse et profitent des possibilités offertes par celle-ci.

594. **Climat des affaires et cadre juridique et réglementaire.** Le climat des affaires au Bénin ne semble pas être favorable aux entreprises du secteur privé. Les données suivantes, extraites de l'enquête de la Banque mondiale (2005) sur le climat des investissements au Bénin, résument certains aspects des difficultés que rencontrent les entreprises privées :

- Par rapport à l'indice de liberté économique de la Héritage Fondation, le Bénin était classé en 2005 à la 128ème place sur un total de 162 pays, alors que pour l'indice de croissance de compétitivité du World Economic Forum, le rang du Bénin était 114ème sur 117 pays;

- Le problème de la corruption qui coûte au pays selon les estimations officielles environ 3 % du PIB, et aux entreprises 8,4 % de leur chiffre d'affaires. Par ailleurs, 11,6 % de la valeur des contrats avec l'administration est perdue en paiements informels ou pots de vin divers par les firmes manufacturières;

- Le manque de confiance dans l'efficacité de l'administration et du système judiciaire : 54 % des entreprises béninoises considèrent que l'administration est très inefficace ou inefficace et, en cas de litiges, 55 % des entrepreneurs préfèrent tenter un recouvrement à l'amiable. Le pourcentage de firmes ayant perdu confiance dans le système judiciaire est de 65,3 % ; seuls 1,7 % des recouvrements des factures litigieuses est effectué par le recours aux tribunaux;

- Le poids des procédures administratives. Les structures de l'administration semblent garder les habitudes du régime de gestion socialiste de l'économie. Ainsi, les dirigeants des firmes manufacturières déclarent consacrer environ 8,3 % de leur temps à régler des formalités administratives, alors que 65 % des firmes exportatrices et/ou importatrices considèrent que les opérations de dédouanement sont mauvaises ou très mauvaises.

595. Au niveau de la gestion des ressources humaines, un des interlocuteurs de la MEP a affirmé que l'enregistrement d'un contrat de travail à durée déterminée pouvait prendre 6 mois, soit un délai parfois plus long que le contrat lui-même, et qu'en général, il faut 8 mois pour obtenir un permis de travail pour un expatrié.

596. Ayant pour vocation la promotion de l'entreprise, la CCIB semble manquer de moyens et ce malgré le relèvement de la cotisation de 100 000 à 200 000 FCFA. Elle joue donc un rôle limité dans l'information des commerçants sur

les opportunités d'affaires et dans leur formation en techniques de gestion, et dans la défense de leurs intérêts. Cette difficulté, dont les conséquences sont plus néfastes pour les entreprises de l'intérieur du pays est accentuée par l'absence, depuis 3 ans, de subventions de la part de l'Etat.

597. **Code des Investissements**. Le Bénin dispose d'un Code des Investissements qui date du 9 Mai 1990, et accorde des avantages douaniers et fiscaux qui ne diffèrent pas beaucoup de ceux accordés par d'autres pays en voie de développement. Le Code fonctionne mal et souffre de lourdeurs dans son application. Ces lourdeurs résultent notamment des multiples démarches que doit effectuer l'investisseur potentiel, des différentes autorisations requises de la part des directions administratives, et de la nécessité d'examen des requêtes par la Commission Technique des Investissements présidée par un Ministre du Plan au four et au moulin. Par ailleurs, ce Code est quelque peu dépassé par les avantages accordés par plusieurs pays africains qui ont opté pour la création d'Agences de Promotion des Investissements dirigées par un Conseil paritaire indépendant où siègent les représentants des secteurs public et privé, avec un mandat de décision élargi et pouvant octroyer les avantages sollicités en moins de 15 jours. Le Bénin pourrait s'inspirer du Code des Investissements ivoirien qui est parmi les plus accueillants de la région de l'Afrique de l'Ouest, pour mettre en place les mécanismes fonctionnels ainsi que les incitations fiscales indispensables pour soutenir les ambitions du pays à devenir une plaque tournante du commerce et des affaires de la région.

598. **Accès au foncier.** Un des principaux obstacles à l'obtention des crédits nécessaires à l'investissement est le manque de garanties, notamment foncières, ainsi que l'insécurité juridique en matière de transactions immobilières. En effet, ce problème est particulièrement important à Cotonou et dans la région côtière, et s'est aggravé depuis 1997-1998 lorsque sur décision du Conseil des ministres, les banques se sont mises à n'accepter ni les permis d'habiter autorisés par le droit coutumier, ni les titres provisoires délivrés par l'administration dans l'attente de l'enregistrement de parcelle de terrain comme garantie hypothécaire. Même si le Code foncier est en attente de promulgation, les principales difficultés résultent des divergences entre les droits moderne et coutumier qui régissent le foncier et des lenteurs aussi bien administratives que judiciaires. Ainsi, du fait que les ventes traditionnelles sont ignorées par la loi sans être formellement interdites par celle-ci, un éventuel acquéreur d'un terrain peut se voir opposé un ancien propriétaire coutumier, et il arrive également qu'un terrain enregistré dans le cadastre soit revendiqué par plusieurs personnes. Selon plusieurs parties prenantes, ce genre de conflits met 4 à 5 années pour être traité par les tribunaux, et il n'est pas rare que des affaires foncières mettent 15 à 20 ans pour trouver une issue.

599. Par ailleurs, selon le rapport de 2006 du Fonds Européen de Développement, pour une petite parcelle en zone urbaine, la procédure d'enregistrement peut durer deux ans et coûter plus de 1.200 euros, alors que le PIB par tête d'habitant en 2006 n'est que de 483 euros. Par conséquent, seulement 1% des ménages possèdent un titre foncier pour leur terrain, tandis que la majorité de la population rurale compte sur le droit foncier traditionnel et que seulement

10 % des propriétés foncières sont enregistrées. Un autre effet pervers résultant de cette situation est que plusieurs administrations locales mobilisent une grande partie de leur effectif pour traiter les problèmes fonciers. Il s'en suit un gaspillage des énergies aussi bien pour l'administration que pour les usagers qui sont appelés à effectuer un grand nombre de démarches et à supporter des coûts officiels et informels.

600. Outre les coûts liés aux transactions et à la résolution des conflits fonciers, le rapport de la CNUCED sur la politique de l'investissement au Bénin dénombre d'autres coûts moins perceptibles mais tout aussi importants. Il s'agit notamment de la stérilisation d'une partie de l'épargne privée et des investissements publics. Enfin, le foncier est à l'origine d'un blocage des initiatives privées, dans la mesure où il n'est pas facile de trouver rapidement un terrain où réaliser un projet.

601. **Compétitivité, productivité et performance des entreprises.** Le rapport du PNUD de 2005 relatif à l'évaluation du climat des investissements au Bénin apporte les constats suivants concernant la productivité des entreprises du secteur formel:

- La productivité du travail, ou la valeur ajoutée par travailleur, est inférieure au Bénin (2.481) à celle au Kenya, au Mali, au Sénégal et en Afrique du Sud.

- Même si les coûts de la main d'œuvre y sont relativement bas, le coût total du travail par unité physique d'output (approché par le rapport des rémunérations à la valeur ajoutée au niveau des firmes de l'échantillon) est plus élevé au Bénin.

- L'intensité capitalistique, estimée par la quantité de capital par employé, est plus élevée au Bénin (7.376 USD) qu'au Mali, en Tanzanie, en Chine et en Ouganda mais elle est moins élevée qu'au Kenya et au Sénégal (respectivement 10.746 et 10.856 USD).

- La productivité du capital, estimée par la valeur ajoutée par dollar investi, est plus faible au Bénin, (où 1 dollar génère 30 cents de valeur ajoutée), qu'au Kenya, en Tanzanie, au Sénégal, en Ouganda et au Mali (respectivement 35, 43, 58, 70 et 77 cents).

- L'utilisation des capacités de production est d'environ 60 % (60,9 au Kenya, 71,1 au Sénégal et 73,4 % au Mali).

- La taille relativement réduite des entreprises et leur manque de diversification les empêchent de bénéficier des économies d'échelle et d'envergure.

- Ce rapport conclut que les firmes au Bénin ont une productivité totale des facteurs plus élevée que les entreprises similaires dans la plupart des autres pays d'Afrique de l'Est, à l'exception du Kenya. Cependant, cette

productivité est inférieure à celle du Mali et du Sénégal.

602. Selon les parties prenantes, les faibles performances qui caractérisent les entreprises du secteur formel au Bénin sont dues non seulement aux rigidités qui plombent le climat des affaires au Bénin, mais également à des problèmes de gestion des ressources humaines:

- le personnel d'encadrement qualifié est rare;
- une importante proportion de la force de travail n'a reçu aucune formation professionnelle appropriée;
- les recrutements se font souvent sur une base clientéliste ou d'informations de bouche à oreille au sein de certains réseaux: il n'y a donc pas une véritable publicité sur les emplois disponibles, ni une mise en concurrence des candidats;
- l'enseignement technique au sens large est très peu développé et seule une petite frange d'entreprises béninoises - moins d'un cinquième selon le PNUD - fournissent une formation externe à leurs employés. Ces formations financées par les firmes ne semblent répondre qu'approximativement aux souhaits exprimés par les employés;
- l'aide à la formation des employés est limitée et est parfois conditionnée par la corruption.

603. Par ailleurs, même les entreprises performantes sont souvent amenées à cacher leurs véritables résultats de peur d'être pénalisées lors des contrôles fiscaux. Il n'y a donc pas de véritables « *success stories* » susceptibles d'inspirer les jeunes entrepreneurs, ni d'avoir un effet d'entraînement par la sous-traitance, l'essaimage ou le partenariat au sein de pôles de compétitivité, sur le reste du tissu économique et plus particulièrement industriel.

604. Ces faiblesses ont conduit le Gouvernement à envisager de lancer un « programme national de mise à niveau », destiné à améliorer les performances des PME. Ce programme devait prendre le relais de celui de la relance du secteur privé qui, en 2001, avait conduit à identifier près de 300 entreprises pour lesquelles un plan de réhabilitation avait été élaboré, mais était resté lettre morte faute d'accompagnement bancaire.

605. Le Gouvernement tente également d'élargir la base industrielle du Bénin par la valorisation des produits agricoles et en donnant la priorité à la satisfaction des besoins de la population. Sa politique de décentralisation le conduit à aménager des zones industrielles qui ambitionnent de devenir des pôles pour le développement local.

606. Enfin, des problèmes de compétitivité empêchent plusieurs micro entreprises des secteurs formel et informel de devenir de véritables PME capables de déployer des stratégies de sous-traitance ou d'innovation. Outre la difficulté centrale du manque de soutien et de la faiblesse des ressources financières qui

les fait dépendre du micro crédit ou des apports personnels de l'entrepreneur, ces entreprises sont fortement concernées par la corruption et ne possèdent souvent ni les informations ni la formation nécessaires pour mener à bien leurs activités. Il en résulte que ces entreprises choisissent la facilité en s'imitant les unes les autres et en substituant trop souvent la logique mimétique à la rationalité économique.

607. **Etat des infrastructures.** Alors que les problèmes de coupure d'électricité engendrent des pertes de chiffres d'affaires de l'ordre de 13,4 % et que les délais pour obtenir une connexion électrique sont estimés à 104 jours, le raccordement au réseau de distribution de l'eau potable est jugé insuffisant, et le pays ne dispose pratiquement pas de système organisé de transport urbain. Par ailleurs, même s'il a fourni des efforts considérables pour se doter de grands axes routiers, le pays souffre encore du manque d'entretien des routes et de la faible densité du réseau ferroviaire. Selon le Document de la SCRP, 2007-2009, certaines collectivités locales, désormais responsables de l'entretien et de la gestion des pistes dans le contexte de la décentralisation, ont commencé à ériger des barrières de péage sur le réseau de pistes existantes pour recouvrer une partie des coûts d'entretien.

608. Sur le plan maritime, le guichet unique du Port de Cotonou ne fait que centraliser les formulaires et papiers exigés par les différents départements sans véritablement réduire les délais pour l'obtention de ceux-ci. Ainsi, le dédouanement d'un container à l'import peut prendre jusqu'à 24.4 jours.

609. Enfin, le Bénin semble prendre un retard inquiétant en matière de technologies de l'information et de la communication : avec la vétusté des équipements de « Bénin Télécom SA », le nombre de lignes téléphoniques par millier d'habitants dans la plus grande ville n'est que de 41,6, alors que le coût moyen d'un appel téléphonique est parmi les plus élevés de la région, et que le nombre d'ordinateurs personnels par millier d'habitants n'est que de 3,7. Il est donc urgent que le Bénin procède rapidement à la modernisation de son système de télécommunications, et notamment à l'expansion de son réseau de câbles optiques vers les agglomérations du centre du pays. Ceci contribuerait à la création de nombreux emplois.

610. **Tracasseries et Insécurité sur les grands axes routiers**. A la vétusté du réseau routier et ferroviaire s'ajoutent d'autres obstacles tels que les nombreuses barrières de contrôle sur les grands axes routiers du pays, les harcèlements des transporteurs par les services de Police, de Gendarmerie et des Douanes et l'insécurité causée par les « coupeurs de routes ». Au cours des entretiens avec les parties prenantes, la MEP a été informée que le nombre de barrages de contrôle des véhicules entre Cotonou et Malanville, cité située à la frontière avec le Niger, est d'au moins 38. Malgré cela, les attaques des convois par des bandits à mains armées et les coupeurs de routes sont monnaie courante, surtout aux frontières Est et Nord du pays. Les bandes armées sont organisées en réseaux impliquant des Béninois, des Nigérians, des Nigériens et des Tchadiens. La mission a cependant appris que le Gouvernement béninois et ceux des pays frontaliers ont mis en place un Comité de Chefs de

Police de l'Afrique de l'Ouest et le Bénin a créé une patrouille commune avec le Niger pour lutter contre le banditisme sur les grands axes routiers.

611. **Les privatisations.** Le Bénin a connu ses premières privatisations entre 1992 et 1998. Le premier programme d'ajustement structurel d'alors comportait un volet liquidation de certaines entreprises publiques, un volet restructuration et un volet privatisation. Certains secteurs considérés comme stratégiques avaient été exclus du programme de privatisations. Selon une des parties prenantes rencontrées, les restructurations liées à ce premier programme avaient, du moins à court terme, donné des résultats assez satisfaisants et les cessions avaient été faites à des opérateurs qui, malgré quelques licenciements, poursuivent toujours leurs activités. Selon d'autres parties prenantes, les privatisations avaient entraîné des suppressions d'emplois, une augmentation des prix de certains produits importants et une aggravation de la pauvreté. Le rapport de la CNUCED pour l'année 2005 note que la plupart des grandes cessions d'actifs aux repreneurs étrangers se sont négociées avec le maintien, en général partiel mais important, des salariés des anciennes entreprises publiques. Le rapport conclut que ces IDE ont eu un impact limité sur l'économie béninoise en termes d'investissements domestiques, de création d'emplois et de transfert de technologies et de compétences.

612. Dès la fin du premier programme de privatisations, l'Etat ne disposait plus des financements nécessaires pour poursuivre l'effort d'assainissement et de privatisation des entreprises. Même s'il était prévu que les privatisations s'étendent au secteur des hydrocarbures au travers de la société nationale de commercialisation des produits pétroliers, le deuxième programme entamé en 1998 n'avait ni un calendrier clair ni les moyens nécessaires pour sa réussite. Ceci a eu pour conséquence d'affecter la crédibilité de la politique publique en la matière. C'est ainsi qu'il était prévu de privatiser l'entreprise Bénin Télécom en 1999 et que l'on mette à sa place un organisme de régulation. Du fait des lourdeurs gouvernementales et parlementaires, cet organe n'a réellement vu le jour que fin 2006 avec l'arrivée du nouveau Gouvernement. Entre-temps, avec l'ouverture en 2002 du secteur aux privés, la société de télécommunication a connu d'énormes difficultés qui appellent un redressement avant une probable privatisation en 2009.

613. Plusieurs procédures de privatisation ont été utilisées au Bénin (la location-gérance, la cession d'actifs, les participations au capital, etc.), sans que les règles techniques précises n'aient été arrêtées. Le bilan des privatisations béninoises est mitigé : si elles ont rapporté à l'Etat un total de 33, 6 milliards de Francs CFA (CNUCED, 2005), ces opérations de privatisation n'ont pas concerné les services jugés d'utilité publique, et ont parfois été entachées de pratiques discriminatoires ou peu transparentes. Ceci a été le cas, pour deux repreneurs de l'industrie des huileries qui ont dénoncé le non-respect du contrat de concession signé par les autorités nationales portant sur l'approvisionnement en graines et sur les avantages fiscaux. Il en est de même pour la SONACOP dont la privatisation semble, du moins selon un rapport de Transparency International (2003), avoir été effectuée dans des conditions de faible transparence.

614. Notons pour terminer que la loi interdisant les privatisations dans les secteurs dits stratégiques n'a pas encore été abrogée et est toujours en vigueur. La mise en œuvre du calendrier actuel des privatisations devrait donc commencer par l'abrogation de cette loi.

615. Même si le programme des privatisations a pris du retard et qu'un effort d'assainissement des entreprises candidates à la privatisation et d'évaluation de leurs actifs reste à faire, le Gouvernement a élaboré une plaquette qui précise les modalités de ces privatisations, et a annoncé un programme de celles-ci pour les deux prochaines années. Ce programme comprend:

- La cession, au plus tard le 30 septembre 2007, de l'outil industriel de la Société Nationale pour la Promotion Agricole, SONAPRA. Cette cession concernera les producteurs de coton, le personnel de la SONAPRA et le public béninois ou étranger. Cette entreprise reprendrait ainsi sa vocation originelle de promotion agricole. Selon le document «stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (2007)» l'Etat envisage de créer une société de droit privé dont la majorité du capital sera détenue par les privés, pour la reprise des usines d'égrenage du Coton.

- La cession avant le 31 mars 2008, des actions détenues par le Bénin dans la société des Ciments d'Onigbolo après évaluation des actifs de celle-ci. Cette cession intervient après le retrait de la République Fédérale du Nigeria qui a cédé ses actions à des investisseurs privés. Elle devrait avoir lieu par un appel d'offre international et le recours au marché financier régional.

- L'ouverture à hauteur de 51 % du capital de Bénin Télécoms SA avant le 30 juin 2008. Cette ouverture devrait intervenir après la restructuration en cours de cette entreprise, et aura lieu par appel d'offres international sur le marché financier régional.

- L'ouverture du capital social de Libercom aux privés.

- L'assainissement de la Société Béninoise d'Energie Electrique (SBEE) et la création d'une part, d'une société publique chargée de réaliser les investissements et de les entretenir, et d'autre part, d'une société devant assurer la distribution de l'énergie électrique, dont le capital sera ouvert au secteur privé à hauteur de 51 % sur le marché financier régional par appel d'offres international devant assurer la distribution de l'énergie électrique.

- La mise en concession du Port Autonome de Cotonou par appel d'offres international avant la fin du premier trimestre 2008.

- La réhabilitation de l'Organisation Commune Bénin-Niger des Chemins de Fer.

- La restructuration de la Société Béninoise des Manutentions Portuaires, SOBEMAP, qui sera transformée en société mixte après un audit.

616. Il y a lieu de signaler qu'il est également prévu de finaliser la privatisation de l'office des Postes et Télécommunications. Au cours de la mission du MAEP, un conflit ouvert a éclaté entre le Gouvernement et deux opérateurs privés de téléphone mobile autour du payement des redevances à l'Etat. Bien que jouissant du soutien d'une majorité de l'opinion publique à la décision gouvernementale de réaffirmer son autorité et ses responsabilités, cette situation a causé un préjudice aux abonnés des deux sociétés qui détenaient une part importante du marché. La MEP espère qu'une voie de sortie rapide sera trouvée et qu'elle sera juste dans l'intérêt des partenaires.

iii. Recommandations

617. Sur cette base, le Panel aimerait faire les recommandations suivantes:

- Procéder à une rapide réforme de la fiscalité en vue d'en faire « une fiscalité de développement ». Cette réforme pourrait s'articuler sur quatre principaux axes à savoir, (i) une réduction substantielle du poids de la fiscalité, à commencer par l'Impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (BIC), (ii) l'élargissement de l'assiette fiscale consécutive à cette réduction, (iii) l'informatisation et la décentralisation de l'administration fiscale, y compris l'introduction d'un Numéro d'Identification Fiscale, NIF, (iv) une réduction substantielle des multiples impôts, redevances et taxes qui constituent l'arsenal du système béninois.

- Adopter rapidement les textes de lois relatifs aux réformes économiques, en souffrance dans les organes de décisions, non seulement pour accélérer le programme de réduction de la pauvreté, mais surtout pour jeter les bases de construction d'un Bénin émergent.

- Dynamiser les mécanismes de l'Agence Nationale Pour l'Emploi et éventuellement des autres institutions de soutien à l'emploi des jeunes, dont la Banque Régionale de Solidarité, afin qu'elles améliorent leurs procédures d'intervention en faveur des jeunes créateurs d'entreprises.

- Exonérer les jeunes créateurs d'entreprises de tous les impôts et taxes pendant une période d'au moins deux ans et mettre en place un programme national intégré d'accompagnement des jeunes à la création d'entreprises.

- Diversifier le paysage financier béninois par la création de sociétés spécialisées dans le crédit bail, le leasing et le capital risques, la diversification des risques et produits bancaires, et la consolidation de la couverture géographique du pays par les banques primaires.

- Promouvoir le recours au marché financier par les banques, les sociétés d'assurance et les grandes entreprises qui devraient être encouragées à s'enregistrer à la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières.

- Encourager la création des Sociétés Anonymes en vue de favoriser l'essor des grandes entreprises qui seules peuvent accéder au marché boursier, et donc mobiliser plus de ressources pour leur mise à niveau et pour leurs investissements.

- Mettre en place des structures d'aide, de conseil et d'encadrement des entreprises du secteur informel, en vue de les aider à réaliser des bénéfices, et de réinvestir ceux-ci de façon à préparer leur intégration progressive au secteur formel. Ces structures seront associées à des mécanismes d'encouragement des partenariats spécifiques entre les secteurs formel et informel et de bonifications fiscales aux entreprises qui entreraient en partenariat avec les entreprises du secteur informel.

- Revoir les stratégies de réhabilitation et de développement de la filière coton par tous les partenaires de la filière, avec comme objectif principal de rechercher (i) une coopération régionale axée sur la création d'une communauté économique du coton, (ii) le contrôle de la filière par le secteur privé interrégional, (iii) la mise à niveau et la modernisation des usines d'égrenage du coton ainsi que (iv) la création d'une bourse de valeurs mobilières du coton dans les pays adhérents.

- Baisser le seuil d'intervention du FAGACE.

- Améliorer le fonctionnement du Centre de Formalités des Entreprises afin d'en faire un véritable guichet unique regroupant l'ensemble des acteurs concernés par la création des entreprises.

Objectif 2 :	**Veiller à ce que les entreprises se comportent comme des bonnes entreprises citoyennes en matière des droits humains, de responsabilité sociale et de durabilité de l'environnement.**

i. Résumé du RAEP

618. **L'entreprise face à la justice.** Le RAEP énumère les principales défaillances du cadre juridique au Bénin:

- la diversité des sources du droit béninois ne favorise pas le recours au droit positif ;

- l'unicité de la Cour d'Appel ;

- l'insuffisance de formation et du nombre des magistrats et auxiliaires de justice ;

- et l'absence d'un Tribunal de Commerce, d'une Cour d'Arbitrage et la

lenteur du règlement des litiges.

619. Concernant la magistrature au Bénin, le Rapport indique que 73,61% des magistrats en fonction sont affectés dans une des juridictions d'ailleurs en pleine réforme. Ces efforts des autorités sont limités par l'insuffisance des moyens humains, car 12,50% des magistrats affectés dans les services judiciaires s'occupent de la gestion du contentieux social au niveau des tribunaux et des cours d'appel au Bénin. La difficulté à saisir les tribunaux prédispose souvent les employeurs à abuser des droits des travailleurs.

620. **Le régime juridique dans la zone franche industrielle**. Du régime juridique qui régit la zone franche, seule la loi du 8 septembre 2005 prévoit des dispositions relatives aux normes de travail et aux droits de l'homme, dans les relations du travail. Parce que le Décret du 13 octobre 2003 est antérieur à la loi qui est supposée en donner l'application, il pose en droit un problème qui doit se résoudre par la prise d'un nouveau décret d'application.

621. **Le devoir fiscal au Bénin.** Le RAEP affirme que la fiscalité nationale a été considérablement simplifiée et rationalisée dans le cadre de l'harmonisation au sein de l'UEMOA et reconnaît que le système fiscal béninois est caractérisé par une fiscalité relativement lourde, focalisée sur la collecte des recettes publiques sur une faible base taxable. Il reconnaît également que les autorités fiscales se sont montrées laxistes dans le suivi de la mise en œuvre des obligations fiscales. Environ 70% des grandes entreprises paient peu ou pas d'impôts. En outre, des avantages spéciaux ont été accordés de manière peu transparente à certains opérateurs économiques influents, et ont réduit l'assiette fiscale. Enfin, le RAEP note que le non décaissement des ristournes de TVA et leur soumission à de longs délais constituent également un problème pour le secteur formel.

622. **Le respect des droits de l'homme et des travailleurs.** En ce qui concerne la législation du travail et le fonctionnement du Code du Travail, au total, de 1960 à 2001, vingt-six (26) instruments de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) ont été ratifiés par les structures compétentes au Bénin. Le Gouvernement béninois se trouve lié aux instances de l'OIT, par une obligation de mise en œuvre et d'intégration dans la réglementation nationale du contenu des instruments auxquels il a ainsi adhéré.

623. Malgré la consistance juridique des mesures de protection des travailleurs, les conventions de l'OIT régulièrement ratifiées n'ont pas fait systématiquement l'objet de publication. Le seul effet juridique que peut produire la non publication au journal officiel des instruments de référence, est l'opposabilité de cette disposition aux justiciables. Cette situation fait partie des griefs qui figurent au cahier des doléances que présentent les différentes centrales syndicales au Gouvernement béninois. Ils figurent aussi au niveau de la Direction Générale du Travail comme l'une des priorités de son plan d'action annuel.

624. *L'adhésion aux syndicats.* Depuis la reconnaissance du droit syndical, excepté la période révolutionnaire marquée par un monolithisme, le pluralisme syndical a toujours été la règle. D'où, la multiplication des confédérations syndicales de travailleurs d'une part, et la prolifération des syndicats de base avec à la clé une augmentation du nombre des adhérents d'autre part. Cette vitalité du syndicalisme béninois traduit aussi son rayonnement au plan régional et international, marqué par les nombreuses affiliations et surtout la nomination de certains responsables syndicaux dans leurs organes de direction.

625. *L'administration du travail.* Comparativement au nombre de plaintes enregistrées, l'Administration du Travail parvient généralement à concilier les parties en établissant un procès verbal de règlement à l'amiable. La durée moyenne de règlement des différends est alors de quatre semaines. En cas d'échec, le dossier est transmis au tribunal. A Cotonou, les jugements prennent en moyenne 26,9 semaines. Au niveau de la Cour d'Appel de cette ville, la durée de la procédure est inférieure à deux ans.

626. Depuis 1991, le nombre de grèves a augmenté. Le record est de 29 mouvements de grève enregistrés pour l'année 2002. Cette augmentation est étroitement liée à la multiplication des syndicats de base qui ont des revendications sectorielles distinctes de celles que présentent les centrales syndicales au Gouvernement.

627. La grève est plus exercée dans le secteur public que dans le secteur privé. La raison en est que les principales revendications à la base des mouvements sont liées à l'apurement des arriérés de salaire, au relèvement du point indiciaire ou au paiement effectif des rappels d'arriérés découlant des reclassements ou au relèvement du taux des allocations familiales. En outre, le risque de licenciement des grévistes et les difficultés de réinsertion n'incitent pas les travailleurs du secteur privé à recourir à la grève.

628. *Le respect de la législation du travail par les entreprises.* Les contrôles effectués de 2002 à 2004 par la Cellule de Moralisation de la Vie Publique ont porté sur soixante-quatre (64) entreprises installées sur toute l'étendue du territoire national, et ont permis de réaliser un diagnostic détaillé de la situation administrative et sociale de ces entreprises. Au terme de ces contrôles, les constats suivants ont été faits:

- non affiliation de la plupart des employés à la sécurité sociale ;
- salaires inférieurs au SMIG ;
- non validité ou inexistence du permis de travail pour certains expatriés ;
- maltraitance et sévices corporels ;
- fausses déclarations (minoration des salaires déclarés et imposés) ;

- mauvaises conditions de travail.

629. En d'autres termes, les conditions générales de travail dans les entreprises contrôlées ne sont pas bonnes et les niveaux d'application des textes officiels sur le travail et la sécurité sociale ont varié suivant les départements et les types d'entreprises. Il ressort de l'opération de contrôle que douze (12) entreprises seulement sur les soixante-quatre (64) visitées sont en règle vis-à-vis de la législation sociale à la date des contrôles, soit un pourcentage global de 18,75 %.

630. **La responsabilité sociale, l'engagement et la citoyenneté des entreprises.** La plupart des entreprises au Bénin limitent leur rôle social aux activités de sponsoring d'événements socioculturels, éducatifs et sportifs. Cette vision restrictive de la notion de responsabilité sociale des entreprises peut avoir pour conséquence la faible acceptation ou le rejet de ces entreprises par les communautés qui ne s'identifient pas à elles. Selon plusieurs personnalités ayant requis l'anonymat, le faible engagement social des entreprises au Bénin, tient particulièrement à l'évasion fiscale.

631. **Le respect de l'environnement et du développement durable.** Après l'adoption de la Constitution en décembre 1990, la préoccupation environnementale est devenue constitutionnelle. Au plan institutionnel, un pouvoir de contrôle est accordé à l'Assemblée Nationale dans la protection de l'environnement. Le Conseil Economique et Social (CES) est doté d'un pouvoir constitutionnel pour assurer l'intégration de l'environnement dans les politiques, plans et programmes socio-économiques. De plus, deux autres faits confirment cette volonté politique, à savoir la création du Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU) en 1992 et la création de l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE) en 1995. Malgré ces multiples outils institutionnels, il y a une absence de politique globale réelle de l'environnement et de vision claire des objectifs à moyen terme.

632. En dépit de tous les règlements et lois, des actes de non respect de la législation environnementale et de destruction de l'environnement sont commis en toute impunité. Pour l'année 2001, le pourcentage d'entreprises disposant d'un système de management environnemental était de 5,22% alors que le taux minimum selon les objectifs du gouvernement était de 75%. Cependant, des enquêtes de terrain révèlent généralement que le respect de la législation environnementale constitue pour les entreprises privées, et dans une moindre mesure pour les entreprises publiques, une préoccupation importante. Selon le RAEP, le respect de la législation environnementale par les entreprises du secteur informel n'est guère encourageant.

ii. Conclusions de la MEP

633. **L'entreprise béninoise face à la justice.** Selon le RAEP, il n'y a pas de tribunaux pour trancher les conflits issus des activités commerciales. Ce constat a été souligné dans les multiples échanges avec les parties prenantes,

les autorités gouvernementales, la société civile et le secteur privé, qui ont souligné la carence des magistrats formés dans les domaines du commerce et des activités connexes. Cette carence a un effet très profond dans les secteurs commerciaux.

634. Partout où la Mission a eu l'occasion de s'entretenir avec des parties prenantes, l'inefficacité du système judiciaire a été citée comme obstacle au développement de l'entreprise. La mission a effectivement constaté que l'absence d'un tribunal de commerce a été citée par plusieurs parties prenantes comme une contrainte au règlement rapide des différends entre les opérateurs économiques.

635. Selon plusieurs parties prenantes, les contentieux sociaux au niveau des tribunaux et des cours d'appel durent plus de trois ou quatre ans. Ceci a pour effet que beaucoup d'entreprises ne voient jamais leurs contentieux tranchés par les tribunaux. En conséquence, les entreprises ne sont pas servies correctement en cas de différends commerciaux. La MEP est d'avis qu'un Tribunal de Commerce séparé devrait être établi à Cotonou, avec des agences dans les autres villes.

636. Les défaillances du cadre juridique béninois et la peur de s'enliser dans les tribunaux poussent certains acteurs économiques à essayer de résoudre leurs conflits en ayant recours au réseau familial ou aux autorités traditionnelles jugées plus fiables, plus rapides et moins corrompues que les réseaux « modernes ».

637. La MEP a rencontré la Direction du nouvel Organe Présidentiel de Médiation (l'OPM). L'agence a un large mandat qui inclut la médiation entre le Gouvernement et le secteur privé. Le recours à l'Organe est gratuit, et emploie des procédures d'arbitrage et de conciliation pour négocier avec les deux parties d'un désaccord. La MEP constate que l'utilisation de l'OPM par les entreprises sera utile pour trouver des solutions aux conflits relatifs au paiement des fournisseurs par des organismes gouvernementaux et des collectivités locales.

638. La Chambre de Commerce et d'Industrie Béninoise (CCIB) vient également de mettre en place une instance d'arbitrage (le centre d'arbitrage, de médiation et de conciliation) qui pourrait éviter aux entreprises les délais et lourdeurs du système judiciaire. Enfin, une troisième instance d'arbitrage qui n'a pas été citée par les parties prenantes et qui semble relativement éloignée des préoccupations des citoyens et des chefs d'entreprises est la Cour commune de justice et d'arbitrage instituée par l'OHADA.

639. **Le droit fiscal : Poids et impact de la Fiscalité sur les entreprises.** Au sein de l'UEMOA, seule la politique budgétaire se trouve entre les mains des dirigeants pour la conduite de leur politique économique. Cette contrainte est encore plus importante pour l'Etat béninois dont le budget reste essentiellement fiscal. En effet, même si le taux de pression fiscale admis dans la communauté est de 17 % (alors qu'il serait de 14 % au Bénin), les impôts

commerciaux représentent plus de la moitié des recettes fiscales et environ la moitié des recettes de l'Etat. Ceci étant dit, la MEP a constaté partout où elle a pu s'entretenir avec les parties prenantes, que la fiscalité béninoise est très lourde et complexe pour les contribuables, que son administration est caractérisée par des pratiques arbitraires de la part des agents du fisc et qu'elle est à l'origine de la corruption des fonctionnaires par les contribuables désireux d'échapper à une mainmise de l'Etat sur une part importante de leurs sources de revenus.

640. Les impôts constituent une lourde charge pour un secteur formel qui n'est pas toujours convaincu de l'équité de l'exercice. Ainsi, parmi les reproches adressés par certaines parties prenantes à l'administration fiscale, la MEP retient les principaux points suivants:

- Le poids de la fiscalité béninoise est à l'origine de l'essor du secteur informel: alors que celui-ci paye la taxe professionnelle unique, le secteur formel paye un impôt sur les bénéfices de 38 %.

- Un entrepreneur est obligé de payer un acompte d'impôt avant même de commencer son activité.

- Le système des impôts est déclaratif. Par trimestre, il s'agit de payer 25 % des impôts de l'année dernière en tant qu'acompte. En cas de « trop perçu », le contribuable perd trop de temps et a peu de chances pour récupérer ce qui lui est dû.

- Le remboursement de la TVA se fait toujours avec un grand retard: entre 6 mois et 4 ans selon certains interlocuteurs de la MEP.

- Le système des impôts est trop complexe: un rapport du Projet d'Appui au Secteur Privé récemment publié répertorie 96 impôts, droits et taxes perçus par l'Etat ou les collectivités locales. Ces impôts et taxes paralysent tout autant l'initiative privée que l'administration fiscale qui est obligée de mettre en place 96 systèmes de contrôle.

- En cas de conflit avec l'administration fiscale, un contribuable est obligé de régler la totalité de la somme due avant de porter l'affaire devant un tribunal. S'il arrive à avoir gain de cause, il bénéficie d'un crédit d'impôt qui, selon un des interlocuteurs de la MEP, n'est que rarement effectif et est source de corruption de certains fonctionnaires de l'administration fiscale.

- Même si la loi des Finances de 2007 a prévu que les redressements opérés par un inspecteur doivent être justifiés et qu'il risque des pénalités s'il n'arrive pas à le faire, l'absence de véritables conseillers fiscaux, la non actualisation du code des impôts et la non diffusion des notes internes de l'administration fiscale affaiblissent les entreprises et les mettent dans une position de quasi dépendance vis-à-vis des inspecteurs des impôts. Cette situation ouvre également la voie à des dépassements liés à la corruption.

- Même en réalisant des pertes, une entreprise est obligée de payer un minimum de 200.000 FCFA d'impôts.

- Les commerces qui ont un chiffre d'affaire inférieur à 40 millions et les prestataires de services dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas les 15 millions peuvent payer un impôt forfaitaire.

- Si les commerçants et les entreprises subissent une forte pression fiscale, les plus values mobilières à titre individuel sont exonérés d'impôts.

- Le paiement ou le remboursement des impôts fait souvent le nid de la corruption.

641. Bien que les trois Programmes successifs d'Ajustement Structurel du Bénin aient prévu des réformes visant à la modernisation des finances publiques et de l'administration des impôts, et que l'Etat béninois ait lancé en 2006, un programme visant l'élargissement de l'assiette fiscale, ses actions restent limitées par la méconnaissance de la législation et par la « culture fiscale » des usagers. Ceci a conduit le gouvernement à publier un livre des procédures fiscales qui reste relativement méconnu dans les milieux économiques.

642. Par ailleurs, les normes sous-régionales de l'OHADA impliquent des critères de convergence en matière de fiscalité qui limitent quelque peu la marge de manœuvre du gouvernement béninois. Celui-ci tente d'améliorer les rapports avec les contribuables notamment au travers de la création d'une structure d'accueil des usagers, de la création d'un service des grandes entreprises (qui ont un chiffre d'affaires qui dépasse les 100 millions de FCFA), et de l'accélération de la prise en charge des conflits sur les impôts. Ces efforts sont néanmoins contrés par les rigidités bureaucratiques. C'est ainsi que les activités de la cellule d'arbitrage qui existe au niveau des douanes semblent être gelées depuis plus d'un an.

643. Notons enfin, que jusqu'à la récente création de l'ordre des experts comptables, certains inspecteurs des impôts avaient également leur propre cabinet d'expertise et exerçaient en toute impunité. Cette situation devrait cesser avec la nouvelle réglementation imposant que les 2/3 au moins du capital d'une société d'expertise soient détenues par un expert agréé inscrit sur la liste de l'ordre.

644. **Le respect des droits de l'homme et des travailleurs**

Le droit au travail des jeunes. L'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE).

Encadré no. 5.5 : L'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE)
L'Agence Nationale Pour L'Emploi (ANPE) est une structure d'aide à l'insertion professionnelle, soit par l'auto emploi, soit par l'emploi salarié. Au cours des échanges avec les responsables de l'ANPE dans le Département de l'Ouémé, la MEP a appris qu'en 2005,

l'Agence a introduit un programme pour former les entrepreneurs qui inclut :

- deux ou trois semaines de formation sur la création d'une entreprise,
- un stage dans une entreprise pour deux ou trois mois,
- une semaine sur la préparation d'un Plan d'Affaires.

Après cette formation, l'ANPE recommande les entrepreneurs auprès des établissements de micro finance. Le projet pilote de l'année 2005 a impliqué 54 entrepreneurs. Cependant, seulement sept entrepreneurs sur les 54 ont obtenu le financement de leurs entreprises pour la mise en œuvre de leurs projets. Au cours des années 2006-7, 5.000 entrepreneurs ont été inscrits dans le programme, dont 55 dans le département de l'Ouémé.

La Mission a noté que ce programme est bien apprécié par les parties prenantes. Cependant, le défi actuel est de tisser de meilleures relations avec les institutions de micro finance et les autres sources de financement, et d'accompagner les entrepreneurs jusqu'au démarrage de leurs entreprises. Dans un entretien avec le journal « La Citadelle » en 2006, (l'ancien) Directeur Général de L'ANPE a noté qu'après ce type de formation, l'ANPE fait le suivi des entrepreneurs sur le terrain afin de s'assurer qu'ils sont en train de bien gérer leur affaire.

Source : La MEP ; http://beninhuzu.org, La Citadelle, ¨Une meilleure prise en compte de la formation des jeunes béninois porteurs de projet¨ Date de publication 13-12-2006

645. La MEP a observé que le système de formation technique et professionnelle au niveau de l'enseignement secondaire au Bénin offre différents types de formation dans les écoles : les Sciences et Techniques Administratives et de Gestion (STAG); les Sciences et Techniques Agricoles (STA); les Sciences Biologiques et Sociales (SBS); ainsi que l'Hôtellerie et la Restauration (HR). Les étudiants sont formés dans les Collèges d'Enseignement Technique (CET) pour trois ou quatre ans au cours du premier cycle, et reçoivent un Certificat d'Aptitude Professionnelle (CAP) ou un Brevet d'Etudes Agricoles Tropicales (BEAT). Les étudiants qui optent pour une formation technique additionnelle au cours du deuxième cycle dans les lycées d'Enseignement Technique reçoivent un Diplôme de Technicien (DT).

646. Au cours de leurs réunions avec la MEP, les parties prenantes ont affirmé que les formations des écoles secondaires et des universités ne portent que rarement sur les compétences nécessaires à la réussite dans le milieu professionnel. Les familles essayent de combler ce déficit de plusieurs façons. Certaines payent des artisans et autres travailleurs spécialisés en vue de former leurs enfants dans des compétences qui peuvent être génératrices de revenus. D'autres inscrivent leurs enfants dans des écoles professionnelles qui délivrent des Certificats d'Aptitude Professionnelle (CAP). Les parties prenantes à Natitingou ont fait observer que les diplômes de CAP délivrés par certaines écoles de formation ne sont pas reconnus par le Gouvernement, tandis qu'à formations équivalentes, d'autres le sont. Ils y ont vu une injustice envers certains des jeunes de leur région.

647. **Le droit au travail des femmes**. La MEP a appris que 26,6% des effectifs du secteur public et 41% du secteur privé formel sont de sexe féminin, et que les femmes sont moins promues aux postes de Direction. En général, les femmes sont confinées dans des emplois moins bien rémunérés. Plusieurs parties prenantes étaient d'avis que la discrimination de genre est un facteur handicapant l'avancement en grade des femmes. Par contre, au cours d'une réunion avec les jeunes, la MEP a appris que les femmes diplômées avaient souvent plus de chances de travailler dans les secteurs public et privé. La MEP estime que le facteur principal qui handicape l'emploi et la promotion des femmes est leur niveau d'éducation plus bas. Il semblerait donc que les femmes diplômées bénéficient d'une certaine discrimination positive à l'embauche mais qui devient négative lorsqu'il s'agit d'avancement dans la carrière. Si du côté des femmes analphabètes ou peu formées, le petit commerce, le travail au noir, le secteur informel ou les tâches ménagères sont au bout de la discrimination, pour celles diplômées on assiste à un gaspillage des ressources (matérielles et humaines) dû à une gestion très peu méritocratique des embauches et des nominations.

648. **L'emploi des enfants.** En 2001, le Bénin a ratifié la Convention No. 138 de l'Organisation International du Travail (OIT) sur l'âge minimum de même que la Convention No. 182 sur les pires formes de travail des enfants. L'âge minimum légal pour les emplois est de 14 ans. Cependant, la MEP a appris que le travail des mineurs est pratiqué sous différentes formes au Bénin, et qu'il est lié au problème de la pauvreté qui affecte la vie journalière des familles. Des enfants de sept à huit ans assistent souvent leurs parents dans les fermes familiales et dans les affaires, aux marchés, dans les BTP, et comme vendeurs. Quelques enfants sont même employés comme personnel domestique y compris à travers la pratique de «vidomegon» par laquelle les familles rurales envoient leurs enfants travailler aux domiciles des familles nanties souvent apparentées. L'UNICEF estime à 480.000 enfants béninois entre 6 et 12 ans qui travaillent. La Confédération Internationale des Syndicats Libres (CISL) a attribué ce problème à l'absence d'inspection plus particulièrement dans les zones rurales et dans l'économie informelle.

649. Pendant les réunions avec les parties prenantes, la MEP a appris que ces dernières font la distinction entre les enfants qui travaillent à domicile pour aider leurs familles dans les champs, surtout pendant les vacances scolaires et les week-ends; les enfants qui sont envoyés pour apprendre des métiers utiles auprès des fermiers, artisans et autres travailleurs spécialisées, et enfin, les enfants qui font un travail rémunéré, et ceci, en contravention avec les conventions internationales sur le travail des enfants. La MEP a appris que cette dernière pratique était rare pendant que les deux premières étaient largement répandues. Très peu de parties prenantes étaient sensibilisées aux problèmes de travail des mineurs, et même leur possible exploitation. Beaucoup étaient prêtes à défendre ces pratiques de travail des enfants, particulièrement à domicile et dans l'apprentissage des métiers utiles sur place.

650. Etant donné l'apparente acceptation et résignation de la population vis-à-vis du travail des mineurs, la MEP estime que les enfants au Bénin sont extrêmement vulnérables et sont trop souvent exposés à l'exploitation. Les familles devraient être sensibilisées aux dangers du travail des mineurs et assistées dans la recherche d'écoles professionnelles et de centres de formation pour leurs enfants. Les artisans et autres professionnels des métiers qui emploient les enfants comme apprentis devraient être encouragés à adhérer volontairement aux codes d'éthique qui établissent les normes de conduite dans le traitement des apprentis.

651. **La santé des employés**. Le code du travail oblige les employeurs à prendre en charge 60 % des éventuels frais d'hospitalisation d'un employé et à apporter une caution de 60 % du montant des frais en cas d'hospitalisation de l'un des membres de sa famille. Même s'il en résulte que les entreprises ont intérêt à prendre une assurance-groupe, une telle action en faveur des employés est découragée par le fisc qui la considère comme étant un octroi d'un avantage en nature, et exige sa réintégration dans le calcul de l'assiette imposable.

652. **Le respect de la législation du travail**. Le Bénin dispose d'une législation et d'agences qui traitent des normes de sécurité sur les lieux de travail. Le Ministère du Travail et de la Fonction Publique a la responsabilité générale d'assurer la santé et la sécurité sur les lieux du travail au Bénin. La surveillance et le contrôle relèvent de la juridiction du Conseil National de la Santé et de Sécurité au Travail (CNSST)). La Direction de la Santé au Travail coordonne, surveille, et propose des projets de législation sur les problèmes de santé au travail.

653. Des agences telles que la Caisse Nationale de Sécurité Sociale, le Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau et le Centre National de Sécurité Routière, sont impliqués dans les activités de sécurité et de santé dans leurs domaines de juridiction. Au sein des entreprises, l'Article 189 du Code de Travail réglemente l'établissement des Comités de Sécurité et de Santé au Travail (CSST). Les CSST ont la mission de prodiguer la formation appropriée sur le lieu de travail afin de suivre les conditions de santé et de sécurité des employés, et également d'enquêter sur les accidents sur le lieu de travail.

654. Les parties prenantes ont informé la MEP que les inspecteurs de travail sont en nombre très insuffisant et qu'ils utilisent souvent le prétexte des règles sanitaires et sécuritaires pour extorquer de l'argent aux gestionnaires ou propriétaires des sociétés. Les vendeurs au marché ont également indiqué que l'Etat assiste très peu au maintien de la propreté du marché et des normes d'hygiène, et que les agents de l'Etat ne sont intéressés que par les pourboires. La MEP estime que les inspecteurs et les entreprises devraient travailler de concert pour s'assurer que la législation relative à la santé et à la sécurité au travail est respectée.

655. Selon les documents de base de l'autoévaluation, en dehors du corps des administrateurs du travail, la majorité des inspecteurs et des contrôleurs du travail sont en poste dans les directions départementales et à la direction

générale du travail. Pour l'accomplissement de leur mission de garant de la paix sociale et de développement économique à travers le respect des normes fondamentales du travail, l'administration du travail est confrontée à une double insuffisance des ressources humaines et matérielles.

Tableau no. 5.3 : Situation du personnel de l'administration du travail

Corps	Effectif	En service à l'inspection du travail	En service dans l'administration centrale
Administrateurs du travail	30	14	16
Inspecteurs du travail	44	35	10
Contrôleurs du travail	28	20	8
Total	102	69	34

Source: Service des ressources humaines du ministère du travail.

656. **La gouvernance de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale.** A cause du nombre considérable d'entreprises du secteur informel, la majorité des firmes du pays ne contribuent pas à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS). D'autre part, les parties prenantes, y compris la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin (CCIB), ont informé la MEP qu'un grand nombre d'entreprises qui contribuent à la CNSS sous-estiment leurs effectifs. Les principales raisons à cela sont les coûts élevés des contributions à la CNSS, ainsi que le risque de s'exposer aux harcèlements fiscaux suite à une formalisation de l'activité.

657. Plusieurs parties prenantes ont insisté sur le fait que la CNSS est loin de donner l'exemple en matière de gouvernance. C'est ainsi que :

- le directeur général de la caisse est nommé par le ministre plutôt que par le conseil d'administration (qui est formé par la tripartite Etat-employés-employeurs) ;
- les cadres fonctionnaires cotisent eux aussi à la caisse alors qu'elle devrait être réservée aux privés ;
- les fonds de cette caisse ne seraient pas toujours bien utilisés.

658. **Le travail non déclaré.** Selon le Profil de gouvernance élaboré en 2006 par le Fonds Européen de Développement, seulement une petite partie des employés (moins que 10% du marché du travail selon les estimations) est intégrée au système de la sécurité sociale. En effet, prétextant les lourdeurs administratives et les coûts qui en découlent, certaines entreprises du secteur formel évitent de déclarer la totalité de leur personnel.

659. Un responsable d'une structure patronale rencontré par la MEP a estimé à 5 % la frange de la population qui travaille dans des conditions réglementaires : 2,5 % dans le privé et les 2,5 % restants étant des fonctionnaires. Si la transparence en matière d'emploi et d'application des textes et conventions du travail peut être relativement contrôlée pour les grandes entreprises, elle ne l'est pas dans les autres.

660. Au-delà du comportement peu scrupuleux de certains employeurs qui voient dans le travail au noir une opportunité pour mieux exploiter des ressources humaines vulnérables, souvent analphabètes et mal informées de leurs droits, l'importance prise par cette forme de travail peut également être expliquée par le fait qu'un grand nombre de personnes ne disposent pas de carte d'identité, et par les lourdeurs bureaucratiques. C'est ainsi que la MEP a été informée du cas d'un employeur qui s'est rendu à quatre reprises à la CNSS sans arriver à obtenir le formulaire nécessaire. Dans ce cas précis, l'obtention des documents nécessaires pour être en règle avec l'Etat peut passer par la corruption d'un agent de celui-ci. Par ailleurs, plus une entreprise déclare ses employés et fait preuve de transparence, plus elle risque de faire l'objet de harcèlement fiscal.

661. Finalement, le travail non déclaré aboutit à un certain nombre d'abus : salaires en deçà du SMIG voire non paiement de salaires, durée de travail supérieure aux 40 heures légales, conditions de travail pénibles, etc. Mais la fréquence de ces abus doit être relativisée puisque les contrats formels et les relations d'emploi sont souvent sous-tendus par un engagement personnel, une parole donnée (d'un coté comme de l'autre), et des rapports sociaux (d'amitié ou de parenté) qui lient l'employeur à l'employé et qui, en cas de conflits, peuvent conduire les deux parties à l'arbitrage d'une autorité traditionnelle.

662. **Responsabilité sociale, engagement et citoyenneté des entreprises.**

Au Bénin, la responsabilité sociale des entreprises (CSR) est largement ignorée. Au-delà des aspects de formation et d'éthique des dirigeants, la principale raison en est que la vaste majorité des entreprises sont des PME avec très peu de ressources et de capacités de gestion en matière de responsabilité sociale. Selon les documents de base de l'autoévaluation, la responsabilité première d'un tel comportement est imputable à l'Etat qui ne dispose pas de normes, moyens techniques et règlementaires pour apprécier la pertinence des charges de gestion.

663. Plusieurs entrepreneurs et membres de la CCIB ont fait part à la MEP de cas de sociétés qui ont contribué aux financements de projets CSR tels que la

construction d'écoles ou le financement d'activités caritatives, et qui ont été pénalisées par les autorités fiscales pour « mauvaise gestion de fonds » ou pour tentative d'évasion fiscale.

664. Selon les documents de base de l'autoévaluation, l'Etat n'a pas mis en place un cadre incitatif pouvant encourager les entreprises à mieux assumer leur engagement social auprès des communautés de base. Il n'y a pas de traitements équitables des projets CSR dans la législation béninoise, et les sociétés évitent d'être exposées aux taxes onéreuses pour ce type de projets. En effet, l'administration fiscale ne tolère que le 1/1000 du chiffre d'affaires en dons et œuvres sociales. Tout montant qui dépasserait cette limite est considéré comme action commerciale et n'est donc pas déductible de l'assiette fiscale. Ceci limite les ardeurs sociales des quelques grandes entreprises bénéficiaires et susceptibles de participer à la vie de la cité autrement que par des actions commerciales.

665. A Lokossa, certaines parties prenantes ont informé la MEP de cas d'entreprises qui ont contribué à l'amélioration du quotidien des citoyens par la construction d'une école et d'un collège. Si elle est freinée par les considérations fiscales, cette volonté de certaines entreprises d'assumer leurs responsabilités sociales risque également d'être interprétée comme une action politique à visée électorale, et pourrait donc déclencher des représailles de la part des élus locaux ou nationaux.

666. La boucle de la méfiance se referme sur l'engagement citoyen des entreprises par le truchement de certains chefs d'entreprises qui font de la politique non pas pour le bien de la cité, mais uniquement pour obtenir certains marchés ou être remboursés par l'Etat.

667. **Respect de l'environnement et développement durable.**

Le Bénin dispose d'une législation et d'un certain nombre de mécanismes destinés à la protection de l'environnement naturel. Les parties prenantes ont confirmé que des études d'impact environnemental sont requises pour les promoteurs qui souhaitent investir dans des activités pouvant avoir un impact sur l'environnement. Les investisseurs sont tenus d'obtenir un "certificat de conformité environnementale" avant le lancement de leurs projets, et peuvent faire l'objet d'investigations plus poussées sur l'impact environnemental avant l'approbation de leur projet.

668. Certaines entreprises béninoises sont certifiées ISO 9000 mais aucune n'a le label environnemental ISO 14000. Une des principales difficultés étant le manque d'expertise dans ce domaine au niveau national. Les parties prenantes ont souligné le besoin d'une meilleure gestion des déchets urbains et de la pollution, ainsi que des activités d'exploitation de l'or. Ils ont affirmé que les services communaux de contrôle de la qualité et de l'hygiène interviennent surtout pour collecter des taxes et n'apportent pas une aide réelle aux entreprises pour faire face, ne serait-ce que techniquement, au problème des déchets industriels ou agricoles.

669. La MEP estime que le service d'inspection du Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme a besoin d'une meilleure formation, d'agents qualifiés et des ressources financières pour lui permettre de relever ces défis. Les inspecteurs devraient être mieux formés pour diagnostiquer les cas de pollution environnementale. Le secteur privé devrait également être encouragé à travailler et à diffuser les meilleures pratiques dans la gestion environnementale.

Bonne pratique no. 5.1 : L'Association « Qui dit Mieux » : Promotion de l'emploi et protection de l'environnement

"QUI DIT MIEUX" est une association de femmes du Département de l'Ouémé Plateau, créée au départ comme une troupe théâtrale des femmes de Porto Novo, en 1980.

Première activité: Recyclage des sachets en plastic

Après quelques années d'activités culturelles, en 1996, les femmes se rendirent compte que le théâtre ne leur rapportait pas suffisamment pour subvenir à leurs besoins essentiels, et décidèrent de cibler leurs activités vers la protection de l'environnement. Leur but initial était donc d'aider les femmes démunies et les filles déscolarisées à lutter contre la pauvreté par la réalisation d'activités génératrices de revenus, mais également de cibler ces activités sur la protection de l'environnement. Elles se fixèrent comme objectifs d'éveiller la conscience des populations sur les inconvénients du sachet en plastique et sur la nécessité de protéger l'environnement. C'est ainsi que, sous l'impulsion de leur Présidente, Madame Grâce DOTOU, elles décidèrent de lancer des activités de recyclage des sachets en plastique qui jonchent les rues et polluent l'environnement. En recevant le soutien du Préfet et du PNUD, l'association devint opérationnelle en 1999 et développa le ramassage des sachets par les membres de l'association et leur traitement dans un petit atelier situé à Porto Novo.

Les produits fabriqués par QUI DIT MIEUX à partir des sachets recyclés, couvrent une gamme très large, dont les objets d'art, les sacs de diverses formes, les robes pour dames, les poupées, les nappes. Les techniques de recyclage des sachets en plastique ont été vulgarisées dans tout le Département de l'Ouémé Plateau. Les femmes qui produisent les sachets sont rémunérées en fonction de la qualité du produit, et leurs revenus varient entre 30.000 et 100.000 CFA en fonction de la qualité de leurs produits et des commandes.

QUI DIT MIEUX a vulgarisé les techniques de recyclage des sachets en plastic, non seulement au Bénin, mais également dans plusieurs pays africains où la Présidente a animé des Ateliers de formation sur les techniques de recyclage des sachets,

L'association a reçu plusieurs prix nationaux et internationaux, dont le 1er prix de la meilleure initiative au Salon de l'Artisanat du Bénin en 1998, le prix d'excellence offert par la Loterie Nationale du Bénin en 2000, le prix de l'initiative Africa offert par Western Union à Paris en 2004.

Deuxième activité : le reboisement

En 1994, l'association a lancé une campagne de sensibilisation des femmes du Département de l'Ouémé Plateau sur la nécessité de protéger l'environnement à travers la plantation des bois de chauffe. Chaque femme ayant planté un arbre peut élaguer chaque année ou tous les deux ans sans arracher l'arbre, et vendre les branches élaguées, ce qui permet à certaines de gagner jusqu'à 4.000.000 FCA par an. Ainsi, environ 5.000 arbres ont été plantés par les femmes. Beaucoup de femmes de la région

ont adhéré à ce programme, qui est malheureusement concurrencé par des exploitations illégales des forêts primaires. La mission a malheureusement constaté que les programmes de l'association QUI DIT MIEUX ne sont soutenus par aucune organisation publique ou privée, ce qui ne facilite pas leur vulgarisation dans tout le pays, comme cela a été le cas au Burkina Faso

iii. Recommandations

670. Sur cette base le Panel recommande ce qui suit :

- Créer un Tribunal séparé pour le règlement des conflits commerciaux, et le doter en ressources humaines et financières nécessaires pour son fonctionnement, avec en perspective la décentralisation de ses activités vers l'intérieur du pays (Gouvernement et CCIB).

- Etablir des mécanismes permettant aux universités de collaborer avec les entreprises pour l'organisation des stages de formation des étudiants sur le lieu de travail, et uniformiser les standards d'évaluation des diplômes des écoles d'apprentissage et de formation technique privées et ceux de l'enseignement public (Gouvernement).

- Etablir des liens entre les programmes de développement des PME/PMI d'une part, et les institutions de micro finance ainsi que les nombreux autres partenaires des financements des PME/PMI d'autre part (ANPE).

- Mettre en place des programmes d'information et d'éducation du public sur les méfaits du travail des mineurs et engager des poursuites judiciaires contre les entreprises qui emploient des mineurs (Gouvernement).

- Renforcer les incitations fiscales en faveur des entreprises qui exécutent des projets sociaux tels que la construction des écoles, le financement des activités sportives, d'éducation professionnelle et de service de santé, dans les communautés où elles sont implantées (Gouvernement).

- Renforcer les services de protection de l'environnement, à commencer par l'Agence Béninoise de l'Environnement, en capacités leur permettant d'investiguer les cas de violation des règles d'environnement, notamment par une formation appropriée des inspecteurs en techniques de diagnostic et d'identification des cas de pollution de l'environnement (Gouvernement).

- Renforcer la communication avec les entreprises sur des cas des meilleures pratiques dans la gestion de l'environnement (gouvernement et CCIB).

Objectif 3 : Promouvoir l'adoption de codes d'éthique en matière d'affaires dans la poursuite des objectifs de l'entreprise

i. Résumé du RAEP

671. **Mesures de promotion de l'éthique dans les entreprises.**

*Contrôle des comptes des entreprises publiques par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême***.** Il est indiqué dans le RAEP que la Chambre des Comptes de la Cour Suprême exerce un pouvoir de contrôle sur les établissements publics, les sociétés d'Etat, les sociétés d'économie mixte, les organismes de sécurité sociale et les organismes subventionnés par une collectivité publique ou un établissement public. Le RAEP indique qu'au total, cinq arrêts ont été rendus par la Chambre des Comptes depuis 1990. Ce nombre, bien qu'insignifiant, dénote néanmoins la volonté de la Juridiction à rompre avec son passé léthargique. Mais toujours est-il que pour des raisons incomprises, ces arrêts provisoires n'ont jamais été érigés en arrêts définitifs.

672. Le RAEP indique que le fonctionnement de la Chambre des Comptes, tout au moins pendant les trois premières décennies de son existence, a été un échec total sur le plan du contrôle des entreprises publiques. Cette chambre n'a pu apurer qu'un seul dossier et ce, principalement en raison de l'insuffisance du personnel de vérification, la non reddition des comptes, ou la reddition de comptes incomplets par les entreprises publiques.

673. *Meilleure gestion des marchés publics.* Le RAEP rappelle que les marchés publics sont désormais régis par la loi N° 2004-18 du 27 août 2004. Il donne également une liste des décrets d'application pour la mise en œuvre de cette Loi. Ces décrets précisent les délais limites de passation des marchés, les limites des compétences en matière d'attribution des marchés suivant l'importance des montants à engager, les différentes étapes que doivent suivre les procédures de passation des marchés, les niveaux des domaines de compétence de chaque département ministériel, le rôle des Cellules chargées de la passation des marchés, et surtout le rôle central de la Direction Nationale des Marchés Publics dans l'attribution des marchés.

674. **Lutte contre la corruption.**

Le RAEP indique que l'Etat béninois a pris un certain nombre de mesures visant à limiter l'ampleur et l'incidence de la corruption au sein des entreprises et des structures étatiques. Il s'agit entre autres de la promulgation d'une loi portant lutte contre la corruption, la création de l'Inspection Générale de l'Etat, et la mise en place d'un programme de formation et de recyclage pour les professionnels tels que les comptables, les auxiliaires de justice, les magistrats et les chefs d'entreprises. Afin de renforcer l'arsenal réglementaire et des mesures d'incitation, le Gouvernement a mis en place des

dispositifs juridiques caractérisés, prévoyant une répression pénale et disciplinaire des actes de corruption et assimilés. Le RAEP cite ainsi les principaux éléments de l'arsenal juridique béninois contre la corruption qui comprennent le Code pénal et plusieurs lois et ordonnances portant répression des actes de détournement, de corruption, de concussion, de rançonnement dans les services et sur les voies publiques.

ii. Conclusions de la MEP

675. **Valeurs, culture et gouvernance des entreprises dans le pays.** Plusieurs cas de mauvaise gouvernance, y compris de détournement de deniers publics, faux et usage de faux, etc. ont été recensés par le RAEP qui précise qu'ils ont causé de lourdes pertes pour l'Etat. Ces cas ont abouti à la constitution de commissions ad hoc ou au dépôt de plaintes devant des tribunaux. Mais selon plusieurs parties prenantes rencontrées par la mission, très rares sont les cas de condamnations liées à l'une de ces affaires.

676. **Rôle de la presse et des media**. Quoique nombreux et actifs, les médias béninois ne sont pas outillés pour jouer le rôle d'investigation économique objective sur les malversations économiques, les fraudes et autres actes d'incivisme auxquels se livrent certains acteurs publics et privés béninois. Le niveau de formation de la plupart des journalistes est assez bas et ne leur ouvre pas les possibilités d'assimiler facilement les programmes de formation qui demandent un minimum de connaissance de base des problèmes économiques et financiers. Le risque évident auquel ils sont exposés est d'être amenés à colporter les rumeurs de la rue ou à accepter de publier des articles qui leur sont soumis par des personnes intéressées à défendre leurs positions en cas d'accusation de fraude ou de pratiques de corruption. Malgré l'intervention de l'observatoire de la Déontologie et de l'Ethique dans les Média (ODEM), ils sont donc exposés à la récupération par des politiciens ou par des hommes d'affaires à la recherche de défense de leurs intérêts, et risquent de perdre leur indépendance et leur crédibilité. Des programmes de formation au journalisme économique et au journalisme d'investigation sont nécessaires et devraient être appuyés par les pouvoirs publics et la corporation.

677. **Blanchiment d'argent et contrebande.** Le blanchiment d'argent est un phénomène réel au Bénin. Très souvent, il se manifeste par des liquidités qui, sans transiter par les banques, vont financer des investissements dans le secteur immobilier. Même si des programmes de formation sont organisés en faveur des agents de l'Etat pour leur donner les moyens de faire face à ce fléau, certains des interlocuteurs de la MEP ont affirmé que ce ne sont pas les agents les plus compétents ni les mieux formés qui prennent les décisions en la matière.

678. Alors que la directive communautaire UEMOA relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux adoptée en septembre 2002 contient une clause demandant à tous les Etats membres de transposer celle-ci dans leur droit

positif national et que le projet de loi préparé à cet effet prévoit, entre autres, l'institution d'une Cellule nationale de traitement des informations financières (CENTIF), rien n'a été fait dans ce sens puisque les membres de cette cellule n'ont toujours pas été nommés.

679. Le GIABA (groupe interrégional de lutte contre le blanchiment d'argent) a un point correspondant au Bénin mais celui-ci ne fait que transmettre les dossiers à la brigade économique en attendant que la cellule de lutte contre le blanchiment d'argent soit réellement opérationnelle. Au cours des échanges avec les parties prenantes, notamment à Porto Novo, la MEP a été informée de cas de trafic de drogue sur la frontière nigériane et béninoise. Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'elle n'a pas été évoquée dans le RAEP.

680. **Contrefaçon et respect de la propriété intellectuelle et industrielle**. En matière de respect de la propriété intellectuelle et industrielle, même si le Bénin est membre de l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle, la MEP a constaté que le Bureau béninois des droits d'auteurs (BBDRA) n'arrive toujours pas à faire face au fléau de la contrefaçon, et souffre d'un manque de moyens et d'une mauvaise image qui fait de lui un auxiliaire de l'administration fiscale, plutôt qu'un organisme de défense des créateurs et de l'innovation. Cette difficulté à faire respecter les droits de propriété intellectuelle ne favorise pas le transfert de technologies au secteur privé local dans le cadre des investissements directs étrangers.

iii. Recommandations du Panel

Sur cette base le Panel recommande ce qui suit :

- Renforcer les programmes de formation des juges en matière de droit commercial et de gestion, tout en incitant les entreprises en conflit à faire également recours à l'intermédiation de l'Organe Présidentiel de la Médiation en vue du règlement à l'amiable de leurs litiges (Gouvernement).

- Lancer une campagne de moralisation des entreprises au devoir fiscal, et de soutien à la campagne contre la corruption lancée par le Président de la République (Gouvernement, CCIB, CIPB, associations professionnelles).

- Faire adopter des clauses d'abstention des pratiques de corruption et de concurrence déloyale, et les insérer dans tous les contrats de marchés ou de partenariat (CCIB, CIPB et autres associations professionnelles).

- Prendre toutes les mesures appropriées pour faire exécuter les arrêts et jugements rendus relatifs aux détournements des deniers publics et autres malversations économiques commis par les agents de l'Etat aussi bien dans l'administration centrale que dans les entreprises publiques et parapubliques (Gouvernement).

- Obliger les organes et agents de l'administration à payer des pénalités de

retard dans le règlement des factures des fournisseurs, retard dû à leurs pratiques de corruption (Gouvernement).

- Encourager le développement du journalisme d'investigation, pour que les médias soient outillés et produisent des d'informations plus crédibles sur les cas de corruption et malversations économiques (Gouvernement, Autorité des Medias, CCIB et associations professionnelles).

- Doter la cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF) des moyens humains et financiers nécessaires à son bon fonctionnement.

Objectif 4 :	**Veiller à ce que les entreprises traitent tous les partenaires de manière juste et équitable.**

i. Résumé du RAEP

681. **Cadre légal de gouvernance des entreprises.** *L'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires (OHADA).* Le RAEP rappelle que le Bénin est membre de l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires (OHADA), et qu'à ce titre, aucun acte n'est nécessaire pour l'entrée en vigueur des Actes Uniformes. Toutefois, ceux-ci doivent faire l'objet de publication pour être opposables. L'Article 9 du Traité stipule que cette publication doit avoir lieu au Journal Officiel de l'OHADA et au Journal Officiel des Etats membres. Cependant, seule la publication au Journal de l'OHADA peut le rendre opposable après trente jours francs. Par conséquent, l'absence ou la non parution de journaux officiels dans certains Etats membres n'a pas d'incidence.

682. Les Actes Uniformes (OHADA) publiés à ce jour prévoient que seules les dispositions nationales anciennes contraires aux textes uniformes sont abrogées. Ainsi, l'OHADA ne met pas fin, même après la période transitoire, à ces textes. Cependant, il est probable que la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage, dont les décisions s'imposent aux juridictions des Etats membres, atténue avec le temps ce risque de distorsion entre les pays. La latitude laissée aux juridictions nationales d'apprécier ce qui est contraire ou pas aux actes uniformes, est susceptible de créer un risque d'applications différentes, favorisant ainsi les contentieux.

683. *Arbitrage.* Le traité de l'OHADA attribue une place importante à l'arbitrage. Cette importance de l'arbitrage se manifeste par le fait que ce type de règlement est prévu par le Traité lui même, dans son préambule ainsi que par les articles 1er et 21 à 26 et bien évidemment par l'acte lui même. L'autonomie de la convention d'arbitrage y est affirmée et confère une efficacité au règlement des litiges. Les pouvoirs de l'arbitre y sont consacrés.

Il est également prévu l'intervention de l'autorité judiciaire pour la désignation des arbitres si nécessaire ainsi que pour le contrôle de la sentence arbitrale.

684. **Droits des actionnaires.** *Responsabilité des dirigeants devant les actionnaires.* En cas d'atteinte à leurs droits, les actionnaires disposent de deux voies de recours. Soit l'arbitrage soit l'assignation en justice. Selon le RAEP les actionnaires des entreprises publiques comme privées ont non seulement une maîtrise relativement parfaite des voies de recours, mais aussi une accessibilité aux informations pertinentes des entreprises en temps opportun. Par contre, seules les entreprises publiques possèdent des mécanismes de prise en considération des intérêts de tous les acteurs : employés, créanciers, consommateurs, fournisseurs et communautés locales.

Tableau no. 5.4 : Droits des actionnaires dans une société anonyme

Pourcentage du capital social (seul ou en groupe)	Droits
Au moins 5% (1 milliard), 3% (2 milliards), 0,5% (> 2 milliards)	Inscription d'un projet de résolution à l'ordre du jour d'une Assemblée Générale
Au moins 10%	Convocation de l'Assemblée Générale
Au moins 34%	Minorité de blocage des décisions de l'AG
Au moins 51%	Majorité simple
Au moins 67%	Contrôle de l'Assemblée

Source : Guide d'Orientation du Créateur d'Entreprise, 2003

685. On constate une volonté d'assurer une plus grande protection des actionnaires et des associés en prévoyant une information aussi large que possible, par l'élaboration de règles de communication et de publicité plus strictes qu'auparavant.

686. **Droits des autres parties prenantes (collectivités, fournisseurs et clients)** *Collectivités. Acte portant organisation des procédures collectives, d'apurement de passif.* En recherchant les solutions les mieux adaptées au contexte socio-économique, cet acte vient résoudre les problèmes liés aux défaillances des entreprises et met fin aux disparités constatées. Il organise la prévention des difficultés des entreprises pour permettre un règlement amiable de ces difficultés, privilégier la sauvegarde des entreprises dont la viabilité n'est pas contestée et maintenir l'emploi.

687. On constate une tendance à mettre l'accent sur le volet préventif, avec l'instauration de procédures d'alerte mises en œuvre par les commissaires aux comptes et par une minorité d'actionnaires. De même, on relève une volonté

de protéger les créanciers composant la masse. Des sanctions sont prévues à l'encontre des dirigeants, par l'extension des procédures de déchéance civique et professionnelle des administrateurs, ainsi que la contrainte par corps ou l'instauration du délit d'organisation d'insolvabilité.

688. **Droits des Créanciers. Acte portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution**. L'entrée en vigueur de cet acte va rassurer les créanciers et favoriser le développement du crédit. Comme pour de nombreuses matières, la législation était obsolète dans la plupart des Etats membres. Cet acte vise à moderniser les procédures de recouvrement et de voies d'exécution, et à simplifier les procédures et l'adaptation de celles-ci aux réalités des affaires en Afrique. L'Acte Uniforme institue deux nouvelles procédures à savoir, l'injonction de délivrer et l'injonction de restituer. Leur effectivité est assurée par de nouvelles saisies : la saisie appréhension et la saisie revendication. Pour ce qui est des voies d'exécution, l'apport de l'acte concerne les saisies mobilières. Ainsi, de nouvelles saisies conservatoires sont instituées, celles du droit des associés et des valeurs mobilières, et la saisie conservatoire des créances.

689. Il n'existe pas dans la majorité des entreprises du secteur informel de mécanismes qui prennent en considération les intérêts des employés, des créanciers, des consommateurs et des fournisseurs.

690. Selon le RAEP, il existe très peu d'entreprises qui :

- disposent de mécanismes de prise en considération des intérêts de leurs usagers,
- prennent en compte les plaintes des autorités nationales ou locales et
- consultent leurs clients sur la qualité des produits ou services offerts.

ii. Conclusions de la MEP

691. **Cadre légal de la gouvernance des entreprises : Médiation.** La MEP a rencontré la haute direction de l'Organe Présidentiel de Médiation et croit que cette institution pourrait contribuer à la recherche des solutions aux problèmes de paiements tardifs des fournisseurs par les différents organes de l'administration béninoise.

692. **Droit des actionnaires : Responsabilité des dirigeants devant les actionnaires**. La MEP a été informée de cas où les droits des actionnaires minoritaires ont été ignorés par le secteur privé et du fait que ces actionnaires n'ont souvent pas l'occasion d'exprimer leurs points de vue sur les problèmes fondamentaux de l'entreprise. Les défis majeurs auxquels les actionnaires minoritaires sont confrontés sont ceux de l'information, des coûts et de la lenteur des actions en justice qui peuvent prendre trois à quatre ans avant d'être tranchées.

693. **Droits des autres parties prenantes (collectivités, fournisseurs et clients)**

Droits des Fournisseurs. Plusieurs entreprises vivent des contrats de fournitures des biens et des services au Gouvernement. La réglementation exige que les marchés de plus de 10 millions CFA soient soumis à des appels d'offres ouverts. Les parties prenantes - notamment les entrepreneurs - ont informé la MEP que l'attribution des marchés publics manque souvent de transparence. Elles ont affirmé que des agents de l'Etat offraient parfois aux amis ou aux parents des contrats et des emplois dans l'administration sans appels d'offres. Un autre défi relatif à la transparence des actes de gestion au sein de l'administration est lié à la mauvaise diffusion des informations et aux délits d'initié. La MEP estime qu'il y a un besoin urgent de reformer la procédure d'acquisition des biens et services du secteur public pour s'assurer qu'il y a équité dans l'octroi des marchés publics.

694. *Les entrepreneurs* rencontrés par la MEP ont affirmé que l'administration béninoise accuse des retards considérables dans les paiements des biens et services déjà fournis par le secteur privé. Le montant des arriérés de l'Etat vis-à-vis du secteur privé serait de l'ordre de 55 milliards de FCFA. A la lenteur des procédures judiciaires s'ajoutent des problèmes de lenteur de recouvrement des créances.

695. La MEP estime que le paiement rapide des factures dues par l'Etat constitue une priorité qui doit être retenue dans le cadre des actes concrets que le Gouvernement doit entreprendre. Les ministères et départements ministériels devraient être encouragés à donner la priorité aux paiements des factures pour encourager la promotion des affaires dans le pays. Des pénalités pour paiements tardifs des fournisseurs pourraient être prévues, tout comme un numéro de téléphone vert qui pourrait être accessible aux fournisseurs pour dénoncer les agents de l'administration qui exigent des pots de vin contre paiement de factures. Enfin, et comme dernier recours, la mise en place de procédures judiciaires ou de conciliation rapides est nécessaire pour accélérer le paiement des fournisseurs.

696. **Les partenariats au sein des filières et des secteurs**. Afin de partager les coûts de fonctionnement et de trouver des solutions communes à des problèmes récurrents, certaines petites entreprises du secteur de l'artisanat se sont mises en réseau dans le cadre de groupements socioprofessionnels et s'organisent pour importer des matières premières ou pour participer à des foires ou à des salons d'expositions des produits. Ce mouvement est encouragé par l'Etat.

697. Sur un plan parallèle, et dans un souci de diversification de l'économie, le Gouvernement envisage de développer des grappes de projets à effets d'entraînement. Ces grappes se justifient par le faible niveau de transformation industrielle qui, au Bénin, se limite généralement à la première transformation des matières premières (« grappes embryonnaires »), avec une faible valeur ajoutée. Six grappes embryonnaires ont été retenues : (i) le coton/textile, (ii) l'agroalimentaire, le commerce et le négoce international,

(iii) les bâtiments, travaux publics et matériaux de construction, BTP, (iv) le tourisme, l'artisanat et la culture, (v) le transport logistique lié au commerce international, (vi) les télécommunications et les technologies de l'information et de la communication.

iii. Recommandations du Panel

698. Sur cette base le Panel recommande ce qui suit :

- Mettre en place des dispositions légales qui protègent les droits des actionnaires minoritaires dans les entreprises publiques et privées, ainsi que des mécanismes permettant l'accélération des procédures de recours aux tribunaux (Gouvernement et CCIB).

- Encourager la résolution rapide par le système judiciaire, des différends relatifs aux remboursements des crédits bancaires, afin de donner plus d'assurance aux créditeurs (Gouvernement et CCIB)

- Aux associations des consommateurs, de négocier avec le Gouvernement le renforcement de leur cadre légal et institutionnel de défense de leurs intérêts.

Objectif 5 :	**Prévoir la responsabilité des entreprises, de leurs dirigeants, directeurs et cadres**

i. Résumé du RAEP

699. **Respect des normes de production et de diffusion d'information par les entreprises.** Le RAEP indique que les entreprises publiques, semi publiques et offices d'Etat sont tenus de transmettre à leur Présidence du Conseil d'Administration qui représente l'organe de décision, au Ministre en charge de l'Economie et des Finances, au Ministre de tutelle technique et aux Contrôleurs du Ministère en Charge des Finances, les documents suivants conformément à la Loi 94-009 du 28 juillet 1994 et la Loi 88-005 du 26 avril 1988 :

- les procès-verbaux des réunions du Conseil d'Administration;

- les budgets de fonctionnement et d'investissement, ainsi que leurs schémas de financement;

- les états financiers et le rapport d'activité;

- le rapport d'audit légal des comptes de l'office.

700. **Gouvernance des entreprises et orientation stratégique**

Contribution des conseils d'administration. Le fonctionnement des conseils d'administration des entreprises privées au Bénin est régi par l'acte uniforme de l'OHADA. Celui-ci fixe :

- le rôle du conseil d'administration ;
- la procédure de nomination et la durée des mandats des membres du conseil d'administration ;
- les modalités de fonctionnement du conseil (notamment la convocation et les délibérations; les comptes rendus du conseil; les rémunérations du conseil; les responsabilités et sanctions).

701. Parmi les points saillants de cet acte :

- L'article 416 qui prévoit que la société anonyme peut-être administrée par un conseil d'administration composé de trois membres au moins et de douze membres au plus.
- L'article 420 : les administrateurs sont nommés pour deux ans par les statuts ou par l'assemblée générale constitutive lors de la constitution et en cours de vie sociale, la durée de leur mandat est fixée par les statuts sans pouvoir excéder six ans.
- Article 425 : un administrateur ne peut appartenir simultanément à plus de cinq conseils d'administration de société anonyme ayant leur siège sur le territoire d'un même Etat partie à l'Acte.
- Article 464 et 479 : un président Directeur Général ou Président du Conseil d'Administration ne peut excéder simultanément plus de trois mandats de Président Directeur Général ou Président du conseil d'Administration de société anonyme ayant leur siège social sur le territoire d'un même Etat partie.
- Article 741: les actionnaires détenant au moins 5% du capital social peuvent intenter l'action sociale en responsabilité contre les administrateurs. Cette action se prescrit par trois ans à compter du fait dommageable ou à partir de sa révélation. Mais lorsque le fait est qualifié de crime, l'action se prescrit par 10 ans.

702. Pour sa part, l'organisation et le fonctionnement des entreprises publiques et semi-publiques sont régis par la loi N° 88-005 du 26 Avril 1988 en République du Bénin. Cette loi fixe le rôle du conseil d'administration; la nomination et durée des mandats dans les offices et sociétés d'Etat; le fonctionnement du conseil d'administration; la rémunération des membres du conseil et les sanctions pénales. Les articles 35 et 36 de cette loi prévoient que le Directeur Général et le Directeur Général Adjoint sont nommés respectivement par décret en conseil des ministres et par arrêté du ministre de

tutelle après avis du Conseil d'Administration dans les offices et les sociétés d'Etat. L'autorité de tutelle déroge régulièrement à cette prescription de consultation du conseil d'administration.

703. Si un administrateur ne peut appartenir simultanément à plus de trois conseils d'administration d'entreprises publiques ou semi-publiques ayant leur siège social au Bénin, les critères de nomination des administrateurs ne sont fixés ni par la loi, ni par un texte particulier de nature réglementaire.

704. **Efficacité du fonctionnement des Conseils d'administration des entreprises.** La situation tient le plus souvent de l'application qui est faite des textes tant au niveau de la procédure d'exécution des budgets des entreprises publiques, qu'au niveau du respect du système comptable.

705. Dans le premier cas, les différentes phases prescrites pour les opérations de recettes et de dépenses des entreprises publiques ne sont pas toujours respectées. Il en résulte que certains documents devant matérialiser ces phases n'existent pas (titre de recettes, fiches d'engagement non établies; titres de dépenses inexistants). Ce fut l'amer constat de la Chambre des Comptes lors de l'apurement des comptes de gestion de certaines entreprises publiques.

706. Dans le second cas, le système comptable qui comprend plusieurs types de comptabilité n'est pas bien appliqué. Souvent la comptabilité générale est privilégiée au détriment des autres comptabilités (la comptabilité analytique et la comptabilité des matières par exemple). La conséquence est qu'il est impossible d'apprécier certains aspects de la gestion faute de données chiffrées de la comptabilité analytique et d'autres documents complémentaires à celle-ci.

707. Par ailleurs, dans le cadre de la responsabilisation, l'accessibilité des cadres et directeurs des entreprises privées aux informations pertinentes comparativement à ceux du public est nettement meilleure. Par contre, dans les entreprises publiques, les informations sur les organes de l'entreprise sont beaucoup plus disponibles et les normes comptables et d'audit sont également plus conformes à la législation en vigueur.

ii. Conclusions de la MEP

708. **Respect des normes de production et de diffusion d'information par les entreprises.** *Les acteurs et mécanismes de production de l'information macro et micro économique*. En règle générale, l'information sur et à l'intérieur des entreprises béninoises est insuffisante. Sur un plan macroéconomique, les études sectorielles et les informations sur les différents marchés manquent, ce qui prive les entreprises d'une véritable connaissance des éléments de leur environnement, et menace la survie d'un certain nombre de celles-ci. De même, le système de bases de données socio-économiques BenInfo reste mal exploité, peu actualisé et d'une faible utilité pratique pour les entreprises. Par ailleurs, les entreprises publiques ne sont même pas complètement recensées.

En effet, sur les 61 entreprises ou organismes publics, seuls 21 sont connus en détail par le ministère de l'économie et des finances et la plus grande entreprise du Bénin ne figure même pas dans ses statistiques.

709. Même si cela fait partie de ses principales fonctions, l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) ne dispose pas d'une information fine sur la population et les caractéristiques de gestion des entreprises béninoises. Et, selon le rapport sur le profil de gouvernance du pays élaboré en 2005 par la Banque Africaine de Développement, des difficultés découlent de l'absence d'un plan de développement statistique et d'harmonisation des sources de production des données.

710. Sur le plan microéconomique, mis à part les banques et autres établissements financiers qui, du fait des exigences de la commission bancaire régionale et de leurs actionnaires majoritaires, disposent d'un service de contrôle interne opérationnel, très peu d'entreprises au Bénin se dotent de structures de contrôle interne. Selon les interlocuteurs de la mission, les progiciels de comptabilité ou de gestion sont rares dans les entreprises publiques béninoises. Plusieurs cadres de ces entreprises et organismes publics sont réticents à l'utilisation de l'outil informatique, et il faudrait attendre la jeune génération de fonctionnaires pour espérer un meilleur usage des technologies de l'information. De façon générale, même quand elle existe, l'information micro ou macro économique et financière est produite et diffusée avec beaucoup de retard, ce qui limite son intérêt pour la gouvernance des entreprises.

711. *L'information des différents partenaires.* Même si les entreprises publiques sont tenues de transmettre un certain nombre d'informations au ministre en charge de l'économie, le contrôle de ces entreprises est insuffisant. En effet la section de la chambre des comptes qui s'occupe des organismes et entreprises publics ne compte que trois magistrats, et couvre toutes les entreprises et organismes publics des différents ministères.

712. **Gouvernance des entreprises et orientation stratégique**

Comptabilité, commissariat aux comptes et système comptable. Au Bénin, le commissariat aux comptes est obligatoire dès qu'une entreprise cumule deux des trois critères suivants :

- un capital supérieur à 10 millions de FCFA;
- un chiffre d'affaire supérieure à 250 millions de FCFA ;
- un effectif supérieur à 50 personnes.

713. Les sociétés anonymes doivent d'office avoir recours aux services d'un commissaire aux comptes. Pour les autres cas, les entreprises béninoises devraient avoir recours aux services d'un comptable qui ferait partie de leur effectif.

714. Selon plusieurs parties prenantes rencontrées par la MEP, le choix de l'expert comptable se fait encore de façon informelle à travers le « bouche à oreille » plutôt que par un appel d'offres ouvert et public. La concurrence sur le marché du commissariat aux comptes est donc biaisée par les relations personnelles et les réseaux sociaux des commissaires. Combiné au fait que la loi ne prévoit pas encore de rotations ni au niveau des signatures ni au niveau des cabinets, ceci risque de créer des rapports de connivence entre les dirigeants et les experts, et de remettre en cause la nécessaire indépendance de ces derniers.

715. Si la rémunération de l'intervention des commissaires aux comptes dans les entreprises du secteur privé est libre, il n'en est pas de même dans le secteur public. Pour les structures de l'Etat, les experts comptables sont nommés pour une période de 6 ans et le gouvernement a prédéfini que les rémunérations soient liées à un nombre d'heures d'intervention et à une rémunération horaire fixée par les textes. Cette pratique qui, selon le président de l'ordre des experts comptables du Bénin, serait liée à la période où l'expertise des comptes était livrée à des agents du fisc ou à d'autres personnes qui en faisaient un complément de salaire, risque d'avoir des conséquences négatives sur la profession et sur la qualité des avis émis par les experts. En effet, n'ayant pas donné aux commissaires aux comptes le temps et les moyens nécessaires pour faire tous les travaux de contrôle nécessaires, il risque d'y avoir soit des refus de certifications dues à cette contrainte, soit des travaux tronqués où le commissaire doserait ses efforts à sa rémunération plutôt qu'à la responsabilité qui lui incombe.

716. Enfin, la profession souffre également de la concurrence déloyale de certains démarcheurs de comptabilité, d'experts judiciaires voire d'agents du fisc qui peuvent donner des attestations encore acceptées par l'administration fiscale.

717. *L'organisation de la profession comptable.* La récente création (fin juillet 2006) d'un ordre des experts comptables et comptables agréés vise à mieux organiser la profession, et à donner plus de crédibilité aux informations financières et comptables des entreprises. C'est ainsi que désormais toute entreprise est obligée de faire accompagner sa déclaration fiscale d'une attestation de sincérité des comptes délivrée par un expert comptable agréé.

718. L'ordre béninois a été le premier, en Afrique de l'Ouest, à essayer de mettre en place des normes à l'image des normes internationales. Avec l'aval du ministère des finances, ce nouvel ordre tente de formuler des normes et de sensibiliser toutes les parties prenantes à la nécessité de respecter celles-ci afin de produire des états financiers fiables. Après une période de quasi anarchie où n'importe qui pouvait s'improviser comptable voire expert comptable, le Bénin compte aujourd'hui 42 experts comptables diplômés et 28 comptables agréés.

719. Selon le président de l'ordre des experts comptables, si on le compare aux besoins des entreprises béninoises et aux effectifs de la profession dans les pays voisins, ce nombre serait suffisant. Par ailleurs, il y aurait actuellement

une quarantaine d'experts stagiaires, ce qui doublerait l'effectif de la profession d'ici deux ou trois ans.

720. Avec la création de l'ordre et l'adoption des nouvelles normes, un travail de recyclage de certains comptables et experts comptables s'avère nécessaire. En effet, même s'il y a aujourd'hui une formation des experts comptables parrainée par la BCEAO, l'obtention du diplôme français reste liée à la possibilité de partir en France pour compléter certains modules et passer l'examen oral.

721. Le Centre National de Formation Comptable (CENAFOC)- qui est une direction technique du ministère des finances - s'occupe de la formation des comptables et aides comptables; de l'élaboration des manuels de procédures financières et administratives pour les entreprises publiques, et de la formation des agents de celles-ci dans les domaines de la gestion, de la comptabilité et de la finance. Il assure également le secrétariat permanent du SYSCOA et donne son avis sur les budgets de certaines entreprises publiques (en les aidant notamment à respecter les normes de l'OHADA). Ce centre souffre d'un manque de personnel et de moyens matériels.

722. Mis sous la tutelle du Centre National de Formation Comptable, les deux centres de gestion agréés (CGA) suivent la comptabilité des entreprises du secteur informel. Le premier CGA s'occupe des commerçants et regroupe près de 500 adhérents alors que le deuxième (beaucoup plus récent) intervient auprès des entreprises du secteur de l'artisanat et du secteur agricole, et totalise une vingtaine d'entreprises adhérentes. En adhérant à ces centres, les entreprises bénéficient d'un soutien au niveau de l'élaboration de leurs états financiers et d'une réduction de 40 % de leurs impôts. Même si elle voulait aider les entreprises de petite taille et du secteur informel à mieux se structurer, plusieurs facteurs ont empêché cette expérience d'aboutir aux résultats escomptés:

- les entreprises du secteur informel se sont méfiées de l'aide que ces structures sont supposées leur apporter;
- l'avantage de réduction du montant des impôts ne porte que sur un seul exercice;
- la campagne de sensibilisation des entreprises du secteur informel n'était ni adaptée ni suffisante;
- les moyens des CGA sont très limités (environ 4 fonctionnaires par CGA et pas de moyens informatiques);
- il n'y a pas de représentation des CGA à l'intérieur du pays (mis à part le point focal beaucoup trop isolé à Parakou).

723. *Le pouvoir et la responsabilité des commissaires aux comptes.* Les experts comptables béninois font du conseil en gestion et, jusqu'à l'avènement de

l'OHADA qui a chargé les notaires de cette mission, ils pouvaient également rédiger les statuts des entreprises. L'intervention des experts comptables est d'autant plus importante que les avocats d'affaires sont très rares et qu'il n'y a pas de conseillers fiscaux proprement dits au Bénin.

724. Du fait de la faiblesse des instances de contrôle, il n'est pas rare que des entreprises disposent d'une pluralité de comptabilités et de bilans. En effet, alors qu'on devrait s'adresser au tribunal pour obtenir le bilan de n'importe quelle entreprise certifiée, le problème d'espace et de stockage fait en sorte que ces bilans ne sont pas conservés et ne sont donc pas disponibles.

725. *Le dirigeant : enracinement, formation, motivations, carrières, moyens d'action et de contrôle*. Les dirigeants des entreprises publiques et d'économie mixte n'ont pas de mandat minimum et leurs salaires sont fixés par le conseil d'administration de l'entreprise. Selon plusieurs parties prenantes rencontrées, le choix des dirigeants de ces entreprises ne manque pas de considérations clientélistes (politiques, régionalistes et tribales).

726. *Administrateurs et conseil d'administration: compétences et moyens d'action.* Nommés par décret, les administrateurs des entreprises publiques n'ont pas un mandat d'une durée fixée d'avance et seraient, selon plusieurs parties prenantes, peu regardants et peu compétents en matière de gestion des entreprises. Ces administrateurs seraient essentiellement motivés par les jetons de présence, ce qui expliquerait la multiplication anarchique des réunions extraordinaires des conseils d'administration des entreprises publiques.

727. *Pénalisation des actes de gestion.* Des cas de malversations économiques, de pillage des fonds de l'Etat par les dirigeants des entreprises publiques et privées ont été relevés dans le RAEP et par de nombreuses parties prenantes. Le RAEP indique que l'OHADA a émis des directives qui doivent être appliquées par les pays adhérents en matière d'action en responsabilité contre les administrateurs, en citant notamment l'Article 743, mais que le Bénin n'a pas encore promulgué les lois de mise en application des directives. Pourtant, le tableau n° 58 de la page 154 du Rapport thématique illustre bien l'ampleur des détournements des deniers publics, faux et usage de faux par les dirigeants des entreprises dont la plupart relèvent du secteur public comme l'OCBN, la CNSS, le Port Autonome de Cotonou, la Continental Banque Bénin. Les dossiers de ces détournements ont été pour la plupart transmis au Tribunal de Première Instance ou au Parquet Général, mais très peu d'informations ont été reçues sur la suite donnée à ces dossiers, ni sur les sanctions pénales prises à l'encontre des dirigeants indélicats. La MEP a cependant appris que le nouveau leadership a commencé à engager des poursuites pénales contre certains dirigeants des entreprises publiques accusés de détournements de fonds publics.

iii. Recommandations

728. Sur cette base le Panel recommande ce qui suit :

- Fixer les critères de nomination des administrateurs et des directeurs généraux des entreprises publiques, en veillant à ce que le recrutement et la promotion soient effectués sur la base d'un appel à candidatures ou de concours, selon les cas (Gouvernement).

- Adopter des règlements rendant effectif le fonctionnement de la centrale des bilans des entreprises publiques (Gouvernement).

- Aligner les cadres juridiques régissant le fonctionnement des entreprises publiques et semi-publiques ainsi que les textes juridiques régissant les offices à caractère social, culturel et scientifique sur les textes de l'OHADA (Gouvernement).

- Promulguer les deux lois d'application de l'Article 743 des directives de l'OHADA en matière de l'action en responsabilité contre les administrateurs des sociétés publiques (Gouvernement).

- Généraliser l'expérience des centres de gestion agréés et élargir le champ de leur intervention afin qu'ils puissent apporter un soutien réel aux micros et petites entreprises dans tous les domaines de la gestion (Gouvernement).

- Améliorer les conditions d'intervention des auditeurs, des commissaires aux comptes et des experts comptables de façon à garantir l'indépendance et l'objectivité de leurs jugements, et la bonne exécution de leurs missions (Gouvernement, ordre des experts comptables).

CHAPITRE SIX

6. DEVELOPPEMENT SOCIO-ECONOMIQUE

6.1 Introduction : Les enjeux de la gouvernance du développement socio-économique

729. Sur base de la voie qu'elles ont déjà tracée à travers la vision consensuelle partagée avec l'ensemble du pays, les nouvelles autorités se sont données pour mission de transformer le Bénin en un pays émergent à l'horizon 2025. Cette ambition se reflète dans leur volonté affirmée de créer les conditions nécessaires à une croissance économique accélérée pour une réduction notable de la pauvreté dans le pays. A cet effet les principaux enjeux du DSE sont essentiellement :

730. La maîtrise de tous les leviers du développement à travers une véritable appropriation de l'ensemble du processus du DSE, comprenant l'orientation, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi et évaluation des projets et programmes, peut être appréhendée à deux niveaux :

- au niveau de l'Etat qui doit disposer de toutes les capacités techniques, institutionnelles et financières pour mener à bien cette tâche. Un pays comme le Bénin, est évalué à travers sa capacité à prendre en charge l'essentiel de ses propres problèmes de développement.

- au niveau des partenaires au développement, il existe aussi cependant, un volet important qui dépend essentiellement d'eux en ce qui concerne les problèmes de coordination. Tant que l'aide publique au développement (APD) sera nécessaire au pays, et compte tenu de la multiplicité et de la diversité des interventions dans ce domaine, un autre enjeu important du DSE concernera la maîtrise de cette intervention et sa coordination efficace afin d'orienter l'aide vers les besoins prioritaires du pays.

731. Un autre enjeu majeur du DSE concerne la participation de l'ensemble des parties prenantes. D'une manière générale elle est jugée insuffisante par les acteurs concernés, au niveau local notamment, qui n'ont pas toujours le sentiment d'être associés à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets et programmes les concernant.

732. La finalisation du processus de décentralisation pour permettre aux acteurs locaux une meilleure participation constitue aussi un enjeu de taille du DSE pour les prochaines années. Aujourd'hui, les questions relatives au transfert des compétences, au dispositif du financement des communes, au renforcement des capacités des collectivités locales en matière de gestion budgétaire, à la disponibilité de ressources humaines en qualité et en quantité,

et à l'adoption de textes spécifiques régissant le personnel exerçant dans les collectivités locales, constituent des préoccupations majeures auxquelles le Gouvernement devrait apporter des solutions urgentes.

733. L'amélioration de l'accès des populations aux services sociaux de base et la protection de l'environnement est un autre enjeu du DSE au Bénin. Il s'apprécie principalement à travers l'accès à l'eau potable et les conditions d'hygiène en zones rurales, semi urbaines et urbaines, la performance du système national de santé, l'accès à une éducation de base de qualité, et les mesures de protection de l'environnement. Dans ce domaine, les défis les plus prégnants sont :

- la réduction des taux encore élevés de mortalité maternelle et néonatale sont aussi des défis au regard de l'ambition du pays d'atteindre les OMD, tant il reste vrai que le problème de l'accessibilité aux soins de santé se pose moins en terme géographique qu'en terme d'accessibilité économique, le tout baignant dans une atmosphère de pauvreté ambiante.

- l'amélioration de l'accès à une éducation de base de qualité afin de porter le taux de scolarisation dans le primaire à 96% à l'horizon 2008, mais également l'amélioration de la qualité de l'enseignement de base constituent aussi des enjeux importants du DSE du Bénin.

734. L'emploi constitue une grande préoccupation, et malheureusement son profil n'est toujours pas bien connu pour entreprendre des actions efficaces visant à trouver des réponses durables, surtout en faveur des jeunes et des femmes qui sont les principales victimes de la situation du non emploi. Ce phénomène constitue un autre défi du DSE au Bénin.

735. Concernant la situation des femmes, elle mérite encore une attention particulière, malgré les tentatives récentes pour accroître leur participation dans la vie politique depuis la Conférence Nationale de 1990. Le rétablissement des équilibres reste un défi majeur du DSE au Bénin.

736. La préservation de l'environnement est fortement menacée par le fait que le bois de chauffe constitue encore la source d'énergie la plus courante aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain et que l'accès aux nouvelles sources se heurte aux barrières sociologiques et économiques.

737. La réduction des déséquilibres régionaux constitue aussi un des enjeux majeurs du DSE au Bénin. L'accélération de la croissance et la réduction de la pauvreté impliquent la prise en compte d'une part, de la question des disparités régionales en vue d'une plus grande équité territoriale dans la distribution des investissements sociaux et économiques, et d'autre part, de l'environnement pour garantir la pérennité des ressources naturelles.

6.2 Ratification et mise en œuvre des normes et codes

i. Résumé du RAEP

738. Le RAEP affirme, sans pour autant en donner la preuve ou au moins les dates, que le Bénin a souscrit aux conventions internationales suivantes :

- la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (décembre 1948) ;
- la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (janvier 1986) ;
- la Convention relative aux Droits de l'Enfant (CDE, Août 1990) ;
- la Convention sur l'Elimination de toutes les formes de Discrimination à l'égard des Femmes (mars 1992) ;
- la Charte Africaine des Droits et du bien-être de l'Enfant (juin 1996) ;
- la Déclaration du Millénaire adoptée le 8 septembre 2000 ;
- le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique : NEPAD (mai 2002) ;
- la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 ;
- la Convention N°138 concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi ; entrée en vigueur le 19 juin 1976, (elle fixe l'âge minimum d'admission à l'emploi à quatorze ans) ;
- la Convention N°182 concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination ;
- le Protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication des enfants dans les conflits armés, signé le 22 février 2001. Loi N°2002-27 du 31 décembre 2002 autorisant la ratification ;
- la charte africaine des droits de l'homme et du bien-être de l'enfant ratifiée le 20 janvier 1986 ;
- la Charte Africaine des droits et du bien-être de l'enfant (adoptée par la vingt-sixième conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA à Addis Abéba en Ethiopie, juillet 1990 ;
- le protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène les enfants (signée le 22 février 2001 Loi N° 2002- 27 du 31 décembre 2002 autorisant la ratification).

739. En plus, selon le RAEP, le pays a adhéré à toutes les décisions et recommandations africaines régissant la santé dont notamment :

- la déclaration de Dakar relative à l'épidémie du SIDA en Afrique (1992) ;
- la déclaration de Tunis relative au « SIDA et l'enfant africain » (1994) ;
- l'appel d'Alger pour l'intensification de la lutte contre le SIDA en Afrique adopté par la 2ème session de la Commission du Travail et des Affaires Sociales de l'OUA (Avril 2000) ;
- la déclaration d'Abuja sur l'initiative «Faire reculer le paludisme» en Afrique (Avril 2000) ;
- l'engagement d'actions de Ouagadougou pour la mise en œuvre des décisions et recommandations des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) en vue du renforcement de la lutte contre le VIH et SIDA en Afrique (mai 2000).

ii. Conclusions de la MEP

740. La MEP a constaté avec satisfaction que le Bénin a ratifié toutes les conventions et adhéré aux codes et normes recommandés par le MAEP. Il s'agit notamment des dispositifs suivants:

- Le Droit au développement de la Charte africaine des droits humains et des peuples, y compris le Protocole sur les droits des femmes en Afrique, charte adoptée par la dix-huitième Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA le 18 juin 1981 à Nairobi, et ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986. La MEP s'est réjouie de constater que depuis 1990, à l'issue de la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a été annexée à la Constitution béninoise adoptée au referendum du 2 décembre 1990, comme partie intégrante de celle-ci et du Droit béninois, et ayant valeur supérieure à la loi interne.
- Le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes (Protocole relatif aux droits des femmes) a été ratifié le 30 Septembre 2005
- Le Bénin a souscrit aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) (2000).
- La Bénin a adopté en 1986 la déclaration des Nations Unies sur le droit au développement.
- Le Bénin a ratifié la Charte africaine sur les droits et le bien-être de l'enfant (1990).

- L'Acte constitutif de l'Union Africaine adopté le 11 juillet 2000 à Lomé, entré en vigueur le 26 mai 2001 et ratifié le 11 juillet 2001.

- La convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (Forum de Beijing) : le Bénin a ratifié la Convention et son Protocole facultatif a été ratifié en décembre 2004. Aucune réserve n'a été faite à cette Convention.

741. Toutefois, toutes ces conventions n'ont pas été publiées au Journal Officiel de la République du Bénin. Ceci pourrait constituer une entrave à leur applicabilité. En plus, les codes et normes n'ont pas été vulgarisés auprès des populations sensées bénéficier de leur jouissance. Très peu ont été intégrés dans la législation nationale.

iii. Recommandations du Panel

742. Le Panel du MAEP fait les recommandations suivantes :

- Publier tous les instruments ratifiés par le Bénin au Journal Officiel de la République et tenir un registre de ces publications (Gouvernement);

- Harmoniser la législation béninoise avec les instruments ratifiés qui, en principe, ont préséance sur les lois nationales (Gouvernement et Parlement);

- Mettre en place d'autres mécanismes d'appropriation des codes et normes ratifiés au niveau national tels que la traduction en langues nationales, l'organisation de séminaires et conférences de vulgarisation, et la publication d'un rapport régulier sur la mise en œuvre des principales normes et conventions (Gouvernement et Société Civile).

6.3 Evaluation des performances par rapport aux objectifs

Objectif 1 :	**Promouvoir l'autodépendance en matière de développement et de renforcement des capacités pour un développement autosuffisant**

i. Résumé du RAEP

743. Le RAEP aborde la problématique de la promotion de l'auto dépendance en matière de développement et de renforcement des capacités pour un développement autosuffisant à travers le passage en revue et l'analyse d'un certain nombre de programmes et projets de développement mis en œuvre

depuis de nombreuses années, pour s'interroger ensuite en terme d'autosuffisance sur la capacité réelle du pays à financer ces programmes.

744. Les principaux programmes concernés par cette revue sont notamment :

- La Déclaration de Politique de Population (DEPOLIPO), adoptée en mai 1996 et révisée en mars 2006 : a pour but principal l'amélioration du niveau et de la qualité de la vie des populations.

- L'Etude Prospective à Long terme du Bénin à l'Horizon 2025 (Alafia) : la vision du Bénin met l'accent sur le bien-être social et présente le Bénin 2025 comme « Un pays phare, un pays bien gouverné, un pays uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social ».

- Le Document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (2007-2009) ou SCRP élaboré par le nouveau Gouvernement;

- Les Outils de programmation : Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), Budget programme et Plan de Développement des Communes.

745. L'analyse globale du point de vue du contenu de ces documents de politique et de stratégie révèle une certaine complémentarité logique.

746. En plus de ces documents stratégiques, le pays a élaboré des documents sectoriels axés sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) à l'horizon 2015 pour chacun des principaux secteurs comme l'eau potable, l'éducation, la santé, l'agriculture, les transports et communications.

ii. Conclusions de la MEP

747. Le défi de la promotion de l'auto dépendance en matière de DSE peut s'entendre dans un pays comme le Bénin, en termes d'appropriation et de capacités des acteurs à jouer leurs rôles dans ce domaine. Ceci doit passer nécessairement par un certain nombre de repères qu'il convient de baliser pour s'assurer que ces différentes fonctions sont bien prises en charge et correctement assumées.

748. La Mission d'évaluation a pu constater que plusieurs programmes et initiatives sont en cours dans le pays ou sont en train d'être développés. Les différents entretiens n'ont pas pu faire ressortir que l'ensemble des parties prenantes, notamment dans les préfectures, ont vraiment conscience de participer pleinement à toutes ces initiatives. Dans le domaine des programmes, les résultats encore faibles observés dans la mise en œuvre des actions se justifient certainement par une timide appropriation de ceux-ci surtout par la base. L'implication des pouvoirs décentralisés ne devrait plus se limiter aux seuls élus locaux, mais devrait aller au-delà et toucher largement les diverses couches de la population.

749. Si l'on peut affirmer dans une certaine mesure la bonne capacité des acteurs béninois dans la conception et la programmation du développement, la mise en œuvre pratique des programmes ne bénéficie pas de la même appréciation. En effet, il est souvent évoqué par les citoyens, l'existence d'un grand fossé entre la qualité des documents de politiques, de stratégies et de programmes et leur application réelle sur le terrain, en termes d'intérêt et de participation réelle des populations.

750. On constate une insuffisante sollicitation des organisations de la Société Civile et du Secteur Privé dans la formulation et la mise en œuvre des décisions et des programmes de DSE.

Encadré no. 6.1 : Une promotion de l'autodépendance passe en partie par une réduction substantielle de l'aide extérieure

En ce qui concerne le degré de dépendance du pays des aides extérieures, il peut s'apprécier à travers la proportion des financements extérieurs par rapport au volume global des financements des programmes et projets. Il est vrai que de manière générale, on se rend compte d'une forte présence de l'influence des partenaires techniques et financiers (PTFs) dans les programmes et politiques de développement. L'Aide Publique au Développement (APD) est présente dans une proportion importante, elle représente plus de 60% des financements des programmes de développement. Le Bénin a bénéficié longtemps de l'initiative PPTE, fait partie des PMA, du C4 dans le cadre de l'initiative coton à l'OMC, en plus de tous les engagements au niveau sous régional (UEMOA, CEDEAO). Toutes ces considérations sont bien entendu de nature à obérer le degré d'autonomie dans la conduite effective du DSE.

Bien que dans un système marqué par la mondialisation et l'interdépendance, il soit difficile pour un pays pauvre d'être complètement autosuffisant en matière de DSE, les Chefs d'Etat africains ont estimé dans le cadre du MAEP, que les pays devraient au moins avoir la maîtrise, le leadership et l'appropriation du processus de leur DSE. Et cela n'est pas incompatible avec l'acceptation de l'aide de la part des partenaires au développement, notamment à travers les appuis financiers, techniques ou technologique. Pour tirer le meilleur parti de cette coopération, la bonne capacité de coordonner véritablement les actions de développement constitue un bon indicateur de maîtrise du processus. Au Bénin, l'existence d'un Ministère d'Etat chargé de la coordination et de l'évaluation de l'action gouvernementale est un gage de succès dans le domaine de la coordination.

751. Cette situation (autonomie en matière de DSE) reste néanmoins comparable à celle d'autres pays d'économie similaire dans la sous région. En fait, l'autonomie d'un pays en matière de pilotage et gestion du développement socio-économique ne se mesure pas seulement en termes de maîtrise politique et financière du processus de développement. Il se mesure aussi en termes d'autres paramètres qui sont : la capacité institutionnelle et technologique en matière de formulation, de mise en œuvre et de suivi et évaluation des programmes de DSE, l'appropriation de l'ensemble du processus non pas seulement par la machine de l'Etat, mais aussi par les composantes majeures de la nation, et enfin la solidité du consensus autour d'une vision et d'un

projet de société. Pour ce faire, le Bénin est en train de se donner les moyens politiques et humains pour mettre en œuvre au cours des prochaines années la vision qu'elle s'est librement donnée depuis l'arrivée au pouvoir des nouvelles autorités.

752. Au plan national, sur la base du Document stratégique « Bénin Emergent », la réalisation de la vision des nouvelles autorités est exprimée en huit (08) orientations stratégiques déclinées en trente-sept (37) options et cent quatre vingt onze (191) axes stratégiques. Ce qui est bien complexe. Elles doivent être traduites en plans stratégiques de moyen terme et en programmes de développement. Pour concrétiser cette vision et édifier au Bénin une économie émergente, il est important d'engager dès maintenant les bonnes stratégies qui permettront d'atteindre les objectifs en se fondant sur les nombreux atouts du Bénin. Ces derniers comprennent : la volonté politique, le respect des règles de la démocratie, des droits de l'homme et la stabilité sociopolitique, le large potentiel agricole (4,8 millions d'hectares de terres arables dont à peine 1 million d'hectares sont cultivés), minier et touristique insuffisamment exploité ; la position géographique (façade maritime de 125 km équipée d'un port en eau profonde, frontière commune d'environ 700 km avec le Nigeria qui représente un marché de quelques 140 millions de consommateurs potentiels, et frontières avec des pays enclavés de l'Hinterland comme le Niger et Burkina), la jeunesse et le dynamisme de la population, de même que la compétence de la main-d'œuvre locale, et enfin l'appartenance à des ensembles économiques et monétaires régionaux.

753. Pour réaliser ces objectifs et aller vers l'auto dépendance dans le DSE, le Gouvernement a opté pour un scénario volontariste de l'émergence, et tient à se donner les moyens de favoriser sa réalisation. A cet effet, le pré requis est de réussir à porter le rythme de croissance à un taux durable de 8 à 9% par an, voire de deux chiffres à l'horizon 2011, donc bien supérieur aux taux atteints jusqu'ici. Cela ne pourra se faire que si la structure de l'économie est profondément transformée, faisant apparaître de nouveaux pôles de croissance dans des secteurs diversifiés.

754. Le dynamisme économique est un moyen pour atteindre le but ultime, le bien-être des populations béninoises. C'est la raison pour laquelle, le Gouvernement a retenu comme deuxième objectif, à l'horizon 2011, la réduction de la pauvreté et le relèvement de la qualité de vie dans la société. Plus spécifiquement, il s'agira de porter l'incidence de la pauvreté de 27% en 2005 à 19% en 2011, puis à 15% en 2015.

755. Un des axes les plus importants, sera d'assurer le développement équilibré et durable de l'espace national à travers le développement à la base. La conférence des forces vives de la nation de février 1990 a porté l'attention sur la dimension spatiale du développement durable. Depuis lors, on assiste à une prise de conscience au niveau national sur la nécessité de promouvoir un aménagement du territoire qui assure le développement régional et la gestion rationnelle de l'environnement. Il s'agit ainsi d'assurer à long terme un cadre de vie sain à tous, de maintenir l'équilibre entre les populations, les

écosystèmes et le développement dans une approche participative et intégrée. Cette aspiration qui consiste à l'utilisation rationnelle et durable de l'espace national et au renforcement de la conscience environnementale est l'une des cibles des OMD. L'équité et l'efficacité sont des bases pour réduire les fractures intra et interrégionales et rattraper les retards d'équipements, tout en prenant en compte les exigences de compétitivité qui découlent de la régionalisation et de la mondialisation.

756. La Mission d'évaluation a pris bonne note de la volonté des dirigeants actuels du pays de faire du Bénin un pays émergeant. Ceci dénote en même temps de la volonté de garder l'initiative sur la gouvernance du DSE et de ce fait, de maîtriser toutes les cartes indispensables, notamment en matière d'investissement et de renforcement des capacités des acteurs pour faire face à ces nouvelles exigences. Deux soucis peuvent actuellement se poser pour l'atteinte de cet objectif. Il s'agit de la qualité des ressources humaines en cours de formation et du caractère peu diversifié de l'économie béninoise.

757. En termes de renforcement des capacités techniques, il est apparu à la Mission que le pays dispose de plusieurs structures qui s'investissent dans le domaine. Parmi les plus visibles, on peut citer les universités, les centres et instituts spécialisés, la formation sur le tas et les actions des Partenaires Techniques et Financiers (PTFs). Même si les acteurs sont nombreux dans le créneau du renforcement des capacités, il apparaît aussi que la synergie nécessaire pour assurer l'efficacité réelle n'est pas toujours au rendez-vous. Autrement dit, on note un besoin fort de coordination des acteurs en matière de renforcement des capacités pour mieux orienter leurs efforts dans les priorités du DSE.

758. En matière de renforcement des capacités institutionnelles, plusieurs programmes en direction de l'Administration Publique en vue de sa modernisation, du Parlement, de la Cour Suprême et du Secteur Privé seront développés au cours des prochaines années. En ce qui concerne le Parlement en particulier, il est apparu au cours des discussions avec cette Institution que le problème de la faiblesse des capacités constitue la principale raison de sa timidité en ce qui concerne l'initiative des lois.

iii. Recommandations du Panel

759. Le Panel invite les responsables et acteurs du développement à considérer les mesures suivantes :

1. Poursuivre les efforts déjà entrepris pour faire en sorte que l'appropriation du processus de DSE intègre réellement toutes les autres composantes de la nation en plus des acteurs étatiques. (Gouvernement et Collectivités territoriales).

2. Assurer une véritable appropriation de l'ensemble du DSE à tous les niveaux, en veillant à la cohérence entre les actions de développement initiées au plan local, et celles suggérées par les PTFs, et au suivi et

évaluation de toutes ces actions (Gouvernement, PTFs).

3. Renforcer la coordination de l'ensemble des actions dispersées dans le domaine du DSE afin de parvenir à une véritable synergie pouvant mener à un pilotage efficace (Gouvernement).

4. Réduire la dépendance par rapport à l'aide extérieure, notamment en investissant d'avantage dans le développement social et le renforcement des capacités de production.

Objectif 2 : Accélérer le développement socioéconomique pour atteindre un développement durable et une éradication de la pauvreté.

i. Résumé du RAEP

760. Le RAEP aborde cette question sous l'angle de la présentation et des commentaires des multiples programmes et projets initiés par les pouvoirs publics au cours des dernières années.

761. La situation économique du Bénin a, dans l'ensemble, connu une évolution mitigée sur les cinq (05) dernières années. Le taux de croissance économique réelle a été en moyenne inférieur à celui de la période antérieure, mais est resté supérieur à celui de la population, et ce dans un contexte où le taux moyen de l'inflation mesurée à travers l'indice des prix à la consommation s'est élevé à 3,8%. Le revenu par habitant (380 USD) reste encore nettement inférieur à la moyenne subsaharienne qui est de 500 USD. Au rythme actuel de la croissance démographique, couplé avec le taux d'urbanisation (27% en 1980 contre 42% en 1999), les prévisions indiquent que d'ici 2015, la population atteindra 8,9 millions d'habitants dont plus de 50% vivront dans les zones urbaines, ce qui va accroître la pression sur les structures sociales qui ont déjà du mal à faire face à la demande, et aggraver les problèmes d'emploi et d'environnement.

762. Dans le secteur de l'énergie tout comme dans le secteur de l'eau, des efforts importants sont en train d'être faits pour que l'aspect social, soit pris en compte dans le cadre de l'électrification en milieu rural. Les stratégies mises en œuvre dans le domaine de la protection sociale ont permis des progrès importants en matière de protection de l'enfant et de lutte contre le trafic d'enfants. La réorganisation de la base de la pyramide sanitaire en zones sanitaires par la création des hôpitaux de zone qui constituent les hôpitaux de première référence autour desquels gravitent les centres de santé périphériques a permis de rapprocher les soins de la population.

763. Au total, le bilan de plus d'une décennie d'ajustement au Bénin a montré que, nonobstant le rétablissement des grands équilibres macro-économiques et les

progrès réalisés sur le plan social, le phénomène de pauvreté persiste et prend des proportions inquiétantes, notamment en milieu rural. L'évaluation du DSRP 1 a révélé que « La croissance économique est à la baisse depuis 2002. Le taux moyen a été de 4,8% avant le DSRP et de 3,5% au cours de la période 2003-2005 ». Aussi, selon les données de l'enquête d'évaluation qui relatent l'opinion populaire, l'application de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté n'a pas contribué significativement à la réduction de la pauvreté monétaire.

ii. Conclusions de la MEP

764. Les efforts du Bénin en matière de promotion du développement durable à travers la croissance accélérée et des initiatives en vue de l'éradication de la pauvreté sont bien perceptibles à travers l'examen du RAEP et les informations fournies par les responsables des ministères, des services centraux, et des parties prenantes non gouvernementales. Ils s'appuient sur une vision prospective de l'horizon 2025, une orientation stratégique de développement (2006-2011) et une Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté, assortie d'un Programme d'actions prioritaires à court terme pour la période 2007-2009. Il faut en féliciter le Gouvernement et l'encourager à persévérer dans cette voie de la pro activité dans le domaine du développement.

765. Au niveau de la croissance accélérée, les efforts des autorités sont bien orientés vers cet objectif, dans la mesure où l'ampleur de la pauvreté est perçue, et les solutions passant par l'accélération de la croissance pour y faire face sont sérieusement envisagées. Les mesures les plus significatives dans ce domaine concernent essentiellement la perspective du «Scénario du Bénin émergeant», qui a fixé quatre objectifs spécifiques qui lui permettront d'atteindre une croissance économique moyenne de 7% par an sur la période 2007-2009.

766. Ces objectifs se traduisent par les quatre domaines d'intervention prioritaires suivants: la stabilisation du cadre macroéconomique ; la dynamisation du Secteur Privé ; la diversification de l'économie ; et la promotion de l'intégration régionale. Il faut noter avec satisfaction ces objectifs qui cependant ne donnent pas suffisamment d'éclairage sur la nature de la croissance envisagée et des mécanismes spécifiques de sa redistribution. Dans le cas d'un pays comme le Bénin, une attention particulière doit être portée sur l'orientation « pro pauvre » de cette croissance.

767. Au niveau de la lutte contre la pauvreté, même si le RAEP donne quelques indications, il ressort des entretiens avec les parties prenantes dans les préfectures visitées, que la pauvreté constitue une préoccupation fondamentale, et que ces dernières ne disposent pas toujours d'informations complètes pour l'appréhender et contribuer à la recherche de solutions viables pour l'éradiquer, ou du moins pour l'atténuer à travers des initiatives locales.

768. Le RAEP indique que malgré tout, la pauvreté reste endémique et même parfois croissante pour les couches vulnérables et certaines zones géographiques. A ce niveau sa manifestation est souvent ressentie à travers les difficultés d'accès économique aux services sociaux de base comme l'éducation, la santé et l'eau potable entre autres.

Encadré no. 6.2 : La pauvreté au Bénin

Au plan global, près de 28,5% de la population béninoise serait pauvre en 2002 (contre 29,6% en 1999/2000), la pauvreté monétaire étant plus marquée en milieu rural (31,6%) qu'en milieu urbain (23,6%). Les inégalités entre les pauvres se seraient aggravées de 1999 à 2002 du fait de l'augmentation de la sévérité de la pauvreté en milieu urbain. Compte tenu des faiblesses notées dans la réalisation de ces données, une étude de la Banque mondiale a déterminé des indicateurs «de consommations, revenus et avoirs» sur les indicateurs de bien être de base (QIBB). Les résultats obtenus en 2003 dans le cadre de ces enquêtes montrent que le niveau de la pauvreté est beaucoup plus important qu'on ne pouvait le soupçonner. Sur la base du seuil de pauvreté du revenu provenant du QIBB en 2003, 39% sont des pauvres et 22% de la population peuvent être considérées comme extrêmement pauvre. L'indice de pauvreté humaine est néanmoins en légère amélioration (de 51.4% en 1999 à 48.9% en 2002). Il reflète les efforts des autorités en termes de développement des infrastructures sociocommunautaires. La pauvreté humaine touche 43,1% de la population en 2002. En milieu rural, elle frappe 3,3 fois plus de personnes qu'en milieu urbain. Le milieu rural contribue pour près de 84% à l'incidence de la pauvreté nationale. La pauvreté touche beaucoup plus les jeunes et l'indice de pauvreté est plus accentué chez les femmes qui représentent près de 51,5% de la population.

Par rapport aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), la courbe d'évolution de l'incidence de pauvreté est supérieure à celle des OMD, c'est-à-dire que la réduction de la pauvreté attendue n'est pas encore au rendez-vous. L'écart entre la tendance des OMD et l'évolution enregistrée au Bénin est encore plus important lorsque l'on considère la profondeur et la sévérité de la pauvreté. Si cette tendance se maintenait, on pourrait s'attendre à ce que les objectifs de réduction de la pauvreté de moitié d'ici à 2015 ne soient pas atteints. En ce qui concerne la pauvreté non monétaire, on observe sur la période une évolution descendante de l'indice de pauvreté humaine (IPH1 évolue de 51,4% en 1999 à 49,9% en 2001 et à 48,9% en 2002). Cependant, par rapport aux cibles des OMD, on note que l'IPH1 de 2002 s'écarte de 3,79 points des 45,1% attendus, soit en deçà des projections des OMD.

Tableau no. 6.1 : Progrès par rapport aux OMD au Bénin

Objectif	Objectifs et actions initiées pour leur réalisation
1. Réduire de 15% la pauvreté en 2005 et doubler le revenu par tête d'ici 2015.	Au point de vue des objectifs globaux de réduction de la pauvreté, quoique les données disponibles ne permettent pas d'avoir le niveau réel de la pauvreté monétaire en 2003, l'évolution de la situation entre 1999/2000 et 2002 n'indique pas de progrès significatifs. Globalement, l'incidence de la pauvreté monétaire est restée presque stationnaire (de 29,3% en 1999/2000 à 28,5% en 2002) avec de surcroît, une aggravation de l'inégalité parmi les pauvres au niveau national du fait notamment de l'augmentation très marquée de l'indice de sévérité surtout en milieu urbain.
2.Assurer l'instruction primaire universelle d'ici 2015	Le taux brut de scolarisation est passé de 56,8% sur la période 1990/1991 à 80% en 2004 compte tenu du ciblage des dépenses sociales, l'objectif d'un taux de scolarisation à 96% sera atteint à l'horizon 2008.
3.Eliminer les disparités au niveau genre dans l'éducation primaire et secondaire	La proportion de filles qui terminent le primaire en zone rurale est de 14%, contre 39% pour les garçons. Cette inégalité dans l'offre éducative milite en défaveur de l'atteinte des ODM pour le secteur de l'éducation. Les disparités de genre restent importantes, puisque sur l'ensemble du Bénin, le TBA était de 94,33% pour les garçons en 2001/02. Le programme d'action du gouvernement a pour objectif de porter le taux de scolarisation des filles de 78,1% à 80% au primaire et de 10 à 20% pour cent dans le secondaire entre 2001 et 2006
4.Réduire de deux tiers les taux de mortalité infantile et juvénile à l'horizon 2015	Le taux de mortalité infantile est passé de 103,5 p. 1000 naissances vivantes en 1996 à 94,8 p. 1000 naissances vivantes en 2001 et 91% naissances vivantes en 2002 (RGPH3). Quant à la mortalité infanto-juvénile, elle a évolué de 183,9 p. 1000 en 1996 à 162,7 p. 1000 en 2001 et 146,4 p. 1000 en 2002 (RGPH3) Comme la plupart des pays de la sous région, le Bénin a fait des efforts pour réduire la mortalité chez les enfants, mais les gains obtenus en terme de survie ont été annihilés, en grande partie du fait de l'épidémie d'infection au VIH et SIDA
5.Réduire des trois quarts le taux de mortalité maternelle en 2015	Selon les données du Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 1992 et de 2002, la mortalité maternelle demeure évaluée à 474,4 p. 100.000 naissances vivantes en 2002 contre 498 p.100.000 naissances vivantes en 1992. On note un écart entre le milieu rural et le milieu urbain avec un niveau plus élevé en milieu rural (505,4 p.100.000 naissances vivantes en 2002), mais une stabilité de la mortalité maternelle est observée dans les deux milieux au cours des dix dernières années. Pour réduire la mortalité maternelle, l'Etat béninois a procédé au renforcement de la surveillance nutritionnelle des mères, au développement des soins obstétricaux néonatals d'urgence (SONU) et soins obstétricaux néonatals essentiels (SONE) et à des opérations d'information, d'éducation et de communication (IEC)

6.Arrêter et renverser la tendance à la propagation VIH/SIDA en 2015, le paludisme et les autres maladies	La prévalence du VIH-SIDA chez les femmes enceintes suivies au cours des visites prénatales est à la baisse depuis 2001. D'un taux de prévalence de 0,3% en 1990, la prévalence a progressivement augmenté pour atteindre au niveau national de 3,7% en 1997 et 4,1% en 2001 avant de redescendre à 1,9% en 2002. On estime que plus de 200.000 personnes vivent actuellement avec le VIH/sida. La prévalence de 2002 a été obtenue après une enquête nationale auprès des consultantes prénatales et des consultants IST basée sur un échantillon plus large par rapport à celui de 2001. Le paludisme se situe au premier rang des affections notifiées au Bénin. En 2002, il représente 37% des causes de recours aux soins dans les formations sanitaires. La létalité due au paludisme a diminué de 316 ‰ en 1995 à 70 ‰ en 2002.
7.Augmenter la proportion des personnes utilisant l'eau potable	En matière d'eau potable, les données de 2002 montrent que 61% de la population a accès à l'eau potable. Cette eau est fournie à près de 22% par l'ex Société Béninoise d'Electricité et d'eau (SBEE), 15,5% par des pompes villageoises, 8,3% par des puits protégés et 5,7% par des bornes fontaines. A l'opposé, 39% de la population demeure vulnérable en recourant à des sources d'approvisionnement non potables [puits non protégés (22,6%), rivière et marigot (13,2%), citerne et autres sources (3,1%)]. Le taux d'accès de la population à l'eau potable est resté stable au cours des dernières années (61,1%). Cette situation traduit un déficit de 9 points par rapport à la cible de 2003 (70,3%). A ce rythme, il est peu probable que la cible de 78% soit atteinte en 2015. Cette situation s'explique, entre autres, par l'inexistence jusqu'en 2003 d'une stratégie de gestion des ressources en eau. Par ailleurs, les réformes entreprises au niveau de l'ex Société en charge de la production d'eau (SBEE) et qui ont abouti à la séparation du secteur « eau » du secteur « électricité » ne porteront leurs fruits qu'à partir de 2005.
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.	Le partenariat est mis en place dans divers domaines, notamment dans le domaine de la réduction de la pauvreté

769. ***La problématique de la durabilité du développement*** n'est pas suffisamment abordée par le RAEP. Le problème de la protection de l'environnement et celui de l'emploi, particulièrement en faveur des jeunes ne font pas l'objet d'analyses suffisantes alors qu'ils sont importants, et ont été largement évoqués par les différents acteurs rencontrés tant au niveau central qu'au niveau des départements. En plus ils constituent en même temps des composantes essentielles du Développement Durable (DD).

770. Dans la mesure où le bois de chauffe constitue la presque totalité des sources d'énergie domestique surtout en milieu rural, les conséquences de son exploitation sur la déforestation et la dégradation des écosystèmes qui se manifestent par une savanisation progressive du pays sont très perceptibles et

préoccupent les populations rencontrées. Le phénomène de la pauvreté ambiante et les contraintes sociales et culturelles ne favorisent pas l'accès des populations aux sources d'énergie domestique alternatives comme le gaz, les énergies renouvelables, l'énergie solaire par exemple.

771. Ceci se traduit par une dégradation continue des ressources forestières et de la faune. C'est donc pour parer aux déconvenues qu'une telle perte de diversité écologique et de la qualité de l'environnement pourrait porter à la vie, que le Bénin a souscrit à plusieurs conventions et accords internationaux dans ce domaine, et s'est inscrit avec ses partenaires dans la logique de la préservation de ses écosystèmes, à travers la déclaration d'une politique forestière en 1994, et la mise en œuvre d'importants programmes et projets.

772. En dehors de ce secteur des ressources naturelles, d'importants problèmes environnementaux affectent la qualité du cadre de vie et la santé. Au nombre de ces problèmes figurent : la prolifération des taudis dans les principales villes, surtout à Cotonou, la multiplication des décharges sauvages et le manque d'hygiène, l'appauvrissement et la pollution des ressources en eau de surface, la pollution de l'air en milieu urbain accentuée notamment par les industries et l'utilisation des véhicules usagés d'importation soustraits de la circulation en Europe, le trafic de produits dangereux (essence, médicaments, intrants agricoles et vétérinaires), la faiblesse de l'appui-conseil et de l'éducation sur l'environnement, et le manque d'outils d'animation sur la protection de l'environnement au niveau des associations professionnelles et des agents de contact avec les populations.

773. Le Gouvernement est préoccupé par l'ampleur de ces problèmes qui accentuent la dégradation de l'environnement avec des conséquences négatives sur le bien-être des populations et sur le développement durable. Le Programme National de Gestion de l'Environnement (PNGE) initié en 2002 pour une période de six (6) ans, s'est positionné comme un ensemble d'activités cohérentes faisant optionnellement le lien entre l'environnement et la lutte contre la pauvreté, en traduisant ainsi les orientations du Sommet de Rio sur le Développement Durable. L'objectif global du PNGE tel que formulé est de « contribuer au développement économique et social durable des populations du Bénin à travers la réduction de la pauvreté, la promotion de la planification participative internalisée, et la gouvernance locale ».

774. Comme autres mesures en cours ou envisagées dans le domaine de la protection de l'environnement on peut retenir également : le renforcement des capacités de gestion environnementale à la base, le renforcement du système de prise en compte de l'environnement dans les politiques sectorielles et dans le système fiscal, la promotion de la gestion intégrée des ressources naturelles, notamment les ressources hydrauliques et forestières, et la promotion de l'assainissement de base.

775. *S'agissant de la promotion de l'emploi durable*, peu d'informations sont fournies par le RAEP, bien que les parties prenantes considèrent le problème de l'emploi comme crucial dans l'ensemble du pays. Le profil de l'emploi

n'est pas encore clairement dessiné. Les réponses envisagées au cours des prochaines années sont : la promotion de l'emploi et des activités génératrices de revenus, le développement de la micro finance, la sécurisation des zones vulnérables, la promotion du développement communautaire et des pôles régionaux de développement, ainsi que la protection sociale et la promotion de la femme.

776. Au regard de ce qui précède, les principaux défis dans le domaine de l'accélération du DSE pour un développement durable et l'éradication de la pauvreté restent :

- La capacité à promouvoir et maintenir pendant une longue période, une politique de croissance accélérée pour stabiliser le taux à 7%, et même tendre vers un taux à deux chiffres pour contenir les effets de la croissance démographique élevée qui atteint 3,25% en moyenne (selon le RGPH 2002), taux qui devrait rester combiné avec la promotion d'une véritable politique de développement durable.

- La diversification des sources de la croissance économique qui aujourd'hui repose essentiellement sur le coton et le commerce, en vue de diminuer de manière significative le niveau de la pauvreté, et ce sur un mode inclusif et participatif pour assurer la distribution équitable de ses bénéfices. Les créneaux les plus susceptibles de contribuer à cette diversification sont notamment le secteur des services, de la biodiversité, de l'agriculture moderne avec la promotion de produits à forte valeur ajoutée comme le palmier à huile et le riz dans la vallée de l'Ouémé. A cet égard, avec des expériences en cours, notamment par l'ONG Songhaï qui sera décrit dans l'objectif 4, l'espoir est permis.

- Au plan extérieur, la capacité à développer et maintenir un partenariat dynamique avec l'ensemble des Partenaires techniques et financiers (PTFs) et d'assurer le suivi et la coordination efficace de ces acteurs.

iii. Recommandations

777. Sur base des analyses et défis prégnants, le Panel aimerait recommander les mesures suivantes :

1. Relancer la croissance économique sur une base structurée et élargie, afin de réduire la pauvreté à travers un investissement massif et la création d'emplois. (Gouvernement et Secteur Privé).

2. Intégrer davantage les autres composantes de la durabilité du développement en plus de la protection de l'environnement, et en particulier la promotion du capital humain par le renforcement des capacités, et l'appropriation du processus du DSE par les populations, à travers une véritable participation à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et programmes de développement (Gouvernement).

3. Préserver les ressources naturelles fragiles et limitées (eaux, sols, forêts, biodiversités) pour un développement soutenable à long terme. (Gouvernement, Société Civile et Secteur Privé).

Objectif 3 :	**Renforcer les politiques, les mécanismes de distribution et les résultats dans les domaines clés de l'éducation, la santé et la lutte contre le VIH/SIDA et d'autres maladies transmissibles.**

i. Résumé du RAEP

778. Le RAEP présente d'abord les dispositions politiques, juridiques et institutionnelles prises par l'Etat béninois pour assurer le développement socio économique durable dans les secteurs sociaux. Il indique que les réformes que le Gouvernement s'est engagé à mettre progressivement en œuvre et qui figurent dans la note de Stratégie, reposent sur des principes propres à chaque secteur. Le respect des politiques et des mécanismes a eu certes des effets sur les indicateurs sociaux. L'impact réel des politiques et stratégies s'est traduit par l'accroissement substantiel ou l'amélioration des conditions d'accès et d'utilisation des services, mais il se pose quelques problèmes d'amélioration.

779. ***Dans le domaine de l'éducation***, plusieurs stratégies ont été adoptées en vue de sa promotion en général et de celle des filles en particulier, gage d'un développement harmonieux.

780. Le taux d'achèvement connaît une amélioration sensible atteignant 49,1% en 2003 contre 46,2% en 2002. Depuis l'année 2000, on observe une progression régulière de cet indicateur. Mais l'accroissement est plus rapide chez les garçons (61,1% en 2003 contre 52,3%) que chez les filles (36,1% contre 29,3%).

781. Le taux brut de scolarisation était estimé à 94,1% en 2003 s'inscrivant ainsi en légère hausse par rapport au niveau de l'année 2002 (90,4 %). Cet indicateur a connu une hausse de près de 11,3 points entre 2000 et 2003, passant de 82,8% en 2000 à 94,1% en 2003. Cet indicateur s'accroît plus lentement pour les garçons car déjà élevé (103,9% en 2002 contre 107,1% en 2003), alors qu'il se dégage une hausse appréciable de près de 4,3 points pour les filles (76,2% en 2002 contre 80,5% en 2003).

782. *L'enseignement secondaire* d'une durée de 7 ans comporte deux cycles : le 1er cycle va de la classe de 6ème à la classe de 3ème (quatre ans), tandis que le deuxième va de la seconde à la terminale (trois ans). L'enseignement secondaire général mobilise 283.560 élèves. Le Secteur Privé compte 41.620, soit 14% de l'effectif du secteur. Le sex-ratio est de 0,47, soit 91.284 filles pour 192.276 garçons. Le taux brut de scolarisation dans l'enseignement

secondaire général est de 28%. Cet indicateur se situe à 38,8% au niveau du 1er cycle et à 11,2% au niveau du second cycle.

783. *L'enseignement supérieur* **:** l'effectif en 2002 était de 61.766 étudiants. Le secteur public compte 32.348 étudiants contre 29.418 pour le privé. L'Université d'Abomey-Calavi compte 30.107 étudiants, soit 93% des étudiants du secteur public. Le nombre d'étudiants pour 100.000 habitants est de 478 en 2002 contre 419 en 2001, un taux de scolarisation supérieur qui reste relativement faible. Le sex-ratio au niveau de l'enseignement supérieur est 0,2, soit 2 filles pour 8 garçons.

784. ***Dans le domaine de la Santé***, Depuis pratiquement l'indépendance, plusieurs plans et programmes visant l'amélioration des conditions socio sanitaires des populations ont été mis en œuvre dans le domaine de la santé. Ainsi, entre 1989 et 1993, la prévention de la maladie et l'amélioration de l'accès aux médicaments essentiels ont été les principaux axes de la politique sanitaire nationale mise en œuvre.

785. Au vu des résultats insuffisants, lors de la table ronde qui s'est tenue en janvier 1995 sur le secteur de la santé, le Gouvernement a décidé de recentrer sa politique sanitaire, et de l'adapter au processus de décentralisation en cours. Ainsi, la politique sanitaire de la période 1997-2001 a pour principaux objectifs : l'amélioration de la couverture sanitaire et de l'organisation de la pyramide sanitaire basée notamment sur la décentralisation de l'organisation du système; la moralisation et l'amélioration de la gestion du secteur de la santé; l'amélioration du financement du secteur de la santé; l'amélioration de la prise en charge des malades; l'amélioration des conditions de vie de la mère et de l'enfant sur la base de programmes visant à promouvoir la santé de la reproduction et la santé maternelle et infantile.

786. *Dans le domaine de la lutte contre le VIH/SIDA et d'autres maladies transmissibles,* un accent particulier est mis sur la lutte contre le VIH/SIDA en raison de son ampleur de plus en plus inquiétante. Le taux de prévalence est de 2,2% en 2003 contre 1,9% en 2002. La répartition par sexe et par âge des cas de SIDA enregistrés permet de retenir que le sexe ratio est de 1,7 homme pour une femme sur l'ensemble des cas notifiés depuis 1985. La tranche d'âge la plus touchée reste celle des adultes jeunes (20 à 39 ans) qui représentent 57% de l'ensemble des cas. L'accès aux services de prévention reste encore faible étant donné que les programmes de santé de la reproduction (tels que la distribution de condoms masculins et féminins, le traitement des infections sexuellement transmissibles, le dépistage du VIH/SIDA, l'éducation sexuelle à l'école, etc.) ne répondent pas entièrement aux besoins réels des communautés.

787. En 2001, le Bénin a officiellement opté pour une stratégie d'accès aux anti-rétroviraux (ARV) pour tous les âges; le démarrage de la trithérapie a été réel dès février 2002 avec 12 sites de distribution des médicaments au départ et 900 patients sous traitement. Des critères cliniques et biologiques préalables à la mise sous traitement selon la tranche d'âge ont été définis. A partir du 10

décembre 2004, le traitement par ARV a été déclaré gratuit. Toutefois, l'accès est loin d'être réellement gratuit (PNLS, 2005).

ii. Conclusions de la MEP

788. Concernant l'éducation, il est heureux de noter que depuis peu de temps, le problème de l'éducation est en train d'être pris à bras le corps par les pouvoirs publics béninois qui font de l'amélioration des conditions de ce secteur une priorité absolue. Il faut s'en féliciter et exhorter les pouvoirs publics à persévérer dans cette voie.

789. Conscient de la nécessité d'asseoir une politique éducative qui offre un cadre pour une plus grande cohérence et une meilleure intégration des plans d'action élaborés par chacun des sous-secteurs de l'Education, le Gouvernement a élaboré un Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education couvrant la période 2006-2015. L'ensemble du plan est soutenu par un cadrage macro financier qui a permis de chiffrer, sur la base des ressources susceptibles d'être mobilisées, les politiques définies en tenant compte à la fois de leurs dimensions quantitative et qualitative, et de proposer des options alternatives pour le développement en quantité et en qualité de chaque ordre d'enseignement. De plus les problèmes de l'éducation au Bénin ont été largement discutés récemment lors du Forum National sur le Secteur de l'Education qui s'est tenu du 12 au 16 février 2007 à Cotonou.

790. Conscient du défi que constituent les disparités en termes de genre, les pouvoirs publics s'engagent à renforcer le programme ciblé pour la scolarisation des filles. Dans le domaine de l'éducation comme dans celui de la santé, le problème de l'accessibilité économique reste encore le facteur le plus contraignant, malgré une série de mesures récentes relatives à la gratuité des frais d'inscription dans le cycle primaire. Ceci constitue une mesure politique de grande envergure qu'il convient de saluer et de mettre en exergue.

791. Au plan institutionnel, depuis la mise en place de la nouvelle équipe gouvernementale du 17 juin 2007, l'Education est placée sous la tutelle de trois ministères : le Ministère des Enseignements Primaires, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales, s'occupe aussi de l'enseignement maternel qui n'est pas explicitement mentionné dans la dénomination du ministère ; le Ministère de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle (MESFTP) a en charge l'éducation formelle (les établissements d'enseignement technique et de formation professionnelle) et l'éducation non formelle (les apprentissages) ; le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS) dont relèvent les universités et tous les établissements d'enseignement supérieur (les instituts universitaires de technologie et les établissements de formation au BTS et autres formations professionnelles).

792. Au plan des performances, quand on considère les différents ordres d'enseignement, on peut retenir :

793. *au niveau des enseignements primaire et secondaire* : que l'examen de la scolarisation, à partir des taux bruts de scolarisation (TBS), montre que des progrès ont été réalisés à tous les niveaux du système éducatif au cours des deux dernières décennies.

Tableau no. 6.2 : Le Taux Brut de Scolarisation (TBS)

	1980	1992	1999	2005
Primaire	68%	71%	77%	94%
Secondaire		12%	19%	41%

794. Le développement quantitatif du système est la conséquence à la fois des progrès dans le secteur public de l'enseignement, et d'un développement du privé à tous les niveaux du système, de la maternelle au supérieur. Les évolutions positives enregistrées, pour réelles qu'elles soient, ne doivent pas cacher la nécessité des efforts à faire. En effet, au-delà de l'usage du TBS, l'examen des scolarisations effectives par l'intermédiaire des taux de réussite et de déperdition met en évidence les chances des apprenants d'avoir accès aux différentes classes et aux différents cycles du système. En effet, sur 100 enfants qui entrent à l'école, seulement 54 accèdent à la classe de CM2 et moins de 10 arrivent en classe de Terminale, ce qui dénote d'un faible rendement du système qui peut être imputable à la qualité des services rendus, qualité qui elle-même dépend fortement de la qualité des enseignants et des conditions de travail.

795. Le problème des enseignants a été très souvent évoqué, aussi bien dans la capitale par les ministères en charge, que dans les départements par les parties prenantes. Il en ressort que les enseignants sont non seulement en nombre insuffisant, mais aussi leur niveau de formation est en baisse constante. Le tableau suivant indique l'évolution du ratio élèves/maître de 1992 à 2005.

Tableau no. 6.3 : L'évolution du ratio élèves/maîtres de 1992 à 2005

	1992	1994	1996	1998	2000	2004	2005
Ratio élèves/ enseigants	39,8	48,3	52,0	53,7	55,8	52,0	50,0

Source: DPP-MESP

796. Cette tendance de baisse du taux d'encadrement (augmentation du nombre d'élèves par enseignant) s'explique essentiellement par le gel de recrutement dans la fonction publique, du fait des mesures d'ajustement structurel, alors que la demande d'éducation est en augmentation. Ce déficit, malgré l'utilisation des contractuels, est évalué à plus de 8.000 enseignants pour l'enseignement primaire public à la rentrée de l'année scolaire 2004-2005. Pour combler ces postes laissés vacants, les communautés à la base procèdent aux recrutements d'enseignants dits communautaires pour le primaire en ayant recours à des personnes qui ne présentent pas toujours le profil requis. De ce fait, trois types d'enseignants existent aujourd'hui dans l'enseignement primaire public. Il s'agit des Agents Permanents de l'Etat (APE), des contractuels et des communautaires.

797. Par rapport à l'équité filles / garçons aux niveaux primaire et secondaire, les indicateurs disponibles relatent un taux de 0,75% en 2004 pour une cible OMD de 1 en 2015. Dans le détail, en se référant aux mêmes indicateurs, la proportion de filles qui terminent le primaire en zone rurale est de 14%, contre 39% pour les garçons. Cette inégalité rend difficile la réalisation des OMD pour le secteur de l'éducation. Ce constat peut également amener à se poser la question de savoir dans quelle mesure l'évolution de ces indicateurs va être compatible avec les objectifs d'un Bénin émergeant à l'horizon 2025 quant on mesure la nécessité et l'importance d'un grand nombre de femmes scolarisées et qualifiées dans ce contexte nouveau.

Encadré no. 6.3 : Scolarisation universelle au sens des OMD

Ces éléments, projetés à l'horizon 2015 montrent le chemin qui reste à parcourir pour assurer une scolarisation universelle au sens des OMD, c'est-à-dire, assurer que tous les enfants qui entrent à l'école parviennent au CM2. Cette structure des flux d'élèves est liée, d'une part au fait que les redoublements sont très nombreux dans le système, et d'autre part, à l'existence de nombreuses écoles à discontinuité éducative notamment dans le primaire (en 2002, près de 40% des élèves du primaire étaient inscrits dans des écoles n'offrant pas les 6 années d'études).

A la mauvaise rétention dans le système s'ajoutent des difficultés très fortes en matière d'équité, tant du point de vue genre que spatial : la proportion des enfants qui terminent le primaire en fonction des zones et selon le genre se présente en 2002 comme suit :

- 70% des garçons en zones urbaines ;
- 39% des garçons en zones rurales ;
- 47 % des filles en zones urbaines ;
- 14 % des filles en zones rurales.

798. Au total les dysfonctionnements sont constatés, notamment en ce qui concerne la scolarisation des filles qui a marqué un recul depuis quelques années

jusqu'à la gratuité décrétée récemment, mais qui n'a pas encore produit des effets très palpables sur le terrain.

799. Les problèmes au niveau du premier cycle secondaire sont sensiblement les mêmes. Les inégalités sont plus prononcées, surtout entre sexes. L'indice de parité au niveau national pour les deux cycles du secondaire confondus s'élevait à seulement 0,47 en 2002 contre 0,42 en 1997. En ce qui concerne les disparités géographiques, le TBS est de 12,65 % dans les départements de l'Atacora et de la Donga et de 29,89 % dans les départements de l'Atlantique et du Littoral, avec une moyenne nationale de 21,30 %.

800. *Au niveau de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique,* on constate que de 1994 à 2005, l'effectif des étudiants du public est passé de 9.964 à 34.415, celui du privé de 751 à 7.782 étudiants. Cette forte pression d'entrée dans les universités publiques est la résultante de l'inadéquation entre la demande et l'offre de l'enseignement supérieur, faisant que l'accroissement exponentiel des flux au sortir du secondaire n'est pas soutenable à long terme, et pose déjà un certain nombre de problèmes (en moyenne 6.000 bacheliers par an sollicitent l'accès à l'Université). Au niveau de l'enseignement supérieur, un phénomène nouveau dans le paysage est constitué par l'émergence depuis quelques années des établissements privés dont l'accès n'est pas facile à la majorité des bacheliers et où se pose souvent le problème de la reconnaissance des diplômes par les autorités universitaires classiques.

801. Il est à noter enfin qu'il existe peu d'adéquation entre la formation universitaire en général et le marché de l'emploi, ainsi que l'opérationnalisation de la recherche par rapport aux besoins de l'économie. A cet égard, la vulgarisation des résultats de la recherche agronomique se fait attendre dans un pays qui continue à importer ses biens alimentaires.

802. Du point de vue de l'équité, deux phénomènes sont perceptibles:

- Disparité entre les facultés classiques et les écoles et instituts ; les établissements de formation professionnelle accueillent 20% de l'effectif total des étudiants inscrits dans les universités nationales, tandis que les facultés dites classiques en accueillent les 80% restants.

- Disparité selon le sexe : le fort taux de croissance de l'effectif des étudiants est empreint de disparité entre les effectifs des filles et des garçons.

Tableau no. 6.4 : Evolution de la proportion de filles dans l'enseignement supérieur public

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
18,9%	19,4%	20,5%	19,8%	22,2%	22,7%	19,1%	21,6%	22,7%

Source : Plan Décennal de développement du Secteur de l'Education 2006-2015 (oct. 2006)

Encadré no. 6.4 : Le problème de l'école et la fréquentation des filles

Sur la base des entretiens avec les parties prenantes sur le terrain dans la presque totalité des départements visités, le problème de l'école demeure une préoccupation pour les populations aussi bien rurales qu'urbaines. Ces préoccupations sont surtout liées aux difficultés d'accès qui se situent particulièrement au niveau de l'accès économique à l'école. Le phénomène de la pauvreté ambiante qui existe constitue un véritable frein pour l'accès universel. Même si la gratuité vient d'être décrétée pour l'enseignement primaire, (ce qui constitue en soi la manifestation d'une volonté politique très forte de la part des pouvoirs publics), les populations estiment que cette mesure ne concerne que les frais d'inscription. Les autres charges récurrentes comme les frais de fournitures scolaires, les uniformes, la nourriture, restent encore généralement au dessus des moyens des populations, notamment rurales.

Par rapport au problème spécifique de la fréquentation des filles qui reste encore très faible, les causes généralement évoquées restent : les traditions socio culturelles en ce qui concerne le rôle de la jeune fille dans la cellule familiale (aide ménagère), les problèmes des pressions prématurées sur les jeunes filles qui entraînent souvent des grossesses précoces, donc l'abandon de la scolarité, et les problèmes de pauvreté qui incitent les parents à privilégier la fréquentation des garçons par rapport à celle des filles si la famille compte de nombreux enfants. Le phénomène de la pauvreté reste ainsi la toile de fond de tous ces dysfonctionnements au niveau du système scolaire.

803. ***Concernant la santé*** on peut retenir que pour aller dans le sens de l'amélioration des principaux indicateurs socio sanitaires, les autorités ont élaboré et sont en train de mettre en œuvre vingt quatre (24) programmes. Au nombre de ces programmes figurent : la réorganisation de la pyramide sanitaire en créant progressivement 36 zones sanitaires à la base de la pyramide, soit 3 tranches de 12 zones sanitaires dont le but est d'assurer une utilisation rationnelle, une répartition équitable des infrastructures et une amélioration de la santé de la reproduction.

804. La réalisation de ces programmes est de nature à améliorer lesdits indicateurs, notamment l'accessibilité physique et économique aux infrastructures, ce qui va contribuer favorablement à l'atteinte des OMD dans le domaine de la réduction du taux de mortalité infantile et juvénile, et la réduction du taux de mortalité maternelle à l'horizon 2015.

805. Malgré l'existence de la plupart de ces programmes, le secteur de la santé reste encore tributaire de plusieurs lacunes qui handicapent sérieusement ses performances. Ce phénomène est perceptible à travers l'examen de quelques principaux indicateurs tel qu'indiqué dans le tableau suivant.

Tableau no. 6.5 : Quelques principaux indicateurs de la santé

INDICATEURS	Estimation 2002	Estimation 2005
1- Taux Brut de Natalité (TBN).....	41,2%	39,2%0
2- Taux brut de mortalité (TBM)...	12,3%	10,5%0
3- Taux de mortalité infantile (TM!) :.....	90%	65,6%0
4- Taux de mortalité Infanto juvénile :	146,4%	102,9%0
5- Taux de mortalité maternelle (TMM) en 2002.....	474,4 décès pour 100 000 NV	485/100 000 NV
6- Espérance de vie à la naissance (ans)	59,2	60
7 - Espérance de vie à la naissance des hommes (ans)	57,2	57,7
8- Espérance de vie à la naissance des femmes ans) en 2002.	61,3	62,2
9- Age moyen à la maternité (ans)...	30,3	.,.,
10- Indice synthétique de fécondité (ISF).....	5,53 enfants/ femme	5,31 enfants/ femme

Sources: INSAE /DED/ RGPH3 2002 & Projections démographiques 2005

806. Pour compléter ce tableau, on peut ajouter que le taux de couverture des infrastructures sanitaires est de 82%, avec de fortes disparités régionales : il n'atteint que 50% dans le Littoral, 67% pour le Zou, et 71% dans les Collines. De même, 56% de la population urbaine avaient accès à des sanitaires améliorés en 2001 contre 11% des ménages ruraux. Au-delà des disparités régionales, de nombreux centres de santé d'arrondissement ne sont pas encore conformes aux normes en vigueur, et ne possèdent pas les équipements adéquats. D'autre part, le personnel de santé fait souvent défaut en raison des départs massifs à la retraite non remplacés, et du manque de nouveau personnel compétent. Enfin, le taux d'utilisation des infrastructures de santé est faible (34% en 2002), reflétant l'inadéquation des services offerts, mais aussi certainement les obstacles notamment d'ordre économique à l'accès (faux frais), ce qui revêt un caractère dramatique dans un contexte de pauvreté généralisée pour d'importantes couches de la population. Le nombre élevé d'infrastructures sanitaires à rendre conformes aux normes, l'insuffisance du personnel qualifié, notamment en zones rurales et l'utilisation limitée des

services de santé sont à la base d'une faible couverture sanitaire des populations.

807. Les conséquences de cette situation sont des taux de mortalité maternelle et infantile élevés, respectivement de 485 décès maternels pour 100.000 naissances vivantes et de 89,1 pour 1000 (EDS 2001). Si les tendances actuelles perduraient et en l'absence de mesures correctives bien ciblées et renforcées, les objectifs de développement du millénaire (OMD) dans le domaine de la santé seraient difficilement atteints en ce qui concerne la réduction de la mortalité infantile, l'amélioration de la santé maternelle et la lutte contre les principales maladies, comme le paludisme et le VIH/SIDA notamment.

Encadré no. 6.5 : La promotion de la santé de la reproduction

Au Bénin, le Gouvernement dispose d'une Politique dans Santé familiale assortie d'un Programme National de Santé de la reproduction (PNSR) dont les volets et composantes essentiels sont : santé de la femme (prise en charge gynécologique, maternité à moindre risques : MMR, la néonatologie) ; - santé des jeunes (éducation à la vie familiale et à la parenté responsable ; prise en charge de la santé de la reproduction des adolescents et jeunes y compris la prévention des comportements à risques ; lutte contre les grossesses non désirées, les maternités précoces et les avortements provoqués..) ; - santé des hommes (promotion chez les hommes de la prise de conscience de leur responsabilité en santé de la reproduction (SR) et de leur adhésion au programme SR ; prise en charge des pathologies et des dysfonctionnements sexuels ainsi que la lutte contre la stérilité et les cancers génitaux.

Dans le domaine de la santé de la femme, les différentes stratégies mises en œuvre ont surtout pour but de contribuer à la réduction de la mortalité maternelle.

En vue de la réduction de la mortalité maternelle, de nombreuses actions ont été prises par le Gouvernement, aussi bien sur le plan institutionnel qu'au niveau opérationnel afin de réduire le ratio de 498 décès / 100.000 naissances vivantes constaté en 1996 à 200 décès /100.000 naissances vivantes en 2016. On peut citer entre autres :

- l'élaboration des différents documents servant de cadre de référence pour la mise en œuvre des programmes : documents de politique, normes, standards des services en santé familiale, de programmes, de stratégie d'IEC en SR ;
- l'amélioration et l'extension de la couverture en infrastructures sanitaires pour une meilleure accessibilité des femmes aux soins prénataux et à l'accouchement ;
- l'amélioration de la qualité des services à travers le renforcement du plateau technique ;
- le plaidoyer pour l'implication des autorités politico-administratives, des parlementaires, des leaders et des communautés à la résolution des problèmes de santé de la mère et de l'enfant.

808. *Dans le domaine de la lutte contre le VIH et SIDA* **:** l'épidémie de l'infection due au VIH/SIDA fait l'objet d'une surveillance régulière au Bénin. Au niveau national la séroprévalence chez les consultantes prénatales était de 2,1% en 2005. Ce taux cache des disparités importantes par département. L'infection au VIH continue donc à se propager à une vitesse préoccupante au sein de la population malgré les campagnes de sensibilisation et de mobilisation sociale. Selon EDS II, on estime à 71.950 le nombre de personnes vivant avec le VIH et SIDA en 2005. Ce nombre semble être sous estimé du fait des méthodes de surveillance et de l'insuffisance des dépistages volontaires. Les pouvoirs publics ont entrepris la mise en œuvre d'une stratégie de lutte mettant l'accent sur la prévention et la prise en charge gratuite des ARV. De même ils ont procédé à la mise en place d'une ligne budgétaire spécifique réservée à la lutte contre le VIH et SIDA au sein de chaque ministère.

Encadré no. 6.6 : Fonds de solidarité nationale

Une autre mesure salutaire est la constitution d'un fonds de solidarité nationale alimenté par les ressources générées par l'allègement de la dette dans le cadre de « l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés » (PPTE) pour appuyer et intensifier la lutte contre le paludisme et le VIH et SIDA. Cependant, la perception des populations interviewées reste mitigée quand à l'efficacité réelle de la lutte. On incrimine généralement le fait que le dépistage n'obéit pas toujours aux règles de discrétion conformément au principe du secret médical. Il est également question de discrimination dans les centres spécialisés en ce qui concerne l'accès gratuit aux ARV. En effet, il a souvent été évoqué que ces produits prennent quelquefois des chemins qui les éloignent de la gratuité. Autrement dit, ils sont proposés aux malades à titre onéreux là où les mesures de surveillance sont relâchées.

809. Concernant le Paludisme et autres maladies transmissibles, les conditions de vie précaires liées à la pauvreté et à un environnement généralement insalubre continuent d'être les principales causes de la persistance des maladies transmissibles. Les indicateurs dans ces domaines n'ont véritablement pas beaucoup évolué depuis l'année 2005. Les progrès dans l'éradication de ces maladies passeront nécessairement par l'amélioration des conditions d'hygiène et d'assainissement en procédant particulièrement à une lutte hardie contre les maladies diarrhéiques, notamment chez les enfants de 0 à 5 ans, ce qui sera de nature à influer sur la réduction de la mortalité et de la morbidité au sein de cette tranche d'âge.

810. *Les vaccinations.* La santé des enfants est un volet auquel les pouvoirs publics béninois accordent un intérêt particulier. Ceci est perceptible en termes de prévention, de suivi et de prise en charge de la morbidité infantile ou de lutte contre la pauvreté. L'activité vaccinale est importante et bénéficie d'une attention particulière avec le développement du Programme Elargi de Vaccination (PEV) depuis une dizaine d'années. Les taux calculés ne

concernent que les populations cibles du PEV, à savoir les femmes en âge de procréer, les femmes enceintes et les enfants de moins d'un an.

811. Sur le plan national en 2003, la couverture vaccinale (enfants de 0-11 mois) en DTCP3 (Diphtérie Tétanos Coqueluche et Poliomyélite 3ème dose) est de 105%. La couverture vaccinale moyenne en Vaccin Anti Rougeoleux (VAR) est de 97% environ sur toute l'étendue du territoire national. Par comparaison à la couverture des autres vaccins, celle-ci est très encourageante. Le Département du Littoral affiche le niveau le plus élevé de couverture vaccinale alors que celui de l'Atacora affiche le niveau de couverture le plus bas.

812. Le tableau suivant tiré du Plan d'introduction du vaccin Pentavelent (DT/Hep3Hib) donne la projection programmée des couvertures vaccinales 2004 – 2009.

Tableau no. 6.6 : Plan d'introduction du vaccin pentavalent

ANTIGENE	2004	2005	2006	2007	2008	2009
BCG	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Hep3	82%	SO	SO	SO	SO	SO
DTC3	89%	SO	SO	SO	SO	SO
DTC3/Hep3/Hib3	SO	85%	85%	90%	90%	93%
VAA	90%	90%	91%	92%	93%	94%
VAR	90%	90%	91%	92%	93%	94%
TT2+	%	%	%	%	%	%

Source : MSP/DN PEV Avril 2004

813. Les taux de couverture sont satisfaisants quand on les compare à ceux des pays similaires de la sous région. Il faut ajouter aussi que le Bénin a adopté récemment l'introduction de nouveaux vaccins comme celui de l'hépatite virale B (Hep B) et le vaccin antiamaril (VAA contre la fièvre jaune) pour leur intégration effective dans le PEV de routine à partir du mois d'août 2002. Il y a lieu de noter que le poids de la maladie lié à l'hépatite virale B et à la fièvre jaune ainsi que le besoin de prévenir lesdites maladies par la vaccination de routine étaient bien connues des responsables de la santé publique du Bénin depuis de nombreuses années. Cependant suite aux contraintes financières, ces vaccins ont pu être introduits seulement après l'assistance de l'Alliance Mondiale pour les Vaccins et la Vaccination (GAVI).

iii. Recommandations du Panel

814. Il y a lieu de féliciter et d'encourager les autorités béninoises pour avoir initié des politiques de couverture sociale en faveur des plus démunis, même si le chemin à parcourir reste encore long. Afin de sauvegarder et renforcer les acquis dans ce domaine, le Panel recommande de :

1. Intensifier la politique de soutien à la scolarisation en vue d'égaliser les chances et lutter contre les déperditions scolaires, en particulier dans les zones où les paramètres de scolarisation ne sont pas encore satisfaisants (Gouvernement, Société Civile, Secteur Privé).

2. Renforcer les mesures propres à promouvoir la scolarisation poussée des filles notamment par la mise en œuvre d'une politique nationale et d'un mécanisme de soutien pour favoriser l'accès et le maintien des filles à l'école. (Gouvernement, Société Civile, Secteur Privé).

3. Mettre l'accent sur la recherche de la qualité en améliorant la qualification des enseignants, en rétablissant les normes et standards internationaux, et en améliorant les conditions de travail dans le secteur (Gouvernement).

4. Poursuivre l'effort d'implantation des infrastructures socio sanitaires et impliquer davantage les collectivités décentralisées, le Secteur Privé, et la médecine traditionnelle à cette politique (Gouvernement, Société Civile, Secteur Privé).

5. Poursuivre les efforts dans le domaine de la lutte contre le VIH/SIDA, notamment la mobilisation de tous les segments de la société pour contrer la progression du taux de prévalence voire éradiquer la maladie (Gouvernement, Société Civile et Secteur Privé).

6. Conduire régulièrement des enquêtes d'opinion dans le cadre du suivi/évaluation des programmes sociaux, pour s'assurer de l'évolution de cette opinion par rapport aux services à venir (Gouvernement).

Objectif 4 :	**Assurer un accès abordable de tous les citoyens surtout des pauvres en milieu rural à l'eau, l'assainissement, l'énergie, la finance(y compris la micro finance), aux marchés, à la tic, au logement et à la terre.**

i. Résumé du RAEP

815. Le RAEP indique que le Bénin dispose d'outils juridiques et institutionnels d'envergure pour les secteurs de l'eau, l'assainissement, l'énergie, les finances, les TIC et le foncier. Des efforts sont en cours dans chacun de ces

secteurs. Des politiques et stratégies sont adoptées, sans pour autant que l'évaluation de leur impact au niveau des populations soit chose aisée.

816. ***Concernant l'eau,*** toutes les politiques et stratégies de développement retiennent l'eau comme un élément clé. C'est pourquoi la gouvernance dans ce domaine s'est traduite par la mise en place d'un cadre législatif adéquat qui assure normalement une utilisation équitable et légale de la ressource surtout lorsqu'elle se trouve partagée entre plusieurs parties. La gestion intégrée des ressources en eau est la nouvelle approche en plein développement dans le secteur.

817. Selon des statistiques récentes, le taux moyen de desserte en eau potable en milieu rural est de 42% en 2003. On observe d'énormes disparités au niveau de cet indicateur d'un département à un autre. Les départements de l'Atacora, du Borgou et de l'Alibori se situent au dessus de la moyenne nationale (respectivement 61%, 50% et 47%) alors que l'Ouémé et le Plateau notamment, affichent des niveaux en dessous de la moyenne nationale (respectivement 31% et 32%). Les autres départements sont très proches de la moyenne nationale.

818. Le Bénin compte 10.150 points d'eau (tous types confondus) en 2003, ce qui correspond en moyenne à un forage équipé pour 152 habitants en milieu rural. Le taux de fonctionnement des points d'eau est de 90,6%, soit environ 10 ouvrages en panne sur 100. En 2003, moins du tiers des ménages (31,3%) ont accès à l'eau potable provenant de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB).

819. ***S'agissant de l'assainissement***, les problèmes se posent surtout en terme de drainage des eaux de pluie en milieu urbain et d'évacuation des eaux usées tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Ce phénomène constitue également une grande menace pour l'environnement. Plus de 81% des ménages ont pour mode d'évacuation des ordures ménagères la nature, et 67,3% des ménages utilisent également la nature comme mode d'aisance.

820. ***Le secteur de l'énergie*** est un domaine dont la maîtrise est impérieuse pour tout développement économique et le bien-être de la population béninoise. Au Bénin, les besoins énergétiques sont énormes et les ressources rares. L'enquête de terrain réalisée à l'occasion de l'auto évaluation indique que le mode d'éclairage le plus utilisé reste le pétrole (79,5%), tandis que le bois (80,3%) et le charbon (13,4%) restent les modes de cuisson les plus courants. Les populations éprouvent beaucoup de difficultés pour accéder à l'électricité qui, au demeurant reste la source d'énergie la plus commode. En effet, seulement 14,8% des enquêtés ont trouvé que l'électricité est très accessible à la population alors que plus du tiers (34,4%) pensent qu'il est difficile pour le citoyen d'avoir accès à l'électricité, et 41,2% pensent que l'électricité est peu accessible. De ce fait, il est une priorité du gouvernement béninois qui a défini un cadre de stratégie pour le secteur, et une politique nationale d'électrification rurale.

821. ***Concernant la micro finance***, le RAEP révèle que les principes d'accès au financement bancaire classique créent la marginalisation d'une multitude de micro entrepreneurs. On observe aujourd'hui une multitude d'initiatives dans le domaine de l'épargne et du crédit. Ces initiatives, appelées communément Institutions de Micro Finance (IMF) ou Systèmes de Financement Décentralisés, apportent des réponses multiples et variées aux problèmes de financement de la micro et petite entreprise.

822. Ainsi, à côté des banques commerciales et des établissements financiers, on note une présence très influente de mutuelles et coopératives d'épargne et de crédit, d'initiatives de crédits directs promus par des associations à but non lucratif, des institutions privées, et des systèmes à volet crédit érigés par des ONG. A cela s'ajoutent les initiatives gouvernementales, les acteurs financiers opérant dans l'informel et communément appelés banquiers ambulants, et les groupements de tontine ou associations rotatives d'épargne et de crédit.

823. Les institutions de micro finance se sont constituées en un réseau dénommé Association Nationale des Praticiens de la Micro finance du Bénin, autrement appelée Consortium ALAFIA, né en 2000. Au Bénin 15% de la population active ont accès à des services financiers offerts par les institutions de micro finance contre seulement 3% pour les banques classiques.

824. ***L'accès aux marchés***, notamment pour les producteurs agricoles du monde rural est très peu abordé par le RAEP. L'agriculture elle-même connaît des difficultés de plusieurs ordres liées notamment à une forte dépendance aux aléas climatiques et à une faible diversification. La culture du coton reste prépondérante en matière de culture d'exportation avec toutes les conséquences liées à la volatilité des marchés. En plus, l'état de vétusté des infrastructures de transport, notamment dans ses segments pistes rurales rend difficile l'accès des productions agricoles aux marchés intermédiaires et même urbains.

825. Concernant le ***secteur de la communication et des TIC***, le RAEP indique qu'il s'agit d'un vaste secteur qui regroupe le service des téléphones, de la poste, des TIC et des médias. Dans le cadre de la mondialisation et la globalisation, ce secteur est d'une grande importance pour le développement socio-économique du Bénin. A ce titre, il constitue un secteur d'attention du gouvernement. Mis à part les résultats de l'enquête d'opinion réalisée à la faveur de l'auto évaluation, le RAEP ne donne pas d'informations précises sur les densités du téléphone fixe, du téléphone portable ou de la connexion Internet à travers le pays, de même que leur état.

826. Concernant les politiques et stratégies nationales dans le secteur de la communication et des TIC, le Gouvernement a élaboré un document de stratégie nationale pour le développement des TIC. Au niveau du GSM, jusqu'à une date récente, quatre acteurs majeurs que sont Libercom, Telecel devenu Moov, Areeba et Bell Bénin Communication (BBCom) se partageaient l'espace. Les TIC sont plutôt dominées par des prestataires privés auxquels il faut ajouter les cybers communautaires implantés dans les grandes

villes de la côte ou dans certaines agglomérations de l'intérieur comme c'était le cas à Parakou.

827. Le respect des normes dans le secteur de la communication et des TIC au Bénin n'est pas facile à appréhender, tant le secteur souffre encore d'un manque de dispositions réglementaires dans des domaines stratégiques comme la publicité, les organes de communication, l'installation commode des cabines privées.

828. ***L'accès à la terre cultivable*** est complexe et compliqué avec comme corollaire les conflits domaniaux qui sont très courants tant dans le milieu urbain que rural. Il n'a pas été aisé pour la Mission de disposer d'une situation globale qui décrit la problématique du foncier rural dans tous ses contours.

829. Dans le secteur de ***l'habitat urbain***, l'implantation des populations est souvent sans autorisation, favorisant l'érection de logements qui n'obéissent guère aux normes légales et réglementaires en vigueur, ce qui rend difficile la maîtrise de l'urbanisation et de l'urbanisme. Les parcelles d'habitation sont très mal gérées, entraînant de nombreux conflits auprès des tribunaux et même souvent des autorités traditionnelles. Cependant, le Bénin s'inscrit dans la logique des textes internationaux qu'il a ratifiés dans l'organisation surtout du volet logement, et un peu moins dans le volet du foncier.

ii. Conclusions de la MEP

830. La Mission d'évaluation loue les efforts entrepris par le Gouvernement béninois pour assurer un accès abordable des pauvres, notamment en milieu rural, aux services essentiels comme l'eau potable, l'assainissement, l'électricité, la terre cultivable, le logement et la micro finance. Ce constat encourageant ne doit pas cependant cacher les difficultés qui persistent dans ces secteurs et qui sont souvent de nature à ralentir les progrès, si un certain nombre de dispositions pertinentes n'étaient pas prises.

831. ***Concernant l'eau potable en milieu rural,*** la mise en œuvre de la stratégie d'assainissement et de développement du secteur de l'eau et de l'assainissement en milieu rural (PADEAR) au cours de la dernière décennie s'est traduite par des progrès substantiels dans ce domaine. Cependant, les statistiques récentes révèlent qu'environ deux tiers de la population rurale au Bénin n'ont pas accès à l'eau potable. Les obstacles au développement du secteur sont liés à :

- l'insuffisance des réalisations annuelles de points d'eau par rapport à la moyenne de 1.350 requise pour atteindre les OMD ;
- la persistance de longs délais pour mobiliser la participation financière des communautés à cause de la pauvreté ambiante qui persiste dans ces zones ;
- l'insuffisance des capacités nationales en ressources financières et humaines ;

- la multiplicité des pôles de décision pour la gestion des ressources en eau.

832. Le Gouvernement est optimiste quant à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) dans ce secteur. En effet, le secteur a doublé sa capacité de création de points d'eau entre 2002 et 2006. L'amélioration de la planification et de l'exécution budgétaire, ainsi que le soutien significatif de plusieurs bailleurs de fonds ont créé cette dynamique pour augmenter et assurer la performance du secteur. De même, le Gouvernement entend poursuivre ses efforts en améliorant :

- l'accès des populations rurales à l'eau potable ;
- la gestion des points d'eau ;
- la gestion des ressources en eau ;
- l'approvisionnement en eau et en services d'assainissement des zones urbaines et périurbaines.

833. Pour une gestion plus efficiente du secteur, le budget programme 2006-2008 du Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau met l'accent sur :

- la création de nouveaux ouvrages et la réhabilitation de points d'eau ;
- le renouvellement du stock de pompes manuelles ;
- l'appui logistique à la déconcentration de ses services départementaux.

834. Le Gouvernement a adopté un plan d'action incluant un programme d'activités et un calendrier détaillés pour la professionnalisation de la gestion des systèmes d'adduction d'eau, et pour le développement du Partenariat Public Privé (PPP) local dans la gestion des systèmes d'adduction d'eau. Il entend renforcer les capacités des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses du secteur pour la maîtrise des procédures d'exécution du budget, et l'amélioration des performances du secteur. Dans ce contexte, le Gouvernement s'engage à :

- garantir la disponibilité de l'eau en qualité et en quantité acceptables pour satisfaire tous les usagers dans un cadre de gestion intégrée des ressources ;
- optimiser les coûts pour l'Etat et les populations en renforçant l'efficience et les capacités des différents acteurs ;
- contribuer aux actions liées au secteur eau des secteurs autres que l'eau potable ;
- et améliorer le taux de desserte rurale de 41% en 2005 à 46,3% en 2007.

835. ***Concernant l'assainissement***, des progrès ont été constatés au titre des activités d'appui au secteur de l'assainissement. Cependant, les études sectorielles dans le domaine ont mis en évidence plusieurs problèmes en corrélation avec l'urbanisation rapide. Il s'agit notamment d'une urbanisation désordonnée, une gestion déficiente des villes due au manque de capacités en gestion communale et en ressources financières nécessaires pour répondre de façon adéquate à la demande croissante de services, et une insuffisance des infrastructures d'assainissement des eaux pluviales, d'évacuation des eaux usées et des déchets solides.

836. Dans ce cadre, le Gouvernement, à travers le programme de Gestion Urbaine, se propose de :

- élaborer des documents de planification urbaine tels que les plans directeurs d'urbanisme, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme ;
- aménager et assainir les voies urbaines dans les principales villes du Bénin et dans les villes secondaires ;
- procéder à la sécurisation foncière et résidentielle ;
- identifier et viabiliser des sites d'accueil de logements économiques et sociaux ;
- promouvoir les opérations immobilières pour accroître l'offre de logements décents et enfin ;
- investir dans les infrastructures d'assainissement dans les villes et en milieu rural.

837. ***En ce qui concerne l'énergie***, la Mission a constaté que le pays traverse en ce moment une crise importante qui se manifeste par des délestages importants dans les villes, notamment dans la capitale Cotonou. Il a été signalé à la Mission l'existence de projets importants concernant l'électrification des villes secondaires et du milieu rural. De même l'interconnexion avec le réseau nigérian sera renforcée dans un avenir proche, et ceci sera de nature à soulager sérieusement les problèmes actuels. En plus de cette crise, l'absence de diversification des sources d'énergie reste le handicap le plus important dans ce domaine pour le pays.

838. ***Le secteur de la micro finance*** s'est largement développé ces dix dernières années dans tout le pays, notamment dans les régions les plus pauvres où la pénétration bancaire est faible. De plus en plus, ce secteur est sollicité par certaines PME. La communication et la visibilité sur les possibilités du sous-secteur ont été sensiblement améliorées avec la publication régulière des produits de micro crédit au Bénin. Toutefois, il a été rapporté à la MEP que l'année 2004 a été une année difficile pour le secteur, en raison des difficultés de la filière coton à laquelle appartiennent un grand nombre de ses clients. Le

nombre de clients des institutions de micro crédit au Bénin a augmenté de 75%, pour atteindre 500.000 personnes. Le Bénin possède le plus grand nombre d'institutions de micro finance de l'UEMOA. La Fédération des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuel, qui transforme l'épargne collectée en crédits, et les institutions de crédits directs qui se financent sur les marchés financiers auprès des autorités et des bailleurs de fonds, constituent les deux réseaux du secteur. Avec un taux d'intérêt de 2% par mois, le coût de la micro finance demeure onéreux au dire de plusieurs personnes rencontrées. Certains secteurs, tels que l'artisanat ne bénéficie pas de manière conséquente des crédits octroyés. Les financements privilégient l'agriculture et le commerce.

Bonne pratique no. 6.1 : Le programme du Président de la République dans la micro-finance
Le Président de la République du Bénin, Monsieur Boni Yayi a lancé un programme de micro - crédit aux plus pauvres (MCPP) le 27 février 2007. D'un coût de 6 milliards de FCFA, ce programme de trois phases est destiné à rendre économiquement actives les populations les plus pauvres, notamment les femmes. Les bénéficiaires organisés en groupe de trois à cinq ou en groupe de cinq à quinze recevront dès la première phase de ce programme 30.000 FCFA avec un intérêt de 2% par an et une ristourne de 3% sous forme de cotisation. Six institutions de micro finance soutiennent ce programme qu'elles contribueront à mettre en œuvre sur tout le territoire national. Ce programme continue de bénéficier du soutien de plusieurs partenaires au développement comme la BOAD qui vient de signer en octobre 2007 un accord de financement de 1, 5 milliards de FCFA pour appuyer l'initiative.

839. En dépit de nombreuses opinions exprimées sur la qualité et les services réels rendus par la micro finance, la MEP estime néanmoins qu'au Bénin, le micro crédit permet surtout à des femmes démunies de démarrer une petite activité génératrice de revenus (micro entreprise). La multiplicité des intervenants dans ce secteur peut créer une certaine confusion auprès des bénéficiaires qui n'arrivent pas toujours à se retrouver dans les modes d'interventions diverses.

840. ***L'accès aux marchés*** est sérieusement influencé par le déficit de communications dans le milieu rural, surtout en ce qui concerne l'existence ou la qualité des pistes rurales. Les investigations de la MEP ont permis d'avoir connaissance de l'existence de programmes ambitieux dans le domaine du transport rural. L'objectif poursuivi dans ce secteur est d'améliorer le transport dans ce milieu en vue d'accroître l'accès des communautés rurales aux services sociaux de base, aux marchés et aux zones de production. La note de stratégie de transport rural (NSTR), adoptée le 22 mars 2006, sert de base au programme de transport rural. Ainsi, le secteur dispose d'un programme pluriannuel d'investissement et d'entretien en matière de pistes rurales, et d'un cadre institutionnel de mise en œuvre de cette stratégie. En 2007, le Gouvernement entend améliorer la gestion globale du sous-secteur transport rural. Ainsi, il a mis à jour le cadre institutionnel pour la gestion des pistes

rurales, préparé et adopté la nouvelle régulation de ces pistes. Il s'engage à aménager et à entretenir les pistes pour le transport rural en accordant la priorité à la réalisation des travaux de :

- aménagement de la piste Bassila - Manigri - Wari Maro ;
- élimination de points critiques sur routes rurales dans l'Atacora, la Donga, le Borgou, l'Alibori, le Mono, l'Atlantique et l'Ouémé ;
- aménagement de 250 km de pistes rurales connexes ;
- réhabilitation de 720 kilomètres de pistes communautaires dans les Départements du Zou, des Collines, du Plateau et du Couffo.

841. Ces communes ont été choisies en tenant compte des critères d'accessibilité aux centres de santé, aux écoles, aux produits agricoles et aux marchés. De même, un programme d'urgence de réfection de routes et pistes dans le cadre des campagnes de commercialisation du coton a été mis en place et des études pour la réalisation des infrastructures routières seront faites au cours de l'année.

842. ***Les NTICs*** restent encore peu organisées dans le pays. Au niveau rural, les programmes de cybers communautaires qui étaient censés contribuer à la vulgarisation des NTICs se sont soldés par des échecs dans la mesure où la pérennisation n'a pas été assurée, et le matériel s'est retrouvé dans des mains non habilitées. Ce phénomène a été particulièrement souligné à Parakou. Il n'est pas facile d'appréhender le respect de la norme en matière de communication au Bénin. Jusqu'à une date récente et avec la crise des opérateurs de téléphonie mobile, la lutte se limitait aux actions des associations de consommateurs qui ne cessent de monter au créneau pour fustiger les tarifs trop élevés des GSM.

843. ***L'accès à la terre agricole*** constitue une préoccupation importante dans l'ensemble du pays. Il a été constaté par la Mission que la problématique est différente selon les zones Nord ou Sud. Au plan traditionnel qui est encore prépondérant, la terre demeure propriété de la collectivité. Son accès est géré par un droit de succession à travers – généralement - la légation au genre masculin au sein de la famille. Les filles n'ont pas droit d'héritage, parce qu'on estime qu'elles ont vocation à intégrer une autre famille où elles pourront exercer ce droit à travers leurs progénitures. L'accès à la terre pour les femmes est particulièrement difficile pour notamment des raisons sociales.

844. La complexité du système foncier rural est d'une ampleur telle qu'il a été difficile à la mission de réunir une documentation faisant un point complet de la situation. Le manque de clarté susceptible d'engendrer des conflits divers caractérise le domaine foncier du pays. Il est admis aujourd'hui que les mauvaises performances de l'agriculture béninoise (extension des cultures, introduction de nouvelles variétés etc..) tirent leur source en partie des contraintes liées à la question foncière

845. La solution à ces problèmes structurels de l'agriculture pourrait passer par la vulgarisation /dissémination à grande échelle d'une expérience endogène originale développée par une ONG dans la périphérie de Porto Nove, à Savalou et à Parakou : le Projet Songhaï.

Bonne pratique no. 6.2 : Songhai, une alternative de développement

Refuser d'importer la pauvreté et d'exporter la richesse, puiser dans les ressources morales profondes de l'Africain et la mise en pratique de la mathématique de Dieu qui impose à l'être humain de valoriser les ressources, à lui confiées pour survivre et prospérer sur terre, tels sont les principaux axes qui guident les actions menées par l'ONG de développement Songhaï au Bénin.

Le Centre Songhaï créé en 1985 vise l'élévation du niveau de vie des populations en Afrique. Il s'agit donc d'assurer l'animation de réseaux de pôles d'excellence, de compétitivité et de croissance pour un aménagement économique équilibré du territoire en utilisant les ressources locales, les méthodes traditionnelles et modernes, en les rationalisant, en pratiquant une gestion rigoureuse, et en stimulant la prise de responsabilité et d'initiative par la concertation et l'écoute de tous pour la création d'entreprises agricoles viables. Pour la mise en œuvre de cette mission, Songhaï offre un espace multidimensionnel qui fait de lui un centre de formation, de production, de recherche et de développement en agriculture durable.

Pour atteindre ses objectifs, Songhaï canalise et articule ses énergies au quotidien autour de deux objectifs principaux qui sont :

- développer des compétences techniques et entrepreneuriales au sein des communautés locales en général et de la jeunesse en particulier ;

- établir une structure organisationnelle et appropriée pour développer des activités économiques rentables par un renforcement des capacités des populations à partir de la mise en place d'un grand espace de vulgarisation de la culture entrepreneuriale et catalyseur de leurs initiatives économiques.

Songhaï est une organisation porteuse d'un projet de société basé sur une conception systématique articulant le «social – économique – spirituel» comme approche pour assurer le développement des capacités techniques et organisationnelles des populations afin qu'elles se prennent en charge par l'entreprenariat basé sur l'agriculture, dans une logique de développement intégré touchant l'industrie et le commerce, et axé sur la valorisation des ressources disponibles localement tout en faisant preuve d'un esprit d'ouverture et d'absorption sélective.

Songhaï en tant que projet de société, est multidimensionnel (environnemental, humain, organisationnel, technique/informationnel, financier), soit les cinq capitaux indispensables pour un processus de création d'une croissance économique durable. Au plan environnemental, technique et humain, son modèle de système de production agrobiologique et de formation fonctionnelle à l'entreprenariat fait son originalité et fait de lui, un espace d'inspiration et de vulgarisation de la culture de succès dans une Afrique riche de créativité où pourtant, malheureusement la réussite est devenue une exception. L'ambition manifeste de Songhaï est d'être une couveuse de réseaux de centres d'excellence, de pôles de compétitivité et de croissance durable.

Le leadership de Songhaï pour la reconversion des mentalités et l'émergence d'une masse critique d'entrepreneurs de développement de type nouveau, s'exprime à travers

l'animation des mécanismes socioéconomiques de développement avec pour finalité ultime : l'éclosion d'un vivier de ressources humaines capables de prendre en charge et de conduire leur vie.

846. ***Le logement et le foncier urbain*** constituent un volet capital du vécu quotidien et un déterminant fort du développement socio-économique. Le pays dispose d'outils juridiques et institutionnels d'envergure pour le foncier rural et urbain. Mais force est de constater qu'il y a des disparités importantes dans ce domaine. Les multiples problèmes rencontrés à ce niveau, comme le non respect par les citoyens des dispositions légales et les effets de la spéculation foncière, constituent un goulot d'étranglement qui inhibe les actions des pouvoirs aussi bien centraux que locaux, avec l'avènement de la décentralisation.

847. En conclusion, le diagnostic du Bénin en matière de gouvernance de développement socioéconomique révèle que malgré les avancées remarquables identifiées dans certains secteurs par rapport à cet objectif, il reste plusieurs aspects sur lesquels les efforts doivent se concentrer pour la promotion du bien-être social. De même la MEP a noté que les faiblesses dans les politiques de développement rural et d'accès au foncier ne peuvent être relevées que dans le cadre d'un ensemble de mesures de nature à redessiner la géographie économique du Bénin à travers une bonne politique d'Aménagement du Territoire, qui va résorber progressivement les tendances aux déséquilibres régionaux qui peuvent à terme constituer des sources de tensions intercommunautaires.

iii. Recommandations du Panel

848. Aussi pour aller dans le sens de l'amélioration de l'accès aux services essentiels, le Panel recommande de:

1. Prendre des dispositions rapides pour assurer la mise en place de mécanismes de facilitation de la mobilisation des contributions de la population pour la réalisation des projets d'installation des points d'eau. (Gouvernement).

2. Accorder plus d'importance au secteur de l'hygiène et de l'assainissement de base au sein du ministère de la santé par le développement de la prévention, et de l'organisation des services. (Gouvernement, Collectivités territoriales).

3. Mener une politique hardie de diversification des sources d'énergie en faisant appel à des énergies nouvelles comme la biomasse, le solaire et en facilitant leur accès à la majorité des citoyens de tous les milieux (Gouvernement, secteur privé, et ONG de développement).

4. Alléger des formalités administratives à la demande d'adduction d'eau et

d'électricité en milieux semi urbain et urbain, tout en visant la réduction des coûts, compte tenu du contexte de pauvreté généralisée (Gouvernement).

5. Revoir la législation en matière foncière et mettre en place une institution spécialisée chargée du suivi en vue de faciliter et garantir la justice, la transparence et l'équité dans l'accès à la terre tant en milieu rural qu'urbain. (Gouvernement).

6. Veiller à ce que la mise en œuvre de l'ensemble des programmes et projets de développement soit de nature compatible avec la promotion de la politique de décentralisation, qui elle-même doit être effectivement mise en œuvre (Gouvernement, Collectivités Territoriales).

Objectif 5 : Marquer les progrès accomplis vis-à-vis de l'égalité des sexes dans tous les domaines cruciaux, y compris de l'éducation des filles à tous les niveaux

i. Résumé du RAEP

849. Le RAEP souligne que le Bénin a un cadre juridique pour garantir les droits fondamentaux des hommes et des femmes. Ce cadre juridique est constitué d'instruments nationaux et de conventions internationales spécifiquement orientés vers la femme et la jeune fille, qu'il a ratifiés.

850. En matière d'éducation, outre ces instruments nationaux et les conventions internationales, des documents issus des assises telles que les Etats Généraux de l'Education (de 1991) ont formulé des orientations stratégiques spécifiques à la promotion de l'éducation des filles. En effet, dans ses conclusions, il a été précisé que : « *L'école devra également assurer l'éducation d'un plus grand nombre de jeunes filles ; cela réduira à terme le déséquilibre actuel. Surtout, elle créera de meilleures conditions à la protection de la mère et de l'enfant par une meilleure alimentation et un encadrement plus performant de l'enfant. L'éducation de la jeune fille garantira son épanouissement, la consolidation de son indépendance économique; enfin de compte la cellule familiale pourrait être davantage sauvegardée».*

851. Dans le cadre des stratégies de l'Education Pour Tous, le Bénin a mené un certain nombre d'actions telles que la mise en place des systèmes d'encadrement des filles défavorisées et d'un environnement humain favorable à la scolarisation des filles, la réduction des contributions scolaires des filles inscrites au premier cycle de l'enseignement secondaire général, la création des foyers de jeunes filles, la mise en place des mesures incitatives pour l'inscription des filles dans les formations scientifiques et techniques, l'appui à une meilleure formation pratique des filles, l'adoption d'une loi protégeant la fille à l'école et dans les centres de formation, la vulgarisation

des textes relatifs à la protection de la fille à l'école et dans les centres de formation, et enfin, la poursuite de la vulgarisation de la convention des droits de l'enfant.

852. Le RAEP souligne également que des actions concrètes ont été entreprises pour instaurer un monde plus équitable, notamment la déclaration d'une politique nationale pour la promotion de la femme. Cette politique est accompagnée d'un plan d'action multisectoriel dont le but est de contribuer à réduire à court terme, et à éradiquer à long terme, les disparités entre l'homme et la femme dans tous les secteurs d'activités. Toutefois, le RAEP ne dit rien sur l'évolution et les tendances actuelles en matière de scolarisation des filles, d'alphabétisation, ou d'accès aux soins de santé et à l'emploi.

853. Un autre aspect positif relevé par le RAEP est l'existence, dans tous les gouvernements de l'ère démocratique, d'un département ministériel qui s'occupe de la promotion du genre. Toutefois, le rapport note que si de plus en plus de femmes sont présentes au sein des instances nationales de prise de décision, leur poids dans les organes dirigeants est encore très faible. Très peu de communes sont dirigées par les femmes, et au sein du gouvernement comme à l'Assemblée Nationale, on est encore loin de la parité. Cette situation transparaît dans l'enquête menée sur le terrain auprès des populations par l'équipe d'autoévaluation.

854. Selon cette enquête, 63% des personnes interviewées pensent que la représentation des femmes dans les organes de décision de l'école est faible. De même, 71% pensent que les femmes sont faiblement représentées dans les organes de gestion de l'eau, ce qui est étonnant quand on sait que, au Bénin comme dans la plupart des pays Africains, l'approvisionnement des ménages en eau est essentiellement une tâche dévolue aux femmes.

855. Par contre, selon le RAEP, plus de la moitié des enquêtés jugent que les femmes sont bien représentées dans les organes de gestion des centres de santé. Cette représentativité de la femme est plus prononcée au sein des organes de gestion des maternités et de la vaccination. Le rapport l'explique par le rôle traditionnel que les femmes jouent dans ce domaine depuis le cercle familial, et aussi par la bonne organisation des comités de gestion des centres de santé (CoGeCS).

856. Il en est de même de la représentativité au sein des organes de gestion des structures de micro crédit où près de la moitié des enquêtés témoignent de la bonne présence des femmes, ainsi que dans la gestion des marchés où il ressort que 49% des enquêtés pensent que les femmes sont bien représentées. Ceci n'est pas étonnant et s'explique par le rôle prépondérant que les femmes jouent dans l'organisation et l'animation des marchés au Bénin.

ii. Conclusions de la MEP

857. Les femmes représentent près de 52 % de la population béninoise (51,5% selon le dernier recensement de 2002). Leur contribution au développement du pays est importante et reconnue par tous. Toutefois, les pesanteurs sociologiques, culturelles et autres, continuent à les reléguer au second rang, comme cela a été largement expliqué au chapitre trois de ce Rapport.

858. Néanmoins, la Constitution du 11 décembre 1990 qui a remplacé la loi fondamentale, à la suite de la Conférence Nationale, a offert un cadre de référence pour la protection de la femme contre toutes les formes de discrimination. En son article 26, elle affirme de manière générale le principe de l'égalité entre l'homme et la femme et la protection due par l'Etat à la mère et à l'enfant. Elle proclame en son article 6 l'égalité des nationaux béninois des deux sexes. De ce fait, il est largement admis que la promulgation de cette constitution a marqué une avancée significative dans la promotion du genre au Bénin.

859. Le Bénin a mis en place un large dispositif institutionnel pour promouvoir l'égalité entre les sexes ; ce volet a été exposé au chapitre trois du présent rapport. A ce large dispositif s'ajoute le réseau de Points Focaux Genre choisis dans différentes structures de planification des ministères techniques, des ONG et associations (deux par structure), qui ont pour mission générale de s'assurer, à leur niveau, de la prise en compte des principes d'égalité et d'équité du genre pour un développement durable et équitable au Bénin. Toutefois, les activités de ce Réseau sont limitées par l'insuffisance de ses moyens financiers et humains, et par l'absence de liens efficaces avec les mécanismes de planification du ministère.

860. Les Organisations Non Gouvernementales (ONG) des femmes ou de promotion de la femme, dynamiques depuis la Conférence des Forces Vives de la Nation, ont contribué à améliorer la participation des femmes à la vie sociale et surtout au plaidoyer pour une place plus digne, en termes de travail, de pouvoir et de visibilité pour la femme béninoise. Toutefois, elles ont elles-mêmes besoin d'un renforcement des capacités, surtout en matière d'organisation institutionnelle et de plaidoirie.

Encadré no. 6.7 : Les attributions des points focaux Genre

Les Points Focaux « Genre » ont pour mission d'accomplir les tâches suivantes :

- mettre régulièrement en collaboration avec l'Institut National de Statistique et analyse Economique (INSAE), à la disposition du Ministère de la Famille et de l'Enfant (MFE), des informations et des données statistiques et sociales relevant des structures du Point Focal pouvant aider à identifier les principaux domaines d'action qui doivent être pris en considération pour atteindre l'égalité et l'équité entre les hommes et les femmes ;

- faciliter au MFE la mise en œuvre du plan d'action de la PNPF (Politique Nationale de Promotion de la Femme) dans le secteur spécifique du Point Focal ;
- appuyer le MFE dans l'élaboration des programmes et des projets relatifs au secteur du Point Focal ;
- Aider à l'établissement des mécanismes institutionnels de coordination des actions dans le domaine de Genre, Population et Développement entre le MFPSS et son Ministre;
- Appuyer le MFE pour la dissémination du plan d'action de la PNPF;
- Veiller, en collaboration avec le MFE, à la prise en compte de l'approche genre dans les cellules de programmation ou planification du Ministère du point focal ;
- Participer comme formateurs en genre aux formations qui seront organisées par le MFE à l'intention des autres acteurs de développement ;
- Réaliser, conjointement avec le MFE, des sessions de sensibilisation sur l'égalité et l'équité du genre pour un développement durable et équitable du Bénin ;
- Mettre régulièrement à la disposition du MFE des études et des informations relatives au genre.

861. La vision exhaustive du rôle des femmes, leur place dans l'économie et dans la société et aussi le suivi de la plate-forme de Beijing ont conduit l'Etat béninois à l'élaboration de politiques et stratégies nationales axées essentiellement sur la femme avec comme corollaire le vote d'un nouveau code des personnes et de la famille en 2004.

862. Au titre de ces politiques, il y a lieu de citer, entre autres : (i) la déclaration de Politique de Population de 1996 ; (ii) la Politique de Promotion de la Femme dans le secteur agricole et rural de 2001 ; (iii) la Politique Nationale de Promotion de la Femme 2002 ; (iv) le Programme d'activités du Centre Africain pour le Genre et le Développement (CAGED) de 2003 ; et (v) la création d'un Observatoire de la Famille, de la Femme et de l'Enfant (décret n° 2005-514 du 14 août 2005) sous la tutelle du Ministère de la Famille, de la Femme et de l'Enfant, avec mission de produire et diffuser des données et des informations désagrégées par sexe.

863. ***Egalité des chances dans l'accès aux ressources et aux services***. Le Bénin a ratifié le Pacte International relatif aux droits socio-économiques et culturels du 16 décembre 1966 le 12 mars 1992. Il s'est ainsi engagé à assurer aux hommes et aux femmes les mêmes droits en veillant notamment à l'accès de la femme à l'emploi, à la sécurité sociale, à la santé, à l'éducation et à en garantir la pleine jouissance.

864. *Education*. Le Bénin a réalisé quelques progrès en matière d'égalité des sexes en ce qui concerne l'accès aux services sociaux, et notamment dans le domaine de l'éducation où les efforts du pays sont les plus remarquables. En

effet, dans le secteur de l'éducation, pour éliminer les disparités du genre, le Gouvernement du Bénin a initié plusieurs politiques et programmes. On peut citer à titre d'exemples : l'exonération des filles des frais de scolarité, le réseau pour la scolarisation des filles, le Programme d'Appui au Développement Social (DEVESCO) avec son Projet Education, et la Politique Nationale de Promotion de la Femme et son Plan d'Action.

865. Cependant, en dépit de ces avancées significatives au niveau des politiques, la MEP a noté que la majorité des garçons en âge d'être scolarisés en 2002 l'ont été contrairement à la situation des filles. Le taux brut de scolarisation des filles, tous niveaux confondus, était de 78,1% contre 110,46% pour les garçons. Le taux net de scolarisation dans le primaire affiche également une évolution similaire ; ce qui permet d'avoir aujourd'hui un rapport filles/garçons égal à 0,7.

866. Selon le troisième recensement de la population de 2003, le taux net de scolarisation, pour la tranche d'âge 6-11 ans, est de 49,4% pour les filles contre 69,9% pour les garçons. Pour la tranche d'âge de 6-14 ans, le taux est évalué à 45,3% pour les filles contre 56,9% pour les garçons.

867. Les disparités régionales ont été également observées au niveau départemental. Ainsi par exemple, le Mono accuse un taux net de scolarisation de 65,6% pour les filles contre 74,5% pour les garçons de 6-14 ans, le taux net de scolarisation de l'Atacora n'est que de 28,4% pour les filles contre 43% pour les garçons, et celui de l'Alibori n'est que de 20,2% pour les filles contre 24,8% pour les garçons.

868. Bien que les populations comprennent le handicap particulier des filles, la question pour elles se pose en termes d'accès à l'école plutôt qu'en termes d'inégalité du genre: « Il n'y a même pas d'écoles pour les garçons, comment voulez-vous qu'il y en ait pour les filles ? » expliquent-elles. Lors des discussions avec les parties prenantes, la MEP a été informé que, à coté du travail précoce des enfants en général et des jeunes filles en particulier, les grossesses non désirées et les mariages précoces – contractés pour alléger le fardeau économique d'une famille ou pour garantir l'avenir d'une fille - étaient les principales raisons de la déperdition scolaire estimée à plus de 50% chez les filles contre 30% chez les garçons. En effet, selon le FNUAP, 70% des garçons terminent le cycle primaire pour seulement 47% des filles.

869. En matière d'alphabétisation, dans un pays où l'analphabétisme touche un peu moins de deux tiers de la population, les femmes ne sont pas mieux loties. Chez les jeunes entre 15 et 24 ans, les femmes alphabétisées ne représentent que 32,5% contre 58,2% pour les hommes ; et chez les adultes, les proportions sont de 22,6% de femmes alphabètes contre 46,4% d'hommes. Cette situation est un grand défi qui requiert beaucoup d'efforts concertés de la part de toutes les parties prenantes, en particulier l'Etat béninois qui devrait en faire l'une de ses priorités en matière de développement.

Bonne pratique no. 6.3 : Les femmes dans les forces armées béninoises

Dans l'ancien royaume du Dahomey (Bénin actuel), il existait au sein de l'armée des troupes d'élite féminines qu'on a appelées les *amazones*, par référence aux héroïnes de l'Antiquité. Leur présence dans l'armée remonte au règne d'*Akaba* (1680-1708). En 1890, face à la pénétration coloniale, elles représentaient 30% de l'effectif total de l'armée et constituaient l'essentiel de la garde personnelle du souverain. Leur recrutement se faisait soit au tirage au sort parmi les filles jugées aptes aux «labeurs guerriers», soit parmi les volontaires (princesses ou roturières), «dotées d'une condition physique exceptionnelle». Fortes, invulnérables, éduquées à la guerre, vouées au combat, elles [les Amazones] attaquent toujours les premières, galvanisent le courage des soldats masculins par leur stupéfiante intrépidité (cfr. Cosme Gosshé MEKPO : les Amazones face à L'ordonnancement Social).

Aujourd'hui, comme qui dirait sur les traces des anciennes amazones, les femmes béninoises se font de plus en plus enrôler au sein des différentes forces de sécurité et de la Défense (militaires comme paramilitaires). A ce jour, on compte 396 femmes actives dans l'armée de terre, dont 5 officiers et 112 sous-officiers ; 89 femmes dans la gendarmerie nationale ; 36 femmes dans les forces aériennes ; et 38 femmes dans les forces navales, soit un total de 559 femmes actives dans l'armée nationale.

Pour encourager les femmes à embrasser ce métier, une école militaire pour jeunes filles a été créée en 2000 à Natitingou, dans l'Atacora. Les jeunes filles les plus méritantes au CEP y sont admises après avoir subi avec succès un concours d'entrée. A côté de la formation militaire, les élèves y reçoivent une éducation générale, comme dans tout autre lycée. L'école compte aujourd'hui un effectif de 258 élèves. Pour faciliter leur accès au lycée, un foyer pour jeunes filles a été construit sur les lieux pour assurer l'hébergement.

870. *Accès à l'emploi*. En matière d'emploi, la femme béninoise a aussi bien que l'homme, le droit d'exercer l'activité professionnelle de son choix. Le Code Béninois du travail en vigueur adopté par la loi n° 98-004 du 27 janvier 1998, ne fait aucune distinction de sexe quant à la qualité du travailleur. Au contraire, il protège la femme en interdisant à tout employeur de prendre en considération le sexe, l'âge, la race, pour arrêter les décisions discriminatoires relatives à l'embauche, à la répartition du travail, à l'avancement, à l'octroi d'avantages sociaux et à la rupture du contrat de travail (Art. 4).

871. Cependant, les femmes béninoises ne s'adonnent pas à n'importe quelle profession pour des raisons probablement socioculturelles ou des exigences de certains métiers. Par contre, il y a des métiers de femmes où l'homme est pratiquement absent. Il s'agit notamment des vendeurs ambulants, des potiers, des coiffeuses, des employés "domestiques", des dactylographes. Ces professions, très peu rémunératrices, sont pratiquées par la majorité des femmes béninoises occupées.

872. La MEP s'est félicitée de constater que la femme béninoise était de plus en plus active. D'après les statistiques de l'INSAE, la population béninoise comptait 1.396.468 de femmes actives en 2002, soit 49,3% contre 42,6% en 1992, avec un taux d'accroissement de 4,6% par an. Presque toutes les femmes déclarées actives étaient occupées. Toutefois, parmi elles, 96,8%

étaient dans l'informel, 1,4% dans le secteur formel public et autant dans le secteur formel privé. Si pour l'ensemble du pays on compte 102 hommes actifs occupés pour 100 femmes, le rapport est de 95 hommes dans le secteur informel, de 300 hommes dans le secteur formel de l'Etat, et de 243 hommes pour 100 femmes dans le secteur formel privé. Comme on peut le constater, l'activité formelle et permanente qui demande plus d'instruction et de qualification demeure un privilège des hommes.

873. *Santé maternelle et reproductive*. L'objectif fondamental défini par la Politique Nationale de la Promotion de la Femme (PNPF) est l'amélioration de l'état de santé et de nutrition de la femme et de la famille. A cet effet, des efforts ont été déployés au cours de ces dernières années à travers la promotion des services de santé maternelle et infantile, et la planification familiale. Toutefois, il ressort des discussions entre la MEP et les parties prenantes que, en matière de santé, les femmes restent fortement désavantagées par rapport aux hommes. Les besoins spécifiques aux femmes ne sont pas suffisamment pris en charge dans les politiques et stratégies du secteur Santé.

874. En guise d'illustration, malgré l'adoption de la loi N° 2003/04 du 03 mars 2003 sur la santé sexuelle et la reproduction, la femme béninoise ne jouit pas encore pleinement de ses droits à la santé et plus particulièrement à la santé de la reproduction. Les pratiques coutumières fortement ancrées dans la mentalité, entravent la jouissance de ce droit. Par exemple, la femme béninoise ne peut contrôler les naissances. L'autorisation de l'époux est nécessaire pour l'utilisation de méthodes contraceptives, autorisation qui lui est souvent refusée.

875. La MEP s'est félicitée de constater que le Bénin, dans sa Déclaration de politique de population de mai 1996, se propose de « promouvoir une fécondité responsable » permettant de réduire les maternités précoces et/ou tardives, lutter contre les avortements, promouvoir la planification familiale en vue d'une sexualité responsable, distribuer des produits contraceptifs, et supprimer progressivement les pratiques telles que le mariage forcé ou précoce. En dépit de ce dispositif et des campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation entreprises par les Associations et les ONG béninoises, la fécondité reste encore élevée et précoce (6,3 enfants par femme en 1996 et 5,6 en 2001), avec de grandes disparités régionales et selon le niveau d'instruction de la femme. La prévalence contraceptive a peu augmenté, passant de 3% en 1996 à 7% pour les méthodes modernes en 2006, ce qui, du moins en partie, expliquerait le nombre élevé d'avortements provoqués clandestins illégaux, et une morbidité et une natalité précoce élevées.

876. *Participation dans les instances de décision*. La problématique de la participation des femmes dans les instances de décision a été largement traitée dans la section relative à la promotion et la protection de la femme, dans le chapitre sur la Démocratie et la Gouvernance Politique. Malheureusement, l'absence des femmes dans les structures dirigeantes n'est pas limitée aux

instances de décision de haut niveau. Alors que les femmes effectuent la majeure partie des travaux agricoles, leur représentation dans les organisations agricoles et rurales n'est pas proportionnelle à cette contribution.

877. Lors d'un forum de discussion, l'équipe de la MEP a été informée que même dans les Comités locaux de gestion des infrastructures tels que ceux de l'eau dont la clientèle est presque exclusivement féminine par exemple, les femmes ne sont pas représentées. Quand bien même elles le sont, leurs fonctions sont de facto assurées par un homme, la femme restant condamnée à un rôle protocolaire.

iii. Recommandations

878. Au vu des faiblesses et défis constatés par la MEP en matière d'égalité entre les sexes au Bénin, le Panel du MAEP souhaiterait recommander de:

1. Traduire la volonté politique du gouvernement en actes concrets en inscrivant la question de l'égalité du genre au rang des priorités nationales, comme préalable incontournable du développement durable (Gouvernement à tous les niveaux).

2. Sensibiliser les citoyens béninois, en particulier les hommes mais aussi les femmes, à la problématique genre pour un changement radical et accéléré des mentalités en matière d'égalité entre les sexes (Gouvernement, société civile, instances traditionnelles).

3. Renforcer les capacités (organisationnelles, humaines et financières) des structures chargées de la promotion de l'égalité du genre, aussi bien du secteur privé que de la société civile. (Gouvernement, Société Civile, PTFs).

4. Organiser une vaste campagne, de portée nationale, pour l'alphabétisation des femmes, en incluant dans le programme les questions de santé reproductive, ainsi que le code de la famille (Gouvernement, société civile, instances traditionnelles).

5. Instaurer, à la fonction publique, une politique de recrutement qui, à qualifications égales, donne priorité aux femmes, et sensibiliser le secteur privé à faire de même dans le cadre d'une politique volontariste de discrimination positive en faveur des femmes, clairement définie par le Gouvernement (Gouvernement, secteur privé et organisations patronales).

Objectif 6 : Encourager la participation élargie des parties prenantes au développement à tous les niveaux.

i. Résumé du RAEP

879. Le RAEP indique que les mécanismes de promotion de la participation des parties prenantes au développement sont récents. C'est véritablement l'avènement de la décentralisation qui a fait émerger cette chance de participation accrue de toutes les parties prenantes. Actuellement on ne peut pas encore véritablement apprécier l'atteinte de cet objectif.

880. Dans le sens de cette participation accrue des parties prenantes, on peut citer selon le RAEP : des dispositifs institutionnels favorables; l'avènement de la décentralisation, l'existence d'un cadre de concertation favorable à l'action des partenaires financiers et techniques, l'animation de la vie politique et sociale par une Société Civile organisée qui prend de plus en plus ses repères, et l'existence des dispositions et des principes de gestion concertée des services sociaux.

881. Selon le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, les chances d'atteindre des objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté passent par un renforcement de tous ces mécanismes. La stratégie a retenu de garantir une bonne gouvernance des affaires publiques dans un contexte de transparence, et de participation des citoyens aux affaires. Les principales actions vont dans le sens de la lutte contre la corruption, le renforcement des capacités de gestion et d'absorption des ressources publiques, la réforme administrative, la décentralisation, le renforcement des systèmes juridiques et judiciaires, la consolidation de la démocratie et du dialogue social interne.

882. La lutte contre la corruption a fait naître des organisations de la Société Civile qui utilisent tous les moyens pour enrayer le phénomène. Au rang de ces organisations, on peut citer : le Front des Organisations Nationales de lutte contre la Corruption (FONAC), Transparency International, la Cellule de la moralisation de la vie publique, etc. La population dénonce certains comportements et abus à travers des émissions interactives organisées par des radios et télévisions. Toutes choses qui participent à la bonne gouvernance. La passation des marchés publics suit une réglementation.

883. Le RAEP donne ensuite une longue série de résultats d'enquêtes relatives à la perception des populations et de leur appréciation de la gouvernance par rapport à leur implication dans les décisions de réalisations des infrastructures comme l'éducation, la santé, les transports et autres.

ii. Conclusions de la MEP

884. La Mission note avec satisfaction les efforts des Autorités béninoises à vouloir, notamment à travers la politique de décentralisation, élargir les espaces de concertation et consultation des parties prenantes au DSE. Il faut s'en réjouir. Cependant malgré cette volonté affichée, un long chemin reste à parcourir pour l'aboutissement de cette noble ambition. Au-delà de ce qui précède, la Mission d'évaluation a effectivement relevé (et ceci est largement confirmé par les entretiens avec les parties prenantes à l'intérieur du pays) que plusieurs documents programmatiques et autres initiatives de développement ont été élaborés dans les différents secteurs du DSE, mais à l'insu des populations à la base et de leurs organisations. Ces programmes de développement sont généralement issus des politiques et stratégies en vigueur ou fortement suggérées par des partenaires extérieurs comme les PTFs et les ONG. La méthode participative tant souhaitée par les acteurs n'est pas souvent réellement appliquée en amont de ces initiatives. C'est là un défaut majeur de gouvernance dans le développement socioéconomique au Bénin.

885. Quant aux processus d'élaboration des diverses politiques et stratégies, la méthode participative de concertation et de consultation de toutes les parties prenantes, n'est pas toujours respectée à une grande échelle comme lors des NLTPS. C'est l'insuffisance fondamentale du DSRP I que le Bénin s'est efforcé de corriger lors de l'élaboration de la SCRP.

886. A travers les discussions avec les ministères techniques à Cotonou, et avec les éléments de la Société Civile et les populations à l'intérieur du pays, il a été constaté et apprécié que la problématique de la participation est en marche dans le pays et a même tendance à s'accentuer. Ce phénomène tire ses racines dans le fait qu'il est reconnu de plus en plus aujourd'hui qu'une gestion démocratique du pouvoir et des affaires implique une participation de toutes les parties prenantes. Cela permet d'une part, d'assurer l'adhésion des forces vives de la nation aux politiques menées, dans la mesure où celles-ci leur sont profitables, et d'autre part, de créer une synergie et une interaction entre les décideurs publics et les citoyens pour une meilleure prise en compte des aspirations des populations dans la mise en œuvre de ces politiques.

887. En effet, il est de plus en plus établi aujourd'hui que la mauvaise gouvernance résulte souvent du fait que les gouvernements ne favorisent pas la concertation nécessaire avec la société, ce qui pose fréquemment le problème de légitimité. Dans les sociétés traditionnelles, qu'elles soient à pouvoir politique centralisé ou non, la notion de participation existe et est pratiquée, bien que limitée à l'intégration de tous les représentants de clans dans le conseil traditionnel.

888. Plusieurs types d'acteurs ont pu être identifiés au Bénin comme jouant un rôle important dans la participation au DSE. Parmi les principaux acteurs on peut citer :

- *Les Institutions de la République* comme le Conseil Economique et Social (CES) qui joue un rôle important en matière de participation à la vie

économique et sociale du pays. Il s'agit d'une sorte de laboratoire de réflexion qui est consulté et donne son avis sur l'ensemble des grands problèmes du pays, notamment en matière budgétaire. Le Conseil compte 30 membres représentant les groupes socioprofessionnels, les corporations, les jeunes, les chercheurs, le patronat, le secteur privé, le monde paysan. Le CES contribue à l'élargissement de l'espace de concertation des parties prenantes. Il est consulté par le Chef de l'Etat, mais peut agir également par auto saisine. Le Conseil formule des recommandations écrites ou avis au Chef de l'Etat qui est tenu par la Loi d'y faire suite.

- *La Société Civile* : le débat sur la définition de la Société Civile est d'apparition récente au Bénin alors que le concept lui-même est ancien. Il est communément admis qu'il s'agit d'un espace séparant et unissant à la fois l'Etat et le citoyen. Plus précisément, la Société Civile peut être définie comme l'espace autonome composé d'associations bénévoles poursuivant des buts publics qui se situent au-dessus du citoyen d'une part, et distinct du marché et de l'Etat de l'autre. On peut distinguer trois niveaux dans la structure de la Société Civile au Bénin. Le niveau primaire est composé des organisations communautaires de base et des groupements villageois. C'est la cellule de base de la Société Civile au niveau local. Le niveau intermédiaire, composé d'ONG et de fédérations, établit le lien entre les cellules primaires de la Société Civile et assure leur participation aux institutions et aux processus politiques, sociaux et économiques au-delà du niveau local. Le niveau supérieur est composé d'organisations civiques spécialisées qui exercent deux fonctions en faveur de toute la Société Civile : une fonction de défense et de promotion de la Société Civile vis-à-vis de l'Etat et du marché, et des fonctions spécialisées dans les domaines de formation, d'assistance technique, de recherche et de plaidoyer sur les politiques de développement socioéconomique.

889. Ainsi, la Société Civile est composée d'associations bénévoles d'intérêt public, telles que les organisations communautaires de base, les fédérations et les réseaux, les ONG, les syndicats, les centrales syndicales, les groupements professionnels, les associations locales de développement, les associations culturelles, les fédérations d'associations de producteurs et d'artisans, les communautés religieuses et les chefferies traditionnelles etc. Vue sous un angle positif, la Société Civile est en quelque sorte le terreau de la démocratie. C'est elle qui rassemble les citoyens, organise leurs intérêts, formule leurs desiderata et les communique aux décideurs ; c'est elle qui s'oppose aux excès pour aider à l'émergence d'une nouvelle culture politique, fondée sur la participation, le dialogue et la tolérance. Le Front des Organisations Nationales de lutte contre la Corruption (FONAC) est par exemple une institution faîtière qui compte une soixantaine d'associations, de fédérations et de confédérations très actives dans la lutte contre ce fléau. Les actions de sensibilisation, de dénonciation et de pression des organisations de la Société Civile, du FONAC ont généralement eu un impact significatif sur une prise de conscience plus accrue de la population vis-à-vis de l'administration. Elles

restent très bien appréciées du grand public. Depuis quelques années on note un fort dynamisme de la Société Civile à travers l'animation politique, la défense des droits des consommateurs et la promotion du bien être social.

890. *La Décentralisation* constitue aussi pour le Bénin, une chance importante pour la mise en œuvre de la participation des acteurs à travers l'implication accrue des collectivités locales dans les programmes et projets de développement. Le pays a une histoire riche de tentatives de décentralisation qui n'ont finalement abouti au système administratif actuel qu'à la faveur de la Conférence nationale des forces vives de février 1990. Il en est sorti une nouvelle Constitution qui a posé les grands principes de la réforme de la décentralisation qui vise à responsabiliser les populations à la base à travers des conseils élus. Sur la base de ces principes, il a été initié une politique de décentralisation, couplée avec la déconcentration, dans un cadre juridique défini par la Constitution et par cinq (05) lois votées entre 1994 et 1999. Depuis le lancement de la réforme, les élections locales ont été organisées en décembre 2002, les conseils communaux et municipaux sont installés et les maires élus. La décentralisation, bien que très engagée au Bénin, est à une phase d'expérimentation, ce qui explique souvent les nombreuses plaintes des élus locaux par rapport au manque de ressources lié au non transfert de celles-ci de la part de l'autorité centrale. Si le principe de gestion concertée des services sociaux (écoles, centres de santé, marché, gare routière, etc.) est acquis, il reste encore beaucoup à faire en matière de gouvernance au sein des structures décentralisées qui ont quelquefois des difficultés de cohabitation avec les administrations déconcentrées.

891. *Le Secteur Privé* au Bénin doit constituer également un maillon important du processus de participation des parties prenantes. Il existe un réel potentiel de développement du secteur privé béninois notamment dans les branches économiques de l'agroalimentaire, du tourisme, de l'artisanat et des services (transit, transport logistique, Internet etc.). Mais il existe encore de nombreuses barrières à ce développement notamment au niveau du foncier, de la protection juridique des affaires, de la fiscalité et de la tarification douanière, de la gestion des services d'utilité publique et enfin de développement des infrastructures (le Port, les Télécoms, l'eau et l'électricité).

892. *Dans le cadre de la participation*, et en se référant au document de la SCRP, le Secteur Privé est reconnu comme le moteur de la croissance durable et forte, susceptible de réduire la pauvreté. Cependant, les acteurs et les animateurs du Secteur Privé se sont plaint surtout dans le passé, et ont exprimé leur sentiment d'une faible participation à l'élaboration des stratégies et politiques publiques de développement. Aussi, pour tirer les leçons du passé, un Comité ad hoc avait été mis en place en avril 2003, afin de mieux impliquer le Secteur Privé et la Société Civile dans la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP). Le secrétariat provisoire du Comité ad hoc a été mis en place et est chargé de préparer un plan d'action pour :

- améliorer le processus participatif;
- renforcer la capacité du Secteur Privé et de la Société Civile à mener des activités de plaidoyer,
- développer un partenariat Secteur Privé/secteur public ; et
- renforcer la stratégie de développement du Secteur Privé qui figure dans le DSRP sur des priorités spécifiques : financement du Secteur Privé, fiscalité, environnement juridique et économique, mécanisation de l'agriculture, maîtrise de l'eau, promotion des PME, développement du tourisme, amélioration des infrastructures, poursuite de la mise en œuvre du PST, gestion du Port Autonome de Cotonou… Il était prévu qu'un atelier de validation allait permettre de retenir un plan d'action pour renforcer le dialogue et la concertation entre le Gouvernement et le Secteur Privé dans le cadre de la formulation et de la mise en œuvre des politiques de DSE.

893. Des mécanismes de dialogue entre secteur privé et secteur public sont entrain de se mettre en place. Par exemple le Programme d'appui au développement du Secteur Privé (PADSP) comprend une composante «amélioration de l'environnement des affaires ». Celle-ci contient la sous composante « appui au développement du dialogue entre secteur privé et gouvernement en vue de faire disparaître les obstacles réglementaires et administratifs à l'investissement et à l'exportation », qui a permis d'installer l'Association de Développement des Exportations (ADEX).

894. Il convient cependant de noter ici que l'instauration d'un dialogue véritablement efficace entre le Secteur Privé et l'Etat est retardée par la multitude d'organisations professionnelles, une absence de cadre légal global reconnu par tous, la faible concertation entre les acteurs du privé, et les querelles de leadership.

895. *Les partenaires au développement et la coopération sous régionale*. Dans le domaine de la participation au DSE, on peut également mentionner les relations du Bénin avec ses partenaires au développement et ses actions à travers la coopération régionale et sous régionale. Il a été évoqué dans l'Objectif 1 de ce chapitre que la structure de l'économie béninoise ne secrétait pas suffisamment d'épargne interne pour financer ses programmes de développement. Dans la mesure où plus de 60 % des financements du DSE sont d'origine extérieure, il est normal que l'ensemble des mécanismes devant aboutir à ces financements soit basé sur un dialogue permanent entre l'Etat et ses partenaires. Ce dialogue a lieu généralement autour d'espaces comme les commissions mixtes ou les groupes consultatifs et les conférences de table ronde, ainsi que les exercices de programmations ou autres types de revues de projets et programmes. D'une manière générale ces cadres de concertation fonctionnent assez bien à la satisfaction des parties, et les priorités, même quelquefois suggérées sont généralement acceptées.

896. Le problème qui se pose souvent est que si du côté du partenaire local les dispositions sont souvent prises pour le respect des engagements souscrits, il arrive que de l'autre côte (partenaires extérieurs) ceci ne soit pas toujours le cas au plan global. Par exemple les engagements concernant les ressources à libérer pour les Pays les moins Avancés (PMA) tardent encore à être concrétisés. De même les engagements pour le suivi sur place de la Déclaration de Paris sur la réforme de l'aide ne sont pas toujours faits. Une meilleure coordination côté partenaires serait certainement de nature à avancer sur ces dossiers.

Encadré no. 6.8 : Résumé de la déclaration de Paris

La Déclaration de Paris a été signée en mars 2005 par des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et des pays partenaires y compris le Bénin. Elle est basée sur un principe d'engagement mutuel pour améliorer l'efficacité de l'aide, et comprend un cadre pratique et concret visant à améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Les engagements s'articulent autour de cinq (05) grands principes.

- Appropriation : les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui au développement.
- Alignement : les donneurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires.
- Harmonisation : les donneurs s'emploient à mieux harmoniser leurs actions et à leur conférer une plus grande efficacité collective.
- Gestion axée sur les résultats : la gestion et les processus de décision relatifs aux ressources affectées au développement sont améliorés en vue d'obtenir des résultats.
- Responsabilité mutuelle : les donneurs et les pays partenaires se tiennent mutuellement responsables des résultats obtenus en matière de développement.

897. Par rapport *à la coopération sous régionale*, le Bénin participe activement à la mise en œuvre des politiques d'intégration régionale dans le cadre de la CEDEAO et de l'UEMOA, de l'Union Africaine (UA) et du NEPAD. Au plan de son insertion commerciale dans l'économie sous régionale et mondiale, des réflexions importantes sont en cours parmi lesquelles une étude diagnostic visant à développer une stratégie intégrée amorcée depuis mai 2004, pour accroître les exportations du Bénin.

898. Au total, concernant la participation des parties prenantes, les conditions de son intensification existent au Bénin, car aussi bien les Institutions de la République, les acteurs des Collectivités territoriales, la Société Civile, le Secteur Privé, que les partenaires au développement en sont conscients, engagés et relativement actifs. Le Bénin a accompli, des progrès notables en matière de gouvernance, notamment dans son aspect participation des acteurs.

Il est surtout heureux de constater qu'au niveau local, des espaces de concertation et de consultation ont été aménagés et se renforcent progressivement autour de l'initiation et la réalisation des projets de DSE, en particulier dans le cas des projets de développement rural, de l'éducation, de la santé, et de l'approvisionnement en eau potable entre autres.

iii. Recommandations du Panel

899. Sur la base des constats et analyses qui précèdent, le Panel invite les différents responsables à considérer les recommandations suivantes :

1. Accélérer la finalisation du processus de décentralisation pour donner un coup de pouce à la participation au niveau décentralisé, avec l'effectivité que cela requière en termes de transfert des compétences, de disponibilités de ressources financières et humaines, et de renforcement des capacités opérationnelles (Gouvernement).

2. Activer le dispositif de coordination de l'aide entre le Gouvernement et les principaux partenaires au développement du Bénin afin d'assurer au plan local un meilleur suivi des engagements internationaux comme ceux relatifs aux PMA ou à la Déclaration de Paris sur la reforme de l'aide. (Gouvernement, PTFs).

3. Veiller à la valorisation du Conseil Economique et Social (CES) pour lui faire jouer un rôle plus important que celui qui est le sien actuellement. Ceci serait de nature à élargir l'espace de concertation, donc de participation en ce qui concerne les grandes questions du pays, et renforcerait le mode de préparation des décisions en termes de loi (Gouvernement).

4. Promouvoir, élargir, sinon institutionnaliser l'exercice d'autoévaluation de la gouvernance au Bénin afin qu'il devienne une pratique nationale en vue de développer le sens de co-responsabilité et d'imputabilité mutuelle entre l'Etat et ses partenaires privés et de la Société Civile. Un observatoire ou une toute autre institution de suivi de la gouvernance au Bénin serait tout indiqué pour cette mission (Gouvernement, Secteur Privé, Société Civile, Collectivités territoriales).

CHAPITRE SEPT

7. QUESTIONS TRANSVERSALES

Les questions transversales sont, selon le questionnaire du MAEP, des sujets d'ordre général qui, bien qu'ayant fait l'objet d'analyses dans un thème particulier, se retrouvent dans les autres domaines thématiques, et requièrent une prise en charge holistique quand le MAEP évalue le pays considéré. Il s'agit dans le cadre de ce rapport de la corruption, de la décentralisation et du rôle des instances traditionnelles, des réformes et de la modernisation de l'Etat, de l'égalité entre les genres, de la valorisation et de l'insertion des jeunes, de la pauvreté et de l'accès aux ressources, de la problématique de l'informel, de la citoyenneté de l'insécurité juridique dans un Etat de droit qui sont des questions communes qui affectent tous les programmes de gouvernance au Bénin.

7.1 La corruption

900. A l'issue de l'exercice d'évaluation de la situation politique, économique et sociale au Bénin, la corruption est apparue de l'avis unanime comme une gangrène à l'image d'une pieuvre qui étend ses tentacules dans toutes les directions, pour s'étendre à l'ensemble des domaines de la gouvernance (secteur public, secteur privé, société civile). Elle est devenue une culture et l'instrument d'un mode de gouvernance. Si depuis décembre 1990, la Constitution de la République range au domaine des actes condamnables et répréhensibles les pratiques de corruption, la loi devant permettre de lutter efficacement contre l'enrichissement illicite et la corruption elle même reste encore à être adoptée et consacrée. De nombreuses mesures de lutte contre le fléau de la corruption, gages de la volonté politique des dirigeants actuels, ont été prises et de nombreux instruments mis en place, mais leur efficacité est restée douteuse et certains parlent de « gestes de ventilation » de la part du pouvoir qui n'est pas vraiment décidé à en finir avec le fléau.

901. Bien que les nouvelles autorités aient affirmé leur volonté politique de lutter contre la gangrène, il existe tout de même dans le pays un sentiment de doute partagé par les parties prenantes, quant à la capacité réelle du pouvoir d'extirper ce monstre tentaculaire de la société béninoise. Les méfaits de la corruption sur les quatre dimensions de la gouvernance examinées dans ce Rapport sont immenses.

902. C'est pourquoi le Panel des Eminentes Personnalités du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs, conscient que la corruption a atteint un stade gravissime, préconise de s'attaquer au fléau dans chacun de ses compartiments par :

- *la pédagogie de l'exemple au sommet névralgique de l'Etat et à tous les niveaux de gestion des affaires publiques*. Dans ce cadre, la sanction systématique de tout acte attentatoire aux dispositions pertinentes de la Loi Fondamentale, aux prescriptions consacrant l'orthodoxie en matière de gestion et de comptabilité publique, du plus haut sommet de la République à la base de ses démembrements, doit devenir et demeurer une règle cardinale de gestion et d'administration de la Cité.

- *la pédagogie du contrôle systématique et inopiné*, suivi de sanction à tous les niveaux de l'administration de l'Etat et de ses démembrements, doit donc être érigée en règle absolue de Gouvernance. Pour réussir, cette stratégie devra reposer sur un engagement politique ferme et résolu, et disposer d'instruments juridiques adéquats et adaptés à une situation qui apparaît en tout état de cause, sous les auspices d'une situation d'urgence.

- *la pédagogie de la vertu, de l'éthique et de la morale républicaine*, consacrée et réinstallée à sa juste et légitime place : celle de Norme Fondamentale et de Valeur Supérieure de Civilisation, en vue de réinventer la Vertu Républicaine, devra constituer le guide suprême et le rempart inexpugnable, face à la culture de la paresse, de l'argent facile et de la prédation.

903. Le Panel du MAEP invite l'ensemble des partis politiques, des Institutions de la République, des citoyens, du secteur privé et des Organisations de la Société Civile du Bénin à constituer un Vaste Front Uni contre la corruption, en vue d'une Veille Citoyenne Permanente, pour un sursaut rédempteur, au bénéfice du redressement moral, du développement et de l'épanouissement du Bénin et de son Peuple.

7.2 La décentralisation et le rôle des instances traditionnelles

904. Dans le prolongement de la Conférence des Forces Vives de la Nation de 1990 qui a permis la consécration des droits et libertés fondamentales dans le pays, les pouvoirs publics béninois ont voulu pousser l'engagement politique jusqu'au niveau d'une participation assez élargie des populations à la base aux affaires locales. Consacrée par les articles 150 à 153 de la Constitution du 11 décembre 1990, les premières élections locales qui ont matérialisé la décentralisation au Bénin ne se sont tenues qu'en 2003.

905. La recherche d'une meilleure efficacité dans la satisfaction des besoins collectifs, la lutte contre le centralisme qui reste fort, et le souci de faire participer les populations à la vie locale sont les enjeux majeurs de la démocratie et de la gouvernance politique au Bénin. Dans une certaine précipitation, les bonnes volontés en la matière ont pensé à décentraliser les pouvoirs, mais pas nécessairement les moyens. Ceci se traduit sur le terrain par une incapacité des populations d'exercer leurs attributions dans les domaines comme la construction, l'entretien des infrastructures locales ou

encore de supporter les charges récurrentes liées à la pérennisation de celles-ci. Le droit à la différence qui fonde toute décentralisation n'a toujours pas été combiné avec l'égalité des citoyens qui implique le système de péréquation, la solidarité urbaine et autres fonds nationaux de péréquation, dans un pays aussi inégalitaire du point de vue de la répartition des richesses et sur le plan de l'aménagement du territoire.

906. A ces défis vient s'ajouter la réalité des têtes couronnées qui symbolisent la gouvernance traditionnelle, et qu'il faudrait intégrer dans l'équation d'une décentralisation réelle, associer davantage ces autorités traditionnelles de la gouvernance locale en définissant un cadre légal appelé à régir leur participation et leur implication dans les activités des collectivités décentralisées, notamment leurs droits et obligations, les activités de médiation dans les conflits, l'assistance-conseil à la prise de décision, le régime des incompatibilités et des indemnités.

907. Au demeurant, cinq lois distinctes et de nombreux textes réglementaires régissent différents aspects de la décentralisation au Bénin. Une telle inflation législative et réglementaire complexifie la problématique de la décentralisation et aggrave les difficultés de son appropriation par tous les acteurs, y compris le pouvoir central, les autorités déconcentrées et décentralisées, les élus locaux à tous les niveaux, et les populations à la base tel qu'il ressort des différentes rencontres de la mission avec les parties prenantes.

908. Le besoin d'une décentralisation accrue est fortement exprimé non seulement pour une meilleure participation des populations à la base, mais aussi pour une meilleure expression des spécificités culturelles et une meilleure gestion de la diversité socioculturelle au Bénin. La Constitution et les textes d'application subséquents s'en tiennent aux seuls principes de libre administration, de solidarité nationale et d'équilibre interrégional, insistant sur la démocratie représentative. En revanche les orientations sur la démocratie locale dans laquelle s'inscrit le droit des citoyens à être informés des affaires locales, et surtout à être consultés sur les décisions qui les concernent, ne sont pas clairement définies.

909. Les incertitudes dans la définition des affaires locales, l'inadéquation des moyens humains et matériels avec les compétences légalement reconnues aux communes, l'ambiguïté statutaire des unités administratives locales que sont les arrondissements, les villages et les quartiers de ville telles que longuement développées dans le chapitre trois de ce rapport, donnent le goût d'une décentralisation inachevée. Les querelles politiciennes, la mauvaise maîtrise des textes du fait de l'incompétence et parfois l'analphabétisme de nombreux élus locaux, l'affairisme, les intrusions parfois intempestives de l'autorité de tutelle du fait d'une interprétation trop extensive du contrôle de tutelle, la mauvaise collaboration entre services déconcentrés présents sur le territoire communal et élus locaux, et les faiblesses des capacités institutionnelles qui en découlent, tout cela appelle l'urgence d'une pédagogie de la décentralisation.

910. En réalité, ces collectivités locales ne disposent guère de personnalité juridique, ni d'autonomie financière au regard de la loi. Les conseils d'arrondissement ne sont pas opérationnels dans les communes à régime spécial, tandis que les chefs de quartiers et de villages n'ont pas été élus et sont en place pour certains depuis plus de 15 ans. Elus, les conseils sont appelés à collaborer avec le maire qu'ils assistent, et leurs capacités fonctionnelles sont pour l'essentiel tributaires du bon vouloir du maire. Ce qui crée des incompréhensions, des tensions et même des conflits.

911. L'impact de l'ensemble de ces défis sur la gouvernance locale est réel. Il est susceptible de remettre en cause l'efficacité du système de satisfaction des besoins collectifs mis en place au Bénin. Nombre de parties prenantes se sont inquiétées de l'inadaptation des textes aux réalités locales et de la non implication des autorités traditionnelles et « têtes couronnées ». Jouissant d'une forte légitimité dans les communes, les arrondissements et les villages qui constituent l'essentiel du dispositif territorial de la décentralisation, ces autorités traditionnelles que le pouvoir semble négliger sur l'échiquier administratif, se trouvent au centre du système de régulation sociale dans les communautés rurales.

912. Par ces temps de déficit de ressources (matérielles et humaines), l'accroissement de l'autonomie locale gagnerait à expérimenter l'instauration d'une communauté de base de taille minimale, tout en gardant la structure proche des habitants. Ce qui conduirait à éliminer/regrouper les arrondissements, les villages et certaines communes peu peuplées sous l'administration des communes les plus importantes. Ainsi pourront être créées dans le long terme, des circonscriptions de communes ou des conseils consultatifs de section de communes pour jouer le rôle de relais entre l'administration et les populations à la base.

913. Toutes ces considérations amènent le Panel à inviter les autorités béninoises à :

- Procéder à un transfert effectif des compétences aux communes en application des lois sur la décentralisation, et en adéquation avec les capacités financières et institutionnelles de celles-ci.

- Exiger des candidats au poste de maire un profil plus rigoureusement défini : jouir d'une moralité et d'une intégrité irréprochable, avoir au moins un baccalauréat (Gouvernement, Parlement, Conseils municipaux, parties prenantes).

- Former les agents de l'Etat autant que les élus locaux et leur personnel à la problématique de la décentralisation et de la gouvernance locale (Gouvernement).

- Sensibiliser, traduire en langues locales et vulgariser les textes sur la décentralisation pour une meilleure appropriation et une mise en œuvre efficace de ce processus (Gouvernement, Maires, Partenaires au

développement).Associer les élus locaux, les autorités traditionnelles et « têtes couronnées », les associations et autres représentants de la société civile à l'élaboration des projets de développement, ainsi qu'à leur exécution afin que les lois qui les matérialiseraient reflètent le plus large consensus ; et rendre la reddition des comptes effective (Gouvernement, parlement et ensemble des parties prenantes).

7.3 La problématique du genre et de l'égalité des sexes

914. Les femmes constituent plus de la moitié de la population béninoise. Elles font partie des acteurs centraux du développement du pays, de l'enracinement d'une véritable démocratie, et dans le cas du Bénin, elles font partie du monde des affaires en particulier au niveau des micro et des petites et moyennes entreprises. Elles font donc partie de toute la problématique de la gouvernance telle que considérée dans cet exercice.

915. Le Bénin a ratifié les instruments politiques internationaux et régionaux afin de garantir l'égalité du genre et l'intégration de l'approche « genre » dans les politiques et programmes de développement. Par ailleurs, bien que les dispositions de l'article 147 de la constitution du pays consacrent la supériorité des accords et traités régulièrement ratifiés par le Bénin sur la législation nationale, plusieurs textes de lois relatifs au statut de la femme existent au Bénin pour mettre en phase les instruments ratifiés et les lois nationales. La Mission d'évaluation a pu en dénombrer plus d'une vingtaine au total.

916. A travers ces instruments, il est question de créer un environnement adéquat où peuvent s'inscrire les différents schémas de planification et programmes sectoriels de développement, ainsi que les mécanismes institutionnels, de manière à donner à la fois aux hommes et aux femmes des possibilités d'actions équitables, et à en mesurer les impacts sur ces deux groupes.

917. Cependant, si d'importants progrès sont à l'œuvre depuis quelques années pour améliorer le cadre juridique et institutionnel béninois, les droits politiques, économiques et sociaux des femmes et l'autonomie de ces dernières, restent l'objet de certaines restrictions dues surtout aux pesanteurs socioculturelles encore fortes dans le pays.

918. Au Bénin, l'accès à l'espace public, à un travail décent, à un salaire égal, aux responsabilités, à des mandats électifs reste encore un privilège des hommes. Les femmes assument un travail domestique ou informel très pauvrement ou pas du tout rémunéré, alors qu'il est reconnu par tous que ce sont les femmes qui subviennent aux besoins élémentaires de la famille, en particulier ceux des enfants. Il n'est donc pas surprenant que dans ce pays, la pauvreté touche particulièrement les femmes et les enfants. Bien que certains progrès aient été accomplis notamment en matière de scolarisation des filles et de participation des femmes dans les instances de décision, les taux restent vraiment bas et il y

a encore énormément de choses à faire pour atteindre un niveau satisfaisant dans ces domaines.

919. Dans un pays où les femmes représentent plus de la moitié de la population (environ 52%), les répercussions politiques, économiques et sociales de ces inégalités entre les sexes vont constituer une entrave à la création d'un Bénin émergent et au développement humain durable. Il faudrait donc des actes concrets pour l'application effective des instruments juridiques ratifiés, avec des indicateurs précis et mesurables, vers la voie d'un développement humain, équitable, solidaire et durable.

920. Le Panel du MAEP estime que pour agir sur les structures institutionnelles, socio-économiques, psychologiques et culturelles, qui véhiculent ces inégalités du genre, il faudra envisager sérieusement des modifications législatives, des campagnes d'information, des échanges interculturels et la mise en œuvre d'actions concrètes.

921. Aussi, le Panel du MAEP recommande-t-il aux autorités béninoises et aux autres parties prenantes, chacun dans son domaine et à son niveau de responsabilité : de mettre en place sans tarder, un environnement favorisant :

- le renforcement des capacités des femmes,
- leur accès équitable à l'emploi et à d'autres sources de richesse,
- l'instauration d'un système de quotas à tous les niveaux de gestion de la chose publique, et
- une large participation des femmes à l'Assemblée nationale.

7.4 Formation, valorisation et insertion des jeunes

922. **Nature du problème.** Le Bénin est un pays à population très jeune, car en 2002, environ 46.8% de la population du Bénin avaient moins de 15 ans, avec une moyenne d'âge pour la population béninoise de seulement 16,3 ans. 61% de la population active du Bénin avaient moins de 35 ans, dont 95% travaillaient dans le secteur informel, 2.6% dans le secteur public et 2.4% dans le secteur privé formel. La jeunesse de la population est une caractéristique qui présente aussi bien des opportunités que des risques. Il faut savoir les identifier et surtout les saisir pour les premières, et les prévenir pour les dernières, et ce de manière efficace.

923. Les jeunes sont les acteurs et surtout les décideurs dans la construction du Bénin de demain. Ils sont des facteurs de changements souhaités dans le devenir du pays. Mais il faut pour cela qu'ils croient dans le Bénin aussi bien d'aujourd'hui que de demain, il faut qu'ils se retrouvent dans la dynamique de la société aussi bien politique, économique que socioculturelle. Car dès qu'ils perdent confiance dans cette dynamique et qu'ils n'y voient pas leurs

perspectives, alors ils deviennent les facteurs et acteurs de la remise en cause, sinon de la casse sociale.

924. C'est pourquoi la problématique de leur insertion dans la démocratie et la gouvernance politique, dans les stratégies et politiques qui relèvent de la gouvernance économique et des entreprises reste au cœur du processus de développement socioéconomique en général. Il faut que les opportunités soient ouvertes aux jeunes pour leur insertion positive et constructive dans la dynamique de la construction d'un Bénin émergent. C'est à la fois un enjeu et un défi important pour la paix et la stabilité politique comme pour l'ensemble du projet du Bénin 2025.

925. De ce point de vue les problèmes relatifs aux opportunités d'emploi et de formation disponibles pour les jeunes prennent une importance particulière. En 2002, le nombre officiel de chômeurs était de 19,123 personnes, ce qui est largement sous-estimé. Mais ce qui est important à noter et très significatif est que 72% du nombre officiel de chômeurs enregistrés avaient moins de 35 ans en 2002, dont 56% de chômeurs à la recherche d'un premier emploi et 68% de sexe masculin. Il y a là un creuset pour une bombe sociale à retardement.

926. Il est important de souligner que les opportunités existantes relatives à l'éducation et à la formation au Bénin ne concernent pas tous les jeunes. En 2002, 38,8% des élèves en âge d'être scolarisés (6-14 ans) n'avaient jamais été dans une école, avec une proportion encore plus élevée pour les filles, à savoir 45,4 %. Les départements où l'exclusion des jeunes du système éducatif est la plus prononcée sont ceux du nord du Bénin, avec 70% des jeunes âgés de 6-14 ans dans l'Alibori n'ayant jamais été à l'école, 57,8% dans l'Atacora et 53,2% dans le Borgou.

927. L'indisponibilité ou l'accès difficile des jeunes aux opportunités qui renforcent leurs capacités pour leur insertion positive dans la dynamique en cours par manque de préparation technique et professionnelle, constituent un obstacle au projet d'un Bénin émergent à l'horizon 2025.

928. **Efforts du Gouvernement et conclusions de la MEP**. Il est important de noter que le gouvernement a fait des efforts importants, et qu'il existe des opportunités pour les jeunes d'avoir une formation aussi bien dans les écoles traditionnelles que dans les écoles techniques et professionnelles spécialisées, dans d'importants centres du pays. Les écoles professionnelles offrent le diplôme du Certificat d'Aptitude Professionnelle (CAP) dans des domaines tels que:

- les Sciences et Techniques Administratives et de Gestion (STAG);
- les Sciences et Techniques Agricoles (STA);
- les Sciences Biologiques et Sociales (SBS); et
- l'Hôtellerie et la Restauration (HR).

929. De même dans le domaine de l'emploi, l'ANPE fait des efforts pour l'intégration des jeunes. Mais ces efforts ne sont pas suffisants face à la forte demande aussi bien de formation que de travail. Par ailleurs les efforts en cours n'accusent pas que des faiblesses du point de vue du nombre (offre insuffisante par rapport à la demande), mais aussi des faiblesses du point de vue de la qualité ou de l'approche, et donc de l'efficacité du système et de sa productivité.

930. Le Panel recommande que le Gouvernement poursuive le financement de l'enseignement primaire et qu'il continue à sensibiliser le public sur l'avantage qu'il y a à envoyer les enfants à l'école, plus particulièrement dans les départements du Nord comme Alibori, Atacora et Borgou.

931. Il est aussi recommandé au Gouvernement de financer l'apprentissage et les écoles de formation technique et professionnelle dans tous les départements, afin de réduire les coûts de ces programmes de formation. Enfin les écoles d'apprentissage et de formation technique devraient être évaluées suivant les mêmes standards que les diplômes équivalents. Ces mesures contribueront à préparer les jeunes à leur insertion positive dans la dynamique de la société béninoise de demain.

7.5 La pauvreté et l'accès aux ressources

932. **Nature de la question et état des lieux**. Une des conclusions qui se retrouve à travers tous les chapitres de ce Rapport est que le Bénin connaît une situation de pauvreté qui ne semble pas s'améliorer. Bien au contraire, la pauvreté réelle augmente, surtout en ce qui concerne la pauvreté monétaire. Vu sous cet angle, la pauvreté signifie un manque d'accès ou un accès limité aux ressources, financières, matérielles ou surtout des services institutionnels offerts par l'Etat et la communauté en général.

933. Dans cet ordre d'idées, la pauvreté est aussi, ou plutôt elle s'accompagne souvent de manque d'accès à ou de jouissance de ses droits. A ce titre la pauvreté et l'accès aux ressources vont ensemble. Il s'agit alors d'une problématique qui est au centre des quatre dimensions de la gouvernance au titre de l'exercice MAEP. Elle affecte et est même la mesure de l'efficacité des politiques dans chacune des quatre questions thématiques du mécanisme : démocratie et gouvernance politique, gouvernance économique, gouvernance des entreprises et développement socioéconomique. Elle est donc par nature une question transversale du MAEP.

934. Dans le cas du Bénin, il a été constaté qu'en l'absence d'une croissance économique soutenue et avec un taux largement supérieur à celui de la population au cours des dix dernières années, la pauvreté reste endémique, et même parfois croissante pour les couches vulnérables et certaines zones géographiques, particulièrement en milieu rural. L'accès aux services sociaux de base comme l'éducation, la santé, l'eau potable et l'assainissement, la santé

de la reproduction, l'énergie et l'habitat décents présentent encore énormément des difficultés pour la majorité de la population.

935. Globalement, l'incidence de la pauvreté monétaire est restée presque stationnaire (de 29,3% en 1999/2000 à 28,5% en 2002) avec de surcroît, une aggravation de l'inégalité parmi les pauvres au niveau national du fait notamment de l'augmentation très marquée de l'indice de sévérité surtout en milieu urbain. Il en découle que l'accès aux ressources devient difficile pour les populations béninoises, essentiellement pour des raisons économiques ou de pauvreté, que celle-ci soit monétaire ou humaine.

936. **La réponse du gouvernement.** La Mission d'évaluation se félicite généralement des efforts entrepris par le Gouvernement béninois pour assurer un accès abordable des pauvres, notamment en milieu rural, aux services essentiels comme l'eau potable, l'assainissement, l'électricité, la terre cultivable, le logement et la micro finance.

937. Des politiques et programmes ont ainsi été mis en œuvre pour améliorer l'accès des béninois aux services d'éducation, de santé, d'eau potable et assainissement, de terre cultivable et de micro finance. Il y a eu peu d'efforts notables dans les autres domaines. Grâce à ces politiques, des progrès ont été réalisés, contribuant ainsi à « alléger » la pauvreté, ou du moins à améliorer l'accès des populations à certaines des ressources et à certains services considérés ici.

938. Cependant la faiblesse de ces résultats est due notamment au fait que ces politiques ont été menées généralement dans le contexte d'austérité financière dictée par les politiques de stabilisation et d'ajustement structurel. De plus, ces politiques et programmes de « disponibilisation » des ressources et services pour renforcer et donner les chances à la démocratie, assurer le DSE pour les citoyens, renforcer le climat des affaires et assainir un cadre macroéconomique accepté de façon consensuelle par les populations, ont manqué de vision d'ensemble qui les « fédère » et leur donne la cohésion nécessaire, de même qu'une coordination opérationnelle qui en assure l'efficacité dans la réalisation des résultats.

939. Par ailleurs ces politiques ont été mises en œuvre avec peu, sinon sans participation des populations et autres acteurs du développement. L'Etat est resté seul « responsable » de la fourniture des services et ressources du développement. Ce qui peut difficilement en assurer la pérennité vu la faiblesse des moyens de l'Etat.

940. En conclusion, on peut retenir que malgré les avancées remarquables identifiées dans certains secteurs pour faciliter et ou améliorer l'accès des populations aux ressources et services de développement, il y a encore un long chemin à faire pour chacun d'eux, comme pour l'approche intégrée de la mise en œuvre des politiques et programmes destinés à améliorer l'accès des populations aux ressources.

941. Le gouvernement actuel a revu l'approche dans le processus de formulation de la stratégie de croissance pour la lutte contre la pauvreté adoptée cette année. Outre qu'elle se situe dans une vision – Bénin émergent à l'horizon 2025 -, elle se veut la traduction des orientations stratégiques de développement du Bénin, du moins pour le moyen terme.

942. Mais la stratégie souffre aussi de certaines faiblesses qu'il conviendrait de mentionner ici : la faiblesse évidente de la coordination sociale, et surtout gouvernementale dans la mise en œuvre de la SCRP, la faiblesse de la déclinaison de la vision Alafia 2025 et de ses Orientations stratégiques de développement en politiques sectorielles cohérentes et opérationnelles, etc.

943. **Conclusions et suggestions de la MEP.** L'accès des populations aux ressources est un facteur de paix et de stabilité politique, donc de construction et de consolidation de la démocratie, de cohésion sociale, de construction du consensus et de mobilisation des forces vives de la nation autour du modèle de développement choisi.

944. L'amélioration de l'accès aux ressources est aussi résultat et facteur de renforcement des politiques économiques appropriées, allant dans le sens du DSE, et surtout de la construction de la vision du Bénin de demain. Mais il ne peut l'être que si la gouvernance dans son ensemble est une gouvernance politique de développement, c'est-à-dire de démocratisation du processus de développement, et qui de ce fait, ne se limite pas seulement à la démocratisation de la sphère politique.

945. Un des objectifs ultimes de la gouvernance du DSE est d'assurer aux populations béninoises cet accès amélioré aux ressources et services qui les sortent de la pauvreté, leur élargissent les opportunités, et leur permettent de participer pleinement à la dynamique de la construction du Bénin émergent à l'horizon 2025. A ce titre elle concerne tous les acteurs – gouvernement, secteur privé et société civile – qui doivent tous se sentir socialement responsables et partenaires dans la construction de la vision du devenir du pays, et ne pas laisser cette responsabilité à l'Etat seul.

946. C'est dire que les quatre dimensions de l'exercice du MAEP se retrouvent et se rejoignent dans la problématique de l'accès des citoyens béninois aux ressources. C'est dire aussi que l'approche à la solution de ce problème devrait être holistique. C'est dire enfin que la cohérence et la coordination des politiques, tout comme la participation des populations elles-mêmes, et des autres acteurs du processus de démocratisation du développement au Bénin devraient guider la mise en œuvre de la SCRP, et la déclinaison des Orientations stratégiques en politiques et programmes sectoriels cohérents et opérationnels. Le gouvernement et les forces vives de la nation en ont les capacités politiques, surtout dans le cadre de la gouvernance concertée que prônent les nouvelles autorités.

7.6 La problématique du secteur informel

947. La nature de la gouvernance économique au Bénin depuis la période coloniale a favorisé le développement du secteur informel. En effet, l'absence d'une croissance soutenue, participative, inclusive et équitable, créatrice d'emplois, doublée d'un contexte économique de recherche de l'orthodoxie financière et de l'austérité secrétant dans son fonctionnement la pauvreté ou du moins l'aggravant, ont eu des conséquences sur le niveau de vie des populations, acculées à trouver des moyens de survie dans la périphérie précaire des activités dites formelles, et en réponse aux besoins de survie immédiats des citoyens.

948. Aujourd'hui le secteur informel est multiforme et multidimensionnel. Il couvre une vaste gamme d'activités allant de conducteurs de taxis motos aux transitaires des produits destinés aux pays voisins du Bénin, en passant par les artisans, les différentes formes et niveaux de commerce de détail, les coiffeurs, les vendeuses de produits alimentaires dans les marchés des agglomérations et le long des grands axes routiers, etc.

949. Les acteurs du secteur informel comprennent aussi bien les propriétaires ou exploitants de micro-entreprises, les personnes travaillant à leur compte que les travailleurs dépendants, qu'elles soient salariées ou pas. Ce qui est frappant dans le cas du Bénin est que les femmes et les enfants sont parmi les grands acteurs de ce secteur. Le financement des activités informelles provient des associations de type tontine, et des institutions de micro-finance et pratiquement pas de financement bancaire. Malgré la précarité des activités informelles, le secteur dans son ensemble tient le pavé et se développe au point d'être devenu aujourd'hui une réalité incontournable de la société béninoise.

950. Dans ses rapports avec le secteur formel, l'informel entretient des rapports « ambigus », faits tantôt de concurrence « déloyale » qui pénalisent parfois des investissements dans certains secteurs, tantôt de complémentarité ou de complicité comme fournisseur ou comme débouché du secteur formel. Le secteur informel couvre donc toute la vie économique et sociale, et sans doute aussi politique de la société béninoise, et en fait de ce fait une partie intégrante.

951. C'est dans le cadre de ses relations de concurrence « déloyale » avec le secteur formel qu'il est perçu comme celui qui occupe une place importante dans l'économie du pays, mais ne contribue pas au financement de l'appareil de l'Etat à la hauteur de son poids dans l'économie, en dehors de la patente, des autres impôts de type forfaitaire ou des taxes locales principalement.

952. **Regard vers l'avenir .**La réalité actuelle et prévisible de l'économie béninoise est que le secteur informel joue et continuera à jouer un rôle important dans l'ensemble des dimensions de la vie sociale et économique du pays. C'est pourquoi le secteur informel devrait faire l'objet d'une attention particulière aussi bien du Gouvernement béninois que de ses partenaires au

développement, et notamment dans les stratégies de développement du pays, et dans les programmes de coopération.

953. Une série de propositions de politique va dans le sens de privilégier une plus grande contribution du secteur informel à l'augmentation des recettes fiscales, aidant aussi à alléger la charge fiscale sur les entreprises du secteur formel. Pour cela, l'Etat devrait jouer sur deux instruments : une meilleure connaissance des entreprises et activités informelles pour mieux les taxer en élargissant l'assiette fiscale, et une élévation de leur niveau de taxation. On estime de ce point de vue que l'Etat a un besoin de plus en plus accru de ressources pour financer le fonctionnement de ses services et institutions ainsi que les programmes de DSE.

954. D'autres proposition de politique vont dans le sens de promouvoir une stratégie de « formalisation » des activités du secteur informel, notamment en mettant en place un programme d'incitation pour le passage volontaire du secteur informel au secteur formel. Mais les expériences de « formalisation » de l'informel ont montré leurs limites dans nombre de pays dans lesquels les organisations internationales les ont préconisées et soutenues. C'est pourquoi d'autres politiques préconisent surtout de bien connaître le secteur informel et ses besoins en vue de développer une stratégie d'aide et de promotion pour faire de l'informel un terrain de germination des futures PME. Cette politique d'aide porterait entre autre sur la formation, l'accès au crédit dans des conditions moins onéreuses, l'équipement et les capacités de gestion.

955. La MEP est de l'avis qu'une stratégie combinée de ces approches serait plus heureuse dans le cas du Bénin. Une telle stratégie agirait sur trois instruments : promouvoir la complémentarité entre les secteurs formel et informel par les actions de sous-traitance et d'incitation fiscale conséquente ; identifier les instruments d'élargissement de l'assiette fiscale sans que cela devienne un « harcèlement » du secteur informel ; et enfin promouvoir un programme d'assistance en réponse aux besoins d'aide du secteur informel. Les Centres de Gestion Agréés et la Banque Régionale de Solidarité devraient être renforcés dans cette perspective, et mis à contribution dans cette stratégie.

956. L'informel fait partie de l'économie béninoise et il a un rôle qui va au-delà de l'économique. Le défi n'est donc pas « d'intégrer l'informel dans l'économie » du pays car il l'est déjà et à sa manière. Ce secteur est reconnu comme jouant un rôle important – les chiffres varient mais confirment tous son importance – dans l'économie, l'emploi, la mobilisation de l'épargne, l'investissement dans certains secteurs de prédilection, la paix sociale, etc. Il est donc important sur les plans économique, social et même politique. Il est donc nécessaire de développer une politique constructive de réponse aux besoins de ce secteur pour en faire un partenaire dans la dynamique économique de la construction du Bénin de demain.

7.7 Les réformes et la modernisation de l'Etat

957. **Nature de la question.** La question des réformes et de la modernisation de l'Etat et de la société béninoise constitue à n'en point douter l'un des enjeux majeurs de la bataille pour l'avènement d'un Bénin émergent en ce début de siècle. Elle affecte aussi bien le mode de gouvernance politique, la gouvernance économique et d'entreprises, que les performances dans le domaine du développement socioéconomique.

958. En effet, la matérialisation de cette nouvelle vision est nécessairement tributaire d'une mutation profonde de la société, portant tant sur les institutions, les appareils administratifs que sur l'environnement économique et social. D'où l'importance des réformes initiées depuis la transition démocratique des années 89-92 sous le double sceau de la démocratie pluraliste et de l'économie libérale, gages d'un développement durable.

959. S'il semble de notoriété publique que les réformes politiques des années 1990 ont permis de mettre en place, au terme de la Conférence nationale, des institutions politiques relativement stables, et un système démocratique ayant engendré une double alternance politique à la tête de l'Etat, toujours est-il que la pauvreté endémique, combinée aux autres dysfonctionnements politico-administratifs, économiques et sociaux, pose avec acuité le problème des rapports entre démocratie et développement.

960. L'équation principale à résoudre est relative au type de réformes à mettre en œuvre en vue d'établir l'adéquation entre stabilité politique et démocratique d'une part, développement et prospérité économique d'autre part, avec comme conséquence le passage de la condition de pays très pauvre à celle de pays émergent. La question revient à définir la nature, les modalités et le rythme des réformes de l'Etat et de la société nécessités par la construction du « Bénin émergent ». Au cœur de cette problématique se situe par conséquent la redéfinition même du modèle et des missions d'un Etat capable de soutenir cette vision à long terme, avec en corollaire les termes de référence d'une programmation stratégique efficiente requise à cette fin.

961. L'autre question, non moins importante, se rapporte à la marge d'autonomie et de manœuvre dont disposerait l'Etat sous ajustement structurel dans la conduite des réformes, dans la perspective d'un développement spécifiquement endogène.

962. **Les réponses du Gouvernement.** Plusieurs instruments ont ainsi été définis et mis en place à cette fin. Le premier est certainement le document « Bénin Alafia 2025 » qui décrit la vision politique du Bénin futur: « Le Bénin est en 2025 un pays phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social ». Cette vision à long terme n'a pas que le mérite d'exister ; sa matérialisation devrait se faire à travers « la promotion d'une gouvernance concertée, la création d'un climat favorable au développement du secteur privé, le développement des infrastructures, le renforcement des capacités de la société

civile et l'implication des communautés locales au processus de développement ».

963. Le second est le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté qui retrace les objectifs et engagements de l'Etat béninois en matière de croissance et de développement à court et moyen termes. Le troisième instrument enfin est le document d' « Orientations Stratégiques de Développement du Bénin (2006-2011) intitulé « Le Bénin Emergent » qui traduit le mieux la vision du Président Boni Yayi et de son Gouvernement en cette occurrence.

964. De la mise en œuvre de ces différents projets, découle l'important train de réformes engagées depuis quelques années déjà, réformes qui donnent au pays l'impression d'un vaste champ en friche, sans que l'on puisse assez paradoxalement en apprécier la portée, ni en percevoir les avancées concrètes, encore moins se faire une exacte mesure des facteurs et chances de succès.

965. Un premier groupe de réformes vise la modernisation de l'Etat stricto sensu, avec pour objectif final le renforcement de la démocratie certes, mais surtout l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des services publics, avec un accent marqué sur les mécanismes de gouvernance et de reddition des comptes. Elles portent sur l'organisation d'un Etat qui se veut « facilitateur » et la redéfinition de ses missions, l'appareil judiciaire et le système pénitentiaire, la fonction publique, la décentralisation et la déconcentration administratives et financières, la lutte contre la corruption et l'affairisme, etc. Bref, la recherche des performances des institutions et de l'administration publiques.

966. Un deuxième groupe de réformes concerne le cadre macro-économique, la conduite des politiques économiques, et la gestion du développement en général, avec pour objectifs principaux de doper la croissance en vue de la réduction, puis de l'éradication de la pauvreté, gage d'un développement durable. Elles vont de la privatisation des entreprises de l'Etat à l'assainissement des finances publiques, la facilitation et la transparence des procédures en vue de sécuriser les investisseurs privés, la mise en place d'une fiscalité attractive et incitative, l'encouragement de l'initiative privée et un meilleur encadrement du secteur informel, le renforcement et la transparence de la régulation économique, le développement des infrastructures (routes, modernisation du port, électricité, télécommunications, NTIC, etc.), la modernisation et la structuration des services, notamment de transport, la restructuration, la réhabilitation et la diversification des filières agricoles entre autres chantiers.

967. Un troisième groupe de réformes vise la société dans ses multiples composantes, en relation avec les politiques publiques et le développement durable. Sont ainsi concernées l'éducation, déclarée priorité des priorités sociales, la santé, le logement, l'emploi, les salaires, la rétention des cadres hautement qualifiés, l'implication de la diaspora, l'agriculture et le foncier, la famille et le genre, etc.

968. De nombreuses attentes sont par conséquent suscitées auprès des populations, avec comme principaux objectifs une gouvernance politique fondée sur l'éthique et la responsabilité, l'amélioration du contrôle citoyen des élus, des autorités et des administrations diverses, une administration de proximité au service du citoyen et de l'entreprise, une amélioration de la qualité de la dépense publique, ainsi que la mise en place des politiques sectorielles plus favorables à la création des richesses et au développement socio-économique, à la lutte contre la pauvreté à la base, notamment en milieu rural et dans les grandes améliorations.

969. Le projet de maturation d'un Etat politiquement et économiquement fort, moderne en tous points de vue et ouvert sur la sous région afin d'assumer le rôle phare auquel le destine ses nombreux atouts, est par conséquent tributaire de la capacité des pouvoirs publics à opérationnaliser la vision sus décrite.

970. Par ailleurs, et pour se donner les meilleures chances de réussite, un Ministère chargé de la Réforme Administrative et Institutionnelle a été créé depuis 2006 avec pour mission principale « la conception, la mise en œuvre et le suivi évaluation de la politique de l'Etat en matière de réforme administrative et institutionnelle, conformément aux lois et règlements en vigueur au Bénin, à la vision et à la politique de développement du Gouvernement ». Ce Ministère apparaît comme l'axe intégrateur de tous les efforts du Gouvernement visant la modernisation de l'Etat dans un contexte de démocratie, de l'Etat de droit et du libéralisme économique, compte tenu de l'urgence d'une mise en phase de l'Etat avec les nécessités de la compétitivité globale et sectorielle de l'économie béninoise.

971. Les résultats demeurent toutefois extrêmement mitigés ; les réformes entreprises demeurant tantôt au stade du simple projet, et lorsqu'elles sont amorcées, très souvent ralenties, voire contrariées par divers facteurs: faiblesse du pilotage stratégique, faible coordination des actions, absence ou inefficacité du suivi et de l'évaluation, absence ou insuffisance des ressources humaines et matérielles, faible appropriation des réformes généralement imposées de l'extérieur, et des processus y relatifs, inefficacité du leadership, absence de reddition des comptes, etc.

972. **Conclusions de la MEP.** S'il convient de souligner que ni la pertinence des contenus, ni l'opportunité des réformes ne peuvent être remises en cause, tant la modernisation de la société et de l'Etat béninois semble un passage obligé, toujours est-il que le rythme, les modalités, et la simultanéité de leur conduite posent le problème de la capacité de la société et de ses institutions à les digérer (les internaliser et les mettre en œuvre), et par conséquent des chances de succès de ces processus.

973. Ces contraintes diverses sont d'autant plus difficiles à surmonter qu'elles semblent prendre racine dans l'histoire et la dynamique sociale propres du Bénin. Seules l'ingéniosité du peuple béninois et sa capacité à assumer les mutations que lui impose la modernité sans pour autant renoncer à son identité

permettraient par conséquent de relever cet important défi de la modernisation de l'Etat, de ses institutions et de son économie.

974. En effet, lorsque la nature et les modalités de fonctionnement de l'Etat qui est appelé à construire la vision du Bénin émergent seront clairement définies – ce qui n'est pas encore acquis -, la réforme de l'appareil d'Etat devra être appréhendée en termes d'institutions appropriées, de réorganisation de leurs mécanismes opérationnels, de dispositif législatif et règlementaire, et de moyens et méthodes de travail notamment. Le pari serait alors de transcender le modèle de l'Etat « facilitateur du jeu du secteur privé» de type occidental prôné par certains bailleurs de fonds, sans responsabilité effective de développement de la société et de prise en charge du bien-être des citoyens, qui restent ici principalement des administrés. Car dans le cas du Bénin et plus généralement de l'Afrique, l'Etat se doit d'être l'agent clé du changement, sous la direction duquel toute la société s'engage dans les changements requis par la construction d'une vision consensuelle. L'Etat n'est pas seulement gouvernant et gestionnaire de la cité, il est ici plus qu'ailleurs transformateur et porteur du rêve de la nation. C'est dans cette perspective qu'il faut placer la nécessité de réforme et de remise à niveau de l'appareil d'Etat, pour que ce dernier assume ses responsabilités à cet égard de manière efficace et efficiente.

975. Ceci suppose qu'une attention particulière soit portée à quelques questions préalables mais essentielles, notamment :

- la capacité de l'Etat à conduire des réformes et à moderniser dans un contexte de rareté des ressources financières et de pauvreté accentuée, compte tenu de l'importance des coûts s'y rapportant ;

- la fusion en un document de base unique et complet, véritable boussole du gouvernement et de la société toute entière des différents documents d'orientation stratégique pour une meilleure planification des réformes et du développement du Bénin ;

- la rareté des ressources humaines à la hauteur des défis qui interpellent la société béninoise dans l'entreprise d'opérationnalisation de la vision « Bénin Emergent» ;

- en rapport avec les deux premières, la question de la dépendance du Bénin vis-à-vis de l'extérieur, et notamment des partenaires au développement, qui suscite celle de l'endogenéisation du programme, du contenu et du rythme des réformes, quand on sait que le recours aux financements et à l'expertise étrangers comporte le risque d'imposition des solutions « prêt-à-porter »;

- la culture ambiante de l'irresponsabilité, de l'inertie et du désordre, voire de contournement des normes ou de la loi qui n'est pas le moindre des écueils à surmonter.;

- la question de la sécurité juridique, notamment la résolution rapide du problème de l'identité légale, de la sécurité foncière et des titres juridiques, ainsi que la sécurité des personnes et des biens, garanties par une justice forte, efficace, indépendante et juste ;

- le conflit entre modernité et tradition dans un Etat où la ruralité demeure très souvent le parent pauvre des politiques publiques, et où l'analphabétisme, ainsi que de nombreuses traditions obscurantistes tiennent souvent en échec l'entreprise de modernisation de la société et de développement socio-économique. Le poids des religions, des traditions et pratiques multiséculaires constituant le socle d'une société fière de son identité et de sa culture doit par conséquent être questionné à l'aune du débat sur la modernisation de l'Etat et de la société;

- le fossé grandissant entre une élite éclairée et porteuse des réformes, et la grande masse peu impliquée et appelée à les subir plus qu'à les assumer demeure ici une contrainte forte. Comment en effet combler le gap entre l'oligarchie fortement occidentalisée qui maîtrise les différents leviers du système étatique d'une part, et la grande masse des « laissés pour compte de la modernité » dont la large majorité, à l'intérieur du pays, vit repliée sur elle-même, sur la base d'un modèle organisationnel ancestral et parallèle, échappant pour l'essentiel à l'Etat et subissant la domination de ce dernier comme une réelle oppression d'autre part?

976. Le pari est par conséquent d'offrir réellement, par delà les slogans politiques, un modèle de société viable et durable, transcendant les seules préoccupations de l'élite modernisée des métropoles pour prendre en charge les besoins quotidiens, et les demandes de mieux être des masses paupérisées et misérables des campagnes et des villes béninoises. Le problème dès lors est celui du rythme, des modalités des réformes, mais surtout de la capacité des pouvoirs publics à mobiliser, à fédérer et à coordonner les initiatives autour de son projet.

977. Cette démarche suppose, au delà des explications de la vision présidentielle et compte rendu d'usage, le développement de la part de l'Etat, de la capacité d'écoute et de dialogue critique, de concertation, d'échanges transparents et de co-décision, pour devenir le partenaire de la société civile et de toutes les autres parties prenantes, et ce dans une dynamique d'enrichissement mutuel, de laquelle il conviendra de retenir que *« l'Etat ne peut tout faire* », et qu'il est illusoire de tout en attendre. C'est bien la question des capacités institutionnelles à réformer qu'il faudrait également examiner.

978. Il reste à espérer que le projet de « *gouvernance concertée* » en gestation constitue une amorce de ces préalables annonçant cette « *révolution des mentalités* » qui permettrait à la nation béninoise de gagner la bataille des réformes et de la modernisation de l'Etat-société. Auquel cas, la vision du Bénin émergent reflétée dans les différents documents d'orientations stratégiques élaborés aurait quelque chance de matérialisation, sous réserve de quelques corrections d'usage imposées par les contraintes d'un devenir

politique dont la linéarité et la prévisibilité sont des plus aléatoires par ces temps de mondialisation tous azimuts!

7.8 La citoyenneté et l'insécurité juridique dans un Etat de droit

979. Les droits de la personne sont au centre de la démocratie béninoise depuis la Conférence des Forces Vives de la Nation tenue en 1990. Que pourrait signifier la protection des droits de la personne sans un minimum de sécurité juridique qui en fait un citoyen. Cette dernière repose sur la quiétude du citoyen à jouir des libertés fondamentales attachées à la personne humaine, et de disposer paisiblement et sans entraves de ses biens. Elle suppose une protection des droits individuels face à l'arbitraire et l'imprévisibilité de la puissance publique. Au nombre de ces droits figure le droit à une identité légale (acte d'état civil) qui fait de l'individu un être singulier en lui conférant des droits, mais aussi des obligations. Une réelle citoyenneté ne s'acquiert qu'à travers un acte légal qui permet à l'individu d'exercer des droits et d'assumer la responsabilité de ses actes en cas d'empiétement des droits d'autrui ou de violation de la loi.

980. Le Bénin a signé et ratifié les instruments juridiques internationaux et Africains, notamment le Pacte International relatifs aux droits civils et politiques et la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples. La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 consacre 33 articles aux Droits et Devoirs de la Personne Humaine.

981. Toujours est-il que l'effectivité de la protection de ces droits fondamentaux est fonction de l'efficacité des institutions qui en ont la responsabilité. L'insécurité juridique s'installe dans un Etat de droit dès lors que le citoyen n'est pas informé pour pouvoir s'approprier les lois qui s'imposent à lui. Appliquer des textes obsolètes ou anachroniques à des situations contemporaines constitue également une insécurité dans un Etat de droit. De même, les droits de la personne et des investissements doivent être protégés par une justice prévisible, notamment l'exécution des décisions de justice rendues définitives et opposables aux parties.

982. Mais au plus haut point des préoccupations des populations se trouve la question de l'état civil, l'obtention d'une identité légale dont l'individu peut se prévaloir pour établir son statut de citoyen. Quand l'identité légale manque, l'individu ne peut ni circuler librement (liberté d'aller et venir), ni exercer son droit de vote (liberté de choisir), ni établir un commerce ou créer une société (liberté d'entreprendre), accéder normalement aux services sociaux de base (éducation, santé, eau et électricité), accéder à ou acquérir une propriété (demande d'un titre foncier, hériter des biens), ouvrir un compte en banque, trouver un emploi (droit au travail) ou même former légalement une union (droit au mariage).

983. En effet, la liberté d'aller et venir ne peut être effective que si la personne qui en jouit l'exerce sans entrave des autorités publiques. Or nombre de parties prenantes ont informé la Mission que des personnes sont fréquemment rançonnées par la police parce qu'elles ne possèdent pas de carte nationale d'identité. De même, la liberté d'entreprendre est aussi entravée en l'absence d'une identité légale. Pour établir un commerce ou créer une entreprise, le requérant doit fournir une pièce d'identité parmi les documents requis pour accéder au registre de commerce, enregistrer une société, demander un crédit bancaire ou de micro-finance ou tout simplement s'insérer dans le circuit économique formel.

984. Pour le libre exercice des droits civils et politiques, l'état civil constitue aussi un obstacle. Sans pièce d'identité légale, le béninois ne peut pas s'inscrire sur une liste électorale en vue d'exercer son droit de vote. Le débat actuel sur la constitution du fichier électoral informatisé et transparent met en exergue la complexité du problème. Un tel processus requiert l'organisation des audiences foraines où les magistrats se déplacent vers les populations à l'intérieur du pays aux fins de recueillir des informations sur des personnes, et rendre des jugements supplétifs établissant des actes d'état civil pour ceux qui en sont démunis. Toutefois, l'insuffisance de moyens matériels et humains limite les efforts de la justice dans la prestation de ces services pourtant régaliens de l'Etat. Très souvent, les nécessiteux doivent aller à la justice pour se faire établir l'acte d'état civil. En plus des frais de services et de transport que ce déplacement implique, le requérant est tenu de présenter trois témoins lors du jugement supplétif. Ces coûts assez exorbitants découragent les populations et contribuent à les maintenir dans la « clandestinité » au regard de la loi dans leur propre pays. Une telle situation, au demeurant incompréhensible, appelle d'urgence une action massive et immédiate de l'Etat.

985. L'accès à la propriété et en particulier la terre cultivable et à l'immobilier est aussi entravé en l'absence d'une identité légale. Les parties prenantes se sont exprimées sur des cas d'enfants et de veuves dépossédés de leur terre du fait qu'ils ne portent pas d'état civil établissant leurs liens de parenté avec le défunt.

986. Il en va également de l'accès aux services sociaux de base dont l'absence d'identité légale rend la jouissance aussi hardie. Les parties prenantes ont manifesté leurs frustrations de ne pas inscrire leurs enfants à l'école du fait de l'exigence de l'acte de naissance dont les populations sont dépourvues, surtout en milieu rural. Il en est de même de l'accès à l'électricité et de l'accès aux soins dans certains centres de santé.

987. Le droit au travail est aussi entravé par l'absence d'une pièce d'identité légale. L'offre d'un emploi est subordonnée à la présentation par le demandeur d'une pièce d'identité contenant des informations pouvant permettre la vérification du casier judiciaire du requérant et son inscription à la sécurité sociale. C'est une exigence légale qui est pénalement sanctionnée. Incapables de satisfaire à

cette exigence, les populations, en particulier les jeunes et les femmes, vont grossir les chiffres du chômage ou s'installent dans l'informel.

988. L'acte d'état civil constitue un droit inaliénable de la personne humaine. Il est de la responsabilité de l'Etat, au regard de ses engagements vis-à-vis des instruments internationaux de protection des droits de l'homme, de prendre toutes mesures nécessaires pour en assurer la pleine garantie afin que chaque béninois soit détenteur d'une identité légale.

989. Des efforts entrepris par l'Etat dans ce domaine restent timides et peu rassurants. Les hésitations dans la mise en oeuvre du système de fichier électoral informatisé en sont une illustration probante. Bien que le Bénin ne fasse pas grande exception dans ce domaine par rapport à certains pays africains, il y a tout de même une extrême urgence pour les pouvoirs publics d'accélérer non seulement les audiences foraines organisées par la justice pour juguler ce phénomène, mais surtout la nécessité de mettre en place un système efficace d'état civil qui permettra de :

- créer une franche collaboration entre les structures administratives impliquées dans la gestion de l'état civil de la base jusqu'au sommet ;
- informatiser les services s'occupant de l'établissement des jugements supplétifs ;
- installer des centres spéciaux d'état civil au niveau des hôpitaux, des maternités et autres formations sanitaires publics ou privées;
- affecter dans les services d'état civil des agents mieux formés ayant des aptitudes professionnelles et morales irréprochables, ainsi que de bonnes conditions de travail et de mesures incitatives pouvant les mettre à l'abri de la tentation ;
- mettre en œuvre un programme de sensibilisation et de formation des populations sur les dispositions à prendre pour se faire établir des actes d'état civil réguliers et des sanctions encourues par les complices et les bénéficiaires d'actes frauduleux ;
- doter la justice de moyens adéquats pour accomplir cette mission.

CHAPITRE HUIT

8. CONCLUSION GENERALE : CONTRAINTES ET PERSPECTIVES

8.1 Introduction

990. Au terme de ce travail d'évaluation qui découle de l'engagement signé à travers le Protocole d'Entente le 31 mars 2004, le Panel, tout en mesurant à sa juste valeur les contraintes auxquelles le Bénin est confronté pour accomplir son développement avec la participation de l'ensemble des parties prenantes, apprécie à sa juste mesure tous les efforts qui sont entrain d'être entrepris par les autorités actuelles pour y faire face avec beaucoup de détermination.

991. La volonté d'aller de l'avant est manifeste et semble guider les leaders et les parties prenantes rencontrés tout au long de l'exercice. Cependant cette volonté et cet engagement clairement exprimés doivent se traduire concrètement à travers la levée de ces contraintes dont certaines pourraient même constituer des risques.

8.2 Les Contraintes

992. **Au plan politique**, un risque important réside dans la capacité du Gouvernement à faire face aux groupes de pressions dans la mise en œuvre des réformes axées sur la participation des parties prenantes, l'obligation de rendre compte et la lutte contre la corruption.

993. Les nouvelles autorités issues des dernières élections bénéficient d'un soutien effectif de la population et ont entamé la mise en œuvre de réformes pour garantir de manière adéquate l'Etat de droit à tous les citoyens, la garantie de la sécurité et de la tranquillité. La poursuite des réformes par le nouveau Gouvernement a été également favorisée par la stabilité de l'administration publique béninoise. Toutefois, les lourdeurs et l'effectivité de la volonté réelle de changer constituent encore des sujets de préoccupations.

994. En matière d'obligation de rendre compte, les institutions chargées du contrôle et de la régulation du pouvoir exécutif, bien qu'officiellement mises en places, ne sont pas totalement opérationnelles faute notamment de moyens et de ressources humaines adéquates. On continue d'observer une prépondérance du pouvoir exécutif par rapport au législatif. On note également aussi une insuffisance de la participation du privé et de la société civile, du fait de leur faible capacité à prendre effectivement part aux décisions les concernant.

995. Cependant, il convient de souligner que le programme du Gouvernement met en œuvre des séries de réformes pour une *participation des parties prenantes.* Il faut dire que les conditions d'une plus grande participation existent au Bénin, dans la mesure où la société civile y est déjà relativement active et engagée pour la défense des droits de l'homme et l'amélioration des conditions des groupes sociaux les plus démunis. Le Gouvernement actuel accompagne ce processus à travers une partcipation plus active de la société civile, des partis politiques, du secteur privé, de tous les acteurs économiques, et de l'ensemble des régions du pays. En outre, les partenaires au développement accordent de plus en plus un soutien pour les actions de renforcement des organisations crédibles de la société civile.

996. *En matière d'obligation de rendre compte*, le Gouvernement a retenu de procéder à une relecture de la Constitution en 2008 afin de parvenir à une plus grande effectivité de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs entre l'Exécutif, le Judiciaire et le Parlement. Le Président de la République envisage de renforcer dans le cadre de cette relecture, les dispositions constitutionnelles suivantes : (i) l'impossibilité pour chacun des pouvoirs d'empiéter ou d'annihiler les prérogatives des deux autres, (ii) l'exercice effectif d'un rôle d'arbitre indépendant par les instances du pouvoir judiciaire; et (iii) la définition claire des missions et attributions des institutions ainsi que la mise en ouvre des mécanismes de leur interaction et collaboration. Il est attendu que cette relecture sera l'occasion d'ériger la Chambre des Comptes en Cour des Comptes.

997. Dans le domaine de la justice, la mise en œuvre du Programme intégré de renforcement des services juridiques et judiciaires a permis d'adopter les lois relatives au statut de la magistrature, à l'administration judiciaire, au statut de l'opposition et à la nouvelle charte des partis politiques. Parallèlement à cette réforme, le Gouvernement mène actuellement une réforme budgétaire axée sur les résultats, et qui permettra un meilleur contrôle interne et externe des dépenses publiques.

998. Enfin, de manière générale, *les risques fiduciaires* sont amoindris dans la mesure où le Bénin a engagé la mise en œuvre des recommandations des revues sur l'analyse des pratiques comptables et financières réalisée (CFAA) en 2005, et la revue analytique du système de passation des marchés publics (CPAR) réalisée en 2003. En outre le Bénin vient d'achever en juillet 2007 le rapport sur la revue des dépenses publiques (PEFA).

999. Au total, les risques au plan politique sont réels mais cependant atténués par la volonté et l'appropriation du Gouvernement dans la mise en œuvre des réformes :

1000. **Au plan économique**, la vulnérabilité de l'économie béninoise, liée à l'existence d'une monoculture d'exportation, constitue le principal défi du Bénin, l'appelant à diversifier les sources de la croissance économique qui repose essentiellement sur le coton et le commerce, en vue de diminuer de manière significative le niveau de la pauvreté.

1001. Le risque lié à la faible diversification de la production (le coton représente la principale recette d'exportation) et aux fluctuations de la pluviométrie qui affectent la production agricole, est appelé à s'atténuer avec les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie et du programme de développement agricole et rural. Ces progrès seront renforcés avec les résultats attendus de la mise en œuvre de la stratégie de promotion du secteur privé, qui est une composante à part entière de la Stratégie de Croissance pour la réduction de la Pauvreté (2007-2009), - SCRP –.

1002. Il faut rappeler que malgré une situation économique qui, dans l'ensemble, connaît actuellement une évolution favorable, les progrès enregistrés au plan macro-économique, n'ont pas réussi à réduire significativement le *phénomène de la pauvreté – une autre contrainte et un défi majeurs du développement au Bénin* -, qui affecte plus de 30% de la population. Cette situation est une conséquence d'une concentration de la production autour d'une branche et d'une mauvaise redistribution des fruits de la croissance, ne permettant pas de lutter efficacement contre la pauvreté au Bénin. Dans le cadre de la SCRP, il est attendu une croissance économique moyenne de plus de 5% en vue de réduire significativement l'incidence de la pauvreté. Pour ce faire, et avec l'appui des partenaires au développement, la stratégie du Gouvernement doit continuer de s'appuyer sur un cadre macro-économique stable à moyen terme. Le Gouvernement devra poursuivre le renforcement des infrastructures économiques de base et privilégier les dépenses dans les secteurs qui contribuent directement à la réduction de la pauvreté. A cet effet, les réformes mises en œuvre permettront de lever les contraintes dans le domaine de l'amélioration de la protection juridique des affaires, de la fiscalité, de la tarification douanière, de la gestion des services d'utilité publique, et enfin du développement des infrastructures.

1003. En vue de réduire les coûts des facteurs de production, le Gouvernement envisage de poursuivre la modernisation de son système financier et bancaire et d'améliorer la performance des entreprises publiques fournisseurs de biens et services stratégiques. Le Bénin devrait accélérer le rythme de mise en œuvre de son programme de privatisation et de libéralisation afin d'asseoir les bases à long terme de son développement à travers : (i) la vente effective des usines d'égrenage de la SONAPRA (ii) la mise en concession réelle de la société d'électricité (iii) l'achèvement de la privatisation des télécommunications (iv) la réalisation de la deuxième phase de l'étude sur la privatisation de la gestion portuaire et la préparation d'un plan d'action pour mettre en œuvre ses principales recommandations (v) la conception et l'opérationnalisation d'un nouveau cadre réglementaire pour les secteurs de l'électricité et des télécommunications. Outre ces mesures que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour promouvoir les différents secteurs qui constituent les sources de la croissance, il devrait pouvoir tirer profit de l'initiative American Growth Opportunity Act (AGOA) qui offre des débouchés aux produits textiles.

1004. Un autre risque important concerne *la dépendance de l'économie béninoise de l'évolution politique et économique du Nigeria.* Principal partenaire

commercial du Bénin, le Nigeria constitue à ce titre une opportunité mais aussi un risque pour le développement et la réduction de la pauvreté du Bénin. Ce risque sera atténué par la réussite des réformes structurelles, notamment celles relatives au renforcement de la compétitivité du Port autonome de Cotonou en vue d'en faire une plateforme commerciale. Par ailleurs, le Bénin envisage également de renforcer son système douanier afin de tirer parti de sa position stratégique de porte d'entrée vers les pays du sahel.

1005. **Au plan de la lutte contre la corruption**, d'importants efforts restent nécessaires pour lever les nombreuses contraintes à ce niveau. A cet égard, le Gouvernement a adopté un Plan stratégique national de lutte contre la corruption et a finalisé une enquête sur la corruption. Le Bénin a engagé la mise en œuvre de la Directive n° 07/2002/CM/UEMOA du 19/09/2002 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux dans les pays membres de l'UEMOA avec l'adoption par le Parlement de la Loi contre le blanchiment d'argent. Il s'agit à présent de mettre en œuvre cette volonté politique.

1006. **Au plan de la faible capacité d'exécution du budget**, *des risques sont liés au faible accès de la population aux services sociaux de base.* Dans le cadre du renforcement des services sociaux de base, des risques identifiés dans le cadre de la mise en œuvre des activités des différents programmes y relatifs proviennent de la faible capacité institutionnelle et humaine des services concernés, de leur faible capacité d'absorption des crédits et de certaines lourdeurs administratives. Ceci est valable pour la santé, l'éducation et les autres services sociaux de base. Comme facteurs d'atténuation, on peut mentionner l'adhésion des partenaires à l'approche des budgets-programmes et à l'appui budgétaire a l'avantage d'assurer une meilleure coordination de l'aide. En outre, l'amélioration du cadre fiduciaire et de contrôle des dépenses publiques permettra d'atténuer ces risques à travers une meilleure exécution des dépenses publiques.

1007. **Au plan d'une plus grande participation des femmes en vue de l'égalité des sexes** dans tous les domaines cruciaux, il est à noter que malgré les importants efforts déployés, il reste que la majorité de la population (près de 52%) reste encore marginalisée au niveau des instances de décision. Ce phénomène, s'il n'est pas jugulé, constitue un véritable risque de nature à compromettre les résultats escomptés dans le domaine de DSE et dans l'extension des droits politiques et démocratiques aux femmes.

1008. **La faible motivation des cadres de l'administration** en raison du bas niveau des salaires et la politisation excessive de la fonction publique constituent également une contrainte à lever dans les meilleurs délais. Le Programme du Gouvernement a pris en compte ce risque en l'atténuant par la mise en œuvre de la réforme de la fonction publique axée sur les résultats. Cette réforme est articulée autour de la mise en place d'un système de rémunération des agents de la fonction publique, du statut des agents de l'Etat, de la modernisation des services et de la mise en œuvre de la charte de la fonction publique. La mesure décisive réside dans la révision des indices de salaires qui ne pourra intervenir que progressivement pour l'ensemble des agents de l'Etat.

1009. **Le dernier risque, qui est exogène, peut provenir de la hausse du prix du pétrole** et à l'interdiction affichée par le nouveau Gouvernement de la vente frauduleuse d'essence. L'atténuation de ce risque se situe dans le moyen terme et suppose une diversification de la production et le développement de sources d'énergie alternatives.

8.3 Les perspectives

1010. En dépit de ces nombreuses contraintes, le bénin dispose d'un certain nombre d'atouts importants dont l'exploitation permettra certainement de surmonter ces obstacles.

1011. Déjà au plan global, pour atteindre ses objectifs de développement, le Gouvernement a élaboré un certain nombre de stratégies à travers notamment les documents d'Orientations Stratégiques de Développement du Bénin 2006-2011 « Bénin Emergent » qui traduit la vision Bénin Alafia 2025 ; la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (2007-2009), qui comporte un scénario de base avec une traduction chiffrée des différentes stratégies sectorielles à mettre en œuvre pour accélérer la croissance et réduire la pauvreté, tout en maintenant la stabilité macroéconomique. Cette stratégie, élaborée de manière participative avec toutes les parties prenantes, fonde l'accélération de la croissance sur la diversification de la production, la libéralisation économique, l'appui au secteur privé, le renforcement des infrastructures économiques et sociales, et la bonne gouvernance.

1012. Cette stratégie vise à éradiquer les contraintes majeures au développement du pays en vue de transformer le Bénin en un pays émergent à l'horizon 2011. Cette ambition se reflète dans la volonté du Gouvernement de créer les conditions nécessaires à une croissance économique accélérée pour une réduction notable de la pauvreté dans le pays. De manière spécifique, cette stratégie comporte des mesures d'atténuation des risques et contraintes identifiés dans le cadre du diagnostic de la situation économique et sociale du Bénin.

1013. Dans les différents domaines thématiques, les atouts les plus importants demeurent sur le plan politique, (i) la volonté de changement pour le mieux, (ii) l'enracinement des valeurs et de la culture de la démocratie, des droits de l'homme et de stabilité sociopolitique ; sur le plan économique, (iii) le large potentiel agricole (4,8 millions d'hectares de terres arables dont à peine 1 million d'hectares sont cultivés), halieutique, d'élevage, forestier et même minier et touristique insuffisamment exploité, (iv) la position géographique (façade maritime de 125 km équipée d'un port important, longue frontière commune d'environ 700 km avec le Nigeria qui représente un marché de près de 140 millions de consommateurs potentiels, et frontières avec des pays enclavés comme le Niger et le Burkina Faso), (v) le dynamisme du secteur informel, (vi) l'appartenance à des ensembles économiques et monétaires régionaux ; et sur le plan social, (vii) la jeunesse et le dynamisme de la population, (viii) la compétence de la main-d'œuvre locale, et (ix) la fierté des valeurs culturelles.

1014. Il appartient donc aux Béninois de relever les défis de la Bonne Gouvernance et du Développement durable en s'appuyant sur leurs atouts dans la mise en œuvre de la vision de leur devenir.

ANNEXE I

PLAN D'ACTION DU BENIN

APRM

African Peer Review Mechanism

Promoting democracy and good governance

African Peer Review Mechanism

PLAN D'ACTIONS DU BENIN POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE A TRAVERS LE MAEP

Novembre 2007

SIGLES ET ABREVIATIONS

ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
APE	Agent Permanent de l'Etat
CSPEF	Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers
CT	Court Terme
DGB	Direction Générale du Budget
DGDDI	Direction Générale des Droits Directs et Indirects
IGM	Inspection Générale de Ministère
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DNMP	Direction Nationale des Marchés Publics
DRFM	Direction des Ressources Financières et Matérielles
MAEIAFBE	Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MCAT	Ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme
MCRIPPG	Ministère Chargé des Relations avec les Institutions, Porte-Parole du Gouvernement
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MECDN	Ministère d'Etat Chargé de la Défense Nationale
MECEPDEAP	Ministère d'Etat Chargé de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique
MEP	Ministère de l'Enseignement Primaire
MEPN	Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature
MESFTP	Ministère de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle
MESRS	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
MEF	Ministère de l'Economie des Finances
MFE	Ministère de la Famille et de l'Enfant
MICPME	Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Petites et Moyennes Entreprises
MISP	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique
MJLDH	Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme
MJSL	Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs
MME	Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau
MMFEJFPME	Ministère de la Microfinance, de l'Emploi des Jeunes, des Femmes et des Petites et Moyennes Entreprises
MRAI	Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle
MS	Ministère de la Santé
MT	Moyen Terme

MTFP	Ministère du Travail et de la Fonction Publique
MUHRFLCEC	Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière
MAPLN	Ministère de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales
PERAC	Public Expenditure Reform Assistance Crédit
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
PDC	Programme de Développement des Communes
CIPE	Centre d'Impôt et Petites Entreprises
RFU	Registre Foncier Urbain
MIC	Ministère de l'Industire et du Commerce
DGSM	Direction Générale du Secteur de la Microfinance
MCA	Millenium Challenge Account
OLC	Observatoire de Lutte contre la corruption
IGE	Inspection Générale d'Etat
IGSEP	Inspection Générale des Services et Emplois Publics
DCI	Direction du Commerce Intérieur
DPI	Direction de la Promotion des Investissements
MEPN	Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature
IGF	Inspection Générale des Finances
JORB	Journal Officiel de la République du Bénin
LEPI	Liste Electorale Permanente Informatisée
SNIGS	Système National d'Information et de Gestion Sanitaire
CNLS	Comité National de Lutte contre le Sida
PNLS	Programme National de Lutte contre le Sida
GDPMF	Direction Générale de la Promotion de la Microfinance
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
FAGACE	Fonds Africain de Garantie et Coopération Economique
IGM	Inspection Générale des Ministères
PMLS	Programme Multisectoriel de Lutte contre le Sida

Le développement s'impose de plus en plus comme un phénomène global ponctué de divers paliers économique, social, politique, environnemental, culturel et technologique dont les mutations conjuguées convergent vers le bien-être individuel et collectif. La nécessaire convergence des activités inhérentes à ces domaines ne peut s'opérer sans la bonne gouvernance qui en constitue l'outil d'impulsion des équilibres et de régulation des rapports de production entre les acteurs. En vue d'améliorer la gouvernance au Bénin, un plan d'actions est élaboré à la suite du diagnostic stratégique réalisé par rapport aux différents objectifs proposés par le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP).

L'élaboration, la consolidation et la finalisation de ce Plan d'action a fait l'objet de deux Séminaires des parties prenantes (Gouvernement - Secteur privé - Société

Civile), respectivement le 27 septembre 2007 et les 26 et 27 novembre 2007, ayant regroupé les différentes structures chargées de la planification, de la prospective, de l'élaboration et de la conduite des budgets programmes des Ministères.

La méthode d'évaluation des coûts utilisée lors des séances susmentionnées est axée sur les cibles des résultats, les statistiques disponibles, les populations à couvrir par intervention, la nature des prestations à fournir aux bénéficiaires et les différents prix de référence de chaque type d'intervention.

Ce Plan contient une série d'actions déduites du diagnostic posé au niveau de chacune des thématiques étudiées. Il intègre également les recommandations prioritaires contenues dans le Rapport d'auto-évaluation. Toutefois, il est susceptible de réaménagements nécessaires pour tenir compte des délais de mise en œuvre et de l'évolution de l'environnement socio-économique et politique et de recommandations issues de l'évaluation du Bénin.

La mise en œuvre du Plan d'action du Bénin pour le MAEP s'inscrira dans le cadre d'une collaboration entre le Gouvernement, le secteur privé et la société civile, mais également dans le cadre d'un partenariat avec la Communauté internationale, y compris les partenaires techniques et financiers, notamment le PNUD, avec le soutien et le leadership de l'Union Africaine. Il sera tenu compte des négociations, des formations et des échanges nécessaires, tout au long du processus, avec les principales parties prenantes en vue d'assurer le succès de la mise en œuvre.

C'est pourquoi, le Gouvernement du Bénin mettra en place dès février 2008, un Observatoire de Suivi de la Mise en œuvre de ce Plan d'action et des recommandations contenues dans le rapport d'évaluation.

Ce plan distingue deux types d'actions : d'une part, les actions à caractère spécifique liées à des dimensions précises de la gouvernance et, d'autre part, des actions à caractère transversal qui embrassent tous les domaines investis.

I- ACTIONS A CARACTERE SPECIFIQUE

Ces actions à caractère spécifique concernent les quatre domaines thématiques retenus, à savoir Démocratie et Gouvernance Politique, Gestion et Gouvernance Economique, Gouvernance des Entreprises et Développement socio-économique.

1- DEMOCRATIE ET GOUVERNANCE POLITIQUE

OBJECTIF GENERAL 1 : PREVENIR ET REDUIRE LES CONFLITS INTERNES ET ENTRE PAYS

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
1.1.1- Instaurer un climat de paix à l'intérieur des frontières nationales	1.1.1.1 Mobilisation des forces vives autour des grandes causes nationales (à moyen terme)	Les tensions entre groupes sociaux, les régions et les ethnies sont réduites	Qualité des relations entre groupes sociaux, régions et ethnies bonne	Sondage Dénombrement des incidents	MCRI MISP	Parlement Organisations de la société civile Secteur Privé Partenaires	MCRI MISP MJLDH	2008-2010	1. 000.000
	1.1.1.2 Promotion de l'éducation civique en vue de renforcer l'unité nationale	Conscience citoyenne élevée	Nombre d'actions en faveur de la de la citoyenneté Manifestation de la conscience citoyenne et respect de la chose publique	Rapports d'étude et d'évaluation	Ordre d'enseignement et d'éducation des adultes Ministère de la Communication Ministère de la Jeunesse Ministère de la Culture	UNICEF Konrad Adenauer Unesco Autres partenaires Secteur Privé INFOSEC	DPP IGM Société Civile	2008-2015	3.000.000

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
1.1.2- Fixer les frontières définitives avec les pays voisins	1.1.2.1 Création d'un espace sécuritaire de paix et de coopération avec les Pays frontaliers	Les populations transfrontalières cohabitent en paix	Le nombre de crises frontalières di munie	Libre circulation des personnes et des biens Absence de crise	MAEIA FBE MDGLAAT MDN MISP MCRI	Populations frontalières Organismes sous-régionales	Maires Services de sécurité	2008-2009	1.000.000
	1.1.2.2 Renforcement des capacités des commissions nationales de délimitation des frontières (à court terrme) ;	Les capacités des commissions nationales des frontières sont renforcées	Nombre de sessions tenues	Les rapports	MAEIA-FBE MDN MISP MDGLAAT MEF MEMP	Partenaires techniques et financiers Société Civile	les DPP des ministères	2008-2009	170.000
	1.1.2.3 Recours, en cas de besoin, aux instances internationales d'arbitrage/ MT	Les instances internationales d'arbitrage sont sollicitées en cas de besoin	Nombre de sollicitations	Dénombrement	MAEIAFBE MCRI	Partenaires techniques et financiers	MAEIAFBE	2008-2012	2.000.000

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	1.1.2.4 Matérialisation de la présence de l'Etat béninois dans les zones frontalières par des infrastructures économiques et socio-communautaires (à moyen terme).	Les infrastructures socio-communautaires sont construites dans les zones frontalières	Nombre d'infrastructures économique et sociocommunautaires construits	documents	Ministère en charge de l'Agriculture MISP Ministères en charge de l'Urbanisme MEF MEPN MSP MTPT	Partenaires techniques et financiers Société Civile Investisseurs privés	les DPP des ministères	2008-2011	500.000.000
Total Partiel 1 :									**507.170.000**

OBJECTIF GENERAL 2 : RENFORCER LA DEMOCRATIE INSTITUTIONNELLE ET L'ETAT DE DROIT

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
1.2.1- Améliorer la transparence et la régularité des élections	1.2.1.1 Application et renforcement de la charte des partis politiques pour la rendre plus exigeante en termes de missions et de devoirs/ MT ;	Les partis politiques animent effectivement la vie politique et participent au débat (de fond) politique et à l'éveil de la citoyenneté au sein des populations ;	Nombre de partis Impact de leurs actions	Dénombrement Enquête d'opinion	Secrétariat permanent de la Commission Electorale Nationale Autonome MISP MEF	Partenaires Techniques et financiers Associations politiques MCRI MDGLAAT	Cour constitutionnelle Cour Suprême	2008-2012	250.000
1.2.2- Garantir l'efficacité et la durabilité du système de gestion des élections	1.2.2.1 Dépolitisation de la CENA en modifiant le mode de désignation de ses membres/ MT ;	Les fraudes et autres irrégularités au cours des scrutins diminuent ;	Nombre d'actions de sensibilisation	Dénombrement Enquête d'opinion	Assemblée Nationale	Partenaires Techniques et financiers	Cour constitutionnelle	2008-2010	100.000
	1.2.2.2 Règlement définitif du problème de la liste électorale, du code électoral et du calendrier électoral/ MT ;	Le nombre de contestations ou de réclamations des candidats diminue ; L'organisation logistique des scrutins est améliorée	Statut des membres de la CENA Nombre de contestations	Fichier électoral Dénombrement	MCRI MJLDH Assemblée Nationale	Société Civile MISP	Cour constitutionnelle Cour Suprême	2008-2011	2.600.000
	Confection de la LEPI							2008-2010	Coût à déterminer avec les PTF

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	1.2.2.3 Assainissement du mode de financement des campagnes électorales/ MT.	Financement des campagnes assainies	Dépense de campagne des partis	Rapport de la Chambre des comptes	MJLDH Chambre des comptes	Société Civile Partenaires Techniques et financiers	Chambre des comptes	2008-2011	300.000
1.2.3- Enraciner la démocratie, l'Etat de droit et les droits de l'homme dans les mœurs ;	1.2.3.1 Restauration des moeurs et coutumes et des institutions sociales/ MT ;	Les règles et principes démocratiques ainsi que les dispositions de la déclaration des droits de l'homme sont introduites dans les mœurs	Appropriation par chaque individu des règles de bonne conduite ; Meilleur fonctionnement des institutions sociales, économiques et politiques	Enquêtes	MJLDH MJSL MF MRAI	Partenaires Techniques et financiers Société Civile Conseil Economique et social MCAT	MJLDH MJSL MF	2008-2011	1.000.000
1.2.4- Mieux faire connaître et respecter les règles du jeu démocratique par tous les acteurs nationaux	1.2.3.2. Meilleure légitimation de la loi au moyen de son marketing/ MT	La confiance réciproque est établie ainsi que entre groupes sociaux	Les Béninois se font plus confiance entre individus et entre groupes sociaux	Enquêtes	MCRI MJDLH MRAI	Partenaires Techniques et financiers Société Civile	Cour Suprême MCRI MJDLH	2008-2011	1.000.000
1.2.5- Renforcer les capacités institutionnelles des collectivités locales	1.2.3.3 Garantie de l'effectivité des transferts de compétences et de ressources/ CT ;	Le transfert des ressources est effectif	La gestion communale est améliorée ;	Enquêtes	MF MDGLAAT	Partenaires Techniques et financiers Société Civile ANCB MTFP MRAI	MDGLAAT	2008-2009	500.000

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	1.2.3.4 Institution de l'imputabilité (exigence de performance et de responsabilité) au niveau des administrations locales/CT.	l'administration locale est performante	Les populations à la base reçoivent des services de qualité	Enquêtes	MDGLAAT	Partenaires Techniques et financiers Société Civile ANCB MTFP MRAI	MDGLAAT ANCB	2008-2009	500.000
1.2.6- Concevoir des politiques de promotion de la démocratie et de la paix	1.2.6.1 Organisation d'émissions radiodiffusées et télévisées sur la démocratie et la paix	Promotion de la démocratie et de la paix	nombre d'émissions radiodiffusées et télévisées sur la démocratie et la paix en augmentation	Statistiques	Ministère de la culture et de la communication	Grand public, Banque mondiale	Ministères en charge de l'Intérieur, de la Justice, de l'Information et de la Communication	2008-2010	100.000
Total Partiel 2 :									**6.350.000**

OBJECTIF GENERAL 3 : PROMOUVOIR ET PROTEGER LES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, CIVILS ET POLITIQUES

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
1.3.1- Réduire les inégalités économiques	1.3.1.1 Renforcement de la péréquation au niveau des prix de vente des biens de grande consommation (pétrole, ciment, produits pharmaceutiques, etc.)	La péréquation au niveau des prix des produits de premières nécessités est renforcée	Le prix des produits dans différentes régions du Bénin	Relevé de prix Interview Enquête de satisfaction	Commission interministérielle chargée de la fixation des prix des produits de grande consommation	PTF Secteur Privé	MIC MMEE MF MEDPEAP	2008-2009	400.000
	1.3.1.2 Création des pôles de développement régional ;	Des pôles de développement régionaux existent	Nombre de pôles régionaux créés Pourcentage des personnes satisfaites des services des pôles régionaux	Dénombrement Sondage	MEDPEAP	PTF MDGLAAT Opérateurs économiques Investisseurs étrangers	Ministère en charge de l'Economie et du Développement	2008-2010	2.000.000
1.3.2- Garantir à chaque citoyen le minimum nécessaire (se nourrir, se vêtir, se loger, se soigner, s'instruire, etc.)	1.3.2.1 Etablissement d'un programme de développement réalisable progressivement	Un programme de développement garantissant les droits est établi	Baisse du pourcentage de citoyens en quête de ces droits ; réduire le coût des services sociaux publics surtout en milieu rural ;	Sondage Liste des coûts Sondage	MJCRI MFFE	Partenaires Techniques et Financiers Société Civile	ANPE Cellule de Microfinance	2008-2010	1.200.000

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
1.3.3- Réduire les conflits domaniaux	1.3.3.1 Elaboration d'une réglementation appropriée de gestion foncière	Une réglementation appropriée existe dans la gestion du foncier	Lois sur la gestion foncière Application effective et impact	Documents de lois Sondage et dénombrement des conflits	MDGLAAT MUHRFLEC	Parlement MCA Secteur Privé	MJLDH MDGLAAT MISP	2008-2010	350.000
1.3.4- Assurer une meilleure gestion foncière	1.3.4.1 Réforme des procédures de gestion foncière 1.3.4.2 Dynamisation du dispositif d'enregistrement des terres	Textes régissant la matière foncière RFU et PFR mis en place Le dispositif d'enregistrement des terres est dynamisé	Nombre de textes votés et vulgarisés ; Pourcentage de terres enregistrées par rapport aux terres ciblées. Les procédures d'attribution de titres fonciers (TF) sont simplifiées et coûts d'acquisition de TF sont réduits	JORB Registres fonciers Archives Plans fonciers ruraux	MuFFEC Institut Géographique National Mairies Préfectures DDE	MCA Services déconcentrés du Ministère en charge de l'Agriculture	Ministère en charge de l'Intérieur MEF Ministère en charge de l'Agriculture	2008-2013	50.000.000[2]
1.3.5- Renforcer les capacités d'autorégulation	1.3.5.2 Renforcement des capacités de ces structures et mise à disposition des moyens techniques	La HAAC et l'ODRM sont renforcés	Nombre d'agent formés Nombre d'équipement mis à la disposition	Rapports de formation PV de réception	MEF Ministère de communication	Presse	Les DPP HAAC ODEM	2008-2010	1.000.000

[2] Le montant de 50 millions est alloué pour couvrir les frais qui seront engagés au titre de la réforme des procédures de gestion foncière et à subventionner l'acquisition des titres fonciers dans les villes à statut particulier. Ce montant ne prend pas en compte les actions développées par le MCA en milieux rural, urbain et péri-urbain

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
1.3.6 Vulgariser les droits économiques, socio-culturels, civils et politiques	1.3.6.1 Formation initiale et continue des journalistes	Des journalistes sont formés	Nombre de journalistes formés	Rapports de formation Grille des émissions		HAAC	Associations de Journalistes Patronat Presse privée	2008-2014	1.000.000
	1.3.6.2 Organisation de campagne médiatique de sensibilisation et d'éducation au droit de l'homme	Les médiats réalisent des campagnes de sensibilisation et d'éducation	Nombre de campagnes organisées	Rapports Presse Radio, TV, affiches	MEF Ministère de la Communication	UNICEF	Les DPP/ MEF et Ministère communication	2008-2018	
Total Partiel 3									**55.950.000**

OBJECTIF GENERAL 4 : SEPARER LES POUVOIRS, PROTEGER L'INDEPENDANCE DE LA MAGISTRATURE ET ASSEOIR UN PARLEMENT EFFICACE

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
1.4.1 Renforcer les capacités de l'Assemblée Nationale en matière d'élaboration des textes législatifs, de contrôle de l'action gouvernementale et de représentation	1.4.1.1 Formation dans les techniques d'élaboration des textes de loi ; 1.4.1.2 Dotation de l'Assemblée Nationale des moyens de contrôle de l'action gouvernementale ;	Les députés sont formés en technique d'élaboration des textes de loi et sont dotés de moyens de contrôle de l'action gouvernementale	Nombre de textes votés Nombre de contrôle opérés	Rapports du Président de l' AN Rapports des commissions parlementaires	Parlement CAPAN	Partenaires Techniques et Financiers Société Civile	Cour Constitutionnelle	2008-2009	400.000
Total Partiel 4									**400.000**

OBJECTIF GENERAL 5 : GARANTIR UN AGENT DE BUREAU ET UN FONCTIONNAIRE RESPONSABLE ET FIABLE

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
1.5.1 Améliorer les performances de l'Administration Publique	1.5.1.1 Adoption et mise en œuvre d'une loi cadre d'amélioration de la performance dans l'Administration Publique/ CT.	L'efficacité, la transparence et l'éthique sont renforcées dans l'administration publique	Nombre d'audits indépendants réalisés au niveau des institutions gouvernementales; Les usagers sont satisfaits des prestations de l'Administration	Dénombrements Sondage	MRAI Assemblée Nationale	Partenaires techniques et financiers MTFP MF Agences spécialisées	MRAI	2008-2010	2.500.000
	5.1.2 Définition d'une politique responsable et équitable de motivation dans la Fonction Publique 5.1.3 Mise en place d'un système intégré de gestion des RH	Les Ressources humaines sont mieux gérées	Nombre de fonctionnalité réellement opérationnel	Rapports Nombre d'actes sortis en 1 an	MRAI MTFP MEF	MEF PTF DRH	DPP	2008-2009	500.000
Total Partiel 5									**3.000.000**

OBJECTIF GENERAL 6 : LUTTER CONTRE LA CORRUPTION DANS LE MONDE POLITIQUE

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
1.6.1 Réduire sensiblement la corruption	1.6.1.1 Renforcement des capacités des organes de contrôle.	Un mécanisme de contrôle efficace existe et est fonctionnel réduction des actes de corruption fin de l'impunité	La qualité et la quantité des contrôles ; Nombre d'agents sanctionnés	Rapports de vérification des organes de contrôle	OLC IGE Société Civile MRAI	Partenaires techniques et financiers	Société civile	2008-2010	1.500.000
Total partiel 6									**1.500.000**

OBJECTIF GENERAL 7 : PROMOUVOIR ET PROTEGER LES DROITS DES FEMMES

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
1.7.1 Réduire l'inégalité entre les hommes et les femmes	1.7.1.1 Vulgarisation dans les langues nationales du Code des personnes et de la Famille et des autres textes se rapportant aux droits de la femme	Les femmes sont mieux impliquées dans toutes les sphères politiques et socio économiques Réduction de la violation des droits de la femme (violence conjugale, mutilations génitales, etc.) surtout en milieu rural ;	La mentalité des femmes et des hommes est changée % des femmes impliquées dans la sphère politique et socio-économique Taux de violence faits aux femmes	Enquêtes Décision de justice Nominations	MFE MJLDH Organisations de femmes MAPLN MCRI	Société Civile Les autres ministères	Partenaires techniques et financiers Société	2008-2012	2.000.000
Total Partiel 7									**2.000.000**

OBJECTIF GENERAL 8 : PROMOUVOIR ET PROTEGER LES DROITS DES ENFANTS ET DES JEUNES

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
1.8.1 Mieux respecter les droits des enfants et des jeunes	1 .8.1.1 Punition sévère des personnes coupables de sévices sur les enfants	La lutte contre le travail et le trafic des enfants est renforcée L'entrepreneuriat des Jeunes est Promu	Nombre d'enfants victimes du travail forcé	Dénombrement Sondage	MJLDH MF MISP	Partenaires	MJLDH MF MISP	2008-2009	900.000
	1.8.1.2 Prise de mesures efficaces pour empêcher le trafic des enfants		Le Nombre d'enfants victimes du trafic des enfants		MJLDH MF MISP MJSL MMFEJF	Union Européenne BIT	MJLDH MF MISP MJSL MMFEJF	2008-2009	2.000.000
	1.8.1.3 Promotion de l'entreprenariat		taux de chômage des jeunes.						
	1.8.1.4 Renforcement des capacités des structures du MFE en charge de la protection des enfants	Les structures sont opérationnelles	nombre de PME créées ; nbre de personnes recruté nbre de corps mis à disposition	Crédits alloués Acte de mis à disposition PV de réception	MFE	MEF PTF	DPP PTF	2008-2011	
Total Partiel 8									**2.900.000**

OBJECTIF GENERAL 9 : PROMOUVOIR ET PROTEGER LES DROITS DES GROUPES VULNERABLES

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
1.9.1 Promouvoir le respect des droits des groupes vulnérables ;	1.9.1.1 Amélioration de l'accès des groupes vulnérables à l'emploi/ MT ;	Les groupes vulnérables accèdent à l'emploi	Statistiques emploi des groupes vulnérables	Dénombrement Sondage	MMFEJF MEF MJSL MCAT Ministère en charge de l'Agriculture	Partenaires Société Civile	MTFP MMFEJF MEF Ministère en charge de l'Agriculture	2008-2011	2.000.000
1.9.2 Améliorer la situation socioéconomique et l'intégration des groupes vulnérables dans la société ;	1.9.2.1 Amélioration de leur accès aux sources et aux moyens de financement/ MT ;	Les groupes vulnérables ont accès aux financements	Nombre d'initiatives des groupes vulnérables financées	Dénombrement	MMFEJF MCAT	Partenaires MF MJSL Société Civile	Ministère en charge de la Fonction publique MMFEJF MF MJSL MAEP Ministère en charge de l'environnement Ministère en charge de l'urbanisme Ministère en charge de la santé Ministères en charge de l'éducation	2008-2011	3.000.000

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
1.9.3 Promouvoir l'émergence de secteurs d'activités qui emploient les groupes vulnérables	1.9.3.1 Offre d'un encadrement technique dans la gestion d'activités génératrices de revenus/ MT	Les AGR des groupes vulnérables sont promues	L'autonomie des groupes vulnérables et leur capacité à se prendre en charge augmentent	Dénombrement	MAEP MCAT MEPN MMFEJP	Partenaires Société Civile	MTFP MEF MMFEJF Ministère en charge de l'Agriculture	2008-2011	2.000.000
1.9.4 Mieux prendre en compte les préoccupations des groupes vulnérables dans les politiques et stratégies de développement	1.9.4.1 Prise en compte des préoccupations des groupes vulnérables dans les politiques et stratégies de développement	Les préoccupations des groupes vulnérables sont prises en compte	Nombre d'actions en leur faveur prévues dans le DCRSP	Dénombrement	MFE MEDPEAP	Partenaires Société Civile	Ministère en charge de la Fonction publique MFE MMFEJF MEDPEAP	2008-2009	100.000
Total Partiel 9									**7.100.000**
SOUS-TOTAL I (DEMOCRATIE ET GOUVERNANCE POLITIQUE)									**586.370.000**

2- GESTION ET GOUVERNANCE ECONOMIQUE

OBJECTIF GENERAL N°1 : PROMOUVOIR LES POLITIQUES MACROECONOMIQUES QUI SOUTIENNENT LE DEVELOPPEMENT

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
2.1.1- Réaliser des prévisions macro économiques	2.1.1.1 Elargissement et actualisation des bases de données disponibles	Base de données actualisée et rendu accessible	Nombre accru de bases de données exploitables	Consultation des bases de données disponibles	INSAE	DPP (tous ministères) BCEAO CSPMES	Ministères en charge du Développement et des Finances	2008-2010	200.000
	2.1.1.2 Réalisation de prévisions à partir de toutes les données pertinentes 2.1.1.3 Renforcement des capacités humaine, matérielles, financières et institutionnelles des DPP et de l'INSAE	Prévisions réalistes et fiables	Ecart entre prévisions et réalisations Données fiables mises à la disposition des secteurs public et privé	Etude de base de données et rapport d'analyse d'écart	INSAE	DPP (tous ministères) BCEAO CSPMES	Ministères en charge du Développement et des Finances	2008-2010	100.000
2.1.2- Améliorer l'environnement des affaires	2.1.2.1 Mise en oeuvre d'une politique fiscale favorable à l'investis-sement	Document de politique fiscale actualisé, vulgarisé et appliqué	Flux d'investissement	Rapport d'exécution de politique fiscale	DGID	CCIB DGDDI Patronat	Ministère en charge des finances	2008-2010	60.000

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	2.1.2.2 Initier des textes de loi visant à protéger les droits de propriété	Loi de protection des droits de propriétés opérationnelle	Nombre d'arrêts rendus en matière économique et financière	Rapport de publication de politique fiscale (Journal officiel)	Cour suprême	Assemblée Nationale tribunaux Ordre des magistrats Ordre des avocats CCIB Patronat	Ministère en charge de la Justice	2008-2010	40.000
2.1.3-Elaborer des politiques sectorielles favorables à la croissance	2.1.3.1 Renforcement des capacités des pauvres à mener des activités génératrices de revenus	Capacité entrepena-riale des pauvres est développée Taux de scolarisation et d'alphabétisation à la hausse	Nombre de micro-entreprises créées Taux de scolarisation et d'alphabétisation	Bases de données de l'INSAE Base de données de la Direction de l'Alphabétisation	Toutes les structures en charge de la promotion des entreprises Direction de l'Alphabétisation Ministère en charge de l'Agriculture	ONG	Ministère en charge du développement et de la microfinance Ministère en charge de l'alphabétisation Direction de l'enseignement technique Direction de l'enseignement primaire	2008-2010	500.000

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	2.1.3.2 Amélioration de l'accès au crédit	L'accès au crédit est amélioré	Nombre de bénéficiaires de microcrédit en augmentation Taux d'impayés	Rapport d'IMF	Cellule de Microfinance	IMF Banques BCEAO Consortium ALAFIA Organismes d'appui	Ministère en charge de la Microfinance	2008-2010	600.000[3]
2.1.4- Améliorer la politique de mobilisation des ressources intérieures	2.1.4.1 Elargissement de l'assiette fiscale Réduction de la fraude et l'évasion fiscales	Augmentation des recettes fiscales	Nombre d'entreprises ou d'activités assujetties à l'impôt taux de délinquance fiscale réduit	Rapport annuel de la Direction du Contrôle Fiscal	DGID	DGDDI Tribunaux Forces de sécurité	MDCB	2008-2010	300.000

[3] Ce montant est alloué pour asseoir des politiques qui favorisent l'accès au crédit et non pour la mise en place des crédits.

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
2.1.4- Améliorer la politique de mobilisation des ressources intérieures (SUITE)	2.1.4.2 Mise en place d'incitations au profit des IMF 2.1.4.3 Renforcement du dispositif de contrôle	Accroissement de l'épargne et des crédits	Fonds de bonification mis en place Textes pris dans le sens du renforcement du dispositif de contrôle Contrôles plus fréquents et plus rigoureux des IMF	Rapport d'évaluation	Cellule de microfinance	IMF Banques BCEAO	BCEAO MMFEJF	2008-2010	1.000.000
	2.1.4.4 Réduction du différentiel entre les taux débiteur et créditeur par relèvement des taux créditeurs	Différentiel entre les taux débiteur réduit	Différentiel entre les taux débiteur et créditeur réduit	Rapport commission bancaire de la BCEAO	Banques commerciales DGPME	MMFEJF	BCEAO (Commission bancaire)	2008-2010	600.000
	2.1.4.5 Incitation à l'accroissement des dépôts longs par l'émission d'emprunts obligataires et l'actionnariat populaire	Echéance des dépôts plus allongée	Produits bancaires plus variés et plus attrayants		IMF		Ministère en charge des Finances		
Total partiel 10 :									**3.400.000**

OBJECTIF GENERAL N° 2 : METTRE EN OEUVRE DES POLITIQUES ECONOMIQUES SAINES, TRANSPARENTES ET PREVISIBLES DU GOUVERNEMENT

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
2.2.1- Améliorer l'efficacité et la transparence de l'administration douanière	2.2.1.1 Amélioration des procédures d'importation, de transit et d'exportation	Politique douanière plus efficace	Nombre de fraudes douanières **réduit**	Manuel de procédures d'importation, de transit et d'exportation revu et corrigé	**DGDDI**	CCIB	MDCB	2008-2010	200.000
	2.2.1.2 Actualisation des techniques de lutte contre la fraude et la contrebande.		Fréquence des contrôles	Techniques de lutte contre la fraude et la contrebande actualisées		Conseil National du Patronat			
2.2.2- Rendre prévisibles les politiques économiques	2.2.2.1 Amélioration de l'efficacité des procédures de planification et de contrôle	Un Etat plus proactif	Tableau de bord	Capacités de planification et de contrôle renforcées	DPP Inspection Général du Ministère	Tous organismes publics	MECEPDEAP	2008-2013	100.000
Total partiel 11 :									**300.000**

OBJECTIF GENERAL N° 3 : PROMOUVOIR UNE GESTION SAINE DES FINANCES PUBLIQUES

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
2.3.1. Renforcer la promotion d'une gestion saine des finances publiques	2.3.1.1 Renforcement et généralisation de l'approche programme dans la gestion budgétaire	Dépenses et recettes du gouvernement contrôlées	Taux d'exécution du budget	Rapports de performance	MEF	DPP DRFM de tous les ministères	MDCB DGB	2008-2013	100.000
	2.3.1.2 Vote à bonne date des lois de règlement	les budgets programmes sont disponibles et exécutés dans toutes les organisations publiques	ratios d'équilibre budgétaire	Rapports de performance	MEF	DPP DRFM de tous les ministères	MDCB DGB		
		les lois de règlement sont votées à bonne date	Nombre de lois de règlement votées à bonne date	PIP	DRFM de tous les ministères et organismes publics ; DGTCP	Assemblée Nationale	Chambre des comptes de la Cour Suprême		
	2.3.1.3 Généralisation du PERAC à tous les ministères	Les dépenses publiques sont rationalisées La réforme PERAC est généralisée	Nombre de ministères élaborant les budgets programme	Enquêtes Revue d'exécution du budget	DGB DGTCP	**DRFM** de tous les ministères et organismes publics	Ministère en charge des Finances	2008-2013	100.000

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
2.3.1. Renforcer la promotion d'une gestion saine des finances publiques (SUITE)	2.3.1.4 Mise en place d'un dispositif assurant la traçabilité des ressources publiques	Le suivi plus rigoureux de l'utilisation des ressources publiques est effectif	SIGFIP Nombre d'Ordre de Paiement	Rapport de gestion des finances publiques	DGTCP DGB	DRFM de tous les ministères et organismes publics Cellule de Passation des Marchés Publics DNMP	MF	2008-2013	50.000
	2.3.1.5 Révision du mécanisme de passation des marchés	Le dispositif en matière de traçabilité est opérationnel		Rapport d'activités de la Commission des marchés publics	DNMP				
	2.3.1.6 Limitation stricte du recours aux OP	De nouvelles procédures de passation des marchés sont élaborées et fonctionnelles		Rapports de l'IGF					
2.3.2- Développer un système efficace de décentralisation budgétaire	2.3.2.1 Développement d'un leadership efficace en matière de décentralisation budgétaire 2.3.2.2 Formalisation des stratégies de décentralisation budgétaire 2.3.2.3 Conception de plan d'action en faveur du processus de décentralisation budgétaire	Autorité de l'Etat en matière de décentralisation budgétaire restaurée	Nombre de communes bénéficiant de décentralisation budgétaire	Décret portant choix des chefs-lieux pris et appliqué SIGFIP Documents de stratégies disponibles pour une véritable décentralisation budgétaire Plans d'actions disponibles au niveau des ministères Enquêtes	Direction du budget Collectivités locales	Ministère en charge des finances Préfectures Mairies	Présidence de la République Ministère en charge de la Décentralisation	2008-2010	15.000
Total partiel 12 :									**265.000**

OBJECTIF GENERAL N° 4 : LUTTER CONTRE LA CORRUPTION ET LE BLANCHIMENT D'ARGENT

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
2.4.1- Réduire la prévalence de la corruption dans la fonction publique	2.4.1.1 Mise en place de dispositif de sanction à l'encontre des mis en cause	Nombre de cas de corruption en baisse	Plans de réarmement moral et civique mis en place et fonctionnels Des lois sur la corruption et l'enrichissement illicite sont votées	Enquêtes Taux de corruption de la corruption	DRH et IGM tous ministères	Ministère en charge des Finances MRAI	Société civile	2008-2013	2.000.000[4]
	2.4.1.2 Revalorisation du travail des fonctionnaires en lien avec le coût réel de la vie	Un statut des fonctionnaires plus valorisant est adopté	Grille salariale améliorée	Bilan social	DRH tous ministères	Ministère en charge de la Réforme Administrative MTFP IGSEP IGE IGF			
	2.4.1.3 Evaluation du taux de corruption	Nombre de cas de corruption en baisse	Proportion des mis en cause sanctionnés	Rapport d'inspection	Inspection Générale d'Etat IGM IGF IGSEP	Ministère en charge de la Justice			

[4] La réduction de la prévalence de la corruption dans la fonction publique demande assez de moyens et implique :
- la sensibilisation, le renforcement des capacités humaines, matérielles et techniques des corps de contrôle et de l'appareil judiciaire ;
- la multiplication des tribunaux pour accélérer l'étude des dossiers.

De plus, la mise en place de ces actions nécessite un temps assez long.

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	2.4.1.4 Rationalisation des choix budgétaires (en vue de la réduction du train de vie de l'Etat)	Finances publiques assainies	Proportion du budget alloué aux investissements	Budget de l'Etat	Contrôle financier DGB Ministère en charge de la Sécurité	Autres ministères			
2.4.2- Réduire le taux de prévalence de blanchiment d'argent	2.4.2.1 Réactivation de la brigade économique et financière	Pratiques de blanchiment de capitaux en baisse	Nombre de cas de blanchiment d'argent	Rapport de la brigade économique et financière	Brigades économique et financière	BCEAO	MF IGE	2008-2013	1.000.000
	2.4.2.2 Contrôle de l'origine des biens	Plans d'intervention de la brigade financière élaborés et mis en oeuvre		Rapport de la brigade financière		UEMOA			
	2.4.2.3 Renforcement des capacités d'intervention des structures chargées de la lutte contre le blanchiment	Des moyens conséquents sont mis à la disposition des structures chargées de la lutte contre le blanchiment		Rapport de la BCEAO		Forces de sécurité publique			
				Rapport de l'UEMOA					
Total partiel 13 :									**3.000.000**

OBJECTIF GENERAL N° 5 : ACCELERER L'INTEGRATION REGIONALE EN PARTICIPANT A L'HARMONISATION DES POLITIQUES MONETAIRES, COMMERCIALES ET D'INVESTISSEMENT

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
2.5.1 Dynamiser l'adhésion aux mouvements d'intégration économique	2.5.1.1 réduction des rançonnements sur les routes inter-Etats par : - la vulgarisation des textes ; contrôles inopinés ; - la sanction des fautifs ; - la réduction du nombre de postes de police	Libre circulation des personnes et des biens	Nombre de plaintes des usagers par rapport aux rançonnements sur les routes inter-Etats	Enquêtes	Direction de la Police nationale	FONAC Syndicat des transporteurs	Ministère en charge de la sécurité publique	2008-2013	50.000
		Moins de plaintes sur les routes inter-Etats	Nombre de cas de sanctions infligés à des agents indélicats	Rapport de la Police	Direction de la Gendarmerie	OLC	MDCTTP/PR		
		Textes de répression du rançonnement appliqué		Rapport de la Gendarmerie Rapport de la Douane	Direction de la Douane	Autres organisations de lutte contre la corruption MDCB			
	2.5.1.2 Accélération de la mise en place de l'Observatoire de l'Intégration africaine	L'Observatoire de l'Intégration africaine est installé et fonctionnel	Nombre de textes en matière d'intégration ratifiés	Rapport du Ministère en charge de l'intégration	DIR	Autres Etats	Ministère des Affaires Etrangères	2008-2013	250.000
	2.5.1.3 Vulgarisation des textes pris au niveau international		degré d'implication dans les programmes et politiques d'intégration	Enquêtes	DRECI				

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
2.5.1 Dynamiser l'adhésion aux mouvements d'intégration économique (SUITE)	2.5.1.4 Persuasion des autres Etats-membres des organisations sous-régionales à se conformer aux programmes et politiques de développement	Les textes régissant les relations internationales sont connus dans les différents pays	Fréquence des ateliers et fora de vulgarisation des textes sur l'intégration	Rapports des ateliers et fora sur l'intégration	FAGACE	BCEAO	Ministère en charge des Finances		75.000
	2.5.1.5 Négociation avec les autres pays membres de l'UMOA en vue de l'assouplissement de la loi bancaire et de la loi PARMEC	Forums et séminaire sur la nécessité du respect des obligations liées aux accords de coopération		Rapports de mission dans les autres pays membres de l'UMOA Rapport de la BOAD	BOAD	UMOA	Ministère en charge de la microfinance		
	2.5.1.6 Facilitation du financement local des entreprises de la sous-région	Des lois bancaire et PARMEC plus souples sont mis en place et favorisent les relations entre banques et IMF (notamment en matière de "refinancement") Le financement local des entreprises de la sous-région est facilité et plus accru	Nombre d'accords ratifiés	Rapport du FAGACE	Cellule de la micro finance	BCEAO	Ministère en charge de la micro-finances		
Total partiel 14									**375.000**
SOUS-TOTAL II (GESTION ET GOUVERNANCE ECONOMIQUE)									**7.340.000**

3- GOUVERNANCE DES ENTREPRISES

OBJECTIF GENERAL N°1 : CREER UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE ET UN CADRE DE CONTROLE EFFICACE POUR LES ACTIVITES ECONOMIQUES

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
3.1.1. Poursuivre l'amélioration du cadre réglementaire	3.1.1.1 Promotion des juridictions commerciales Promotion de la législation rurale	Les juridictions commerciales existent et sont performantes La législation rurale est élaborée	Nombre de juridictions commerciales fonctionnelles Proportion de dossiers traités par rapport au nombre de dossiers reçus Performance de la législation rurale	Dénombrement Enquêtes Rapport d'activités	MIC MJLDH Ministère en charge de l'Agriculture	Partenaires MJLDH	Direction de la législation MJLDH	2008-2011	600.000
3.1.2. Améliorer les services d'infrastructures et la position concurrentielle du Bénin	3.1.2.1 Amélioration de la qualité du volume de l'offre électrique	L'offre électrique est disponible est quantité et en qualité	La qualité et le volume de l'offre électrique Nombre de coupures de courant électrique	enquêtes Rapport d'activité	MMEE SBEE	CEB Partenaires Opérateurs privés	Ministère en charge de l'énergie Ministère en charge des travaux publics et transports	2008-2013	2.000.000
	3.1.2.2 Amélioration de l'état du réseau routier et ferroviaire	- Un réseau routier et ferroviaire adéquat existe	Etat	Inventaire Rapport d'activité	DGTP OCBN	PTF			

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	3.1.2.3 Amélioration du fonctionnement de l'Autorité de régulation des télé-communications	L'autorité de régulation des télécommunications est maintenue fonctionnelle	Nombre de décisions Qualité des décisions	Enquêtes Rapport d'activité	Ministère en charge des télécommuni-cations				
	3.1.2.4 Amélioration de la compétitivité du Port Autonome de Cotonou	Le port de Cotonou est plus compétitif	Statistiques des transactions[5] Comparaison avec d'autres ports de la sous-région	Rapport d'activité Etude comparative	PAC	MCA Autres partenaires	Ministère en charge des transports		
3.1.3. Transformer le Centre de Promotion des Investissements en une Agence Nationale de Promotion des Investissements	3.1.3.1 Création de l'Agence Nationale de Promotion des Investissements	l'Agence Nationale de Promotion des Investissements est créée	Naissance de l'ANPI	Actes Documents	ANPI Direction du budget Direction du Trésor	CCIB Opérateurs Economiques locaux et étrangers	Ministère en charge du Commerce	2008-2009	1.000.000.000
	3.1.3.2 Dotation de l'Agence de Promotion des Investissements de ressources financières et humaines	Les ressources financières et humaines sont mises à disposition de l'Agence de Promotion des Investissements		Enquêtes Dénombrement	Conseil Consultatif de l'Investissemen t	CCIB Opérateurs Economiques locaux et étrangers	Ministère en charge du dévelop-pement		
	3.1.3.3 Création d'un Conseil Consultatif de l'Investissement	Le Conseil Consultatif de l'Investissement est mis en place	Qualité et quantité des ressources mises à dispositions	Actes Documents					

[5] Les statistiques rendent déjà compte de la rapidité des transactions. Il n'est donc plus nécessaire d'utiliser ce dernier indicateur.

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	3.1.3.4 Aide au secteur privé local en vue établissement de liens avec les entreprises multinationales	Aide au secteur privé local à établir de liens avec les entreprises multinationales	Naissance de CCI Nombre d'entreprises créées Nombre d'acteurs du secteur Privé assistés - Impact des interventions	Enquêtes Dénombrement		CCIB CIPB Opérateurs Economiques locaux et étrangers			
Total partiel 15									**1.002.600.000**

OBJECTIF GENERAL N°2 : VEILLER A CE QUE LES ENTREPRISES SE COMPORTENT COMME DE BONNES ENTREPRISES CITOYENNES EN MATIERE DE RESPECT DES DROITS HUMAINS, DE RESPONSABILITES SOCIALES ET DE DURABILITE DE L'ENVIRONNEMENT

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
3.2.1. Améliorer le respect de la législation du travail	3.2.1.1 Amélioration de la gestion de l'intermédiation sociale des conflits de travail 3.2.1.2 Réforme du système de règlement des conflits par la régularité de la composition des juridictions (présence effective des assesseurs), l'instauration d'un référé en matière sociale et la mise en place du conseil des prud'hommes	Le service d'intermédiation sociale est performant Le système de règlement des conflits est plus performant	Qualité des prestations Conscience professionnelle des animateurs le module normes relatif aux normes fondamentales du travail implémenté Impact induit	Enquêtes	Direction du travail	Organisations syndicales Universités Ecoles BIT Autres partenaires Partenaires sociaux Autres Partenaires CCIB CNP	MTFP MJLDH	2008-2009	100.000

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	3.2.1.3 Réforme organisationnelle de l'administration du travail pour réaliser une décentralisation administrative en rendant plus accessibles les services du travail	Le processus de décentralisation est enclenché au niveau de l'administration du travail	Nombre d'actions d'IEC Nombre d'acteurs touchés Nombre de brochures réalisées Nombres de séances organisées			Autres Partenaires			
	3.2.1.4 Mise en place d'un programme de renforcement des capacités de tous les acteurs du monde du travail en vue de la connaissance et du respect de la législation à travers des campagnes d'information et de sensibilisation ;	Un plan de communication est élaboré et mis en œuvre sur la législation du travail	Nombre de brochures réalisées Nombres de séances organisées Nombre d'entreprises touchées	Dénombrement		CCIB			
	3.2.1.5 Elaboration, lancement et vulgarisation de Principes Directeurs à l'intention des entreprises du secteur privé ;	Les principes directeurs sont élaborés et diffusés à l'intention des entreprises privées	Nombre de séances d'information et de sensibilisation des acteurs du monde du travail organisées Personnes touchées Nombre d'audits réalisés			CNP	MTFP		50.000

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	3.2.1.6 Sensibilisation beaucoup plus accrue des partenaires sociaux (patronat et syndicats) ;	Des actions d'information et de formation sont menées à l'endroit des partenaires sociaux	Qualité des instruments du système Nombre de publication	Enquêtes			Ministère en charge de la réforme administrative	2008-2009	
	3.2.1.7 Renforcement de la mission de contrôle dans les sociétés publiques et parapubliques.	Le contrôle des sociétés privées et para privées est renforcé. Gestion saine	Nombre de missions de contrôle effectués	Dénombrement Rapport de contrôle	IGF et Commissaires au compte	Auditeurs internes	IGE Ministère en charge de l'Evaluation de l'Action publique		
	3.2.1.8 Systématisation de la collecte et publication d'informations relatives aux statistiques du travail dans les entreprises privées, publiques et para-publiques en application de la Convention 160 de l'OIT ratifiée par le Bénin le 6 avril 2000 ;	Un mécanisme adéquat de contrôle est mis en place	Nombre de cas réprimés Pertinence des sanctions	Rapport de contrôle	Direction du travail	Partenaires sociaux	MTFP Observatoire de l'emploi		
	3.2.1.9 Mise en œuvre des procédures coercitives à l'endroit des employeurs indélicats ;	Un système de collecte et diffusion d'informations relatives aux statistiques du travail dans les entreprises existe	Quantité des ressources humaines Qualité des ressources humaines	Enquêtes Données statistiques disponibles	MTFP (DGT)	Autres Partenaires	MTFP CCIB		

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	3.2.1.10 mélioration des moyens matériels et humains des structures déconcentrées chargées du contrôle de la situation administrative des travailleurs.	Répression des abus ou des violations du code du travail	Nombre de cas de violations	Dénombrement	MTFP (DGT)	CCIB			
3.2.2. Contraindre les nouvelles au respect systématique de la certification de conformité environnementale[6]	3.2.2.1 Vérification au niveau des études techniques liées aux projets, si la sécurité de l'environnement et du cadre de vie est garantie par les dispositifs prévus à cet effet. S'assurer de la conformité desdits dispositifs aux normes homologuées en la matière en République du Bénin. Vérifier la sincérité (par contre-expertise) de l'étude d'impact environnemental des projets, produit par le ou les promoteurs	Les projets sont soumis à une vérification de conformité aux normes environ-nementales	Effectivité des vérifications Nombre de projets vérifiés	Enquêtes Dénombrement	Direction du travail	ABE Autres partenaires CCIB	Ministère en charge de l'Environnement	2008-2009	200.000

[6] Cette mesure concerne les nouvelles entreprises, les anciennes étant plutôt soumises à un audit environnemental devant les conduire à une mise en conformité.

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
3.2.3. Accroître la responsabilité sociale des entreprises au Bénin	3.2.3.1 Sensibilisation des entreprises sur la nécessité et les avantages qu'elles pourraient tirer d'un engagement social plus accru ;	Les entreprises sont sensibilisées sur le mécénat	Nombre d'actions de sensibilisation	Dénombrement	Direction du travail		Ministère en charge de l'économie	2008-2009	100.000
	3.2.3.2 Mise en place de mesures incitatives (facilité d'implantation et d'extension, avantages fiscaux[7]) pour amener les entreprises à mieux s'engager auprès des communautés	Les mesures incitatives à l'endroit des entreprises citoyennes existent	Nombre de mesures incitatives Nombre de mesures incitatives	Enquêtes Dénombrement Enquêtes	CCIB CNP				
Total partiel 16									**450.000**

[7] Les précisions concernant les avantages fiscaux sont données chaque année dans la loi des finances.

OBJECTIF GENERAL N° 3 : PROMOUVOIR L'ADOPTION D'UN CODE D'ETHIQUE EN MATIERE D'AFFAIRES PROSPERES DANS LE CADRE DES OBJECTIFS DE L'ENTREPRISE

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
3.3.1. Dynamiser le contrôle des entreprises publiques par la chambre des comptes	3.3.1.1 Production des comptes administratifs et des comptes de gestion comptable	Le contrôle des entreprises par la chambre des comptes est effectif	Nombre d'entreprises ayant produits les comptes administratifs	Dénombrement	chambre des comptes	CCIB CNP Cour Suprême	MIC **MJLDH**	2008-2009	900.000
	3.3.1.2 Erection de la Chambre des comptes de la Cour suprême en Cour des comptes	La chambre des comptes est transformée en cours des comptes	l'effectivité de la Cour des comptes	Documents Enquêtes					
3.3.2. Associer étroitement le secteur privé et les médias à la promotion de l'éthique dans les affaires	3.3.2.1 Adoption de mesures législatives pour prévenir et lutter contre les actes de corruption et les infractions assimilées commis par le secteur privé et par les agents de ce secteur ;	Des mesures législatives réprimant la corruption existe Le secteur privé est impliqué dans la lutte contre la concurrence déloyale	Nombre de textes	Dénombrement	Direction de la réforme administrative	CCIB CNP CIPB	MIC MJLDH MRAI	2008-2009	
3.3.2.Associer étroitement le secteur privé et les médias à la promotion de l'éthique dans les affaires (Suite)	3.3.2.2 Mise en place des mécanismes pour encourager la participation du secteur privé à la lutte contre la concurrence déloyale et pour assurer le respect de la procédure des marchés et des droits à la propriété	La lutte contre la concurrence déloyale est renforcée	Rapports d'activités	Rapports d'activités	DGCI	CCIB CNP	MIC	2008-2009	300.000

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	3.3.2.3 Adoption des mesures des3 tinées à empêcher les entreprises de verser des pots de vins en contrepartie de l'attribution des marchés	Les textes réprimant la corruption est vulgarisée	Effectivité de l'implication	Sondage	DNMP MCRI	PRESIDENCE			
	3.3.2.4 Vulgarisation des textes fondamentaux et spécifiques de lutte contre la corruption avec la participation des médias et de la société civile	Les médias sont associés à la lutte et ont accès à l'information	Nombre de médias et d'OSC impliqués	Enquête	OLC	IGE			
3.3.2. Associer étroitement le secteur privé et les médias à la promotion de l'éthique dans les affaires (Suite)	3.3.2.5 Amélioration de l'accès des médias à l'information dans les cas de corruption et d'infractions assimilées, sous réserve que la diffusion de cette information n'affecte pas négativement l'enquête et le droit à un procès équitable ;	Un ordre de déontologie existe au niveau de chaque corps							
	3.3.2.6 Promotion des ordres professionnels et la déontologie dans chaque corps de métier.								
Total partiel 17:									**1.200.000**

OBJECTIF GENERAL N°4 : VEILLER A CE QUE LES ENTREPRISES TRAITENT TOUS LEURS PARTENAIRES (ACTIONNAIRES, EMPLOYES, COMMUNAUTES, FOURNISSEURS ET CLIENTS) DE MANIERE JUSTE ET EQUITABLE

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
3.4.1. Renforcer les capacités des associations de consommateurs	3.4.1.1 Formation des associations de consommateurs pour les rendre aptes à jouer leur rôle d'information, de sensibilisation et de lobbying en vue de l'amélioration de la qualité des prestations des entreprises	Les associations de consommateurs bénéficient des actions de formation dans le domaine du plaidoyer et le lobbying	Nombre de sessions Nombre de personnes formées	Dénombrement	Associations des consommateurs	Médias CCIB Partenaires	MIC	2008-2009	150.000
3.4.2. Adopter une loi sur la publicité et vulgariser les normes de qualité	3.4.2.1 Préparation et adoption par le parlement d'une loi sur la publicité	La loi sur la publicité est adoptée	loi sur la publicité	Documents	Parlement	CCIB Associations des consommateurs	MCRI	2008-2009	200.000
	3.4.2.2 Large diffusion auprès des populations des normes de qualité en matière de produits et services fournis par les entreprises	Les nomes de qualité sont diffusés	Nombre d'action de diffusion Nombre de textes distribués Nombre de personnes touchées	Dénombrement	CEBENOR	CNP Partenaires Médias Ministère en charge de la communication	MIC		
3.4.3. Renforcer les capacités d'intervention des services de métrologie et de contrôle de qualité	3.4.3.1 Amélioration des moyens matériels et humains des services techniques chargés de la métrologie et de contrôle de qualité	Mise à disposition des services de métrologie et de contrôle de la qualité des moyens adéquats	Quantité des moyens mise à dispositions Qualité de ces moyens	Dénombrement Sondage	DMCQ	CCIB	MIC	2008-2009	500.000
Total partiel 18 :									**850.000**

OBJECTIF GENERAL N°5 : PREVOIR LA RESPONSABILITE DES DIRECTEURS ET DES CADRES DANS L'ENTREPRISE

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
3.5.1. Accroître la contribution de l'Etat à la gouvernance des entreprises	3.5.1.1 Actualisation des textes législatifs et réglementaires régissant les entreprises publiques et semi-publiques au Bénin ;	Les textes régissant les entreprises sont actualisées Un mécanisme approprié de désignation des Directeurs généraux des entreprises et des Présidents des Conseils d'Administration existe chaque DG dispose d'une lettre de mission clairement définie	qualité des textes Pertinence des modifications Effectivité des élections des présidents par leurs pairs Profil membres des CA Effectivité des appels à candidature Respect de la procédure Nombre de directeurs nommés suivant la nouvelle procédure	Enquêtes Document relatif aux textes régissant les entreprises Dénombre-ment Actes de nomination des DG	MJCRI Tous les ministères de tutelle des entreprises	CCIB CNP CIPB	Ministère en charge du Commerce et de l'Industrie Ministère en charge du développement IGE IGF IGSEP	2008-2013 2008-2009	10.000
	3.5.1.2 Election des présidents de Conseil d'Administration des entreprises publiques et semi-publiques par un mécanisme approprié	Le profil des membres des CA est défini La haute autorité chargée du suivi de la gestion des entreprises publiques et semi-publiques est mise en place		Sondage Liste	Commission Interminis-térielle	MIC DSAEP	Ministère en charge de l'économie et du dévelop-pement		

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	3.5.1.3 Définition du profil type des membres d'un Conseil d'Administration des entreprises publiques et semi-publiques ;								
	3.5.1.4 Création d'une haute autorité chargée du suivi de la gestion des entreprises publiques et semi-publiques, des actifs de l'Etat dans lesdites entreprises et ayant les pouvoirs de décider des sanctions administratives nécessaires.	La haute autorité chargée du suivi et de la gestion des entreprises publiques et semi-publiques est mise en place L'Inspection Générale de L'Etat contrôle les entreprises publiques et semi- publiques	Nombre de personnes membres Qualité des membres Nombre d'audits réalisés	Enquêtes	Commission interministé-rielle	Partenaires	Ministère en charge de l'économie et du dévelop-pement		
3.5.2. Améliorer le suivi des entreprises publiques et semi-publiques par l'Inspection Générale de l'Etat	3.5.2.1 Mise en place d'un mécanisme de suivi des entreprises publiques et semi-publiques ;	Les entreprises élaborent et mettent en œuvre un plan de bonne gouvernance	Nombre de plans élaborés et mise en œuvre	Rapport et audit	Présidence de la République IGE MIC	Partenaires CCIB	Ministère en charge de l'économie et du dévelop-pement	2008-2013	100.000
	3.5.2.2 Appui aux entreprises dans l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des plans d'actions de bonne gouvernance.								

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
3.5. 3. Dynamiser les structures de contrôle interne des entreprises	3.5.3.1 Renforcement des capacités des membres du Conseil d'Admi nistration	Les membres des CA sont formés	Nombre de sessions Nombre de personnes formées	Dénombrement	IGE	Partenaires CCIB	Ministère en charge de l'économie et du dévelop-pement	2008-2013	250. 000
	3.5.3.2 Renforcement des capacités des Commissaires aux comptes	Les commissaires aux comptes bénéficient des actions de formations	Nombre de sessions Nombre de personnes formées						
Total partiel 19 :									**360.000**
SOUS-TOTAL III (GOUVERNANCE DES ENTREPRISES)									**1.004.260.000**

4- DEVELOPPEMENT SOCIO-ECONOMIQUE

OBJECTIF GENERAL 1 : PROMOUVOIR L'AUTO DEPENDANCE EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT ET DE RENFORCEMENT DES CAPACITES POUR UN DEVELOPPEMENT AUTOSUFFISANT

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
4.1.1. Renforcer le degré d'appropriation des programmes, orientations et conception du dévelop-pement	4.1.1.1 Développement d'une approche ascendante de programmation dans les divers secteurs socioéconomiques (partir de la base)	Approche opérationnelle de Programmation ascendante est définie	Document disponible avec plan de mise en œuvre pratique	Rapport de mission de formulation des programmes sectoriels, des PDC, et Budget Programmes.	MEDPEAP	Impliquer les DPP de tous les ministères sectoriels Cabinets d'études	Ministère en charge du développement	2007-2008	500.000
	4.1.1.2 Amélioration de l'approche budget-programmes sectoriel par l'implication de la base dans les programmations sectorielles (appropriation et mise en œuvre de l'approche ascendante) par les acteurs	Les bénéficiaires à la base sont impliqués dans l'élaboration des programmes sectoriels (Budget Programmes, projets, etc.)	Degré d'implication des acteurs locaux dans la conception des politiques et programmes sectoriels (75%)	Rapport de mission d'évaluation des programmes sectoriels et nationaux	Ministères sectoriels	Communes	Tous ministères	2008-2010	1.000.000

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	4.1.1.3 Vulgarisation systématique des documents de programme national et sectoriel à divers niveaux surtout décentralisés	Accès facile aux documents de programme (taux de vulgarisation des documents)	a- Nombre de copies de documents distribués (DSCRP OSD, PAP, PRDE , ALAFIA)	Enquêtes d'évaluation	Ministères sectoriels	Autres intervenants	Ministères en charge du développement et des finances	2008-2009	1.000.000
			b- Nombre de personnes ayant accès au document programme			Partenaires	Collectivités locales		
4.1.1. Renforcer le degré d'appropriation des programmes, orientations et conception du développement (SUITE)	4.1.1.4 Renforcement des capacités d'appui conseils des services publics dans chaque secteur, par la formation	Acteurs plus outillés sur l'approche participative et le suivi évaluation des projets	Taux d'exécution des programmes de formation	Rapport de formation pratique	FODEFCA	Partenaires	MF et Ministères sectoriels, Communes	2008-2009	2.000.000
			(réalisation, prévision)		CEPAG		MEDPEAP		
					Maison des Collectivités locales				
	4.1.1.5 Appui aux communes en matière de renforcement des capacités en ressources humaines (recrutement et formation en programmation et gestion de projet)	Communes outillées et capables de conduire et de suivre les projets de développement local	Nombre de communes renforcées sur les 77	Rapport de formation pratique et rapport annuel des communes	MDGLAAT	PTF MTFP MEDPEAP	Ministère en charge de la décentralisation	2008-2009	2.100.000
			Taux de réalisation des PDC et PAI (85%minimum)						

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
4.1.2 Promouvoir l'autofinancement pour un développement durable	4.1.2.1 Renforcement des services des Impôts au niveau des communes (création, moyens)	Mobilisation efficace des ressources locales	Nombre de communes dotées de CIPE outillé (centre d'impôt de la petite entreprise) sur les 77	Rapport de la direction des impôts		CEPAG Communes	Direction des Impôts	2008-2008	1.000.000
	4.1.2.2 Lutte contre l'incivisme fiscal à tous les niveaux	Meilleur recouvrement de l'impôt (niveau national)	taux d'accroissement du recouvrement fiscal	Rapport annuel sur la fiscalité national	MF CIPE, Communes	Direction des Impôts	Ministère des finances	2007-2011	770.000
	4.1.2.3 Généralisation des RFU à toutes les communes	RFU à jour dans au moins 60% des communes	% des communes disposant de RFU>60%	audit des bases de données RFU	Ministères en charge de la décentralisation	Partenaires MF	MUHRFLEC	2008-2010	6.000.000
4.1.3 Promouvoir l'autofinancement pour un développement durable	4.1.3 .1 Développement et exploitation du potentiel économique des diverses communes	Le potentiel économique des diverses communes est mieux exploité	Taux d'accroissement du PIB	Rapport sur l'économie	Communes	PTF MDGLAAT	CONAFIL	2010-2015	2.000.000
	4.1.3.2 Appropriation du principe de l'intercommunalité par les communes	Investissements communs entre les collectivités locales biens développés	Nombre communes appartenant à un réseau inter commune 77	Rapport ANCB	Commune	Partenaires	Ministères en charge de la décentralisation	2008-2012	780.000
	4.1.3.3 Transfert effectif des compétences aux communes	Les communes exercent toutes les prérogatives à elles dévolues par les textes	Nombre communes ayant acquis toutes les compétences (7)	Rapport ANCB		PTF	Présidence de la République Ministères en charge de la décentralisation	2008-2012	15.400.000

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	4.1.3.4 Amélioration de la gestion de l'aide extérieure et des prêts (mise en place d'un système de surveillance et de répression dans la gestion publique)	Cas de corruption et de malversation fortement réprimés	% de projets de développement gérés avec succès	Etude sur la gouvernance	Caisse Autonome d'Amortis-sement	MEDPEAP	Ministères en charge du développement et des finances	2007-2011	600.000
Total partiel 20									**33.150.000**

OBJECTIF GENERAL 2 : ACCELERER LE DEVELOPPEMENT SOCIO-ECONOMIQUE POUR ATTEINDRE LE DEVELOPPEMENT DURABLE ET L'ERADICATION DE LA PAUVRETE

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
4.2.1. Accélérer le développement socio-économique, réaliser le développement durable et éradiquer la pauvreté	4.2.1. 1 Dévelop-pement de la participation des communautés de base (collectivités locales) aux choix de stratégies de promotion du bien être social.	les communautés de base se sentent responsable de leur propre développement	degré d'implication des bénéficiaires	Etude approfondie	Collectivités locales	Tous ministères	Ministère en charge du développement	2007-2012	200.000
	4.2.1. 2 Dévelop-pement de l'éthique dans la gestion des projets d'Etat : mise en place d'un système de formation et de contrôle (suivi / évaluation et audit financier et comptable) systématique et opérationnel	Modèles de développement de l'éthique conçus et rendus opérationnels	Document du modèle disponible et montrant la démarche et les clauses éthique dans la gestion des projets d'intérêt public	Rapport de mission de la commission ad hoc en charge d'élaborer e document	DPP tous ministères Inspection Générale des Ministère	PTF	Ministères en charge du développement des finances et celui de la décentralisation	2007-2008	1.000.000
	4.2.1. 3 Formation continue des structures de gestion des infrastructures sociocommunautaires (avec implication des acteurs locaux)	Gestion plus améliorée	Taux de performance des structures des gestions à la base	Enquête périodique par sondage	Ministères sectoriels	Direction des Routes et Ouvrages d'Art Direction de l'Hydraulique Direction de l'Energie Direction de l'eau Communes et préfectures	Ministères en charge du développement des finances et celui de la décentralisation	2008-2012	1.540.000

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
4.2.2. Accélérer le développement socio-économique, réaliser le développement durable et éradiquer la pauvreté (suite)	4.2.2.1 Meilleure orientation des projets de développement socioéconomique : Définition d'une procédure opérationnelle d'élaboration des projets sociaux	Procédures élaborées diffusées et opérationnelles	Nombre de plaquettes des procédures distribuées à divers niveaux	Rapport de mission et enquête de vérification	Ministères sectoriels	Communes et préfectures	Ministères en charge du développement des finances et celui de la décentralisation	2008-2012	1.155.000
	4.2.2.2 Mise en place d'un fonds de refinance-ment des **IMF** au profit des communautés à la base pour assurer les participations en contrepartie des investissements sociaux.	Possibilité d'emprunt par les communes auprès d'institution de refinancement	Nombre de communes ayant fait recours au mécanisme (structure de refinancement) pour réaliser des infrastructures sociocommunautaires	Enquête annuelle exhaustive	Ministères en charge du développement des finances et celui de la décentrali-sation	Communes et préfectures	Ministères en charge du développement des finances et celui de la décentralisation	2008-2012	1.400.000
	4.2.2.3 Respect des engagements au titre des contreparties nationales aux projets de développement	Le Bénin honore ses engagements par rapport aux financements extérieurs	Pourcentage de libération des contreparties nationales	Rapport MEF	Ministères en charge des finances	Direction du Budget	Ministères en charge du développement des finances et celui de la décentralisation	2007-2009	

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
4.2.3. Accélérer le développement socio-économique, réaliser le développement durable et éradiquer la pauvreté (suite et fin)	4.2.3.1 Surveillance régulière de l'état de paupérisation dans divers domaines sociaux : Base de données efficaces à jour	Données fiables disponibles	Indicateurs de pauvreté régulièrement calculés	Rapport	MEF	communes	OCS MEDPEAP	2008-2015	400.000
	4.2.3.2 Appui significatif aux structures de défense des droits du consommateur pour qu'elles accomplissent leurs tâches de promotion de la connaissance des droits et devoirs du consommateur	Les consommateurs connaissent mieux leurs droits et devoirs.	Nombre de structures de défenses des droits des consommateurs appuyées.	Rapport d'activités	MCRI, PPG	MJRDH, MIC, Associations des consommateurs	CPA, ONG	2008-2009	160.000
	4.2.3.3 Facilitation de l'accès au crédit des communautés par la mise en œuvre des programmes de micro crédits.	Le crédit est plus accessible.	Taux d'accroissement des IMF Taux d'accroissement des bénéficiaires de crédits Taux de refinancement des IMF par les banques classiques	Rapports d'activités	IMF BRS Banques commerciales Partenaires BCEAO Direction Générale de Promotion de la Microfinance	Ministère en charge de la Micro finance	DGSSM		

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	4.2.3.4 Elaboration et mise en œuvre de Politique Nationale de Lutte contre l'Erosion et de Protection de la Côte	Le Littoral est protégé et aménagé.	Nombre d'épis construits Taux d'avancée de la mer	Rapport d'évaluation de l'application des textes relatifs à la protection du Littoral	MUHRFLEC	Populations MEPN Municipa-lités	Point focal MAEP	2008-2013	
	4.2.3.5 Renforcement des capacités du personnel de la Direction de la Lutte contre l'Erosion Côtière (DLEC)	Les populations sont sensibilisées à la sauvegarde et la protection du littoral	Degré d'implication des populations concernées	Rapport d'audit social Enquêtes Rapport d'exécution					
4.2.4. Renforcer le cadre de mise en œuvre de politiques de lutte contre la pauvreté	4.2.4.1 Mise en oeuvre et publication des actions de réduction de pauvreté	Réduction de la pauvreté	Un rapport annuel d'évaluation de la Stratégie de Croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP) est disponible	Statistiques Etude portant évaluation de la SCRP	Ministère des Finances	Grand public, Etat, Banque mondiale			20.000.000
4.2.5. Protéger l'environnement et la nature	4.2.5.1 Renforcement des capacités de la police environnementale	Les capacités de la police environnementale sont renforcées	Nombre de sensibilisation des populations organisées en matière environnementale Nombre de contrôle effectué	Bilan d'exécution du MEPN		DDEPN Police sanitaire	MEPN	2008-2013	600.000

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
4.2.5. Protéger l'environnement et la nature	4.2.5.1 Renforcement des capacités de la police environnementale	Les capacités de la police environnementale sont renforcées	Nombre de sensibilisation des populations organisées en matière environnementale Nombre de contrôle effectué	Bilan d'exécution du MEPN		DDEPN Police sanitaire	MEPN	2008-2013	600.000
4.2.6. Dversifier les exportations	4.2.6.1 Amélioration de la facilitation des échanges	la manutention portuaire est libéralisée et les opérations portuaires rationalisées	Taux d'accroissement des opérations portuaires	Rapport MCA	Port de Cotonou	MCA	MDCTT	2008-2013	4.000.000
	4.2.6.2 Renforcement de l'intégration régionale et intensification du commerce avec le Nigeria	l'informatisation de la douane renforcée	taux d'accroissement des exportations	Rapport sur l'état des lieux du processus d'intégration régionale.	CCIB	MAEIAFBE	MIC	2008-2013	
	4.2.6.3 Implication active dans les négociations commerciales multilatérales sous l'égide de l'OMC	les obstacles à l'exportation sont réduits.	taux d'accroissement des exportations	Accords commerciaux	MDPEAP	MIC MAEIAFBE	MAEIAFBE	2008-2013	

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	4.2.6.4 Amélioration du cadre légal, juridique et réglementaire.	Le cadre légal, juridique et réglementaire est devenu attractif à travers notamment l'établissement de titre foncier, une politique de concurrence bien appropriée et le Code des investissements.	Nombres d'entreprises soumises aux règles de la concurrence établie.	CEBENOR	Direction de la Législation/ Ministère en charge de la justice.		MIC	2008-2013	
	4.2.6.5 Promotion de l'exportation par la mise en œuvre de la Zone franche	La Zone franche est opérationnelle.	nombre d'Industries installées dans la Zone franche.	Rapport d'activités de l'Autorité de la Zone franche.	l'Autorité de la Zone franche.	CCIB ADEX	MIC	2008-2013	
	4.2.6.6 Renforcement de l'information de la Douane.	Les performances douanières sont accrues.	Taux d'accroissement des paquets de données informatiques.	Statistiques douanières.	DG Douane	MEF		2008-2013	
	4.2.6.7 amélioration des services de contrôle de qualité et de norme dans les différents groupes (formation des acteurs d'exportations)	Les services de contrôle de qualité et de norme dans les différents groupes sont améliorés et des acteurs sont formés.	Taux d'acceptation des produits d'exporta tables. Nombre d'acteurs formés.	CEBENOR Rapport de la Commission interministériell e ad hoc	Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects (DGDDI)	MIC	MIC MMFE CPI	2008-2013	

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	4.2.6.8 Amélioration de la qualité des services de télécommunication, d'énergie et de transport.	L'offre électrique est disponible est quantité et en qualité. Un réseau routier et ferroviaire adéquat existe. l'Autorité de régulation des Télécommunication est efficace. Le Port de Cotonou est plus compétitif.	La qualité et le volume de l'offre électrique. Profil du réseau.	Sondage	Bénin Télécom S.A. SBEE ABERME OCBN Port Autonome de Cotonou				
	4.2.6.9 Organisation et renforcement de l'encadrement des producteurs et des transformateurs	Les services de contrôle de qualité et de norme dans les différentes grappes sont améliorés et des acteurs sont formés	taux d'accroissement du nombre d'investisseurs privés	Bilan d'activités de Bénin Télécoms. SA MIC	Direction de la Législation / ministre en charge de la Justice Ministère en charge de l'Agriculture	Ministère en charge de l'Agriculture			

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	4.2.6.10 Renforcement de la recherche sur la lutte contre les parasites sur les technologies de transformation dans chaque groupe d'exportation	La recherche sur la lutte contre les parasites, sur les technologies de transformations de chaque groupe est renforcée L'encadrement des producteurs et des transformateurs est mieux organisé et renforcé	Nombre des menées de la lutte contre les parasites sur les technologies de transformation dans chaque groupe Nombre de paysans satisfaits	Inventaire Enquêtes Rapports d'évaluation	INRAB IITA		Ministère en charge de l'Agriculture		
Total partiel 21 :									**30.455.000**

Objectif Général 3 : Renforcer les politiques, les mécanismes de distribution et les résultats dans les domaines clés, y compris éducation et la lutte contre le VIH/Sida et d'autres maladies transmissibles.

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
4.3.1. Renforcer l'accès des citoyens aux services sociaux de base	4.3.1.1. Information des citoyens sur les opportunités d'accès et d'appui à divers niveaux	les conditions et opportunité d'accès sont connues des citoyens à divers niveaux	Taux de connaissance au sein de la population	Enquêtes périodiques par sondage	Ministères sectoriels	Communes et services déconcentrés	Ministère en charge du développement ONG	2007-2008	300.000
	4.3.1.2. Renforcement de la gestion concertée et participative des infrastructures sociales	Gestion efficace des infrastructures	Taux d'autofinancement du renouvellement au niveau des infrastructures	Enquêtes périodiques par sondage	Ministères sectoriels	Communes et services déconcentrés	Communes ; ministères sectoriels ; société civile	2007-2008	300.000
	4.3.1.3. Mise en place d'un système de surveillance des prix des services sociaux	Prix raisonnables pratiqués	Taux d'inflation pour les services sociaux	Enquêtes périodiques par sondage	INSAE	BCEAO	Société civile	2008-2008	150.000
	4.3.1.4. Surveillance du respect des normes et déontologie au niveau des services sociaux, surtout les structures privées	Les Normes sont respectées à tous les niveaux (écoles, centres de santé, structures de microfinance, etc.)	taux de respect des normes	Enquêtes périodiques par sondage	Ministères sectoriels	Consultant	MTFP	2008-2013	50.000

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
4.3.2. Accélérer la mise en place des infrastructures sociales	4.3.2.1. Construction et équipements des infrastructures scolaires de base	Les infrastructures scolaires de base sont disponibles, accessibles et proches de la population.	Nmbre de modules construits et équipés.	Sondages	MEMP	OSC, Collectivités locales, AGETUR AGETIP	Présidence de la République	2008-2011	Coût à définir avec les PTF 600.000.000
	4.3.2.2. Recrutement et formation des Enseignants.	Les enseignants sont recrutés et formés.	Nombre d'Enseignants recrutés et formés.	Rapports d'activités	MFPT MEMP				
	4.3.2.3 Soutien à la gratuité effective de l'Enseignement Maternel et Primaire	Nombre d'enfants scolarisés a augmenté	Taux de scolarisation des enfants.	Statistiques scolaires	Gouvernement (MEF)	Partenaires techniques et financiers	Parlement		
	4.3.2.4 Prise en charge totale des personnes vivant avec le VIH SIDA et autres maladies transmissibles Renforcer la lutte contre le Paludisme Construction d'un hôpital sous régional de référence	Les malades sont prises en charge et mieux intégrés. Di munition du nombre de consultations Réduction des évacuations sanitaires	Taux de mortalité lié au VIH Sida. Taux de mobilité et de mortalité liées au paludisme réduit Taux d'absentéisme professionnel réduit Augmentation du taux de couverture en moustiquaire imprégnée Nombre de cas pris en charge localement	Statistiques sanitaires.	PMLS PNLS SNIGS MS	ONGS Partenaires techniques et financiers	MS		
Total partiel 22 :									**600.800.000**

OBJECTIF GENERAL 4 : ASSURER UN ACCES ABORDABLE DE TOUS LES CITOYENS SURTOUT DES PAUVRES EN MILIEU RURAL A L'EAU, A L'ASSAINISSEMENT, A L'ENERGIE, A LA FINANCE (Y COMPRIS LA MICRO FINANCE), AUX MARCHES, A LA TIC, AU LOGEMENT ET A LA TERRE.

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
4 .4.1. Améliorer le coût des services sociaux (éducation, santé, transport, logement, etc.)	4.4.1.2. Subvention des structures de fournitures de services sociaux	Coûts raisonnable pratiqués	Montant des subventions indice des prix baisse	Enquêtes	MF	ministères sectoriels	Direction en charge de l'action sociale MFE ONG de développement à la base	2008-2015	20.000.000
4.4.2. Améliorer le pouvoir d'achat des populations	4.4.2.1. Création d'emploi par la promotion de filières porteuses	Le chômage et le sous emploi sont réduits	PIB/Hbt Taux de chômage.	INSAE	MAEP MEDPEAP	ministères sectoriels	MAEP	2008-2015	10.000.000
	4.4.2.2. Développement de l'esprit d'entreprise	Petites et Moyennes Entreprises sont créées	Taux de chômage	INSAE	MMFPPMEEJF MJSL	ministères sectoriels	MMFPPMEEJF MJSL	2008-2015	5.000.000
	4.4.2.3. Soutien et promotion des IMF	Le micro crédit est disponible et accessible aux communautés à la base.	Nombre de bénéficiaires	DGSSMF	Ministère en charge de la micro-finance	Ministère en charge de la Décentrali-sation	DGSSMF	2008-2011	12.000.000
4.4.3. Amélioration des conditions de vie des populations	4.4.3.1. Amélioration de l'organisation des services de pré collecte des ordures ménagères par les Mairies	Le cadre de vie des populations est assaini.	Fréquence des maladies liées à l'hygiène.	Statistiques sanitaires.	Les Mairies	ONGS Police sanitaire	Ministère en charge de l'Environnement.		

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	4.4.3.2. Elaboration et mise en œuvre des politiques hardies de diversification des sources d'Energie	Plusieurs sources d'Energie sont disponibles.	Nombre de sources d'énergies créées Proportion de la population ayant accès à l'énergie	INSAE	Ministère en charge de l'énergie	Ministères sectoriels	Présidence de la République	2008-2015	10.000.000
	4.4.3.3. Amélioration du cadre Légal, Juridique et Règlementaire du foncier.	l'Equité et la justice en matière foncière sont garanties.	Nombre de titres fonciers attribués.	Les registres fonciers.	Parlement Gouvernement	Les Communes La Cour Constitution nelle MCA	MJDH		
Total partiel 23 :									**57.000.000**

OBJECTIF GENERAL 5 : MARQUER LE PROGRES ACCOMPLI VIS-A-VIS DE L'EGALITE DE SEXES DANS TOUS LES DOMAINES CRUCIAUX Y COMPRIS L'EDUCATION DES FILLES A TOUS LES NIVEAUX.

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
4.5.1. Promouvoir l'éducation des filles	4.5.1.1. Conception et mise en œuvre d'un programme d'accélération de la lutte contre les pesanteurs socioculturelles qui entravent la promotion féminine notamment le maintien des filles dans le système éducatif	Scolarisation accrue des filles les pesanteurs socio culturelles qui entravent la promotion féminine sont levées un budget pour la promotion du genre est mis en place.	Taux brut de la scolarisation filles/ garçons	Statistique de l'éducation	Ministères en charge de l'éducation	ONGs USAID	Ministère en charge de la Famille et de l'Enfant société civile Village SOS	2008-2011	10.000.000
4.5.2. Promouvoir la participation et la contribution des femmes dans tous les secteurs et sphères de compétences	4.5.2.1. Appui au développement du leadership féminin (par la formation)	taux accru de représentation des femmes à divers niveaux	% de femme à de poste de responsabilité	enquête	Ministère de la famille	Communes	Ministère en charge de la Famille	2008-2009	2.310.000
	4.5.2.2. Promotion des femmes aux postes de décideurs	taux accru de représentation des femmes à divers niveaux	% de femme à de poste de responsabilité	enquête	Ministère de la famille	Communes	Parlement Associations de défense des droits de la femme	2008-2009	15.000
	4.5.2.3. Renforcement des capacités des structures chargées de la promotion du genre.	Structures de promotion des femmes sont renforcées.	nombre de structures renforcées.	Rapports d'activités.	Ministère en charge de la famille.	OSC Collectivités locales.	MCRIPPG		
Total partiel 24 :									**12.325.000**

OBJECTIF GENERAL 6 : ENCOURAGER LA PARTICIPATION ELARGIE DES PARTIES PRENANTES AU DEVELOPPEMENT A TOUS LES NIVEAUX

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
4.6.1. Impliquer la base dans la programmation sectorielle	4.6.1.1 Elaboration des budgets programmes sectoriels avec forte participation des communes	appropriation des budgets programmes sectoriels par la base	Taux d'implication des communes	Enquête	DPP/Ministères sectoriels	Communes	MEDPEAP	2008-2010	500.000
	4.6.1.2 Vulgarisation des PDC, PAI, rapport des sessions de conseil communal à toute la population respective	Bonne information des citoyens	niveau d'information des citoyens	Enquête	Commune	préfecture et service déconcentrés de l'Etat	DPP des différents ministères sectoriels concernés	2008-2010	1.540.000
4.6.2- Fixer les limites territoriales des communes	4.6.2.1 Délimitation définitive des communes	Les limites des communes sont définies	Délimitation effective des communes Impact de cette action	Documents de Sondage et de dénombrement des conflits	Ministère de l'urbanisme IGN	Parlement - MCA - Secteur Privé - Partenaires - Communes	Ministère en charge de la décentralisation	2008-2010	750.000
4.6.3 - Améliorer l'efficacité et la transparence au niveau des autorités locales	4.6.3.1 Mise en place d'un cadre organisationnel intégré fonctionnel favorable à la déconcentration	Déconcentration effective Le fonctionnement de l'administration territoriale est amélioré Dispositifs organisationnels fonctionnels	Nombre de structures déconcentrées créées Volume des ressources transférées aux communes	Rapport CAD et CDCC Rapport du conseil d'orientation du FADEC Enquêtes auprès des populations à la base	MRAI MTFP MDGLAAT Commune FADEC	Tous les autres ministères PTF	Ministère en charge de l'Administration territoriale CONAFIL	2008-2013	500.000

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
	4.6.3.2 Mise en place d'un mécanisme de collaboration entre les préfets, les services déconcentrés et les maires	La rencontre entre les préfets, les services déconcentrés et les maires est périodique Prise en compte effective des préoccupations des populations à la base	Nombre de rencontres annuelles	Rapports de travail	Maison des collectivités locales Mission de décentrali-sation	Tous les autres ministères PTF	MDGLAAT	2008-2011	
	4.6.3.3 Financement substantiel de la décentralisation	Les PDC sont financés à au moins 80%	Part de la contribution financière de l'Etat au financement du budget des communes et des services extérieurs de l'administration centrale	Rapport d'exécution du budget Loi des finances	Ministère en charge des finances	Tous les autres ministères PTF	Mission de décentralisation	2008-2013	1.000.000
	4.6.3.4 Mise en place d'un cadre de coordination de l'aide extérieure (communautés à la base, élus locaux, le pouvoir central, partenaires au développement) pour un meilleur suivi au plan local	L'aide extérieure est allouée rationnellement Les ressources locales sont mieux gérées	Nombre de projets réalisés avec succès Nombre de conflits à propos de la réalisation des projets de développement local	Actes de création du cadre	Mairies	Partenaires au développement	Ministère en charge de la Décentralisation	2008-2009	

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
4.6.4- Mieux prendre en compte les préoccupations des groupes vulnérables dans les politiques et stratégies de développement	4.6.4.1 Prise en compte des préoccupations des groupes vulnérables dans les politiques et stratégies de développement	Les préoccupations des groupes vulnérables sont prises en compte	Nombre d'actions en leur faveur prévues dans le DCRSP	Dénombrement	Ministère en charge du dévelop-pement Autres ministères	Partenaires Société Civile	MFE	2008-2009	100.000
4.6.5. Renforcer le cadre de mise en œuvre de politiques de lutte contre la pauvreté	4.6.5.1 Mise en oeuvre et publication des actions de réduction de pauvreté	Réduction de la pauvreté	Un rapport annuel d'évaluation de la Stratégie de Croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP) est disponible	Statistiques Etude portant évaluation de la SCRP	Ministère des Finances	Grand public, Etat, Banque mondiale	Point focal MAEP	2008-2013	20.000.000
Total partiel 25 :									**24.390.0000**
SOUS-TOTAL IV (DEVELOPPEMENT SOCIO-ECONOMIQUE)									**758.120.000**
TOTAL GENERAL ACTIONS A CARACTERE SPECIFIQUE									**2.356.090.000**

II- ACTIONS A CARACTERE TRANSVERSAL

OBJECTIF GENERAL 1 : METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE FISCALE DE DEVELOPPEMENT

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
1.1- Renforcer la capacité de l'Etat à utiliser efficacement la fiscalité comme moyen de redistribution des revenus	1.1.1.Renforcement de la décentralisation surtout dans le domaine du transfert des ressources/ CT ;	Le transfert des ressources aux communes est effectif	les ressources sont transférées aux communes	Documents Sondage	MDGLAAT MF	Partenaires techniques et financiers	Ministères en charge des finances et du développement	2008-2009	250.000
	1.1.2 Amélioration des performances de l'Administration fiscale/ CT.	Le Bénin applique une fiscalité de développement	taux des impositions Degré de satisfaction	Documents Sondage	MF DGID	Partenaires techniques et financiers		2008-2009	1.500.000
1.2- Améliorer l'efficacité et la transparence de l'administration fiscale	1.2.1 Actualisation des textes et procédures régissant la fiscalité ; 1.2.2 Application effective des sanctions à l'encontre de délinquants	Politique fiscale plus efficace	textes et procédures régissant la fiscalité actualisés et disponibles ; Taux de recouvrement des arriérés fiscaux plus élevé ; textes et procédures régissant la fiscalité actualisés et disponibles Taux de recouvrement des arriérés fiscaux plus élevé		DGID	CCIB Patronat	Direction du contrôle fiscal du Ministère en charge des Finances	2008-2010	200.000

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
1.3- Renforcer la capacité de l'Etat à utiliser efficacement la fiscalité comme moyen de redistribution des revenus	1.3.1. Renforcement de la décentralisation surtout dans le domaine du transfert des ressources/ CT ;	Le transfert des ressources aux communes est effectif	les ressources sont transférées aux communes	Documents Sondage	MDGLAAT MF	Partenaires techniques et financiers		2008-2009	250.000
	1.3.2 Amélioration des performances de l'Administration fiscale/ CT.	Le Bénin applique une fiscalité de développement	taux des impositions	Documents Sondage	MF DGID	Partenaires techniques et financiers		2008-2009	1.500.000
			Degré de satisfaction						
Total partiel 1 :									**3.700.000**

OBJECTIF 2 : METTRE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE PROMOTION DE LA JUSTICE ET DE LA SECURITE

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
2.1- Améliorer l'efficacité des services de sécurité et lutter contre la criminalité organisée	2.1.1 Construction et équipement des services 2.1.2 Renforcement de capacité du personnel 2.1.3 Mise à disposition de moyens	Les services de sécurité sont efficaces	Qualité des prestations des services de sécurité	Nbre d'infrastructures construites PV de réception Acte de mise à disposition	MDN MISP MEF	Partenaires techniques et financiers	DPP DRH DGPN DG GN	2008-2010	650.000
			Degré de Satisfaction des autorités civiles et des usagers –clients /populations	Enquête de satisfaction					
Total partiel 2 :									**650.000**

OBJECTIF 3 : PROMOUVOIR DES POLITIQUES DE JUSTICE SOCIALE

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
3.1. Réduire les inégalités économiques;	3.1.1 Renforcement de la péréquation au niveau des prix de vente des biens de grande consommation (pétrole, ciment, produits pharmaceutiques, etc) /CT ;	La péréquation au niveau des prix des produits de premières nécessités est renforcée	Le prix des produits dans différentes régions du Bénin	Relevé de prix Interview, enquête de satisfaction	MICPME MF MMEE	Partenaires Secteur Privé	DCI	2008-2009	1.650.000
	3.1.2 Création des pôles de développement régional/ MT ;	Des pôles de développement régionaux existent	Nombre de pôles régionaux créés	Dénombrements	MICPME CCIB	Partenaires Opérateurs économiques Investisseurs étrangers	DPI	2008-2010	
			Pourcentage des personnes satisfaites des services des pôles régionaux	Enquêtes					
3.2. Garantir à chaque citoyen le minimum nécessaire (se nourrir, se vêtir, se loger, se soigner, s'instruire, etc)	3.2.1 Etablissement d'un programme de développement réalisable progressivement/ MT	Un programme de développement garantissant les droits st établi	Baisse du pourcentage de citoyens en quête de ces droits	Enquêtes Liste des coûts	MJLDH MFE	Partenaires Techniques et Financiers Société Civile		2008-2011	500.000
			Réduction du coût des services sociaux publics surtout en milieu rural						

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
3.3 Elaborer les politiques sectorielles ou microéconomiques favorables à la croissance	3.3.1 Amélioration de l'accès à l'éducation de base et à l'alphabétisation	Renforcement des capacités des pauvres à mener des activités génératrices de revenu	Taux de scolarisation et d'alphabétisation à la hausse		Direction de l'Alphabétisation	ONG Ministère en charge de l'alphabétisation		2008-2013	200.000
	3.3.2 Création d'une passerelle entre banques et IMF pour faciliter le "refinancement" de ces dernières	Amélioration de l'accès au crédit	Nombre de bénéficiaires de micro-crédit en augmentation		IMF Banques BCEAO Consortium ALAFIA	Cellule de Microfinance / Ministère en charge de la Microfinance		2008-2009	100.000
	3.3.3 Diversification de l'offre de crédit et réduction des coûts des services		Taux d'impayés en baisse		Organismes d'appui				
	3.3.4 Renforcement des capacités des IMF dans l'analyse et la maîtrise des risques								
Total partiel 3									**2.450.000**

OBJECTIF 4 : ASSURER UNE JUSTICE EFFICACE ET CREDIBLE

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
4.1 Améliorer la confiance des citoyens en la justice	4.1.1 Garantie de l'indépendance de la justice par rapport au pouvoir exécutif (à moyen terme) 4.1.2 Exigence des prestations de qualité au système judiciaire (à court terme) 4.1.3 Instauration d'un mécanisme de mesure de la performance, y compris par des enquêtes de mesure du degré de satisfaction des justiciables (à court terme)	40 Magistrats recrutés chaque année 11 juridictions S à construire sur 5 ans Des réformes judiciaires sont mises en œuvre	Nbre de magistrats Nbre de juridiction Indice de satisfaction des justiciables et amélioration de l'image de la justice Nbre de juridiction équipé	Enquête d'opinion Documents de recrutement PV de réception	Ministère de la Justice MTFP MRAI MEF	Partenaires Techniques et Financiers Société Civile MCA	PTF DPP	2008-2013	1.300.000
Total partiel 4 :									**1.300.000**

OBJECTIF 5 : PROMOUVOIR UNE ADMINISTRATION DE DEVELOPPEMENT

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
5.1- Améliorer l'efficacité et la transparence au niveau de l'administration publique	5.1.1 Simplification des procédures administratives par l'utilisation d'intranet	Procédures administratives simplifiées Une administration de développement	Part des informations véhiculées par intranet entre les unités administratives sur le total d'informations à véhiculer	Banque de données		SGM DPP des ministères sectoriels	Direction de la Réforme Administrative	2008-2012	20.000.000
	5.1.2 Activation du plan de réforme administrative en vue d'assurer une véritable gestion par résultats et une amélioration de l'efficacité et de l'efficience administratives	Le plan de réforme administrative est opérationnel et l'administration publique plus performante	Nombre de dossiers traités par rapport au total Nombre d'usagers satisfaits des prestations de l'Administration	Banque de données Enquêtes	MRAI MTFP MDGLAAT	Tous les autres ministères	Structures en charge de l'Administration et des Ressources humaines des ministères		
5.2- Améliorer les performances de l'Administration Publique	5.2.1 Adoption d'une loi cadre d'amélioration de la performance dans l'Administration Publique/ CT.	L'efficacité, la transparence et l'éthique sont renforcées dans l'administration publique	Nombre d'audits indépendants réalisés au niveau des institutions gouverne - mentales;	Dénombrements	MTFP MRAI MF Agences spécialisées	Partenaires techniques et financiers	MRAI MTFP	2008-2010	2.500.000
			Les usagers sont satisfaits des prestations de l'Administration	Enquêtes			MRAI MTFP		

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
5.3- Dépolitiser l'Administration Publique	5.3.1 Assainissement des mœurs politiques, y compris dans le choix des responsables politiques et Administratifs (à moyen terme)	L'équité, la transparence et l'impartialité règnent dans l'administration publique	Qualité des cadres promus Mesure de l'apport de ces méthodes à la performance de l'administration	Statistiques Etude de référence	MTFP MRAI	Partenaires techniques et financiers	Les Institutions de la République	2008-2011	200.000
Total partiel 5 :									**22.700.000**

OBJECTIF 6 : LUTTER CONTRE LA CORRUPTION

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
6.1 Lutter plus efficacement contre la corruption	6.1.1 Vote de la loi portant lutte contre la corruption en République du Bénin	Une réglementation réprimant la corruption au Bénin existe et est appliquée	Nombre et qualité des lois réprimant la corruption	Dénombrement Sondage	Parlement MCRI	Organisations de la société civile	MCRI MJLDH	2008-2011	1.500.000
	6.1.2 Renforcement en moyens matériels et humains de l'IGE et de l'Observatoire de Lutte contre la Corruption ;	Les organes mis en place par l'Etat disposent des moyens matériels et humains pour mieux remplir leurs missions	Quantité et qualité des moyens mis à disposition		MF	Partenaires	Haute Cour de la Justice		
	6.1.3 Revalorisation du travail des fonctionnaires en lien avec le coût réel de la vie		Des lois sur la corruption et l'enrichissement illicite sont votées	taux de corruption de la corruption	DPP tous ministères	Ministère en charge de la Réforme Administrative	MRAI MTFP		
Total partiel 6 :									**1.500.000**

OBJECTIF GENERAL 7 : ASSAINIR L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES

OBJECTIFS SPECIFIQUES	ACTIONS	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	MOYENS DE VERIFICATION	ORGANISMES D'EXECUTION	AUTRES INTERVENANTS	AGENCE DE SUIVI ET D'EVALUATION	CALENDRIER D'EXECUTION	COUTS ESTIMES US$
7.1. Renforcer le cadre de mise en œuvre des politiques visant l'amélioration de l'environnement des affaires	7.1.1 Mise en oeuvre d'une politique fiscale favorable à l'investissement	Amélioration de l'environnement des affaires	Document de politique fiscale élaboré et opérationnel	Recherche documentaire	DGID	CCIB DGDDI Patronat	Ministère en charge des Finances	2008-2010	100.000
	7.1.2 Amélioration des cadres juridique et judiciaire		Des textes de loi visant à protéger les droits de propriété sont appliqués Nombre d'arrêts rendus en matière économique et financière est en augmentation	Recherche documentaire	Cour suprême	Assemblée Nationale tribunaux Ordre des magistrats Ordre des avocats CCIB Patronat	Ministère en charge de la Justice	2008-2010	400.000
Total partiel 7 :									**500.000**
TOTAL GENERAL ACTIONS A CARACTERE TRANSVERSAL									**32.800.000**

N.B: Le coût total pour la mise en œuvre du Plan d'Actinon du Bénin pour le MAEP est estimé à la somme de deux milliards trois cent quatre vingt huit millions huit cent quatre vingt dix mille de dollars américains (2.388.890.000 USD). Elles se présentent schématiquement comme suit :

Nature des actions	**Coût total estimé en dollars US**	**Pourcentage**
Actions à caractère spécifique	**2.356.090.000**	**98,6%**
Actions à caractère transversal	**32.800.000**	**1,4%**
Total des actions	**2.388.890.000**	**100%**
Part du Budget National consacré au financement du plan	**23. 888.900**	**1%**

ANNEXE II

APRM

African Peer Review Mechanism

Promotion of democracy and good governance

African Peer Review Mechanism

COMMENTAIRES DU GOUVERNEMENT BENINOIS

APRM

African Peer Review Mechanism

Promotion of democracy and good governance

African Peer Review Mechanism

REPUBLIQUE DU BENIN

MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION PAR LES PAIRS

COMMENTAIRES DU GOUVERNEMENT BENINOIS SUR LE RAPPORT DU PANEL DES EMINENTES PERSONNALITES DU MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION PAR LES PAIRS (MAEP) CONCERNANT L'EVALUATION DE LA REPUBLIQUE DU BENIN.

INTRODUCTION

Le Gouvernement de la République du Bénin a pris connaissance avec grand intérêt du Rapport d'évaluation du Bénin établi par la Mission d'Evaluation Pays (MEP) qui a séjourné au Bénin du 16 juillet au 08 août 2007 et du 03 au 13 octobre 2007.

Le Gouvernement de la République du Bénin apprécie hautement les efforts fournis par l'Equipe d'Evaluation Pays et la qualité du Rapport, au regard des informations y contenues, de la fiabilité des sources d'informations ainsi que de la pertinence des analyses, observations et recommandations formulées par l'Equipe d'Evaluation Pays.

Le Gouvernement de la République du Bénin apprécie en outre, à sa juste valeur, l'esprit d'abnégation, de sacrifice et surtout de concertation et de dialogue dont a fait montre l'Equipe d'Evaluation Pays dans le cadre de ses contacts avec les autorités béninoises à tous les niveaux et avec toutes les autres parties prenantes au processus du MAEP.

Le Gouvernement tient à exprimer sa profonde gratitude à l'Equipe d'Evaluation Pays composée d'Experts africains de haut niveau. Cette équipe a parcouru tous les départements du Bénin. Elle a travaillé sans relâche, avec dévouement et compétence,

sous la direction de Madame Marie-Angélique SAVANE, Membre du Panel des Eminentes Personnalités du MAEP.

Le Rapport d'Evaluation de la Gouvernance en République du Bénin s'inscrit dans le cadre des principes contenus dans la Déclaration sur la Gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, adoptée par les Chefs d'Etat et de Gouvernement des pays membres de l'OUA le 08 juillet 2002, à Durban en Afrique du Sud. Il constitue à cet égard, de par sa substance et sa portée, pour le Gouvernement et les parties prenantes, une source d'inspiration supplémentaire pour la création des conditions propres à faire du Bénin un pays émergent en vue d'une prospérité partagée.

Toutefois, certaines considérations, analyses et commentaires contenus dans le Rapport d'Evaluation de la Gouvernance au Bénin méritent d'être améliorés, voire nuancés et corrigés afin de refléter les réalités actuelles au Bénin.

En outre, certains éléments factuels méritent d'être revus à la lumière de la nouvelle situation politique et socio-économique du Bénin.

I- RAPPORT D'EVALUATION DE LA GOUVERNANCE EN REPUBLIQUE DU BENIN

Le Rapport d'Evaluation de la Gouvernance au Bénin souligne à juste titre à la page 2, paragraphe 1.5, la grande particularité du Rapport d'Evaluation du Bénin qui « concerne très peu l'état de la Gouvernance au Bénin durant le mandat des autorités en place. Ces dernières ont les mains relativement libres dans la mesure où l'exercice leur donne l'état des lieux de la Gouvernance au Bénin au moment où elles prennent le pouvoir. C'est une perspective qui est recommandable à tous ceux qui prennent les rênes du pouvoir pour se faire une idée de l'état des lieux, des enjeux et défis de la Gouvernance avant leur entrée en fonction ».

Le diagnostic établi par la Mission d'Evaluation Pays et qui reflète la situation à la date de la prestation de serment du nouveau Chef de l'Etat élu, le Dr Boni YAYI, le 06 avril 2006, porte sur les atouts majeurs tels que l'évolution satisfaisante du processus démocratique au Bénin depuis la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation de février 1990, avec pour corollaires la paix et la stabilité, le renforcement des libertés individuelles et collectives, mais également sur les grands défis notamment dans les domaines économique, de gestion des entreprises et du développement socio-économique.

Pour faire face à ces défis, le Gouvernement a élaboré une vision et défini des stratégies à même de lui permettre de créer l'environnement propice à l'accélération de la croissance économique et au développement social.

1.1- Gouvernance et Gestion Economique

Pour atteindre les objectifs fixés, le Gouvernement, au regard du taux de croissance démographique estimé à environ 3,2%, table à court terme sur une croissance soutenue supérieure à 7% et à moyen terme sur une croissance à deux chiffres.

L'atteinte de cet objectif est sérieusement envisagée par le Gouvernement au regard de la donne politique actuelle et de l'ambition du Gouvernement de créer une dynamique économique nouvelle. Tout ceci devrait être soutenu par des réalisations significatives aux plans financier et économique, ainsi qu'à l'échelle internationale, notamment dans le cadre de la gouvernance mondiale et de la politique d'intégration sous-régionale et régionale.

Pour y parvenir, le Gouvernement s'emploie à lever certaines contraintes aussi bien externes qu'internes.

Au plan externe, le Bénin, à l'instar des autres pays de la sous-région comme dans tous les pays en développement souffre énormément de la baisse continue du dollar, de celle des prix des matières premières notamment agricoles tel le coton et de la hausse vertigineuse du prix du pétrole.

Ces facteurs conjugués font que le Bénin rencontre des difficultés à s'insérer dans l'économie mondiale, subissant de plein fouet les contrecoups de ces chocs extérieurs.

Au plan interne, le Gouvernement s'emploie à faire face à l'état peu performant de l'administration publique du point de vue :
- des effectifs, du fait notamment du vieillissement du personnel à la suite du gel des recrutements imposé dans les années 80 par les institutions de Bretton Woods ;
- de la faiblesse des capacités professionnelles ;
- de l'éthique, avec notamment la mal gouvernance, la corruption, la faiblesse du système d'évaluation des agents permanents de l'Etat et la mauvaise circulation des informations entre les structures administratives.

Le Gouvernement s'emploie également à :
- créer les conditions idoines en vue du renforcement des capacités des ressources humaines et institutionnelles dans le cadre de l'exécution du budget de l'Etat ;
- rendre la justice performante afin d'assurer l'égalité de tous devant la loi ;
- relever le niveau de la presse afin d'en faire une presse plus professionnelle au service du développement et du renforcement de la démocratie ;
- promouvoir le dialogue avec les partenaires sociaux.

Sur le plan de la communication, l'ambition du Gouvernement est de promouvoir et de vulgariser les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication et plus particulièrement le projet *e-gouvernement* devant favoriser une gouvernance concertée. Grâce aux efforts du Gouvernement, le point d'atterrissage du câble sous-marin dont le Bénin dispose a été revalorisé dans la perspective de faire du Bénin l'un des « quartiers numériques de l'Afrique ». En effet, de par sa position géographique et

ses réalisations, le Bénin, pour être utile à la sous-région, ambitionne d'être un hub en matière de télécommunications et les actions engagées fondent cet espoir.

Par ailleurs, l'un des soucis du Gouvernement est de rationaliser et de systématiser l'intervention de l'Etat en définissant son rôle et les mécanismes par lesquels il est appelé à intervenir. Il s'agit d'une nouvelle approche fondée sur des principes de transparence, de justice et de bonne gouvernance.

L'Etat est appelé graduellement à se désengager de la sphère marchande et à recentrer ses missions autour des fonctions régaliennes et des activités de régulation.

Dans le cadre de l'accélération de la croissance économique, le Gouvernement mène des réflexions qui ont permis d'identifier les grappes de secteurs à fort potentiel susceptibles de constituer des pôles de croissance et de développement. Il s'agit notamment des pôles ci-après :

- transport, logistique et commerce ; ce pôle central comprend notamment tous les services de transport, les services financiers, bancaires, sanitaires, les services de l'éducation, de télécommunications, etc.
- agro-industrie (alimentaire et de bioénergie) ;
- tourisme, culture, artisanat ;
- bâtiments, travaux publics et matériaux de construction ;
- coton – textile : prenant en compte l'importance du coton dans l'économie du Bénin, le Gouvernement envisage de créer un fonds de stabilisation pour faire face aux variations des cours du coton sur le marché international.

De plus, l'élaboration des stratégies sectorielles, déclinaison des orientations stratégiques, a été engagée. Trois (03) sont déjà achevées et portent sur les secteurs de l'agriculture, de l'énergie électrique et de l'éducation.

Concernant ce dernier secteur, il y a lieu de préciser que le Gouvernement a décidé de la gratuité de l'enseignement maternel et primaire, dans le respect du droit fondamental de l'accès au savoir reconnu par la Constitution du 11 décembre 1990. Cette décision appelle le relèvement du défi majeur relatif à la construction rapide des infrastructures scolaires, à la satisfaction des nombreux besoins de matériels pédagogiques et didactiques ainsi qu'au recrutement et à la formation d'un plus grand nombre d'enseignants.

Dans le domaine de la prévision macroéconomique, des actions sont en cours en vue d'actualiser les modèles de simulation et de prévision économique dans le cadre du renforcement du système statistique national.

En ce qui concerne la création d'une Cour des Comptes recommandée par l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), elle appelle une révision préalable de la Constitution du 11 décembre 1990.

1.2- Gouvernance des Entreprises

Le Rapport d'Evaluation Pays met l'accent sur la nécessité d'une culture partenariale et entrepreneuriale susceptible de relancer le secteur des entreprises au Bénin, compte tenu des traditions dirigistes héritées de la colonisation française et de l'expérience des années d'idéologie marxiste-léniniste.

Celle-ci passe par l'amélioration du climat des affaires, la modernisation des infrastructures économiques et sociales, l'élaboration et la mise en œuvre d'une fiscalité de développement, la restructuration et la mise en place d'une nouvelle gouvernance dans le secteur du coton et l'encadrement du secteur informel.

Le Gouvernement est conscient du fait que la gouvernance des entreprises reste à améliorer. A cet égard, il envisage sérieusement le renforcement de ce secteur pour en faire un secteur producteur de richesses dans le cadre de la construction d'un Bénin émergent par la promotion d'une nouvelle culture partenariale et entrepreneuriale.

Cette approche appelle l'élaboration et la mise en place, en rapport avec les pôles prioritaires de développement, d'une fiscalité de développement indispensable pour la promotion des investissements productifs.

Le Gouvernement examine également la possibilité de renforcer :
- l'intervention des institutions bancaires en faveur du financement des entreprises ;
- la capacité managériale des entrepreneurs ;
- l'adaptation du cadre législatif et réglementaire en matière de droit du travail ;
- l'appui institutionnel de l'Etat en vue de pallier le manque de personnel qualifié pour les questions de Gouvernance des Entreprises.

Ce dernier aspect s'inscrit dans le cadre des objectifs du Programme intégré de renforcement des systèmes juridique et judiciaire qui constitue le plan de renforcement de l'indépendance et de la responsabilité des magistrats.

Ce plan adopté sera mis en œuvre dès le début de l'année 2008.

En outre, dans le cadre d'un partenariat gagnant gagnant, l'Etat a mis en place le Conseil Présidentiel de l'Investissement (CPI) pour faciliter le dialogue entre le secteur public et le secteur privé. Cette structure est fonctionnelle depuis février 2007.

Le Bénin s'est par ailleurs doté d'une Charte des Petites et Moyennes Entreprises / Petites et Moyennes Industries (PME/PMI), qui précise notamment les mesures incitatives en faveur des PME/PMI par la mise en place d'une politique fiscale appropriée.

De plus, le Gouvernement favorise la création de pépinières d'entreprises pour la formation de jeunes élèves et étudiants à l'entreprenariat.

Le secteur informel joue un rôle très important dans l'économie béninoise. Prenant en compte cette réalité et les spécificités dudit secteur, le Gouvernement a décidé de

l'accompagner par la simplification du dispositif fiscal, à travers les différents régimes de forfait.

Toutefois, l'émergence économique requérant d'une part, organisation et méthode pour accroître la productivité et d'autre part, des investissements productifs pour l'accélération de la croissance, le Gouvernement estime illusoire de se fonder à plus ou moins long terme sur le dynamisme de ce secteur pour amorcer le développement et assurer l'amélioration du climat des affaires.

1.3- Gouvernance Politique et Démocratie

Le pluralisme politique, la liberté de presse, la consolidation des libertés individuelles et collectives ainsi que l'exercice de la citoyenneté constituent le socle de la démocratie et de l'Etat de droit.

La Constitution du 11 décembre 1990 reconnaît aux citoyens béninois l'exercice de ces droits fondamentaux dont notamment celui de circuler librement, d'exercer leur droit de vote, d'établir un commerce, d'ouvrir un compte en banque, etc., mais l'absence chez les citoyens d'une pièce d'état civil ou d'identité constitue un obstacle à la jouissance de ces droits.

Conscient de cela, le Gouvernement a mis en œuvre une politique de délivrance de ces actes lors des audiences foraines dans le cadre du projet Recensement à Vocation d'état Civil (RAVEC).

Ces opérations sont appelées à s'intensifier afin de mettre un terme à l'insécurité juridique dans laquelle se trouvent certains béninois.

En outre, dans le souci de protéger les couches vulnérables, notamment les enfants, le Gouvernement mène une lutte implacable contre le trafic et le travail des enfants.

La consolidation de la gouvernance politique et de la démocratie passe aussi par le droit du citoyen à un environnement sain. A cet effet, le Bénin dispose d'une Charte nationale sur la gouvernance environnementale basée sur une responsabilité commune mais différenciée des acteurs. Elle porte sur des dispositions institutionnelles et réglementaires et vise notamment la prise en compte de l'aspect environnement dans les stratégies politiques et programmes de développement. La finalité est de faire du Bénin un centre de référence en matière d'évaluation environnementale.

Il y a lieu de mentionner qu'un dialogue sur les changements climatiques est en cours au niveau des pays membres de la CEDEAO, auquel le Bénin prend une part active.

Dans le cadre de la mise en place d'une administration républicaine orientée vers le développement, le Gouvernement a adopté une politique de réformes qui porte notamment sur les questions ci-après :

- la clarification des missions de l'Etat ;
- la rationalisation et la stabilisation des structures et de l'organisation administrative ;

- la promotion et le développement des ressources humaines ;
- la décentralisation / déconcentration en vue de la promotion du développement local, du principe de subsidiarité et de démocratie à la base.

Au titre du renforcement de la démocratie, le Bénin s'est doté d'une Charte des partis politiques qui consacre le multipartisme intégral dont la mise en application ne souffre d'aucune insuffisance. Les discussions sont en cours au niveau approprié en vue de la définition du statut de l'opposition.

En ce qui concerne la transparence dans les actes de la fonction publique, il est à souligner que des efforts sont faits dans le cadre de la transparence en matière de recrutement, de nomination et de promotion des Agents de l'Etat.

En matière d'acquis, l'on peut noter au niveau des structures en charge de ce secteur :
- l'élaboration de manuels de procédures ;
- l'établissement de normes, valeurs et éthique ;
- la définition des hauts emplois publics.

La volonté des autorités béninoises de faire du Bénin un pays de liberté, de sécurité et de quiétude, est constante. Une stratégie nationale de renforcement de la sécurité est en cours d'élaboration à cet effet.

Le climat social favorable permet de consolider la paix au plan interne et au plan externe par la recherche permanente de cadres de concertation pour régler les différends avec les pays frontaliers, le bon voisinage constituant l'un des piliers essentiels de la politique du Bénin en matière d'intégration.

Cette situation de paix offre au Bénin l'opportunité d'être présent sur les théâtres de crises en Afrique et hors d'Afrique afin de participer à l'effort de retour à la paix et à la stabilité dans ces régions.

Le Bénin est l'un des pays de la sous-région disposant de plus de contingents militaires importants à l'étranger car ayant une armée républicaine qui concourt à la paix et au développement.

C'est dans cet esprit que s'inscrit le service militaire d'intérêt national, destiné à inculquer aux jeunes citoyens béninois l'amour de la Patrie et à corriger progressivement les déviances liées au manque de patriotisme.

Par ailleurs, dans le souci d'encadrer la réalisation de la vision du Bénin émergent et d'affirmer le leadership nécessaire à sa conduite, il a été créé ou envisagé les structures ci-après :
- le Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée ;
- le Conseil National de l'Ethique et de la Transparence ;
- le Conseil Supérieur de la Défense ;
- l'Autorité de mise en œuvre des réformes structurelles et de dialogue avec les partenaires au développement ;
- l'Organe Présidentiel de Médiation (OPM), mis en place dans le cadre de la stratégie de prévention pour résoudre de façon pacifique les conflits.

En outre, le Gouvernement vient de mettre en place une Commission, composée de vingt-cinq (25) personnalités, chargée de réfléchir à la question de la modernisation des Institutions de la République et de ses textes fondamentaux.

1.4- Développement Socio-Economique

Le Rapport souligne le grand fossé entre la qualité des documents de politique, de stratégies et de programmes et leur application sur le terrain.

Le phénomène de la pauvreté persiste et gagne du terrain notamment en milieu rural. A cet égard, l'ambition du Gouvernement est de parvenir à court terme à un taux de croissance supérieur à 7% et à moyen terme à un taux de croissance à deux chiffres, ce qui permettra :

- d'insérer les couches vulnérables de la population dans le circuit productif ;
- de renforcer les politiques, mécanismes et les résultats dans les domaines clefs de l'éducation et de la santé ; ce qui est indispensable pour soutenir durablement le processus de développement ;
- d'assurer l'accès des citoyens surtout en milieu rural à l'eau, l'énergie, le logement et à la terre, etc., confortant ainsi la participation de toutes les couches sociales au développement.

En matière de sécurisation foncière (rurale et urbaine), des actions sont en cours en vue de favoriser l'accès des pauvres à la terre. Dans ce cadre, une loi sur le foncier rural a été votée et est en voie de promulgation.

Toutefois, en dépit des rôles importants des organisations de la société civile, dans l'élaboration des politiques et stratégies pour le développement, l'Etat doit jouer son rôle de régulation et de redistribution.

Le Gouvernement estime nécessaire d'établir la cohérence entre les actions de développement initiées au plan local et celles initiées par les partenaires techniques et financiers.

Dans le secteur agricole qui occupe la population rurale, le développement des filières agricoles favorisera la création et le développement de nouvelles activités génératrices de revenus dans les domaines de transformation, de conservation et de commercialisation des produits agricoles.

Le Gouvernement a par ailleurs mis en place un programme de microfinance qui vise à rendre économiquement actives les populations les plus vulnérables, notamment les femmes, et à lutter contre la pauvreté. Le coût total de ce programme est de 20 milliards de francs CFA sous forme de crédit en 2007 et 2008.

En matière de santé, le Gouvernement examine les modalités de mise en œuvre de la gratuité des soins de santé pour les couches les plus vulnérables notamment les femmes enceintes et les enfants de 0 à 5 ans.

Le Gouvernement met chaque année à la disposition des hôpitaux, à travers le Fonds National des Indigents, des ressources financières substantielles pour la prise en charge des indigents.

Il y a lieu également de préciser la mise en œuvre progressive de mutuelles de santé dans le secteur informel.

1.5- Intégration sous-régionale

Le Bénin est attaché à l'intégration ouest africaine et à l'application effective des textes communautaires. Ainsi, d'une manière générale, les dispositions communautaires relatives à la TVA sont respectées, en dehors de quelques exonérations sur le lait, les intrants agricoles et les moteurs à quatre temps. Le règlement relatif aux pratiques anticoncurrentielles au sein de l'UEMOA, adopté en mai 2002, a fait l'objet d'un séminaire national de formation et d'un séminaire régional de sensibilisation organisé par l'UEMOA en novembre 2006 à Cotonou. Des dispositions seront prochainement prises pour l'organisation des ateliers départementaux de vulgarisation.

Le Bénin respecte tous les textes relatifs à la taxation des exportations intra UEMOA et CEDEAO. Cependant, il y eut un problème spécifique concernant les huiles végétales en provenance du Togo. Une délégation béninoise se rendra au Togo, si les autorités togolaises en conviennent, pour examiner les obstacles à la fluidité de ce commerce entre les deux pays.

Quant à l'impôt sur les sociétés, une harmonisation des textes est en cours.

Au Bénin, deux catégories de règles sur la concurrence ont vocation à s'appliquer : les règles communautaires et les règles nationales.

Les règles communautaires d'application directe et immédiate sont entrées en vigueur depuis le 1er janvier 2003 et couvrent les pratiques anticoncurrentielles suivantes :
- les ententes ;
- les abus de position dominante ;
- les interventions publiques ayant un effet de distorsion sur la concurrence.

Ces normes sont mises en application concurremment par les autorités communautaires et les structures nationales de concurrence. Dans ce domaine, la compétence dévolue aux structures nationales concerne la surveillance et les enquêtes.

Concernant les règles nationales, toutes les pratiques individuelles restrictives de concurrence (vente à prime, vente à perte, ventes discriminatoires, publicité mensongère) sont couvertes par le projet de loi sur la concurrence au Bénin en cours d'étude au niveau de la Cour Suprême. Ledit projet prévoit la création du Conseil National de la Concurrence.

Les règles sur la concurrence, sur la consommation et sur les Droits de Propriété Intellectuelle (DPI) organisent le fonctionnement du marché.

1.6- Questions transversales

1.6.1- Problématique du genre et égalité des sexes

Le Bénin a ratifié les instruments politiques régionaux et internationaux afin de garantir l'égalité du genre et l'intégration de l'approche genre dans les politiques et programmes de développement des femmes qui représentent environ 52% de la population béninoise.

Le Gouvernement s'emploie, en dehors du cadre juridique institutionnel idoine qui est en train d'être mis en place, à créer un environnement qui permet aux femmes d'être des actrices et des bénéficiaires du développement par le renforcement de leur capacité à travers notamment l'éducation, la santé et un accès équitable à l'emploi et à d'autres sources de richesses.

Il est à noter que sur le plan des dispositions réglementaires, l'accès à l'espace public n'est pas discriminatoire mais que l'inégalité constatée résulte plutôt de la faible scolarisation des filles et de la formation des femmes. A cela s'ajoutent les pesanteurs socioculturelles et l'image que les femmes, pour la plupart, se font d'elles-mêmes.

Les statistiques en ce qui concerne la scolarisation des jeunes filles ont été améliorées et augurent de perspectives encourageantes.

Le nombre de femmes au Gouvernement est de 6 sur 26 Ministres.

Par ailleurs, les structures des secteurs de la justice, de la famille et de l'enfant s'emploient activement, à travers plusieurs ateliers et séminaires organisés en partenariat avec les ONG, à assurer une large diffusion du Code de la famille en vue de son appropriation pour faciliter sa mise en application.

1.6.2- Formation et insertion des jeunes

Le Bénin dispose d'une population très jeune avec 46,8% de jeunes de moins 15 ans.

Cette caractéristique présente aussi bien des opportunités que des risques car pouvant constituer un enjeu important pour la paix sociale et la stabilité politique, une forte proportion (72%) du nombre de chômeurs enregistrés ayant moins de 35 ans.

Face à cette situation, le Gouvernement a fait des efforts importants notamment en direction des écoles techniques et professionnelles par la construction d'infrastructures appropriées dans chaque département du pays.

Il faut aussi noter l'installation prochaine du Conseil National de l'Education, organe de veille chargé de l'amélioration du système éducatif.

Des mesures sont également prises en matière d'emploi en faveur des jeunes. La dynamisation de l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE) participe de cette vision qui valorise par ailleurs la promotion de l'auto-emploi des jeunes, soutenue par le Fonds national pour l'emploi des jeunes.

En outre, il y a lieu de rappeler les effets positifs attendus de l'instauration du service militaire d'intérêt général.

1.6.3- Gouvernance locale

Abordant le cadre institutionnel de la décentralisation, le Rapport fait mention de l'ambiguïté statutaire des unités administratives locales, c'est-à-dire les communes, qui seraient des structures sans personnalité juridique et sans autonomie financière.

Au regard de la mention qui fait état d'une inflation législative et réglementaire qui rend complexe la décentralisation, le Gouvernement estime que la bonne gestion de la question transversale que constitue la décentralisation ne peut être faite de façon efficace sans un arsenal juridique qui précise les compétences et rôles des différents acteurs.

Quant aux collectivités territoriales décentralisées, elles disposent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. De manière concrète, depuis bientôt cinq ans, elles ont eu à voter et exécuter leurs budgets de manière tout à fait autonome.

En ce qui concerne la recommandation relative au rattachement des communes peu peuplées aux communes plus importantes, elle n'est pas pertinente dans le contexte sociopolitique du Bénin car les populations s'y sont opposées lors de la conception du projet de décentralisation.

D'une manière générale, la décentralisation est pour le Gouvernement un fait majeur sur lequel se greffent des enjeux considérables d'aménagement du territoire, de réduction des disparités sociales et économiques, de contribution territoriale au développement et de démocratie participative.

La question des inégalités entre les différentes régions du pays fait l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics à travers des programmes spécifiques en faveur notamment des chefs lieux de départements, dont bénéficient les villes de Porto-Novo et d'Abomey.

La politique affirmée de la célébration tournante de la fête de l'Indépendance s'inscrit dans cette perspective.

Cette approche vise à faire des entités décentralisées de véritables acteurs de développement dont la valeur ajoutée est à la fois locale et nationale.

Par ailleurs, la question de l'association des instances traditionnelles dans les mécanismes de la décentralisation fait actuellement l'objet d'un examen au niveau du forum de la société civile et de la décentralisation.

1.6.4- Lutte contre la corruption

Le Rapport d'Evaluation Pays met en exergue l'importance de la lutte contre la corruption dans la bonne gouvernance politique, économique, la gestion des entreprises et le développement socio-économique.

Il met l'accent sur l'ampleur du phénomène qui touche les secteurs de la vie politique et économique du Bénin.

Conscient des effets pervers de la corruption dans l'édification de l'Etat de droit et du développement, le Gouvernement a classé le problème de la corruption parmi les menaces prioritaires à traiter.

La volonté politique étant l'élément essentiel dans tout processus notamment celui relatif à la lutte contre la corruption, le Gouvernement, contrairement à ce qui a été mentionné dans le Rapport d'Evaluation Pays, a signé, ratifié et déposé les instruments de ratification relatifs à la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption adoptée à Maputo au Mozambique en 2003.

De plus, le Bénin a pris activement part, de 2000 à 2003, aux négociations sous l'égide de l'ONU sur la Convention des Nations Unies contre la corruption et la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée qui traite également de la corruption et les a déjà ratifiées.

Au plan interne, la marche verte du Chef de l'Etat contre la corruption en juillet 2007 marque une étape décisive dans la détermination des autorités béninoises à éradiquer ce fléau.

Dans le cadre de la pédagogie de l'exemple et de la vertu au sommet de l'Etat et à tous les niveaux, en matière d'éthique et de morale républicaine, le Gouvernement a adopté une charte de fonctionnement à laquelle chaque ministre souscrit à sa prise de fonction. Cette charte prescrit l'incorruptibilité et la bonne gouvernance des affaires publiques. La constitution contient des dispositions relatives à la déclaration des biens des ministres à leur entrée en fonction et à la cessation de leur fonction ministérielle.

Des structures de lutte contre la corruption ont été mises en place, notamment le Front des Organisations Nationales de Lutte contre la Corruption (FONAC) et l'Observatoire de Lutte contre la Corruption (OLC).

Une journée nationale de lutte contre la corruption a été instituée par le Gouvernement qui envisage d'introduire l'instruction civique dans l'enseignement.

Des audits ont été réalisés dans tous les Ministères ainsi que dans les grandes entreprises publiques. Certains auteurs de malversation ont été sanctionnés. D'autres sont en attente d'être jugés.

La création de l'Inspection Générale de l'Etat (IGE) constitue une avancée dans la mise en place du dispositif de contrôle de la gestion des fonds publics. Les premiers résultats de son action sont perceptibles sur la psychologie des agents de l'Etat.

1.6.5- Lutte contre le blanchiment des capitaux

Dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux, le cadre juridique en vigueur est conforme à l'environnement légal et réglementaire harmonisé prévu par les pays de l'UEMOA. En effet, la loi uniforme n°2006-14 portant lutte contre le blanchiment des capitaux a été votée par l'Assemblée Nationale et promulguée par le Président de la République le 31 octobre 2006. Elle prévoit notamment la mise en place de la Cellule de Traitement de l'Information Financière (CENTIF) chargée de la collecte et du traitement de l'information financière ainsi que de la coopération internationale en la matière. La CENTIF a été créée par le décret n°2006-752 du 31 décembre 2006. La nomination de ses membres est en cours afin de la rendre opérationnelle.

CONCLUSION

Le Rapport d'Evaluation Pays établi par le Panel et qui porte sur les quatre (04) domaines thématiques du MAEP pose un diagnostic pertinent des atouts et des défis majeurs à relever par la République du Bénin.

Grâce à la détermination chaque jour affirmée du Gouvernement, à sa clairvoyance portée par la pertinence de ses choix politiques, économiques et sociaux, la marche vers la réalisation d'un Bénin Emergent se confirme.

Il s'agit d'instaurer un climat de confiance et de partenariat public–privé propice au développement, d'impliquer l'ensemble des acteurs économiques et sociaux qui doivent jouer avec détermination leur partition pour relever les défis du 3ème millénaire.

Conscient de tous ces enjeux, le Gouvernement s'attache à promouvoir la bonne gouvernance, la gouvernance concertée, la paix sociale, la stabilité politique et l'harmonie entre les institutions de la République, gage d'un développement durable.

Le Programme en annexe au Rapport traduit l'immensité des tâches à accomplir. Ces tâches sont à la mesure des ambitions que nourrit le Gouvernement pour le développement du Bénin.

Ces tâches sont également à la mesure d'un pays qui a résolument fait le choix d'un développement harmonieux en vue d'instaurer les conditions idoines à la création de la richesse pour une prospérité partagée.

==========