

**RAPPORT
SUR LE DEVELOPPEMENT
HUMAIN AU BENIN**

2000



LA GOUVERNANCE

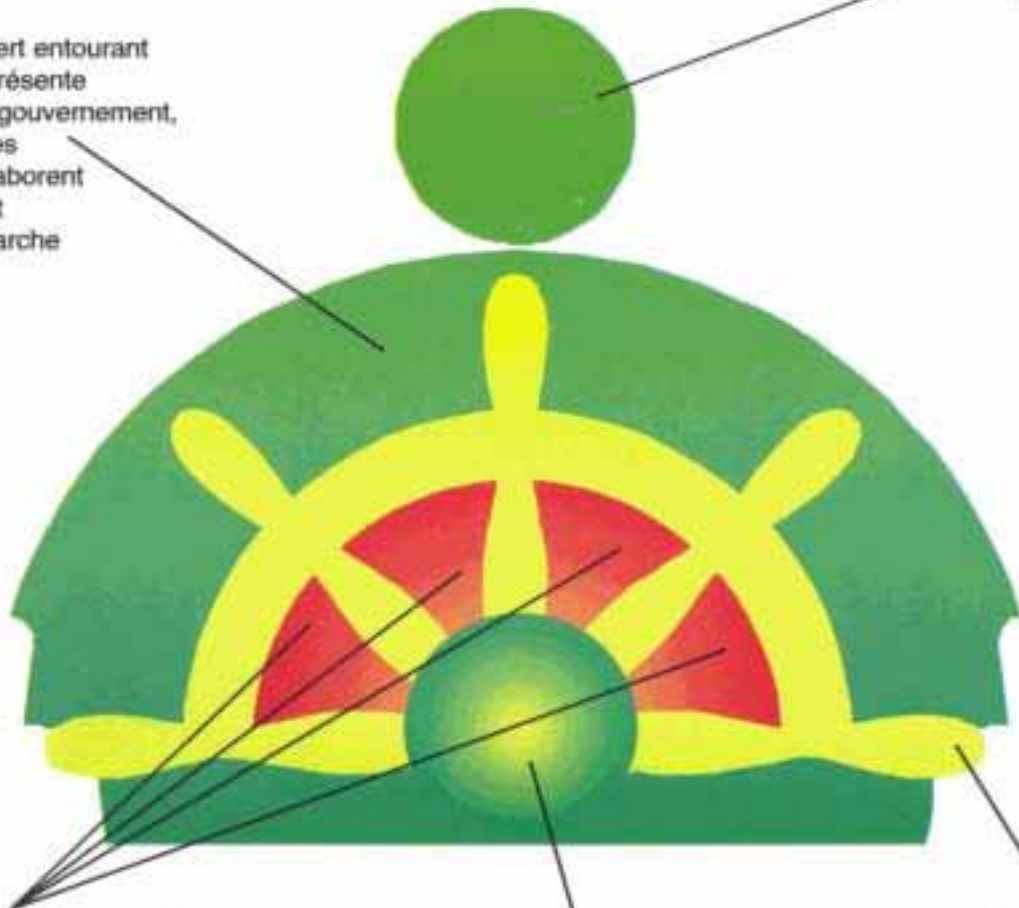
pnud



Commentaire sur l'illustration de la page de couverture

Le cercle vert représente la plus haute autorité de l'Etat, soit le Président de la République du Bénin

Le demi cercle vert entourant le gouvernail représente les membres du gouvernement, Ministres et autres autorités qui collaborent avec le Président pour la bonne marche de l'Etat.



Chaque quartier de la demi-sphère rouge représente une donnée de la gouvernance au Bénin soit :

- le développement humain
- la politique
- l'administration
- l'économie

Ces 4 dimensions sont essentielles et ont chacune leur importance, elles doivent être toutes prises en compte de la même façon par les membres du Gouvernement.

Le gouvernail en jaune représente l'action de gouverner, de diriger les institutions de l'Etat

La sphère verte dégradée représente la société civile qui joue le rôle de contre-pouvoir face aux institutions de l'Etat



RAPPORT SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN AU BENIN

LA GOUVERNANCE

PNUD



BREVE PRESENTATION

Situation géographique

La République du Bénin est située en Afrique de l'ouest, dans la zone intertropicale et s'étend sur une superficie de 114 763 km², ce qui représente environ 0,37% de la superficie du continent africain.

Pays limitrophes : le Niger au nord, le Nigeria à l'est, le Togo à l'ouest, le Burkina Faso au nord-ouest et l'Océan Atlantique comme limite au sud.

Relief : plaine côtière, plateaux sédimentaires (sols ferrallitiques) la dépression de la Lama (sol à minéraux peu évolués)

Climat : chaud et humide, le béninéen, le soudanien et l'atacorien.

Végétation : mangroves, jachères arbustives, îlots de forêts semi-décidues, savane arbustives, arborée, galerie forestière.

Démographie (Source : Tableau de bord social, 2000)

La population du Bénin qui était de 2 069 700 en 1961 est passée à 3 331 200 en 1979 puis à 4 915 555 habitants en 1992. Le taux d'accroissement calculé entre 1979 et 1992 est de 2,8 %. A ce rythme, la population connaîtra un doublement dans 23 ans.

Une caractéristique importante de cette population est sa jeunesse avec une légère dominance féminine. En effet plus de 50 % de la population a moins de 16 ans et 52% de la population est féminine selon le deuxième recensement. La population est inégalement répartie sur le territoire où on observe de fortes densités dans le sud du pays. Les projections démographiques situent la population du Bénin à 6 187 084 habitants en l'an 2000.

Quelques indicateurs de développement humain (Calculs faits à partir de données nationales)

| | 1998 | 1999 |
|---|-------|-------|
| Indicateur de Développement Humain (IDH) | 0,429 | 0,435 |
| Indicateur sexospécifique de développement humain | 0,423 | 0,429 |

Organisation administrative et politique du Bénin.

La langue officielle du pays est le français. Dans le commerce et les relations internationales, le français et l'anglais sont les langues utilisées.

Sur le plan administrative, la loi n° 97-028 du 15 janvier 1998 porte le nombre de départements de six à douze. Ainsi le Bénin a été divisé en douze départements administratifs qui sont :

- l'Alibori
- l'Atacora
- l'Atlantique
- le Borgou
- les Collines
- le Couffo
- la Donga
- le Littoral
- le Mono
- le Plateau
- l'Ouémé
- le Zou

Un programme de décentralisation est en cours dans le pays.

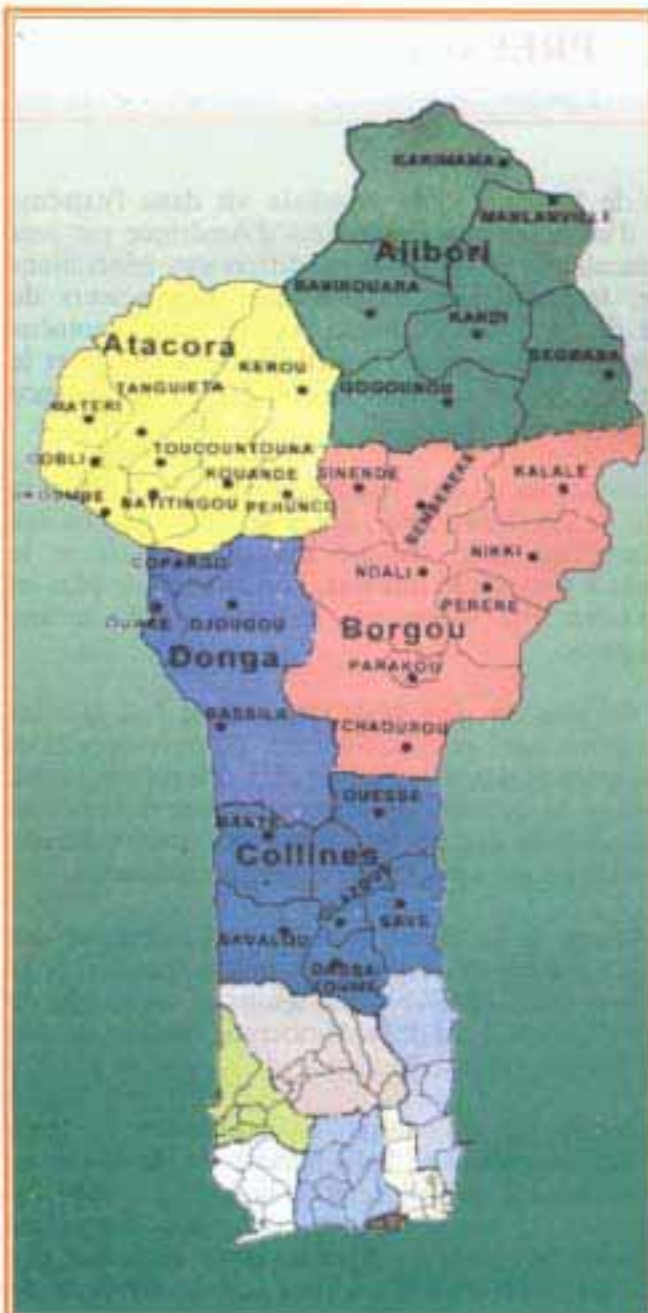
Au plan politique, l'indépendance politique acquise le 1er août 1960 a été suivie d'une période d'instabilité chronique caractérisée par une succession de coups d'Etat militaires. Cette période a duré de 1960 à 1972.

De 1972 à 1989, une révolution militaro-marxiste ayant proclamé le " Tout Etat " a conduit le pays à une crise financière et économique et sociale qui a entraîné la faillite du système bancaire, une accumulation de la dette intérieure et extérieure, un affaiblissement de l'appareil productif et une paupérisation des couches sociales les plus vulnérables.

Cette situation a conduit en février 1990 à la tenue de la Conférence des forces vives de la Nation qui a posé les fondements d'un Etat de droit garantissant les libertés fondamentales, et qui a établi les fondements d'une démocratie pluraliste avec un régime économique basé sur le libéralisme.

Depuis 1991, sur la base de la nouvelle Constitution acquise le 11 décembre 1990, le pays s'est doté d'institutions démocratiques telles que l'Assemblée nationale, la Cour constitutionnelle, la Cour suprême, le Conseil économique et social, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et la Haute Cour de Justice. Le Gouvernement, dirigé par le chef de l'Etat qui est à la fois le Président de la République et le chef du gouvernement, évolue sous le contrôle multidimensionnel des institutions de contre pouvoir citées plus haut.

On peut noter enfin que le Bénin, de par sa position géographique, est un pays de transit qui tire une grande partie de ses revenus des activités de réexportations. La moitié du Produit Intérieur Brut du pays provient du commerce et du transit.



La présente carte qui illustre le texte est uniquement destinée à faciliter sa compréhension. Les dénominations et les indications qui y figurent n'impliquent, de la part du PNUD, aucun jugement quant au statut juridique d'une partie quelconque du pays.

PREFACE

Plus du cinquième de la population mondiale vit dans l'extrême pauvreté avec un peu plus d'un dollar des Etats Unis d'Amérique par jour alors que des progrès spectaculaires ont marqué les différentes générations sur les plans économique, technologique et politique. Les acteurs du développement considèrent de ce fait la pauvreté comme un phénomène multidimensionnel qui inclut non seulement l'insuffisance de revenu et le difficile accès aux services sociaux essentiels, mais aussi une insuffisance d'habilitation et d'accès aux sphères de décision.

Cinq ans après le Sommet social de Copenhague de mars 1995 et le Sommet sur le Micro-Crédit de décembre 1997, après les politiques basées sur l'Aide Publique au Développement comme moyen de financer le développement dans des pays à ressources limitées, l'on se rend de plus en plus compte du constat d'échec des différentes thérapies tandis qu'une lassitude s'installe de toutes parts.

Les voix s'élèvent de plus en plus pour déplorer le fait que les ressources du Nord ont été détournées progressivement du développement des pays du Sud vers le financement des missions de paix. De même, on est révolté que les pays disposant de pétrole, de diamant et autres richesses stratégiques sont les plus confrontés aux guerres fratricides, profondément soutenues par les vendeurs d'armes qui s'érigent très vite en médiateurs.

Tandis que les conditions de La Baule de 1990 se fondent sur des principes nobles de lier l'aide publique au développement à la situation de la démocratie dans les pays demandeurs, dans le même temps on est révolté de ne pas avoir la même lecture de la situation de la démocratie dans un monde où des régimes décriés sont soutenus à bras-le-corps.

Les pays du G7, devant rendre compte des sacrifices de leurs contribuables, ont décidé de conditionner l'allègement de la dette au financement des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté (SNLP). C'est l'élaboration de ces documents cadres de lutte contre la pauvreté qui mobilise actuellement les gouvernements des pays endettés alors que des études ont montré que le problème n'est pas toujours une insuffisance de ressources.

Récemment à Cotonou, l'Union Européenne lors de sa 25ème Session avec les 71 Etats ACP, a confirmé cela en montrant que les sommes allouées aux pays n'étaient consommées qu'à hauteur de 50%. De plus en plus, de voix de la société civile s'élèvent pour dénoncer le pillage des deniers publics par les gouvernants. C'est donc dire que la pauvreté extrême ne peut être réduite de moitié d'ici à l'an 2015 que si les Etats finissent par accepter que :

- le développement n'est pas seulement lié à une insuffisance des ressources ;
- le développement nécessite une bonne allocation et une bonne gestion de celles qui existent ;
- même avec des richesses minières l'on ne peut en avoir les retombées que si les pays connaissent une stabilité politique avec les institutions de soutien au développement qui existent et fonctionnent normalement ;
- pour éviter l'arbitraire, il faut des institutions de contre-pouvoir pour la gestion transparente des affaires publiques.

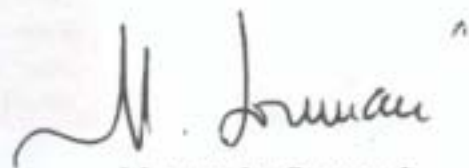
La gouvernance, un des piliers du Développement Humain Durable (DHD) devient donc le maître-mot de tout développement qui se veut durable.

Au moment où le Forum du millénaire des Organisations Non Gouvernementales s'est prononcé du 22 au 26 mai 2000 à New York pour un contrôle plus démocratique de l'économie mondiale, après le Sommet du Millénaire, la tenue récente à Kampala en Ouganda du 4^e Forum Africain sur la Gouvernance (AGF IV) et avec l'organisation à Cotonou de la quatrième conférence des démocraties nouvelles ou rétablies en décembre 2000, le PNUD Bénin a voulu contribuer à ce débat plus que d'actualité sur la gouvernance. C'est un thème de controverse qui devient à l'heure actuelle comme le dernier remède au chevet d'un monde malade. Le sujet de la gouvernance pour le Rapport National pour le Développement Humain (RNDH) de l'an 2000 vient ainsi à point nommé, en prélude aux prochaines élections présidentielle et locales et constitue une contribution aux débats politiques au niveau national.

Nous avons voulu après le rapport de 1997 sur le thème de la pauvreté au Bénin, après celui de 1998 consacré à la femme et son rôle dans la lutte contre la pauvreté et le plus récent de 1999 sur la création d'emplois durables, réfléchir ensemble sur un sujet assez délicat qui soulève bien des passions, tant l'on pense que la leçon doit être apprise par les autres, pas par soi.

En réalité, la gouvernance nous concerne tous dans les actes de la vie courante allant de nos options politiques, nos choix de vie, etc.

Puisse donc ce rapport qui a voulu suggérer un minimum de repères perfectibles mais qui peuvent servir de référence, nous réunir autour d'un consensus national sur l'état de gouvernance dans un pays comme le Bénin.



Moustapha Soumaré
Représentant Résident du PNUD
et Coordonnateur Résident
des Activités Opérationnelles du Système
des Nations Unies au Bénin

REMERCIEMENTS

En vue de l'internalisation et de l'opérationnalisation du paradigme du Développement Humain Durable (DHD), des Comités Thématiques Nationaux et un Réseau des Communicateurs pour le DHD ont été mis en place au cours de l'année 1999 par le Bureau du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) au Bénin. Dans ce cadre, le Comité Thématique National "Gouvernance/DHD" a été d'une grande utilité pour la réalisation du présent rapport. C'est pourquoi, il importe de rendre un hommage mérité pour le travail accompli par le Comité tout entier.

Pour l'élaboration du présent rapport, le PNUD a eu aussi à bénéficier de contributions de personnes-ressources extérieures et d'une mine d'informations de plusieurs acteurs de la gouvernance qui voudront bien trouver ici l'expression de nos sincères remerciements.

La contribution des uns et des autres et l'appui financier du projet RAF/96/501 "Projet Régional Africain pour l'Evaluation des Capacités de Gouvernance" ont au terme d'un processus long de vingt mois permis de disposer de contributions spécifiques très enrichissantes et portant sur des thèmes aussi divers et variés que sont les aspects culturels de la gouvernance, la gouvernance en milieux scolaire et universitaire, les contre-pouvoirs dans la gouvernance locale, etc.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement au Bénin, exprime encore une fois ses sincères remerciements à chacun et à tous.

Les analyses et les recommandations contenues dans le présent rapport ne reflètent pas nécessairement les idées du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), de son conseil exécutif ou de son agence du Bénin. Le Rapport National sur le Développement Humain est le fruit de la collaboration entre des consultants, des conseillers éminents et l'équipe d'élaboration du RNDH.

Equipe de préparation du Rapport National sur le Développement Humain au Bénin en 2000
Sous la supervision du Représentant Résident du PNUD-Bénin
Moustapha Soumaré

et sous la direction technique de l'Economiste Principale du PNUD-Bénin
Rosine Sori-Coulibaly

Consultants Nationaux indépendants

| | |
|----------------------------|-------------------------|
| Amédée Odounlami, | Jules Azondékon, |
| Ariane Djossou-Sègla, | Maxime Okoundé, |
| Bonaventure Boyi, | Mélanie Houndégla-Ablo, |
| Bruno Dossou-Yovo, | Moustapha Yacouba, |
| Charlemagne Abossi, | Nicaise Mèdé, |
| Charles Djèkpo, | Norbert Kassa, |
| Charles Dossou, | Pascal Soglohoun, |
| Christian Agossou, | Roland Médjigbodo, |
| Denis Avimadjessi, | Sébastien Koudjènou, |
| Edgard Soukpon, | Michel Gomez, |
| Félicien Accrombessy, | Théophile Montcho, |
| Francis Lalèyè, | Victoire Elègbè, |
| Gilles Gohy, | |
| Jacques Martial Nzouankeu, | |
| Joseph Ogouchi, | |

Membres du personnel du PNUD

Rosine Sori-Coulibaly
 Martin Klaucke
 Ida Gisèle Zirignon

Personnes Ressources

Pierre Fokom
 Yvette Hougbo
 Afize Adamon
 Georges Lamidé Ossé
 Michèle Badarou
 Cyrille Sagbo
 Cyrille Oguin
 Théodore Holo,
 Angèle Djohossou

Maquette et Impression

Imprimerie TUNDE

Président du Comité Thématique Gouvernance/ DHD
 Raphaël B. Kpènou

Membres du Comité Thématique Gouvernance

| | |
|--------------------------------|---|
| Abel Gbètoénonmon, | Maxime Okoundé, |
| Afize Adamon, | Maximilien Sossou-Gloh, |
| Albert Attolou, | Mélanie Houndégla- Ablo, |
| Alphonse Gaglozoun, | Moussa Okanla, |
| Ariane Djossou-Sègla, | Norbert Kassa, |
| Aubin Godjo, | Pascal Soglohoun, |
| Bertin Affognon, | Paulin Djakpo, |
| Denis Avimadjessi, | Pierre Tokplo, |
| Denis Burban, | Raphaël Kpènou, |
| Edgard Soukpon, | Raymond Hountondji, |
| Félicien Donat Accrombessy, | Roland M-Pierre Médjigbodo, Rosine Sori-Coulibaly, |
| Francis Lalèyè, | Sébastien Koudjènou, |
| Joseph Ogouchi, | Souradjou Idohou, |
| Luc-Omer Gandemey, | Véronique Zocli, |
| Martin Klaucke, | |
| Mathieu Ayélabola, | |

Comité de relecture

Moustapha Soumaré, Rosine Sori Coulibaly,
 Roger Gbègnonvi, Norbert Kassa, Dieudonné Dahoun,
 Maximilien Sossou-Gloh

Secrétariat et mise en page

Amélie Ahokpè-Djédou
 Sylvie Attakpa
 Françoise Bocokpè

Table des Matières



| | |
|---------------------------------|------|
| Préface | vi |
| Remerciements | viii |
| Table des matières | x |
| Liste des tableaux | xv |
| Liste des encadrés | xvi |
| Liste des graphiques et figures | xvi |

| | |
|---------------------|----------|
| Introduction | 1 |
|---------------------|----------|

Chapitre 1 : La gouvernance et le développement humain durable

| | |
|---|-----------|
| 1.1. La définition de la gouvernance | 4 |
| 1.1.1. Qu'est-ce que la gouvernance ? | 5 |
| 1.1.2. La classification de la gouvernance selon le PNUD | 10 |
| 1.1.3. Les indicateurs de la gouvernance | 12 |
| 1.2. La gouvernance et le développement humain durable (DHD) | 14 |
| 1.2.1. Lien entre gouvernance démocratie et développement | 14 |
| 1.2.2. Gouvernance et lutte contre la pauvreté | 15 |
| 1.2.3. Gouvernance et habilitation de la femme | 16 |
| 1.2.4. Gouvernance, préservation de l'environnement et création d'emplois et de ressources durables | 17 |
| 1.3. Les indicateurs d'ordre général ou spécifiques du développement humain | 18 |
| 1.3.1. L'Indicateur du développement humain (IDH) | 18 |
| 1.3.2. L'Indicateur Sexospécifique de développement humain (ISDH) | 23 |
| 1.3.3. L'Indicateur de pauvreté monétaire (IPM) | 23 |
| 1.3.4. Les indicateurs de pauvreté humaine (IPH) ou de pauvreté non monétaire | 24 |
| 1.3.5. L'indicateur Régional de Développement Humain (IRDH) | 24 |
| 1.3.6. L'Indicateur de Participation de la Femme (IPF) | 25 |
| 1.3.7. L'Indicateur de Liberté Humaine (ILH) | 26 |
| 1.4 Conclusion partielle | 28 |

Chapitre 2 : La gouvernance politique

| | |
|--|-----------|
| 2.1. Environnement institutionnel, juridique et politique | 31 |
| 2.1.1. Contexte politique du Bénin (1960-1990) | 31 |
| 2.1.2. La Constitution du 11 décembre 1990 et les institution du Bénin | 33 |
| 2.1.3. Les partis politiques et l'animation de la vie politique | 44 |

| | | |
|---|---|------------|
| 2.1.4. | Les structures d'organisations des élections | 45 |
| 2.1.5. | La société civile | 46 |
| 2.1.6. | L'armée béninoise et la démocratie | 47 |
| 2.1.7. | Les médias et la démocratie | 48 |
| 2.2. | Gouvernance politique et développement humain durable | 49 |
| 2.2.1. | Gouvernance politique et lutte contre la pauvreté | 49 |
| 2.2.2. | Gouvernance politique et habilitation de la femme | 50 |
| 2.2.3. | Gouvernance politique et préservation de l'environnement | 53 |
| 2.2.4. | Gouvernance politique et promotion d'emplois durables | 55 |
| 2.3. | Evaluation de la gouvernance politique au Bénin | 55 |
| 2.3.1. | Les institutions béninoise à l'épreuve des faits | 55 |
| 2.3.2. | La gouvernance politique et la situation des droits de l'homme | 73 |
| 2.4. | Gouvernance politique et gestion des conflits | 82 |
| 2.4.1. | Le contexte africain | 83 |
| 2.4.2. | La typologie des conflits au Bénin | 84 |
| 2.4.3. | Les sources et les causes des conflits et leur impact | 85 |
| 2.4.4. | Mécanismes institutionnels de gestion des conflits | 87 |
| 2.4.5. | La recherche de voies et moyens pour prévenir les crises et les enrayer | 88 |
| 2.5. | Conclusion partielle | 88 |
| Chapitre 3 : La gouvernance administrative et locale | | 91 |
| 3.1. | Cadre de la réforme | 92 |
| 3.1.1. | Les institutions avant les Etats généraux de la Fonction publique | 92 |
| 3.1.2. | Les Etats généraux de la fonction publique et de la modernisation de l'administration | 94 |
| 3.2. | La réforme administrative au Bénin | 95 |
| 3.2.1. | Les fondements théoriques | 95 |
| 3.2.2. | Les objectifs stratégiques prioritaires de la réforme administrative du Bénin | 95 |
| 3.3. | La réforme de l'administration territoriale, la gouvernance locale et la décentralisation | 106 |
| 3.3.1. | L'état de la gouvernance locale au Bénin | 106 |
| 3.3.2. | L'option du Bénin en matière de réforme territoriale | 106 |
| 3.3.3. | Décentralisation et bonne gouvernance | 111 |
| 3.4. | La gouvernance administrative, la gouvernance locale et le développement humain durable au Bénin | 112 |

| | | |
|---------------------|---|------------|
| 3.4.1. | la gouvernance administrative, la gouvernance locale et la lutte contre la pauvreté | 113 |
| 3.4.2. | la gouvernance administrative et habilitation de la femme | 115 |
| 3.4.3. | la gouvernance administrative et préservation de l'environnement | 115 |
| 3.4.4. | la gouvernance administrative et création d'emplois durables | 116 |
| 3.5. | Evaluation de la gouvernance administrative au Bénin | 117 |
| 3.5.1. | La gestion des affaires publiques et la réforme administrative | 117 |
| 3.5.2. | L'association de la société civile à la gouvernance administrative | 118 |
| 3.5.3. | L'intégrité du systèmes des règles | 118 |
| 3.5.4. | La gouvernance administrative et les droits humains | 118 |
| 3.6. | La gouvernance administrative et locale et la gestion des conflits | 119 |
| 3.7. | Conclusion partielle | 122 |
| <hr/> | | |
| Chapitre 4 : | La gouvernance économique | 123 |
| 4.1. | Planification stratégique à long terme | 124 |
| 4.1.1. | Les principaux acteurs de la planification et leurs rôles | 124 |
| 4.1.2. | L'expérience de la planification stratégique au Bénin | 125 |
| 4.1.3. | La programmation stratégique aujourd'hui | 126 |
| 4.2. | Programmation, exécution et suivi des investissements publics | 129 |
| 4.2.1. | Programmation des investissements | 129 |
| 4.2.2. | Exécution du budget d'investissement | 130 |
| 4.3. | Réformes budgétaires | 133 |
| 4.3.1. | Les mesures relatives à la fiscalité directe | 133 |
| 4.3.2. | Les mesures relatives à la fiscalité indirecte | 133 |
| 4.3.3. | Les mesures relatives au recouvrement | 134 |
| 4.3.4. | Les mesures relatives à la maîtrise des dépenses publiques | 135 |
| 4.3.5. | L'efficacité et la transparence dans la gestion et le contrôle | 137 |
| 4.4. | Les marchés publics | 138 |
| 4.4.1. | Le cadre réglementaire | 139 |
| 4.4.2. | Les acteurs | 139 |
| 4.4.3. | Le contrat de marché public | 140 |
| 4.4.4. | Le processus de passation du marché public | 140 |
| 4.5. | La dette publique | 142 |
| 4.5.1. | Les acteurs de la dette et le cadre réglementaire | 143 |
| 4.5.2. | Le processus de gestion et de coordination de la dette | 144 |

| | |
|--|------------|
| 4.6. La promotion du secteur privé | 145 |
| 4.6.1. Les acteurs | 145 |
| 4.6.2. La politique commerciale | 145 |
| 4.6.3. La politique industrielle | 146 |
| 4.6.4. La politique de privatisation | 147 |
| 4.7. Promotion de l'intégration économique régionale | 148 |
| 4.7.1. L'évolution des échanges intra-communautaires | 148 |
| 4.7.2. Cadre réglementaire de l'intégration régionale | 149 |
| 4.8. Conclusion partielle | 151 |
| <hr/> | |
| Chapitre 5 : Stratégies et recommandations | 153 |
| 5.1. Gouvernance politique | 153 |
| 5.1.1. Renforcer la séparation des pouvoirs | 153 |
| 5.1.2. Rechercher une implication plus grande de la société civile dans les prises de décision | 155 |
| 5.1.3. Poursuivre une politique d'habilitation de la femme | 156 |
| 5.1.4. Procéder à une évaluation de la pratique de la Constitution du Bénin depuis dix ans | 156 |
| 5.2. Gouvernance administrative | 157 |
| 5.3. La gouvernance économique | 158 |
| 5.3.1. Réorienter l'administration publique vers la promotion efficace du secteur privé | 158 |
| 5.3.2. Améliorer les politiques budgétaires et fiscales | 159 |
| 5.3.3. Privatisations et restructurations | 160 |
| 5.3.4. Améliorer la mobilisation des ressources externes, leur coordination et leur consommation | 160 |
| 5.3.5. Promotion de l'activité économique sectorielle | 160 |
| 5.3.6. Décentralisation de la politique économique | 162 |
| 5.3.7. Amélioration dans la fourniture des facteurs de production | 162 |
| 5.3.8. Financement de l'économie | 162 |
| 5.3.9. Politique sociale | 162 |
| 5.3.10. Meilleure intégration de l'économie nationale dans l'économie régionale et mondiale | 163 |

| | |
|--|------------|
| Chapitre 6 : Conclusion Générale | 165 |
| Références bibliographiques | 167 |
| Annexes | 172 |
| A1. Note technique n° 1 : Présentation des indicateurs de gouvernance | 172 |
| A2. Note technique n° 2 : Calcul des indicateurs sexospécifiques | 182 |
| NT.2.1. Inégalité entre les groupes et agrégations : la structure de base | 182 |
| NT.2.2. Agrégation sexospécifique et espérance de vie | 185 |
| NT.2.3. Disparités entre les sexes en matière de revenu et l'emploi rémunéré | 187 |
| NT.2.4. Importance de l'aversion pour l'inégalité | 188 |
| A3. Note technique n° 3 : Calcul de l'ISDH et de l'IPF | 192 |
| NT.3.1. L'indicateur sexospécifique du développement humain | 192 |
| NT.3.2. La composante du revenu | 192 |
| NT.3.3. Note sur le revenu | 194 |
| NT.3.4. Note sur l'agrégation | 194 |
| NT.3.5. Note sur l'évolution de l'ISDH dans le temps et sur la comparaison de l'ISDH et de l'IDH | 195 |
| NT.3.6. Exemple de calcul de l'ISDH | 196 |
| NT.3.7. L'indicateur de la participation des femmes | 197 |
| NT.3.8. Exemple de calcul de l'IPF | 198 |
| A4. Note technique n° 4 : Exemple d'indicateurs et de mesures des efforts | 201 |
| A5. Note technique n° 5 : L'indicateur de liberté humaine | 204 |
| A6. Note technique n° 6 : Présentation des résultats préliminaires d'enquête sur la réalisation des droits et libertés tels que perçus par la population de Cotonou | 206 |
| NT.6.1. Les droits civils et politiques | 206 |
| NT.6.2. Les droits économiques, sociaux et culturels | 209 |
| NT.6.3. Les droits des personnes vulnérables | 209 |
| A7. Note technique n° 7 : Enquête sur la liberté humaine à Cotonou | 211 |
| NT.7.1. Contexte et justification | 211 |
| NT.7.2. Objectifs | 211 |
| NT.7.3. Méthodes de collecte | 212 |
| NT.7.4. Questionnaire de l'enquête portant sur la perception des populations de Cotonou sur les droits et libertés humains au Bénin | 214 |

| | |
|---|------------|
| A.8. Note technique n° 8 : La réforme administrative au Bénin | 218 |
| NT.8.1. Le diagnostic de l'administration publique béninoise | 218 |
| NT.8.2. La Commission nationale de la réforme administrative (CNRA) | 218 |
| NT.8.3. Le Comité de coordination et d'harmonisation des programmes et projets d'appui institutionnel à la réforme administrative | 219 |

Liste des tableaux

| | |
|---|-----|
| 1.1. Les indicateurs de 1997 à 1999 | 19 |
| 1.2. Les indicateurs de développement humain et le rang du Bénin selon les Rapports mondiaux sur le Développement Humain (RMDH) | 20 |
| 1.3. Evolution des indicateurs entrant dans le calcul de l'IDH | 21 |
| 1.4. Evolution de l'IDH de 1992 à 1999 | 21 |
| 1.5. Les indicateurs de développement au Bénin par rapport aux moyennes régionales, interrégionales ou mondiales | 22 |
| 1.6. L'ISDH et ses composantes | 23 |
| 1.7. Les indicateurs entrant dans le calcul de l'IRDH en 1999 | 25 |
| 1.8. Les composantes de l'Indicateur de Liberté Humaine (ILH) Perception des populations selon l'enquête menée à Cotonou | 27 |
| 2.1. Evolution du nombre des partis politiques de 1991 à 2000 | 44 |
| 2.2. Valeur de l'IPF pour le Bénin en 1999 | 51 |
| 2.3. Les indicateurs de l'espérance de vie et du niveau d'éducation selon le sexe - situation de 1998 et 1999 | 52 |
| 2.4. Indicateur sexo-spécifique du niveau d'éducation également réparti (I-Edu) | 52 |
| 2.5. Indicateur sexo-spécifique de l'espérance de vie également répartie (I-EV) | 53 |
| 2.6. Nombre de lois à l'Assemblée nationale | 57 |
| 2.7. Nombre de questions/interpellations au gouvernement | 58 |
| 2.8. Nombre de requêtes en inconstitutionnalité | 60 |
| 2.9. Contentieux électoral : nombre, provenance des requêtes et décisions | 61 |
| 2.10. Evolution des chaînes radiodiffusion et télévisions | 63 |
| 2.11. Evolution du nombre de postes récepteurs TV et radio | 63 |
| 2.12. Evolution de la parution des journaux | 64 |
| 2.13. Evolution du nombre des ONG de 1990 au 18/11/1999 | 66 |
| 3.1. Répartition des agents permanents de l'Etat par catégorie et par sexe en juin 2000 | 104 |
| 3.2. Indicateur de l'espérance de vie par département | 114 |
| 3.3. Indicateur du niveau d'éducation par département | 114 |
| 3.4. Classement des départements selon l'IDH en 1999 | 114 |
| 4.1. Evolution des recettes budgétaires | 134 |
| 4.2. Evolution des échanges intra-communautaires du Bénin (En millions de F CFA) | 149 |
| NT.1.1. Gendarmerie Nationale | 173 |
| NT.1.2. Evolution des crédits alloués aux prisons | 173 |
| NT.1.3. Evolution du nombre de recours en violation des droits de la personne humaine et des libertés publiques à la Cour constitutionnelle | 174 |
| NT.1.4. Ratios comparés (année 1996) | 175 |
| NT.1.5. Coût des élections et répartition | 177 |
| NT.1.6. Evolution du nombre de journaux et de la quantité de postes radio et de téléviseurs de 1992 à 1998 | 178 |
| NT.1.7. Evolution du financement intérieur de 1995 à 1998 | 180 |
| NT.1.8. Evolution de l'aide extérieure au développement | 180 |
| NT.2.1. Apports relatifs à l'augmentation unitaires de pour diverses valeurs de et de | 189 |
| NT.5.1. Les composants de l'indicateur de liberté humaine - Perception des cotoinois selon l'enquête menée à Cotonou | 204 |
| NT.5.2. Les composants de l'indicateur de liberté humaine | 205 |

Liste des encadrés

| | | |
|-------|---|-----|
| 1.1. | Gouvernance et développement | 4 |
| 1.2. | Le pouvoir politique traditionnel face aux principes de la société démocratique | 6 |
| 1.3. | Responsabilité et transparence | 8 |
| 1.4. | Bonne gouvernance : la démocratie politique ne suffit pas | 12 |
| 1.5. | Du concept "Femmes et développement" au concept "Genre et développement" | 16 |
| 1.6. | Un exemple d'auto-gouvernance d'organisation de la société civile au Bénin | 18 |
| 2.1. | Les pouvoirs propres du Président de la République | 34 |
| 2.2. | Les pouvoirs partagés avec le gouvernement | 35 |
| 2.3. | Les états généraux de la justice et la réforme de l'appareil judiciaire | 41 |
| 2.4. | Constitution du 11 décembre 1990 | 44 |
| 2.5. | Société civile et démocratie | 47 |
| 2.6. | Constitution du 11 décembre 1990 | 56 |
| 2.7. | Evaluation de la performance du processus électoral au Bénin | 68 |
| 2.8. | Les avantages du bulletin unique | 71 |
| 2.9. | Le cadre institutionnel international relatifs aux droits de l'homme souscrits par le Bénin | 75 |
| 2.10. | Droits de l'homme et développement humain au service de la liberté et de la solidarité | 76 |
| 2.11. | Présentation des résultats préliminaires d'enquête sur la réalisation des droits et libertés tels que la population de Cotonou la perçoit | 79 |
| 2.12. | Conflits internes | 83 |
| 2.13. | Du bon usage des ex-chefs d'Etat | 86 |
| 2.14. | Les partenaires au développement et la gouvernance politique | 89 |
| 3.1. | Les neuf recommandations des Etats généraux de la fonction publique et de la modernisation de l'administration | 94 |
| 3.2. | Réforme administrative et réformes sectorielles | 99 |
| 3.3. | Le projet SDNP | 102 |
| 3.4. | Le projet : Informatisation de la solde | 102 |
| 3.5. | Le Fichier Unique de Référence | 103 |
| 3.6. | Constitution du 11 décembre 1990 | 107 |
| 3.7. | Tutelle et décentralisation | 109 |
| 3.8. | Les défis de la décentralisation I | 112 |
| 3.9. | L'institution d'un médiateur | 120 |
| 3.10. | Les partenaires au développement et la réforme administrative du Bénin | 120 |
| 4.1. | Les défis économiques du Bénin en 1999 | 125 |
| 4.2. | Méthode du NLTPS | 126 |
| 4.3. | Orientations de politique budgétaire pour l'année 2000 | 131 |
| 4.4. | Les indicateurs de convergence | 135 |
| 4.5. | Nécessité des réformes pour les marchés publics | 138 |
| 4.6. | La gestion du patrimoine de l'Etat et la lutte contre la corruption dans la passation des marchés | 143 |
| 4.7. | Qu'est-ce que le TEC ? | 150 |
| 5.1. | Evaluation du rôle des partenaires au développement et recommandations | 163 |

Liste des graphiques et figures

| | | |
|------|--|-----|
| 1.1. | Evolution de l'IDH de 1992 à 1999 | 22 |
| 4.1. | Evolution de l'effectif des fonctionnaires | 136 |

| | | |
|------|---|-----|
| 4.2. | Evolution de la masse salariale par rapport au PIB | 136 |
| 4.3. | Evolution du pourcentage de la masse salariale par rapport au PIB | 136 |
| 4.4. | Evolution de la contribution budgétaire aux investissements | 137 |
| 4.5. | Evolution du financement du développement | 143 |
| 4.6. | Poids par pays partenaire dans les importations et exportations en 1998 (%) | 148 |

| | |
|-------------------------------|------------|
| Sigles et abréviations | 220 |
|-------------------------------|------------|

INTRODUCTION

Les années 1990 ont été caractérisées par des réflexions à divers niveaux sur des notions, des concepts et des termes ayant en commun des liens avec les questions de développement. Un des concepts apparus alors au cours des différents colloques et conférences internationaux est incontestablement celui de la gouvernance.

Le terme gouvernance fait l'objet de plusieurs interprétations qui influent sur la conception même des programmes de développement. Dans certains cas, les allocations de l'aide extérieure ont été soumises à l'exigence d'une meilleure gouvernance.

En matière conceptuelle, pour la Banque mondiale, la "gouvernance est la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays". La gouvernance renvoie dans ce contexte à la façon dont l'autorité est exercée dans la gestion des ressources et à la capacité d'un pays à utiliser au mieux ses moyens.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) propose une vision plus englobante de la gouvernance. Elle est définie dans ce cas "comme l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays. Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les divers groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations."

Dans ce sens, la gouvernance se caractérise par la participation, la responsabilité, la transparence, la primauté du droit, la recherche de l'efficacité, de l'efficacé et de la justice pour tous. Elle intègre non seulement l'Etat, mais aussi le secteur privé et la société civile dans le cadre d'une division et d'une complémentarité des tâches.

Le concept de la gouvernance apparaît important pour tous et montre que le développement ne peut se limiter à la seule allocation des ressources. Jusqu'à une période récente, le développement était assimilé à la croissance du produit national et mesuré par la production des biens et des services. Les expériences d'ajustement structurel de la décennie 1990 et leur succès relatif ont permis de comprendre que les efforts de développement doivent être entrepris non seulement par des stratégies visant à l'équilibre des grands agrégats macro-économiques mais aussi par des stratégies et des politiques caractérisées par le renforcement des institutions, la promotion de la participation des populations à la prise de décision, au contrôle de la gestion des Etats et la défense des droits humains et des libertés individuelles. Dans ce contexte, le développement devient un processus d'amélioration des conditions de vie sur les plans économique, social et politique de l'ensemble des populations.

La nécessité de la bonne gestion des ressources par des personnes de qualité montre que l'homme est au centre du développement. Les exemples de la République Démocratique du Congo ou de la Sierra Leone attestent que la mauvaise gestion des ressources d'un pays peut conduire à des situations catastrophiques alors qu'une gestion plus équilibrée comme on le constate au Botswana peut induire le progrès.

Le présent rapport se veut une contribution au débat qui au demeurant se poursuit au niveau international. A preuve, le thème du dernier Forum africain sur la gouvernance (AGF IV) a eu à traiter à Kampala (Ouganda) en septembre 2000 du "Rôle des parlements pour une bonne gouvernance".

Le terme gouvernance fait l'objet de plusieurs interprétations qui influent sur la conception même des programmes de développement. Dans certains cas, les allocations de l'aide extérieure ont été soumises à l'exigence d'une meilleure gouvernance

¹ World Bank, *Governance and development*, World Bank, Washington, D.C., 1992.

² PNUD, *La gouvernance en faveur du développement humain durable*, New York, 1997.

La gouvernance se caractérise par la participation, la responsabilité, la transparence, la primauté du droit, la recherche de l'efficacité et de la justice pour tous. Elle intègre non seulement l'État, mais aussi le secteur privé et la société civile dans le cadre d'une division et d'une complémentarité des tâches

Le Bénin qui a entamé, à partir de 1990, un processus de démocratisation avec des résultats positifs apparaît comme un terrain favorable pour une étude sur la gouvernance. En effet, après une Conférence nationale réussie, une transition sans heurt, un régime démocratique y est installé. Les institutions constitutionnelles fonctionnent harmonieusement. Les consultations électorales démocratiques et transparentes sont organisées aux échéances fixées avec des possibilités réelles d'alternance. Les bases d'une bonne gouvernance semblent bien établies au Bénin.

C'est pourquoi le PNUD, par son bureau local, a commencé depuis quelques années, à travers divers programmes et projets tels que le Programme de renforcement des capacités institutionnelles et de gestion (PRCIG) de l'État et le Projet régional d'évaluation des capacités de gouvernance en Afrique (PRECGA), à procéder à l'approfondissement du concept de gouvernance par des enquêtes et des recherches afin d'en déterminer des indicateurs fiables et crédibles. L'analyse du niveau atteint par les indicateurs homologués permet de connaître le niveau de la gouvernance dans le pays.

Ainsi, en plus de l'Indicateur du Développement Humain (IDH), de l'Indicateur Sexospécifique de Développement Humain (ISDH), de l'Indicateur Régional sur le Développement Humain (IRDH), le Rapport national sur le développement humain de cette année teste pour la première fois au Bénin un calcul de l'Indicateur de la Liberté Humaine (ILH) proposé par le PNUD dans le Rapport mondial sur le développement humain en son édition de 1991.

Le présent rapport par conséquent traitera successivement de la notion de gouvernance à travers une tentative de définition du concept, une présentation des domaines puis des indicateurs spécifiques de la gouvernance et du développement humain déjà opérationnels au niveau du PNUD.

L'étude et l'évaluation de la gouvernance politique, à travers les institutions, les interactions entre celles-ci et entre la société civile et le secteur privé, les modalités de gestion des conflits inévitables malgré le contexte favorable, seront présentées en une deuxième partie.

La gouvernance administrative engagée au Bénin, objet du chapitre suivant devra conduire à terme à une réforme approfondie d'une administration publique jusque-là bureaucratique et sclérosée.

Quant à la gouvernance locale, elle sera générée dans un proche avenir par une politique de réforme de l'administration territoriale lente mais apparemment bien réfléchie.

A chaque niveau ou domaine de gouvernance, l'interaction entre la gouvernance spécifique et le développement humain est analysée à la lumière des indicateurs appropriés. Cette démarche permet d'analyser la situation de la gouvernance dans le pays en relation avec les piliers du développement humain reconnus que sont la lutte contre la pauvreté, l'habilitation de la femme, la préservation d'un environnement sain et la promotion d'emplois ou de moyens d'existence durables.

L'étude de la gouvernance économique sera l'occasion de présenter les acteurs, les règles, les mécanismes et les interactions entre ceux-ci dans la conduite des affaires du pays sur le plan économique au sens large.

Pour terminer, un certain nombre de recommandations sont formulées dans le but de favoriser l'enracinement du processus démocratique et le caractère effectif de l'État de droit au Bénin.

La gouvernance et le développement humain au Bénin : concepts et indicateurs



Le développement des nations a été tellement souligné dans les préoccupations des communautés humaines qu'il ressemble, selon les détracteurs de ce discours, à un leitmotiv, un concept facilement utilisé pour "crier sans agir". Il faut innover, donc agir.

L'idée de croissance économique que le concept de développement privilégiait auparavant a très tôt cédé le champ à une prise de conscience qui place désormais le mieux-être des populations au centre du processus global de développement.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a développé un certain nombre d'indicateurs qui rendent compte de divers aspects du niveau de développement d'un pays, d'un point de vue global : ils sont supposés saisir aussi bien l'évolution de la croissance économique en général telle que prônée par les théories de la croissance, que le bien-être de l'individu en particulier pris dans son genre et dans son environnement naturel. Le concept de développement humain fait partie de ceux-ci. En plaçant l'homme au centre du développement, ce concept envisage le développement dans un processus de durabilité : durabilité au niveau des institutions mandatées pour une gestion transparente des ressources nationales, de l'existence de l'État de droit et surtout de la pérennisation de la garantie des libertés fondamentales aux citoyens dans le pays. Cette dernière proposition tire son fondement dans la gouvernance, un des piliers du développement humain, qui fait ainsi l'objet du présent Rapport National sur le Développement Humain (RNDH).

Selon le PNUD, les chances de succès d'un développement humain durable passent nécessairement par des actions correctrices portant directement sur l'homme et son environnement. Dans ce cadre, le PNUD a identifié cinq piliers du développement humain durable à savoir : l'éradication de la pauvreté, la création d'emplois durables, l'habilitation de la femme, la préservation de l'environnement et la bonne gouvernance. C'est le bien-être de l'Homme dans son corps social qui rend compte et explicite le lien dialectique entre droits de l'Homme, développement humain et gouvernance. Un homme libre et épanoui dans un État de droit où les institutions de la République fonctionnent correctement, bénéficie et jouit des fruits du développement auquel il participe d'ailleurs légitimement.

Les chances de succès d'un développement humain durable passent nécessairement par des actions correctrices portant directement sur l'homme et son environnement. Dans ce cadre, le PNUD a identifié cinq piliers du développement humain durable à savoir : l'éradication de la pauvreté, la création d'emplois durables, l'habilitation de la femme, la préservation de l'environnement et la bonne gouvernance

ENCADRE 1.1

Gouvernance et développement

L'on sait aujourd'hui que la gouvernance est l'assise du développement : sans institutions transparentes et responsables, et sans capacité de mettre au point les politiques et les lois permettant à un pays de gérer ses marchés et sa vie politique de manière transparente et équitable, le développement ne sera pas durable [...]

Toutefois, il est clair que le succès ou l'échec d'une nation qui lutte contre la pauvreté ou sa décision d'entreprendre une telle croisade est étroitement lié au type de gouvernance qu'elle applique ou à la qualité de cette gouvernance. Une nation qui écoute ses pauvres, qui prend leurs intérêts en considération et qui leur permet de participer à la planification et à la mise en œuvre des politiques visant à améliorer leurs conditions de vie investira davantage dans le développement et sera donc mieux armée pour faire reculer la pauvreté [...]

Lorsque les institutions démocratiques ouvertes autorisent une pleine participation aux affaires politiques, que la protection des droits de l'homme garantit la liberté d'opinion et d'assemblée et, partant, le droit à la contestation, la participation populaire aux politiques gouvernementales est plus vigoureuse. Lorsque ces droits fondamentaux sont garantis et que les institutions de gouvernance sont bien huilées, transparentes et rendent compte au peuple, le niveau d'inclusion est plus élevé et l'aliénation, qui est source d'opposition violente, est moindre [...]

Mark Malloch Brown, Administrateur du PNUD, in *Choix, la revue du développement humain*, mars 2000.

La gouvernance est l'un des thèmes de concentration du PNUD, dans le cadre du développement humain durable (DHD)

Le présent chapitre est introductif. Après une élaboration appropriée sur le concept de la gouvernance, il expose l'évaluation du développement humain au Bénin à partir des indicateurs-clés de mesure du développement que sont : l'Indicateur de Développement Humain (IDH), l'Indicateur Sexospécifique de Développement Humain (ISDH), l'Indicateur de Pauvreté Monétaire (IPM), l'Indicateur de Pauvreté non Monétaire (IPNM), l'Indicateur de Participation de la Femme (IPF) et l'Indicateur de Liberté Humaine (ILH). En établissant une synergie existant entre la gouvernance et le développement humain, ce chapitre montre que la gouvernance est la condition sine qua non du développement humain : en fait, le développement humain et la gouvernance entretiennent des relations logiques systémiques de contenant-contenu, une dialectique nécessaire à la réalisation du développement humain.

Un accent particulier est mis sur le concept de gouvernance dans ce chapitre. Ainsi, après en avoir donné une définition, le rapport montre la nécessité des indicateurs de gouvernance avant d'en livrer les critères de choix.

1.1. La définition de la gouvernance

Le concept de gouvernance est aujourd'hui largement utilisé au point de faire l'objet de nombreuses controverses au niveau de sa définition et de son champ d'application. La gouvernance est désormais un thème extrêmement mobilisateur et d'actualité. Véritable leitmotiv dans les négociations tant bilatérales que multilatérales, parfois utilisée comme slogan, quelquefois brandie comme panacée, la gouvernance demeure un concept quasi insaisissable.

La gouvernance est l'un des thèmes de concentration du PNUD, dans le cadre du développement humain durable (DHD). C'est ce qui explique que cette institution a développé en son sein, ces dernières années, un large éventail d'activités pour la maîtrise et la promotion des concepts liés à la gouvernance et, plus précisément, à la bonne gouvernance. Parmi ces activités, on peut citer :

- la mise en place au Bénin d'un *Comité Thématique Gouvernance/DHD* (CTG/DHD) chargé, entre autres, d'organiser le dispositif national thématique de réflexion et de vulgarisation des conditions d'une meilleure

contribution de la bonne gouvernance aux différents aspects du développement humain durable au Bénin et d'animer le plaidoyer en faveur des différents rapports nationaux sur le développement humain dans le domaine de la bonne gouvernance. Ce comité s'inscrit donc dans un dispositif de développement humain durable et œuvre à l'enracinement de l'Etat de droit au Bénin ;

- la mise en œuvre d'un programme régional sur l'évaluation des capacités de gouvernance qui couvre quinze pays africains dont le Bénin. Ce programme a conduit à terme de nombreuses études sur la gouvernance au Bénin. L'une de ces études a défini des indicateurs de gouvernance pour le Bénin.

De fait, la notion de gouvernance appelle bien souvent la notion d'indicateurs de gouvernance. Qu'est-ce que la gouvernance ? Quels sont les indicateurs de gouvernance ? A quoi servent-ils ? C'est à toutes ces questions, du moins pour l'essentiel, que tente de répondre le présent chapitre.

1.1.1. Qu'est-ce que la gouvernance ?

Avant de définir la gouvernance, un rappel historique permettra de mieux cerner la genèse de son concept.

1.1.1.1. Rappel historique

Bien gérer la cité et gérer correctement les affaires publiques pour le bien de tous les citoyens constituent les enjeux d'une bonne République (Voir 'La République' de Platon). Ces préoccupations remontent donc loin dans l'Histoire. Depuis l'époque de Socrate par exemple, on préconisait déjà avec insistance, le pouvoir du peuple par le peuple et pour le peuple. Le vieil Anaxagore, l'un des précurseurs de la dialectique et de l'alternance des cycles, prônait, plusieurs siècles avant Jésus Christ, la bonne gestion des affaires publiques, en critiquant l'égoïsme et la cupidité des détenteurs du pouvoir relativement détachés des maux sociaux de l'époque. Les fondements de cette préoccupation dont la toile de fond est la démocratie se retrouvent dans le concept de gouvernance.

Terme anglo-saxon non encore paru au dictionnaire français, ce concept reçut sa lettre de noblesse vers la fin des années quatre-vingt, quand les institutions de Bretton Woods ont commencé à faire les premières évaluations des programmes d'ajustement structurel (PAS). L'état délabré des économies africaines a poussé des pays comme le Bénin à accepter les conditionnalités de ces institutions et les rigueurs des PAS successifs. La gouvernance est dès lors devenue un concept dominant, voire stratégique, dans le domaine de la gestion des affaires publiques. Elle demeure un thème important en Afrique, depuis la chute du Mur de Berlin, l'effondrement du Bloc socialiste et la Conférence de la Baule. Ce sont des faits historiques à partir desquels de nouveaux vents de démocratie ont commencé à souffler partout et principalement sur l'Afrique. Les citoyens du monde peuvent dès lors envisager la vie sociale d'une autre façon.

Une étude sur les aspects culturels de la bonne gouvernance réalisée par le PNUD a fait ressortir l'existence de liens étroits entre la culture d'une société et l'état de gouvernance dans celle-ci. Ainsi, le fonctionnement des pouvoirs traditionnels aussi bien au nord qu'au sud du pays, tel qu'hérité du passé, montre leurs aspects utiles à la bonne gouvernance au Bénin du fait que :

Terme anglo-saxon non encore paru au dictionnaire français, ce concept reçut sa lettre de noblesse vers la fin des années quatre-vingt, quand les institutions de Bretton Woods ont commencé à faire les premières évaluations des programmes d'ajustement structurel (PAS)

- des cadres normatifs permettent un certain partage du pouvoir, fût-il de dépendance, de complémentarité ou de contre-pouvoir ;
- toute velléité de pouvoir arbitraire est empêchée entre les différentes branches dynastiques par un collège électoral puissant qui met l'accent sur la séparation ou la distinction des instruments du pouvoir dans le système politique ;
- la souplesse de l'appareil judiciaire est le reflet d'une réelle délégation de pouvoir pourtant basée sur une hiérarchisation rigoureuse et équitable dans une gestion collégiale du pouvoir⁴⁷.

Le rapport retient le lien indéfectible qui existe entre pouvoir et sacré dans le jeu politique. Ce lien laisse supposer que le politique ne peut se comprendre que par rapport à ce qui sert de référent à son aspect instrumental, celui à travers lequel il se manifeste.

ENCADRE 1.2

Le pouvoir politique traditionnel face aux principes de la société démocratique

Parmi les principes cardinaux qui, en Afrique, pourraient conforter et faciliter l'émergence d'une société démocratique, on peut noter : la participation et la légitimité, l'efficacité et la responsabilité. On peut y ajouter également l'intégration nationale et l'alternance démocratique.

La participation et la légitimité comme instrument de gouvernance

Il est de plus en plus établi aujourd'hui que la mauvaise gouvernance résulte souvent du fait que les gouvernements ne sont pas issus d'une grande concertation avec la société, ce qui pose fréquemment les problèmes de légitimité. Ces difficultés proviennent, soit de la constitution souvent mal rédigée, soit de la volonté des gouvernants de ne plus suivre les principes constitutionnels en place.

Dans les sociétés dites traditionnelles à pouvoir politique centralisé ou non, la notion de transparence reste limitée à l'intégration de tous les représentants de clans dans le conseil royal. Cette cour, censée représenter toutes les sensibilités de la société, se réunit chez les Haoussa tous les vendredis pour débattre des questions relatives à la gouvernance du pays. C'est au cours de cette assemblée que les problèmes et les plaintes du peuple sont examinés. Les châtiments corporels, la peine de mort, les travaux forcés et même l'exil sont souvent les résultats des condamnations du jugement de la cour royale. C'est donc une assemblée qui joue selon le cas un rôle tantôt consultatif, tantôt exécutif. Cette consultation joue d'une certaine manière un rôle de contrôle du pouvoir et d'atténuation des velléités arbitraires du roi.

Par ailleurs, la légitimité de son pouvoir ne procède pas d'un suffrage universel. Ce pouvoir tient sa légitimation du sacré qui reste l'élément de référence de base de toute la société. Il suffit de jeter un coup d'œil sur le mode d'investiture d'un futur roi à Banikoara ou à Kouandé pour avoir une idée du rôle spirituel joué par le Bakparakpé et le conseil chargé d'élire le futur roi.

Telles que structurées, la participation et la légitimité du pouvoir du roi ne se comprennent que replacées dans le contexte historique qui les justifie. Il en est de même pour l'efficacité et la responsabilité.

L'efficacité et la responsabilité

L'efficacité et la responsabilité peuvent traduire deux instruments indispensables à la construction d'une société démocratique.

L'efficacité par rapport à la bonne gouvernance se traduit en terme de transparence, un instrument de prévention de la corruption. La transparence suppose que les biens publics et plus particulièrement les aides bilatérales et multilatérales soient bien gérés, utilisés aux fins de la construction nationale.

Dans les sociétés traditionnelles où le roi est un personnage emblématique ou charismatique, la transparence dans le sens moderne n'a aucun sens. Quel que soit son acte, ce dernier est toujours interprété comme guidé par les forces lumineuses et ésotériques.

ENCADRE 1.2 (suite)

Autrement dit, par delà le couvert du sacré dont s'auréole ou s'entoure le pouvoir, la dimension cognitive ou "savoir" traduit en dendi par le mot "Beïyo" qui signifie sagesse revêt une importance capitale. En effet, la permanence du pouvoir en tant qu'institution ne peut se comprendre que comme produit d'un savoir bien structuré et sa transcendance est due au sacré perçu comme reflet du projet de société des hommes. Le nombre de domaine d'intervention dont il est l'auteur et la somme de connaissance dans la gestion de la chose publique dont il est dépositaire confère au pouvoir une coloration politique.

Par ailleurs, le conseil des dignitaires qui sont proches du roi peut après le constat d'une faute grave qui menace l'honorabilité de la nation, relever le roi de ses fonctions, ce qui entraîne du coup son suicide. Autrement dit, pour le roi quelle que soit sa puissance par ailleurs, la permanence du pouvoir dépend en partie des rôles attribués à certains dignitaires, notamment le Bakparakpé.

Cela ne signifie pas pour autant que le roi ne soit pas contrôlé dans ses activités. Lorsque l'on sait que le roi, avant d'être proclamé publiquement roi, reçoit des sages faiseurs de roi, les connaissances de la vie nécessaire à son règne, on comprend pourquoi cette dimension cognitive du pouvoir reste un aspect singulier en tant qu'il participe aux différents organes de contrôle du pouvoir du roi. Une parfaite réussite du mandat d'un roi nécessite donc un savoir, un savoir-faire et un savoir-être. Cette dimension cognitive dépasse la simple manipulation du sacré et de la ruse dans laquelle on a souvent enfermé le pouvoir.

En définitive, l'efficacité du pouvoir d'où ressortit la transparence ne peut se lire qu'au travers du sacré et du savoir qui sont les catégories principales de pensées de la société dite traditionnelle.

Quant à la responsabilité, elle permet dans le cadre de la bonne gouvernance, d'identifier la personne devant rendre compte. Point n'est besoin que dans les sociétés dites traditionnelles, la possibilité - et non l'obligation - de rendre compte relève du pouvoir discrétionnaire du roi ou de l'autorité hiérarchique.

Le roi, en principe n'a de compte à rendre à personne si ce n'est à son Conseil. Au niveau central, le roi loin de concentrer tous les pouvoirs entre ses mains, les partageait plutôt avec les différents dignitaires qui sont pour la plupart, unis à lui par des liens plus ou moins lointains de sang. De ce fait on peut dire que le roi était le "primus inter pares" plutôt qu'un souverain omnipotent.

Extrait de "Les aspects culturels de la bonne gouvernance", CTG/DHD, PNUD, Cotonou, avril 2000

1.1.1.2. Définition du concept de la gouvernance

Il existe plusieurs définitions du concept de gouvernance, différentes ou juste nuancées selon leur provenance. La gouvernance est généralement entendue comme la gestion des affaires publiques, le terme gestion ayant ici un sens beaucoup plus large que son sens habituel d'administration, d'organisation et de direction des affaires. Dans ce rapport, la gouvernance, c'est-à-dire la gestion des affaires publiques, apparaît, en réalité, comme "un processus complexe et dynamique dans lequel une variété d'éléments sont liés et interdépendants"³. Cette approche a le mérite de mettre en exergue un certain nombre de caractéristiques de la gouvernance :

- c'est un processus ;
- ce processus est à la fois complexe et dynamique ;
- la gouvernance comprend une variété d'éléments ;
- tous ces éléments sont à la fois liés et dépendent les uns des autres.

On peut ainsi déterminer ce qu'il est convenu d'appeler les composantes de la gouvernance. Au nombre de quatre, ce sont :

^{3/}

Sources : Global coalition for Africa

- Contribution de GCA au séminaire "Gouvernance, Dévaluation et Développement" de N'jaména, 1995

- Auto-évaluation et établissement de rapports sur la gouvernance en Afrique-étude analytique, mars 1994

On peut ainsi déterminer ce qu'il est convenu d'appeler les composantes de la gouvernance. Au nombre de quatre, ce sont :

- la légalité et la primauté du droit (ou Etat de droit),
- la participation des citoyens,
- la responsabilité et l'obligation de rendre compte, et
- la transparence

- la légalité et la primauté du droit (ou Etat de droit),
- la participation des citoyens,
- la responsabilité et l'obligation de rendre compte, et
- la transparence.

Il est nécessaire d'insister sur la question fondamentale des lois et des règles qui se réfèrent à la première composante de la gouvernance. En effet, parler des lois et des règles en matière de gouvernance, c'est parler aussi de la légalité et de la primauté du droit, c'est-à-dire de l'Etat de droit. De toutes les composantes de la gouvernance, il en est une que l'on puisse qualifier de majeure, c'est bien celle-là en ce qu'elle "infiltrer" les autres composantes. Mieux, elle apparaît comme le socle de la gouvernance sur lequel reposent les autres composantes. Certains auteurs parlent même de "l'intégrité du système des règles" comme condition sine qua non d'une bonne gouvernance. Pour ces auteurs, l'intégrité du système des règles «*dépend de l'application cohérente des règles conformément au principe de la primauté du droit, y compris la connaissance par le plus grand nombre des règles en vigueur [...] Sans cette intégrité du système des règles, l'application des règles n'est plus fiable, mais devient source d'incertitudes*».

ENCADRE 1.3

Responsabilité et transparence

Qu'entend-on par ces notions ?

En quelques mots, la responsabilité n'est que l'obligation de rendre des comptes pour l'exercice d'une responsabilité qui nous a été confiée. Cela signifie que les individus comme les organisations qui ont été chargés d'accomplir des actions ou des activités particulières en sont responsables. Cette responsabilité est jugée ou mesurée à l'aune d'un code de conduite bien précis.

La transparence ou l'ouverture signifie :

- La possibilité d'avoir accès, facilement et sans obstacle, aux données et informations du domaine public mais aussi d'origine privée, qui sont exactes, récentes et exhaustives ; et
- Une tolérance pour l'idée que les choix politiques, les choix de politique économique et sociale peuvent faire l'objet d'un débat public, être analysés et éventuellement remis en question par l'opinion publique.

Quelles sont les dimensions de la responsabilité ?

Cette responsabilité de rendre des comptes à l'opinion publique comporte plusieurs aspects, notamment les principaux éléments suivants :

- Responsabilité politique : Cela signifie que les autorités doivent répondre devant le peuple des décisions qu'elles ont prises dans l'exercice c. leurs fonctions officielles. Le respect de la constitution est un test important de cette obligation politique dans un régime démocratique. Les équilibres et moyens de contrôle constitutionnels sont un mécanisme puissant de protection contre l'abus de pouvoir. La constitution est, dans son principe un pacte solennel conclu entre le peuple et l'Etat, qui pose les bases de la légitimité du gouvernement et du droit du peuple d'exiger un compte rendu clair et direct de ce que le gouvernement a accompli dans l'exercice des responsabilités que les citoyens lui ont confiées. Des élections régulières et libres, pluralistes, fournissant la possibilité de changer de gouvernement, sont l'un des moyens de faire respecter le principe de la responsabilité politique. Les élections favorisent aussi une participation à cet exercice de reddition des comptes.

ENCADRE 1.3 (suite)

- **Responsabilité administrative :** Cette notion renvoie à la filière hiérarchique, qui est le propre des structures administratives de type classique, habituellement connue sous le nom de bureaucratie ou de fonction publique. Des définitions claires des normes, règles, rôles et attributions, et la division du travail, offrent des moyens de vérifier le bon fonctionnement d'une administration. Les forces armées constituent un élément significatif et particulier de l'appareil d'Etat. Elles sont tenues de rendre des comptes à l'autorité civile constitutionnellement établie et politiquement légitime.

Ces systèmes de responsabilité au niveau d'un pays, peuvent être complétés par des mécanismes et par des institutions exerçant au niveau local, par des collectivités locales décentralisées, par la compétition et par la participation qui encouragent l'exercice "horizontal" de la responsabilité, devant des mouvements locaux ou associations d'usagers, et autres organisations locales de la société civile.

L'élaboration de modèles pragmatiques pour le suivi et l'évaluation aide à officialiser la contribution à l'exercice de cette obligation, processus par lequel l'obligation redditionnelle est exercée, et grâce auquel le résultat est visible par tous, c'est à dire transparent, en dehors de la filière bureaucratique habituellement lourde, qui comporte l'observation de règles écrites, de procédures d'application de normes et de formalités administratives courantes.

- **Responsabilité financière et budgétaire :** Cet aspect de la responsabilité de rendre compte de l'affectation, de l'utilisation et du contrôle des fonds publics, depuis le début jusqu'à la fin de leur emploi, et conformément à un mandat légal ou à des règles, principes et pratiques professionnellement acceptés, à chacune des phases du suivi, jusqu'à l'audit final.

Quelle est la relation entre responsabilité, transparence et bonne gouvernance ?

S'il existe une responsabilité politique et financière, les souhaits de la population parviendront mieux à influencer l'action et les décisions du gouvernement : en effet l'existence, plutôt que l'absence, de cette responsabilité fait que les ressources économiques, financières et sociales du pays seront plus susceptibles d'être réparties de la façon la plus efficace du point de vue économique, la plus bénéfique du point de vue social et la plus respectueuse de l'environnement. Les pauvres y compris les groupes défavorisés tels que les femmes rurales, peuvent exercer une plus grande influence sur les choix de politiques et les choix budgétaires quand la responsabilité politique s'élargit au-delà des élites urbaines.

Au niveau local, la responsabilité au sujet des programmes et des projets de développement mis en œuvre et de la façon dont les collectivités locales sont administrées fait que ceux-ci seront plus susceptibles de répondre à l'intérêt général et suivront de plus près la qualité et l'opportunité des actions entreprises, si les bénéficiaires et les parties prenantes disposent effectivement des moyens de se faire entendre.

La responsabilité, au sens financier, ne peut que renforcer la confiance du contribuable comme du donateur d'aide extérieure, ce qui facilite le climat du recouvrement de l'impôt et donne des ressources publiques plus élevées, qui peuvent être consacrées au développement, tout en étant plus favorables à l'appui extérieur moral et matériel.

Les réformes économiques seront plus susceptibles d'être considérées comme légitimes, et donc plus faciles à mettre en œuvre politiquement et socialement, si le citoyen est convaincu que ce processus d'ajustement se fait dans la transparence et que les détenteurs du pouvoir public et privé sont au-dessus de tout soupçon et doivent rendre compte, des ressources utilisées, du processus lui-même et de ses résultats.

Une fonction publique bien rémunérée, efficace et très motivée est une condition indispensable de la mise en œuvre de politiques publiques bien conçues. En effet, une administration qui ne serait pas tenue de rendre des comptes ne pourrait utiliser avec profit les conseils techniques qui lui seraient dispensés ; en même temps, son ressort moral est fragilisé. Une administration corrompue empêcherait le fonctionnement des institutions démocratiques et pèserait trop lourdement sur le secteur privé. La petite corruption, par exemple par la police ou les services douaniers, peut être aussi dommageable, pour la légitimité de la démocratie, que la corruption à grande échelle.

Extrait de "Deuxième Forum sur la gouvernance en Afrique (FGA-II) Responsabilité et Transparence en Afrique". Document du PNUD, cadre conceptuel 1998.

La définition de la gouvernance que propose le PNUD se veut plus complète et a le mérite d'établir un lien avec le développement. Pour le PNUD, en effet, le concept de gouvernance se définit comme «l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative pour gérer les affaires du pays à tous les niveaux»^{7/}

Les composantes de la gouvernance ne sont pas abstraites, mais elles ont une implication plus ou moins directe sur le développement économique. En fait, les composantes identifiées constituent des éléments génériques d'une bonne gouvernance. C'est dire que la réunion des quatre composantes, leur interdépendance et leur interaction sont de nature à favoriser, à générer une bonne gouvernance. Ces composantes de la gouvernance forment la base, le minimum sur lequel la plupart des institutions internationales et des spécialistes sont d'accord. En effet, s'il n'est pas rare que l'appellation des différentes composantes de la gouvernance change, leur contenu reste généralement le même, pour l'essentiel.

Dans un rapport non publié établi pour le compte de la Commission Européenne et de l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID), il est souligné que : « la gouvernance (ou gestion des affaires publiques), telle qu'on l'entend ici, renvoie à l'exercice du pouvoir et de l'autorité en vue d'atteindre des objectifs politiques, sociaux, économiques et culturels. La bonne gouvernance (ou bonne gestion des affaires publiques) ajoute une dimension normative et renvoie à l'exercice efficace et légitime du pouvoir et de l'autorité pour parvenir à ces objectifs^{8/} ».

En réalité, cette définition est assez proche de celle retenue par le PNUD. La définition de la gouvernance que propose le PNUD se veut plus complète et a le mérite d'établir un lien avec le développement. Pour le PNUD, en effet, le concept de gouvernance se définit comme «l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative pour gérer les affaires du pays à tous les niveaux».

Mieux, «la gouvernance comprend les mécanismes, le processus et les institutions à travers lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légitimes, font face à leurs obligations et règlent leurs différends par la médiation. La gouvernance est donc un ensemble d'institutions, de règles, de pratiques et de valeurs qui concourent à une saine gestion des affaires de l'État dans une perspective de DHD»^{9/}.

Les mécanismes rendent compte de la dimension instrumentale de la gouvernance le processus, l'aspect dynamique du concept et les institutions en sont les acteurs. La synergie qui existe entre ces trois éléments se retrouve dans la façon de diriger les sociétés traditionnelles béninoises. Cette gestion des affaires, largement basée sur le dialogue et le consensus, est en fait démocratique.

1.1.2. La classification de la gouvernance selon le PNUD

Le PNUD distingue quatre domaines de gouvernance. Il s'agit de :

- la gouvernance politique ;
- la gouvernance administrative ;
- la gouvernance économique et
- la gouvernance locale.

La gouvernance politique peut être définie comme «le processus de prise de décisions concernant l'élaboration des politiques»^{9/} dans tous les domaines. La gouvernance politique se réfère à la gestion des affaires publiques, notamment à tout ce qui est relatif au processus de prise de décisions concernant l'élaboration des politiques.

^{7/} In : "Macro évaluation de la gouvernance au Bénin - analyse et recommandations" - Document de travail élaboré pour la Commission Européenne et l'USAID, Cotonou, mai 1997.

^{8/} In "Atelier national de formation sur le concept de DHD" - rapport général, Cotonou, 1999, page 89.

^{9/} In "le PNUD et la gouvernance - note d'information" - PNUD, Cotonou, 1999 - page 1

Selon deux hauts responsables de la Banque Africaine de Développement (BAD), «la gouvernance politique recouvre le processus d'élaboration des règles, la participation populaire aux prises de décision, l'obligation, pour un gouvernement, de rendre compte de son action»¹⁰.

La gouvernance administrative se définit comme «le système de mise en œuvre des politiques»¹¹. Les deux hauts responsables de la BAD précités vont dans le même sens en affirmant que la gouvernance administrative «porte sur la manière dont les politiques et réglementations sont mises en œuvre».

Le domaine de la gouvernance économique «recouvre les processus de prise de décisions qui ont une incidence sur les activités économiques du pays et ses relations économiques avec les autres pays. Elle a manifestement des répercussions importantes sur l'équité, la pauvreté et la qualité de la vie»¹². La gouvernance économique concerne «la gestion des ressources et des activités économiques, la place du secteur privé, le cadre juridique des activités économiques et des investissements».

Enfin, on peut définir la gouvernance locale comme la gestion des affaires publiques au niveau local. En réalité, elle recouvre l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative pour gérer les affaires locales à tous les niveaux. Elle repose pour l'essentiel sur la délégation de responsabilité et du pouvoir de décisions du centre vers la périphérie. Elle vise plus de transparence et de participation au niveau local.

Au-delà de cette catégorisation ou de cette classification opérationnelle de la gouvernance, il faut souligner qu'il n'y a pas de cloison étanche entre les différents domaines. En d'autres termes, non seulement aucun domaine n'est exclusif de l'autre, mais encore il existe des ponts, des passerelles entre eux. De même, il n'est pas rare qu'un élément donné puisse relever de plusieurs domaines de gouvernance avec une égale pertinence, selon l'angle d'analyse retenu. Ainsi, par exemple, démocratie et bonne gouvernance sont indissociables : le développement socio-économique est la justification fondamentale de la bonne gouvernance.

La gouvernance comprend les mécanismes, le processus et les institutions à travers lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légitimes, font face à leurs obligations et règlent leurs différends par la médiation. La gouvernance est donc un ensemble d'institutions, de règles, de pratiques et de valeurs qui concourent à une saine gestion des affaires de l'État dans une perspective de DHD.

¹⁰ Abdallah Hamdok, économiste principal à la BAD et Henoch Kifle, Directeur de l'Institut Africain de Développement de la BAD, in «La Croix du Bénin», n° 747, page 12.

¹¹ PNUD, op. cit., p. 1

¹² Op. cit. p. 1

ENCADRE 1.4

Bonne gouvernance : la démocratie politique ne suffit pas

Depuis quelques années, la gouvernance, bonne de préférence, est au centre de tout discours sur le développement : le développement durable ne dépend pas que des facteurs économiques mais aussi de tout un environnement, la bonne marche des affaires publiques conditionne de plus en plus l'aide internationale. Mais, à force d'utiliser cette notion, sa signification s'est brouillée. Deux hauts responsables de la Banque africaine de développement (BAD) en proposent une définition affinée plus opérationnelle.

La bonne gouvernance implique, au sens général, les relations entre un gouvernement, la société civile et les citoyens. On pense que le but est atteint quand le régime politique est démocratique. Or, dans une étude publiée par Abdallah Hamdok, économiste principal à la BAD et Henoch Kifle, directeur de l'Institut africain de développement de la BAD, les auteurs soulignent que certains régimes autoritaires, en Asie par exemple, ont mis en place des systèmes bureaucratiques et administratifs efficaces et tournés vers le développement. En revanche, certains pays, en Afrique notamment, reconnaissent la souveraineté populaire et procèdent à des élections, mais se caractérisent par une administration inefficace et véneuse. Ils proposent donc de décomposer la notion de gouvernance en trois pôles : politique, économique et administratif. L'objectif étant d'appliquer les réformes au niveau adéquat.

La gouvernance politique recouvre le processus d'élaboration des règles, la participation populaire aux prises de décision, l'obligation, pour un gouvernement, de rendre compte de son action. La gouvernance économique concerne la gestion des ressources et des activités économiques, la place du secteur privé, le cadre juridique des activités économiques et des investissements. La gouvernance administrative porte sur la manière dont les politiques et réglementations sont mises en œuvre. Car, au bout du compte, la bonne gouvernance n'est pas une fin en soi, l'ubie des pays développés, mais elle est plutôt une condition nécessaire au développement durable.

Un bilan inégal

Pour ces responsables de la BAD, des progrès ont été accomplis sur le continent africain en matière de gouvernance mais le bilan est inégal, en fonction des trois critères retenus, dans la plupart des pays.

Des changements politiques majeurs sont intervenus en Afrique dans les années 90. Constitutions, élections, droits de l'opposition sont apparus au Bénin, Mali, Kenya, Malawi, Éthiopie, Afrique du Sud, Botswana, Maurice, etc. Des améliorations en matière des droits de l'homme sont reconnues au Nigeria, Ouganda, Gambie, Namibie, Mozambique.

Parallèlement, de nombreux pays ont enregistré des changements dans les relations entre l'État et l'économie, dont particulièrement, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, le Bénin, la Tanzanie, l'Éthiopie, la Zambie et le Zimbabwe. Ces pays ont favorisé le secteur privé, créé un cadre plus propice au marché et à l'investissement, restructuré, privatisé ou liquidé les entreprises publiques déficitaires.

Enfin, des gouvernements se sont attachés à créer des institutions plus efficaces.

La gestion du secteur public, y compris la réduction des effectifs, la mise en place de systèmes de contrôle financier plus stricts et une meilleure organisation ont été mis en œuvre, notamment au Kenya, en Ouganda, au Zimbabwe, au Ghana, en Côte d'Ivoire et en Tanzanie. Parfois même des institutions jugées inutiles ou inefficaces ont été supprimées ou ont fusionné.

Cette réforme de la fonction publique s'est accompagnée, dans certains pays, d'une lutte contre la corruption en révisant les indemnités, en modifiant les recrutements, en créant des services recevant les plaintes, en instaurant la formation technique et continue des personnels.

Article de Francine Quentin, in La Croix au Bénin, n° 747, page 12, Cotonou, 1999

1.1.3. Les indicateurs de gouvernance**1.1.3.1. Nécessité et opportunité des indicateurs de gouvernance**

Si l'unanimité est faite sur l'importance de la bonne gouvernance, il est cependant encore difficile d'utiliser les mêmes repères pour une évaluation objective de l'état de gouvernance dans un pays, qui ne soit pas influencée par la sensibilité de l'évaluateur. C'est pourquoi il est indispensable de pouvoir la mesurer, d'en apprécier l'évolution à travers les progrès enregistrés, les reculs, les échecs, les stagnations éventuelles par rapport aux objectifs fixés. Cela ne peut être fait qu'à partir d'indicateurs de la gouvernance rigoureusement identifiés, sélectionnés et adaptés. Afin d'éviter de piloter à vue, de naviguer sans gouvernail, et de savoir à tout moment la situation par rapport aux objectifs fixés, il est indispensable de disposer d'indicateurs de gouvernance adaptés, fiables et capables de mesurer ou d'évaluer de façon objective l'état de la gouvernance au Bénin. Ces indicateurs

Le PNUD distingue quatre domaines qui sont :

- la gouvernance politique ;
- la gouvernance administrative
- la gouvernance économique et
- la gouvernance locale

sans gouvernail, et de savoir à tout moment la situation par rapport aux objectifs fixés, il est indispensable de disposer d'indicateurs de gouvernance adaptés, fiables et capables de mesurer ou d'évaluer de façon objective l'état de la gouvernance au Bénin. Ces indicateurs justifient les élaborations faites dans les prochains chapitres dont ils montrent toute l'importance et le bien-fondé.

1.1.3.2. Définition

On peut définir un indicateur de gouvernance comme une sorte de guide, de référence ou un repère. Mieux, les indicateurs de gouvernance sont essentiellement des instruments de mesure, d'évaluation qui permettent d'apprécier, de quantifier, d'évaluer un fait, une situation donnée, l'état de ce fait ou de la situation spécifique sur une période définie. On peut ainsi prendre en compte également des variations, mesurer des tendances observées ou enregistrées. Les indicateurs de gouvernance sont donc à la fois, une grille de lecture de la gouvernance et une sorte de balise pour l'amélioration de la gouvernance.

1.1.3.3. Critères de choix

Dans l'élaboration des indicateurs de gouvernance pour le Bénin, il a été tenu grand compte des objectifs visés par la gouvernance. De même, un intérêt particulier a été accordé au choix des instruments de mesure afin d'obtenir des indicateurs fiables, c'est-à-dire capables de rendre compte fidèlement de la réalité qu'ils sont appelés à saisir, et pertinents par rapport à leur utilité pour la gouvernance - et par conséquent, par rapport aux objectifs de gouvernance. C'est ainsi que l'accent a été mis, entre autres, sur la mesure de l'impact des initiatives de gouvernance, des progrès accomplis, des changements observés, etc.

Au nombre des critères essentiels ayant guidé le choix de tels indicateurs, on peut citer :

- la facilité à obtenir les données dans un délai raisonnable ;
- la simplicité des variables utilisées afin d'en faciliter la compréhension ;
- l'objectivité des données : ces données doivent être, autant que faire se peut, libres de toute subjectivité ou de toute influence susceptible d'en dévier l'interprétation ou l'exploitation dans le sens d'une amélioration de la gouvernance
- enfin, le souci d'exhaustivité : c'est le fait que les données doivent couvrir de façon quasi complète les différents aspects de la gouvernance afin d'être aussi exhaustives que possible. Il s'agit de la capacité des unités de mesure sélectionnées à saisir la réalité dans son ensemble.

1.1.3.4. Caractéristiques

Les indicateurs de gouvernance retenus à partir de ces critères présentent, en outre, un certain nombre de caractéristiques fondamentales :

- ce sont des instruments de mesure de la gouvernance, par conséquent, ils sont pour la plupart quantifiables ;
- les indicateurs doivent être adaptés, c'est-à-dire appropriés, ils doivent épouser la situation à laquelle ils sont appelés à s'appliquer. Tout en étant quantifiables dans la mesure du possible, ils doivent pouvoir mesurer la qualité de la gouvernance ;
- l'opérationnalité des indicateurs est aussi une caractéristique essentielle.

De fait, les indicateurs doivent être adaptés, mais encore doivent-ils être susceptibles de produire les résultats escomptés. C'est ce qui explique qu'ils doivent être opérationnels et fiables ;

On peut définir un indicateur de gouvernance comme une sorte de guide, de référence ou un repère. Mieux, les indicateurs de gouvernance sont essentiellement des instruments de mesure, d'évaluation qui permettent d'apprécier, de quantifier, d'évaluer un fait, une situation donnée, l'état de ce fait ou de la situation spécifique sur une période définie

La bonne gouvernance implique les relations entre trois principaux acteurs : l'État, la société civile et le secteur privé. En outre, l'une des composantes de la bonne gouvernance est la participation des citoyens, participation qui ne peut donner sa pleine mesure que dans un contexte démocratique.

Les deux concepts gouvernance et démocratie ne sont donc pas identiques, mais se conditionnent et se renforcent mutuellement.

- enfin, la nécessité d'avoir des indicateurs valables requiert qu'ils soient modulables. Ils ne doivent pas par conséquent être ni figés ni statiques mais essentiellement dynamiques. En effet, étant destinés à servir à des évaluations périodiques et régulières de la gouvernance, ils peuvent donc varier pour tenir compte du contexte du moment où ils doivent être utilisés.

Cela signifie que les indicateurs peuvent être atténués, limités, renforcés pour tenir compte des réalités du terrain et conserver toute leur acuité. Ils peuvent ainsi être révisés chaque fois que cela s'avère nécessaire, afin de maintenir tout leur caractère opérationnel et fiable.

1.2. La gouvernance et le développement humain durable (DHD)

Après avoir montré la relation entre la gouvernance, la démocratie et le développement, la section qui suit établit les liens qui existent entre la gouvernance et les piliers du développement humain durable.

1.2.1. Lien entre gouvernance, démocratie et développement

La démocratie pourrait être définie comme le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple. Dans la mesure où le concept de la gouvernance se réfère à la manière de gérer les affaires d'un pays dans tous les aspects, il existe donc un lien dialectique entre la démocratie et la gouvernance. En effet, la bonne gouvernance ne peut éclore et s'épanouir dans toutes ses dimensions (y compris particulièrement sa dimension politique) que dans un contexte démocratique.

Plus concrètement il peut être dit que la démocratie promeut la bonne gouvernance parce que les intérêts de la population sont pris en compte dans la formulation et l'application des politiques et le gouvernement est en mesure d'entreprendre une politique plus efficace s'il a la confiance de la population qui l'a mis en place.

La bonne gouvernance implique les relations entre trois principaux acteurs : l'État, la société civile et le secteur privé. En outre, l'une des composantes de la bonne gouvernance est la participation des citoyens, participation qui ne peut donner sa pleine mesure que dans un contexte démocratique. De même, si l'on considère la légalité et la primauté du droit que suppose l'État de droit, une autre composante incontournable de la gouvernance, on peut dire que cet ensemble constitue la base même du système démocratique.

Cependant, si la bonne gouvernance ne peut éclore et s'épanouir que dans un système démocratique, le seul qui puisse garantir la participation des citoyens est l'État de droit.

La démocratie, pour sa part, a besoin de la bonne gouvernance. La bonne gouvernance nourrit la démocratie pour lui donner le contenu réel, concret dont elle a besoin et sans lequel elle serait vaine. La démocratie seule ne suffit pas, car des politiques mal conçues et appliquées risquent toujours de nuire à l'acceptation et à la réputation de la démocratie.

Les deux concepts gouvernance et démocratie ne sont donc pas identiques, mais se conditionnent et se renforcent mutuellement.

Au-delà du lien entre la démocratie et la gouvernance, il y a un lien également avec le développement durable. En effet la bonne gouvernance n'est pas une fin en soi, mais plutôt une condition nécessaire au développement durable.

1.2.2. Gouvernance et lutte contre la pauvreté

La gouvernance, telle que définie ci-dessus pour être favorable aux pauvres et permettre la lutte contre la pauvreté qui est un des piliers du développement humain durable, doit donc promouvoir des institutions politiques et administratives transparentes et participatives. En effet, il est établi que lorsque les populations - soit directement soit à travers des associations de la société civile - sont associées à la prise des décisions concernant leurs problèmes et leur milieu et qu'elles peuvent percevoir clairement comment leurs affaires sont gérées, elles participent mieux à l'effort de développement. La décentralisation, qui est un mode de gouvernance qui consiste à déléguer une partie du pouvoir central à la base et à des autorités locales élues et responsables, permet de lutter contre la pauvreté dans ce sens, car elle permet mieux la participation de la population à la prise des décisions.

A part la transparence et la participation un autre élément de la gouvernance, à savoir la responsabilisation ou l'obligation de rendre compte, conduit également à une meilleure prise en compte des intérêts de la population, ce qui amène à des politiques mieux ciblées sur la lutte contre la pauvreté.

Le principe de la primauté du droit va dans le même sens. Les citoyens dans un Etat de droit sont conscients et confiants des dispositifs légaux qui assurent leurs droits et savent se défendre contre toute action arbitraire de l'administration. Ceci permet d'avoir un cadre de stabilité qui promeut par exemple l'apparition des nouvelles initiatives économiques qui engendrent du travail et créent des richesses supplémentaires.

En effet, il est établi que lorsque les populations - soit directement soit à travers des associations de la société civile - sont associées à la prise des décisions concernant leurs problèmes et leur milieu et qu'elles peuvent percevoir clairement comment leurs affaires sont gérées, elles participent mieux à l'effort de développement

ENCADRE 1.5

Du concept "Femmes et développement" au concept "Genre et développement"

1975, ouverture de la décennie de la femme de l'ONU. 1995, Conférence de Pékin. En vingt ans, les conceptions ont évolué. On est passé de "femmes et développement" au concept "des relations de genre".

Le genre est un outil qui se centre sur les relations entre les femmes et les hommes. Dans les années 60 et 70, les programmes sociaux des pays du Nord et les projets de développement qu'ils soutenaient dans les pays du Sud parlaient de conditions féminines, de la place des femmes dans le développement. Ils ont eu le mérite de sortir les femmes de l'anonymat, de montrer leur travail invisible comme mères et ménagères, notamment en étant à l'écoute de leurs besoins. Mais ils ont pu, sans le vouloir, renforcer des stéréotypes anciens. Comme si naturellement les femmes étaient une catégorie à part, comme si hommes et femmes se répartissaient en deux sphères séparées. Comme si seules les femmes posaient problèmes et qu'elles seules devaient changer.

De son côté, le concept de genre, qui apparaît dans les années 80 ne cible pas les femmes comme un groupe à part. Il s'intéresse aux rapports entre les sexes, à leurs interactions et met en évidence la construction sociale des rôles féminins et masculins ainsi que la hiérarchie qui marque cette forme de relations. L'approche du genre permet de mettre en évidence les différentes fonctions assurées par les unes et les autres.

Elle introduit directement dans le langage, le fait que la différence homme - femme n'est pas seulement biologique. Parler de "genres" plutôt que de "sexes", c'est dire qu'être une femme ou un homme se vit de telle ou telle manière dans telle société. C'est présenter les femmes et les hommes en insistant sur les caractéristiques culturelles car c'est dans leurs relations sociales qu'hommes et femmes sont différents. La manière de choisir un partenaire, le droit d'accéder à la propriété ou d'hériter, la liberté de circuler varient d'une société à l'autre et évoluent aussi dans le temps. Les relations de genre ne sont pas figées. Dès lors, les inégalités dont sont victimes les femmes dans le domaine peuvent être modifiées.

Le genre amène une nouvelle approche dans la lutte pour l'égalité entre les hommes et les femmes. Parler de relations de genre implique non seulement une nouvelle visibilité des femmes, mais aussi une nouvelle visibilité des hommes qui n'apparaissent plus comme des représentants de tous de manière indifférenciée. Trop souvent encore, l'identité masculine se définit comme une donnée, une norme que l'on questionne peu et qui est souvent confondue avec l'idéologie dominante, par exemple, capitaliste ou patriarcale.

La prise en compte des relations de genre est un facteur de réussite pour le développement dont les femmes sont très souvent des actrices clés méconnues. Faire l'impasse sur cette approche, travailler indistinctement et de la même manière avec toute la population risquerait de ne pas arriver à concerner les femmes, et pire souvent, d'aggraver leur situation.

Un projet général, prétendument "neutre", peut aboutir à des échecs. Si par exemple, les membres des comités de gestion des pompes d'eau dans un village sont des hommes, comme ce ne sont pas eux qui ont la charge de la corvée d'eau, ils ne se sentent pas concernés par les pannes et ne veillent pas toujours à leur entretien.

Une meilleure prise en compte des relations de genre sur le terrain passe aussi par notre vie personnelle et par notre propre institution. Cela amène une prise de conscience et de nouvelles formes d'organisation.

L'approche genre ne vise pas à sectorialiser la problématique, à créer un département "femmes". Il s'agit d'une approche transversale, qui se retrouve donc dans tous les secteurs et à tous les niveaux. Toutefois, pour que cette approche pénètre tous ces aspects, il faut l'inscrire dans une politique générale, lui fixer des objectifs précis et lui attribuer des moyens financiers et humains.

Source : "Demain le monde" n° 21, février 1998.

1.2.3. Gouvernance et habilitation de la femme

La gouvernance qui conduit au développement humain durable devrait nécessairement intégrer les femmes et s'efforcer de réaliser l'égalité entre les sexes. Une bonne gouvernance en cette matière devrait organiser l'intégration de la femme aux différents processus de développement par l'élaboration et l'opérationnalisation de politiques et de stratégies d'éducation et de formation des femmes afin qu'elles puissent intégrer toutes les dimensions de la vie politique, économique, sociale et culturelle. Le développement humain durable suppose l'équité à l'égard des femmes dans tous les domaines.

Les différentes adhésions aux conventions internationales et la participation aux diverses conférences relatives aux droits de la femme ne suffisent pas à garantir une gouvernance favorable à l'habilitation de la femme. La participation et la responsabilisation de tous les citoyens aux tâches de développement demeure une nécessité absolue. L'importance spécifique de la femme dans le processus du développement a été démontrée et de ce fait, on ne peut plus exclure les femmes des instances et des lieux de décision et espérer atteindre le développement humain durable.

C'est pourquoi on parle davantage de l'intégration de la femme au développement, et surtout de sa prise en compte dans le cadre de la gouvernance, "pour gérer autrement". Des voix s'élèvent ainsi pour souligner la nécessité pour les femmes, qui assurent la plus grande partie de la production alimentaire en Afrique, d'avoir davantage accès à la terre, au crédit, à la formation et aux autres ressources vitales.

La participation de la femme constitue la base du développement au même titre qu'elle crée les fondements pour la lutte contre la pauvreté. La vitalité de la sphère domestique en Afrique en général et au Bénin en particulier repose sur la femme.

Il y a donc la nécessité pour elle d'avoir la possibilité d'intervenir davantage dans les décisions qui engagent le cours des communautés. Ceci pourrait être atteint avec une meilleure gouvernance qui prévoit des mécanismes légaux pour que les femmes puissent effectivement participer à la prise des décisions politiques et soient réellement représentées dans les institutions appropriées.

1.2.4. Gouvernance, préservation de l'environnement et création d'emplois et de ressources durables

Depuis la Conférence de Stockholm de 1972 sur l'Environnement Humain et la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement de Rio en 1992, il y a une prise de conscience à tous les niveaux de l'importance des questions environnementales pour le développement. On comprend de plus en plus qu'il n'y a pas de démarche visant le développement humain durable sans une prise en compte suffisante de la nécessité de préserver l'environnement.

Les gouvernements devraient donc adopter des politiques, des stratégies et des programmes appropriés en y associant toujours la société civile et le secteur privé qui ont des avantages comparatifs dans certains secteurs.

Il en est de même pour ce qui concerne la promotion des emplois ou moyens d'existence durables pour lesquels la création d'un cadre juridique stable et la coopération avec tous les acteurs de la société civile et du secteur privé est une condition incontournable. Les programmes de privatisation, la réhabilitation du secteur privé, les appuis aux créations de structures pérennes de gestion, les organisations de micro-finance sont souvent handicapés par des pratiques de mauvaise gouvernance.

ENCADRE 1.6

Un exemple d'auto-gouvernance d'organisation de la société civile au Bénin

Les organisations de la société civile béninoise ont commencé depuis quelques années à s'organiser en réseaux ou en fédérations en vue de mieux réaliser leurs objectifs. Les réseaux ou les fédérations ainsi créés se dotent généralement d'un statut, d'un règlement intérieur et surtout d'un code de conduite. Ce dernier document établit les dispositions déontologiques et éthiques devant régir le groupe.

L'Observatoire de la Déontologie et de l'Éthique dans les Médias est un exemple de réussite en matière d'auto-gouvernance des organisations de la société civile. Créé le 3 mai 1999, à l'occasion de la Journée internationale de la liberté de la presse, l'ODEM regroupe treize membres dont onze professionnels des médias. L'objectif principal avoué de l'Observatoire est la moralisation de la profession de journalistes tous secteurs compris. L'ODEM se propose donc de :

- faire observer les règles de déontologie et d'éthique dans les médias ;
- protéger le droit du public à une information libre, complète, honnête et exacte ;
- défendre la liberté de la presse ;
- veiller à la sécurité des journalistes dans l'exercice de leur fonction et garantir leur droit d'enquêter librement sur tous les faits concernant la vie publique ;
- encourager les journalistes et les organes de presse faisant preuve de professionnalisme.

Depuis sa création, l'Observatoire a reçu de nombreuses plaintes des citoyens de tous les milieux et s'est aussi auto-saisi dans certains cas.

Ainsi, l'ODEM a été saisi pour de nombreuses affaires relatives à l'exercice du droit de réponse, la corruption de journalistes, des cas de diffamation et la diffusion de fausses nouvelles. Il s'est autosaisi pour une affaire de corruption de journalistes béninois au niveau sous régional.

Dans chaque cas après une procédure caractérisée par l'audition des mis en cause, l'ODEM a su apporter une solution aux plaintes reçues et a publié ses décisions par des communiqués de presse dans les principaux journaux de la place.

L'application des principes de transparence, de responsabilité, de participation et de la primauté du droit sont de haute importance pour atteindre des résultats positifs.

L'application des principes de la bonne gouvernance, telles que énoncées plus haut est donc un moyen pour atteindre les objectifs d'élimination ou de réduction de la pauvreté, d'habilitation de la femme et de préservation de l'environnement.

1.3. Les indicateurs d'ordre général ou spécifique du développement humain

1.3.1. L'Indicateur du Développement Humain (IDH)

Le niveau de développement humain est un moyen d'appréciation du bien-être dont le niveau est induit par des changements économiques et sociaux. Ces changements interviennent dans des fonctions essentielles à l'épanouissement de l'être telles que l'évolution de l'espérance de vie, le niveau d'éducation et l'accroissement de la richesse. L'Indicateur de Développement Humain (IDH), indicateur composite, permet de mesurer le niveau de ces trois fonctions qui en sont les composantes. Au Bénin, le niveau de développement mesuré à travers l'IDH s'est établi à 0.435 en 1999 contre 0.429 en 1998 ; il enregistre ainsi une faible hausse de l'ordre de 1.4% sur un (1) an.

Au Bénin, le niveau de développement mesuré à travers l'IDH s'est établi à 0.435 en 1999 contre 0.429 en 1998 : il enregistre ainsi une faible hausse de l'ordre de 1.4% sur un (1) an

TABLEAU L.1 : Les indicateurs de 1997 à 1999¹³

| Indicateurs | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---------------------|---------------------|-------|
| Indicateur de l'espérance de vie à la naissance | 0.521 | 0.528 | 0.535 |
| Indicateur de l'alphabétisation (E1) | 0.407 | 0.407 | 0.407 |
| Indicateur de scolarisation (E2) | 0.384 | 0.386 | 0.390 |
| Indicateur de l'éducation (2E1 + E2)/3 | 0.399 | 0.400 | 0.401 |
| Indicateur du PIB réel (nouvelle formule) | 0.424 ¹⁴ | 0.360 ¹⁵ | 0.369 |
| Indicateur du Développement humain (nouvelle formule) | 0.448 | 0.429 ¹⁶ | 0.435 |

Source : Calcul des auteurs à partir des statistiques nationales- Données collectées en Juin 2000

Les résultats obtenus pour l'IDH montrent que le Bénin demeure en-deçà du niveau moyen de développement humain (faible égal IDH < 0,5; moyen égal 0,5 < IDH < 0,800 ; élevé égal IDH > 0,800). Par conséquent, les valeurs de l'IDH selon le tableau ci-dessus laissent conclure que dans l'ensemble, beaucoup d'efforts restent à fournir pour assurer au Bénin, un niveau de développement suffisant pour le bien-être des populations.

Quoique permettant de prendre en compte des aspects fondamentaux du bien-être, l'IDH en tant qu'indicateur synthétique cache des disparités au sein même des indicateurs qui le composent. En 1999, le niveau de l'indicateur de l'espérance de vie a atteint 0.535 alors que celui de l'éducation s'est établi à 0.401. Toutefois, la tendance presque figée de l'IDH sur une période donnée peut s'expliquer par la prise en compte de composantes restées également figées sur plusieurs années. En effet, les informations disponibles sur certaines composantes remontent à quelques années. Concernant celles de l'espérance de vie, elles remontent à 1992¹⁷. Mais si on considère les efforts faits en matière de santé à travers l'amélioration sensible de la couverture vaccinale, des soins de santé primaires et de la mise à disposition de la population des médicaments essentiels, ce niveau pourrait ne plus refléter la situation réelle de l'espérance de vie huit années plus tard.

¹³ / Ces indicateurs sont obtenus à partir du nouveau mode de calcul de l'IDH décrit en annexe A.3 du RMDH 1999

¹⁴ / La valeur du PIB/hab en PPA utilisée dans le calcul de l'indicateur du PIB réel en 1997 est celle disponible dans le RMDH 1999 pour les données de 1997, soit 1270 PPA.

¹⁵ / Le PIB réel/hab en PPA étant estimé à 867 PPA selon le RMDH 2000 en ce qui concerne les données de 1998, l'indicateur du revenu a par conséquent diminué par rapport à 1997, année pour laquelle le PIB réel/hab en PPA était estimé à 1270 PPA.

¹⁶ / Selon les données statistiques et les estimations disponibles en février 2000, l'IDH en 1998 selon la nouvelle formule de calcul du PIB, était estimé à 0.482 dans le document sur la prise en compte des changements de court terme dans la mesure du développement humain. Des statistiques plus récentes collectées en Juin 2000 ainsi que la prise en compte pour 1998, d'un PIB réel/hab en PPA inférieur à celui de 1997, permettent d'obtenir une valeur différente de l'IDH en 1998 et qui est égale à 0.429.

¹⁷ / Rappelons que l'indicateur de l'espérance de vie à la naissance pour une année s'obtient par extrapolation en ajustant la valeur observée par un gain annuel de 0.41 obtenu à partir du RGPH2 de 1992. L'espérance de vie à la naissance s'établit à 54,2 ans au recensement de la population de 1992. Les projections démographiques établies sur la base du recensement et qui fondent les calculs de nombreux indicateurs sociaux et notamment les taux de scolarisation, ont été élaborées sur la base d'un gain annuel de vie de 0.41 an (passant ainsi de 54,2 à 57.07 entre 1992 et 1999).

Pour les besoins d'analyse, le meilleur estimateur (en terme de 'proxy') utilisé pour l'alphabétisation est le niveau d'instruction atteint, selon les données de l'Enquête Démographique et de Santé du Bénin (EDSB) de 1996 ; celles-ci demeurent les seules informations disponibles pour les calculs du genre depuis le recensement général de la population en 1992. Finalement, en ce qui concerne l'IDH, le seul indicateur véritablement dynamique qui est calculé est celui du PIB réel¹⁸.

Toutefois, même si la croissance de l'IDH reste faible (1,4% en 1999), elle marque un effort remarquable par rapport à l'IDH en 1998 qui a accusé une baisse sensible de plus de 4%. Bien que faible, la croissance en 1999 a été réalisable en partie grâce aux efforts déployés par les acteurs de l'éducation pour le relèvement des taux bruts de scolarisation de l'ordre de 1% et l'accroissement du PIB réel de 5%¹⁹.

TABLEAU 1.2 : Les Indicateurs de Développement Humain et le rang du Bénin selon les Rapports mondiaux sur le Développement Humain (RMDH)

| Rapport mondial | IDH | Rang | Année de référence des données RMDH |
|-----------------|--------------------|-------------|-------------------------------------|
| 1990 | 0,224 | 121 sur 130 | 1990 |
| 1991 | 0,114 | 150 sur 160 | 1991 |
| 1992 | 0,111 | 149 sur 160 | 1992 |
| 1993 | 0,113 | 162 sur 173 | 1990 |
| 1994 | 0,261 | 156 sur 173 | 1992 |
| 1995 | 0,332 | 155 sur 174 | 1992 |
| 1996 | 0,327 | 154 sur 174 | 1993 |
| 1997 | 0,368 | 146 sur 175 | 1994 |
| 1998 | 0,378 | 145 sur 174 | 1995 |
| 1999 | 0,421 ¹ | 155 sur 174 | 1997 |
| 2000 | 0,411 | 157 sur 174 | 1998 |

Sources : RMDH 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000.

Quoique les bases d'analyse entre pays soient objets de polémique, le tableau ci-dessus fait ressortir que le Bénin se classe toujours au bas de l'échelle des pays considérés dans les rapports mondiaux sur le développement humain depuis 1990.

Afin d'identifier les domaines de faiblesse qui méritent des efforts de la part du gouvernement et de ses partenaires, les indicateurs entrant en compte dans le calcul de l'IDH sont analysés séparément dans le tableau suivant :

^{18/} Le PIB réel est obtenu à partir des estimations de l'INSAE sur les comptes nationaux et qui sont ajustées au fur et à mesure que certaines données observées deviennent disponibles. Ceci explique la différence obtenue entre les calculs actuels sur le PIB réel et ceux contenus dans le RMDH 1999, différence qui se répercute naturellement sur les résultats de l'IDH.

^{19/} En 1998, l'accroissement du PIB réel était estimé à 4,5%.

TABLEAU 1.3. : Evolution des indicateurs entrant dans le calcul de l'IDH

| Données nationales ¹ | | | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|
| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
| Indicateur de l'espérance de vie à la naissance | 0,487 | 0,494 | 0,500 | 0,507 | 0,514 | 0,521 | 0,528 | 0,386 ¹ |
| Taux d'instruction (EDSB) | 0,286 | 0,286 | 0,286 | 0,286 | 0,407 | 0,407 | 0,535 | 0,390 |
| Taux de scolarisation combiné (6-24 ans) ¹ | 0,299 | 0,378 | 0,383 | 0,398 | 0,409 | 0,384 | 0,407 | 121,0 |
| PIB/hab. Milliers F.CFA constants 1985 ¹ | 108,6 | 108,9 | 110,0 | 111,5 | 113,9 | 116,5 | 0,407 | 123,3 |
| Indicateur du PIB ¹ | 0,466 | 0,468 | 0,472 | 0,482 | 0,491 | 0,424 | 0,360 | 0,369 |

Sources :

- RGPH 1992, Projections démographiques 1992-2027, et 1997-2032 pour l'espérance de vie et le taux d'alphabétisation des adultes/taux d'instruction en 1992 ;
- EDSB pour le taux d'instruction en 1996 ;
- RNDH 1999 ;

Statistiques scolaires reproduites dans le Tableau de Bord Social 1998 et 1999, et Projections de la population pour les taux de scolarité combinés. Les effectifs de l'enseignement privé ont pu être pris en compte à partir de 1995.

Le tableau supra indique que le PIB réel/hab. a gardé une allure ascendante tandis que l'indicateur du revenu a connu une diminution importante entre 1997 et 1998. Ce fléchissement de l'indicateur s'explique par la diminution importante notée dans la valeur du PIB en parité de pouvoir d'achat qui passe de 1270 PPA à 867 PPA au cours de la période. La diminution de la parité du pouvoir d'achat provient du fait que le Bénin a connu un taux d'inflation relativement élevé au cours de la période, ce qui a affaibli la parité du pouvoir d'achat par rapport aux biens étrangers dont les taux d'inflation sont supposés avoir évolué dans une proportion moindre. En effet, en 1998 au Bénin, le taux d'inflation était de 5,7% contre 3% l'année précédente.

Le tableau qui suit fournit l'évolution de l'IDH à partir des données nationales actualisées selon la nouvelle méthode de calcul.

TABLEAU 1.4. : Evolution de l'IDH de 1992 à 1999

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| IDH selon données nationales actualisées | 0,414 | 0,426 | 0,430 | 0,438 | 0,471 | 0,448 | 0,429 | 0,435 |
| IDH selon rapport mondial | 0,332 | 0,327 | 0,368 | 0,378 | --- | 0,421 | 0,411 | |

Sources : - Rapport Mondial sur le Développement Humain 1993, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 et 2000 ;
- Rapport National sur le Développement Humain 1997, 1998, 1999 et calculs 2000

Ce tableau récapitulatif montre la nécessité d'une harmonisation des sources de données ²⁰ pour le calcul de l'indicateur de développement humain, qu'il s'agisse du rapport national ou mondial, de façon à disposer de statistiques quelque peu comparables. En effet, l'utilisation de sources de données statistiques diverses conduit non seulement à des résultats différents, mais aussi à des conclusions parfois contradictoires en ce qui concerne la tendance de l'IDH.

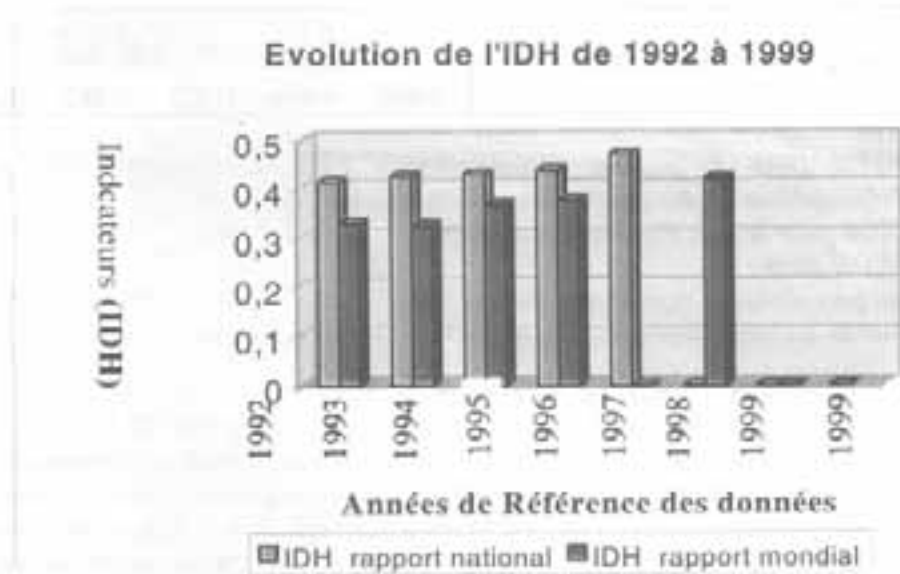
Le tableau supra indique que le PIB réel/hab. a gardé une allure ascendante tandis que l'indicateur du revenu a connu une diminution importante entre 1997 et 1998. Ce fléchissement de l'indicateur s'explique par la diminution importante notée dans la valeur du PIB en parité de pouvoir d'achat qui passe de 1270 PPA à 867 PPA au cours de la période.

²⁰ Une année donnée N, le niveau de l'IDH est calculé au niveau national sur la base des informations statistiques au cours de l'année N-1 tandis que pour le rapport mondial, l'année de référence peut être différente (N-2 par exemple). Ainsi, le rapport mondial sur le développement humain de l'année 1999 utilisait des données de 1997 alors que le rapport national se basait sur des données de 1998.

La diminution de la parité du pouvoir d'achat provient du fait que le Bénin a connu un taux d'inflation relativement élevé au cours de la période, ce qui a affaibli la parité du pouvoir d'achat par rapport aux biens étrangers dont les taux d'inflation sont supposés avoir évolué dans une proportion moindre

Ainsi, entre 1992 et 1997, selon le rapport national, l'IDH a régulièrement évolué à la hausse même si cette augmentation n'est pas toujours significative ; par contre, selon le rapport mondial en 1993, le Bénin aurait légèrement relâché ses efforts en matière de développement humain et a enregistré ainsi, une baisse de l'ordre de 1,5%. Même s'il est prouvé que globalement, le Bénin a connu des situations économiques néfastes qui auraient pu affecter les revenus en 1993, il reste à démontrer que les autres indicateurs que sont l'espérance de vie ou le niveau d'éducation sont restés stagnants ou ont également diminué au cours de cette période.

1.1 Graphique



Par ailleurs, selon le RMDH 2000, le niveau de développement humain au Bénin reste en-dessous de toutes les moyennes, régionales, interrégionales ou mondiales (cf. tableau suivant).

Tableau 1.5 : Les indicateurs de développement au Bénin par rapport aux moyennes régionales, interrégionales ou mondiales

| | Indicateur d'espérance de vie | Indicateur de niveau d'instruction | Indicateur de PIB | Indicateur du développement humain IDH 1998 publié en 2000 | PIB par habitant (en PPA) | Indicateur sexo spécifique du développement humain ¹ ISDH 1998 publié en 2000 |
|-----------------------|-------------------------------|------------------------------------|-------------------|--|---------------------------|--|
| Bénin | 0,47 | 0,40 | 0,36 | 0,411 | 867 | 0,391 |
| Pays en développement | 0,66 | 0,68 | 0,58 | 0,642 | 3270 | 0,634 |
| Afrique subsaharienne | 0,40 | 0,53 | 0,46 | 0,464 | 1607 | 0,459 |
| OCDE | 0,86 | 0,94 | 0,89 | 0,893 | 20357 | 0,889 |
| Monde | 0,70 | 0,74 | 0,70 | 0,712 | 6526 | 0,706 |

Source : RMDH 2000

Ainsi, en 1999, l'IDH en Afrique sub-saharienne s'est situé à 0,464 alors qu'il s'est établi à 0,411 au Bénin. L'écart s'est donc aggravé en atteignant 12% alors qu'il était en dessous de 10% l'année précédente. Cet écart se justifie par une faible performance du Bénin à tous les niveaux des composantes de l'IDH, excepté l'indicateur de l'espérance de vie pour lequel la moyenne sub-saharienne est de 0,40 alors que le Bénin a atteint un niveau de 0,47.

1.3.2. L'Indicateur Sexospécifique de Développement Humain (ISDH)

Bien que le calcul de l'IDH reste plus raisonnable dans la traduction du niveau de développement humain que la seule mesure de la croissance, le PNUD a poursuivi ses efforts en développant un autre concept, celui de l'ISDH, qui rend compte des disparités importantes introduites dans le niveau de développement par le facteur genre. Il prend en compte, et selon le sexe :

- l'espérance de vie à la naissance,
- le revenu du travail
- et le niveau d'éducation également réparti

Tableau 1.6 : L'ISDH et ses composantes

| Composantes | 1998 | 1999 |
|--|-------|-------|
| Indicateur de l'espérance de vie | 0,528 | 0,536 |
| Indicateur du niveau d'éducation | 0,368 | 0,370 |
| Indicateur du niveau de revenu | 0,346 | 0,354 |
| Indicateur Sexospécifique du Développement Humain (ISDH) | 0,423 | 0,429 |

Source : Calcul des auteurs à partir des statistiques nationales

En 1999, l'ISDH s'élevait à 0,429 pour un IDH de 0,435, soit un écart réduit de 1,4%. Ces résultats, quoique montrant l'existence de disparités entre hommes et femmes, traduisent les efforts soutenus entrepris au Bénin en vue d'une plus grande égalité des sexes. En effet, cet écart était encore de l'ordre de 10% en 1996.

Toutefois, comme l'a fait ressortir le tableau 1.5, en comparaison avec d'autres pays, la situation de la femme béninoise est assez préoccupante. Ainsi, se classant au 132ème rang sur 174 pour l'ISDH dans le rapport mondial 2000 (ce qui est une amélioration par rapport au classement selon l'IDH), le Bénin a un niveau d'ISDH en-deça des pays de l'OCDE, du monde dans son ensemble, du groupe des pays en développement et de celui des pays de l'Afrique au sud du Sahara.

1.3.3.1. Indicateur de Pauvreté Monétaire (IPM)

La pauvreté est un phénomène assez difficile à appréhender en raison de la multiplicité de ses dimensions. Elle doit se référer à différents contextes socio-économiques des communautés étudiées. Dans ces conditions, on peut comprendre qu'il soit difficile de la circonscrire à l'intérieur d'un taux ou d'un indicateur quel qu'il soit. En effet, la conception de la pauvreté varie d'une communauté à une autre, d'une société à une autre. Elle est fonction des habitudes de consommation des biens considérés comme essentiels à l'intégration sociale.

Néanmoins, pour répondre au besoin d'information sur la pauvreté, plusieurs instruments de mesure du phénomène ont été identifiés dans les rapports mondiaux sur le développement humain (RMDH) de 1998 et 1999 et le rapport national sur le développement humain du Bénin de 1997. Entre autres, deux types de pauvreté ont été ainsi définis, il s'agit de la pauvreté monétaire et de la pauvreté humaine. A chaque type de pauvreté est associé un indicateur permettant de le mesurer.

Le concept de la pauvreté monétaire est utile, il permet de définir le groupe des pauvres comme étant composé des individus dont les niveaux de revenus ou de consommation se situent en dessous d'un seuil prédéfini. Ce seuil de pauvreté est généralement défini à partir de la satisfaction des besoins nutritionnels en terme de calories et des besoins non alimentaires minima.

Ainsi, en 1999, l'IDH en Afrique subsaharienne s'est situé à 0,464 alors qu'il s'est établi à 0,411 au Bénin. L'écart s'est donc aggravé en atteignant 12% alors qu'il était en dessous de 10% l'année précédente. Cet écart se justifie par une faible performance du Bénin à tous les niveaux des composantes de l'IDH, excepté l'indicateur de l'espérance de vie pour lequel la moyenne subsaharienne est de 0,40 alors que le Bénin a atteint un niveau de 0,47.

La pauvreté est un phénomène assez difficile à appréhender en raison de la multiplicité de ses dimensions

Néanmoins, pour répondre au besoin d'information sur la pauvreté, plusieurs instruments de mesure du phénomène ont été identifiés dans les rapports mondiaux sur le développement humain (RMDH) de 1998 et 1999 et le rapport national sur le développement humain du Bénin de 1997. Entre autres, deux types de pauvreté ont été ainsi définis, il s'agit de la pauvreté monétaire et de la pauvreté humaine. A chaque type de pauvreté est associé un indicateur permettant de le mesurer

Le gouvernement béninois ainsi que les partenaires au développement tirent généralement un très grand profit de l'évaluation régulière de la situation du développement humain dans le pays. Cette évaluation met à la disposition des décideurs un profil de pauvreté qui va au-delà de la dimension monétaire qui ne prend en compte essentiellement que des variables liées aux revenus ou à la consommation des individus ou des groupes.

1.3.4. Les Indicateurs de Pauvreté Humaine (IPH) ou de Pauvreté Non Monétaire

L'analphabétisme constitue une dimension importante de la pauvreté humaine. En effet, le fait, pour une personne humaine, de disposer d'un niveau de revenu ou de consommation supérieur au seuil prédéfini ne le met pas nécessairement à l'abri de l'analphabétisme qui est une des dimensions de la pauvreté humaine puisqu'elle prive nécessairement l'individu de l'accès à la connaissance et de certains contacts humains. S'y ajoutent :

- le risque de décéder prématurément en raison de conditions épidémiologiques ou de prédispositions physiques ;
- et la privation du pouvoir décisionnel dans les événements affectant l'existence personnelle de l'individu.

L'Indicateur de Pauvreté Humaine (IPH) tente ainsi de chiffrer ces formes de privation dans trois domaines essentiels de l'existence à savoir la durée de vie, l'instruction et les conditions de vie. Cet indicateur, pour les pays en développement, est baptisé IPH-1 dans le Rapport Mondial sur le Développement humain de 1998.

Au Bénin, le calcul de l'IPH-1 reste difficile en raison de la non disponibilité de données actualisées, entre autres, les données relatives au dénuement en terme de manque d'accès aux services procurés par l'économie dans son ensemble.

Il existe l'IPH-2 publié pour la première fois dans le même rapport et qui mesure la pauvreté humaine dans les pays industrialisés. Sachant que les aspects du dénuement varient en fonction des conditions socio-économiques générales d'une communauté, cet indicateur distinct tire parti de la plus grande accessibilité de données statistiques dans les pays industrialisés. Il se concentre aussi sur le dénuement et les déficits, et s'attache aussi aux trois dimensions de l'IPH-1, en y ajoutant l'exclusion. Les variables utilisées sont le pourcentage d'individus dont l'espérance de vie ne dépasse pas soixante ans, le pourcentage d'individus dont l'aptitude à lire et à écrire est loin d'être suffisante, la proportion de la population ayant un revenu disponible inférieur à la demi-médiane du revenu individuel disponible et le pourcentage de chômeurs de longue durée (c'est-à-dire au chômage depuis au moins 12 mois).

1.3.5. L'Indicateur Régional de Développement Humain (IRDH)

Cet indicateur, comme les autres, est un indice synthétique. Il nécessite dans son calcul et pour chaque département, des indicateurs de l'espérance de vie, du niveau d'instruction, du PIB agricole et non agricole et du revenu. Les détails sur ses composantes sont présentés en annexe, mais les résultats sont récapitulés dans le tableau ci-après.

Tableau 1.7 : Les indicateurs entrant dans le calcul de l'IRDH en 1999

| Département | Atacora | Atlantique | Borgou | Mono | Ouémé | Zou |
|----------------------------------|---------|--------------------------|---------------------------|-------|-------|---------------------------|
| Indicateur de l'espérance de vie | 0.512 | 0.549 | 0.566 (1 ^{er}) | 0.546 | 0.535 | 0.473 (6 ^{ème}) |
| Indicateur du niveau d'éducation | 0.292 | 0.580 (1 ^{er}) | 0.254 (6 ^{ème}) | 0.359 | 0.444 | 0.379 |
| Indicateur du niveau de revenu | 0.423 | 0.478 | 0.378 (6 ^{ème}) | 0.398 | 0.435 | 0.489 (1 ^{er}) |
| IRDH | 0.409 | 0.536 | 0.399 | 0.434 | 0.471 | 0.447 |

Sources : Calculs effectués sur la base du RGPH 2, de l'EDSB / INSAE, et les statistiques scolaires DPP/SSGI et SOXP

Ces informations permettent le classement des départements selon leur indicateur de développement humain. La situation réelle est décrite, de façon appropriée, dans le chapitre sur la gouvernance administrative et locale.

1.3.6 L'Indicateur de Participation de la Femme (IPF)

L'Indicateur de Participation de la Femme (IPF) indique les capacités des femmes à prendre une part active à la vie politique et économique. Il se concentre sur la participation de la femme et mesure les inégalités sociologiques entre les sexes en termes de représentation et de pouvoir de décision dans certains domaines-clés de la sphère économique et politique : l'État, l'Assemblée nationale, etc.

Cet indicateur essaie d'élargir le concept de participation à la vie politique, économique et sociale, et d'une façon générale aux fonctions de responsabilité, de prise de décision et d'initiative, s'efforçant de compléter la contribution matérielle à la richesse et au développement par une contribution intellectuelle et participative. Il diffère ainsi de l'ISDH qui constitue un indicateur des inégalités entre les sexes sur le plan des potentialités de base.

L'IPF a pour composantes des variables définies explicitement pour mesurer le contrôle que les hommes et les femmes peuvent exercer sur leur destinée dans les domaines politique et économique. Compte tenu de la faible disponibilité des données dans ces domaines pour de nombreux pays, il est calculé sur la base de trois catégories de variables :

- pour la participation à la vie politique, il s'agit de la proportion des femmes siégeant dans les Assemblées parlementaires ;
- la participation à la vie professionnelle est mesurée par la proportion des femmes dans les professions libérales et techniques d'une part, dans les fonctions administratives et d'encadrement d'autre part, données généralement disponibles dans les recensements de population ;
- pour la participation à la vie économique, il est utilisé le PIB réel non corrigé²¹ par habitant, à parité de pouvoir d'achat (PPA).

Cet indicateur permet d'apprécier les efforts déployés pour faire participer la femme au processus de développement humain durable dans un pays. Il rend compte de l'émancipation ou de l'habilitation de la femme dans le processus. Compte tenu

L'Indicateur de Pauvreté Humaine (IPH) tente ainsi de chiffrer ces formes de privation dans trois domaines essentiels de l'existence à savoir la durée de vie, l'instruction et les conditions de vie. Cet indicateur, pour les pays en développement est baptisé IPH-1 dans le Rapport Mondial sur le Développement humain de 1998

^{21/}

Le PIB réel non corrigé varie de 100 à 40 000 PPA : son utilisation, de préférence au PIB corrigé, qui varie de 100 à 66 154 PPA pour l'année 1997, signifie que l'on ne s'intéresse plus ici à l'utilité marginale du revenu du point de vue du développement humain (décroissante au delà du revenu mondial moyen), mais bien à son niveau effectif comme réalisation du contrôle effectif que les femmes (et les hommes) exercent sur les ressources économiques.

Cet indicateur permet d'apprécier les efforts déployés pour faire participer la femme au processus de développement humain durable dans un pays. Il rend compte de l'émancipation ou de l'habilitation de la femme dans le processus. Compte tenu de son importance en politique, il sera développé plus profondément dans le prochain chapitre du présent rapport

de son importance en politique, il sera développé plus profondément dans le prochain chapitre du présent rapport.

Le présent rapport portant sur la gouvernance, la section qui suit tente de présenter pour le contexte béninois, l'indicateur de liberté humaine, développé dans le second rapport mondial sur le développement humain.

1.3.7. L'Indicateur de Liberté Humaine (H.11)

Dans son premier Rapport mondial sur le développement humain de 1990, le PNUD a mis l'accent sur l'importance de la liberté humaine. Ce rapport soutient que sans liberté, le développement humain est incomplet et fait remarquer que tout au long de l'histoire, des individus ont sacrifié leur vie pour accéder à la liberté nationale et personnelle.

La liberté se pose dès lors comme un composant important du concept de Développement Humain Durable (DHD). Cette liberté dont devraient jouir les populations contribuerait à l'atteinte plus efficace de leurs objectifs matériels et sociaux. Elle est ainsi prise dans son sens générique, essentiel et étymologique ; elle rend compte de l'état de l'individu maître de ses mouvements, de ses pensées et actions, en l'absence de toute servitude. Dès lors, la Liberté Humaine englobe toutes les libertés individuelles qui se déploient pour l'épanouissement de l'Homme, c'est-à-dire que celles des uns ne doivent pas entraver celles des autres pour permettre ainsi la paix sociale et une libre participation à la gestion des affaires publiques. Cependant, la liberté ne figure pas parmi les éléments qui entrent dans le calcul de l'IDH car s'il est facile de parler de liberté, il est plus difficile de la quantifier.

Dans le présent rapport sur le développement humain, il a été procédé à une tentative de mesure du degré ou du niveau de respect des droits et libertés au Bénin à partir de l'avis de la population de la ville de Cotonou. Cet avis recueilli à l'aide d'une enquête menée auprès de 800 personnes résidant dans cette ville est une enquête légère permettant d'avoir un ordre de grandeur sur la façon dont ces enquêtés de Cotonou perçoivent la réalité des droits et libertés au Bénin.

Tableau 18 (a) : Perception des populations selon l'enquête menée à Cotonou

| Bon point | Mauvais point | N° de la question | Sous indicateurs |
|-----------|---------------|-------------------|---|
| X | | 01 | Le droit de circuler librement dans son pays |
| X | | 02 | Le droit de quitter son pays et d'y revenir |
| X | | 03 | Le droit de se réunir et de s'associer pacifiquement |
| X | | 04 | Le droit d'enseigner des idées et de recevoir des informations |
| X | | 05 | Le droit de surveiller les violations des droits humains |
| X | | 06/07 | Le droit de pratiquer une langue vernaculaire |
| X | | 18 | L'absence de travail forcé et de travail des enfants |
| X | | 19 | L'absence d'autorisation de travail obligatoire |
| X | | 20 | L'absence d'exécutions extra judiciaires et de disparitions |
| X | | 22 | L'absence de torture et de contrainte |
| X | | 23 | L'absence de peine de mort |
| | X | 24 | L'absence de châtiment corporel |
| | X | 25 | L'absence de détention illégale |
| X | | 26 | L'absence d'appartenance obligatoire à un parti ou à une organisation |
| X | | 27 | L'absence de religion ou d'idéologie d'État obligatoire dans les écoles |
| X | | 28 | L'absence de contrôle des arts |
| X | | 29 | L'absence de censure politique de la presse |

Les éléments entrant dans le calcul respectent autant que possible les concepts et définitions retenus dans la classification proposée par Charles Humana, qui a examiné un certain nombre de conventions des Nations Unies et de Traités internationaux et en a extrait 40 critères distincts selon lesquels on peut évaluer la liberté.

Parmi ceux-ci figurent le droit de circuler librement, le droit à la liberté de réunion et d'expression, le droit à l'égalité entre groupes ethniques et sexes, la primauté du droit, etc.

Tableau 18 (b) : Perception des populations selon l'enquête menée à Cotonou

| Bon point | Mauvais point | N° de la question | Sous indicateurs |
|-----------|---------------|-------------------|--|
| X | | 62 | La garantie d'opposition politique paisible |
| X | | 63 | La garantie d'élections pluripartites par scrutin secret universel |
| X | | 64 | La garantie d'égalité politique ou légale des femmes |
| X | | 67 | La garantie d'égalité sociale et économique pour les minorités ethniques |
| X | | 70 | La garantie d'indépendance de la presse |
| X | | 71 | La garantie d'indépendance de publication de livres |
| X | | 72 | La garantie d'indépendance des réseaux de radios et télévision |
| X | | 73 | La garantie d'indépendance des tribunaux |
| X | | 84 | La garantie d'indépendance d'associations syndicales |

Dans le présent rapport sur le développement humain, il a été procédé à une tentative de mesure du degré ou du niveau de respect des droits et libertés au Bénin à partir de l'avis de la population de la ville de Cotonou

Cet avis recueilli à l'aide d'une enquête menée auprès de 800 personnes résidant dans cette ville est une enquête légère permettant d'avoir un ordre de grandeur sur la façon dont ces enquêtés de Cotonou perçoivent la réalité des droits et libertés au Bénin

L'indicateur élaboré par Humana ne se limite pas aux libertés politiques, ni seulement aux droits individuels. Il prend véritablement en compte les libertés humaines. Il a été appliqué en 1985 sur 88 pays, mais non sans difficultés en raison non seulement du manque de données nécessaires pour effectuer les calculs, mais également de la délicatesse de l'opération. En effet, que doit-on considérer comme une violation grave des droits, ou une atteinte sérieuse à la liberté. La résiliation du passeport de quelques ressortissants signifie-t-elle que l'Etat interdit à ses citoyens de quitter le territoire national ? Le fait que certaines oppositions au gouvernement en place ne soient pas autotisées à exprimer leurs opinions sur les chaînes de télévision nationales doit-il être interprété et enregistré comme une censure de la presse pratiquée dans le pays ?

Ces questions se posent inévitablement dans le calcul de l'indicateur d'Humana. Un des aspects controversés de cet indicateur est celui du système de notation des atteintes à la liberté, allant de certaines violations ou atteintes à une oppression substantielle et au déni de liberté. Selon le RMDH 1990, on peut adopter un système plus simple distinguant entre "liberté garantie et liberté violée" (notation binaire 0-1) ce qui produit un classement révélateur des pays. Aucun des 80 pays couverts par l'indicateur d'Humana ne respecte toutes les libertés. La Suède et le Danemark viennent en première place garantissant 38 des 40 libertés mesurées suivi par les Pays Bas avec 37 libertés. Se classe en fin de liste l'Irak immédiatement précédé par la Roumanie et la Jamahiriya Arabe Libyenne.

Il est toutefois utile de remarquer que l'échantillon utilisé à Cotonou (800 individus) ne rend pas compte de la situation réelle des libertés au niveau national. L'analyse faite dans le rapport n'a donc pas la prétention d'extrapoler au plan national les résultats partiels obtenus à partir de sondage dans une seule zone urbaine.

1.4. Conclusion partielle

En définitive, ce chapitre a permis de mettre en exergue que les indicateurs de développement humain au Bénin évoluent très peu au fur et à mesure que l'horizon d'estimation des données s'éloigne des situations réelles observées. Par exemple, les données observées sur l'espérance de vie remontent au recensement de la population datant de 1992 tandis que celles relatives au niveau d'instruction se réfèrent à l'enquête démographique sur la santé au Bénin de 1996 ('proxy' utilisé à la place du taux d'alphabétisation). En effet, l'IDH serait passé de 0.448 en 1997 à 0.429 en 1998 puis à 0.435 en 1999.

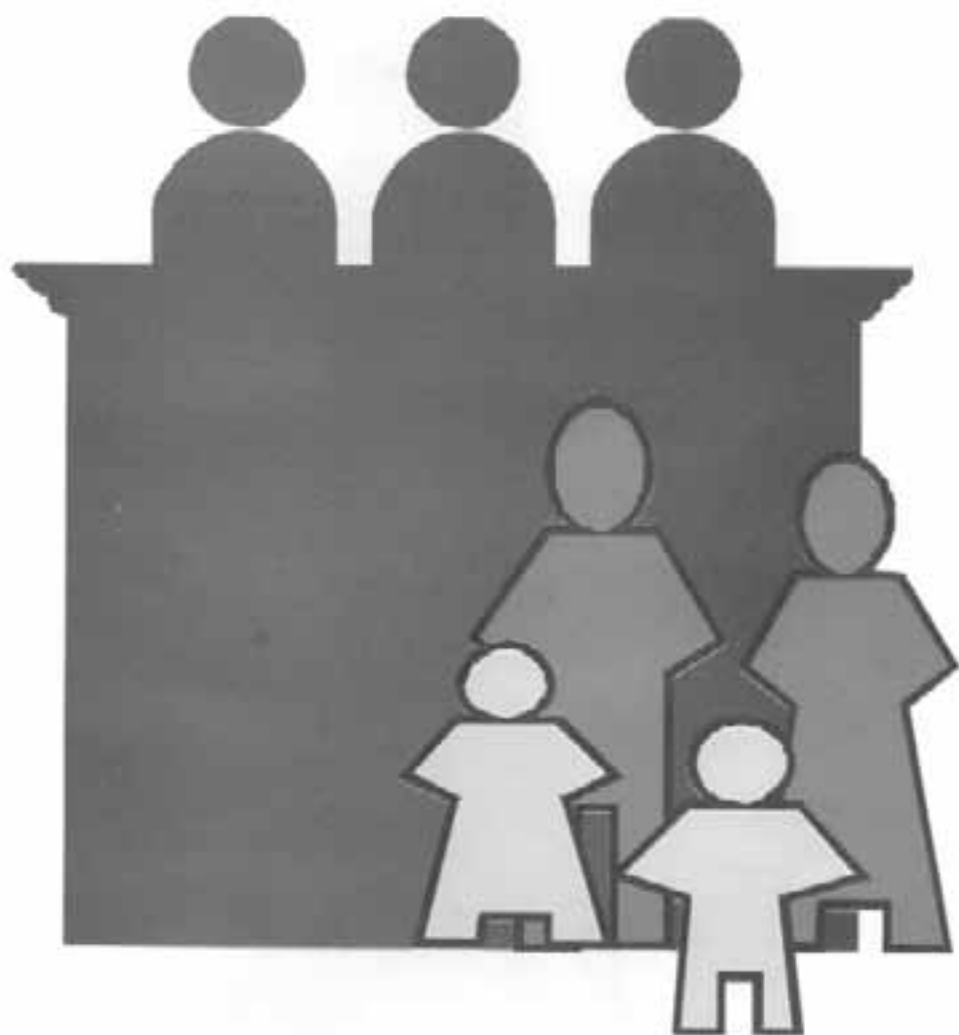
Comme tout indicateur synthétique, si l'IDH aussi bien que l'IRDH ou l'IPF ont permis d'apporter des considérations supplémentaires aux instruments traditionnels de mesure du niveau de développement, leurs changements ne s'observent qu'à long terme et ne pourraient donner une mesure des effets à court terme des mesures de politiques économiques déployées par le gouvernement; ce qui pose le problème de développement des instruments de suivi à court terme des politiques initiées par le gouvernement.

Il serait donc utile de réaliser un suivi régulier des différents indicateurs à même d'infléchir l'évolution des dimensions prioritaires du développement humain, en particulier, celles dont l'impact dans la mesure des changements à court terme pourrait justifier les différents efforts déployés par les gouvernements au cours d'une année donnée. En effet, si l'évolution des différents indicateurs de développement humain ne permet pas de mesurer les effets à court terme des politiques économique ou sociale, ils apparaissent aux yeux de nombreux décideurs dans les pays pour lesquels le rapport sur le développement humain est réalisé, comme des instruments de classement des pays qui ne tiennent pas compte des efforts des gouvernements dans la mise en œuvre de ces mesures qui sont destinées à agir progressivement sur la dynamique de long terme.

Il s'agit donc d'analyser chaque composante de façon spécifique pour identifier les indicateurs fiables au niveau national et régional, sensibles aux changements de politique dans une période de court terme (inférieure ou égale à 12 mois), et disponibles à l'intérieur d'un trimestre, d'un semestre et/ou dans l'année en général²². Après cette clarification conceptuelle sur la présentation succincte des indicateurs synthétiques-clés, le prochain chapitre est consacré à l'un des aspects essentiels de la gouvernance, celui de la gouvernance politique.

²² /

Voir en annexe, les exemples d'indicateurs de mesure des efforts et des inégalités dans le court terme.



Chapitre 2

La gouvernance politique



La définition de la gouvernance issue du précédent chapitre a permis, sur la base d'une riche documentation, de suivre l'évolution du concept depuis son apparition et de distinguer divers domaines de la gouvernance. Le domaine politique est l'un des plus importants de la gouvernance et la tendance est de réduire la matière à cette seule dimension.

La gouvernance politique se réfère à la gestion des affaires publiques notamment en ce qui concerne le processus de prise de décisions relatives à l'élaboration des politiques. Elle rend compte du fonctionnement des institutions de l'Etat de droit et détermine la nature ou le statut du cadre politique et juridique dans lequel les communautés sont quotidiennement dirigées. C'est donc cette composante de la gouvernance qui informe sur les mécanismes de gestion en cours dans un pays.

Au Bénin, il y a une évolution qui a conduit d'une instabilité politique chronique après l'indépendance à un régime militaire-marxiste. Ce régime qui a duré dix-sept années a pris fin en 1990, début du renouveau démocratique. Ainsi la gouvernance politique au Bénin aujourd'hui se caractérise par l'existence et la mise en place d'un environnement institutionnel, politique et juridique qui permet de réaliser le développement humain.

La première section présente l'examen de l'environnement institutionnel du pays puis, décrit les acteurs de la gouvernance politique.

Une deuxième section présente l'apport de la gouvernance au développement humain durable dans le pays à travers la lutte contre la pauvreté, la lutte pour l'habilitation de la femme, pour la préservation de l'environnement et pour la création d'emplois durables.

La troisième section fait une évaluation de la gouvernance au Bénin à travers le fonctionnement des institutions.

La dernière section procède à une analyse de la gouvernance face à la gestion des conflits internes.

2.1. Environnement institutionnel, juridique et politique

Cette section qui débute par un rappel historique du contexte politique de 1960 à 1990, examine les dispositions de la Constitution du 11 décembre 1990 et les institutions de la République telles que prévues. Ainsi, tour à tour, sont analysés les rôles respectifs du Président de la République, de l'exécutif, de l'Assemblée nationale, de la Cour constitutionnelle, etc.

2.1.1. Contexte politique du Bénin (1960-1990)

Ancienne colonie française, le Dahomey qui est devenu plus tard le Bénin, a accédé à l'indépendance le 1er août 1960. Jusqu'en 1972, le pays a connu une période d'instabilité chronique. Des coups d'Etat se sont succédé avec pour arrière plan une lutte permanente des élites pour la direction de l'Etat sur des bases régionales. Le pays était, à cette période, en effet, divisé en trois régions ayant chacun son leader politique. Ainsi, des alliances se nouaient et se dénouaient pour la promotion au pouvoir de tel ou tel leader régional. Les militaires intervenaient, disent-ils, comme 'arbitres' sous la poussée des intellectuels, de certaines grandes familles ou même de l'ancienne puissance coloniale²³.

Le domaine politique est l'un des plus importants de la gouvernance

Ancienne colonie française, le Dahomey qui est devenu plus tard le Bénin, a accédé à l'indépendance le 1er août 1960. Jusqu'en 1972, le pays a connu une période d'instabilité chronique. Des coups d'Etat se sont succédé avec pour arrière plan une lutte permanente des élites pour la direction de l'Etat sur des bases régionales

Le marxisme léninisme a étouffé l'initiative privée et toute velléité de contestation dans le pays. L'application des premières mesures d'assainissement des finances publiques et de l'économie aggrava la crise politique, économique et sociale et rendit le pouvoir particulièrement impopulaire.

Ainsi, Hubert Maga pour la région du Nord, Justin Ahomadégbé pour le centre et Sourou Migan Apithy pour le sud par des alliances de circonstances se sont partagés le pouvoir pendant cette période avec des intermédiaires de pouvoir militaire.

La gestion des affaires publiques - la gouvernance- a été des plus désastreuses au Bénin de 1960 à 1972 où il n'y avait pas alors de vie démocratique mais des régimes à parti unique - Parti Dahoméen de l'Unité (PDU) 1961-1963, Parti Démocratique du Dahomey (PDD) 1964-1965 ou des dictatures militaires (1963-1964) (1965-1968) (1969-1970). En effet, chaque groupe à son arrivée au pouvoir s'attribuait toutes les prérogatives et les avantages au détriment de l'Etat.

La force des trois leaders et l'acceptation de leur main mise sur l'Etat étaient telles qu'en 1970 un Conseil présidentiel les incluant tous les trois a été mis en place par les derniers militaires ayant pris le pouvoir par la force en 1969.

C'est à ce Conseil Présidentiel, forme de présidence rotative pour les trois hommes que le commandant Mathieu Kérékou a mis fin le 26 octobre 1972 par un nouveau coup d'Etat. L'objectif avoué était alors de mettre fin aux rivalités permanentes entre les trois hommes et à l'instabilité qui donnait au pays la réputation d'"enfant malade de l'Afrique".

De fait, de 1972 à 1990, le régime de Mathieu Kérékou sut ramener la stabilité politique au prix d'un embrigadement idéologique de la société, de la négation des libertés collectives et individuelles et du clientélisme politique.

Sur le plan économique, le marxisme léninisme ayant été adopté comme idéologie de l'Etat, il fut mis en place un système de parti unique, qui a pris progressivement le contrôle de toutes les sphères de l'activité économique. Cette politique a étouffé l'initiative privée et toute velléité de contestation dans le pays. Il en a résulté une mauvaise gestion des affaires publiques caractérisée par la corruption, la faillite de nombreuses entreprises publiques et semi-publiques créées par le parti - Etat et du système bancaire. Aussi, en 1989, le régime a-t-il dû négocier un programme d'ajustement structurel avec les institutions de Bretton Woods. L'application des premières mesures d'assainissement des finances publiques et de l'économie (blocage puis réduction des salaires des fonctionnaires, fermeture et privatisation des entreprises publiques, programme de départs volontaires de la fonction publique) aggrava la crise politique, économique et sociale et rendit le pouvoir particulièrement impopulaire.

Afin d'éviter un affrontement violent et sanglant qui se profilait entre le peuple et les gouvernants, le Président Mathieu Kérékou dut se plier à l'organisation incontournable d'une conférence devant réunir les représentants de toutes les couches de la société. Cette réunion de près de 500 personnes baptisée "Conférence Nationale des Forces Vives" tenue à Cotonou du 19 au 28 février 1990 a permis au pays de passer de l'Etat totalitaire à un régime démocratique caractérisé par le multipartisme intégral, l'alternance au pouvoir le choix de la voie libérale de développement économique.

La Conférence des forces vives de la Nation installa les institutions devant conduire le pays vers des élections démocratiques. Ainsi un Haut Conseil de la République devait jouer le double rôle de législateur et constitutionnel, un premier ministre élu par la Conférence était chargé du pouvoir exécutif et le président Kérékou fut maintenu avec un rôle plutôt honorifique.

Avec le retour de la confiance populaire et un appui des partenaires au développement, il y eut une véritable et rapide résurrection du pays avec la reprise des activités économiques, le paiement régulier des salaires et des bourses, le début de la remise en marche de l'économie.

La période de transition conçue pour mettre en place un régime démocratique s'étendit sur une année qui permit la rédaction d'un projet de Constitution qui fut soumis à un référendum à la fin de l'année 1990. Des élections législatives puis présidentielles furent organisées en février et mars 1991. Depuis, le Bénin vit un régime démocratique avec des institutions démocratiques, des élections libres et transparentes organisées à échéance, une société civile en construction permanente et l'exercice des libertés publiques et des droits humains par des populations libres.

2.1.2. La Constitution du 11 décembre 1990 et les institutions du Bénin

La Constitution du 11 décembre 1990 marque une rupture avec le passé et pose les bases d'un nouveau régime où la dévolution du pouvoir se fait par les urnes. Cela constitue sur le plan de la démocratie, un progrès notable par rapport à la plupart des régimes que le pays a connus depuis 1960.

La volonté de « créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste dans lequel les droits fondamentaux de l'Homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme conditions nécessaires au développement véritable et harmonieux de chaque Béninois » est exprimée dès le préambule.

Les articles 3 et 4 posent les principes du contrôle de la constitutionnalité des lois et règlements, l'appartenance de la souveraineté au peuple qui l'exerce à travers des représentants élus ou par référendum.

La Constitution a prévu des institutions du pouvoir et de contre-pouvoir et a fixé la durée du mandat de leurs acteurs. Ainsi est assurée l'alternance au pouvoir, un des piliers du dynamisme de toute démocratie. Actuellement toutes les institutions de la République à l'exception de la Haute Cour de Justice ont été mises en place et fonctionnent dans une relative harmonie.

2.1.2.1. Le Président de la République et le pouvoir exécutif

La Constitution du Bénin fait du Président de la République qui est à la fois le Chef de l'Etat, le Chef du gouvernement, le chef suprême des armées, le garant de l'indépendance de la justice, un personnage très puissant: la première personnalité de l'Etat.

L'élection du Président de la République se fait au suffrage universel direct. Le Chef de l'Etat est l'élu de la nation tout entière. Les Béninois de l'étranger sont autorisés dans la mesure du possible à prendre part à cette consultation. La Constitution et des lois électorales organisent les conditions de ce choix.

Cette élection qui a lieu au scrutin uninominal majoritaire à un ou deux tours permet d'élire un homme ou une femme à la tête de l'Etat pour un mandat de cinq années renouvelable une seule fois. (articles 42 et 43 de la Constitution).

Pour être candidat, il faut être de nationalité béninoise de naissance ou acquise depuis au moins dix ans, être âgé de 40 ans au moins et de 70 ans au plus. L'état de santé physique et mental des candidats est constaté par un collège de trois médecins assermentés désignés par la Cour constitutionnelle.

La Cour constitutionnelle veille à la régularité du scrutin, constate et proclame les résultats. Elle reçoit le serment du Président de la République devant l'Assemblée nationale et le président de la Cour suprême avant son entrée en fonction.

En cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission ou empêchement définitif, les fonctions de Président de la République sont pour l'essentiel exercées provisoirement par le président de l'Assemblée nationale.

Afin d'éviter un affrontement violent et sanglant qui se profilait entre le peuple et les gouvernants, le Président Mathieu Kérékou dut se plier à l'organisation incontournable d'une conférence devant réunir les représentants de toutes les couches de la société

La Constitution du 11 décembre 1990 marque une rupture avec le passé et pose les bases d'un nouveau régime où la dévolution du pouvoir se fait par les urnes. Cela constitue sur le plan de la démocratie, un progrès notable par rapport à la plupart des régimes que le pays a connus depuis 1960

Cependant, dans le cas de la mise en accusation du Président de la République devant la Haute Cour de justice, l'intérim est alors exercé par le président de la Cour constitutionnelle.

Dans le premier cas, l'élection d'un nouveau Président est organisée dans les trente jours au moins et les quarante jours au plus après la déclaration de vacance.

Dans le régime politique du Bénin qui est présidentiel, le Président de la République a beaucoup de pouvoirs. On peut distinguer les pouvoirs propres du Chef de l'Etat, ceux qu'il exerce sans partage et les pouvoirs qu'il partage. Les dispositions de ces pouvoirs font l'objet d'encadrés.

ENCADRE 2.1

Les pouvoirs propres du Président de la République

Le Président de la République, Chef du gouvernement est le détenteur du pouvoir exécutif. En ce sens, il est le Chef de l'Etat et le Chef du gouvernement. Il détermine et conduit la politique de la Nation. Il exerce le pouvoir réglementaire. Ses pouvoirs propres sont nombreux, ce sont ceux qu'il ne partage pas avec les membres du gouvernement. Ainsi, il préside le Conseil des ministres, toutefois en cas d'absence ou d'empêchement momentané, (voyages à l'étranger du pays, congés, maladie), il désigne un membre du gouvernement par un décret pour le suppléer en tant que Chef de gouvernement.

Il a le droit de grâce. Il assume l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice.

Il accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères. Chef suprême des Armées, il préside le Conseil supérieur de la Défense.

En cas de coup d'Etat, de putsch, d'agression et de coup de force concurrentement avec tout membre d'un organe constitutionnel, le Président de la République a le droit et le devoir de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle, y compris le recours aux accords de coopération militaire et de défense.

Le Président adresse une fois par an un message à l'Assemblée nationale sur l'état de la Nation.

L'article 56 de la Constitution donne de larges pouvoirs de nomination au Chef de l'Etat. Ainsi, il nomme trois des sept membres de la Cour constitutionnelle. Après avis du président de l'Assemblée nationale, il nomme, en Conseil des ministres, le président de la Cour suprême, le président de la Haute Autorité de l'Audiotvisuel et de la Communication, le Grand Chancelier de l'Ordre national. Il nomme également en Conseil des ministres : les membres de la Cour suprême, les ambassadeurs, les envoyés extraordinaires, les magistrats, les officiers généraux et les officiers supérieurs des forces armées, de la police et de la gendarmerie, les hauts fonctionnaires de l'Etat.

Par ailleurs, c'est le Chef de l'Etat qui négocie et ratifie les traités et accords internationaux.

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois.

Le Président de la République est le garant de l'indépendance judiciaire. C'est la formule même de l'article 127 de la Constitution. Il est assisté toutefois par le Conseil supérieur de la magistrature.

Le Président de la République a concurrentement avec les membres de l'Assemblée nationale, l'initiative des lois. Il assure la promulgation de ces mêmes lois.

Le recours au référendum est un pouvoir d'arbitrage qui est conféré au Président de la République. L'article 58 de la Constitution stipule que le Président de la République, après consultation du président de l'Assemblée nationale et du président de la Cour constitutionnelle, peut prendre l'initiative du référendum sur toute question relative à la promotion et au renforcement des droits de l'homme, à l'intégration sous régionale ou régionale et à l'organisation des pouvoirs publics.

L'article 68 de la Constitution confère au Président de la République des pouvoirs exceptionnels en cas de crise grave en ces termes :

« Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacés de manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels est menacé ou interrompu, le président de la République, après consultation du président de l'Assemblée nationale et du président de la Cour constitutionnelle, prend en conseil des ministres les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances sans que les droits des citoyens garantis par la Constitution soient suspendus ».

ENCADRE 2.2

Les pouvoirs partagés avec le gouvernement

Le Chef de l'Etat associe cependant les membres du gouvernement à presque tous ses actes. Le cadre légal pour l'activité gouvernementale est le Conseil hebdomadaire des ministres. La Constitution en son article 54, dernier alinéa dispose que " les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 60 et 115 sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution ". Les articles 60 et 115 concernent respectivement le droit de grâce et la nomination des membres de la Cour constitutionnelle, c'est dire donc que les domaines dans lesquels le Chef de l'Etat sollicite l'expertise ou le concours des ministres restent la règle.

De manière générale, les ministres exercent une double fonction : ils participent à l'élaboration de la politique générale du gouvernement et dirigent un département ministériel. Dans ce cadre, le Chef de l'Etat peut donner le titre de ministre d'Etat à un ou plusieurs membres du gouvernement. Dans ce cas, ceux-ci ont une prééminence sur le plan protocolaire et hiérarchique sur les autres ministres de l'exécution de leurs fonctions, les ministres ont un large pouvoir de nomination soit par un décret du Chef de l'Etat pris en conseil sur la proposition du ministre concerné soit par un arrêté ministériel. Des arrêtés, des décisions et des circulaires permettent aux ministres d'organiser la vie de leur département.

Le statut des ministres se caractérise avant tout par le principe de l'incompatibilité. En effet, les fonctions de ministre sont incompatibles avec " l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire et de toute activité professionnelle " (article 54 de la Constitution). Ainsi le député nommé ministre voit dans le délai d'un mois son suppléant le remplacer au parlement.

Les ministres sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Ils sont alors jugés par la Haute Cour de justice saisie par l'Assemblée nationale par un vote à la majorité des deux tiers au scrutin public et secret à la tribune.

Une limite importante aux pouvoirs très étendus du président est qu'il n'est pas irresponsable. La responsabilité personnelle du président de la République peut être engagée en cas de haute trahison, d'outrage à l'Assemblée nationale ou d'atteinte à l'honneur et à la probité. (article 73).

Les articles suivants l'article 73 décrivent les conditions de la haute trahison de l'atteinte à l'honneur et à la probité et de l'outrage à l'Assemblée nationale.

Puis l'article 77 de la Constitution définit les conditions de la mise en marche de l'action judiciaire devant la Haute Cour de justice contre le Président de la République.

Il y a aussi des actes interdits au Président de la République et aux membres du gouvernement pendant l'exercice de leur mission politique. Ainsi, ils ne peuvent acheter ou prendre en bail toutes choses qui appartiennent à l'Etat sans une autorisation préalable de la Cour constitutionnelle. Ils ne peuvent prendre part aux marchés de fournitures et aux adjudications pour les administrations ou institutions relevant de l'Etat ou soumises à son contrôle.

Ils sont, par ailleurs tenus, lors de leur entrée en fonction et à la fin de celle-ci de faire sur l'honneur une déclaration écrite de tous leurs biens et patrimoine qui est déposée à la Cour suprême.

2.1.2.2. L'Assemblée nationale

Aux termes de l'article 79 du Titre IV de la Constitution du 11 décembre 1990, le parlement au Bénin est constitué par une assemblée unique dite Assemblée nationale dont les membres portent le titre de députés.

Le nombre des députés est fixé par la loi. La première Assemblée nationale du renouveau démocratique était composée de 64 membres. Le code électoral de 1995 a désormais fixé le nombre de députés à 83. Les députés sont élus pour un mandat d'une durée de quatre années renouvelable appelée législature.

L'Assemblée nationale ne peut pas être dissoute par le Président de la République.

En tant qu'institution de l'Etat, l'Assemblée nationale assure trois fonctions constitutionnelles, à savoir la fonction législative, la fonction de représentation nationale et la fonction de contrôle de l'action du gouvernement. L'exercice de ces fonctions est expressément organisé par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Le parlement au Bénin est constitué par une assemblée unique dite Assemblée nationale dont les membres portent le titre de députés

Pour l'élection du Président de la République, la Constitution a prévu des institutions du pouvoir et de contre-pouvoir et a fixé la durée du mandat de leurs acteurs

Dotés d'un statut particulier, les députés exercent leurs fonctions dans le cadre des règles définies par la Constitution et précisées par diverses lois et un règlement intérieur.²⁴

Les députés sont élus au suffrage universel direct (article 80 de la Constitution) au scrutin de liste à la représentation proportionnelle (loi 98-034 et 98-036 du 15 janvier 1999) pour une durée de quatre années renouvelable. Une fois élus, ils sont investis d'un mandat national. Bien que chaque député soit l'élu d'une circonscription donnée, il représente la nation tout entière.

Des obligations et des droits sont attachés au mandat du député. Ainsi, les députés ne peuvent cumuler leur mandat avec celui de membre de gouvernement, de membre de la Cour constitutionnelle, de membre du Conseil économique et social, de membre de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication. Il leur est également interdit, pendant la durée de leur mandat de mener une mission confiée par le gouvernement lorsqu'elle excède six mois. Il ne leur est pas possible non plus d'exercer des fonctions publiques non collectives à l'exception des professeurs de l'enseignement supérieur (article 17 de la loi 94-15 du 27 janvier 1999).

L'exercice de fonctions conférées par un état étranger ou un organisme international est également incompatible avec le mandat de député.

Sont également incompatibles avec le mandat de député, les fonctions de directeur administratif, de membres de conseil de surveillance, de gérant ou représentant de sociétés.

De même, il est interdit au député de faire ou de laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale.

Enfin, la loi interdit à tout avocat élu député de plaider ou de consulter contre l'État, les collectivités et établissements publics dans les affaires civiles et commerciales.

Bien que le principe même d'une rémunération du député donne lieu à des critiques, il apparaît que le versement d'une indemnité parlementaire est une des conditions du bon fonctionnement de l'institution parlementaire.

Le député a droit à un salaire destiné à assurer sa subsistance et à couvrir les charges et les frais qu'entraîne l'exercice de son mandat.

L'Assemblée nationale siège à Porto-Novo, capitale du Bénin, au Palais des gouverneurs. Pour accomplir sa mission, l'Assemblée est organisée de manière rigoureuse. Ainsi, outre les sessions prescrites par la Constitution, une organisation interne très stricte consacrée par un règlement intérieur de 191 articles permet aux députés d'accomplir des travaux approfondis en vue du vote des lois ou du contrôle de l'action gouvernementale.

En ce qui concerne l'organisation interne, le travail parlementaire est structuré autour des organes suivants :

- le président de l'Assemblée nationale assisté par un Bureau de sept membres (y compris lui-même) ;
- la Conférence des présidents ;
- les groupes parlementaires ;
- les commissions ;
- les missions d'information ou d'enquête ;
- le Secrétariat général.

24/

PNUD et Assemblée nationale du Bénin, *La contribution du parlement au renforcement de la gouvernance au Bénin*, Cotonou, août 2000.

Le domaine de la loi est défini de façon limitative par l'article 98 de la Constitution. Les autres matières appartiennent au domaine réglementaire et sont, par conséquent, de la compétence du gouvernement. En cas de conflit, la Cour constitutionnelle est chargée de régler les problèmes de délimitation des compétences.

Le contrôle de l'action du gouvernement constitue le deuxième volet de la mission de l'Assemblée nationale. Les députés disposent à cet effet d'un ensemble de moyens qui sont les questions écrite et orale avec ou sans débat, l'interpellation du Président de la République et des membres du gouvernement, le vote des lois de finances, etc.²⁵.

2.1.2.3. La Cour constitutionnelle

C'est la plus haute juridiction en matière constitutionnelle. Elle reçoit de la Constitution la double fonction de juge de la constitutionnalité de la loi et de garant des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques.

Elle est également l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics. Ses décisions sont sans recours et en principe d'application immédiate.

La Cour constitutionnelle comprend sept membres dont :

- trois (3) magistrats ayant une expérience de quinze années au moins. Deux (2) de ceux-ci sont nommés par le Bureau de l'Assemblée nationale et un (1) par le président de la République ;
- deux (2) juristes de haut niveau, professeurs ou praticiens du droit ayant une expérience de quinze années au moins. L'un est désigné par le bureau de l'Assemblée nationale et l'autre par le président de la République ;
- et deux (2) personnalités de grande réputation professionnelle nommées. L'un par le Bureau de l'Assemblée nationale et l'autre par le chef de l'Etat.

Le fonctionnement de la Cour est régi par un règlement intérieur. En ce qui concerne le statut des membres de la Cour, la première obligation du conseiller avant de prendre service est le serment qu'il doit prêter devant le président de la République et le Bureau de l'Assemblée nationale. Avant d'entrer en fonction, les conseillers jurent de bien remplir leurs fonctions, de les exercer en toute impartialité dans le respect de la Constitution, de garder le secret des délibérations et des votes, de ne prendre aucune position publique, de ne donner aucune consultation sur les questions relevant de la compétence de la Cour.

Les fonctions de membre de la Cour constitutionnelle sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif, de tout autre emploi civil ou militaire ou de toute autre activité professionnelle.

Les conseillers reçoivent un traitement fixé par la loi qui est au moins égal à celui alloué aux membres du gouvernement. Ils ont aussi des avantages et des indemnités divers. Les obligations des conseillers ont été fixées par un décret du 26 janvier 1994 qui a été en partie infirmé la même année par la décision de la Cour constitutionnelle DCC 33-94 du 24 novembre 1994.

Pour son fonctionnement, la Cour dispose d'un Secrétariat général et le président de la Cour a un cabinet. La procédure devant la Cour est écrite, gratuite et secrète. Elle est contradictoire selon la nature de la cause.

Les attributions de la Cour sont définies avec précision par les textes à savoir la Constitution du 11 décembre 1990, la loi organique n°91-009 du 4 mars 1991 modifiée en

La Cour constitutionnelle veille à la régularité du scrutin, constate et proclame les résultats. Elle reçoit le serment du Président de la République devant l'Assemblée nationale et du Président de la Cour suprême avant son entrée en fonction

²⁵ Pour le détail de ces moyens de contrôle conférer PNUD et Assemblée nationale du Bénin, *La contribution du parlement au renforcement de la gouvernance au Bénin*, Cotonou, mai 2000.

1997 et le règlement intérieur de la Cour. Ainsi, la Cour constitutionnelle connaît du contrôle de la conformité à la Constitution des lois et de tout texte réglementaire censé porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques. Les textes déclarés non conformes à la Constitution ne peuvent pas être promulgués pour ce qui concerne les lois et ne peuvent être appliqués quand ce sont des dispositions réglementaires.

La Cour se prononce dans le délai d'un mois sauf les cas d'urgence où ce délai est ramené à huit jours. La Cour constate conformément à l'article 100 de la Constitution le caractère législatif ou réglementaire des dispositions soumises à son examen.

Les attributions de la Cour constitutionnelle en ce qui concerne le Président de la République sont précises. Ainsi, elle est compétente pour connaître certains aspects de l'élection du Président de la République. Avant les élections, elle intervient pour la désignation du collège électoral chargé de procéder aux examens des candidats. Puis, elle veille à la régularité de l'élection, examine les réclamations, statue sur les irrégularités et proclame les résultats du scrutin. La Cour constate à la majorité absolue de ses membres conformément à l'article 50 de la Constitution, le cas d'empêchement définitif du Président de la République. Dans le cas où le président de la Cour assure l'intérim du Président de la République, la Cour est provisoirement dirigée par le vice-président.

Le président de la Cour constitutionnelle donne son avis motivé au Président de la République pour l'organisation du référendum et le recours aux pleins pouvoirs de l'article 68 de la Constitution. Il reçoit le serment du Président de la République.

La Cour constitutionnelle connaît du contentieux de l'élection législative du début à la fin. Elle statue sur la validité de l'élection des députés ainsi que sur la régularité des élections législatives. Les résultats définitifs des élections législatives sont arrêtés et proclamés par la Cour.

Le Bénin en est à sa deuxième Cour constitutionnelle. De manière générale, la Cour, à cause de la rigueur de ses différents membres, est perçue comme une institution impartiale, crédible et jouissant d'une grande autorité morale surtout en matière électorale.²⁶

2.1.2.4. La Cour suprême

C'est la plus haute juridiction en matière judiciaire, administrative et des comptes de l'Etat. La Constitution du 11 décembre 1990 lui donne une compétence nouvelle en ce qui concerne le contentieux des élections locales.

En outre, la Cour suprême, à la demande du gouvernement donne des avis motivés sur tous les projets de loi et actes réglementaires. Elle est également consultée par le pouvoir exécutif pour la délivrance d'avis juridique au sujet des accords et des conventions de crédits signés avec les pays et organismes étrangers.

Les décisions de la Cour suprême ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent au pouvoir exécutif, au pouvoir législatif et à toutes les institutions.

Créée par l'ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions, la Cour suprême comprend un président, trois présidents de chambre, des conseillers, un procureur général, des avocats généraux, un greffier en chef et des greffiers.

Le président de la Cour suprême est nommé pour une durée de cinq années par un décret du Président de la République après avis du président de l'Assemblée nationale. Il

Les décisions de la Cour suprême ne sont susceptibles d'aucun recours

²⁶

Basilé Adju Miamoussi, *Pour un Bénin métamorphosé*, Cotonou, Les éditions du Flamboyant, 1999, p. 38.

doit être un magistrat ou un juriste de haut niveau, ayant quinze années au moins d'expérience professionnelle. Son mandat est renouvelable une seule fois. Le procureur général et les avocats généraux sont nommés dans les mêmes conditions sur proposition du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation.

Les présidents de chambre et les conseillers sont nommés par décret pris en Conseil des ministres par le Président de la République sur proposition du président de la Cour suprême et après un avis du Conseil supérieur de la magistrature.

Après sa prestation de serment, le président de la Cour suprême est inamovible pendant la durée de son mandat.

Le président et les membres de la Cour bénéficient de l'immunité en ce sens qu'ils ne peuvent être arrêtés ou détenus, en matière pénale qu'avec l'autorisation du Bureau de la Cour.

Les fonctions de président de la Cour suprême sont incompatibles avec la qualité de membre du gouvernement, l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public, civil et militaire, des professions d'avocat, d'officier ministériel, d'auxiliaires de justice, de toute autre activité professionnelle privée ainsi que de toute fonction de représentation nationale.

Les immunités et les incompatibilités du président de la Cour s'étendent aux membres de la Cour.

En ce qui concerne le fonctionnement de la Cour suprême, le président, conformément à l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966, est seul responsable de l'institution. En ce sens, il assure l'administration et la discipline.

On notera également que la Constitution fait de la Chambre des comptes de la Cour suprême, la gardienne de la déclaration des biens et du patrimoine du Chef de l'Etat et des ministres à l'entrée et à la fin de leurs fonctions. Cette chambre est aussi compétente en matière de contrôle des comptes de campagnes électorales (présidentielle, législative et communale).

Il faut signaler que depuis le 1er janvier 1998, les compétences de la Cour suprême en ce qui concerne le droit des affaires sont dévolues à la Cour commune de justice et d'arbitrage de l'OHADA dans le cadre de la coopération judiciaire dans l'espace de la zone monétaire du F.CFA. La Cour commune dont le siège se situe à Abidjan en Côte d'Ivoire est compétente pour l'ensemble des seize pays membres.²⁷

2.1.2.5. Le Conseil supérieur de la magistrature

Trois articles de la Constitution conduisent à traiter du Conseil supérieur de la magistrature. Les articles 127, 128 et 129 montrent en effet que cet organe est indispensable pour un bon exercice de la justice dans le pays.

Le Conseil supérieur de la magistrature est un maillon important de la chaîne de l'indépendance de la justice. Une loi récente, la loi organique n° 94-027 du 15 juin 1999 en organise le fonctionnement.

Le Conseil supérieur de la magistrature statue principalement en qualité de conseil de discipline des magistrats. Il connaît de la gestion de la carrière des magistrats et donne son avis pour la nomination des magistrats et étudie les dossiers de grâce qu'il transmet avec son avis motivé au Chef de l'Etat.

Le président de la Cour suprême est nommé pour une durée de cinq années par un décret du Président de la République après avis du président de l'Assemblée nationale.

Le Conseil supérieur de la magistrature est un maillon important de la chaîne de l'indépendance de la justice. Une loi récente, la loi organique n° 94-027 du 15 juin 1999 en organise le fonctionnement.

^{27/} Les seize Etats membres de l'OHADA sont : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Congo- Brazzaville, les Comores, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée Bissau, Guinée Conakry, Guinée Equatoriale, Mali, Niger, Sénégal, Tchad, Togo.

En définitive, le Conseil supérieur de la magistrature apparaît par sa composition et son fonctionnement très lié à l'exécutif. Il est dirigé par le Président de la République et tous ses membres sont en dernière analyse nommés par celui-ci.

Le Conseil comprend des membres de droit qui sont le Président de la République, président du Conseil supérieur de la magistrature, le président de la Cour suprême, premier vice-président, le Garde des Sceaux, ministre de la justice, deuxième vice-président. Les présidents de chambre de la Cour suprême, le procureur général près la Cour suprême, le président de la Cour d'appel et le procureur général près la Cour d'appel sont également membres de droit du Conseil supérieur de la magistrature.

Les autres membres nommés par un décret du Président de la République sont une personnalité extérieure à la magistrature connue pour ses qualités intellectuelles et morales et deux magistrats dont un du parquet. La personnalité extérieure et son suppléant sont nommés à partir d'une liste de trois personnes établie par le Bureau de l'Assemblée nationale. Quant aux deux magistrats ainsi que leur suppléant, ils sont désignés par une Assemblée générale de leurs pairs.

Les membres nommés au Conseil supérieur de la magistrature le sont pour quatre années renouvelables une seule fois. L'exercice d'un mandat parlementaire, des professions d'avocats ou d'officiers publics ou ministériels est interdit aux membres du Conseil supérieur de la magistrature.

Le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature est assuré par un secrétariat général dirigé par un magistrat, non membre du Conseil. Il est nommé par un décret du Président de la République sur la proposition du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice. Le rôle du Secrétariat général consiste à gérer toute la documentation et les archives de l'institution, à tenir à jour les dossiers des magistrats et à suivre la carrière de ceux-ci.

Le Conseil est sous la tutelle du Président de la République. Les crédits nécessaires à son fonctionnement sont inscrits dans la loi de finances au budget de la présidence de la République.

2.1.2.6. Le pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire est exercé par la Cour suprême, la Cour d'appel de Cotonou et les différents tribunaux répartis sur l'étendue du territoire. Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif selon l'article 125 de la Constitution.

De nos jours au Bénin, ce pouvoir est certainement celui qui est le plus en butte aux critiques acerbes de l'opinion publique nationale. Il existe au Bénin une réelle crise de confiance entre la justice et les justiciables. Cette crise de confiance est la résultante d'une certaine absence de transparence dans la gestion des affaires judiciaires. Ainsi, l'appareil judiciaire souffre de :

- l'anachronisme des textes ; leur carence et leur manque de conformité à la constitution ;
- l'insuffisance de couverture juridictionnelle du Bénin ;
- la dégradation des conditions de vie des magistrats et du personnel administratif ;
- la politisation de plus en plus inquiétante de l'appareil judiciaire ;
- la déchéance morale des différents acteurs de la justice : magistrats, avocats, huissiers, notaires, greffiers et le personnel administratif de soutien ;
- la non exécution des décisions de justice.²⁸

^{28/} *Etats généraux de la justice*, Recueil publié par le Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, Cotonou, 1996, page 111 et 112.

Le Conseil comprend des membres de droit qui sont le Président de la République, président du Conseil supérieur de la magistrature, le président de la Cour suprême, premier vice-président, le Garde des Sceaux, ministre de la justice, deuxième vice-président.

Somme toute, le "ventre mou" de la démocratie béninoise reste la façon opaque dont la justice est administrée. Il y a là une sorte d'insécurité juridique et judiciaire dont les conséquences affectent la bonne marche des activités économiques et commerciales.

ENCADRE 2.3

Les Etats généraux de la justice et la réforme de l'appareil judiciaire

L'organisation des Etats généraux de la Justice tenus à Cotonou du 4 au 7 novembre 1996 était justifiée par les multiples dysfonctionnements de l'appareil judiciaire. Ce fut l'occasion de diagnostiquer les maux et de tenter d'y apporter des remèdes. Ces remèdes concernent aussi bien l'organisation de la justice et de ses institutions, le déroulement des procédures judiciaires et la qualité intellectuelle et morale des magistrats et des autres personnels judiciaires.

En ce qui concerne, l'organisation de l'appareil judiciaire, les Etats généraux ont conclu à la nécessité d'assurer l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement de la justice et de doter l'appareil judiciaire d'un nouvel environnement juridique. Ce qui implique une réforme de l'organisation judiciaire par une décentralisation des juridictions, la déconcentration des affaires notamment au niveau de la Cour suprême, par l'attribution des compétences administratives et des comptes aux Cours d'appel et peut-être même aux tribunaux de première instance.

Cette réforme devra s'accompagner de la dotation des juridictions en infrastructures et en moyens matériels appropriés suffisants.

En ce qui concerne les procédures judiciaires, la réforme du Code de procédure civile et du Code de procédure pénale est devenue une nécessité impérieuse, car de leur qualité dépend le degré de transparence dans la conduite et le règlement de dossiers judiciaires. En ce qui concerne le code de procédure civile, la réforme est engagée et l'accent doit être mis à présent sur la capacité d'assurer la maîtrise du flux des affaires et la célérité dans le règlement des dossiers. Le nouveau Code doit également tenir compte des actes uniformes de l'OHADA notamment en ce qui concerne la saisine des juridictions nationales et de la Cour de justice et d'arbitrage de l'OHADA.

Le Code de procédure pénale dont la réforme est en cours, doit viser à assurer le respect et la garantie des droits humains par un réaménagement conforme à la Constitution du pays de la garde à vue, de la détention préventive et de l'application du principe de la présomption d'innocence.

La nécessité d'un renforcement de la législation et de la codification

La création d'un nouvel environnement juridique passe par le renforcement de la législation et de la codification. Il s'agit d'entreprendre une réforme en profondeur de la législation et un travail systématique de codification de manière à fournir aux magistrats des outils de travail fiables. A ce propos, la Commission Nationale de législation et de codification proposée par les Etats généraux est déjà opérationnelle. Un accent sera mis sur le renforcement des textes et des procédures de répression de la corruption et des malversations dans le cadre de la moralisation de la vie publique.

Dans le cadre du renforcement de la législation, plusieurs projets de codes sont élaborés dont certains sont déjà sur la table des députés. Il s'agit du Code des personnes et de la famille, du Code de procédure pénale, du Code de procédure civile, commerciale et administrative, du Code pénal et de la loi sur l'état civil.

Contribution du PNUD Bénin au II^e Forum Africain sur la gouvernance (AGF), Accra (Ghana) 25-26 juin 1998.

2.1.2.7. La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC)

La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) se réclame elle-même d'une institution française avec laquelle elle développe depuis 1994 de bons rapports et qui est le Conseil supérieur de l'Audiovisuel, l'instance chargée en France de la régulation de la communication.

La HAAC est l'instance de contre-pouvoir chargée en France de la régulation de la communication.

Une loi organique du 21 août 1992 précisée par une autre du 27 avril 1994 fixe la composition, les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

L'institution comprend neuf membres nommés dans les conditions ci-après :

- trois membres désignés par le Président de la République dont un communicateur, un juriste et une personnalité de la société civile ;
- trois membres désignés par le Bureau de l'Assemblée nationale dont un communicateur, un juriste et une personnalité de la société civile ; et
- trois membres élus par les professionnels de la communication parmi lesquels un journaliste de la presse écrite, un journaliste de l'audiovisuel et un technicien des communications et des télécommunications.

Le président de la HAAC est nommé, après consultation du président de l'Assemblée nationale par un décret du Président de la République.

Les membres de la HAAC sont nommés pour un mandat de cinq années non révocable, ni renouvelable. Les fonctions de conseillers à la HAAC sont incompatibles avec tout mandat électif, tout emploi public et toute activité professionnelle.

La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication est considérée comme un organe efficace et utile de la régulation de l'espace communicationnel au Bénin.

2.1.2.7. Le Conseil économique et social

Le Conseil économique et social est un organe consultatif de l'exécutif prévu par la Constitution. Une loi organique et un décret en ont fixé la composition, le statut des membres et le fonctionnement. Ainsi, le Conseil économique et social est composé de trente membres élus pour cinq ans. Ce sont des personnalités qui concourent par leurs compétences ou leurs activités au développement économique, social, culturel, scientifique et technique du pays.

Hormis trois personnalités désignées par le Président de la République et deux par le Bureau de l'Assemblée nationale, les autres membres sont élus avec un quota pour les employeurs ou plus précisément les organisations d'employeurs, les syndicats de travailleurs, les associations de développement à raison d'un représentant par département soit six représentants. Les organisations d'artisan, les organisations d'artistes et d'animateurs culturels, les fédérations sportives, les professions libérales, les organisations de chercheurs, les organisations de personnes exerçant des activités sociales - éducation, santé y délèguent aussi des représentants.

Le Conseil économique et social est ouvert à tous les Béninois et les membres élus par les associations de développement doivent être des agriculteurs, des pêcheurs, des éleveurs ou des exploitants forestiers.

Les fonctions des membres du Conseil économique et social sont incompatibles avec celles des membres du gouvernement, des membres de l'Assemblée nationale, des membres de la Cour constitutionnelle ou de la Cour suprême et de membre de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

Les membres du Conseil économique et social perçoivent des indemnités de session et de déplacement dont le montant est fixé par décret pris en conseil des ministres.

La mission du Conseil économique et social est définie par la Constitution. Celui-ci donne son avis sur les projets de lois, d'ordonnances ou de décrets ainsi que sur les propositions de lois qui lui sont soumis. Il donne obligatoirement son avis sur les projets de loi de programme à caractère économique et social.

Le Conseil économique et social peut également être consulté par le Président de la République sur tout problème à caractère économique, social, culturel, scientifique et technique.

Le pouvoir judiciaire est certainement celui qui est le plus en butte aux critiques acerbes de l'opinion publique nationale. Il existe au Bénin une réelle crise de confiance entre la justice et les justiciables.

Pour faire face aux travaux que nécessite sa mission, le Conseil économique et social dispose d'un bureau comprenant un président, un vice-président, un trésorier, un premier et un deuxième secrétaires. Ils sont tous élus au sein du Conseil économique et social.

Les séances du Conseil économique et social ne sont pas publiques; cependant les membres du gouvernement et les experts désignés y ont accès.

Les avis et les rapports du Conseil économique et social sont transmis au Président de la République qui en assure la publication au Journal officiel.

Le Conseil économique et social a été installé pour la première fois en 1994, après la nomination et la désignation de ses trente membres. Il a été renouvelé en 1999.

Le caractère consultatif de cette institution ne lui permet pas d'influer de façon sensible sur les décisions des pouvoirs publics. Il en résulte que la société ne perçoit pas bien le rôle et l'utilité de cet organe.

2.1.2.8. La Haute Cour de justice

La Haute Cour de justice est une haute juridiction de l'Etat. Elle est seule «compétente pour juger le Président de la République et les membres du gouvernement à raison des faits qualifiés de haute trahison, d'infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour juger leurs complices en cas de complot contre la sécurité de l'Etat» (article 136, al 1er de la Constitution).

La Haute Cour de justice est composée des membres de la Cour constitutionnelle à l'exception du président, de six députés élus par l'Assemblée nationale et du président de la Cour suprême. Les députés membres de la Haute Cour de justice sont élus à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale, ils prêtent serment devant le Bureau de l'Assemblée. Les membres de la Haute Cour de justice élisent en leur sein le président ainsi qu'un vice président au scrutin secret et à la majorité absolue des membres.

Pour son fonctionnement, le personnel nécessaire est mis à la disposition du président de la Haute Cour de justice par le président de la Cour constitutionnelle. Le projet de budget annuel de cette cour spéciale est intégré au budget général de l'Etat. Le président élu est l'ordonnateur du budget de la cour.

Aucun membre de la Cour n'est récusable pour quelque motif que ce soit.

La loi organique relative à la Haute Cour de justice organise de manière précise la poursuite, la mise en accusation et la décision devant la Haute Cour de justice. La décision de poursuite du président de la République et des membres du gouvernement appartient au parlement. Elle est votée à la majorité des deux tiers des députés à l'Assemblée nationale. L'instruction est alors confiée à la chambre d'accusation de la Cour d'appel. Celle-ci soumet son rapport à l'Assemblée nationale qui décide s'il y a lieu de la mise en accusation.

En cas de mise en accusation, le Président de la République ainsi que les membres du gouvernement sont suspendus de leurs fonctions. L'intérim du Président de la République est alors assuré par le président de la Cour constitutionnelle.

La procédure appliquée devant la Haute Cour de justice est celle de la Cour d'assises.

Tous les membres de la Haute Cour étant à présent désignés, elle est en attente d'installation.

La Haute Cour de justice est compétente pour juger le Président de la République et les membres du gouvernement à raison des faits qualifiés de haute trahison

La Haute Cour de justice est composée des membres de la Cour constitutionnelle à l'exception du président, de six députés élus par l'Assemblée nationale et du président de la Cour suprême

2.1.3. Les partis politiques et l'animation de la vie politique

Deux textes régissent la vie des partis politiques au Bénin. Ce sont la loi 90-023 du 13 août 1990 portant Charte des partis politiques et l'article 5 de la Constitution du 11 décembre 1990.

L'article 5 de la Constitution pose les principes généraux que doivent respecter les partis politiques béninois et installe le multipartisme intégral.

ENCADRE 2.4

Constitution du 11 décembre 1990

Article 5 : 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. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie, de l'intégrité territoriale et la laïcité de l'Etat.

Deux textes régissent la vie des partis politiques au Bénin. Ce sont la loi 90-023 du 13 août 1990 portant Charte des partis politiques et l'article 5 de la Constitution du 11 décembre 1990

Quant à la Charte, elle précise les modalités de création et la vie des partis politiques au Bénin. Pour créer un parti politique au Bénin, il suffit de :

- réunir au moins trois membres par département soit 18 membres fondateurs. Ce chiffre est porté à 36 depuis que le nombre de département est passé à 12 dans le pays avec la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale au Bénin
- faire une déclaration administrative par le dépôt d'un dossier auprès du Ministère chargé de l'Intérieur.

La Charte proscrie l'intolérance, le régionalisme, l'ethnocentrisme, le fanatisme, l'incitation ou le recours à la violence dans le programme des partis. Aucun parti ne peut se créer sur des fondements tels que l'appartenance exclusive à une confession, à un groupe linguistique ou à une région, l'appartenance à un même sexe, à une même ethnie ou à un statut professionnel déterminé.

Cette ouverture du législateur et du constituant au multipartisme intégral s'explique par le contexte précédent du parti unique. Les politiciens ont su saisir cette opportunité pour essayer de réaliser leur ambition. Ainsi, en dix années de renouveau démocratique, les partis ont proliféré sans arrêt dans le pays, comme nous le voyons ci-dessous :

Tableau 2.1 : Evolution du nombre des partis politiques de 1991 à 2000

| Années | 1991 | 1995 | 1999 | Oct, 2000 |
|------------------|------|------|------|-----------|
| Nombre de partis | 38 | 83 | 117 | 122 |

N.B. : Les années dans le tableau sont celles des élections législatives passées et 2000 est l'année en cours.

Source : Document disponible à la Direction des affaires intérieures de ministère de l'Intérieur, de la sécurité et de l'administration territoriale (MISAT) et remis à jour régulièrement.

Bien que tous les partis politiques officiellement enregistrés au MISAT ne soient pas actifs dans le pays, le phénomène de la prolifération des partis devient préoccupant aussi bien pour la classe politique que pour la société civile.

Ainsi, à l'initiative de certains acteurs de la société civile, l'USAID-Bénin a fait réaliser une étude intitulée « *Évaluation de la mise en œuvre du multipartisme intégral et de l'application de la Charte des partis politiques au Bénin* ». ²⁹ Cette étude a fait ressortir les causes historiques, politiques, économiques et juridiques de la prolifération des partis politiques et souligné les dangers de divisions ethniques et de luttes de personnes pouvant conduire à des troubles sociaux surtout lors des échéances électorales. Cette préoccupation semble largement partagée par la majorité des Béninois enquêtés à l'occasion de l'élaboration de ce rapport.

2.1.4. Les structures d'organisation des élections

Le Bénin, après une organisation de type classique des élections en 1991 a innové en la matière à partir de 1995. En effet, les premières élections législatives et présidentielle de mars 1991 ont été régies par les lois 90-034, 90-035 et 90-035 toutes du 31 décembre 1990 portant code électoral³⁰. C'est le ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale qui a été chargé avec ses services de l'organisation de ces élections. Le Haut Conseil de la République, organe législatif de transition en a assuré le contrôle et le Conseil National de l'Audiovisuel et de la Communication (CNAC), l'ancêtre de la HAAC, a eu à superviser la campagne médiatique.

La perte de confiance des députés en l'Exécutif et les premières contradictions qui ont commencé à opposer les deux pouvoirs ont conduit à une refonte des lois électorales au début de l'année 1995 à la veille des nouvelles élections législatives. Le nouveau code électoral adopté dans ces conditions par les lois 94-013 du 17 janvier 1995 et 94-015 du 27 janvier 1995 porte transfert de la responsabilité de l'organisation des élections à une Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) pour une plus grande transparence. Le code électoral porte également sur la fermeture des bureaux de vote à temps (17 heures) pour permettre le dépouillement sur place avant la nuit. Les urnes devraient être transparentes autant que possible. Le mode de scrutin reste la proportionnelle mais à la plus forte moyenne au lieu du plus fort reste. La taille des circonscriptions électorales est réduite au tiers, chaque département étant découpé en trois circonscriptions électorales.

La bonne performance de la CENA au cours de ces élections a fini par amener l'ensemble de la classe politique à accepter le verdict des urnes.

Au début de 1999, à l'occasion de la préparation des troisièmes élections législatives du renouveau démocratique, de nouvelles lois électorales 98-034 et 98-036 du 15 janvier 1999 introduisent encore des innovations :

- la création d'un Secrétariat Administratif Permanent (SAP) pour la CENA ;
- la faculté d'utilisation d'un bulletin unique pour l'expression des suffrages ;
- la fixation d'un délai de trois mois pour l'exercice de la mission de la CENA ;
- une nouvelle réduction de la taille des circonscriptions électorales portées à vingt quatre.

La CENA qui constitue la pièce maîtresse du processus électoral au Bénin a fait école ailleurs sur le reste du continent africain avec plus ou moins de succès. Elle dispose au Bénin d'une réelle autonomie par rapport au gouvernement, aux départements ministériels, au parlement et à la Cour constitutionnelle. Elle jouit également d'une autonomie de gestion de son budget. Elle élabore et adopte son règlement intérieur et élit son bureau en son sein. Elle établit le calendrier électoral.

De nouvelles lois électorales 98-034 et 98-036 du 15 janvier 1999 introduisent des innovations :

- la création d'un Secrétariat Administratif Permanent (SAP) pour la CENA ;
- la faculté d'utilisation d'un bulletin unique pour l'expression des suffrages ;
- la fixation d'un délai de trois mois pour l'exercice de la mission de la CENA ;
- une nouvelle réduction de la taille des circonscriptions électorales portées à vingt quatre.

²⁹ CID, USAID, *Rapport Évaluation de la mise en œuvre du multipartisme intégral et de l'application de la Charte des partis politiques au Bénin*, Cotonou, septembre 1999.

³⁰ *Code électoral*, plaquette éditée par l'Office national de presse, de publicité et d'inquénisme (ONEPI), Cotonou, janvier 1991.

La CENA est chargée de la préparation, de l'organisation, du déroulement et de la supervision des opérations de vote et de la centralisation des résultats qu'elle transmet à la Cour Constitutionnelle pour vérification, contrôle et proclamation.

Mais, la CENA créée à l'occasion de chaque élection pour trois mois apparaît comme une institution éphémère. C'est en vue de la capitalisation des expériences acquises et pour la conservation du matériel électoral et à la demande des CENA de 1995 et 1996 que le problème d'une institution relais s'est posé. La solution apportée par le législateur a été l'institution du Secrétariat administratif permanent (SAP) en 1999. Le SAP ainsi créé est chargé de la gestion de la mémoire administrative et du patrimoine électoral de même que de la gestion de la liste électorale nationale et du matériel électoral. Le SAP ne peut prendre aucune décision relevant de la compétence de la CENA ou susceptible d'influencer les élections (article 47 alinéa 5 et article 46 alinéa 5 de la loi portant règles générales d'organisation des élections en République du Bénin).

Cependant, la loi ayant prévu la nomination de tous les membres du SAP par l'exécutif et sa mise sous la tutelle du Chef du gouvernement entre deux élections, cette institution est particulièrement contestée dès sa première formation en 1999.

Les organes judiciaires de règlement des conflits saisis - la Cour constitutionnelle et la Cour suprême - ont depuis par des décisions motivées mis fin à l'expérience du SAP en attendant que de nouveaux textes de loi viennent organiser son existence sur des bases nouvelles.³¹

2.1.5. La société civile

2.1.5.1. Définition et composantes de la société civile

Le débat sur la définition de la société civile est d'apparition récente en Afrique, cependant le concept lui-même est ancien. On le retrouve sous la plume d'auteurs aussi divers que les penseurs anglais Thomas Hobbes et John Locke, Hegel, Marx et Engels puis Tocqueville évoqueront la même notion en leur temps avant que l'italien Gramsci en formule la théorie de manière définitive.

Il est communément admis qu'il s'agit d'un espace à géométrie variable séparant et unissant à la fois l'Etat et le citoyen. Plus précisément la société civile peut être définie comme l'espace autonome composée d'associations bénévoles poursuivant des buts publics qui se situe au-dessus du citoyen d'une part et, distinct du marché et de l'Etat de l'autre.

Les composantes de la société civile aujourd'hui sont disparates et très étendues. On peut distinguer trois niveaux dans la structure de la société civile au Bénin.³²

Le niveau primaire composé des organisations communautaires de base et des groupements de 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, composé d'organisations civiques spécialisées qui exercent deux fonctions en faveur de toute la société civile. 1) une fonction de défense et de promotion de la société civile vis-à-vis de l'Etat et du marché et 2) des fonctions

La CENA qui constitue la pièce maîtresse du processus électoral au Bénin a fait école ailleurs sur le reste du continent africain avec plus ou moins de succès. Elle dispose au Bénin d'une réelle autonomie par rapport au gouvernement, aux départements ministériels, au parlement et à la Cour constitutionnelle.

On peut distinguer trois niveaux dans la structure de la société civile au Bénin

³¹ / Décision EL-00-001 du 1er mars 1999 de la Cour constitutionnelle et arrêt n°76/CA du 4 novembre 1999 de la Cour suprême.

³² / Cette classification de la société civile est empruntée à *Afrique Bénin dans USAID, Afrique Bénin, Les Organisations intermédiaires de la société civile et gouvernance démocratique au Bénin, Programme Bingos, Cotonou, novembre 1999.*

spécialisées de formation, d'assistance technique, de recherche, de plaidoyer sur les politiques.

Ainsi, la société civile est composée d'associations bénévoles d'intérêt public, telles que les organisations communautaires de base, les fédérations ou 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.

Vu 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 leur desiderata et les communique aux décideurs ; c'est elle qui sert de référence aux partis politiques ; c'est elle enfin qui s'oppose aux excès pour aider à l'émergence d'une nouvelle culture politique, fondée sur la participation, le dialogue, la tolérance.

la société civile est en quelque sorte le terreau de la démocratie

ENCADRE 2.5

Société civile et démocratie

On pose souvent la question de savoir si la société civile n'existe qu'en régime démocratique ou en d'autres termes dans un pays de droit seulement.

En réalité, il n'en est rien. Les composantes de la société civile sont omniaes et existent quel que soit la nature ou le type de régime politique.

Cependant, on peut faire le constat que la société civile ne peut connaître son plein épanouissement et jouer un rôle actif et efficace que dans un contexte démocratique.

Ainsi, au Bénin par exemple, sous le régime révolutionnaire, toutes associations de la société civile même d'intérêt public devaient obtenir une autorisation formelle de l'Etat pour se constituer et pour l'exercice de chacune de leurs activités. Ainsi, les femmes ne pouvaient s'organiser que dans l'Organisation des Femmes Révolutionnaires du Bénin (OFRB). Les jeunes étaient poussés quant à eux vers l'Organisation de la Jeunesse Révolutionnaire du Bénin (OJRB) tandis que toutes les associations syndicales du pays étaient obligées de se regrouper jusqu'à la fin des années 80 au sein du syndicat unique national, l'Union Nationale des Syndicats des Travailleurs du Bénin (UNSTB), organisation de masse du parti-Etat, le Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB).

Dans ces conditions, les possibilités d'épanouissement hors du cadre du parti unique étaient nulles et inintermittentes, la liberté d'association inexistante. Cependant, les composantes de la société civile existaient bien dans le Bénin. Malgré la répression, les communautés religieuses jouaient un important rôle au plan social et celui du règlement des conflits internes. Les chefferies traditionnelles poursuivies à cette époque au nom de la lutte contre la féodalité continuaient à rendre la justice dans certaines contrées du pays et étaient souvent plus écoutées que les représentants de l'Etat au niveau local. Les activités de ces personnes physiques ou morales de la société civile s'exerçaient alors à la limite de la légalité et la menace de la répression pendait toujours comme une épée de Damoclès sur la tête des dirigeants et des membres.

Les associations de développement communautaires qui prolifèrent aujourd'hui dans le pays ont commencé à apparaître au grand jour vers le milieu des années 80 quand le régime révolutionnaire (1972-1989) a commencé à montrer des signes d'épuisement. La réussite économique et sociale n'étant plus garantie au plan national, des individus avisés dont des responsables même au niveau du parti unique au pouvoir ont commencé alors à créer des structures locales de développement ou à essayer de ressusciter celles dissoutes par la révolution en 1974 dans leur contrée d'origine.

2.1.6. L'armée béninoise et la démocratie

La nouvelle armée béninoise est née à la Conférence des forces vives de la Nation quand toutes ses composantes ont fait le serment de ne plus s'immiscer dans la politique par les coups d'Etat ou l'exercice du pouvoir.

L'armée - forces armées, gendarmerie - s'est tenue à ce principe depuis 1990. Elle s'attache à donner une image républicaine d'elle-même en s'efforçant de demeurer neutre dans le débat politique et s'associe aux tâches de développement telles que la construction de routes et d'ouvrages d'art en régie et l'intervention en cas de catastrophe.

Il y a un désengagement visible des affaires politiques des forces armées qui se sont mises à la disposition du pouvoir civil. Une enquête de l'organisation américaine National Democratic Institut (NDI) sur les rapports entre les civils et les militaires en Afrique conclut concernant le Bénin : « l'armée en restant neutre pendant la transition (période de transition 1990-1991) et lors des élections législatives et présidentielles contribue de façon significative à la tenue d'élections libres et transparentes et permet la passation d'un dirigeant à l'autre sans heurt. L'armée béninoise accroît ainsi sa crédibilité et son statut d'institution prête à s'adapter à la récente transition, au multipartisme et à contribuer aux initiatives de démocratisation en cours dans le pays »³⁷

Malgré des rumeurs diverses et la peur de tous d'un retour à l'époque des coups d'Etat, l'armée demeure, depuis 1990, républicaine et se construit.

La Constitution du 11 décembre 1990 assigne à l'armée la mission de la défense de la nation et de l'intégrité du territoire de la République comme un devoir sacré. De ce fait, le ministère de la Défense a repris la conscription naguère abandonnée. Des jeunes gens et jeunes filles issus de toutes les couches sociales et de toutes les contrées du pays sont recrutés de manière à donner à l'armée une dimension véritablement nationale. Un projet de loi, sur le service national est en cours d'élaboration.

Dans le cadre de sa nouvelle mission, l'armée participe aux tâches de développement du pays dans le domaine du génie. Elle accomplit les travaux de désenclavement des zones difficilement accessibles par des ouvertures de pistes dans différentes préfectures du pays. Les militaires du génie civil construisent également des routes et des ponts et assistent les services de voirie. En matière de sécurité publique, l'armée porte secours aux populations en cas de sinistres ou de calamités.

En définitive, le but recherché est que l'armée devienne un instrument de souveraineté et non un attribut de souveraineté.

2.1.7. Les médias et la démocratie

A la période révolutionnaire caractérisée par une restriction systématique de la liberté de la presse et d'expression a succédé à partir de 1990 une large libéralisation de l'espace audiovisuel.

La reconnaissance du rôle capital joué par les médias dans l'aboutissement heureux de la Conférence des forces vives de la Nation a accéléré le processus de la libéralisation de la presse. Ainsi les journalistes et les autres communicateurs ont, bien avant que les textes les y autorisent, arraché leur liberté et mis en pièces le monolithisme médiatique.

C'est riche de cette expérience de lutte pour la liberté et en raison du nouveau contexte de libéralisme politique que l'article 24 de la Constitution du 11 décembre 1990 dispose :

« La liberté de la presse est reconnue et garantie par l'Etat. Elle est protégée par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication dans les conditions fixées par une loi organique ».

^{37/} Cité in Colloque Institut des Droits de l'Homme et de promotion de la démocratie, *Evaluation critique de la mise en œuvre des droits de la personne humaine et de la pratique de la démocratie au Bénin*, Cotonou, octobre 1998, page 201.

La société civile est en quelque sorte le terreau de la démocratie. C'est elle qui rassemble les citoyens, organise leurs intérêts, formule leur desiderata et les communique aux décideurs

Ainsi, pour ne pas laisser libre cours à une liberté de presse débridée, le constituant a créé un organe régulateur, la HAAC, qui a pour mission comme le dispose l'article 142 de la même constitution :

« De garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse ainsi que tous les moyens de communication de masse dans le respect de la loi. Elle veille au respect de la déontologie en matière d'information et à l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels d'information et de communication ».

2.2. La gouvernance politique et le Développement humain durable

Cette section montrera dans le détail, comment se présente l'importance de la gouvernance politique dans la réalisation des objectifs du DHD et analysera tour à tour les liens entre la gouvernance politique et chacun des piliers du DHD.

2.2.1. Gouvernance politique et lutte contre la pauvreté

Les acteurs dans le domaine de la gouvernance politique accordent une priorité à l'éradication de la pauvreté. Le PNUD qui s'est engagé dans la voie de l'appui à l'élaboration de politique et de programmes de lutte contre la pauvreté depuis longtemps est rejoint par les autres partenaires au développement. La gouvernance est de plus en plus considérée comme un facteur important dans la lutte contre la pauvreté. On peut retenir, en ce sens une déclaration de James D. Wolfensohn, président du groupe de la Banque Mondiale *«La lutte contre la pauvreté étant notre priorité numéro un, c'est sur la gouvernance, les institutions et le renforcement des capacités que doivent porter nos efforts»*.³⁴

Au Bénin, les autorités politiques à tous les niveaux et la société civile ont toujours exprimé leur volonté d'engager la lutte contre la pauvreté et différents politiques, programmes et projets ont été mis en place dans ce sens.

En 1992, dans le cadre du deuxième PAS, a été conçu le Programme d'Action Social d'Urgence (PASU) qui se voulait une stratégie de lutte contre la pauvreté. Ce programme a connu un succès limité en l'absence d'une participation des populations.

Les budgets sociaux inclus dans les PIP et dans les lois de finances ont permis sur la période 1992-1996 de situer la part des dépenses sociales traditionnelles relatives à l'éducation et à la santé à 50% des dépenses publiques. Cependant ces efforts n'ont pas pu modifier fondamentalement l'IDH qui, pour la même période, est toujours resté en dessous de la moyenne.

C'est devant un constat d'échec ou de succès limité de différents plans de lutte contre la pauvreté que le gouvernement a conçu d'autres instruments qui malheureusement ne semblent pas avoir été opérationnalisés malgré leur pertinence constatées au cours de séminaires ou de colloques nationaux ou internationaux. C'est le cas par exemple du concept "Minimum social commun et développement au quotidien" exposé au cours d'un colloque international organisé à Cotonou du 4 au 6 août 1997.

Les Centres d'Actions de Solidarité pour l'Evolution de la Santé (CASES) s'inscrivent également dans le cadre de conception de nouveaux outils de lutte contre la pauvreté.

La gouvernance est de plus en plus considérée comme un facteur important dans la lutte contre la pauvreté

³⁴

James D. Wolfensohn. Discours prononcé devant le Conseil des gouverneurs, Washington, 28 septembre 1999, Document de la Banque mondiale, *Des coalitions au service du changement* 2000.

2.2.2. Gouvernance politique et habilitation de la femme

Le Bénin a adhéré à tous les instruments juridiques internationaux garantissant les droits de la femme.³⁵

L'instrument juridique régional qui lie le Bénin est la Charte africaine de droits de l'homme et des peuples intégrée dans la Constitution nationale. Elle se prononce formellement pour l'égalité entre la femme et l'homme sans aucune ambiguïté. Cependant la réalité quotidienne est caractérisée par une marginalisation de la population féminine béninoise sur la scène politique, même si le système politique du renouveau démocratique consacre une nette amélioration de la situation de la femme par rapport aux régimes précédents.

Ainsi, pendant toute la période de la révolution, soit de 1972 à 1989, malgré les innombrables remaniements ministériels, il n'y a eu qu'une femme nommée ministre.

Avec le Renouveau démocratique depuis 1990 il y a eu au Haut Conseil de la République, une femme sur vingt deux hommes, soit un taux de 4,5%.

Au niveau des autres institutions y compris le gouvernement, les femmes obtiennent des portions variables souvent insignifiantes. L'indicateur de participation à la vie politique qui est la proportion des femmes siégeant dans les Assemblées parlementaires est révélateur de cette tendance : en 1990, elles étaient au nombre de 1 sur 22, soit 4,5%. Cette proportion est passée à 6,3% en 1993 (4 sur 64) puis est montée à 7,3% en 1996 (6 sur 82) pour se situer ensuite à 6 sur 83 en 1999-2000, soit 7,2%.

L'indicateur de la participation de la femme (IPF) qui prend en compte la participation de la femme à la vie politique, économique et sociale et d'une manière générale aux fonctions de responsabilité, de prise de décision et d'initiative montre que les progrès sont lents. La participation de la femme à la vie politique est faible. L'indicateur de participation des femmes (IPF) se concentre sur la participation de la femme et mesure les inégalités sociologiques entre les sexes en termes de représentation et de pouvoir de décision dans certains domaines clefs de la sphère économique et politique.

L'indicateur de participation des femmes s'efforce d'élargir le concept de participation à la vie politique, économique et sociale, et d'une façon générale aux fonctions de responsabilité, de prise de décision et d'initiative, s'efforçant de compléter la contribution matérielle à la richesse et au développement par une contribution intellectuelle et participative.

Au total, en se conformant à la méthode proposée par le Rapport mondial sur le développement humain et en utilisant les indicateurs préconisés, l'Indice de Participation des Femmes (IPF) pour le Bénin s'élèverait à 0,316.

Bien que le Bénin ait adhéré à tous les instruments juridiques internationaux garantissant les droits de la femme la réalité quotidienne est caractérisée par une marginalisation de la population féminine béninoise sur la scène politique

L'indicateur de la participation de la femme (IPF) montre que les progrès sont lents

TABLEAU 2.2. Valeur de l'IPF pour le Bénin en 1999

| | | |
|--|--------|-------|
| Représentation parlementaire (en %) | Femmes | 8,43 |
| | Hommes | 91,57 |
| Indicateur de représentation parlementaire | Femmes | 0,30 |
| | Hommes | 83,2 |
| Administrateurs et cadres (en %) | Femmes | 16,8 |
| | Hommes | 78,4 |
| Techniciens et membres des professions libérales | Femmes | 21,6 |
| | Hommes | 0,61 |
| Indicateur combiné de participation au pouvoir décisionnel et économique | Femmes | 0,59 |
| | Hommes | 1,43 |
| Indicateur des parts du revenu du travail | Femmes | 0,04 |
| | Hommes | |
| Indicateur de Participation des Femmes (IPF) | Femmes | 0,32 |
| | Hommes | |

Source : Calculs faits par les auteurs

De nombreuses associations non gouvernementales féminines œuvrent de plus en plus à l'habilitation de la femme. Dirigées par des femmes, elles les organisent pour accroître leurs capacités à se prendre en charge. Très actives, elles sont à l'origine de nombreuses initiatives dans le combat quotidien pour la réduction de la pauvreté.

Les gouvernements et les partenaires au développement ont initié des projets et des programmes tendant à l'amélioration des conditions des femmes et pour leur participation aux décisions et à la vie politique.

En ce qui concerne les différences en matière de conditions de vie entre hommes et femmes, l'Indicateur Sexo-spécifique de Développement Humain (ISDH) permet de dresser le bilan sur les acquis et les défis en la matière.

L'Indicateur sexo-spécifique de développement humain (ISDH)³⁰, en prenant en compte dans chacune de ses composantes, les différences générées par le sexe, se présente comme un indicateur d'équité. Le Bénin occupe le 132ème rang pour l'ISDH, alors qu'il se classe 157ème pour l'IDH, à cause de la nature de chacun des indicateurs. On sait qu'au Bénin, l'écart reste important au niveau de la scolarisation entre les hommes et les femmes.

Pour preuve, le taux brut de scolarisation combiné en 1998 et 1999 est de près de 50% pour les hommes alors que sur la même période, ce taux est estimé à moins de 30% chez les femmes (Statistiques du MENRS & de l'INSAE). Les calculs effectués sur la base de ces informations montrent ces disparités, non seulement au niveau de l'éducation, mais aussi au niveau du revenu.

L'ISDH en prenant en compte dans chacune de ses composantes, les différences générées par le sexe, se présente donc comme ci-dessous :

En ce qui concerne les différences en matière de conditions de vie entre hommes et femmes, l'Indicateur Sexo-spécifique de Développement Humain (ISDH) permet de dresser le bilan sur les acquis et les défis en la matière

Le droit local et national continue d'entretenir des discriminations flagrantes vis à vis des femmes.

³⁰ Voir détail de la méthode de calcul de l'ISDH dans les notes techniques en annexe. Cette méthode de calcul a été tiré des notes techniques du RMDH édition 1995.

TABLEAU 2.3. Les indicateurs de l'espérance de vie et du niveau d'éducation selon le sexe
Situation de 1998 et 1999

| Année | 1998 | | 1999 | |
|---|--------|-------|--------|-------|
| | H | F | H | F |
| Indicateur de l'espérance de vie à la naissance | 0.525 | 0.486 | 0.532 | 0.493 |
| Indicateur de l'alphabétisation (E1) | 0.522 | 0.292 | 0.522 | 0.292 |
| Indicateur de la scolarisation (E2) | 0.4762 | 0.291 | 0.4760 | 0.299 |
| Indicateur de l'éducation (2* E1 + E2)/3 | 0.507 | 0.292 | 0.507 | 0.294 |

Sources : Calculs effectués sur la base du RGPH 2, de l'EDSB /INSAE, et les statistiques scolaires DPP/SSGI et SOSP

On constate en l'occurrence qu'au Bénin, l'écart reste encore important entre les hommes et les femmes, tant au niveau de la scolarisation que de l'espérance de vie à la naissance

Encore de nos jours, c'est "Le Coutumier du Dahomey" - une loi du 19 mars 1931 - qui considère la femme comme un bien transmissible par héritage qui régit encore le statut de la femme au Bénin

Le Projet de Code des Personnes et de la Famille initié par le gouvernement est à l'étude au Parlement depuis 1994

On constate en l'occurrence qu'au Bénin, l'écart reste encore important entre les hommes et les femmes, tant au niveau de la scolarisation que de l'espérance de vie à la naissance. Ainsi, alors que l'espérance de vie à la naissance plus élevée est favorable aux femmes, le taux brut de scolarisation combiné en 1998 et 1999 est de près de 50% pour les hommes alors que sur la même période, ce taux est estimé à moins de 30% chez les femmes.

L'Indicateur sexospécifique du niveau d'éducation également réparti (I-Edu) n'a pratiquement pas évolué entre 1998 et 1999. Il a connu une hausse peu significative de l'ordre de 5%. En effet, étant donné que l'hypothèse adoptée pour le taux d'alphabétisation est fixe sur la même période, l'indicateur du niveau d'éducation est aussi demeuré pratiquement stable, parce que le taux brut de scolarisation des filles tous niveaux confondus n'a que faiblement augmenté de l'ordre de 2% environ.

Par ailleurs, l'indicateur sexo-spécifique du niveau d'éducation illustre bien la grande inégalité entre les hommes et les femmes au niveau de l'éducation. Pris isolément, les hommes ont un niveau d'éducation acceptable (0.507 en 1998 et 1999) alors que celui des femmes est évalué à seulement 0.30 ce qui représente un écart de plus de 40% dans le niveau d'éducation.

Tableau 2.4. : Indicateur sexo-spécifique du niveau d'éducation également réparti

| Année | % Fém. de la pop. Totale | Niveau d'éducation des femmes | % Masc. de la pop. totale | Niveau d'éducation des hommes | Indicateur de niveau d'éducation (I-Edu) |
|-------|--------------------------|-------------------------------|---------------------------|-------------------------------|--|
| 1998 | 0.5119 | 0.292 | 0.4881 | 0.507 | 0.368 |
| 1999 | 0.5117 | 0.294 | 0.4883 | 0.507 | 0.370 |

Source : Calcul des auteurs à partir des statistiques nationales

L'indicateur de l'espérance de vie a enregistré une faible croissance de 1.5%. Cet accroissement même faible résulte certes de certains efforts consentis au niveau de la santé. Ces efforts en matière d'évolution de l'IDH ne peuvent être substantiellement mesurables que dans le long terme.

Cette marginalisation de la femme au Bénin semble trouver son explication dans les coutumes ancestrales locales, qui les ont toujours éloignées de certaines activités. La société béninoise ne confie pas en général à la femme l'exercice de fonctions politiques. Pourtant, dans la société traditionnelle, la femme accède aux centres élevés de décision à la fin de sa vie.

Tableau 2.5. : Indicateur sexo-spécifique de l'espérance de vie également répartie 1-EV

| Année | % Féminin de la population totale | Espérance de vie des femmes | % Masculin de la population totale | Espérance de vie des hommes | Indicateur de l'espérance de vie |
|-------|-----------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|
| 1998 | 0.5119 | 0.486 | 0.4881 | 0.525 | 0.528 |
| 1999 | 0.5117 | 0.493 | 0.4883 | 0.532 | 0.536 |

Source : Calcul des auteurs à partir des statistiques nationales

Le droit local et national continue d'entretenir des discriminations flagrantes vis à vis des femmes. Ainsi de nos jours, c'est 'Le Coutumier du Dahomey' - une loi du 19 mars 1931 - qui considère la femme comme un bien transmissible par héritage qui régit encore le statut de la femme au Bénin.

Le Projet de Code des Personnes et de la Famille initié par le gouvernement est à l'étude au Parlement depuis 1994. De nombreuses campagnes de sensibilisation ont été conduites dans toutes les régions du pays avec l'appui des partenaires au développement tels que le PNUD, l'USAID et la Banque mondiale qui ont œuvré à la diffusion du projet du Code des Personnes et de la Famille.

Des pesanteurs sociologiques, institutionnelles et politiques existent, qui empêchent les députés de voter ce projet étudié plusieurs fois en commissions parlementaires.

Dix années après l'avènement du Renouveau démocratique au Bénin, un plaidoyer reste à faire pour une prise en compte des capacités des femmes dans le domaine de la gouvernance politique.

Pour atteindre les résultats escomptés, un travail de sensibilisation et d'éducation permanente, formelle et informelle est nécessaire dans le pays. Cet effort doit commencer dès la base au niveau des enfants et singulièrement des jeunes filles. C'est à cette condition que, avec le temps, il y aura une consolidation de la démocratie à travers la participation responsable et massive de la population féminine.

2.2.3. Gouvernance politique et préservation de l'environnement

La préservation de l'environnement est une préoccupation relativement récente des autorités politiques du Bénin. Cependant, la prise de conscience de la dégradation du milieu humain et de la nécessité de le préserver a été forte pendant ces dernières années. Un cadre juridique a été tracé, des institutions ont été mises en place et de nombreuses structures ont été créées.

Après la participation à divers séminaires au niveau international relatifs aux problèmes environnementaux et à l'organisation des nombreux séminaires nationaux pour une sensibilisation en la matière, le gouvernement béninois a su s'occuper de la qualité de l'environnement comme élément du développement humain durable. Un cadre juridique et institutionnel a été tracé. Différents textes ont été votés par le parlement. Les plus importants sont les suivants :

- la loi 87-13 portant réglementation de la vaine pâture, de la garde des animaux domestiques et de la transhumance ;
- la loi 87-14 portant réglementation de la protection de la nature et de l'exercice de la chasse ;
- la loi 87-15 portant Code de l'hygiène publique ;
- la loi 87-16 portant Code de l'eau ;

Progressivement depuis la Conférence de Stockholm de 1972, il y a une forte volonté politique de défendre de l'environnement quoique les textes réglementaires d'avant les années 90 s'intéressaient à des domaines sectoriels sans définir le cadre global

- la loi 98-030 du 12 février 1998 portant loi cadre sur l'environnement en République du Bénin.

Progressivement donc depuis la Conférence de Stockholm de 1972, il y a une forte volonté politique de défense de l'environnement quoique les textes réglementaires d'avant les années 90 s'intéressaient à des domaines sectoriels sans définir le cadre global. La Constitution de 1990 en son article 27 stipule ainsi que "Toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le droit de le défendre. L'Etat veille à la protection de l'environnement".

En 1993 le gouvernement a fait élaborer un Plan National d'Action Environnemental pour le pays. Ce document qui a été préparé avec le concours participatif de tous ceux qui sont concernés par les problèmes environnementaux est un véritable document de stratégie en matière d'environnement pour le Bénin.

Sur le plan institutionnel, le domaine de l'environnement faisant partie du domaine de la loi selon l'article 98 de la Constitution, l'Assemblée nationale dispose d'un pouvoir d'orientation générale ainsi que du pouvoir de contrôle en la matière.

Le gouvernement a créé en 1992 par le décret 92-017 du 28 janvier 1992 le Ministère de l'environnement qui a pour missions, la définition et la mise en œuvre de la politique d'environnement, le contrôle de la réglementation et l'assainissement. Ce ministère a sous sa tutelle l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE) qui est chargée de mettre en application la Politique Nationale en matière d'Environnement.

Les autres ministères concourent aussi dans des mesures moindres à la promotion d'un environnement sain, satisfaisant et durable.

De nombreuses organisations non gouvernementales interviennent également dans le domaine de l'environnement.

Selon les termes du Plan d'action environnemental, le défi majeur dans le domaine est d'assurer un développement durable ce qui pourrait se faire à travers les objectifs principaux suivants :

- changer les comportements des Béninois en matière environnementale, notamment par une recherche de l'élévation du niveau de vie et une conscientisation des citoyens ;
- acquérir la capacité à suivre avec précision l'évolution des ressources naturelles et de la biodiversité et optimiser leur gestion ;
- améliorer le cadre de vie de l'ensemble de la population.

Pour réaliser ces objectifs des moyens participatifs de mise en œuvre à tous les niveaux devraient être appliqués avec une attention particulière aux femmes et aux jeunes pour la gestion de l'environnement.

Ce plan dont la réalisation des actions s'étend sur quinze années comporte sept programmes. Des appuis sont attendus des partenaires qui sont déjà présents dans le secteur. La Coopération allemande, la Banque mondiale, le Danemark et le PNUD appuient les différents programmes qui portent sur :

- l'éducation, la formation et la communication ;
- la gestion de la diversité écologique ;
- la gestion des ressources en eau ;
- l'amélioration du cadre de vie rural ;
- l'amélioration du cadre de vie urbain.

Mais les résultats de cette politique volontariste qui veut respecter tous les principes de la bonne gouvernance se font attendre sur le terrain. Ceci est lié, entre autres, au bas

L'Etat reconnaît à tous les citoyens le droit au travail et s'efforce de créer les conditions qui rendent la jouissance de ce droit effective et garantissent au travailleur la juste rétribution de ses services et de sa production

niveau d'instruction des populations dans la compréhension de l'importance des problèmes/enjeux environnementaux. Les problèmes se posent aussi bien en milieu rural que urbain.

Malgré les acquis importants, la mission d'éducation, de formation, de mobilisation et de communication devra se poursuivre parallèlement à l'augmentation des problèmes de l'éducation en général (alphabétisation) des populations et des problèmes nouveaux posés par l'urbanisation incontrôlée.

2.2.4. Gouvernance politique et promotion d'emplois durables

En ce qui concerne la gouvernance politique et les emplois, on constate depuis 1990 un glissement de la responsabilité de l'État qui, en tant qu'acteur, s'octroyait dans le domaine une responsabilisation vers le secteur privé et la société civile. La démocratisation est de plus en plus favorable à une éclosion du secteur privé qui n'est plus perçu comme un ennemi du développement.

La Constitution du 11 décembre 1990 en son article 30 dispose que "l'État reconnaît à tous les citoyens le droit au travail et s'efforce de créer les conditions qui rendent la jouissance de ce droit effective et garantissent au travailleur la juste rétribution de ses services et de sa production" et en son article 31 : "l'État reconnaît et garantit le droit de grève. Tout travailleur peut défendre dans les conditions prévues par la loi ses droits et ses intérêts soit individuellement soit collectivement ou par l'action syndicale. Le droit de grève s'exerce dans les conditions définies par la loi".

Le gouvernement et le pouvoir législatif ont su maintenir et moderniser le cadre juridique de la promotion des emplois. Ainsi, un nouveau Code de travail a été voté en janvier 1998, qui facilite les conditions de recrutement et de licenciement des travailleurs. Il crée un cadre plus favorable aux investissements privés.

Le secteur privé prend de plus en plus le relais de l'État en matière de promotion des emplois. L'État n'est plus le pourvoyeur d'emplois des années 80.

Le développement du secteur informel accentue le phénomène du désengagement de l'État du domaine de l'emploi. Les partenaires au développement, à travers leur appui aux différents programmes de relance ou de réhabilitation du secteur privé et de privatisations, soutiennent le processus de créations d'emplois durables en priorité dans le secteur privé.

2.3. Évaluation de la gouvernance politique au Bénin

Cette section relative à l'évaluation de la gouvernance politique comportera deux sous sections. Ainsi après avoir procédé à une analyse fondée sur la pratique de 1991 à ce jour des institutions dans leur fonctionnement et leurs interactions, il sera présenté une évaluation de la gouvernance au Bénin en ce qui concerne le respect des droits de la personne.

2.3.1. Les institutions béninoises à l'épreuve des faits

A ce jour toutes les institutions prévues par la Constitution du 11 décembre 1990 ont été installées. La dernière, la Haute cour de justice a désormais tous ses membres nommés ou élus. C'est là un premier indicateur d'une bonne gouvernance politique. Les institutions installées lors du mandat du président Soglo ont été au terme de leur mandat respectif; leur renouvellement a eu lieu avec le Président Kérékou sans heurt majeur.

On peut donc à la lumière d'une expérience d'une dizaine d'années faire une évaluation de la pratique des institutions en analysant leurs fonctions respectives et les interactions entre elles.

Le secteur privé prend de plus en plus le relais de l'État en matière de promotion des emplois

De larges pouvoirs de nomination sont donnés par la Constitution à l'exécutif. Ainsi, le Président de la République intervient pour les nominations de membres de toutes les institutions de contre pouvoirs à l'exception de ceux de l'Assemblée nationale

2.3.1.1. L'exécutif et les institutions républicaines

Le premier constat que l'on peut faire à l'analyse de la pratique des institutions au Bénin est que l'exécutif qui est chargé de la gestion quotidienne des choses publiques et qui est dirigé par le Président de la République, chef de l'Etat et du gouvernement a des prérogatives de droit garanties par la Constitution et plusieurs lois et des prérogatives de fait nées, celles-là, de la pratique du pouvoir.

Les prérogatives constitutionnelles du pouvoir exécutif

La Constitution du 11 décembre 1990 en consacrant le système présidentiel au Bénin apporte des avantages au Président de la République sur les autres institutions appelées à juste titre des institutions de contre pouvoir.

Le pouvoir de dessaisissement de l'Assemblée nationale du vote du budget de l'Etat est donné à l'exécutif par l'article 110 de la Constitution. Ainsi, si le 31 décembre d'une année donnée, l'organe législatif n'a pas voté un budget déposé dans les délais, le Chef de l'Etat peut mettre en vigueur les dispositions du projet de loi de finances.

L'article 68 permet au Chef de l'Etat de se substituer à l'Assemblée nationale pour légiférer par ordonnance dans des matières relevant du domaine de la loi. Ce qui constitue une exception grave au principe de la séparation des pouvoirs. Depuis le renouveau démocratique, le Président de la République a eu recours aux pouvoirs exceptionnels trois fois, à savoir en août 1994, en janvier 1996 et en janvier 2000.

De même, la limitation de l'article 100 du domaine de la loi permet à l'exécutif d'intervenir dans tout ce qui n'est pas cité par cet article.

ENCADRE 2.6

Constitution du 11 décembre 1990

Article 100 : Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente Constitution peuvent être modifiés par décret pris après avis de la Cour constitutionnelle.

De larges pouvoirs de nomination sont donnés par la Constitution à l'exécutif. Ainsi, le Président de la République intervient pour les nominations de membres de toutes les institutions de contre pouvoirs à l'exception de ceux de l'Assemblée nationale. Il nomme trois des sept membres de la Cour constitutionnelle et des neuf conseillers à la HAAC, trois membres du Conseil économique et social, le président de la Cour suprême. Ce pouvoir de nomination s'étend aux emplois supérieurs dans l'administration et donne un pouvoir politique très grand à l'exécutif. On peut soutenir que par le biais du pouvoir de nomination, l'exécutif "tient" la classe politique et l'administration. Au demeurant, le pays s'en est aperçu en 1993 et en 1998, au moment des tractations pour la nomination des membres de la première Cour constitutionnelle et pour le renouvellement de la même Cour.

Les prérogatives de fait

Sans que cela soit écrit nulle part, l'exécutif qui dispose des cabinets ministériels et de l'administration a une prépondérance sur les autres institutions. Cette prépondérance se remarque notamment au niveau financier. Ainsi, les budgets sectoriels de toutes les institutions de contre pouvoir sont intégrés au budget de l'Etat confectionné par le ministère des finances. Quand bien même les différentes institutions présentent leur budget de base, les arbitrages et la décision finale sont prises par le pouvoir exécutif qui n'autorise le pouvoir législatif à faire des amendements que si ce dernier en cas de création de nouvelles dépenses propose des recettes compensatoires. C'est ce que stipule l'article 107 de la Constitution qui vient encore au secours de l'exécutif «les propositions et amendements déposés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour

L'exécutif a d'importantes prépondérances sur les autres institutions en matière financière

conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes»

2.3.1.2. Les rapports entre le parlement et le gouvernement

Ces rapports sont régis par les articles 94 à 115 de la Constitution. Sur le plan formel, les dispositions des textes ont toujours été respectées de part et d'autre. Cependant la pratique crée des déséquilibres souvent au profit du pouvoir exécutif.

Ainsi, le Chef de l'Etat avant de recourir aux pouvoirs exceptionnels de l'article 68 de la Constitution déjà évoqués prendra toujours le soin de consulter le Président de l'Assemblée nationale comme le prescrivent les textes mais il ne lui faut qu'un avis dont il peut ne pas tenir compte.

Le Président de la République et les membres de l'Assemblée nationale ont concurrentement l'initiative des lois sous forme respectivement de projet et de proposition de loi.

En ce qui concerne l'exécutif, les projets de loi confectionnés dans les ministères ou à la Présidence de la République sont d'abord délibérés en Conseil des ministres, après avis motivé de la Cour suprême. Les projets ou propositions de loi sont déposés ensuite sur le bureau de l'Assemblée nationale qui les transmet pour étude à la commission compétente pour examen avant la délibération en plénière.

A l'analyse, à ce niveau, il a été constaté un déséquilibre réel au détriment de l'Assemblée nationale qui met à peine en œuvre sa compétence constitutionnelle en matière d'initiative des lois. Ainsi de la première législature à la troisième en cours le rapport est largement favorable à l'exécutif. On compte d'avril 1991 à avril 1995, 234 projets contre 28 propositions de loi. Cette tendance s'est confirmée au cours de la deuxième législature (avril 1995 à avril 1999) avec 107 projets de loi contre 16 propositions de loi. En neuf mois, la troisième législature maintient le même rythme avec 33 projets de loi contre 3 propositions de loi³⁷. Deux facteurs sont à l'origine de cette situation. Le Chef de l'Etat dispose, à travers les cabinets ministériels des compétences techniques nécessaires à l'élaboration des projets de loi. Par contre le parlement n'a pas l'expertise pour la rédaction des mêmes documents. Ensuite le Chef de gouvernement éprouve un besoin permanent de la mise en œuvre de son programme et a besoin de faire voter des lois par le parlement.

Le Président de la République et les membres de l'Assemblée nationale ont concurrentement l'initiative des lois sous forme respectivement de projet et de proposition de loi

Tableau 2.6. : Nombre de lois à l'Assemblée nationale

| Lois | Période Haut Conseil de la République (HCR) | LEGISLATURE | | | Total |
|--------------|---|--------------|--------------|-------------------------|-------|
| | | 1ère (91-95) | 2ème (95-99) | 3ème (au 19/09/2000) | |
| Projets | | 234 | 107 | 33 | 374 |
| Propositions | | 28 | 16 | 3 | 47 |
| Votées | | 88 | 122 | 13 | 223 |
| Total | 52 | 350 | 245 | 49 | 644 |

Source : PNUD/ CTG, Etude portant sur la collecte de données sur les indicateurs de la gouvernance au Bénin, Cotonou, octobre 2000, page 42

Malgré ces limites, l'Assemblée nationale a voté de nombreuses lois depuis 1991. Il est observé toutefois, une accumulation des projets de loi. Cette situation est le résultat combiné d'un manque de compétence technique en ce qui concerne les députés,

³⁷ / PNUD, Assemblée nationale du Bénin, La contribution du parlement au renforcement de la gouvernance au Bénin, Cotonou, août 2000, page 39.

l'insuffisance du personnel parlementaire devant les assister pour l'étude des dossiers, l'inexistence d'une documentation pour satisfaire les besoins de recherche et une organisation peu efficace des travaux.

La loi une fois votée est adressée au Président de la République en vue de la promulgation. Celle-ci doit être faite par le Chef de l'Etat dans les quinze jours qui suivent la transmission qui lui est faite par le parlement. Ce délai est réduit à cinq jours en cas d'urgence déclarée par l'Assemblée nationale.

Outre le vote de la loi, le contrôle de l'action gouvernementale est l'autre fonction du parlement. L'article 79 de la Constitution dispose que l'Assemblée nationale contrôle l'action du gouvernement; il est donc important de savoir dans quelle proportion, les parlementaires ont pu effectuer ce contrôle depuis 1991.

En vue du contrôle de l'action gouvernementale, le parlement dispose de divers mécanismes prévus par les textes qui sont : la question écrite, la question orale avec ou sans débats, la question d'actualité, l'interpellation du président de la République et de tout membre du gouvernement, la commission parlementaire d'enquête, d'information et de contrôle, la mission d'information des commissions permanentes de l'Assemblée et le vote de la loi des finances.

Il n'y a presque pas eu d'exercice du pouvoir de contrôle pendant la première législature de 1991-1995, tandis que de novembre 1995 à février 1998, il y aura un total de 356 questions écrites, 38 questions orales avec débats et 14 questions d'actualité posées par les députés au gouvernement. Depuis 1991, on compte trois cas d'interpellation du gouvernement et 11 constitutions de commission parlementaire d'enquête, d'information et de contrôle.¹⁸ Les cas d'interpellation ont porté sur la privatisation de la Société nationale des Brasseries en 1992, la gestion de la dévaluation du FCFA en 1994 et les dettes fiscales et douanières de la Société nationale de commercialisation des produits pétroliers (SONACOP) en 2000. Des problèmes au sein de quelques sociétés publiques telles le Port Autonome de Cotonou, ont provoqué des commissions parlementaires d'enquête.

Tableau 2.7 : Nombre de questions/interpellations au gouvernement

| Objet | Législatures | | | Total |
|-----------------------|----------------|--------------|----------------------|------------|
| | 1ère (91-95) | 2ème (95-99) | 3ème (au 19/09/2000) | |
| Questions écrites | Non disponible | 55* | 1** | 56 |
| Questions orales | n. d. | 57 | 34** | 91 |
| Questions d'actualité | n. d. | 16 | 24 | 40 |
| Interpellations | 1 | - | 1 | 2 |
| Total | 1 + n. d. | 128 | 60 | 189 + n.d. |

* dont 13 questions écrites non examinées

** 04 Septembre 2000

Source : Service de documentation de l'Assemblée nationale

En définitive, les rapports entre l'exécutif et le législatif se sont déroulés dans le respect des textes constitutionnels et législatifs en vigueur. Cependant, l'impression semble dominé au sein des populations que le parlement est le lieu par excellence des joutes oratoires où les politiciens s'opposent violemment et sans retenue.

2.3.1.3. Les relations de l'exécutif avec les autres institutions

Les relations de l'exécutif avec les autres institutions de la République sont plus fonctionnelles que politiques. Le Chef de l'Etat intervient dans la nomination des membres

¹⁸ / PNUD, Assemblée nationale du Bénin, *La contribution du parlement au renforcement de la gouvernance au Bénin*, Cotonou, août 2000, page 42.

de toutes les institutions. L'exécutif est aussi gardienne des finances publiques et intègre au budget national, chaque année, les budgets proposés par chacune des institutions en ce qui concerne la Cour constitutionnelle, la Cour suprême, le Conseil économique et social et la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication.

Les relations de l'exécutif avec la Cour constitutionnelle

Outre la nomination de trois des sept membres intervenue en 1993 et en 1996, le pouvoir exécutif a régulièrement consulté la Cour constitutionnelle dans les cas prévus par la Constitution. Ainsi, l'avis de la Cour a été sollicité en 1994 et en 1996 par le Chef de l'Etat avant le recours aux pouvoirs exceptionnels.

L'exécutif a saisi à plusieurs reprises la Cour constitutionnelle pour le contrôle de la constitutionnalité des lois.

Les différents gouvernements se sont toujours efforcés de respecter les décisions de la Cour.

Les relations de l'exécutif avec la Cour suprême

L'article 105 de la Constitution fait obligation au Président de la République de solliciter l'avis de la Cour suprême sur les projets de loi avant leur discussion en Conseil des ministres. Ainsi, la Cour suprême est un instrument consultatif du gouvernement qui peut être chargé de la rédaction et de la modification des textes législatifs préalablement à leur examen par le législatif. Cette institution donne aussi des avis juridiques à propos des accords et des conventions de crédits signés entre le Bénin et les pays et organismes étrangers.

Les relations de l'exécutif avec la Haute-Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication

L'exécutif a des relations fonctionnelles avec la HAAC. Ainsi, cette dernière assiste le gouvernement et plus précisément le ministère de la communication dans la gestion des entreprises publiques de presse. Le gouvernement a aussi pris régulièrement les avis de la HAAC. Le gouvernement reçoit chaque année le rapport d'activités de la HAAC.

Les relations de l'exécutif avec le Conseil économique et social

Le Chef de l'Etat peut requérir l'avis du Conseil économique et social sur des propositions de loi. Il peut s'il le désire soumettre des projets de loi, d'ordonnance et de décret au Conseil économique et social pour avis. Cette faculté devient une obligation lorsqu'il s'agit d'un projet de loi de programme à caractère économique et social. Le Conseil peut également, de sa propre initiative, mener des réflexions sur les réformes économiques et sociales et en partager les résultats sous forme de recommandations avec le gouvernement.

Le gouvernement est tenu informé de l'ordre du jour des sessions du Conseil et reçoit les procès-verbaux, les recommandations, les avis et les rapports de l'institution.

2.3.1.4. L'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle

Afin que la Cour puisse accomplir au mieux sa mission, la Constitution subordonne la nomination des membres à des critères de compétence, d'expérience et de moralité. Pour l'indépendance et la dignité de leurs fonctions, les membres de la Cour constitutionnelle sont inamovibles pendant toute la durée de leur mandat.

D'une manière générale, les membres de la Cour ont l'obligation de s'abstenir de tout ce qui pourrait compromettre l'indépendance et la dignité de leurs fonctions. Ils sont

Afin que la Cour puisse accomplir au mieux sa mission, la Constitution subordonne la nomination des membres à des critères de compétence, d'expérience et de moralité. Pour l'indépendance et la dignité de leurs fonctions, les membres de la Cour constitutionnelle sont inamovibles pendant toute la durée de leur mandat

toutefois autorisés à adhérer aux partis politiques, mais ils ne peuvent y occuper un poste de responsabilité.

En ce qui concerne la saisine de la Cour, le constituant béninois a opté pour une large ouverture. Ainsi, tout citoyen peut se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, les textes réglementaires et les actes administratifs présumés inconstitutionnels. L'inconstitutionnalité peut résulter de la violation des droits humains et des libertés publiques. La Cour peut être saisie par la voie directe ou par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité.

La Cour dont la première formation a été installée en 1993 et renouvelée en 1998 a désormais une jurisprudence bien établie. Son œuvre peut donc être évaluée, en considérant ses décisions relatives à la défense des droits humains et celle des libertés publiques et également le règlement des contentieux électoraux législatifs et présidentiels dont elle a la charge.

Toutefois, dans le développement qui va suivre, seules les performances de la Cour en matière de contentieux électoral seront étudiées. La jurisprudence relative aux droits humains sera analysée dans le chapitre qui procède plus loin à l'évaluation de la gouvernance politique du point de vue de la défense et de la protection de droits humains.

Un indicateur relatif au respect de la Constitution permet d'établir que la Cour Constitutionnelle au cours des années a gagné en crédibilité et a vu sa saisine progresser auprès de toutes les composantes de la société. Le tableau ci-après confirme cette assertion.

Tableau 2.8 : Nombre de requêtes en inconstitutionnalité

| Indicateurs | 1991-1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | Total |
|---|-----------|------|------|------|------|-------|
| Requête pour conformité à la constitution | 24 | 34* | 48 | 89 | 65 | 260 |
| Citoyens | 07 | 18 | 21 | 70 | 56 | 172 |
| Exécutif | 06 | 08 | 04 | 07 | 03 | 28 |
| Législatif | 08 | 06 | 09 | 01 | - | 24 |
| Judiciaire | - | - | 01 | 01 | 01 | 03 |
| Autres institutions | - | - | 06 | 01 | 03 | 10 |
| Associations et assimilées | 03 | 04 | 07 | 09 | 04 | 27 |
| Décisions rendues | 24 | 34 | 48 | 89 | 65 | 260 |

Sources : Différents recueils des décisions et avis de la Cour Constitutionnelle de 1991 à 1997

La Cour constitutionnelle a rendu au jour du 18 septembre 1998, quatre cent soixante huit (468) décisions dont cent quarante-cinq (145) relatives aux droits humains, cent soixante quatre (164) sur les élections³⁹.

L'indicateur relatif aux recours et aux décisions en matière de contentieux électoral montre ci-contre l'étendue du travail accompli par la Haute juridiction.

Tout citoyen peut se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, les textes réglementaires et les actes administratifs présumés inconstitutionnels. L'inconstitutionnalité peut résulter de la violation des droits humains et des libertés publiques. La Cour peut être saisie par la voie directe ou par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité.

³⁹ Cité in Colloque Institut des Droits de l'homme et de promotion de la démocratie, *Évaluation critique de la mise en œuvre des droits de la personne humaine et de la pratique de la démocratie au Bénin*, Cotonou, octobre 1998, page 201.

Tableau 2.9 : Contentieux électoral : nombre, provenance des requêtes et décisions

| Requêtes | Lég* 91 | Lég 95 | Lég 99 | Prés 91 | Prés 96 |
|---------------------------|---------|--------|--------|---------|---------|
| Nombre requêtes | | 135 | | | 18 |
| Partis politiques | | 65 | | | 1 |
| Citoyens/candidats | | 67 | | | 14 |
| Autres | | 3 | | | 3 |
| Décisions rendues au fond | | 21 | 150 | | 14 |
| Décisions favorables | | 8 | 15 | | 7 |
| Annulation | | 12 | - | | - |
| Déchéance | - | 3 | | - | - |
| Décision irrecevabilité | | 112 | | | 4 |

* Lég : Législature

Source : Proclamation des résultats définitifs des élections législatives du 28 mars 1995, en date du 16 Avril 1995 in «Cour Constitutionnelle – Recueil des décisions - Elections législatives, 2^{ème} volume 1995» ; p. 273 – 280.

Le détail du contentieux électoral se présente comme suit :

Pour les élections législatives de 95, il y a eu un total de 135 requêtes dont 112 cas d'irrecevabilités, 21 traités au fond (8 favorables, 12 défavorables, une proclamation de résultats) et 2 cas de désistements.

Les requêtes proviennent des partis politiques soit 65 requêtes, des citoyens/candidats 67 requêtes et autres (Associations de développement, ministères 3 requêtes).

Pour l'élection présidentielle de 96, ce sont 14 décisions au fond qui ont été prises et 4 cas d'irrecevabilité ont été prononcés. Les requêtes dans ce cas proviennent de la CENA (trois requêtes), de partis politiques (une requête) et de candidats/ citoyens (14 requêtes).

Pour les législatives de 1999, alors que toutes les requêtes ne sont pas encore épuisées, on compte en avril 2000, un total de 210 décisions rendues par la Cour dont 150 décisions au fond, favorables aux requérants.

En ce qui concerne le contentieux électoral, on note de 1995 à 1999 une progression du nombre des recours, ce qui atteste de la crédibilité croissante de l'institution chargée par la Constitution de régler cette matière et une information relativement meilleure des électeurs et des partis politiques. Ainsi, on est passé de 134 recours en 1995 à 210 en 1999. Certains des recours exercés suite aux législatives de 1995 ont abouti aux résultats suivants :

- deux annulations d'élections à Cotonou, 1ère circonscription électorale de l'Atlantique, et à Parakou, 3ème circonscription électorale du Borgou
- une invalidation de candidature (Décision EL 95-092 du 19 mai 1995) ; et
- deux cas de déchéance de députés ou d'invalidation d'élection (Décision EL 95-099 du 24 mai 1995 et décision 95-129 du 17 août 1995).

En cette matière, deux points méritent d'être améliorés.

Il convient de remédier au nombre élevé d'annulations de suffrages dû à une méconnaissance du code électoral. A la suite des législatives de 1999, par exemple, 2/3 des recours ont été jugés irrecevables pour vice de forme, confirmant une tendance observée lors des précédentes élections.

Par ailleurs, la loi ne prescrit pas de délai à la Cour constitutionnelle pour épuiser le contentieux électoral. Cela aboutit à des délais parfois très longs et explique, à titre

Il convient de remédier au nombre élevé d'annulations de suffrages dû à une méconnaissance du code électoral. A la suite des législatives de 1999, par exemple, 2/3 des recours ont été jugés irrecevables pour vice de forme, confirmant une tendance observée lors des précédentes élections

d'illustration, que plus d'un an après les législatives de 1999, la Haute Juridiction n'ait pas fini de statuer sur le contentieux électoral y relatif.

La Cour constitutionnelle accomplit un travail important pour le renforcement de la démocratie au Bénin. Ses actions rencontrent cependant une limite liée à l'absence de sanction en cas de non respect ou de non exécution de ses décisions. Il s'est déjà produit qu'une décision de la Cour ne soit pas appliquée par un ministre sans aucune suite connue. Toutefois, de manière générale, les décisions de la Cour qui sont sans recours sont suivies et appliquées par les autorités administratives du pays.

Enfin, la Cour intervient aussi comme organe régulateur du fonctionnement des institutions de la République. De fait, elle est intervenue plusieurs fois pour départager les pouvoirs exécutif et législatif quand il s'est présenté des cas de conflits de compétence ou d'interprétation des textes. Chaque fois qu'elle a été sollicitée, elle a donné des avis motivés aux pouvoirs constitués. Le respect de la Constitution et des principes républicains a toujours guidé les actes de la Cour qui en retire une grande crédibilité.

2.3.1.5. La Haute Autorité de l'Audiotvisuel et de la Communication et la liberté de la presse et d'expression

La HAAC a été créée pour garantir la liberté de la presse. On ne saurait faire une évaluation des années d'activités de cette institution sans établir les relations nécessaires avec l'évolution de la liberté de la presse et de l'expression dans le pays.

La liberté de la presse et de l'expression est née au Bénin avant la HAAC et avant la Conférence nationale quand en 1987, le régime révolutionnaire accorda l'autorisation de paraître à deux journaux indépendants. Il faut rappeler que de 1972 à cette date, les Béninois ne pouvaient entendre qu'une seule voie, celle de la radiodiffusion nationale, et voir les images de la seule télévision d'État. La presse nationale écrite était limitée à un seul titre qui était « l'organe du militantisme révolutionnaire. »⁴⁰

Des informations alternatives prenaient la forme de tracts clandestins et de rumeurs. La presse étrangère levait le voile de temps en temps sur les abus et les scandales du régime. Dans ces cas, elle faisait l'objet de saisie.

Dès 1987, *Tam-tam Express* et la *Gazette du Golfe* ont commencé, avec des saisies ponctuelles ou des réprimandes des autorités, à dénoncer les tares, les abus et les scandales du régime. Très vite cette presse a été rejointe par beaucoup de communicateurs nationaux. Elle jouera un rôle capital dans le succès de la Conférence nationale de février 1990.

Dans ce contexte, les journalistes et tous les autres techniciens de la presse et des médias ont su très tôt se saisir de la liberté de la presse et d'expression pour en faire une réalité durable au Bénin.

La Constitution du 11 décembre 1990 a consacré en son article 24 cet état de fait et la HAAC a été instituée pour réguler cette liberté :

« La liberté de la presse est reconnue et garantie par l'État. Elle est protégée par la Haute Autorité de l'Audiotvisuel et de la Communication dans les conditions fixées par une loi organique. »

La première HAAC a été installée en juillet 1994 dans un contexte de relative liberté de la presse. La HAAC s'est fixé comme activités principales à travers la loi organique qui la régit d'organiser l'accès équitable aux médias du service public par les partis politiques, les associations de la société civile et les citoyens, de rechercher l'amélioration des prestations des organes de presse, de familiariser les animateurs de la presse, les journalistes, les photojournalistes et les éditeurs avec les règles de déontologie et d'éthique.

^{40/} Quotidien national d'État, *Ehucw*, sous la tutelle du ministère de la propagande

La HAAC a été créée pour garantir la liberté de la presse. On ne saurait faire une évaluation des années d'activités de cette institution sans établir les relations nécessaires avec l'évolution de la liberté de la presse et de l'expression dans le pays

« La liberté de la presse est reconnue et garantie par l'État. Elle est protégée par la Haute Autorité de l'Audiotvisuel et de la Communication dans les conditions fixées par une loi organique »

En vue d'une extension de la liberté d'expression à la radiodiffusion et à la télévision, la HAAC a fait initier et fait voter par le parlement la loi n° 97-010 du 20 août 1997 portant libéralisation de l'espace audiovisuel et dispositions pénales relatives aux délits en matière de presse et de communication audiovisuel en République du Bénin. C'est à la suite de la promulgation de cette loi que les fréquences ont été accordées à des stations privées de radiodiffusion et de télévision qui attendaient l'autorisation d'émettre depuis 1990.

Depuis, le Bénin compte un nombre impressionnant de stations privées de radiodiffusion et une station de télévision privée⁴¹

Les trois tableaux ci-après montrent l'évolution du nombre de stations de radiodiffusion et de télévision, la quantité des postes radios et de téléviseurs au Bénin recensés entre 1993 et 1999 et l'évolution de parution des journaux.

Tableau 2.10 : Evolution des chaînes de radiodiffusion et télévisions

| Type de média | 1 ^{ère} attribution 11-11-97 | | 2 ^{ème} attribution 23-12-97 | | | TOTAL | | | |
|---|--|--------|---------------------------------------|---------|--------|-------|---------|--------|--------|
| | Coton ou | Autres | Total | Cotonou | Autres | Total | Cotonou | Autres | Global |
| Radio commerciales | 3 | 5* | 8 | 2 | 1 | 3 | 5 | 6 | 11 |
| Radio non commerciales | 2 | 5 | 7 | 0 | 13** | 13 | 2 | 18 | 20 |
| TV conventionnelles à diffusion classique | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| TV MMDS | 3 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 |
| Total | 9 | 10 | 19 | 2 | 14 | 16 | 11 | 24 | 35 |
| Radio nationale | Cotonou (dont 1 en FM) | | | | | | | 2 | |
| Radio régionale | Parakou | | | | | | | 1 | |
| Radio rurales | Localités | | | | | | | 10 | |
| TV nationale (ORTB) | Cotonou (Antenne à Parakou) | | | | | | | 1 | |

Source : Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication

* dont 02 à Porto-Novo

** dont 01 à Porto-Novo

Tableau 2.11 : Evolution du nombre de postes récepteurs TV et radio

| Récepteurs | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Radio | 2.185.000 | 2.256.000 | 2.332.000 | 2.410.000 | 2.490.735 | 2.574.175 | 2.660.615 |
| TV | 215.844 | 222.473 | 222.892 | 237.610 | 245.665 | 253.993 | 262.621 |

Source : ORTB / MCC

⁴¹ On dénombre une trentaine de stations de radios privées dans le pays.

Tableau 2.12 : Evolution de la parution des journaux

| Journaux publications | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | | | Observations | |
|-----------------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|----------------|--|----|
| | | | | | Cotonou | Autres | Total | | |
| Quotidiens | 6 | 7 | 12 | 15 | 15 | - | 15 | Dont 1 gouvernemental et 1 bulletin ABP* 1 journal du Clergé catholique en 1946** 1 organe PCB*** 1 organe CGTB**** | |
| Périodiques | Bi-hebdo | 1 | 1 | - | - | - | - | | |
| | trisebdo | 2 | 6 | 3 | 3 | - | - | | |
| | Bimensuels | 5 | n | - | 2 | - | - | | |
| | Mensuels | 17 | 22 | 22 | 22 | 33 | 9 | | 42 |
| | Magazines | 3 | 5 | 6 | 6 | - | - | | - |
| Autres | 6 | 6 | 6 | 6 | - | - | - | | |
| Total | 40 | 53 | 51 | 54 | 48 | 9 | 57***** | | |

Sources : Direction de la presse écrite/ MCC in TBS 2000

Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication

* Agence Bénin Presse

** -La Croix du Bénin-

*** PCB : Parti Communiste du Bénin

**** CGTB : Confédération Générale des Travailleurs du Bénin

***** Chiffres au 14 Février 2000

Il a été noté que depuis 1999, la HAAC semble accorder la préférence à l'installation des stations de radiodiffusion privées hors des grands centres suburbains. Ainsi sur la vingtaine d'autorisations d'installation acquises cette année-là, moins du quart a concerné les villes de Cotonou et Porto-Novo.

La HAAC s'investit également dans des activités confiées spécialement par l'Etat à l'institution. Ainsi a-t-elle reçu de l'Etat la mission de la gestion de l'aide budgétaire à la presse privée d'un montant annuel de 300 millions F.CFA. Pour la répartition de cette aide, la HAAC a toujours donné la priorité à la formation des journalistes. Il y a à ce niveau une application du principe de la recherche constante de l'amélioration des prestations des organes de presse du secteur privé et d'une familiarisation des animateurs de la presse privée, journalistes, photojournalistes et éditeurs avec les règles de déontologie et d'éthique. La HAAC a donc signé des conventions avec des instituts de formation à l'intérieur et à l'extérieur du Bénin pour l'envoi en stage des communicateurs au terme d'une rigoureuse procédure de choix des aspirants.

L'autre attribution d'appui à l'Etat est la participation à la gestion des organes d'information de l'Etat. Dans ce sens, la HAAC intervient dans la gestion de l'Office de Radiodiffusion et de Télévision du Bénin (ORTB) et de l'Office national d'imprimerie et de presse (ONIP).

Dans le cadre de l'organisation de l'accès des partis politiques, des associations et des citoyens aux médias du service public, la HAAC au cours de l'année 1998 a réglementé l'exercice du droit de réponse.

La question s'est cependant toujours posée pour certains de savoir si la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication n'est pas un luxe pour un petit pays pauvre comme le Bénin, étant donné qu'on peut faire confiance aux journalistes, au gouvernement et aux juges pour assurer la liberté de la presse. Ce point de vue ne paraît pas justifié si l'on considère que la HAAC est une conséquence du choix d'un régime démocratique fait par le pays à la Conférence nationale des forces vives et qu'elle s'avère être une institution indépendante et d'une utilité réelle pour la liberté de la presse au Bénin. L'exemple du Bénin est suivi par beaucoup d'autres pays qui viennent à Cotonou prendre conseil auprès des experts béninois.

Cependant, une évaluation de la presse stricto sensu, permet de constater que la presse écrite notamment présente quelques insuffisances.

En effet, la quasi-totalité des titres est éditée en français alors qu'à peine 30% de la population a accès à cette langue. De plus, la plupart des journaux paraissent à Cotonou alors qu'il n'existe pas un réseau efficace de distribution de la presse à l'intérieur du pays. Ces constatations font de la presse écrite un phénomène limité à l'élite de quelques grandes villes.

Une autre faiblesse est le manque de qualification et de professionnalisme des personnes qui animent la presse de manière générale. De nombreux journalistes n'ont reçu aucune formation en cette matière. Beaucoup sont des diplômés des facultés de l'Université nationale du Bénin (UNB) qui ont eu une formation générale et sont dans les salles de rédaction en attendant de pouvoir obtenir une meilleure situation. Il s'ensuit une confusion et les procès en diffamation contre les journaux ont atteint un niveau tel que les praticiens de la presse et la HAAC ont élaboré des mesures d'assainissement du milieu. Ainsi a été élaboré en septembre 1999, un code de déontologie de la presse et un Observatoire de la déontologie et de l'éthique dans les médias a été mis en place. De nombreux journalistes ont également entrepris avec le concours des partenaires au développement d'engager des actions diverses pour assainir la profession.

La presse reste, en définitive, libre au Bénin et l'exercice de la liberté d'expression fait l'objet d'une vigilance particulière de la Cour constitutionnelle et de la HAAC. Mais, il se pose de nombreux problèmes auxquels les institutions et la société s'efforcent de faire face.

2.3.1.6. Le Conseil économique et social, la société civile et la démocratie au Bénin

Organe prévu par la Constitution, le Conseil économique et social est conçu pour établir le lien entre les autorités de l'exécutif et celles du législatif et la société civile. La composition du conseil économique et social reflète cette volonté du constituant et du législateur.

Cependant, depuis sa première installation en 1994, le Conseil économique et social n'a pas pu jouer son rôle. Il est resté tourné vers l'administration et a surtout rédigé de nombreux rapports. Les sorties vers la société civile pour se faire connaître ont été presque inexistantes. Aussi n'a-t-on pu dire que l'institution manque de visibilité. Cette critique semble juste pour ce qui est des liens entre le Conseil économique et social et la société civile.

A la vérité, la société civile s'est toujours organisée de manière autonome par rapport aux autorités constituées.

A l'époque de la révolution, la société civile, à travers les luttes syndicales notamment, a joué un rôle important entre 1985 et 1990. A la veille de la Conférence nationale, les syndicats, les associations de développement et les communautés religieuses firent de plus en plus entendre leur voix, leurs revendications devenant clairement politiques. Il ne fut donc pas étonnant que les organisations de la société civile furent largement représentées parmi les 488 délégués à la Conférence nationale des forces vives. Le fait que ce fut un religieux, Mgr Isidore de Souza, qui en assumait la présidence illustre le poids relativement important de la société civile dans le changement politique qui s'imposait et surtout celui des associations religieuses qui ont joué un grand rôle au plus fort de la crise économique et sociale, surtout dans le processus d'émergence des nouveaux partis politiques.

La pénétration dans la sphère politique par les relations de clientélisme a fait des associations de développement, à l'époque récente, les embryons des partis politiques. Ainsi, en l'absence de partis politiques structurés, c'est par le courroie des associations de développement que les politiciens, anciens ou nouveaux, souvent citadins, ont touché l'électorat des campagnes.

La société civile est devenue un partenaire à part entière dans le processus démocratique et constitue un enjeu politique économique et social

Depuis bientôt une décennie, l'ossature de la société civile au Bénin est constituée d'ONG, d'associations de développement, de groupements professionnels, des communautés religieuses et de la chefferie traditionnelle. La société civile est devenue un partenaire à part entière dans le processus démocratique et constitue un enjeu politique économique et social.

Cependant la démocratie béninoise gagnerait à ce que le concept d'ONG et d'associations de développement soit clarifié tant ces nouveaux venus sur la scène socio-politique nationale et dont le nombre croît d'une année à l'autre, évoluent dans un flou juridique absolu. En effet, le fait que les ONG soient au nombre des associations régies par la loi de 1901 et qu'elles bénéficient du financement des bailleurs de fonds, conduit des associations à revendiquer le titre d'ONG sans l'être en réalité.

La profusion d'ONG et d'associations de développement ces dernières années, dont le tableau ci-après montre l'ampleur, est une conséquence, mais elle est surtout la réponse à l'évolution politique et sociale du Bénin depuis 1990.

Tableau 2.13 : Evolution du nombre des ONG de 1990 au 18/11/1999

| | Année | | | | | | | | | | Total |
|---------------------------------------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999* | |
| Nbre d'ONG enregistrées au MISAT | 142 | 222 | 233 | 183 | 253 | 274 | 281 | 466 | 403 | 262 | 2719 |
| Nbre d'ONG agréées Par le MECCAG-PDPE | 1 | 0 | 1 | 9 | 32 | 41 | 66 | 66 | 80 | 61 | 357 |
| Nbre d'ONG non agréés | 141 | 222 | 232 | 174 | 221 | 233 | 215 | 400 | 323 | 201 | 2362 |

* à la date du 18/11/1999

Source : Ministère de l'Intérieur de la Sécurité et de l'Administration Territoriale (MISAT)

La démocratie béninoise gagnerait à ce que le concept d'ONG et d'associations de développement soit clarifié. En effet, le fait que les ONG soient au nombre des associations régies par la loi de 1901 et qu'elles bénéficient du financement des bailleurs de fonds, conduit des associations à revendiquer le titre d'ONG sans l'être en réalité

En effet, la libéralisation politique a fourni un contexte favorable à l'expression de l'organisation plurielle des intérêts particuliers. La libéralisation économique s'est accompagnée de la réduction du rôle de l'Etat-Providence et pourvoyeur d'emplois pour les diplômés sortis des facultés et écoles supérieures professionnelles, d'où la nécessité de l'auto-emploi, voire de la débrouille. Enfin, la prime à la jeune démocratie béninoise s'est matérialisée par un accroissement de l'aide publique au développement à la base. Ainsi, de nombreuses ONG et associations de développement ont émergé grâce à divers projets étatiques ou initiés par les partenaires au développement pour capter des rentes.

L'Etat béninois qui s'est rendu compte de l'importance du phénomène des ONG et des associations de développement, sans oublier de nombreuses autres associations autour d'intérêts spécifiques a créé un département ministériel, le ministère chargé des Relations avec les Institutions, la Société Civile et les Béninois de l'Extérieur (MCRI-SCBE) pour s'occuper des relations avec cet espace autonome que constitue la société civile.

2.3.1.7 Les partis politiques dans le processus électoral

Désignés par la Constitution comme étant les principaux animateurs de la vie politique du pays, les partis politiques jouent un rôle primordial lors des élections. Les élections législatives leur donnent une importance particulière dans la mesure où le mode de scrutin retenu depuis 1991 fait obligation à tout candidat à la députation de se présenter sur une liste provenant d'un parti ou d'un regroupement de partis.

De fait, les partis ont toujours pris une part importante aux différentes élections. Ainsi en 1991, 23 partis ont présenté des candidats aux élections législatives; en 1998, ils seront 45 et 62 en 1999.

Les élections législatives du 30 mars 1999 ont été comme celles de 1995, ethniques et financières⁴². Les résultats de ces élections dénotent le renforcement du phénomène de partis "uniques" régionaux tels que :

- dans le Couffo, le PSD dont le leader est du Couffo a totalisé 54 111 voix sur 95692 voix et s'est adjugé les 6 sièges de la circonscription électorale.
- dans l'Ouémé, le PRD dont le leader est de l'Ouémé a totalisé 70 747 voix sur 187 282 voix et s'adjugé 7 sièges sur les 10 de la circonscription électorale.
- dans le Plateau, le MADEP dont le leader est originaire du Plateau a totalisé 51 600 voix sur 104 732 voix qui lui donne droit à 4 sièges sur 5 de la circonscription électorale.
- dans le Zou, la RB dont le leader est de la région a totalisé 116 488 sur 163 446 voix et s'est adjugée les 8 sièges de la circonscription électorale.

Le phénomène des partis "uniques" régionaux peut faire courir au pays, à plus ou moins brève échéance, le risque des luttes de purification ethnique et d'intégrisme politique avec comme corollaire la violence sur les minorités ethniques.

En tout état de cause, les partis uniques régionaux sont en porte-à-faux avec les dispositions de la loi 90-023 du 13 août 1990 portant charte des partis politiques et qui obligent ceux-ci à combattre l'intolérance, le régionalisme, l'ethnocentrisme, le fanatisme, le racisme, la xénophobie, l'incitation ou le recours à la violence, le sectarisme, le népotisme, l'appartenance exclusive à une confession, à un groupe linguistique, à une région, à un même sexe ou à un statut professionnel déterminé.

Les cent trois partis politiques enregistrés au MISAT à la date des élections législatives de 1999 sont pour la plupart à base ethnique ou régionale.

Les observateurs des dernières élections législatives ont pu souligner également le rôle démesuré de l'argent dans le processus électoral. Les partis politiques ont fait étalage de manière générale, de moyens financiers et matériels excédant manifestement les limites fixées par l'article 84 de la loi 98-034 du 15 janvier 1999 portant règles générales pour les élections en République du Bénin qui dispose : "Il est interdit à tout parti politique ou à tout individu prenant part à une élection communale, municipale, législative ou présidentielle, d'engager pour la campagne électorale, plus de trois cent mille (300.000) francs de dépenses par candidat pour les élections communales et municipales, plus de trois millions (3.000.000) de francs de dépenses par candidat pour les élections législatives et plus de cent cinquante millions (150.000.000) de francs pour les élections présidentielles".

D'une manière générale, les rapports de la Chambre des comptes de la Cour Suprême consécutifs au contrôle des comptes de campagnes électorales ont, en ce qui les concerne conclu, entre autres :

- au non-respect de l'obligation de dépôt à la juridiction financière de leurs comptes de campagnes électorales ;
- à l'inexistence d'une disposition légale sanctionnant le défaut de reddition de comptes de campagnes électorales ;
- à l'absence d'une disposition légale prescrivant l'obligation faite aux candidats et partis politiques de préciser dans leurs comptes de campagne respectifs l'origine des ressources affectées au financement des dépenses électorales ;

⁴² PNUD, CTG/ DHD, Evaluation des élections législatives du 30 mars 1999 au Bénin, Cotonou, novembre 1999 p.30 et suiv

2.2.2.2. L'absence de transparence

- aux difficultés, voire à l'impossibilité pour la chambre des comptes de déceler les cas de dépassements du plafond des dépenses de campagnes fixé respectivement pour les élections présidentielles, législatives ou communales ;
- à la non fiabilité des comptes de campagnes électorales produits par les candidats et les partis politiques.

Cette introduction massive de l'argent dans la campagne électorale donne un caractère censitaire aux élections et porte préjudice aux intérêts des partis ou des candidats moins nantis.

Il s'est avéré lors des dernières législatives que les partis politiques choisissent pour confectionner leur liste de candidature, non pas forcément les militants ayant les capacités intellectuelles et morales d'accomplir la mission parlementaire, mais ceux disposant d'une stature financière capable de donner du relief à la générosité du parti vis-à-vis des électeurs pendant la campagne électorale.

L'autre acteur présent dans le processus électoral au Bénin est la société civile dont il convient à présent d'apprécier les performances.

ENCADRE 2.7

Evaluation de la performance du processus électoral au Bénin

Ce serait une évidence d'affirmer que l'organisation régulière et à terme échu d'élections transparentes et régulières constitue l'un des plus importants indicateurs du dynamisme d'une démocratie. Dans une démocratie, ce sont les élections qui permettent l'alternance, mais qui peuvent également être l'occasion d'éclatement de troubles sociaux. La classe politique africaine redoute les échéances électorales, d'où toutes les manœuvres possibles par l'un ou l'autre camp pour les gagner.

En effet, longue est la liste des techniques visant à entraver les mécanismes électoraux : disqualification des candidatures dites "étrangères" par voie de lois, de décrets ou d'ordonnances taillés sur mesure et ce, dans le but de mettre à l'écart des candidats jugés dangereux ; sanctions à l'encontre des partis de l'opposition allant de mesures visant à interdire les meetings politiques à la censure des organes de presse et l'incarcération de leurs dirigeants ; manipulation du scrutin grâce à des listes électorales incomplètes, des résultats falsifiés, des bureaux de vote inaccessibles, le refus de publier les résultats favorables à l'opposition.

On peut dire de la performance du processus électoral au Bénin qu'elle est nettement au-dessus de la moyenne. Au crédit de cette bonne performance, il y a lieu de citer la création et le rôle de la CENA ainsi que ceux de la Cour Constitutionnelle. De plus, le pays a organisé des élections aux termes échus et qui ont débouché sur l'alternance tant à l'Assemblée nationale qu'à la Présidence de la République.

Pour ce qui concerne les faiblesses de ce processus électoral, on peut prendre en compte les conclusions d'une étude réalisée pour le compte du PNUD au cours de l'année 1999. Cette étude analyse le processus électoral béninois à travers les structures d'organisation de ces élections, puis le rôle de partis et celui de la société civile.

En ce qui concerne, les structures d'organisation des élections et les pratiques électorales en général, l'étude situe les faiblesses aux niveaux sociologique et juridique.

Au niveau sociologique, il a été noté que dans les milieux ruraux, l'organisation sociale maintient encore bien des femmes et des jeunes dans un tel état de subordination au chef de famille, de clan ou de religion, qu'ils se trouvent souvent empêchés d'exercer leur droit d'électeur sauf à l'exercer en conformité avec l'option politique du chef ou du conjoint. C'est le cas par exemple des personnes en âge électoral qui sont en cours d'initiation dans certains couvents.

Le taux élevé d'analphabétisme, surtout dans les campagnes (environ 85%) constitue un frein à la bonne compréhension des mécanismes électoraux élaborés en langue française. Cet état de fait crée une dichotomie entre le pays réel et le pays légal. Les populations analphabètes sont dans une quasi-indifférence vis-à-vis des conséquences du vote qu'elles émettent.

ENCADRE 2.7 (suite)

Une conséquence réside ainsi dans le fait que, pour la plupart des Béninois, le vote n'est pas encore un réflexe, une affirmation de soi, une participation aux pouvoirs publics. Il est perçu comme une formalité sans signification réelle et non comme une obligation civique.

Une autre lacune du processus électoral béninois est l'absence, à maints endroits, d'une certaine sincérité du vote, situation résultant du fait qu'il n'est pas requis de l'électeur de présenter obligatoirement une pièce d'identité lors des inscriptions sur les listes électorales.

En effet, l'inexistence d'un registre d'état civil national fiable, le grand nombre de citoyens ne disposant d'aucune pièce d'identité a obligé le législateur à disposer à l'article 14 de la loi 98-034 du 15 janvier 1999 portant règles générales pour les élections en République du Bénin, que "à défaut de carte nationale d'identité, d'acte de naissance ou jugement suppléatif, de passeport, de livret militaire, de permis de conduire, de livret de pièce civil ou militaire et en cas de doute sur l'identité, la nationalité béninoise ou l'âge du candidat à l'inscription, le bureau d'inscription requiert l'arbitrage du conseil de village ou du quartier de ville".

L'application abusive et de façon intéressée de cette disposition par certains bureaux de recensement a entraîné l'inscription d'étrangers et de mineurs sur les listes électorales altérant la crédibilité des listes électorales et portant la régularité du scrutin.

Au plan juridique, c'est surtout au niveau du droit du contentieux électoral qu'il existe des faiblesses. En vue de garantir la licéité de la manifestation de la volonté du peuple, le législateur a donné le pouvoir à des organes dont la Cour Constitutionnelle pour apprécier la régularité des élections à travers le règlement du contentieux électoral et la proclamation des résultats.

En sa qualité de la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle et organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, la Cour Constitutionnelle joue son rôle de juge arbitre, contrôle la régularité des élections législatives et présidentielles, règle les contentieux électoraux.

La procédure de saisine de la Cour Constitutionnelle est indiquée dans les différents textes établissant l'Etat de droit au Bénin, mais l'ignorance et la mauvaise compréhension de ces textes par la plupart des requérants est un facteur limitant. Il a pour résultat la non recevabilité de la majorité des requêtes.

Certaines critiques reviennent souvent depuis 1995 lorsqu'on traite du processus électoral béninois. Il s'agit du retard devenu habituel à installer la CENA et de l'absence d'une structure administrative permanente qui sert de pont entre deux CENA.

En effet, depuis 1995, trois CENA ont eu à organiser les élections (deux législatives et une présidentielle), mais on note que la durée légale de trois mois d'existence accordée par la loi à la CENA est largement insuffisante pour permettre à cette institution de préparer la formation des agents recenseurs, la confection des listes électorales, la distribution des cartes d'électeurs, les campagnes de sensibilisation et d'organiser la distribution des urnes et des bulletins de vote, le déroulement du scrutin, les dépouillements, etc... Dans un contexte où il n'existe pas de listes informatisées préétablies, la précipitation et l'improvisation sont devenues la règle. Il a résulté de cette situation de graves erreurs dans la confection des listes électorales, l'établissement des cartes d'électeurs, les agents recenseurs ayant été recrutés à la hâte et n'ayant pu acquérir la formation requise. Lors du dépouillement, on a constaté de nombreuses irrégularités dont un tamponnage imprécis du bulletin unique par des électeurs et la non-signature des procès-verbaux par les agents des bureaux de vote. Ces différentes irrégularités ont conduit à l'annulation de 612.102 votes par la Cour Constitutionnelle lors des dernières législatives.

Certes, la loi 98-034 a créé le SAP mais il n'a pas été vraiment fonctionnel. Le résultat, c'est le sentiment d'un recommencement à chaque nouvelle échéance électorale.

Source : PNUD, *Evaluation des élections législatives du 30 mars 1999, Cotonou, novembre 1999.*

2.3.1.8 La société civile et les élections au Bénin

A partir des élections législatives de mars 1995, la société civile s'est impliquée dans la formation, l'information, la sensibilisation des populations béninoises pour des élections pacifiques et transparentes. Ainsi, en 1995, une quinzaine d'organisations non gouvernementales (ONG) s'est constituée en réseau pour accomplir cette mission.

Le phénomène des partis "uniques" régionaux peut faire courir au pays, à plus ou moins brève échéance, le risque des luttes de purification ethnique et d'intégrisme politique avec comme corollaire la violence sur les minorités ethniques

La société civile joue un rôle important dans le processus électoral en matière de formation, sensibilisation et observation

Ces ONG ont alors élaboré des guides pour l'observation des élections. Ces documents se présentent sous forme de questionnaires qui éveillent l'attention de l'observateur sur les tâches qu'il doit accomplir.

Le constat a été tôt fait que ces ONG ont tout à gagner à travailler ensemble plutôt qu'individuellement. Leurs actions sur le terrain ont une plus grande portée lorsque leurs forces sont mises en commun et dans ces conditions, elles peuvent accéder plus facilement aux appuis divers des partenaires au développement intéressés eux aussi au processus électoral. Pour disposer des ressources financières sûres, il faut pouvoir les mobiliser, or ces ressources sont fluctuantes et les ambitions des ONG dépendent du bon vouloir des bailleurs de fonds.

Lors des élections de mars 1999, le réseau des ONG pour une élection transparente créé en 1995 a éclaté en plusieurs réseaux à savoir :

- le Réseau Béninois des ONG pour des élections pacifiques et transparentes (REPAT) composé de treize (13) membres ;
- le GERDDES-Afrique travaillant avec des observateurs nationaux et internationaux ;
- l'Alliance des organisations de la société civile pour un nouveau contrat éthique (ANCE) composée d'une soixantaine de membres dont des centrales syndicales.

Les raisons de cet éclatement sont multiples. Elles tiennent à :

- la difficulté de gestion d'un assemblage hétéroclite dont les éléments n'ont pas les mêmes objectifs ;
- la mauvaise gestion des fonds mis à disposition du réseau par des partenaires au développement ;
- des querelles de personnes⁴³.

Cependant, les différents réseaux ont accompli la mission qu'elles se sont donnée à travers des séminaires, des colloques, des tables-rondes, des campagnes de presse, des conférences itinérantes en langues nationales, etc.

Le mérite de ces organisations de la société civile est de n'avoir négligé aucun moyen de communication. Compte tenu de la place de l'oralité dans la culture béninoise, elles ont mis un accent particulier sur les supports audiovisuels pour la diffusion de sketches, de spots dessinés, de messages présentés par des responsables religieux.

Ces mêmes organisations ont eu à former des journalistes, des délégués de partis politiques, à organiser des opérations spéciales de publicité avec les conducteurs de taximotos (zémidjan) pour des élections pacifiques et transparentes, à faire observer les élections par des équipes constituées en leur sein.

Il est à noter qu'en 1996 pour l'élection présidentielle, le réseau des ONG pour une élection pacifique et transparente a pu opérer un décompte parallèle des voix. En 1999, lors des élections législatives, l'expérience n'a pas pu être renouvelée, faute de moyens financiers pour les ONG qui dans l'intervalle s'étaient fractionnées en plusieurs groupes.

Le Bénin a régulièrement admis des observateurs internationaux venant de divers horizons pour l'observation des différentes élections dans le pays.

⁴³

PNUD, CTG/DHD, Evaluation des élections législatives du 30 mars 1999 au Bénin, Cotonou, novembre 1999 p.30 et suiv.

ENCADRE 2.8

Les avantages du bulletin unique

Dans sa décision n° 002 du 08 février 1999 (article 2) rendue publique, la CENA indique : "les opérations de vote ne peuvent se poursuivre dans un bureau de vote si les bulletins d'une liste font défaut. Elles doivent être reprises le cas échéant, dès l'approvisionnement du bureau en bulletins manquants. Il sera alors tenu compte de la durée de l'interruption des opérations de vote". Sans préciser expressément qu'elle optait pour les bulletins multiples, la CENA, à travers la décision n° 002 du 08 février 1999, énonce des dispositions qui mettent en exergue son choix. Du moins, cette décision permettait à tout observateur qui maîtrise les principes de fonctionnement du bulletin unique et des bulletins multiples de déduire logiquement que le principe du bulletin unique était rejeté par l'institution.

En effet, dans l'hypothèse du choix du bulletin unique, il ne saurait sauf altération de celui-ci, avoir de bulletins manquants d'une liste dans un bureau de vote. Le bulletin unique obéit à des principes très précis : les emblèmes des listes de candidats sont imprimés ensemble et distinctement dans un grand bulletin. L'électeur coche l'emblème du candidat de son choix par un signe sans équivoque et introduit ce bulletin enveloppé dans l'urne. L'interprétation de l'article 2 de la décision n° 002 du 08 février 1999 exclut l'option pour le système du bulletin unique.

Et voilà, que subitement, dans un communiqué du 12 février 1999, la CENA souligne que ses membres "réunis en assemblée plénière le jeudi 11 février 1999 ont décidé que les élections législatives du dimanche 28 mars 1999 se déroulent selon le mode de vote par bulletin unique". La décision serait prise par l'institution "après avoir évalué les avantages et les inconvénients de chaque mode de vote". Les termes de ce communiqué laissent croire que l'institution s'est rendue compte de la possibilité de recourir au bulletin unique après la publication de notre article (Le Citoyen du lundi 08 février 1999).

Dans cet article, nous soulignons les avantages du bulletin unique expérimenté avec succès dans certaines démocraties avancées et dans bien des pays sous-développés. Il convient de rappeler que ce nouveau système a été suggéré par la commission des lois de l'Assemblée nationale lors du vote du code électoral.

A cette occasion, il avait été souligné que le bulletin unique présentait de nombreux avantages. Il permettrait de réaliser des économies substantielles dans l'impression des bulletins de vote. En outre, aucun électeur ne serait en mesure de ramener à des candidats susceptibles de lui demander de prendre ce type d'engagement, des bulletins de vote non utilisés.

Extrait du journal «Le Citoyen» du lundi 15 février 1999

2.3.1.9. Evaluation du rôle des forces armées dans le processus de démocratisation

Pour savoir si l'armée au Bénin contribue au renforcement de la démocratie, il faut évaluer dans quelle mesure les militaires, les gendarmes et les forces de sécurité en général adhèrent effectivement aux deux principes démocratiques relatifs à leur corporation qui sont l'acceptation de la légitimité du pouvoir politique provenant de la volonté du peuple et l'acceptation de la subordination des forces armées et de sécurité au pouvoir civil. Il est à noter que les deux principes sont liés quant à leur application. Ainsi, un militaire qui n'accepte pas l'autorité élue comme légitime n'acceptera pas de se mettre à sa disposition à travers des rapports de subordination. C'est fort du principe que les forces armées et de sécurité doivent accepter les pouvoirs constitués comme supérieurs hiérarchiques que l'article 65 de la Constitution proscrie le coup d'État en ces termes : «*Toute tentative de renversement du régime constitutionnel par les personnels des forces armées ou de sécurité sera considérée comme une forfaiture et un crime contre la Nation et l'État et sera sanctionnée conformément à la loi*».

L'acceptation de la subordination des forces armées au pouvoir civil entraîne une sorte de séparation de pouvoirs qui met la force militaire sous la direction du pouvoir politique légitime.

Le pouvoir exécutif contrôle entièrement les forces armées et le Chef de l'État est le Chef suprême des armées (article 62 de la Constitution).

Par conséquent, tout militaire désirant faire de la politique doit au préalable quitter l'armée. L'article 64 de la Constitution consacre cette exigence pour le candidat aux fonctions de Président de la République.

Depuis 1990, il y a eu un désengagement effectif de l'armée de la vie politique. Il n'y a plus de manière visible dans les partis politiques des militaires et des gendarmes comme c'était le cas sous le régime du parti unique.

Les militaires qui animent ou militent dans les partis politiques sont des personnes ayant déjà terminé leur carrière militaire. Ils ont un certain succès en politique puisque certains se font élire députés à la deuxième et à la troisième législature. Il est de commune renommée que le Président Kérékou, général à la retraite, est revenu au pouvoir par les urnes en 1996.

Cependant, la subordination de l'armée au pouvoir politique n'est pas totale puisque le 5 septembre 1994, la cour d'assise de Cotonou a eu à connaître de faits qualifiés de complot suivi d'actes commis ou de commencement d'exécution. En effet, c'est au milieu de l'année 1992 que, à la suite de l'arrestation d'une vingtaine d'officiers et de soldats des forces armées, une information judiciaire a été ouverte contre les mis en cause. Au terme d'une longue procédure, la cour d'assise a condamné les accusés dont une partie était en fuite à des peines diverses. Cette tentative de coup d'Etat de 1992 et les tentatives de rébellion de la même année au camp militaire de Natitingou dans la région Nord du pays montre que les vellétés de coup d'Etat existent toujours dans le pays.

A la veille de l'élection présidentielle de 1996, il y a eu également des rumeurs de coup d'Etat⁴⁴.

Tout récemment encore, au début de l'année 2000, c'est le Chef de l'Etat qui évoque l'hypothèse d'un coup d'Etat. Il a été établi plus tard que ce sont les soldats du contingent béninois aux opérations de maintien de la paix au Libéria qui, mécontents de n'avoir pas perçu leur pécule, se sont rebellés contre leurs supérieurs hiérarchiques civil et militaire. En définitive, les forces armées béninoises n'ont pas encore internalisé les principes d'une armée démocratique au service du pays et le principe de la subordination de l'armée au pouvoir politique.

Il est vrai que les textes prévus pour organiser les nouvelles missions de l'armée ne sont pas encore pris. La loi sur le service national est en cours d'élaboration. La loi portant organisation, composition et fonctionnement du conseil supérieur de la défense n'a pas encore été actualisée depuis 1990.

Il reste donc dans le pays une atmosphère de possibilité de coup de force. Les troupes militaires et singulièrement les soldats se sentent laissés pour compte tandis que leurs supérieurs s'efforcent de profiter de la rente étatique sans être impliqués dans la politique de manière visible tant qu'ils sont en activité.

La situation délétère au sein des forces armées et des forces de sécurité publique a conduit à l'apparition de milices privées de sécurité.

Le phénomène Dévi dans les départements du Mono et de Couffo à l'ouest du Bénin participe de la tentation de substitution des civils aux forces de sécurité défaillantes.

Il revient en définitive au pouvoir public de reconstituer l'armée, de concevoir son rôle sur les bases nouvelles liées au contexte du renouveau démocratique afin d'en faire un corps homogène et efficace. Dans cette perspective, un programme général de restructuration de l'armée en tant que force de défense, de la gendarmerie et de la police, ces deux dernières étant considérées comme des forces de sécurité, est souhaitable.

⁴⁴/ Emmanuel V. Adjovi, *Une élection libre en Afrique, la présidentielle du Bénin en 1996*, édition Karthala, Paris 1996.

C'est à ces conditions que l'Etat béninois pourra se doter d'une armée nouvelle, républicaine.

2.3.2. Gouvernance politique et la situation des droits de l'homme

La mise en œuvre de la législation internationale relative aux droits de l'homme pose des problèmes dans de nombreux pays du monde, qui n'ont pas souvent la volonté politique de respecter et de promouvoir les droits de l'homme. Dans de nombreux cas, cependant, un manque de capacité institutionnelle et une méconnaissance générale des droits de l'homme sont d'importants facteurs qui favorisent cet état de choses.

Beaucoup de pays sont dépourvus d'organismes de protection des droits de l'homme, telles que des commissions nationales ou des médiateurs, susceptibles de faire entendre les groupes marginalisés et les victimes de violations des droits de l'homme. Même dans les pays où de telles institutions existent, elles manquent souvent de fonds ou de personnel et/ou ne disposent pas d'une indépendance suffisante.

Le secteur privé pour sa part s'occupe rarement de promouvoir les droits de l'homme, même là où il devrait intervenir, par exemple sur les lieux de travail.

Nombreux sont les efforts entrepris cette décennie par le Bénin en vue d'assurer une meilleure protection des droits humains. Parmi ces progrès, notons la mise en place des instruments relatifs aux droits et libertés et les organes chargés de veiller à l'application desdits droits.

La Constitution béninoise se réfère explicitement aux dispositions contenus dans la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981.

Ces dispositions s'inspirent également d'autres traités internationaux ou conventions internationales relatifs aux droits de l'homme.

Selon les résultats d'un sondage mené à Cotonou auprès de 800 personnes, le Bénin respecte 39 des 40 libertés figurant sur la liste des libertés entrant dans le calcul de l'ILH d'Humana⁴⁵. La population de Cotonou enquêtée estime en effet que seuls les châtiments corporels cruels, inhumains et dégradants peuvent être encore reprochés au pays, ce qui est un acquis notable de l'ère démocratique.

Il faut néanmoins noter que la liberté humaine est sujette à des changements possibles dans toutes les directions bonnes ou mauvaises. Ces changements peuvent aussi être très rapides comme on a pu l'observer dans de nombreux pays.

2.3.2.1. Le cadre institutionnel de l'exercice des droits humains au Bénin

Le cadre institutionnel national

Le cadre institutionnel est constitué par les instruments juridiques nationaux relatifs à la promotion et à la protection des droits de la personne humaine et par les organes chargés de veiller à l'application desdits droits.

La Constitution du 11 décembre 1990 née du consensus populaire consacre non seulement les droits de l'homme mais également les libertés publiques. La Constitution renferme les trois catégories de droits de l'homme généralement reconnues par la communauté internationale : les droits civils et politiques ; les droits économiques, sociaux et culturels ; et les droits de solidarité. La Constitution prévoit par ailleurs huit lois organiques dont six se rapportent aux droits humains à savoir les articles 4 §1 (conditions

Nombreux sont les efforts entrepris cette décennie par le Bénin en vue d'assurer une meilleure protection des droits humains

⁴⁵ Le lecteur intéressé par le calcul de l'indicateur peut consulter tous les détails présentés d'une part au chapitre 1 et d'autre part en annexe.

de recours à un référendum) : 115 §6 (organisation, fonctionnement, procédure... de la Cour Constitutionnelle (CC) : 128 §2 (composition, attribution, organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la Magistrature) : 135 §3 (fonctionnement et procédure de la Haute Cour de Justice) : 140 §2 (composition, organisation et fonctionnement du Conseil Économique et Social) : 143§2 (composition, attributions et fonctionnement de la HAAC). Selon la Constitution, c'est de la loi "ordinaire" que relèvent les questions relatives aux droits de l'homme, consacrées par la Constitution. Ces lois sont complétées par des actes réglementaires.

Les organes chargés de la mise en œuvre des droits de l'homme sont de deux sortes : les organes d'origine étatique et les organes de la société civile. Parmi les premiers, on peut citer : l'Assemblée nationale⁷¹, le gouvernement⁷², la Cour Constitutionnelle (CC)⁷³, le pouvoir judiciaire⁷⁴, le Conseil Économique et Social (CES)⁷⁵, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC)⁷⁶ qui sont des organes créés par la Constitution ; la Commission Béninoise des Droits de l'Homme (CBDH)⁷⁷ créée par la loi, le Comité National Consultatif des Droits de l'Homme (CNDH)⁷⁸ créé par décret.

De nombreuses ONG attachées à la promotion et à la défense des droits de l'homme ont vu le jour depuis 1990 : une quarantaine environ. Parmi elles, on peut citer :

⁷¹ Outre les compétences à elles reconnues par la Constitution et déjà mentionnées (art.98) et qui relèvent dans une certaine mesure de la promotion des droits de l'homme, l'Assemblée se voit également investie du pouvoir de protection, de surveillance aux termes de l'article 113.

⁷² Le Président de la République se voit investi par la Constitution des pouvoirs non négligeables dans le domaine des droits de l'homme. Sous certaines conditions, il peut prendre l'initiative du référendum sur toute question relative à la promotion et au renforcement des droits de l'homme (art.58). En outre, il assure l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice. Par ailleurs, certains départements ministériels sont concernés à divers titres par la question des droits de l'homme : le Ministère de la justice, de la législation et des droits de l'homme (dont la Direction des droits de l'homme est chargée entre autres de réaliser et coordonner la politique béninoise des droits de l'homme sur l'étendue du territoire national et qui pour se faire dispose de deux services : l'un chargé de la promotion et de la vulgarisation des droits de l'homme et l'autre, de la protection et de la défense des droits de l'homme); le Ministère de l'éducation nationale et de la recherche scientifique (dont l'Institut national pour la formation et la recherche en éducation qui a engagé un travail en vue d'intégrer les droits de la personne dans les programmes d'études des divers ordres d'enseignement); le Ministère des affaires étrangères et de la coopération (qui conformément à l'une de ses principales attributions, engage l'État dans la conclusion des traités et contrôle leur exécution et à ce titre, joue un rôle capital dans les procédures relatives à la signature, la ratification ou à l'adhésion aux instruments internationaux relatifs à la promotion et la protection des droits de la personne humaine et des libertés publiques) ; le Ministère de la défense nationale ; le Ministère de l'intérieur, de la sécurité et de l'administration territoriale.

⁷³ La Constitution consacre la CC comme la plus haute juridiction de l'État en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité des lois et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques (art.114).

⁷⁴ Il est constitué par la Cour suprême, les Cours et les Tribunaux (art.125). Le pouvoir judiciaire contrôle l'application des lois et règlements relatifs notamment aux droits de l'homme et sanctionne, le cas échéant leur violation.

⁷⁵ Il a un rôle essentiellement consultatif selon les dispositions de l'art.139 de la Constitution. Elle est chargée de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse et de tous les autres moyens de communication de masse dans le respect de la loi... (art.142 de la constitution). Elle est investie de larges pouvoirs de recommandations par la loi organique n°92-021 du 21 août 1992 (art.7§3-37§2-39) : elle "statue comme Conseil de discipline en matière de presse et communication" (art.40) et peut sous certaines conditions, infliger des sanctions pécuniaires aux contrevenants des dispositions de la loi organique (art.58-67).

⁷⁶ Créée par la loi n°89-004 du 12 mai 1989, la CBDH a pour mission de promouvoir et de sauvegarder les droits de l'homme (art.4).

⁷⁷ Créé par le décret n°97-503 du 16 octobre 1997, le CNDH est "un cadre de concertation pour l'enracinement de l'État de droit quotidien entre les pouvoirs d'une part et les ONG s'intéressant aux questions des droits de l'homme régulièrement installés au Bénin d'autre part" (art.2). Il a un rôle essentiellement consultatif (art.3).

l'Association des femmes juristes du Bénin (AFJB), la Ligue pour la défense des droits de l'homme (LDH), Amnesty international - Bénin (AIB), GERDDES - Afrique, l'Institut des droits de l'homme et de promotion de la démocratie : la démocratie au quotidien (IDHPD-DQ), le Centre Afrika Obota (CAO).

ENCADRE 2.9

Le cadre institutionnel international relatif aux droits de l'homme souscrit par le Bénin

Le Bénin est partie à plusieurs accords internationaux ou traités relatifs aux droits de l'homme. L'article 147 de la Constitution consacre leur caractère supérieur aux lois. Ces instruments font donc partie intégrante de l'ordre juridique béninois.

Les principaux instruments en vigueur sont : la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (qui n'est pas encore entrée en vigueur) et la Déclaration sur le droit au développement.

Les traités obligent formellement les parties à garantir que tous les individus placés sous leur juridiction jouissent d'un certain nombre de droits. Ils fixent aussi des critères pour la conception d'activités nationales et internationales en matière de droits de l'homme et la surveillance de leur application. Il est à noter que le Bénin connaît un certain retard dans l'accomplissement de cette obligation. Le manque de structure de suivi n'est pas en cause mais les procédures d'adoption des mécanismes internationaux de défense des droits de l'homme.

Parmi les autres conventions auxquelles le Bénin est partie, notons :

- la Convention relative à l'esclavage du 25 septembre 1926 telle qu'amendée par le Protocole du 7 septembre 1953, le 4 avril 1962 ;
- la Convention relative aux statuts des réfugiés, le 4 avril 1962 ;
- la Convention internationale sur le crime d'apartheid, le 30 décembre 1974 ;
- la Charte africaine des droits et bien être de l'enfant, le 27 février 1991 ;
- le Pacte relatif aux droits civils et politiques, le 12 mars 1992 ;
- la Convention sur le consentement au mariage, l'âge minimum pour le mariage et les enregistrements de mariage.

Concernant les conventions signées et non ratifiées, l'Assemblée nationale vient d'adopter :

- la loi portant autorisation de ratification de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;
- la loi portant autorisation de ratification de la Convention internationale contre l'apartheid dans le sport ;
- la loi portant autorisation de ratification du protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant sur la création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

Il reste que le Bénin doit faire une déclaration acceptant la compétence de la Cour pour recevoir les requêtes énoncées à l'article 5(7) du protocole et ce à partir de la ratification.

Il faut également noter que la procédure de ratification est très avancée concernant la Convention internationale sur la protection de tous les travailleurs migrants et les membres de leur famille.

ENCADRE 2. 9. (suite)

Par ailleurs, le Bénin n'est pas partie :

- au deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant la peine de mort ;
- à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide ;
- à la Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ;
- à la Convention sur les droits politiques de la femme ;
- à la Convention sur la nationalité de la femme mariée ;
- à la Convention sur la réduction des cas d'apatride ;
- à la Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui ;
- à la Convention de 1926 relative à l'esclavage telle que amendée ;
- au Protocole amendant la Convention relative à l'esclavage signée à Genève le 25/09/1926 ;
- à la Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage.

2.3.2.2. Les principales difficultés que le Bénin rencontre dans la promotion des droits de l'homme et leur intégration au développement

Le cadre institutionnel ainsi brossé, il convient d'apprécier les activités des diverses structures ayant des responsabilités dans la mise en œuvre des droits de l'homme car les libertés humaines ne progressent jamais toutes seules. Lorsque la loi n'est pas respectée et que la justice n'est pas rendue équitablement, les lois sur les droits de l'homme se réduisent à un chiffon de papier.

ENCADRE 2. 10

Droits de l'homme et développement humain au service de la liberté et de la solidarité

De par sa philosophie, le Développement Humain s'efforce d'élargir les choix de tous les individus - femmes, hommes et enfants, générations actuelles et futures - tout en protégeant les systèmes naturels dont dépend la vie. Se démarquant d'une perspective économique étroite du développement, le Développement Humain Durable place les gens au centre de ses activités et considère les êtres humains à la fois comme une fin et un moyen. Le Développement Humain Durable a donc pour but d'éliminer la pauvreté, de promouvoir la dignité humaine et les droits de l'homme et d'offrir des chances égales à tous grâce à une bonne gouvernance ; il favorise donc la réalisation de tous les droits fondamentaux : économiques, sociaux, culturels, civils et politiques.

La promotion des droits de l'homme revêt une importance particulière dans le contexte de la mondialisation avec son potentiel d'exclusion et de marginalisation des personnes les plus démunies. Les droits de l'homme offrent une protection contre cette exclusion et cette marginalisation (...).

On peut parler de civilisation lorsqu'il y a respect de la dignité et de la liberté. Toutes les religions, toutes les traditions culturelles célèbrent ces idéaux. Pourtant, tout au long de l'histoire, ceux-ci ont été bafoués. Pas une société n'a échappé au racisme, au sexisme, à l'autoritarisme, à la xénophobie, avec pour effet de priver hommes et femmes de leur dignité et de leur liberté. Et toutes les régions et les cultures ont connu de longues luttes contre l'oppression, l'injustice et la discrimination. Ce combat continue aujourd'hui dans tous les pays, qu'ils soient riches ou pauvres. La liberté est l'objectif et l'ambition communs des droits de l'homme et du développement humain. Les mouvements pour les droits de l'homme et le développement humain ont nourri des traditions, des stratégies distinctes. Unis au sein d'une large alliance, chacun peut néanmoins insuffler un regain d'énergie et de dynamisme à l'autre.

Le développement humain est essentiel à la réalisation des droits de l'homme et les droits de l'homme sont essentiels à la réalisation du développement humain.

En cela, les droits de l'homme et le développement humain partagent une conception et un objectif communs : assurer la liberté, le bien-être et la dignité de tous les individus, partout dans le monde. Ils ont pour but de garantir :

- la liberté de vivre sans souffrir de discrimination, qu'elle soit fondée sur le sexe, la race, l'appartenance ethnique, l'origine nationale ou la religion ;
- la liberté de vivre à l'abri du besoin, c'est-à-dire de bénéficier de conditions de vie correctes ;
- la liberté de développer et de réaliser ses potentialités ;
- la liberté de vivre sans souffrir de la peur, de menaces sur sa sécurité personnelle, de la torture, d'une arrestation arbitraire et d'autres formes de violence ;
- la liberté de vivre sans souffrir d'injustice et de violations de la légalité ;
- la liberté de participer à la prise de décision, d'exprimer son opinion et de former des associations ;
- la liberté de travailler sans être exploité.

Extrait du Rapport mondial sur le développement humain, édition 2000, article 35.

Incohérence de certains textes législatifs

Plusieurs textes législatifs nationaux interviennent ou interfèrent dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Certains de ces textes légaux et réglementaire sont sans cohérence, parfois anachroniques, désuets et contradictoires, parce qu'adoptés dans des contextes historiques, politiques, idéologiques et socio-économiques divers, selon des logiques différentes. On a cité l'exemple du "Coutumier du Dahomey" du 19 mars 1931.

Non-conformité de certains textes législatifs

La Constitution du Bénin reconnaît l'égalité en droit de l'homme et de la femme mais certains textes nationaux ne sont pas encore harmonisés avec les Conventions internationales ratifiées.

S'agissant par exemple des droits de la femme et des enfants, la Constitution reconnaît le droit à la protection, à la survie et au développement de l'enfant (art. 12 et 13 sur l'éducation, art. 26 sur la protection de la famille, la mère et l'enfant). Le Bénin a ratifié en 1990 la Convention relative aux droits de l'enfant et il a déposé en 1996 son premier rapport d'exécution. Par ailleurs, il a élaboré le Programme national d'action en faveur de l'enfant et de la femme. Cependant, le droit béninois basé sur la puissance paternelle, ne reconnaît à l'enfant que les droits acceptés par les parents ou les tuteurs. En outre, il ne protège pas explicitement l'enfant contre l'exploitation sexuelle, les mariages forcés et/ou précoces, les mutilations sexuelles et les discriminations en matière d'éducation.

Les droits civils et politiques d'inspiration libérale sont mieux garantis que les droits économiques, sociaux et culturels.

Il est également à noter que la situation de la femme dans les textes nationaux est encore caractérisée par de nombreuses inégalités.

L'application effective des droits de la personne

Pour ce qui concerne l'effectivité des droits humains au Bénin, elle est fonction de la catégorie des droits considérés. Ainsi, les droits civils et politiques d'inspiration libérale sont mieux garantis que les droits économiques, sociaux et culturels.

Droits civils et politiques⁵⁴

Dans la pratique, les juridictions de contre pouvoir et de contrôle veillent au respect des droits de l'homme.

Cependant, le respect des droits de l'homme s'agissant des droits civils et politiques comporte certaines limites. En effet, sur 128 décisions rendues en matière des droits de la personne humaine et des libertés publiques par la Cour constitutionnelle entre le 13 octobre 1993 (date de sa première décision) et le 18 mars 1999, 74 d'entre elles constatent des violations des droits humains dont 44 concernent la garde à vue, 11 concernent les droits de la personne et libertés publiques (la détention arbitraire, les sévices et les traitements inhumains. Il faut ajouter à cela les mauvaises conditions de détention), 9 les droits de la défense, 6 la discrimination, 2 la liberté d'aller et venir, 1 l'inviolabilité du domicile et 1 le droit de propriété.

^{54/} Parmi les droits civils et politiques il y a le droit à un procès équitable, le droit à la vie et à l'intégrité physique et morale, le droit d'expression et d'opinion, le droit d'association, de réunion et de manifestation, le droit à l'information, la presse et les médias, les libertés de religion et de culte, le droit à l'égalité de protection de la loi, le droit à un recours effectif devant les tribunaux nationaux contre les actes violant les droits de l'homme, le droit d'être présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie et le droit de ne pas être condamné pour des actions ou omissions qui au moment où elles ont été commises ne constituaient pas un acte délictueux, le droit de circuler librement, le droit à une nationalité, le droit d'asile, le droit de se marier et de fonder une famille, la sauvegarde de la vie privée, la protection de la propriété, le droit de prendre part à la direction des affaires publiques et le droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays etc.

Le champ d'application des droits politiques et civils est vaste.

Si l'on prend par exemple le droit à la sécurité, on constate que ce droit se rapporte non seulement à la sécurité physique de l'individu (qui englobe les diverses libertés affirmées par la Constitution) mais également la sécurité de l'individu dans ses rapports avec autrui, c'est-à-dire la garantie de la sécurité de l'individu face au pouvoir. Ce droit impose que soient assurées à l'individu non seulement des garanties de règles de compétence, traduisant la séparation effective des pouvoirs ou des fonctions de l'État, mais également des garanties de procédure. Ces dernières garanties résident dans le respect des règles telles que la présomption d'innocence, les droits de la défense, le droit pour toute personne d'être jugée dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale. Or, des nombreuses décisions rendues en matière des droits de la défense⁵⁵, il se dégage une constance : le mis en cause n'a pas été entendu avant toute décision qui pourrait lui faire grief, le droit pour toute personne d'être jugée dans un délai raisonnable n'est pas respecté.

Concernant le droit à la liberté (reconnu et protégé par la Constitution sous de multiples aspects : liberté d'aller et venir, respect de la vie privée, libre choix et inviolabilité du domicile, liberté de conscience et de religion, liberté de presse, liberté de réunion, d'association...), la Cour constitutionnelle dans diverses décisions a dû préciser les limites des pouvoirs du législateur en matière d'organisation des libertés publiques, quelles qu'elles soient. La Cour constitutionnelle précisera le contenu de cette liberté dans diverses décisions : les pratiques comme la garde à vue de citoyens dans les locaux de la Police, au mépris des délais et formalités prescrits par la Constitution, la détention d'une personne dans un centre pénitentiaire, sans titre régulier, la rétention d'un passeport par l'autorité administrative et le maintien de son titulaire à la disposition de l'administration, sans intervention des autorités judiciaires, alors qu'aucun texte ne prévoyait une telle procédure, etc., constituent des violations du droit à la liberté.

Le droit à l'égalité comprend un principe fondamental, celui de l'égalité de tous devant la loi et des concepts dérivés tels que l'égalité d'accès à la fonction publique, l'égalité devant la justice, l'égalité de suffrage etc. La Cour constitutionnelle veille au strict respect de ce principe en matière de non - discrimination entre les sexes, d'égal accès des citoyens à la fonction publique, d'égal accès à la justice, d'égalité du suffrage qui postule que les partis en compétition connaissent le même traitement, d'égalité devant le suffrage qui recouvre également le droit reconnu à chaque citoyen par la Constitution, de prendre part librement à la direction des affaires publiques de son pays.

Les droits économiques, sociaux et culturels

Le droit de la propriété : La Cour constitutionnelle a jugé contraire à la Constitution, un arrêté préfectoral qui a déclaré d'utilité publique un domaine privé, sans dédommagement préalable des personnes qui en avaient la propriété.⁵⁶ La Cour constitutionnelle a, par ailleurs, affirmé la liberté de commerce comme un corollaire du droit de propriété⁵⁷. On ne saurait en réalité épuiser la liste des décisions rendues par la Cour constitutionnelle en matière de protection des droits de l'homme. On notera simplement que la censure de la Cour constitutionnelle a porté sur un large éventail des actes susceptibles d'être déférés : ordonnances, lois, décrets, arrêtés, actes privés etc. et que les décisions de la Cour constitutionnelle sont, dans leur quasi-totalité, suivies et appliquées par les autorités concernées.

⁵⁵ / Ex : Décisions DCC 97-006 du 18 février 1997 et DCC 97-011 du 6 mars 1997 sur le droit pour toute personne d'être jugée dans un délai raisonnable.

⁵⁶ / Décision DCC 97-056 du 8 octobre 1997.

⁵⁷ / Décision DCC 96-088 du 6 décembre 1996.

ENCADRE 2.11

Présentation des résultats préliminaires d'enquête sur la réalisation des droits et libertés tels que la population de Cotonou la perçoit

Cette enquête a été réalisée auprès d'un échantillon de 800 personnes sur la seule ville de Cotonou à partir d'une grille d'entretien qui comporte deux volets : les droits et libertés tels que les personnes la vivent au quotidien et la garantie de ces droits et libertés par les autorités nationales.

Les informations recueillies nous permettant de présenter successivement : le respect des droits civils et politiques basés sur le principe de la liberté, les droits économiques, sociaux et culturels basés sur l'égalité et la non-discrimination et les droits qui ont pour fondement la solidarité et qui englobent les droits de l'être humain au développement, au plein épanouissement de sa personne dans ses dimensions matérielle, temporelle, intellectuelles et spirituelle.

Comme nous le verrons ces enquêtes n'ont pas concerné la perception des personnes interrogées sur la pratique des institutions liées à la mise en œuvre des droits et libertés mais cette question peut-être sous-entendue dans les résultats du questionnaire, d'autre part, les résultats de l'enquête démontrent une connaissance par les populations des droits de la personne humaine.

I. Les droits civils et politiques

Le droit à l'égalité

Tous les hommes naissent libres et égaux en droit (article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme). Ce droit est consacré par la Constitution dans plusieurs de ses dispositions (articles 6, 8, 26 et 39). Il comprend l'égalité de tous en droit et en dignité, il consacre le principe de la non-discrimination en fonction de la race, de la couleur, du sexe, de la langue, de la religion, de l'opinion politique ou de toute autre opinion, de l'origine nationale ou sociale, de la fortune, de la naissance ou de toute autre situation (article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme). Ce qui distingue l'inégalité de la discrimination c'est la volonté d'exclure. La Cour constitutionnelle interprète le droit à l'égalité comme " un principe général selon lequel la loi doit être la même pour tous, dans son adoption et dans son application et ne doit contenir aucune discrimination injustifiée ". Il en est ainsi de l'accès à la fonction publique, de l'accès à la justice, de l'égalité de suffrage etc.

Comment les personnes interrogées perçoivent-elles ces droits ? D'une manière générale, la majorité des personnes interrogées pensent que ce droit est garanti à tous individus. Seuls 9,5% de ces personnes pensent qu'il existe une discrimination en fonction de la couleur de la peau, 17,8% qu'il existe une discrimination en fonction de la langue parlée, 19,3% qu'il existe une discrimination en fonction de l'origine sociale, 12,8% qu'il existe une discrimination en fonction de la religion, 11,1% qu'il existe une discrimination en fonction de la nationalité, 10,6% qu'il existe une discrimination en fonction de toute autre situation. Cependant, les plus forts taux enregistrés concernent : la discrimination en fonction de l'opinion (37,1%), de la fortune (33,6%), de l'ethnicité (21,1%), du sexe (22,9%). Ainsi, ramené à la question du respect des droits collectifs des individus, 90,9% des personnes pensent que les droits des étrangers sont respectés, 87,9% pour les minorités ethniques, 70% pour les personnes sans ressources, 84,3% pour les personnes handicapées alors que moins des 2/3 des personnes admettent que les droits de certaines personnes vulnérables sont respectés comme les personnes atteintes du SIDA (65,3%), les chômeurs (69,6%), les prisonniers (62,4%) et les personnes sans domicile fixe (67,4%).

Concernant les garanties de protection, il convient de nuancer selon les groupes visés. Concernant les minorités, tandis qu'une certaine majorité pensent que la différence est moins nette au niveau social (83,6%), au niveau professionnel (83,6%) et au niveau économique (85,3%), seuls une petite majorité pensent qu'une discrimination existe entre l'homme et la femme au niveau social (54%), au niveau professionnel (64,6%) et au niveau économique (65,1%).

L'égalité de suffrage est garantie selon la majorité des personnes interrogées : la garantie d'opposition politique possible (85,6%), de même que l'égalité devant le suffrage : la garantie d'élections pluripartites par scrutin secret universel (94,5%).

Le droit à la vie, à la sécurité et à l'intégrité de sa personne (article 15 de la Constitution)

Le droit à la vie : 70% des personnes interrogées pensent que le droit à la vie, droit suprême de l'être humain n'est pas respecté au Bénin. Il est important de souligner que le débat sur le droit à la vie concerne aussi bien l'interruption volontaire de grossesse qui est considérée atteinte au droit à la vie (ceci pose la question de savoir où commence la vie et où s'achève l'existence), mais également l'autre privation arbitraire de la vie qui est la peine de mort.

ENCADRE 2. 11 (suite)

Le droit à la sûreté de sa personne implique que : "Nul ne peut être privé de sa liberté sauf pour des motifs et dans des conditions préalablement définies par la loi, en particulier, nul ne peut être arrêté ou détenu arbitrairement" (article 16 de la Constitution). Ce droit s'applique à toutes les formes de privation arbitraire de liberté ou d'éloignement du territoire (article 16 de la Constitution). L'arbitraire c'est l'absence totale de base légale, par exemple le cas de prisonniers d'opinion, les manquements au droit à un procès équitable. Or, 48,6% des personnes interrogées pensent que la garantie de procès équitable n'existe pas, tandis que 21% seulement des personnes interrogées pensent qu'il y a encore des arrestations arbitraires au Bénin et 25,1% que des privations arbitraires de liberté existent encore au Bénin. Il est également important de mentionner que 6,3% des personnes interrogées pensent que l'éloignement du territoire est une pratique encore en cours au Bénin.

Le droit à la sécurité ne se rapporte pas seulement à la sécurité physique de l'individu (qui englobe les diverses libertés affirmées et garanties par la Constitution). Il concerne également la sécurité de l'individu dans ses rapports avec autrui. Dans cette deuxième acception où il est perçu comme "la garantie de la sécurité juridique de l'individu face au pouvoir", le droit à la sécurité impose que soient assurées à l'individu non seulement des garanties de règles de compétence, traduisant la séparation effective des pouvoirs ou des fonctions de l'État (moins des 2/3 des personnes interrogées croient dans l'indépendance des tribunaux, il s'agit de 66,9% des personnes), mais également des garanties de procédure qui elles résident dans le respect des règles telles que la présomption d'innocence, les droits de la défense, le droit pour toute personne d'être jugée dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale. 85,9% des personnes pensent que le droit de recours contre les violations de ses droits fondamentaux devant les tribunaux est garanti.

Cela veut dire que 85,9% des personnes interrogées pensent que le droit de recours est un droit effectif qui ne souffre ni d'obstacles juridiques, ni d'obstacles de fait et que ce droit peut être exercé devant une juridiction impartiale avec des garanties d'indépendance et procédurales. De même, 71,4% de ces personnes pensent que le principe de la présomption d'innocence est garanti au Bénin.

Concernant le droit à l'intégrité physique de sa personne : la violation du droit à l'intégrité va des actes de torture, à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 19 de la Constitution). Généralement, il s'agit de tout acte infligeant intentionnellement une douleur ou des souffrances aiguës " physiques ou mentales " (Convention contre la torture) exemple des techniques d'interrogatoire par désorientation sensorielle (Royaume Uni) ou les brutalités policières (France), sont également concernés l'esclavage et la servitude sous toutes ses formes que l'on définit comme un état ou la condition d'un individu sur lequel s'exercent les attributs du droit de perpétuité ou certains d'entre eux. Notons que presque le tiers des personnes interrogées pensent qu'il existe encore des exécutions extra-judiciaires (30,9%) au Bénin tandis que seules 28,9% de ces personnes admettent l'existence de la peine de mort et 24,9% celle des actes de torture. Le taux des personnes admettant l'existence des châtements corporels cruels ou inhumains se situe à 51,8%. Il y a tout de même 15,8% des personnes qui pensent qu'il existe encore des disparitions forcées au Bénin.

Le droit à la liberté

Qu'il concerne l'individu ou la collectivité, le droit à la liberté est, dans son principe, reconnu et protégé par la Constitution sous de multiples aspects : liberté d'aller et venir, respect de la vie privée, libre choix et inviolabilité du domicile, liberté de conscience et de religion, liberté de presse, liberté de réunion, d'association etc.

C'est ainsi que concernant la liberté de conscience et de religion (article 23 de la Constitution), la quasi totalité des personnes interrogées pensent qu'elle est respectée. Qu'il s'agisse de la liberté de manifester sa religion ou conviction seul (98,3%), en public (94,6%), en communauté ou en privé (98,3%) par l'enseignement (96,9%), les pratiques (96,6%), le culte (95,8%) et l'accomplissement des rites. Cela inclut également la liberté de changer de religion ou de conviction (93,4%).

S'agissant de la liberté d'opinion et d'expression (article 23 de la Constitution), elle implique pour un individu, le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions (91,4% des personnes interrogées pensent que ce droit est respecté) et le droit de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit (90,8% des personnes interrogées n'y voient aucune entrave). Aussi, 86,6% des personnes interrogées pensent qu'il existe une garantie d'indépendance de publication des livres et 75,4% que la liberté de création artistique est garantie.

Concernant la liberté d'aller et venir (article 25 de la Constitution) 94% des personnes interrogées pensent que la liberté de circulation à l'intérieur du Bénin est respectée, de même que la liberté de quitter son (ou tout autre) pays et d'y revenir (93,8%) et le libre choix de sa résidence à l'intérieur du Bénin (95,9%).

ENCADRE 2. II (suite)

Le droit à la vie privée (articles 20 et 21 de la Constitution) qui veut qu'il n'y ait ni intrusions arbitraires (vie privée, famille, domicile, correspondance) ni atteinte à l'honneur et à la réputation d'un individu est un de ceux qui intérogent selon les personnes interrogées le moins d'adhésion. En effet, 71,5% des personnes interrogées pensent qu'il existe une ingérence dans la vie des personnes, 72,9% pensent que cette ingérence a lieu dans la vie de famille des personnes, 69,6% que cette ingérence se passe au domicile des personnes, 70,4% que l'ingérence concerne la correspondance des personnes. Nous déplorons que cette enquête n'ait pas concerné le deuxième volet du droit à la vie privée, c'est une omission dont nous pouvons néanmoins penser le résultat au vu des réponses mentionnées ci-dessus. Par ailleurs, 23,6% des personnes interrogées pensent la censure des lettres et les écoutes téléphoniques existent encore au Bénin.

Une des plus grandes libertés dans une démocratie : la liberté de la presse (article 24 de la Constitution) ne fait pas l'unanimité, en effet, environ 1/3 des personnes interrogées pensent que cette liberté est entravée par la censure politique (26,3%).

Et pour finir, la liberté d'association (article 25 de la Constitution) est ce droit qui comprend non seulement la liberté de réunion et d'associations pacifiques mais également celle de ne pas être obligé de faire partie d'une association et ils sont 94,9% à penser que la liberté de réunion et d'associations pacifiques existe au Bénin, puis 91,8% qu'il n'y a pas d'appartenance obligatoire à un parti ou à une organisation et 95,3% qu'il n'y a pas de religion ou une idéologie d'Etat obligatoire dans les écoles.

Le droit à la propriété (article 22 de la constitution)

Selon les dispositions de cet article, il ne peut être porté atteinte à ce droit que pour cause d'utilité publique et contre une juste et préalable indemnité. La garantie du droit à une juste et préalable indemnité en cas d'expropriation est diversement perçue par les personnes interrogées : 42,9% d'entre elles pensent que ce droit n'est pas garanti, contre 40,4%, tandis que 8,8% ne savent pas.

II. Les droits économiques, sociaux et culturels

Le droit à la santé (article 8 de la Constitution)

Plus de la moitié des personnes interrogées pensent que l'accès à la santé n'est pas un droit garanti au Bénin, notamment en matière d'assurance maladie (54%) de même que pour les premières urgences (55%). Concernant la prévention, 58% des personnes interrogées pensent que ce droit est garanti à tous les individus.

Le droit à l'emploi et au travail (article 30 de la Constitution)

Le droit à l'emploi et au travail n'est pas un droit garanti à tous au Bénin, c'est l'opinion de 34% des personnes interrogées.

Le droit des consommateurs (non prévu par la Constitution)

Si la majorité des personnes interrogées pensent que le droit au choix dans la consommation (90,3%), le droit à l'information (91,1%) et le droit à un environnement sain (76,3%) sont des droits dont la protection est garantie aux consommateurs, seuls 29,6% d'entre elles pensent que le droit à réparation est garanti aux consommateurs.

La liberté syndicale (article 31 de la Constitution)

80,1% des personnes interrogées pensent que l'indépendance des associations syndicales est garantie au Bénin.

Le droit à l'éducation (article 13 de la Constitution)

Ce droit est le grand absent de cette enquête.

ENCADRE 2.11 (suite)

III. Les droits des personnes vulnérables

La protection de la mère et de l'enfant (article 26 al.2 de la Constitution)

L'enquête n'a pas concerné le droit à la personnalité juridique de la femme (aptitude de tout être humain à la qualité de sujet de droit, et non de simple objet que l'on soit étranger, minorité, sans domicile, sans travail, sans ressources, sans famille et ... sans droits) mais à sa condition de femme et de mère. Nous avons vu dans la partie consacrée aux droits civils et politiques qu'une majorité des personnes interrogées pensent qu'une discrimination existe entre l'homme et la femme au niveau social (54%), au niveau professionnel (64,6%) et au niveau économique (65,1%). Les hommes et les femmes ne jouissent pas encore des mêmes droits.

La pratique du mariage forcé qui est une violation des droits de l'homme existe encore au Bénin selon 33,8% des personnes interrogées. Selon ces personnes, le libre et plein consentement des époux n'est pas une réalité au Bénin.

La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a le droit à la protection de la société et de l'Etat. Seuls 18,3% des personnes interrogées pensent que le droit à la famille n'est pas protégé au Bénin, alors que 44,3% de ces personnes pensent que le droit à la maternité (aide et assistance à l'enfance et à la mère) n'est pas protégé.

2.4. Gouvernance politique et gestion des conflits

Traiter de la gouvernance politique et de la gestion des conflits au Bénin revient à parler de la paix sociale acquise par une bonne gestion des conflits dans le pays

Traiter de la gouvernance politique et de la gestion des conflits au Bénin revient à parler de la paix sociale acquise par une bonne gestion des conflits dans le pays. Pour traiter des conflits dans une société donnée, il faut partir de la définition de la bonne gouvernance et de celle des conflits. En partant de la définition de la gouvernance exposée plus haut, comme l'exercice légitime du pouvoir consistant à gérer les affaires publiques de manière efficace et transparente dans l'intérêt de tous les citoyens, la bonne gouvernance se traduit concrètement par des politiques, c'est à dire des réformes économiques et institutionnelles correspondant à des besoins réels des citoyens que les pouvoirs publics doivent pouvoir expliquer à tous de manière transparente. Il est utile de distinguer trois grands domaines auxquels s'applique la gouvernance : l'Etat, la société civile et le secteur privé. Une bonne gouvernance suppose non seulement que ces trois domaines soient compatibles, mais également qu'ils coopèrent. La bonne gouvernance semble régner quand les ressources publiques sont gérées de façon équitable, ouverte, efficace, de façon à répondre aux besoins critiques d'une société. S'agissant plus précisément de la gestion des conflits, la bonne gouvernance n'est autre que l'institutionnalisation de la capacité de résoudre les conflits internes sans violence.

Le conflit au sein de la société peut être défini comme une opposition de points de vue ou d'intérêts entre les communautés, les groupes politiques, religieux ou / et entre ceux-ci et l'Etat, pouvant donner lieu à l'emploi de la force pour faire prévaloir leurs prétentions respectives. Le recours à la force peut varier dans sa gravité et ses conséquences : il peut comporter des actes de violence proprement dite ou ne pas en comporter tout en revêtant un aspect de violence.

ENCADRE 2.12

Conflits internes

La notion de conflit interne, telle qu'elle est utilisée, renvoie à la violence politique généralisée et continue, depuis la guerre civile qui implique l'utilisation d'armes, jusqu'à l'insurrection massive ou encore les combats véritables entre troupes armées au sein d'un pays. Bien que les dysfonctions de la gouvernance soient la cause d'un conflit interne, d'autres facteurs peuvent l'exacerber ou le déclencher. Certains de ces facteurs peuvent être profondément enracinés dans l'histoire d'une société et découler du processus d'édification de l'Etat lui-même; d'autres facteurs sont présents à l'Etat latent dans les politiques de marginalisation, d'exclusion, de répression perpétuée ou mise en route par un gouvernement. Des facteurs historiques expliquent l'origine des conflits; d'autres facteurs aggravent une situation conflictuelle; d'autres encore déclenchent la phase violente.

Parfois, les facteurs qui déterminent un conflit sont d'origine extérieure ou liés à des intérêts ethniques ou autres qui impliquent, virtuellement, les Etats voisins.

Extrait du "Troisième forum sur la gouvernance en Afrique (FGA III) : Bonne gouvernance et gestion des conflits pour une paix et un développement durables, cadre conceptuel", 1999, PNUD.

Les définitions avancées ci-dessus montrent les liens entre la bonne gouvernance et la gestion des conflits. Ainsi, la gouvernance dans un pays sera bonne si elle arrive à assurer la gestion des conflits présents, à prévenir tout conflit et promouvoir la paix et le développement durable.

Pour pouvoir établir l'état de la gestion des conflits au Bénin, leur prévention et les politiques mises en place en la matière, il faut au préalable procéder à une typologie des conflits et se pencher sur leur impact dans la société. Mais avant, seront analysés les pratiques, les processus et les institutions utilisés par les gouvernements africains pour gérer les affaires publiques et, ce faisant, pour stimuler à la fois la démocratie et le développement. Cette section s'inspire largement des analyses fournies par le Troisième forum sur la gouvernance en Afrique (FGA III) : Bonne gouvernance et gestion des conflits pour une paix et un développement durables, cadre conceptuel cité ci-dessus.

2.4.1. Le contexte africain

2.4.1.1. Les dimensions politiques et économiques

Dans une grande partie de l'Afrique subsaharienne, l'édification endogène de l'Etat a été compromise par le colonialisme, qui a fait naître des structures politiques excessivement centralisées, autoritaires et prédatrices qui continuent à se faire fâcheusement sentir dans toute la région. Bien que l'Etat africain s'efforce de dominer les instruments de la coercition armée et d'exercer sa souveraineté sur tout son territoire et sur les populations se trouvant dans ses frontières, il n'a pas élaboré la capacité de gérer les conflits effectifs ou potentiels auxquels il se heurte. Pour cela, il devrait légitimer ses structures et ses institutions et répondre aux besoins de ses citoyens. Cette insuffisante capacité de se montrer à la hauteur des difficultés explique les phénomènes de l'échec ou de l'effondrement des Etats. Certains pays ont accompli des progrès considérables dans la création de capacités qui leur permettraient d'inverser cette tendance. D'autres demeurent les otages de tentatives persistantes, par certains dirigeants, de perpétuer leur pouvoir avant toute autre chose. Comme pareille tentative implique habituellement la répression, elle suscite une violence effective ou potentielle et provoque une résistance qui peut facilement devenir elle aussi violente.

Ces tendances sont encore plus accentuées à cause de l'éthique professionnelle médiocre des fonctionnaires. La loyauté envers un dirigeant particulier et ses associés plutôt qu'envers l'Etat ou la loi est un phénomène qui envahit progressivement toute la bureaucratie, perpétuant chez les fonctionnaires la conviction que l'Etat leur appartient, au détriment d'un souci de compétence et de transparence, même au niveau le plus modeste, en particulier au point de contact entre le secteur public et les citoyens ordinaires, ainsi que les milieux d'affaires.

Dans les situations où la violence est manifeste ou potentielle, la notion de gestion des conflits renvoie aux activités de rétablissement de la paix, de maintien de la paix et d'édification de la paix.

Beaucoup de Béninois de bonne foi se posent la question de savoir s'il y a des conflits dans leur pays, dans la mesure où il n'y a pas de conflits armés. En fait, on peut distinguer au Bénin plusieurs types de conflits et les classer en trois catégories.

Les conflits de la deuxième catégorie sont de caractère politique et social. Ils sont les plus nombreux dans le pays

Ce clientélisme généralisé encourage également une grave divergence entre le respect de la légalité et les moyens non officiels. L'ensemble de ces éléments empêche la création d'un climat favorable ou d'un cadre juridique crédible pour l'investissement et le développement économique, aussi bien aux yeux des acteurs intérieurs qu'extérieurs. (...)

Les conflits de la deuxième catégorie sont de caractère politique et social.

On peut dire qu'à l'époque récente, ils sont les plus nombreux dans le pays.

Les mauvais résultats de l'économie interdisent de satisfaire la demande d'une population qui augmente et qui est de plus en plus jeune, et qui, de surcroît, a des besoins sociaux, éducatifs et sanitaires importants et diversifiés, même avec l'aide des donateurs. En outre, la plupart des pays du nord ont réduit leur aide publique au développement (APD) et déplacé un pourcentage important de ce qui reste de cette aide d'un financement des activités de développement à des secours humanitaires, étant donné la gravité de phénomènes tels que le VIH et le SIDA endémiques et d'autres urgences qui s'attaquent en particulier aux segments les plus vulnérables de la population subsaharienne.

2.4.2.1. Les dimensions socioculturelles

L'Etat africain est socialement pluriethnique. Le colonialisme a accentué cette caractéristique en traçant des frontières arbitraires qui, souvent, scindaient en deux les groupes ethniques.

Comme dans beaucoup d'autres sociétés, les dirigeants africains ont souvent exploité la différence ethnique pour se maintenir au pouvoir, au lieu de tenter de préserver les identités culturelles pour en faire des éléments positifs d'une conscience nationale.

La connexité négative qui existe entre pouvoir et ethnicité devient plus prononcée encore quand une élite tribale s'empare du pouvoir et tente d'exclure du partage des ressources les autres groupes et le peuple en général.

La politique de l'exclusion tend aussi à exacerber la situation subalterne des africaines qui, habituellement, doivent supporter le fardeau de la production vivrière, de la gestion de l'eau et d'autres ressources collectives au niveau local, ce qui a de graves conséquences pour les enfants. En outre, l'échec du système d'enseignement et le manque d'emplois, aggravés par diverses fractures sociales et autres évolutions négatives, expliquent l'apparition de bandes d'enfants non scolarisés et de jeunes chômeurs qui cherchent dans des comportements antisociaux à échapper à leurs problèmes. A mesure qu'une situation de crise s'installe, les systèmes et les institutions qui sont conçus pour protéger les groupes vulnérables sont les premiers à être mis à mal.

2.4.2. La typologie des conflits au Bénin

Beaucoup de Béninois de bonne foi se posent la question de savoir s'il y a des conflits dans leur pays, dans la mesure où il n'y a pas de conflits armés. En fait, les définitions données dans le paragraphe précédent montrent la multidimensionnalité des conflits. Ainsi, on peut distinguer au Bénin plusieurs types de conflits et les classer en trois catégories :

- les conflits opposant les populations entre elles ;
- les conflits opposant les institutions entre elles ;
- les conflits entre les populations et les institutions.

Les conflits de la deuxième catégorie sont de caractère politique et social.

On peut dire qu'à l'époque récente, ils sont les plus nombreux dans le pays.

Ce sont les conflits entre les partis et les regroupements politiques majoritaires au pouvoir et l'opposition. On parle ici de la mouvance présidentielle et de l'opposition.

Ce sont également, les revendications des syndicats des travailleurs et des étudiants avec les mouvements de grève ou des marches.

Dans la troisième catégorie, on trouve les mouvements des populations qui se radicalisent et les populations en arrivent à s'opposer aux institutions et aux autorités constituées. A ce niveau, le conflit prend une forme armée comme cela a été le cas dans des pays de la sous région avec par exemple les Touareg au Mali et au Niger. On peut dire que les conflits n'ont pas atteint un tel niveau au Bénin.

Dans la dernière catégorie, on rencontre les conflits frontaliers qui opposent les populations sur une portion de territoire discutée entre deux Etats. C'est le cas entre le Niger et le Bénin à propos de l'île de Lété.

2.4.3. Les sources et les causes des conflits et leur impact.

Bien que l'on puisse soutenir que les conflits sont des processus inhérents à toute société, on peut essayer d'en déceler les sources et les causes. Au Bénin, plusieurs sources ont été identifiées qui sont : le mensonge, la calomnie, l'argent, le foncier, la femme et surtout la politique³⁸. La politique semble être la source principale des conflits, dans la mesure où la simple déformation de la réalité par un politicien peut amener les populations analphabètes dans une large proportion à des extrémités incontrôlables en suscitant des sentiments de révolte ou de mécontentement.

De même, la faiblesse de l'institutionnalisation du pouvoir et l'absence d'une culture démocratique sont des sources de conflits dans la mesure où les institutions prévues pour apaiser les tensions ou gérer les conflits ne jouent pas leur rôle, voire ne sont pas installées. De plus, le fait que les populations dans leur large majorité ne connaissent pas leurs droits et leurs devoirs vis à vis de l'Etat et de leurs voisins et des autres citoyens crée des conflits que seule une bonne connaissance des lois républicaines peut résorber.

Tous les conflits apparaissant dans la société sont porteuses d'instabilité. Il y a menace pour la stabilité sociale et politique. En effet, les conflits constituent une menace pour la paix et la sécurité des personnes et des biens. Les conflits entre les éleveurs et les agriculteurs évoqués plus haut ont par exemple au Bénin entraîné des morts d'homme. Il en a été de même pour les mouvements politiques d'exode qui ont suivi certaines élections dans le pays.

Les conflits contribuent également à la dégradation du tissu social. Au plan humain, ils ont pour conséquences une dégradation des rapports entre les communautés et l'émergence de drames familiaux et tribaux.

Les activités sont perturbées par les conflits même quand ils ne prennent pas une tournure violente et les attitudes attentistes ou de peur qui en découlent ne sont pas propices au développement économique et social.

En ce qui concerne les institutions, les conflits ont également des conséquences néfastes en ce sens que la "guerre des institutions" entre 1991-1996 conduit souvent à un blocage du fonctionnement de l'Etat. Ainsi, le Président Soglo a-t-il eu recours à des procédures d'exception en prenant les pouvoirs exceptionnels de l'article 68 de la Constitution qui lui permet de dessaisir momentanément le pouvoir législatif de sa prérogative de voter le budget et les lois.

La faiblesse de l'institutionnalisation du pouvoir et l'absence d'une culture démocratique sont des sources de conflits

Les conflits constituent une menace pour la paix et la sécurité des personnes et des biens.

38 / Source : document du Ministère chargé des relations avec les institutions, la société civile et les Béninois de l'étranger « Projet de communication au service de la prévention des conflits », 2000, page 2, inédit.

ENCADRE 2.13

Du bon usage des ex-chefs d'Etat

Au Bénin, il n'est pas rare de croiser à une certaine heure de la journée, et au hasard des flâneries, dans la rue ou dans une librairie du centre commercial Ganhi de Cotonou la capitale, un ancien président de la République. Cela peut paraître surprenant, voire surréaliste quand on connaît l'histoire relativement récente de ce petit pays de l'Afrique Occidentale et de ses multiples régimes militaires qui n'ont jamais eu à fusiller le chef d'Etat précédent.

Le Bénin s'est doté depuis la tenue de sa grande "Conférence nationale des forces vives" (19 au 28 février 1990) d'une disposition presque constitutionnelle et originale qui reconnaît le statut d'"ancien chef de l'Etat" à tous ceux qui ont présidé aux destinées du pays. Et ils sont nombreux, ceux qui ont eu le privilège ou la chance du fauteuil le plus convoité de la République depuis 1960, année de l'accession de l'ancienne colonie du Dahomey à l'indépendance : Hubert Maga (1960-1963), le Général Christophe Soglo (1963-1964), Sourou Migan Apithy (1964-1965), Tahirou Congacou (1965-1965), Colonel Christophe Allé (1967-1968), Emile Derlin Zinsou (1968-1969), Général Paul-Emile de Souza (1969-1970), Hubert Maga (1970-1972), Justin T. Ahomadégbé (1972-1972), Général Mathieu Kérékou (1972-1990), Nicéphore D. Soglo (1991-1996), Général à la retraite Mathieu Kérékou (1996-2001, Inch Allah !).

En guise de reconnaissance et pour valoriser leur ancienne fonction de premier magistrat de la République, même si certains n'ont joui de ce titre que pendant 24 heures seulement, une voiture de fonction, un salaire d'ancien président, et plusieurs autres avantages leur sont accordés au nom du vieil adage béninois selon lequel "c'est au bout de l'ancienne corde que l'on tisse la nouvelle".

Mais avant ce qui ressemble à une sorte de réhabilitation de la fonction d'ancien président de la République, il est utile de faire un flash back historique : est cet exercice qu'il n'est besoin d'être un historien particulièrement doué pour réussir, révélera que le régime dit "révolutionnaire" de Kérékou I (1972-1990) a été sévère, parfois inhumain avec les pères de l'indépendance de ce pays.

Pendant neuf ans, entre 1972 et 1981, trois des figures qui ont marqué l'indépendance du Dahomey (ancien nom du pays), souffriront le martyr, Hubert Maga, Sourou Migan Apithy et Justin T. Ahomadégbé, unis au sein d'un Conseil présidentiel, avec un système de présidence tournante (tous les deux ans), ont été assignés à résidence dès la prise du pouvoir par le Général Mathieu Kérékou en 1972. Ce dernier, faudrait-il le préciser, a été pratiquement élevé par le premier président du pays, Hubert Maga, dont il a été pendant plusieurs années l'aide de camp.

Pendant les années de leur détention, les pères de l'indépendance béninoise étaient escortés dans leur moindre déplacement par une vingtaine de soldats.

Ces années de privation de liberté ont entamé la santé d'Apithy et de Maga qui, dès leur libération en 1981, après l'intercession de plusieurs chefs d'Etat étrangers, ont dû se rendre en Europe pour se faire soigner. Sourou Migan Apithy décédera en décembre 1989 à Paris, quelques mois avant la Conférence nationale, qui a été une occasion de repentir national qui a accouché d'une "nouvelle nation".

Depuis, ce petit pays aux ressources limitées poursuit dans une indifférence quasi-générale, son apprentissage de la démocratie, et de la construction d'un Etat de droit. Et malgré des rumeurs, sans lendemain de coup d'Etat au début de l'année, tout porte à croire que le Bénin est en train de se donner les moyens de tourner définitivement le dos à l'idée que tout changement politique en Afrique soit sanglant.

Malheureusement, en cas de putsch en Afrique et certainement sous d'autres cieux, il n'y a que trois scénarios possibles : 1) le coup de force réussit avec effusion de sang et emporte le président destitué ; 2) ce dernier est arrêté et jeté en prison avec ou sans jugement ; 3) comme récemment en Côte d'Ivoire, le président serre ses valises pour un long exil.

Le président béninois Mathieu Kérékou, qui se demandait en avril 1991, après son échec aux premières élections présidentielles de l'ère démocratique "pourquoi un ancien président africain devrait-il obligatoirement prendre sa retraite en Europe, puisqu'on n'a jamais vu le plus petit des ministres européens venir finir ses jours sous les tropiques (...)", témoigne eloquemment de la volonté des Béninois de ne plus exiler leurs anciens chefs d'Etat.

Depuis le retour de Mathieu Kérékou aux affaires, en 1996, le président Emile Derlin Zinsou, son vieil ennemi et un des pères de l'indépendance nationale est devenu son conseiller politique et chargé de mission à la Présidence de la République.

ENCADRE 2.13 suite

Quant au président Hubert Maga, malgré son état de santé, il a siégé aux côtés des six autres sages de la Cour Constitutionnelle jusqu'à sa mort récente, à 84 ans, dans la nuit du 7 au 8 mai dernier.

Le président Justin T. Ahomadégbé jouit au plein sens du terme d'une retraite paisible, ce qui ne l'empêche pas d'ouvrir les portes de sa résidence aux hommes politiques de toutes tendances et de tout poil.

Le président Nicéphore Soglo, qui prépare sa revanche sur Kérékou pour 2001, vit en attendant entre Cotonou et Bohicon, sa ville natale, quand il n'est pas dans un avion en direction de l'Europe ou des Etats-Unis. Les cinq autres présidents qui complètent la longue liste des personnes qui ont dirigé ce pays jadis enfant malade de l'Afrique, à cause de son instabilité politique chronique, ne sont malheureusement plus de ce monde.

Source : Article de Marcel Beria in *Regards africains*, n° 45/46, Printemps-Eté 2000

2.4.4. Mécanismes institutionnels de gestion des conflits

Il y a au Bénin, une diversité de méthodes et de mécanismes de gestion des conflits politiques. Ils vont des moyens institutionnels à des procédures informelles qui ne sont pas pour autant moins efficaces. A l'heure actuelle, les autorités sont en train de chercher de nouvelles voies pour prévenir les conflits ou les résorber plus promptement.

La bonne gestion des conflits politiques implique le recours au droit comme mode de leur résolution. A cet effet, toutes les constitutions prévoient des mécanismes appropriés de prévention et de règlement des crises.

Au Bénin, c'est à la Cour constitutionnelle qu'il revient de connaître des conflits entre les différentes institutions mais aussi de ceux qui proviennent des élections. La Cour suprême intervient pour les élections locales. La Cour constitutionnelle et les tribunaux ainsi que la Cour suprême interviennent pour les litiges entre les partis politiques.

Depuis 1991, la Cour constitutionnelle est plusieurs fois intervenue pour régler des litiges opposant l'exécutif au législatif. Il existe une jurisprudence abondante sur les contestations électorales réglées souvent avec célérité par la Cour constitutionnelle⁵⁹.

Concernant les conflits entre les populations, le mode normal de règlement est le tribunal du lieu de survenance des événements. Cependant, les services du ministère de l'Intérieur et, au niveau local, les services préfectoraux interviennent toujours dans le sens d'un règlement rapide et pacifique des conflits. Il faut préciser que le ministère en charge des affaires intérieures est au Bénin le ministère chargé des cultes et des religions et dispose en son sein des services compétents pour les tentatives de règlement des conflits religieux, ethniques et entre les populations de manière générale.

Au moment des graves crises de 1991 à 1995, le Chef de l'Etat a souvent réuni les anciens présidents pour recevoir leur concours ouvrant ainsi une modalité non formelle de règlement des conflits. Il n'y a nul doute que ceux-ci de manière informelle ont eu à agir auprès des institutions en conflits pour une juste solution aux crises politiques ouvertes. Il convient de préciser qu'une institution regroupant les anciens présidents de la République n'est prévue dans aucun texte de la République.

La gouvernance dans un pays sera bonne si elle arrive à assurer la gestion des conflits présents, à prévenir tout conflit et promouvoir la paix et le développement durable

La bonne gestion des conflits politiques implique le recours au droit comme mode de leur résolution

Au Bénin, c'est à la Cour constitutionnelle qu'il revient de connaître des conflits entre les différentes institutions

⁵⁹ / Cour constitutionnelle, *Recueil des décisions et avis 1991-1992-1993*, ed. JORB, 1996 et Cour constitutionnelle, *Recueil des décisions concernant les élections législatives et présidentielles*, éd. JORB, 1996.

Les chefs traditionnels dans les contrées où ils existent sont associés à la résolution des conflits

le renforcement des juridictions pour une justice plus rapide et plus efficace, l'accélération de la réforme administrative pour un service public plus efficace, constituent des éléments de prévention de conflits dans le pays

La connexité négative qui existe entre pouvoir et ethnicité devient plus prononcée encore quand une élite tribale s'empare du pouvoir et tente d'exclure du partage des ressources les autres groupes et le peuple en général

De manière générale, les chefs traditionnels dans les contrées où ils existent sont associés à la résolution des conflits lorsque ceux-ci adviennent dans leur localité. Il en est de même pour les responsables des différents cultes et des associations de la société civile. Il est fréquent que dans une région ou une localité où une crise apparaît de voir le ministre de l'intérieur ou un certain nombre de ministres dépêchés par le Chef de l'Etat afin de trouver ensemble une solution juste et durable au conflit en réunissant tous les notables, chefs traditionnels, responsables de tous les cultes, personnes ressources.

2.4.5. La recherche de voies et moyens pour prévenir ou enrayer les crises

L'Etat au Bénin a le souci de prévenir les conflits de toutes les catégories. C'est une des missions confiées au Ministère⁶⁰ récemment créé qui a la gestion des relations avec les institutions constitutionnelles, la société civile et les Béninois de l'extérieur. Ce ministère a engagé depuis quelques mois un vaste programme de formation de la société civile à la prévention des conflits et à l'utilisation des instruments techniques et des mécanismes de résolutions des conflits.

Mais il convient d'aller plus loin pour lutter efficacement et à long terme contre les conflits. Dans ce cadre, il importe de consolider l'Etat de droit par la recherche d'une bonne gouvernance en permanence caractérisée par l'édification d'un Etat impartial, plus efficace, plus légitime et à l'écoute du peuple. De même, le renforcement des juridictions pour une justice plus rapide et plus efficace, l'accélération de la réforme administrative pour un service public plus efficace, constituent des éléments de prévention de conflits dans le pays.

Un séminaire national⁶¹ organisé du 14 au 16 mars 2000 dénombrait parmi les causes de la vindicte populaire : l'insuffisance des magistrats (on en compte 1 pour 60.000 habitants), la lenteur parfois excessive de la justice, le manque de communication entre la justice et la population pour expliquer ses décisions, l'incompétence et le manque de technicité des magistrats, la corruption, etc.

Le caractère de certains conflits internes fait que ces conflits sont susceptibles de troubler la paix et la sécurité régionales voire internationales. Par exemple, les actes de génocide peuvent provoquer des phénomènes de réfugiés et des déplacements énormes de population dans les Etats voisins comme ce fut le cas des Burundais et des Rwandais. De plus, il a été souligné plus haut que les facteurs qui déterminent un conflit peuvent être d'origine extérieure ou liés à des intérêts ethniques ou autres qui impliquent, virtuellement, les Etats voisins et que des risques de conflits frontaliers existaient bien au Bénin. Aussi, les Etats limitrophes, les organisations sous-régionales et régionales telles que l'OUA sont des médiateurs pratiquement indispensables dans la gestion des conflits non seulement internes mais également régionaux.

2.5. Conclusion partielle

Tout au long de ce chapitre sur la gouvernance politique au Bénin, il a été d'abord proposé une définition du concept et du domaine de la gouvernance politique. Ensuite, les textes élaborés et les institutions mises en place ces dix dernières années ont été décrits et le fonctionnement des différentes institutions qui participent à la gouvernance politique a été examiné. Enfin, il a été mis en exergue les autres acteurs/institutions tels que l'armée et la société civile à travers leurs contributions à la consolidation de la démocratie béninoise.

⁶⁰ / Ministère chargé des relations avec les institutions, la société civile et les Béninois de l'extérieur (MCRISCBE) créé par le décret n°99-515 du 2 novembre 1999.

⁶¹ / Séminaire national, "La vindicte populaire au Bénin : diagnostic et mesures de lutte", Direction des Droits de l'Homme, 14-16 mars 2000, Cotonou.

Ainsi, la gouvernance demeure un concept pluriel puisqu'elle s'applique au politique, à l'économique et à l'administratif. Mais de ces trois champs d'application, c'est le politique qui reste le plus vaste tout simplement parce que c'est le politique qui pose les directives et organise les autres secteurs d'activités de l'ensemble de la société.

La démocratie béninoise se consolide en se donnant les instruments juridiques, à travers les lois organiques et les textes réglementaires et en installant les différentes juridictions prévues par la Constitution du 11 décembre 1990. Même s'il demeure de nombreuses lacunes et les dysfonctionnements de certaines institutions, le Bénin peut s'enorgueillir d'avoir su faire fonctionner une jeune démocratie sans l'ombre d'une réelle menace qui viendrait remettre en cause les acquis de liberté de tout le peuple.

Finalement, les autres institutions/acteurs moins enfermés dans les textes jouent convenablement leur rôle. En dépit de quelques soubresauts, l'armée béninoise garde sa neutralité vis-à-vis du jeu politique et tient à une image républicaine d'elle-même. La société civile reste vivante et participative dans tous les secteurs d'activité économique, sociale et culturelle. Les médias jouent malgré de nombreuses contraintes, leur rôle.

Certes, la gouvernance politique au Bénin est loin d'être parfaite, mais la jeunesse de cette démocratie est suffisamment une circonstance atténuante pour qu'on lui accorde une note nettement au-dessus de la moyenne. Après avoir, dans le présent chapitre, dressé le cadre global de la gestion des affaires publiques dans sa dimension politique, le prochain chapitre traitera de la gouvernance administrative et locale.

Bien que l'on puisse soutenir que les conflits sont des processus inhérents à toute société, on peut essayer d'en déceler les sources et les causes

La gouvernance politique au Bénin est loin d'être parfaite, mais la jeunesse de cette démocratie est suffisamment une circonstance atténuante pour qu'on lui accorde une note nettement au-dessus de la moyenne

ENCADRE 2.14

Les partenaires au développement et la gouvernance politique

Dès la Conférence nationale des forces vives que tout le monde s'accorde à considérer comme étant le point de départ de la recherche de la bonne gouvernance au Bénin, les partenaires au développement ont commis⁴ un appui au pays dans le domaine politique.

Aussi, la coopération bilatérale et multilatérale a suivi et encouragé les autorités politiques béninoises à la fin des années 80 dans le sillage vers le premier programme d'ajustement structurel de 1989 et vers l'organisation de la conférence nationale.

Depuis, les appuis des partenaires n'ont pas fait défaut et ont été concrets à la politique de développement institutionnel du Bénin.

Ainsi, au ce qui concerne la construction de l'Etat de droit, la France, les Etats Unis d'Amérique, l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, le Japon, la Chine... ont intervenus de manière régulière pour appuyer les différentes élections organisées depuis 1990. Certains pays donateurs ont fourni des appuis financiers et matériels (urnes, véhicules, ordinateurs) d'autres procèdent à des actions de formation des personnels des bureaux de vote et d'encaissement des élections.

L'appui au processus électoral est également un domaine d'intervention des organismes internationaux. Ainsi le PNUD, l'USAID, les fondations allemandes présentes au Bénin ont toujours été présentes pour apporter leur soutien à l'organisation des élections. Ainsi, le PNUD a fourni des appuis pour le traitement informatique des votes lors des différentes élections. Il a encadré des missions d'observateurs étrangers, formé au vote des citoyens béninois à travers des associations de la société civile et les organisations non gouvernementales.

A l'époque récente, une collaboration entre l'USAID, la Coopération danoise (DANIDA) et le PNUD devrait déboucher sur l'établissement d'une Liste électorale permanente informatisée (LEPI) pour le Bénin. Ce projet tend à mettre fin à l'établissement de listes ponctuelles, peu fiables et très coûteuses qui sont conduites par la Commission électorale nationale autonome à l'occasion de chaque élection.

Parmi les différents domaines de la gouvernance, c'est le domaine politique qui reste le plus vaste tout simplement parce que c'est le politique qui pose les directives et organise les autres secteurs d'activités de l'ensemble de la société

ENCADRE 2.14 (suite)

La LEPI permettra au pays de disposer comme beaucoup de pays démocratiques d'une liste permanente à remettre à jour périodiquement avec la rigueur nécessaire. Des experts internationaux et national ont été recrutés pour conduire les études devant aboutir à l'établissement de la LEPI sous l'autorité du gouvernement béninois.

De même, les partenaires au développement appuient l'édification de l'Etat de droit à travers un renforcement constant des institutions de la République y compris le gouvernement.

Le programme de renforcement des capacités institutionnelles et de gestion fortement appuyé par le PNUD (1999-2000) est un programme multisectoriel dans le domaine de la gouvernance en général dont la gouvernance politique. Il a permis d'assister les institutions (HAAC, CES, CNDH ...), de former de nombreux membres de la société civile.

Le projet régional d'évaluation de la gouvernance en Afrique de l'Ouest initié par le PNUD pour les Etats de la sous région et qui vient de se terminer a permis de mener à terme de nombreuses études sur la notion de gouvernance, les différents aspects de la gouvernance, la nécessité de la bonne gouvernance au Bénin, la nécessité d'avoir des indicateurs de la gouvernance au Bénin et celle de la mise sur pied dans le pays d'un Observatoire indépendant de la gouvernance ayant pour base des organisations de la société civile, les ONG et des leaders d'opinion.

Toutes les institutions de l'Etat reçoivent des appuis multiformes des partenaires au développement. Un programme de renforcement des capacités, de la gestion des ressources humaines et de la fonction législative de l'Assemblée nationale est en phase d'exécution avec l'USAID.

Le PNUD dans le cadre d'un projet apportera au cours des mois à venir un appui à l'organe législatif pour un renforcement de ses capacités d'analyse du budget de l'Etat et pour la formation des parlementaires et du personnel administratif en matière budgétaire.

La HAAC, la Cour suprême, le Conseil économique et social, la Cour constitutionnelle font l'objet d'une sollicitude particulière de la part des partenaires au développement.

Le souci est aussi pour les partenaires au développement d'ouvrir à l'émergence d'une société civile forte capable de servir de contre pouvoir. Dans ce sens, la coopération bilatérale et multilatérale appuient les associations de la société civile par des actions de formation de leurs membres à travers des séminaires, des conférences et des voyages d'études. On peut noter dans ce dernier domaine, une forte présence et de nombreuses activités des fondations allemandes et américaines représentées au Bénin.

Chapitre 3

La gouvernance administrative et locale



La gouvernance administrative est le système de mise en œuvre des décisions économiques, des politiques et des stratégies publiques en général.

Au Bénin, l'instrument principal de la conduite de la politique étant l'administration publique, on peut affirmer que la réforme administrative engagée depuis 1990 avec le Renouveau démocratique apparaît comme étant la composante majeure de la gouvernance administrative. En effet, en procédant à une refonte en profondeur des structures et du personnel de l'Etat, une administration de développement au service du citoyen que tous appellent de leurs vœux pourrait se substituer à l'actuelle administration de commandement.

Cette réforme recouvre les activités relatives à toutes les institutions de l'Etat, la gestion du secteur public, les relations de l'Etat avec le secteur privé et avec la société civile ainsi que les modalités de la décentralisation en cours dans le pays.

Le présent chapitre examine dans quelles mesures les différentes dispositions de la réforme administrative satisfont les exigences d'un développement durable ayant pour finalité l'homme. Il s'agira en quelque sorte de savoir si la réforme administrative au Bénin permet de lutter contre la pauvreté, de promouvoir l'égalité entre l'homme et la femme, de créer des emplois et des moyens d'existence durables et de renforcer l'éducation et la santé des populations.

Pour réussir dans cette démarche, il convient de définir le domaine de la gouvernance administrative au Bénin. Puis sera examinée la réalité de la gouvernance administrative à travers les structures et les acteurs, ensuite seront exposés les grandes lignes de la réforme administrative qui devrait promouvoir une gouvernance administrative tournée vers le citoyen et le progrès du pays. La gouvernance locale dans sa situation actuelle et les perspectives de développement durable qu'offre une décentralisation prochaine, seront analysées à ce niveau. Enfin, une évaluation de l'état actuel de la gouvernance administrative se fera en se référant à des indicateurs connus. Avant de traiter de la gouvernance administrative en profondeur, il sera présenté ci-après quelques considérations générales et définitions.

Le domaine de la gouvernance administrative couvre toutes les activités de la société. C'est un fait que l'administration joue un rôle déterminant en ce qui concerne la croissance économique, le développement social, la protection de l'environnement, la gestion des programmes de développement, l'élaboration et le fonctionnement du cadre juridique et réglementaire dans lequel s'inscrivent les activités de l'Etat et le règlement des conflits.

Cependant, pour faire aboutir le processus décisionnel sur les plans économique, politique, social et local, l'Etat utilise un outil précieux qui est l'administration publique. C'est pourquoi, il paraît utile de connaître des instruments classiques de l'Etat pour accomplir ses activités relatives à la gestion administrative de l'Etat au Bénin.

L'administration d'Etat est formée des personnels et des structures relevant en dernier ressort de l'autorité hiérarchique du Président de la République qui est le chef du gouvernement au Bénin. A l'exception des membres de la Cour constitutionnelle et des magistrats du siège, l'administration est constituée de l'ensemble des agents de l'Etat. Les structures formant l'administration d'Etat comprennent la présidence de la République, l'ensemble des ministères et les structures similaires, les services déconcentrés et non personnalisés de l'Etat, ainsi que les services départementaux sur l'étendue du territoire.

Le domaine de la gouvernance administrative couvre toutes les activités de la société. C'est un fait que l'administration joue un rôle déterminant en ce qui concerne la croissance économique, le développement social, la protection de l'environnement, la gestion des programmes de développement, l'élaboration et le fonctionnement du cadre juridique et réglementaire dans lequel s'inscrivent les activités de l'Etat et le règlement des conflits.

Le cadre institutionnel de la gouvernance administrative tel qu'il existe à ce jour au Bénin, est en grande partie un héritage de la période coloniale. Il y a eu certes en 1968, une tentative de réforme administrative avec, déjà, la création d'un ministère de la fonction publique, de la réforme administrative et du travail

On appelle administration centrale, la partie de l'administration d'État comprenant les structures et les personnels utilisés dans le principal centre de décision du pays. Pour ce qui concerne le Bénin, l'administration centrale est située à Cotonou.

La présidence de la République et surtout les ministères ont des services en dehors de Cotonou, sans aucune autonomie. Ce sont de simples démembrements fonctionnels, dépourvus de personnalité juridique. Ces services existent simplement pour des besoins de rapprochement de certains services des populations ou d'efficacité technique. Ces structures et les personnels affectés dans ces démembrements, dans les préfetures et les sous-préfetures, constituent l'administration déconcentrée.

La décentralisation qui est la libre administration d'entités géographiques en dessous de l'État (communes, départements ou régions), conduit à la naissance d'un troisième type d'administration qui, pour l'heure n'existe pas au Bénin. C'est l'administration décentralisée avec des fonctionnaires communaux ou municipaux. Une véritable décentralisation consiste en la dévolution du pouvoir et de la responsabilité du centre vers le niveau local. Elle s'appuie surtout sur les élus locaux, l'autonomie fiscale et la participation à la base. Lorsque la décentralisation en cours d'édification dans le pays sera devenue une réalité au terme des élections, il y aura une administration locale au Bénin. Actuellement, à la place de l'administration décentralisée, on trouve une administration territoriale organisée autour du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale. En effet, les fonctionnaires et les agents contractuels de l'État servant dans les actuelles préfetures ou sous-préfetures sont rattachés hiérarchiquement au Ministère de l'Intérieur et forment un corps spécifique.

L'administration territoriale qui, au niveau local, se structure autour du préfet, représentant de l'État et du Ministère de l'Intérieur, se différencie de l'administration déconcentrée dont les fonctionnaires sont des techniciens rattachés à leur ministère d'origine.

Toutes les structures présentées ci-dessus sont utilisées par l'État pour jouer son rôle d'animateur de la société malgré quelques difficultés.

3.1. Cadre de la réforme

3.1.1. Les institutions avant les États généraux de la fonction publique

Le cadre institutionnel de la gouvernance administrative tel qu'il existe à ce jour au Bénin, est en grande partie un héritage de la période coloniale. Il y a eu certes en 1968, une tentative de réforme administrative avec, déjà, la création d'un ministère de la fonction publique, de la réforme administrative et du travail. Cependant l'arrêt d'application devant concrétiser la volonté politique n'a jamais été pris. La période révolutionnaire ne connaîtra qu'une réforme de l'administration territoriale. Le rôle et les missions de l'État n'ont jamais été remis en cause. La réforme territoriale entreprise sous la tutelle du ministère de l'intérieur était politique et son but avoué était de rapprocher l'administration "révolutionnaire" des administrés. L'organe institutionnel de réforme fut essentiellement donc le ministère des collectivités locales qui avait aussi la charge de l'idéologie du parti unique au pouvoir et de sa propagande.

Depuis le Renouveau démocratique de 1990, les structures administratives du pays évoluent généralement dans le sens d'une réforme en profondeur voulue par la Conférence nationale des forces vives et vivement encouragée par les partenaires au développement. Dans ce cadre, le premier instrument de la réforme, le Ministère du Travail et des Affaires sociales devient en 1992 le Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative par le décret n° 92-36 du 17 février 1992 puis le 27 décembre 1996, le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative (MFPTRA). Ce ministère a subi de nombreuses réorganisations internes afin de pouvoir faire face efficacement à ses nouvelles missions. A l'intérieur du département ministériel, des

directions ont été créées pour faire démarrer la réforme administrative, socle de l'émergence de la gouvernance administrative dans le pays.

Ainsi, l'instauration du cadre institutionnel de la gouvernance administrative au Bénin a été une construction progressive commencée en 1990 et qui se poursuit encore à travers les textes et les structures. Ce cadre comprend des lois, des décrets et des arrêtés tels que la loi 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat, le décret 85-385 du 11 septembre 1985 portant échelonnement indiciaire ainsi que les différents décrets octroyant des primes et des indemnités diverses aux agents de l'Etat. La rémunération des militaires béninois est régie par la loi 81-014 du 10 octobre 1981 modifiée par la loi 88-006 du 26 avril 1988.

A ces bases légales, il faut ajouter le Code du travail promulgué le 27 janvier 1998 qui tient particulièrement compte du nouveau contexte du choix d'une économie libérale pour le pays. En effet, les conditions de recrutement et de licenciement des travailleurs sont sensiblement allégées par rapport à l'époque précédente. Différentes conventions collectives lient les travailleurs à leurs employeurs et à l'Etat parfois et sont, dans tous les cas, entérinées par le ministère en charge du travail.

Outre les textes, les structures qui interviennent dans la réforme administrative (qui, en dernier ressort, est celle de l'Etat), sont toutes celles qui participent au fonctionnement de l'administration à travers la Présidence de la République, les ministères, les préfectures et même les entreprises publiques et semi-publiques si nombreuses hier et en nombre réduit à partir de 1990. Cependant, le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative (MFPTRA) doit être considéré comme étant la locomotive de tout le processus de la réforme.

Avant d'examiner les actions conduites dans tous les départements ministériels en vue d'installer la bonne gouvernance, retenons qu'avant les Etats généraux de la fonction publique de décembre 1994, le MFPTRA a utilisé comme instrument privilégié pour la conduite de la réforme, une nouvelle direction créée à cet effet, la Direction de la Réforme, de l'Organisation et des Méthodes (DROM). Cette direction rencontrera quelques difficultés pour accomplir sa mission car les autres ministères n'ont pas accepté son rôle transversal.

Aussi, un Comité technique de pilotage a-t-il été créé avec le concours du PNUD avant la tenue des Etats généraux de la fonction publique et de la modernisation de l'administration de décembre 1994. Structure légère renforcée par des consultants, le Comité technique de pilotage a permis un début d'installation des outils de pilotage de la réforme administrative.

Ainsi, la mise en place de la Commission Nationale de la Réforme Administrative (CNRA) et des Cellules Sectorielles de Suivi de la Réforme Administrative (CSSRA) qui a précédé la tenue des assises de décembre 1994 a permis une meilleure concertation entre les ministères.

Le dispositif actuel de la réforme au Bénin est constitué essentiellement du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative (MFPTRA) qui est chargé de conduire la réforme de l'administration au plan national. Dans ce cadre, il a pour mission notamment :

- de mettre en œuvre les résultats des états généraux de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'administration ;
- de faire l'inventaire et l'analyse de la réglementation en vue de sa mise à jour ;
- de procéder à l'élaboration des informations statistiques sur les effectifs de la Fonction Publique ;
- de développer les ressources humaines ; et
- d'assurer le pilotage de la réforme administrative.

Cependant l'arrêté d'application devant concrétiser la volonté politique n'a jamais été pris. La période révolutionnaire ne connaîtra qu'une réforme de l'administration territoriale

Le rôle et les missions de l'Etat n'ont jamais été remis en cause. La réforme territoriale entreprise sous la tutelle du ministère de l'Intérieur était politique et son but avoué était de rapprocher l'administration "révolutionnaire" des administrés

Avant les Etats généraux de la fonction publique de décembre 1994, le MFPTRA a utilisé comme instrument privilégié pour la conduite de la réforme, une nouvelle direction créée à cet effet, la Direction de la Réforme, de l'Organisation et des Méthodes (DROM). Cette direction rencontrera quelques difficultés pour accomplir sa mission car les autres ministères n'ont pas accepté son rôle transversal

De plus, il assure la coordination des réformes sectorielles pour garantir leur cohérence. Pour ce faire, la Commission Nationale de la Réforme Administrative (CNRA), son Secrétariat Permanent, la Direction de la Réforme Administrative (DRA) et les Dispositifs Sectoriels de la Réforme Administrative (DSRA) qui sont des structures dépendant du ministère doivent être dynamisés, bien organisés et outillés.

3.1.2. Les Etats généraux de la fonction publique et de la modernisation de l'administration

Les Etats Généraux, ont tiré des conclusions et des enseignements du diagnostic de l'administration publique béninoise et ont assigné à la réforme administrative, le passage à une administration de développement ; ils ont en outre formulé neuf (9) recommandations qui gardent toute leur pertinence. Ces recommandations dont certaines ont connu un début d'application, font l'objet de l'encadré ci-contre.

Les états généraux de la fonction publique et de la modernisation de l'Administration de décembre 1994 ont montré les conclusions et les enseignements d'un diagnostic sans complaisance de l'administration publique béninoise. Les états généraux ont formulé des recommandations précises qui gardent encore toute leur pertinence.

ENCADRE 3.1

Les neuf recommandations des Etats généraux de la fonction publique et de la modernisation de l'administration

- Les missions et les objectifs de l'Etat doivent faire l'objet d'une indispensable clarification afin que les ressources publiques puissent être utilisées efficacement en fonction des priorités nationales d'une part ; que les missions et fonctions se renforcent mutuellement pour permettre de bénéficier des rendements d'échelle d'autre part ;
- La culture administrative doit être réorientée vers le mérite, le service public et le contrôle de gestion ou des résultats ;
- Les techniques de management du secteur privé tels que les cercles de qualité et les systèmes d'information appliqués à la Gestion (SIG) doivent être utilisés dans les administrations publiques afin d'en améliorer les performances ;
- Partant des objectifs et des missions clairement définis, on peut et doit déboucher sur une administration publique rationalisée, stabilisée et, surtout, adaptée aux missions qui lui seront confiées ;
- Le dispositif législatif et réglementaire national doit être révisé, complété, appliqué et constamment évalué pour obtenir un véritable Etat de droit et la restauration du cadre éthique public ;
- Cette action générale et centrale doit ensuite être prolongée au niveau local pour la mise en œuvre d'une véritable politique de décentralisation et de déconcentration ; en effet, on ne pourrait véritablement parler de développement durable sans une responsabilisation des individus et des communautés de base ;
- Les méthodes de gestion publique doivent être modernisées et adaptées en accordant la priorité à la gestion des ressources humaines, des finances publiques et de l'information ;
- L'administration publique doit se mettre au service des usagers et respecter les lois pour assumer correctement ses fonctions et ainsi contribuer à la restauration de l'image de l'Etat qui, à l'heure actuelle est fortement dégradée ;
- La séparation des fonctions techniques et politiques doit être strictement observée afin d'assurer la continuité de l'Etat et protéger l'intégrité, l'efficacité et le caractère républicain de l'administration publique.

Extrait du Plan de réforme et de modernisation de l'administration publique béninoise, Coopération Française, PNUD, USAID (non daté)

Les Etats généraux de décembre 1994 ont, en outre, identifié des programmes précis de réforme administrative et déterminé les modalités de leur mise en œuvre.

Un séminaire-atelier sur le diagnostic de l'environnement institutionnel tenu du 29 au 31 octobre 1996, a prolongé, et, sur certains points, approfondi les travaux des états généraux. En outre, il a permis une approche comparative du concept de réforme administrative, en analysant les rapports de missions conduites au Ghana, à l'Île Maurice, en Tunisie et au Mali.

3.2. La réforme administrative au Bénin

3.2.1. Les fondements théoriques

La conception du rôle de l'Etat de manière générale est en pleine mutation partout dans le monde. On observe plusieurs courants et le Bénin n'échappe pas à cette controverse sur le rôle de l'Etat moderne. Les thèses en présence sont nombreuses et les réflexions sur le rôle de l'Etat moderne peuvent être regroupées en quatre grands thèmes qui sont :

- les partisans de « l'Etat plus »
- les tenants du « moins d'Etat »
- les partisans de « l'Etat mieux »
- les partisans de l'Etat de droit.

Ces quatre écoles proviennent généralement d'Europe ou des Etats Unis d'Amérique.

Les partisans de « l'Etat plus » donnent la priorité aux besoins sociaux des populations et aux services publics. Pour eux, l'Etat doit être présent partout pour être utile aux plus faibles. En conséquence, ils demandent un renforcement du rôle, des moyens et des missions de l'Etat.

L'école du « moins d'Etat » souhaite une réduction de l'intervention de l'Etat et donc de ses missions. C'est l'école des privatisations tous azimuts.

Pour « l'Etat mieux », l'exigence, clament les partisans, n'est pas « à bas l'Etat » mais « mieux d'Etat ». On veut une administration moderne, mieux gérée, mieux formée et plus performante.

Les partisans de « l'Etat de droit » ont une approche juridique du rôle de l'Etat. Pour eux, la modernisation ne doit pas l'emporter sur la règle de droit qui devra toujours être respectée.

3.2.2. Les objectifs stratégiques prioritaires de la réforme administrative au Bénin

Quelle que soit la thèse retenue, l'Etat continue de transcender et de réguler tous les secteurs d'activités du pays. Cela est vrai dans les pays développés même les plus libéraux tels les Etats-Unis d'Amérique et dans les pays en développement. Ainsi, à l'issue des Etats généraux de la fonction publique et de la modernisation de l'administration béninoise et du séminaire atelier sur le diagnostic de l'environnement institutionnel, il a été identifié six objectifs stratégiques prioritaires⁶² qui sont :

Les Etats Généraux, ont tiré des conclusions et des enseignements du diagnostic de l'administration publique béninoise et ont assigné à la réforme administrative, le passage à une administration de développement

La conception du rôle de l'Etat de manière générale est en pleine mutation partout dans le monde

^{62/} Cette partie du rapport fait référence en grande partie au Document-cadre de la Stratégie de la réforme administrative du Bénin qui a été approuvée par le gouvernement béninois le 28 juin 2000 et soumis aux partenaires au développement à l'occasion de la Table Ronde sur la Réforme Administrative au Bénin tenue le 10 novembre dernier. Le document a été

Quelle que soit la thèse retenue, l'Etat continue de transcender et de réguler tous les secteurs d'activités du pays. A l'issue des Etats généraux de la fonction publique et de la modernisation de l'administration béninoise et du séminaire atelier sur le diagnostic de l'environnement institutionnel, il a été identifié six objectifs stratégiques prioritaires qui sont :

- clarifier les missions de l'Etat ;
- rationaliser et stabiliser les structures et l'organisation administratives ;
- promouvoir les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) ;
- promouvoir et développer les ressources humaines ;
- promouvoir la bonne gouvernance ;
- mettre en œuvre la politique de décentralisation et de déconcentration.

Un plan d'actions qui fait partie intégrante du document de la réforme administrative décline les stratégies, les actions et les activités à mener pour la réalisation de chacun de ces objectifs. Quelques brèves observations peuvent cependant être faites sur chacun d'eux.

Le sixième objectif stratégique prioritaire de la réforme administrative qui concerne la gouvernance locale fait l'objet d'un développement particulier à la prochaine section du présent rapport.

3.2.2.1. Clarifier les missions de l'Etat

Enjeux et difficultés de la clarification des missions de l'Etat

La clarification des missions de l'Etat se ramène dans la pratique, à la répartition des missions entre l'Etat, le secteur privé et les collectivités décentralisées. Clarifier les missions de l'Etat, c'est, par rapport au secteur privé et aux collectivités décentralisées, déterminer les missions à conserver et à renforcer par l'Etat, les missions à partager, et les missions à transférer.

La taille de l'administration et la notion de service public dépendront des décisions politiques prises sur ces questions. Ce sont également ces décisions qui constitueront le fil conducteur de la réforme administrative.

Logiquement, la clarification des missions de l'Etat devrait venir en amont, par un acte juridique d'un rang élevé - loi ou décret - pour éclairer et orienter l'ensemble de la réforme administrative.

Toutefois, une telle démarche rencontrerait des difficultés. C'est pourquoi l'Etat béninois, après les conclusions de différentes assises, a choisi une démarche réaliste et pragmatique qui consiste à clarifier les missions de l'Etat de manière progressive, en vue de tenir compte de l'expérience des premières applications pour réajuster, en cas de besoin, ses options économiques ou sociales.

Le point des actions de clarification des missions de l'Etat

Plusieurs initiatives ont déjà été prises et d'autres sont en cours, en vue de clarifier les missions de l'Etat. Parmi les plus importantes, on peut retenir :

- les audits des ministères ;
- le Plan d'orientation de l'Etat 1998-2002 et la clarification des missions de l'Etat.

• Les audits des ministères

Les audits des ministères avaient commencé à clarifier les missions de l'Etat. Ainsi, l'audit du ministère du Développement Rural recommandait, d'une part, la privatisation de certaines fonctions commerciales jusqu'alors assurées par l'Etat, et d'autre part, pour ce qui concerne les fonctions telle que la vulgarisation, qui resteront dans le domaine public ou de fonctions nouvelles telles que la gestion des ressources naturelles, l'adoption de méthodes beaucoup plus efficaces d'encadrement, de planification et de contrôle.

De même, l'audit du ministère de l'Équipement et des Transports préconise une privatisation, au moins partielle du Service du Matériel des Travaux Publics (SMTP) par l'introduction au capital d'actionnaires privés majoritaires, la privatisation de la gestion qui s'effectuerait sur la base d'un contrat de concession à signer avec une entreprise réputée du secteur privé et, pour certaines catégories de personnels, la transformation du statut d'agent permanent de l'État en employé contractuel.

« Le Plan d'orientation 1998-2002 et la clarification des missions de l'État »

Le Ministère du Plan, de la Restructuration Économique et de la Promotion de l'Emploi a publié en juillet 1998, "plan d'orientation 1998 -2002".

Deux rapports thématiques de ce document intéressent la clarification des missions de l'État. Il s'agit du rapport thématique 1 qui porte sur l'«*Amélioration de l'environnement macro-économique*» et du rapport thématique 4 relatif au «*Renforcement de la bonne gouvernance*».

Dans le rapport «*Amélioration de l'environnement macro-économique*» et en relation avec la clarification des missions de l'État, il est rappelé que la clarification des missions de l'État doit tenir compte et s'inscrire dans l'environnement économique international et l'intégration régionale. On ne peut plus définir les missions de l'État, sans tenir compte des exigences de la coopération internationale, régionale et sous-régionale. Les institutions telles que l'OUA, la CEDEAO, l'UEMOA, l'OHADA, le Conseil de l'Entente tendent à modifier le profil de l'État dans le sens de réduire ses missions.

Dans les rapports entre l'État et le secteur privé, la restructuration des entreprises publiques doit avoir une place et un rôle prépondérants. Ce sont les entreprises publiques déficitaires, créées sous le régime marxiste-léniniste, qui ont aggravé la crise économique. Au plus profond de cette crise, en 1984, leur nombre était supérieur à 120.

Entre 1989 et 1993, la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel a permis de réduire le nombre de ces entreprises de manière drastique, au point qu'il n'en subsistait que 22 en 1998. L'objectif à atteindre, en rapport avec la clarification des missions de l'État, est de poursuivre la restructuration de ces entreprises, tout en préservant l'entrepreneuriat local.

Dans le rapport thématique 4 qui traite du: «*Renforcement de la bonne gouvernance*», il est rappelé d'une part, que le Bénin a connu au lendemain de son indépendance une vie politique mouvementée. Une phase spécifique de son existence est la période du régime marxiste-léniniste qui avait pris en charge tous les secteurs clefs de l'économie nationale.

Cette situation a entraîné l'hypertrophie de la Fonction publique, l'extension de la taille et du rôle de l'État dans les activités de production et étouffant de ce fait le développement du secteur privé.

Il est noté aussi que des actions significatives de renforcement du secteur privé sont entreprises, à savoir :

- l'adoption et la mise en œuvre de mesures visant à la libéralisation des prix et des importations en République du Bénin ;
- l'adoption d'un nouveau code des investissements, avec pour souci d'assurer de meilleures garanties aux investisseurs et favoriser les investissements à l'intérieur du pays ;
- la libéralisation des conditions d'exercice des activités commerciales en République du Bénin ;

Dans les rapports entre l'État et le secteur privé, la restructuration des entreprises publiques doit avoir une place et un rôle prépondérants. Ce sont les entreprises publiques déficitaires, créées sous le régime marxiste-léniniste, qui ont aggravé la crise économique.

- les mesures relatives à la dénationalisation en vue d'encourager la prise de participations des opérateurs privés au capital des entreprises publiques ainsi que la privatisation de ces dernières ;
- la tenue de la table ronde sur la relance du secteur privé ;
- la création du Guichet unique pour faciliter les formalités relatives à l'installation et à la création des entreprises en République du Bénin ;
- l'assouplissement des procédures de recrutement et de licenciement par les entreprises.

La stratégie et les actions envisagées

Les actions de clarification des missions de l'État vont se poursuivre et se renforcer sans aucun doute du fait que des réflexions se tiennent au plus haut niveau des instances décisionnelles, que le processus de décentralisation s'avère irréversible, que le secteur privé béninois exige de jouer le rôle qui lui est dévolu et que la mondialisation oblige les économies africaines à une plus grande compétitivité. Les actions à venir consisteront à identifier les missions de l'État à conserver, à partager ou à transférer.

Il y aura lieu d'impliquer tous les acteurs de la vie socio-économique (l'État, le secteur privé, la société civile et les collectivités locales) au processus et de prendre les textes législatifs et réglementaires requis.

3.2.2.2 Rationaliser et stabiliser les structures et l'organisation administratives

En vue de la rationalisation et de la stabilisation des structures, plusieurs actions ont été déjà entreprises dont les audits organisationnels des ministères.

Ces audits déjà évoqués qui avaient un caractère général visaient d'abord à clarifier les missions de service public, puis à proposer l'organisation optimale pour les assurer, enfin, à dimensionner les effectifs nécessaires.

Les audits des ministères ont été réalisés en deux temps⁶³. Les premiers qui ont concerné cinq ministères, ont été organisés sans une coordination d'ensemble, ce qui n'a pas permis l'exploitation judicieuse de leurs résultats. Par la suite, six autres ministères ont été audités selon un canevas type et avec la coordination du ministère de la réforme administrative.

Les conclusions des audits ont permis la mise en place d'organigrammes type fixant les structures de la présidence de la République et des ministères avec pour objectifs

- de rationaliser l'utilisation des ressources humaines et matérielles ;
- de séparer les fonctions techniques des fonctions politiques et d'assurer la continuité dans la gestion ;
- de créer des unités intitulées « planification et prospective » ou « analyse, prévision et synthèse » ;

⁶³ / Les cinq premiers ministères audités sont le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme administrative, le Ministère du Développement Rural, le Ministère des Finances, le Ministère de l'Équipement et des Transports et la Présidence de la République et plus tard, le Ministère de la Santé publique, le Ministère de l'Enseignement, le Ministère de la Justice et de la Législation, le Ministère de l'Environnement, le Ministère des Affaires Étrangères et le Ministère de l'Intérieur.

- de lancer le processus d'élaboration des manuels de procédures au niveau des différentes administrations publiques et leurs composantes.

Sur ces bases, la Présidence de la République ainsi que plusieurs ministères ont entrepris leurs restructurations de manière autonome en fonction de leurs stratégies sectorielles et des besoins d'organisation en résultant. C'est le cas du Ministère du Développement Rural, du Ministère de l'Éducation nationale, du Ministère de la Santé publique et du Ministère des Finances.

ENCADRE 3.2

Réforme administrative et réformes sectorielles

D'une manière générale, la réforme administrative concerne l'administration tout entière, qu'elle soit centrale, déconcentrée ou décentralisée, et quel que soit le secteur d'activité concerné.

Toutefois, le concept de réforme administrative a fini par être reçu au sens de réforme globale, par opposition aux réformes sectorielles, et, comme cela a été rappelé au Bénin la priorité a été donnée à la réforme administrative globale, par rapport aux réformes sectorielles. Cette démarche se justifie du fait que les réformes sectorielles ne pourront atteindre leurs objectifs que si la réforme administrative elle-même est bien conduite.

Le domaine de la décentralisation, qui a préoccupé aussi bien les États Généraux que le Séminaire-Atelier (sur le diagnostic de l'environnement institutionnel au Bénin tenu à Cotonou du 29 au 31 octobre 1996), est significatif à cet égard.

En effet, alors que certaines actions préconisées par le Séminaire-Atelier dans ce domaine, telles que l'organisation des élections locales, la formation et le recyclage des agents des collectivités locales, relèvent plutôt des politiques ou des réformes sectorielles, les États Généraux établissent d'emblée un lien entre décentralisation et déconcentration, et fixent trois actions à entreprendre :

- mettre en évidence les interactions organiques et fonctionnelles existant entre la réforme administrative centrale et celle de la Réforme Territoriale ;
- instaurer des structures publiques de gestion, d'aménagement territorial et de développement régional adaptées aux missions des collectivités locales ;
- étendre à l'administration territoriale et à la gestion des collectivités locales les règles, normes et procédures de « bonne gouvernance » et de l'État de droit.

Cette démarche est tout à fait conforme aux principes de la réforme administrative qui privilégie des stratégies telles que l'instauration des systèmes permettant de moderniser les structures ou l'élaboration des méthodes et procédures de gestion. La mise en œuvre de telles stratégies bouleversent les moeurs, changent qualitativement la culture administrative, et par conséquent optimisent les objectifs des réformes sectorielles.

Il convient cependant de lever une équivoque: privilégier la réforme administrative par rapport aux réformes sectorielles ne doit pas conduire à méconnaître ou à sous-estimer l'importance de ces dernières.

Du reste une des préoccupations de la Conférence des forces vives de la Nation de février 1990 consistait à assainir certains secteurs. Dans ce cadre, le gouvernement avait initié une série d'analyses et de diagnostics ainsi que des plans d'actions à travers :

- les États Généraux de l'éducation : 1990
- les États généraux de l'Administration territoriale : 1993
- les États généraux de la fonction publique et de la modernisation administrative : 1994
- la Table ronde sur la Santé : 1995
- les États généraux de la Justice : 1996
- les États généraux de la Défense nationale : 1997
- la Table ronde sur le secteur rural : 1995
- la Table ronde sur le secteur privé : 1994
- la Table ronde sur les transports : 1993 et 1997
- la Table ronde sur la dimension sociale du développement : 1994

Dans les ministères sectoriels, il est à noter de manière transversale l'amorce d'une séparation des fonctions politiques et techniques par la création des secrétariats généraux des ministères, immédiatement secondés par deux directions centrales

Le Secrétaire Général incarne la continuité de l'administration, la mémoire du ministère. Dans l'exercice de ses fonctions, il ne peut faire valoir ses convictions politiques et ne peut être déplacé de son poste avant un délai de cinq ans, sauf cas de faute grave avérée

ENCADRE 3. 2 (suite)

Toutes les réformes engagées dans ce cadre visent non seulement un recentrage des missions sectorielles, mais aussi la mise en œuvre des structures appropriées. Ce sont les structures, normes et principes fixés par la réforme administrative qui garantiront le succès de ces réformes sectorielles.

Extrait du «Document-cadre de la réforme administrative du Bénin», Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme administrative, mai 2000.

En ce qui concerne la présidence de la République, la réforme en cours vise, d'une part, à doter cette institution d'outils modernes de gouvernance et, d'autre part, à accroître l'efficacité et l'efficience de la prise de décision à travers la modernisation et la pérennisation de son appareil administratif et enfin à mettre en œuvre la politique de gestion des emplois supérieurs. Dans ce cadre, les actions ci-après ont été engagées :

- la création d'un poste de Secrétaire Général du Gouvernement adjoint pour la gestion des emplois supérieurs ;
- l'adoption du nouveau processus de décision en Conseil des Ministres ;
- la mise en place d'un système d'information qui a permis l'informatisation des décrets de 1990 à ce jour, la mise en place d'un système de gestion des archives, le suivi informatisé des documents et de la correspondance de la Présidence de la République ;
- l'évaluation du profil des employés actuels et l'élaboration d'un plan des besoins en ressources humaines.

Dans les ministères sectoriels, il est à noter de manière transversale l'amorce d'une séparation des fonctions politiques et techniques par la création des secrétariats généraux des ministères, immédiatement secondés par deux directions centrales : la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) et la Direction de l'Administration (DA). Dans certains cas, on trouve une Direction des Ressources Humaines et une Direction des Ressources Financières.

Le décret n° 96-402 du 18 septembre 1996 qui consacre cette amorce de dépolitisation de l'administration indique que le Secrétaire Général du Ministère, nommé pour une période de cinq ans au moins, coordonne l'ensemble des activités techniques du ministère alors que les fonctions politiques sont assurées par le cabinet dirigé par un Directeur de cabinet.

Le Secrétaire Général incarne la continuité de l'administration, la mémoire du ministère. Dans l'exercice de ses fonctions, il ne peut faire valoir ses convictions politiques et ne peut être déplacé de son poste, sauf cas de faute grave avérée.

La coexistence, au sein des mêmes ministères, d'un Secrétaire Général et d'un Directeur de cabinet peut, dans certains cas, affecter la bonne coordination de l'action administrative. C'est la raison pour laquelle cette expérience est poursuivie et après une période de cinq ans, il sera procédé à une évaluation qui permettra de corriger les conflits de compétence.

Les nouvelles stratégies du plan d'actions

Le plan d'actions de la réforme administrative du Bénin envisage de poursuivre ces initiatives. C'est la raison pour laquelle il prévoit quatre stratégies, et, pour chacune d'elles, décline des actions et activités appropriées. Ces quatre stratégies sont les suivantes :

- poursuite de l'élaboration des organigrammes fonctionnels généraux et stabilisation des structures qui en découlent ;
- poursuite de la séparation des fonctions politiques, des fonctions administratives et techniques ;
- réorganisation et renforcement du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative (MFPTRA) pour le mettre à la hauteur de sa mission de gestion des ressources humaines de l'Etat et de la conduite de la Réforme Administrative ;
- mise en place, stabilisation et application des règles, normes et procédures.

3.2.2.3. Promouvoir les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC)

Les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication constituent un des enjeux majeurs de ce début de millénaire. Elles vont entraîner des changements quantitatifs et qualitatifs dans le fonctionnement des administrations publiques, changements qui interpellent à la fois les usagers et le personnel administratif. Conscients de cette exigence, la plupart des Etats africains ont entamé des processus de modernisation de leurs administrations, en vue de leur adaptation au nouvel environnement fondé sur la performance, l'efficacité et l'efficience.

La Commission Economique pour l'Afrique (CEA) des Nations Unies a élaboré en 1996, un document-cadre intitulé « *Initiative Société de l'Information en Afrique (AISI)* » visant à mettre en place dans chaque pays africain une réglementation, une tarification et des fournitures appropriées de services dans le domaine des NTIC. Sur la base de ce document, quarante huit pays africains dont le Bénin ont adopté un programme régional intitulé « *Vision Africaine* » dont l'objectif est d'installer 50 millions de lignes au cours des cinq prochaines années.

Au Bénin, grâce à la coopération internationale, outre l'informatisation de différents services qui a commencé en même temps que le renouveau démocratique en 1990, trois projets pilotes sont en cours et leur finalisation est inscrite dans le plan d'actions de la réforme de l'Etat. Ces trois projets sont :

- **Le SDNP (Sustainable Development Networking Programme)**

ENCADRE 3.3

Le projet : SDNP

Le projet SDNP/PNUD, Réseau de Communication et d'Echanges d'Information pour le Développement Humain Durable est mis en place par le Bénin, avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement, dans le souci de promouvoir les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC), et surtout en vue de rationaliser la gestion de l'information. Ce projet dont les activités ont démarré en 1998 a pour objectifs :

- d'établir au niveau national une capacité à générer et à exploiter l'information adaptée en vue de la prise de décision avisée pour un développement durable ;
- de favoriser l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, notamment l'Internet ;
- d'accroître la collaboration entre les différents acteurs et opérateurs du développement humain durable ;
- d'établir au niveau national une expertise qualifiée en nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Déjà, un cadre conceptuel pour la mise en place d'un Intranet en dix pôles est conçu et des groupes homogènes de travail et d'exploitation sont mis en place. Des actions sont engagées en ce qui concerne le groupe homogène N°2 qui comprend la Fonction Publique, les Affaires Etrangères et le Plan comme suit :

- information et sensibilisation en matière de nouvelles technologies d'information et de communication ;
- câblage et équipement en différents périphériques ;
- mise en place de cellules informatiques ;
- mise en place d'un serveur central et renforcement de la liaison spécialisée à 64 k au ministère du Plan.

- **Le projet d'informatisation du service de la solde au Ministère des Finances**

ENCADRE 3.4

Le projet : Informatisation de la solde

Depuis le début des années 1990, le Ministère des Finances a entrepris avec l'aide de la Coopération Française, dans le cadre d'un Programme d'Appui Financier (PAFI), des actions de réforme, au niveau des grandes directions techniques (en particulier les régies financières) ainsi que de la solde. Le projet a conduit à la réorganisation et à l'informatisation de la solde, notamment par l'utilisation du progiciel SDL 7.

La Coopération Française a renouvelé son appui dans le cadre du projet PAFI II. C'est dans ce contexte qu'est intervenue une réforme importante : le transfert de la fonction solde de la Direction Générale du Budget et Matériel à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

Cette réforme vise plusieurs objectifs :

- payer la rémunération des Agents Permanents de l'Etat Civil avec toute la célérité qu'elle requiert ;
- améliorer les contrôles et assurer la transparence de ces opérations ;
- alléger les tâches et uniformiser les procédures dans l'optique de l'assainissement de la gestion de la paye de ces agents ; et
- procéder à des simulations de nature à aider les autorités dans la prise des décisions.

La réforme, initiée par la décision n°35 du Ministre des Finances en date du 12 mars 1996, avait conduit à la mise en place d'une équipe projet et d'un groupe Suivi-Evaluation. La mise en œuvre du projet a été rendue possible grâce au financement, par les partenaires au développement, de la construction d'un bâtiment, l'acquisition du mobilier approprié, l'adaptation et le paramétrage du progiciel SDL 7, la reprise des données, l'acquisition du matériel informatique, et la formation des agents.

Le projet d'établissement d'un Fichier Unique des Agents permanents de l'État

ENCADRE 3, 5

Le Fichier Unique de Référence (FUR)

Depuis 1986, la maîtrise des effectifs de la Fonction Publique a été une préoccupation constante de l'État béninois. Il s'agit d'arriver à contrôler l'évolution de la masse salariale qui constituait jadis un indicateur de contre-performance pour l'économie nationale. Mais malheureusement, les tentatives visant à cerner au mieux les relations entre la maîtrise des effectifs et la masse salariale d'une part, la gestion prévisionnelle quantitative et qualitative des emplois et la gestion « personnalisée » des cadres d'autre part, ont toutes échoué à cause de la méthodologie utilisée, de la mise en œuvre des opérations engagées et de l'exploitation des données recueillies.

D'où la nécessité de concevoir un nouveau système de gestion dont la finalité est de doter le pays d'un Fichier Unique de Référence sans lequel la valorisation rationnelle des ressources humaines et la maîtrise qualitative de la masse salariale ne seraient qu'un leurre.

Les objectifs de ce projet sont la maîtrise des effectifs, la maîtrise de la masse salariale, la maîtrise des relations entre les effectifs et la masse salariale, la gestion prévisionnelle quantitative et qualitative des emplois et la gestion « personnalisée » des cadres.

Plusieurs actions ont déjà été menées dans le cadre de ce projet. La première série de ces actions concerne les recensements des agents de l'État. En effet, dès 1986, un premier recensement des personnels avait été entrepris, mais sans résultats satisfaisants. Un second recensement avait été effectué en 1992, mais ses résultats étaient limités en raison d'un manque de coordination entre le ministère chargé de la Fonction publique et celui des Finances.

Tirant les enseignements des deux précédentes expériences, un troisième recensement avait été organisé du 15 au 29 avril 1997, avec l'appui du PNUD. Ce dernier recensement couvrait les opérations suivantes :

- Constitution d'un recueil des données sur l'état-civil, la situation statutaire, l'emploi et la formation de l'ensemble des agents civils permanents de l'État et contractuels ; chaque agent a été rencontré individuellement et a dû produire un certain nombre de pièces justificatives ; l'opération sur le terrain, bien préparée et bien conduite, a duré deux (02) semaines ;
- Constitution d'un fichier informatique de recensement avec la saisie de l'ensemble des questionnaires, après contrôle et codification ; cette opération est également achevée et l'on a procédé à l'appareillage du fichier en deux (02) temps :
 - l'appareillage quantitatif, consistant en la suppression des doublons, des agents non concernés, la correction des incohérences ;
 - l'appareillage qualitatif, consistant en un contrôle approfondi des données de recensement par rapport aux pièces fournies et au dossier de l'agent ; ce travail se poursuit.

La deuxième série d'actions a concerné la mise en œuvre du Fichier Unique de Référence (FUR) proprement dit.

A cet effet, une étude conceptuelle et organisationnelle de la base a été conduite et a permis la mise à jour des situations administratives des agents, suite à la prise des actes parus après le recensement. Ensuite, la mise à jour définitive de la base a été conduite avec succès, et, à l'issue de cette opération, le premier Tableau de Bord sur les Agents Permanents de l'État a été publié en décembre 1999.

Les tâches restantes dans le cadre de la réalisation du FUR sont celles inscrites au plan d'actions de la réforme administrative du Bénin. Il s'agit principalement de l'étude organisationnelle du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative (MFPTRA). Cette activité a déjà conduit à la réalisation de

- la visite des sites des Directions du Personnel de l'État, de la Réforme Administrative, de l'Administration, des Examens et Concours, des Archives, du Contentieux et des Affaires Disciplinaires ;
- la description des procédures au niveau des différents sites visités ;
- la définition de l'architecture du réseau ;
- l'élaboration du dossier de choix ;
- la validation du dossier de choix.

ENCADRE 3.5 (suite)

Il reste à présent à procéder à :

- la formation des informaticiens ;
- l'acquisition du logiciel SDL 7 ;
- l'adaptation aux spécificités, et l'acquisition de matériels informatiques.

De manière générale, les autorités béninoises considèrent les NTIC comme étant une composante à part entière de la modernisation de l'administration publique béninoise en ce sens qu'elle permet entre autres d'améliorer la gestion des ressources publiques.

La mise en œuvre du Fichier Unique de Référence a permis au Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Réforme Administrative de produire à partir de décembre 1999 un Tableau de bord des agents permanents de l'Etat dont est extrait le tableau suivant. Ainsi, à la fin de juin 2000, l'Etat béninois compte 28 164 agents dont seulement 27 % de femmes parmi lesquelles rares sont celles qui se retrouvent au niveau des tâches de conception.

Tableau 3.1 : Répartition des agents permanents l'Etat par catégorie et par sexe en juin 2000

| Catégorie | Hommes | Femmes | Ensemble |
|-------------|--------|--------|----------|
| A | 4556 | 1094 | 5650 |
| B | 7004 | 2106 | 9110 |
| C | 5354 | 2738 | 8092 |
| D | 2182 | 1695 | 3877 |
| E | 852 | 122 | 974 |
| NP | 414 | 47 | 461 |
| Total | 20362 | 7802 | 28164 |
| Pourcentage | 72,30 | 27,70 | 100 |

Source : MFPTRA/ MFE/ MECCAG/PNUD, Tableau de bord sur les agents permanents de l'Etat, juin 2000, page 13 Cotonou, Fichier Unique de référence.

De manière générale, les autorités béninoises considèrent les NTIC comme étant une composante à part entière de la modernisation de l'administration publique béninoise en ce sens qu'elle permet entre autres d'améliorer la gestion des ressources publiques.

3.2.2.4. Promouvoir et développer les ressources humaines

En vue de la rationalisation de la gestion des ressources humaines, il a été procédé à un dégraissage des effectifs de la Fonction publique par la mise en œuvre de programmes de départs volontaires et/ou ciblés. Plus de 7.000 agents civils et militaires, toutes catégories confondues, ont été ainsi radiés entre 1989 et 1998. Ces départs, généralement non planifiés, associés au gel des recrutements entre 1987 et 1994, ont accentué certains dysfonctionnements de l'administration et risquent à terme, d'avoir des répercussions sur le financement du Fonds National des Retraites. Il y a eu également depuis 1990, la refonte des textes de la fonction publique : des études et des actions sont actuellement en cours au Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Réforme administrative en vue de modifier le Statut général et les Statuts particuliers des Agents de l'Etat conformément au contenu du nouveau système de gestion des ressources humaines.

Une mise à jour des situations administratives des agents de l'Etat a commencé et il en est de même des concours de recrutement d'Agents permanents ou occasionnels de l'Etat qui ont repris à partir de 1994. Le principe, au départ, était le recrutement d'un agent pour trois départs à la retraite. Il est actuellement de deux recrutements pour trois départs. Aussi, des problèmes de personnel, que ni le recrutement d'agents contractuels ni les expériences de préinsertion professionnelle ne parviennent à juguler, persistent-ils encore.

La mise en œuvre d'un nouveau système de carrière et de rémunération des agents de l'Etat est un impératif qui rencontre certains obstacles notamment une divergence entre la compréhension de l'avancement au mérite et les contraintes financières de l'Etat.

Aussi, est-il retenu que le plan d'actions de la réforme administrative poursuive la réalisation de cet objectif prioritaire à travers deux stratégies que sont :

- le développement d'une nouvelle culture administrative centrée sur le mérite et le service public ; et
- la valorisation des ressources humaines et le renforcement des capacités de gestion.

3.2.2.5. Promouvoir la bonne gouvernance ⁶⁴

Au Bénin, les objectifs à atteindre par la réforme administrative pour aboutir à la bonne gouvernance sont ceux fixés par le rapport thématique 4 relatif au thème «Renforcement de la bonne gouvernance» du «Plan d'orientation 1998-2002» du gouvernement béninois publié en 1998. Dans ce cadre, le plan d'actions de la Réforme Administrative considère comme prioritaires, la transparence et la lutte contre la corruption dans l'Administration.

Le caractère prioritaire de la stratégie de la lutte contre la corruption se justifie du reste, dans le contexte béninois actuel, par des initiatives globales, en ce sens qu'elles s'étendent au-delà de la seule administration publique. Le gouvernement a mis sur pied par décret, deux instruments de lutte contre la corruption dont le premier est la Cellule de la Moralisation de la Vie Publique. Cette cellule créée par le décret n° 96-579 du 19 décembre 1996 est placée sous la tutelle du Chef de l'Etat. Elle a pour mission de prévenir l'émergence des phénomènes de la corruption par la mise en place de dispositifs appropriés, de détecter les cas de corruption et de mettre en place des stratégies de lutte contre la corruption.

Le deuxième instrument, le Code d'éthique et de moralisation des marchés publics a été institué par le décret n° 99-311 du 22 juin 1999. Ce code traite des dispositions relatives à la lutte contre la corruption et organise une contribution de la société civile à la recherche de la transparence dans les passations des marchés publics.

La société civile est associée à cette lutte pour la bonne gouvernance par un travail en profondeur avec les organisations non gouvernementales et surtout, dans ce cas, avec les syndicats des travailleurs.

Par ailleurs, la réforme administrative du Bénin, à travers son plan d'actions, prescrit trois actions dans ce domaine, et, pour chacune d'elle, décline les activités appropriées :

- appliquer effectivement les textes régissant la Fonction publique ;
- rendre fonctionnels les organes de contrôle et d'inspection ;
- sensibiliser et éduquer les agents de l'Etat et les usagers du service public.

Le plan d'actions de la Réforme Administrative considère comme prioritaires, la transparence et la lutte contre la corruption dans l'Administration

⁶⁴ Document de la réforme administrative du Bénin, mai 2000, page 45.

La gouvernance locale apparaît comme un sous-produit de la gouvernance politique et de la gouvernance administrative

3.3. La réforme de l'administration territoriale, la gouvernance locale et la décentralisation

La gouvernance locale apparaît comme un sous-produit de la gouvernance politique et de la gouvernance administrative. Elle indique la manière dont la politique est menée et le pouvoir exercé au niveau local. Elle prend en compte plusieurs aspects de la vie politique et administrative tels que les institutions à la base et leur fonctionnement, les autorités locales, leur mode d'acquisition du pouvoir (nomination ou élection), les relations entre les autorités locales et les différents acteurs locaux et nationaux.

3.3.1. L'état de la gouvernance locale au Bénin

Le système politique et administratif au Bénin se caractérise par une centralisation extrême que les choix libéraux du pays en 1990 n'ont pas réussi à changer.

Ainsi, les acteurs principaux de la vie administrative demeurent l'Etat, les ministères et les services déconcentrés. La rente étatique monopolisée par l'administration dans la capitale l'est aussi au niveau local par les préfets, les sous-préfets et les fonctionnaires nommés dans le cadre de la déconcentration. Les maires au nombre de 569 et les chefs de village élus en 1990 n'ont pas été renouvelés depuis, perdant ainsi toute légitimité. Confinés sur des territoires exigus, ils ont à faire face, sans pouvoir réel, à des tâches quotidiennes qui sont l'établissement de pièces administratives, les actes de l'état civil des citoyens et la légalisation des documents relatifs à l'acquisition des biens meubles et immeubles.

Outre, les aspects développés ci-dessus, on peut noter l'absence de transparence et de responsabilité dans les actes posés. Ce sont les préfets et les sous-préfets qui demeurent donc les vrais maîtres dans les localités décentralisées du Bénin.

On peut en conclure que la gouvernance locale reste à construire à travers une réforme de l'administration territoriale. Les conditions de la promotion d'une telle gouvernance sont connues. Ce sont :

- la promotion de la démocratie à la base avec la participation des populations à la gestion de la chose publique ;
- le rapprochement de l'administration du citoyen ;
- la responsabilisation des élus par un réel transfert de responsabilités et de ressources en vue de l'émergence d'une classe politique locale ayant des préoccupations de développement local ;
- la transparence dans la gestion des affaires locales avec un contrôle des électeurs, de la tutelle et du juge.

C'est en vue de promouvoir un tel processus que l'Etat béninois a initié un audacieux programme de décentralisation qui se caractérise par neuf principes cardinaux repris ci-après qui en constituent le substratum, un cadre juridique strictement conçu et la mise en place des institutions de pilotage de cette réforme.

3.3.2. L'option du Bénin en matière de réforme territoriale

Ici également, la Conférence nationale des forces vives de février 1990 marque le point de départ en décidant de la nécessité d'une décentralisation en profondeur pour le pays par réaction à la centralisation extrême de la période révolutionnaire. Il sera rappelé dans les trois parties de cette section, les principes régissant la décentralisation au Bénin, le cadre réglementaire et institutionnel, de même que les organes prévus pour les futures collectivités locales.

3.3.2.1. Les principes de la décentralisation au Bénin

La Constitution du 11 décembre 1990, en ses articles 150 à 153, pose les grands principes de la décentralisation. Puis les Etats généraux de l'administration territoriale organisés par le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale au début de l'année 1993 ont fait le bilan de l'administration territoriale et en ont arrêté les grandes lignes pour le futur.

Sur la base de ces principes, il a été initié une politique de décentralisation audacieuse dans un cadre juridique approprié.

ENCADRE 3.6

Constitution du 11 décembre 1990

Titre X : Des collectivités territoriales

Article 150 - Les collectivités territoriales de la République sont créées par la loi.

Article 151 - Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.

Article 152 - Aucune dépense de souveraineté ne saurait être imputée à leur budget.

Article 153 - L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional.

A partir de ces principes généraux, il a été élaboré par les Etats généraux de l'administration territoriale des formules d'application au nombre de neuf qui sont :

- le couplage de la décentralisation avec la déconcentration : ce principe signifie qu'une bonne décentralisation doit toujours s'accompagner d'un renforcement de la déconcentration. Les élus locaux seront d'autant plus efficaces qu'ils auront en face des représentants de l'Etat capables de décider, sans s'en référer à leur hiérarchie.

Au Bénin, il est créé un seul niveau de décentralisation : la commune et un seul niveau de déconcentration : le département. La loi n°97-028 du 15 janvier 1999 crée douze (12) départements, et transforme les anciennes sous-préfectures et circonscriptions urbaines en communes, soit, au total 77 au moment de l'adoption de la loi.

Le régime juridique de ces communes est organisé par la loi n°97-029 du 15 janvier 1999.

- la libre administration des collectivités locales par des conseils élus : les conseils seront élus au suffrage universel direct, selon les règles posées dans la loi n°98-034 du 15 janvier 1999. La loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes fixe le nombre de conseillers à élire par commune, compte tenu de sa taille démographique, ainsi que les modalités des élections des maires et des bureaux des conseils municipaux.
- la distinction des communes de droit commun et des communes à statut particulier : la loi n°98-05 du 15 janvier 1999 justifie la création des communes à statut particulier par le fait qu'elles concernent les grandes agglomérations urbaines ayant au moins 100.000 habitants, s'étendant au moins sur une distance de 10 km² de façon continue et pouvant faire face à leurs dépenses de fonctionnement et d'investissements. Dans l'immédiat, sont créées trois (03) communes à statut particulier : Cotonou, Porto-Novo et Parakou.

- les compétences des communes constituent un point important de la réforme : c'est l'examen des compétences des communes qui révèle l'ampleur et la nature de la décentralisation au Bénin. La loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes fixe dans son article 82, trois séries de compétences : des compétences propres aux communes ; des compétences de l'Etat qu'elles exercent sous son contrôle et des compétences qu'elles partagent avec l'Etat.

Les compétences propres des communes concernent la gestion de leur patrimoine. Les compétences de l'Etat qu'elles exercent sous le contrôle de celui-ci concernent les attributions du maire en tant qu'officier de l'état civil et de police judiciaire, ou chargé de la publication des lois et règlements.

Au regard des compétences déléguées, on peut considérer que la décentralisation au Bénin est réelle mais surveillée à travers une forte tutelle

Sept séries de compétences sont partagées entre l'Etat et les communes. Il s'agit de :

- le développement local, l'aménagement de l'habitat et des transports ;
- les infrastructures de l'équipement et des transports ;
- l'environnement, l'hygiène et la salubrité ;
- l'enseignement primaire et maternel ;
- l'alphabétisation et l'éducation des adultes ;
- la santé, l'action sociale et culturelle ;
- les services marchands et les investissements économiques.

Au regard des compétences déléguées, on peut considérer que la décentralisation au Bénin est réelle mais surveillée à travers une forte tutelle.

- l'autonomie budgétaire des communes : leurs budgets, distincts du budget de l'Etat, sont votés par leurs conseils élus, et exécutés par les maires, selon des règles de la comptabilité publique fixées par la loi ;
- l'Etat exerce une tutelle sur les communes à travers un contrôle sur les actes et le budget et une assistance-conseil ;
- l'Etat apporte son soutien aux communes, en ressources humaines, financières et matérielles ;
- la solidarité intercommunale est organisée par les textes : elle permet aux communes de coordonner et de mettre en commun leurs moyens d'intervention, notamment en matière d'équipements et d'investissements
- la mobilisation des ressources locales et la coopération décentralisée tendent à favoriser le développement local.

A ce niveau, il est à noter que l'importance de la solidarité intercommunale et la nécessité d'un soutien continu de l'Etat tiennent leur source du constat que si les grandes villes qui ont reçu un statut particulier peuvent s'auto-administrer sans problèmes majeurs, il n'en est pas de même de nombreuses communes dont la viabilité sur les plans économique et financier est loin d'être établie.

ENCADRE 3.7

Tutelle et décentralisation

L'État central qui partage dorénavant certains pouvoirs avec les collectivités territoriales ne disparaît pas ni ne s'affaiblit, mais il doit redéfinir ses missions et, en conséquence, son organisation. Il aura de nouvelles tâches à assumer notamment :

- la coordination et l'impulsion des politiques et du développement au niveau national de manière cohérente et articulée avec les politiques mises en œuvre au niveau communal ;
- la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire favorable à l'initiative des collectivités locales ainsi que des acteurs qui les animent (secteur privé, milieu associatif, etc.) ;
- la tutelle sur les actes et les organes des collectivités territoriales ;
- l'appui et le conseil des collectivités territoriales ;
- l'intégration nationale et la gestion des équilibres au niveau national ;
- l'arbitrage des problèmes qui pourraient apparaître dans les relations entre tous les acteurs.

Dunnet, Olivier, « *Stratégie de communication pour la mise en œuvre de la décentralisation* », MISAT, mai 1999, Cotonou.

3.3.2.2. Les lois et les institutions de pilotage de la réforme de l'administration territoriale

• Les textes de lois

Sur la base des principes énoncés ci-dessus, un comité interministériel, pluridisciplinaire de suivi des travaux des Etats généraux de l'administration territoriale mis en place par le Ministre de l'Intérieur a élaboré les avant-projets de textes relatifs à la décentralisation qui, après leur approbation par le gouvernement, ont été soumis au Parlement. A ce jour, après de nombreuses navettes entre le gouvernement, l'Assemblée nationale et la Cour constitutionnelle, tous les projets de lois déposés devant l'organe législatif ont été votés et promulgués. Ce sont :

- la loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier ;
- la loi n°98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal en République du Bénin ;
- la loi n°98-007 du 24 juillet 1998 portant régime financier des communes en République du Bénin ;
- la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration Territoriale en République du Bénin ;
- la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

Les institutions de pilotage de la réforme territoriale

Dans le même temps, le gouvernement a créé les structures de pilotage de la réforme qui sont au nombre de trois :

- La Direction générale de l'administration territoriale du Ministère de l'Intérieur
Ses missions sont les suivantes :
 - la coordination des activités des circonscriptions administratives ;
 - la préparation des textes réglementaires et des dossiers concernant les collectivités territoriales ;
 - le suivi de la vie et du fonctionnement des collectivités territoriales ;

- la coordination des activités de préparation des consultations électorales ;
- la formation technique et le recyclage des personnels des collectivités territoriales ;
- le suivi et l'accompagnement de la réforme administrative.

• La Mission de décentralisation, créée par le décret n°97-254 du 23 mai 1997 portant création, organisation, attributions et fonctionnement de la mission de décentralisation, est placée sous l'autorité du Ministre chargé de l'Administration Territoriale. Sa durée de vie stipulée par le décret est de trois années et ses attributions sont précises à savoir :

- proposer au gouvernement une stratégie globale pour la mise en œuvre efficace et la gestion dynamique et réaliste de la réforme de l'administration territoriale ;
- élaborer l'ensemble des textes législatifs et réglementaires permettant d'aboutir à un code administratif des collectivités locales ;
- proposer au gouvernement toutes les mesures d'accompagnement de la décentralisation administrative, portant notamment sur :
 - l'organisation administrative des départements et des communes ;
 - l'organisation financière des départements et des communes ;
 - les politiques de solidarité intercommunale ;
 - les stratégies de développement des ressources humaines ;
 - la politique de communication ;
 - réaliser toutes les études sectorielles nécessaires à la gestion efficiente des affaires locales ;
 - promouvoir la coopération décentralisée.

Dirigée par un président, elle est structurée en cinq cellules qui s'occupent respectivement de l'organisation administrative et des ressources humaines, des finances, du cadre juridique, de la coopération décentralisée et de la communication.

La Mission de la décentralisation mise en place depuis 1998 accomplit un travail remarquable en ce qui concerne la vulgarisation des textes relatifs à la décentralisation cités plus haut. Elle a également initié et fait conduire avec le concours des partenaires au développement de nombreuses études notamment en ce qui concerne les problèmes effectifs qui pourront se poser au moment du démarrage des communes.

• La Maison des collectivités locales est un organe créé pour préparer la décentralisation. Etablissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, il est placé sous la tutelle du ministre chargé de l'Administration territoriale. Structure d'assistance conseil aux collectivités locales, la Maison est chargée de développer les outils d'appui à la décision tels que les banques de données, les observatoires, et d'animer un réseau de conseil et d'assistance aux collectivités locales. Depuis sa création la Maison des collectivités locales qui bénéficie de l'appui des partenaires au développement renforce également, harmonise et étend à l'ensemble du territoire national les apports en ingénierie technique, administrative et financière dont peuvent avoir besoin les élus et les cadres locaux pour gérer les communes.

Les trois organes précités, auxquels on pourrait ajouter le ministère chargé de la décentralisation lui-même, sont des structures chargées de préparer la réforme de l'administration territoriale au Bénin. Ils peuvent subsister plus tard, quand les communes auront été installées au lendemain des élections locales pour les accompagner. C'est dans ce sens qu'est conçue d'ailleurs la Mission de décentralisation mais en aucun cas, les autorités administratives de ces structures ne pourront prétendre gérer les mairies.

Une cellule de concertation réunit une fois tous les mois, les trois structures qui sont sous la tutelle d'un même ministère. Les deux structures à savoir la Mission de décentralisation et la Maison des collectivités initient beaucoup plus d'activités que la

Direction générale de l'administration territoriale, les partenaires marquant une préférence pour un appui aux structures autonomes plutôt qu'à une structure sans personnalité juridique.

3.3.2.3. Les organes des futures collectivités locales

La première autorité administrative de la prochaine commune sera le maire. Il représente la commune dont il gère les affaires. Dans certains domaines comme l'état civil, il agit au nom de l'Etat. Elu conseiller municipal comme ses pairs, ceux-ci se réunissent à leur première séance pour l'élire ainsi que ses adjoints dont le nombre varie selon la taille de la commune.

Le maire est le premier responsable de la commune. Il est, en ce sens, le chef de l'administration communale et le président du conseil municipal. Le maire est assisté par des adjoints élus au sein du conseil communal dans les mêmes conditions que lui. En cas d'empêchement ou d'absence, l'adjoint supplée le maire.

Au niveau de la commune, le maire a des pouvoirs très étendus. Organe exécutif de la commune, il est le chef de l'administration locale sur le plan politique, il représente l'Etat comme officier d'état civil en ce sens qu'il reçoit les déclarations de naissance, de mariage et de décès, il délivre des pièces d'état civil. Il publie les lois et les règlements de l'Etat et assure la police, la sécurité et l'ordre dans sa commune.

En sa qualité de maire, il est le chef du conseil communal. Dans ce cadre, il élabore l'ordre du jour des sessions. Cependant, il doit rendre compte de sa gestion au conseil communal qui contrôle ses actes. Enfin, le maire a sous ses ordres et à sa disposition l'administration communale pour le fonctionnement de la commune.

Il est à noter pour terminer que dans les trois grandes villes du pays qui ont reçu un statut particulier, il y aura des conseils non pas communaux mais municipaux, cependant, elles seront gérées de la même manière que pour les communes.

Bien qu'un texte ne soit pas encore pris à ce sujet, il semble qu'il y aura une fonction publique locale autonome sous l'autorité du maire. Les secrétaires généraux des communes et des municipalités seront aussi nommés par le maire parmi les cadres de la catégorie A.

3.3.3. Décentralisation et bonne gouvernance

Il s'agit à travers des indicateurs pertinents de voir à quelles conditions, la décentralisation qui se fera au Bénin aboutira à une gestion démocratique et transparente plus grande dans le pays. Pour répondre à cette question, on peut se référer aux centres d'intérêts retenus dans le document "Plan d'orientation 1998-2002" du gouvernement déjà cité. Ainsi, selon ce document, la décentralisation doit permettre une émergence de nouveaux espaces politiques en vue d'une cogestion des affaires politiques au niveau local, une amélioration de la satisfaction des besoins fondamentaux et de la productivité. Elle devra aussi servir à une revalorisation des espaces locaux et conduire à une responsabilisation des populations.

Une bonne politique de décentralisation doit être conduite de manière à être un moyen efficace d'atteindre les objectifs de la bonne gouvernance en favorisant la lutte contre la pauvreté, l'habilitation de la femme, la préservation de l'environnement et la création d'emplois ou de moyens d'existence durables. Elle doit aussi pouvoir intégrer sans heurts, les pouvoirs locaux à travers les chefferies locales par la mise en place d'un bon système de gestion des conflits internes.

Pour y parvenir, il est nécessaire de mettre en valeur les potentialités recensées au plan local, ce qui suppose l'installation d'infrastructures socio-communautaires pour améliorer les conditions de vie des populations et le désenclavement des régions pour faciliter les échanges. Il faut aussi conférer une certaine autonomie aux structures

La première autorité administrative de la prochaine commune sera le maire. Il représente la commune dont il gère les affaires. Dans certains domaines comme l'état civil, il agit au nom de l'Etat

Une bonne politique de décentralisation doit être conduite de manière à être un moyen efficace d'intégrer sans heurts, les pouvoirs locaux à travers les chefferies locales par la mise en place d'un bon système de gestion des conflits internes

décentralisées, ce qui implique une formation appropriée des personnels chargés de les administrer.

Il paraît difficile de dire à l'étape actuelle si le processus de la décentralisation est engagé dans le bon sens. Les textes de base de la réforme de l'administration du Bénin sont complets et garantissent toutes les conditions d'un réel transfert de pouvoirs de l'Etat vers les collectivités locales. De même, actuellement et en prélude aux élections municipales et communales à venir, il est fait de nombreuses études et même des simulations avec l'appui des partenaires au développement pour éviter des effets de surprise au dernier moment.

Cependant, ce sont les élections locales qui devront parachever un processus qui a déjà duré sept années, si l'on considère que son point de départ réel fut l'organisation des États généraux de l'Administration territoriale de janvier 1993.

Ces élections adviendront sans doute après le vote de l'arsenal juridique précité et le consensus qui existe actuellement dans le pays sur le fait que la décentralisation est une solution aux problèmes du développement à la base. C'est avec l'installation des nouvelles communes et l'élection des maires que l'on pourra valablement parler de gouvernance locale au Bénin.

ENCADRE 3.8

Les défis de la décentralisation

La décentralisation, oui... Mais, pas n'importe laquelle. L'importance de la décentralisation dans la mise en œuvre d'une bonne gouvernance n'est pas remise en cause si elle renforce la responsabilisation et la gestion participative des populations... La décentralisation est présentée même comme une spatialisation du concept de gouvernance et un bon indicateur de la bonne gouvernance, en ce sens qu'elle "ramène la théorie sur terre". Cet optimisme et cet espoir placés dans la décentralisation n'excluent pas les questions essentielles telles que la praticabilité du projet avec les populations en grande majorité analphabètes. Mieux, c'est le contexte socio-politique dans lequel le projet prend corps qui pourrait être un facteur limitant. La décentralisation est proposée alors que le continent est confronté à un processus de décomposition d'Etat-Nation.

Pour réussir une décentralisation, on a besoin d'espace de citoyenneté en retard sur le projet. La décentralisation ne risque-t-elle pas d'être centrifuge ? N'est-on pas en train de penser la décentralisation comme une technique alors que les pré-requis ne sont pas réunis ?...

Francis Akindé, Bonne Gouvernance et Développement en Afrique, 1997.

3.4. La gouvernance administrative, la gouvernance locale et le développement humain durable au Bénin

La gouvernance administrative est un instrument principal de la conduite de la politique des décideurs. Elle intervient donc pour l'exécution des différentes stratégies et surtout pour la mise en place des cadres juridique et institutionnel pour la réalisation de la volonté des gouvernants telle que développée au chapitre précédent relatif aux aspects politiques de la gouvernance. Ainsi, la promotion des composantes du développement humain durable telles que définies par le PNUD pour trouver leur application dans le pays doivent être au préalable consacrées par des cadres juridique et structurel.

La fonctionnalité et l'efficacité apportées par la réforme administrative à partir de 1990 ont permis de créer de nouveaux départements ministériels et différentes structures administratives. Ainsi, la gouvernance administrative se met au service du développement humain durable dans les conditions qui seront analysées dans les lignes suivantes.

3.4.1. La gouvernance administrative, la gouvernance locale et la lutte contre la pauvreté

La gouvernance administrative et la lutte contre la pauvreté

Le gouvernement a défini, à partir de 1990, différents cadres alternatifs ou successifs de lutte contre la pauvreté. Dans un premier temps, il a été dévolu au Ministère du Plan, de la Réforme Economique et de la Promotion de l'Emploi (MPREPE) un rôle important dans la lutte contre la pauvreté. Puis, le programme d'action social d'urgence (PASU), les politiques sociales à travers les programmes sociaux et les programmes d'investissement publics (PIP) et les budgets sociaux seront les instruments juridiques de la politique de lutte contre la pauvreté. Ensuite, la réforme administrative en cours permettra d'établir les cadres institutionnels de ces politiques. Ainsi, certains ministères subiront des audits puis par la suite seront structurés pour pouvoir répondre à leurs nouvelles missions.

Des structures telles que l'AGDSD, l'AGETUR, l'AGEFIB, le PADME, le PAPME et le FSNE ont été mises en place dans le cadre de la lutte contre la pauvreté par la création d'emplois ou de moyens de subsistance durables. Les cadres administratifs et institutionnels de ces structures ont été intégrés dans les éléments de la gouvernance grâce à la réforme en cours. La gouvernance locale a permis d'intégrer ces structures au niveau des campagnes, dans les préfectures et les sous-préfectures du pays. Ces structures ont généralement bénéficié de l'appui des partenaires au développement qui parfois ont créé aussi d'autres structures complémentaires. C'est le cas du projet Microstart mis en place par le PNUD.

Des associations de la société civile s'investissent dans la lutte contre la pauvreté à travers des structures que l'administration a mises en place pour la promotion d'une bonne gouvernance.

Les réformes sectorielles des ministères de la santé et de l'éducation ont permis également une meilleure efficacité de la lutte contre la pauvreté. Ainsi, sous la tutelle du ministère de la santé, il a été créé des centres de lutte contre la pauvreté appelés Centre d'Action de Solidarité pour l'Evolution de la Santé (CASES). Les CASES, une fois installés créeront de meilleures conditions socio-santitaires pour les populations en vue de leur épanouissement.

Dans le domaine de l'éducation, la restructuration du Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique a permis avec l'appui de l'USAID notamment d'entreprendre à partir de 1991 un vaste programme de réforme conforme aux recommandations des États généraux de l'éducation d'octobre 1990. Cette réforme a pour ambition d'atteindre dans le pays, un taux de scolarisation de 78% en 2002 contre 69% actuellement.

La gouvernance locale et la lutte contre la pauvreté

Les Nations Unies, à travers le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU), appuie des programmes de développement local. Ainsi, les capacités institutionnelles des collectivités locales ont été renforcées. Ces programmes ont mis l'accent sur une plus grande participation populaire. Une expérience a été conduite au Bénin avec succès dans le village lacustre des Aguégus dans le département de l'Ouémé.

La gouvernance locale devant être comprise comme un moyen permettant de corriger les disparités entre régions, les tableaux qui suivent permettent d'une part, à partir des indicateurs spécifiques entrant dans le calcul de l'IDH, d'autre part, sur la base de l'IDH lui-même, spécifiquement l'Indicateur du Développement Régional de Développement Humain (IRDH), d'avoir la situation des six départements du Bénin (ancien découpage) en matière de développement humain.

Les Nations Unies, à travers le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU), appuie des programmes de développement local. Ces programmes ont mis l'accent sur une plus grande participation populaire. Une expérience a été conduite au Bénin avec succès dans le village lacustre des Aguégus dans le département de l'Ouémé.

Tableau 3.2 : Indicateur de l'espérance de vie par département

| Départements | 1998 | 1999 |
|--------------|-------|-------|
| Atacora | 0.505 | 0.512 |
| Atlantique | 0.542 | 0.549 |
| Borgou | 0.559 | 0.566 |
| Mono | 0.539 | 0.546 |
| Ouémé | 0.528 | 0.535 |
| Zou | 0.466 | 0.473 |

Source : Calculs effectués par les auteurs sur la base du RGPH de 1992.

Le tableau ci-dessus confirme que le Borgou représente le département où les gens vivent le plus longtemps alors qu'il est observé dans le Zou, la durée de vie la plus courte sur l'ensemble des départements. Toutefois, cette affirmation ne pourrait être réellement confirmée qu'après le prochain recensement de la population prévu pour 2002.

Tableau 3.3 : Indicateur du niveau d'éducation par département

| Départements | 1998 | 1999 |
|--------------|-------|-------|
| Atacora | 0.288 | 0.292 |
| Atlantique | 0.586 | 0.580 |
| Borgou | 0.252 | 0.254 |
| Mono | 0.354 | 0.359 |
| Ouémé | 0.445 | 0.444 |
| Zou | 0.377 | 0.379 |

Source : Calcul des auteurs à partir des statistiques nationales

Le Borgou vient en tête en matière d'espérance de vie

L'Atlantique et l'Ouémé restent en tête au niveau du développement de l'éducation

Toutefois, bien que le Borgou vienne en tête en matière d'espérance de vie, cette avance ne se confirme pas au niveau de toutes les composantes de l'IDH. En effet, peu d'efforts sont consentis au niveau de l'éducation dans le département du Borgou qui occupe le dernier rang en 1999 avec un indicateur de 0.254. Selon les données du tableau ci-dessus, l'Atlantique et l'Ouémé restent en tête au niveau du développement de l'éducation avec des indicateurs respectifs de 0.588 et 0.444.

Sur le plan du revenu, le tableau 3.4 montre la suprématie du Zou en 1999 suivi de l'Atlantique et de l'Ouémé, le Borgou se retrouvant au bas de l'échelle.

De façon générale, il existe de grandes disparités de développement humain selon la région ou le département. Ainsi, les informations disponibles et mises en forme dans le sens de ce rapport, ont permis le classement des départements selon leur IDH comme il suit:

Tableau 3.4 : Classement des départements selon l'Indicateur de Développement Humain en 1999

| Indicateurs Départements | Espérance de vie | Rang | Niveau d'éducation | Rang | Revenu | Rang | IDH | Rang |
|-----------------------------|---------------------|------------------|-----------------------|------------------|--------|------------------|-------|------------------|
| Atlantique | 0.549 | 2 ^{ème} | 0.580 | 1 ^{er} | 0.478 | 2 ^{ème} | 0.536 | 1 ^{er} |
| Ouémé | 0.535 | 4 ^{ème} | 0.444 | 2 ^{ème} | 0.435 | 3 ^{ème} | 0.471 | 2 ^{ème} |
| Zou | 0.473 | 6 ^{ème} | 0.379 | 3 ^{ème} | 0.489 | 1 ^{er} | 0.447 | 3 ^{ème} |
| Mono | 0.546 | 3 ^{ème} | 0.359 | 4 ^{ème} | 0.398 | 5 ^{ème} | 0.434 | 4 ^{ème} |
| Atacora | 0.512 | 5 ^{ème} | 0.292 | 5 ^{ème} | 0.423 | 4 ^{ème} | 0.409 | 5 ^{ème} |
| Borgou | 0.566 | 1 ^{er} | 0.254 | 6 ^{ème} | 0.378 | 6 ^{ème} | 0.399 | 6 ^{ème} |

Source : Calcul des auteurs à partir des statistiques nationales

Pour conclure, comme par le passé, l'Atlantique et l'Ouémé continuent de soutenir une performance d'IDH supérieure à celle de la moyenne nationale avec des indicateurs respectifs de 0.536 et 0.471. Cependant, les disparités entre les indicateurs composant l'IRDH restent tangibles. En effet, tous les départements s'alignent derrière le Zou dans les activités économiques. Par ailleurs, même le Borgou classé dernier département avec l'IDH le plus faible, a la meilleure performance en ce qui concerne l'espérance de vie. Le faible IDH du Borgou provient du fait qu'il constitue le département qui a fait le moins d'effort en matière d'éducation et de revenu. L'Atacora qui s'était classé en dernière position en matière d'éducation en 1998 se retrouve cette année en 5^e position, ce qui constitue une meilleure performance relative pour le département.

3.4.2. La gouvernance administrative et l'habilitation de la femme

La réforme des structures administratives de l'Etat a tenu compte de la nécessité d'accorder une place à la promotion et à l'habilitation de la femme. Il faut dire que jusqu'à une époque récente, les problèmes des femmes étaient noyés dans les affaires sociales dont le ministère était confié souvent à une femme. Un ministère spécifique de la femme et de la famille a été créé avec un contenu réel et non folklorique. Il y a à travers cette réforme administrative une volonté de promouvoir une équité entre l'homme et la femme dans la société béninoise ou tout au moins de permettre aux femmes de jouir pleinement des droits que leur garantissent la Constitution du pays et les différents pactes, conventions et protocoles auxquels le Bénin a librement adhéré.

La création d'un ministère spécifique pour la femme a pour but une meilleure prise en charge de la connaissance, de la promotion, de la protection et de la défense de ses droits.

Cependant, la création d'une telle structure ne suffit pas pour une meilleure prise en compte des droits de la femme au Bénin. Pour ce faire, il y aura lieu d'intégrer à la gouvernance administrative et locale une approche du genre.

Il peut être espéré que dans ce nouveau ministère, les différents pactes, conventions, chartes et déclarations relatifs aux droits des femmes seront gérés dans les structures créées à cet effet avec plus d'efficacité.

Cependant, le ministère de la promotion féminine et de la famille de création récente par le décret n° 99-613 du 20 décembre 1999 semble avoir du mal à prendre ses marques et à démarrer ses activités malgré les sollicitations des partenaires au développement qui sont présents aux côtés des autorités du pays pour promouvoir la gouvernance administrative au profit de la femme.

Le vote du Code des personnes et de la famille par le Parlement devrait appuyer l'effort national de gouvernance en faveur de l'habilitation de la femme.

On notera que le Code du travail et le statut général des agents de l'Etat prévoient l'égalité d'accès aux emplois et aux fonctions sans discriminations.

On peut enfin penser que les nouveaux principes de recrutement dans la fonction publique devraient favoriser les femmes dans la mesure où elles pourront se présenter désormais aux différents concours et tests librement dans les mêmes conditions que les hommes. Le système "patrimonial" en vigueur jusque-là faisait une place importante aux hommes et entraînait une quasi exclusion des femmes.

3.4.3. La gouvernance administrative et la préservation de l'environnement

La nouvelle politique administrative a conduit après les premiers audits des ministères, à créer à partir du Ministère de l'Équipement et des Transports, un Ministère des Transports et des Travaux Publics et un Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU).

Les disparités entre les indicateurs composant l'IRDH restent tangibles. En effet, tous les départements s'alignent derrière le Zou dans les activités économiques. Par ailleurs, même le Borgou classé dernier département avec l'IDH le plus faible, a la meilleure performance en ce qui concerne l'espérance de vie

A sa création par le décret 92-017 du 28 janvier 1992, le MEHU a reçu pour missions entre autres, la définition et la mise en œuvre de la politique de l'État en matière d'environnement et de protection des milieux naturels, l'assainissement et la protection des ressources naturelles.

Cependant, d'autres départements ministériels se sont aussi réorganisés par des décrets et des arrêtés afin de pouvoir participer structurellement à la lutte pour la préservation d'un environnement sain comme le prescrit la Constitution du 11 décembre 1990. Ce sont, le ministère du développement rural qui gère les forêts et les ressources naturelles, le ministère du tourisme qui protège les paysages et développe les sites.

La lutte pour la préservation de l'environnement n'est pas l'apanage du seul MEHU

Le Ministère de la Santé en assurant la mise en œuvre de la politique nationale en matière de salubrité participe à la défense et à la protection de l'environnement du pays. Au Ministère de l'Éducation nationale, les organismes concernés par la politique environnementale sont nombreux. Il y a l'Université nationale du Bénin, "le Comité Man and Biosphere" et le Comité Programme hydraulique international.

Le Ministère de l'Environnement depuis 1992 a procédé à de nombreuses réformes et a créé de nombreuses structures pour une meilleure gestion de l'environnement. Le plan d'action environnemental élaboré en 1993 est soutenu par la direction de l'environnement du ministère et par l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE) appuyées fortement par la coopération internationale.

Par ces diverses structures et par une nouvelle gestion des ressources humaines qui les animent, l'État établit progressivement une meilleure gouvernance administrative devant protéger l'environnement dans le pays.

Il a été fait le constat ces derniers mois, d'un engagement du MEHU pour la lutte contre la pollution atmosphérique dans les grandes villes. Cet effort visible pour combattre un fléau qui menace véritablement la ville de Cotonou montre, s'il en était encore besoin, la nécessité d'une bonne gouvernance administrative au service des citoyens.

3.4.4. La gouvernance administrative et la création d'emplois durables

On pourrait croire que la gouvernance administrative est le champ de prédilection de la création des emplois durables. En vérité, il n'en est rien. Ce sont souvent des structures nouvelles parfois distinctes du ministère de la Fonction publique, du travail et de la réforme administrative qui ont été créées depuis 1990 pour la promotion d'emplois et de moyens d'existence durables.

Face au grave problème du chômage et plus particulièrement à celui des jeunes diplômés des écoles professionnelles et de l'Université, il a fallu de l'imagination et aller au-delà de la structure classique de recrutement que constitue l'État. Après la refonte des textes relatifs à l'emploi (Code du travail, Statut général des agents permanents de l'État, divers statuts des fonctionnaires) il y a eu un transfert au Ministère du Plan, de la fonction de la promotion de l'emploi jusque là exercée par le Ministère du Travail.

Ainsi, un programme spécial de création et de développement des emplois a été mis sur pied avec la création d'un Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi (FSNE). Le Fonds permet notamment de donner une première expérience à de nombreux diplômés qui par la suite doivent soit s'auto-employer soit trouver des emplois sans se voir opposer le grief fréquent de n'avoir aucune expérience dans le monde du travail. Cependant, une récente évaluation de ce programme que la coopération internationale et particulièrement le Japon a soutenu financièrement, a conduit à un arrêt sans que des explications transparentes aient été fournies à cette subite renonciation.

Face au grave problème du chômage et plus particulièrement à celui des jeunes diplômés des écoles professionnelles et de l'Université, il a fallu de l'imagination et aller au-delà de la structure classique de recrutement que constitue l'État.

Différentes réformes initiées dans l'administration tendent à une consolidation des emplois nouveaux dans la mesure où les recrutements ont désormais lieu après des concours et que les agents en service seront désormais appréciés selon leur mérite, leur efficacité et leur rentabilité au travail.

Les nouveaux principes véhiculés par la réforme administrative en cours permettront d'avoir une administration plus crédible qui pourra créer un cadre juridique meilleur pour des emplois durables qui tiendront compte des besoins réels du pays et des programmes élaborés dans le cadre de la poursuite de l'objectif de développement humain durable.

De même, une bonne gouvernance administrative qui se caractérisera par un recul de la corruption permettra à l'Etat de disposer de plus de moyens financiers en faveur du développement humain durable.

3.5. Evaluation de la gouvernance administrative au Bénin

L'opérationnalisation de la réforme administrative permet à la gouvernance administrative de se mettre progressivement en place au Bénin. Le chemin parcouru depuis les mesures liées au premier programme d'ajustement structurel peut être évalué à partir de 1989 à travers quelques indicateurs de la bonne gouvernance en matière administrative. Les indicateurs retenus en l'espèce sont :

- la gestion des affaires publiques à travers la réforme administrative ;
- l'association de la société civile à la gouvernance administrative ;
- l'intégrité du système des règles ;
- les droits humains et la fonction publique béninoise.

3.5.1. La gestion des affaires publiques et la réforme administrative

A ce niveau, il s'agit de vérifier si cet indicateur consolidé et globalisant qui veut que l'Etat recherche le renforcement des capacités des institutions publiques est atteint à travers la réforme de la fonction publique en cours et si l'Etat s'efforce de rendre sa fonction publique performante, d'en améliorer le coût ainsi que la qualité des services publics. De manière générale, les audits des ministères entrepris ont été dans le sens d'obtenir un renforcement de leurs capacités. L'effort s'est malheureusement circonscrit à certains ministères qui, il est vrai, sont les plus importants en matière de nombre d'agents utilisés et de fonctions exercées.

Cependant, de manière générale, les lourdeurs administratives demeurent et il est toujours difficile au Bénin d'obtenir une réponse dans des délais raisonnables à une lettre adressée à l'autorité administrative quand elle veut bien prendre la peine de répondre. Dans ce cadre, la Coopération canadienne en particulier appuie le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative (MFPTRA) pour la création d'un bureau des usagers afin qu'il y ait un meilleur suivi des courriers.

Il faut espérer qu'après les audits et l'application des mesures retenues, les Ministères de la Fonction Publique et celui des Finances gagnent en performance et en efficacité. La gestion actuelle des salaires des agents de l'Etat au Ministère des Finances et celle du personnel de l'Etat par le projet Fichier Unique de Référence (FUR) du ministère de la Fonction publique qui ont commencé permettent de nourrir un certain optimisme.

De même, les autres réformes conduites à la présidence de la République et dans certains ministères instaurant une dépolitisation de l'administration par la nomination de secrétaires généraux pour une durée de cinq années au moins participent des efforts pour une meilleure gouvernance administrative. Il y a, avec ces éléments de la réforme, un progrès réel qui mérite d'être généralisé. Cependant, l'évaluation de l'expérience projetée au départ devra être faite afin de pouvoir constater les dysfonctionnements et de les rectifier. En effet, il apparaît généralement que certains secrétaires généraux n'arrivent pas à jouer dans les faits pleinement le rôle qui leur est dévolu par les textes face à des directeurs de cabinets encore trop présents.

Les nouveaux principes véhiculés par la réforme administrative en cours permettront d'avoir une administration plus crédible qui pourra créer un cadre juridique meilleur pour la poursuite de l'objectif de développement humain durable

3.5.2. L'association de la société civile à la gouvernance administrative

L'autre indicateur global de la gouvernance administrative est la volonté de l'administration d'associer la société civile à la gouvernance en général.

Bien des éléments permettent d'affirmer que l'Etat au Bénin a commencé à amener la société civile à s'intéresser à la gestion des affaires publiques. Les actions menées pour associer les organisations non gouvernementales, les associations de la société civile à la moralisation de la vie publique ont déjà été étudiées plus haut. De même, la création récente d'un ministère en charge de la société civile est un élément important de cet indicateur pertinent qui veut que l'Etat ne soit plus un organe secret accessible à quelques initiés seulement. Le souci d'une gestion transparente doit amener l'Etat à associer les membres de la société civile à la vie administrative.

De même, le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative s'efforce d'associer les travailleurs à la réforme notamment en ce qui concerne l'acquisition d'une nouvelle culture administrative centrée sur le mérite. Des discussions sont engagées avec les partenaires sociaux que sont les centrales syndicales représentatives des agents permanents de l'Etat dans ce cadre.

3.5.3. L'intégrité du système des règles

Le domaine où la gouvernance administrative au Bénin accuse un réel déficit est celui de l'intégrité du système des règles qui est aussi un indicateur. Cet indicateur veut que tous les secteurs de la société ou tout au moins un domaine de gouvernance soient couverts en ce qui concerne l'existence des textes législatifs ou réglementaires et que ces textes soient connus de tous ou de la majorité et respectés par eux. Cet indicateur rejoint le principe juridique de la primauté du droit.

C'est sur ce point sans doute que la réforme administrative au Bénin présente de sérieuses insuffisances. Ainsi par exemple, la loi devant promouvoir l'avancement au mérite connaît encore des difficultés à être promulguée. Les textes d'application n'existent donc pas. Les récents décrets portant statuts particuliers de différents corps de l'Etat ne sont connus que d'une minorité de fonctionnaires.

Il paraît important pour que la gouvernance administrative triomphe au Bénin, que tous les acteurs s'efforcent d'obtenir que tous les textes législatifs ou réglementaires nécessaires à la réforme administrative soient pris et rendus publics. Les textes les plus importants tel que celui relatif à l'avancement au mérite devront même bénéficier d'un plaidoyer au niveau national afin qu'ils soient connus du plus grand nombre.

3.5.4. La gouvernance administrative et les droits humains

Une administration démocratique et performante se doit de garantir à tous les citoyens un service public efficace, équitable, s'exerçant sans discrimination et permettant de régler sans difficultés les conflits éventuels.

C'est là un puissant indicateur dont tous les éléments constituent autant de sous-indicateurs qui peuvent être validés à travers une analyse de l'état actuel de la gouvernance administrative au Bénin. On peut donc à la lumière de ces sous indicateurs essayer de voir dans quelle mesure la gouvernance administrative au Bénin garantit au citoyen un service public de qualité, un service équitable sans discrimination.

La gouvernance administrative au Bénin ne garantit pas un service public de qualité à l'usager dans la mesure où l'administration n'a ni les ressources humaines ni les ressources matérielles pour un service public efficace. Il y a un très faible niveau de services, de faibles capacités administratives et un manque de formation des agents de l'Etat. A cela, il faut ajouter les risques permanents de corruption.

Une administration démocratique et performante se doit de garantir à tous les citoyens un service public efficace, équitable, s'exerçant sans discrimination et permettant de régler sans difficultés les conflits éventuels

S'agissant de l'accès équitable au service public, un forum national pour la mobilisation de la société civile contre la corruption tenu à Cotonou du 26 au 28 mars 1998 a établi qu'il y a un fort niveau de corruption dans la fonction publique béninoise. Les travaux de l'atelier 4 du Forum qui traitait des structures et des secteurs à forte propension de corruption ont désigné les services des douanes, les services des impôts, la gendarmerie et la police nationales comme étant les foyers de prédilection de la corruption dans le pays. Viennent ensuite, les marchés publics et les projets en cours de réalisation par l'Etat. Le fort niveau de rémunération de certains services dont les principes de tarification ne sont connus que des seuls fonctionnaires commis à la perception de ces frais conduit également à la pratique de la corruption dans les services de l'Etat. Tout le monde s'accorde pour reconnaître que les formalités de dédouanement coûtent cher, il en est de même des formalités d'immatriculation des biens immobiliers au service des domaines. L'absence d'équité est également visible au niveau de la justice où selon que le justiciable peut ou non se payer les services d'un avocat, il pourra ou non gagner son procès. Les coûts de la procédure devant la justice créent ainsi une situation d'iniquité préjudiciable aux droits des citoyens.

S'agissant des discriminations devant la fonction publique béninoise, la persistance du système de «patronage», le népotisme et le fort esprit régionaliste qui prévalent toujours dans le pays⁸⁵ comme l'ont reconnu les travaux des Etats généraux de la fonction publique et de la modernisation de l'administration béninoise de décembre 1994 créent également des discriminations de toutes sortes. On peut également évoquer un esprit sexiste au détriment de la femme qui prévaut dans la fonction publique. De même, la corruption qui dans ce domaine intervient à tous les niveaux apporte une discrimination entre celui qui accepte de la pratiquer et les autres qui sont "punis" alors par les agents de l'Etat.

3.6. La gouvernance administrative et locale et la gestion des conflits

La problématique de la gouvernance et de la gestion des conflits a été posée au chapitre précédent en ce qui concerne la gouvernance politique. Les différents types de conflits pouvant naître dans une société ont été exposés et les approches de solutions au Bénin ont été présentées à travers la pratique de la gestion de ces dernières années. A ce niveau, il s'agit de savoir les types de conflits qui interviennent en matière administrative et locale, les solutions qui y sont apportées et les possibilités d'amélioration de la gestion des conflits et de leur prévention.

En ce qui concerne, la gouvernance administrative, on distingue généralement deux sortes de conflits.

Il y a les conflits internes. Dans ce cas, c'est un élément de l'administration qui s'oppose à son employeur. C'est par exemple le fonctionnaire qui s'estime mal noté ou brimé pour une cause ou une autre. Ces cas sont légion dans l'administration béninoise et créent dans les services de graves tensions qui peuvent conduire parfois à des blocages.

Les conflits externes sont ceux qui proviennent des usagers de l'administration qui éprouvent le besoin de se plaindre soit pour un service mal rendu soit pour un service rendu dans un délai trop long ou qui considèrent qu'ils ont été lésés ou abusés par des cas de corruption ou d'autres cas de mauvaises façons de servir.

Ce sont là les deux cas qui se posent généralement devant l'administration à travers les ministères, les services de l'Etat et les entreprises publiques et semi-publiques.

En ce qui concerne, la gouvernance administrative, on distingue généralement deux sortes de conflits

Il y a les conflits internes. Dans ce cas, c'est un élément de l'administration qui s'oppose à son employeur

Les conflits externes sont ceux qui proviennent des usagers de l'administration

⁸⁵ / Voir Travaux du Forum, publication des travaux des ateliers sur polycopiés, Cotonou, mars 1998.

Face à la survenance de tel événement il y a lieu de se demander les voies de recours dont dispose le fonctionnaire s'estimant lésé et l'usager qui veut se plaindre.

Au Bénin, aujourd'hui, les institutions de règlement des conflits en matière administrative sont pour le fonctionnaire d'abord le recours gracieux devant l'autorité hiérarchique administrative ayant pris la décision faisant grief et en l'absence d'une réponse, au bout de deux mois, il a la faculté de saisir la chambre administrative de la Cour suprême.

L'usager victime de l'administration peut saisir la Chambre administrative de la Cour suprême. Il n'y a pas de Conseil d'Etat au Bénin et c'est la Chambre administrative de la Cour suprême qui joue son rôle. On constate à l'époque actuelle que les citoyens saisissent aussi la Cour constitutionnelle. Celle-ci, quand la violation des principes est d'essence constitutionnelle, se prononce sur les demandes. Ainsi, la Cour a déclaré conforme à la Constitution la décision du gouvernement de réduire le nombre de fonctionnaires dans le cadre des programmes d'ajustement structurel⁶⁹.

ENCADRE 3.9

L'institution d'un médiateur

Dans de nombreuses situations, l'application rigoureuse de la règle de droit ne donne pas de résultats satisfaisants ni pour l'administration, ni pour l'usager. Seule une solution, en équité est alors satisfaisante.

L'institution d'un médiateur permettrait d'améliorer sur ce point, les relations entre l'administration et les usagers. Le médiateur est une personnalité indépendante chargée de faciliter les rapports entre les usagers et l'administration notamment dans les domaines et les matières pour lesquels la justice s'avère impérial ou impuissante. La détermination du rôle du médiateur serait également l'occasion de déceler les limites de la justice et, par la même occasion, de proposer des remèdes appropriés pour son amélioration.

Les expériences du Sénégal et du Burkina Faso montrent que cette institution est adaptée à l'environnement socio-culturel africain. Sa création au Bénin renforcerait la nécessaire confiance des citoyens en leur administration.

PNUD Bénin, *Etude sur la réforme administrative au Bénin, octobre 1999, Cotonou, page 81*

Au niveau local, on retrouve dans les campagnes, les conflits entre les éleveurs, les conflits entre les agriculteurs et ceux opposant les agriculteurs aux éleveurs nomades et les contestations immobilières plus ou moins violentes. A ce niveau, ce sont les chefs traditionnels et les notables qui interviennent souvent appuyés par les autorités religieuses pour apaiser les passions et les rixes. L'Etat à travers le Ministère de l'Intérieur n'intervient que si ces premières étapes de médiation et règlement des conflits échouent.

ENCADRE 3.10

Les partenaires au développement et la réforme administrative du Bénin

Les partenaires au développement à travers la coopération bilatérale et multilatérale ont intermédié très tôt le lien entre la réforme administrative et la promotion dans le pays d'une meilleure gouvernance.

Ainsi, presque tous les pays représentés au Bénin et toutes les organisations internationales interviennent dans le domaine de la réforme administrative soit directement à travers des appuis spécifiques, soit indirectement dans le cadre des appuis budgétaires.

^{69/} Décision de la Cour constitutionnelle DCC 05-94 du 8 avril 1994 relative à une plainte d'une citoyenne pour violation du droit au travail et au contrôle de constitutionnalité du programme de départ volontaire de la fonction publique.

ENCADRE 3.10 (suite)

Le PNUD s'est engagé dans le processus de la promotion d'une fonction publique performante au Bénin. Il a ainsi soutenu l'élaboration de divers documents et l'organisation des différentes assises telles que "le bilan et les perspectives des administrations publiques béninoises", les Etats généraux de la fonction publique et de la modernisation de l'administration, le document de la réforme administrative qui vient d'être adopté par le gouvernement béninois. Le PNUD, par le Programme de renforcement des capacités institutionnelles et de gestion (PRCIG) apporte un appui substantiel à l'effort d'amélioration de la gouvernance administrative au Bénin et dans lequel le projet de l'établissement d'un fichier unique de référence des agents de l'Etat bénéficie d'une attention particulière. L'Observatoire des Fonctions Publiques Africaines (OFFPA) qui a son siège à Cotonou au Bénin apporte son expertise et une contribution multiforme au succès de la réforme administrative.

Le Canada est jusqu'à présent est le bailleur de fonds le plus présent dans ce secteur qui figure dorénavant dans les priorités de la coopération française.

La coopération canadienne qui a pris en main la réforme de la Présidence de la République, intervient également en vue du renforcement des capacités du ministère de la fonction publique, du travail et de la réforme administrative, de la Commission Nationale de la Réforme Administrative (CNRA) et de la Cellule de suivi et d'Orientation des Réformes Administratives et Institutionnelles (CESORAI). Toutes les priorités stratégiques du programme de la réforme administrative du Bénin trouvent un intérêt auprès de la partie canadienne, présente dans la recherche de la clarification des missions de l'Etat.

La partie française participe activement à la réhabilitation des régions financières du ministère des finances, anime un Projet d'Appui aux Administrations Financières et Economiques (PAAFIE) dont l'informatisation de la solde des fonctionnaires est un des aspects.

La Banque mondiale a initié et exécuté en même temps que d'autres bailleurs de fonds, le Projet d'Appui à la Gestion de l'Economie (PAGE) qui présente un aspect administratif consistant sous la forme d'un appui à l'Etat en vue de la promotion d'un nouveau mode d'évaluation des agents par un système d'avancement basé sur le mérite du

Les partenaires au développement interviennent dans les différentes dimensions de la gouvernance administrative sans que l'on puisse en établir une liste exhaustive.

On peut noter que l'Allemagne appuie fortement le processus de la réforme de l'administration territoriale depuis plusieurs années, il en est de même de l'Union européenne, de la France, de la coopération allemande, des Pays-Bas, de la Banque mondiale et de la Coopération Suisse.

Le PNUD, à travers le Programme national de développement communautaire (PNDC) qui devra intégrer les projets du Fonds d'équipement des Nations unies (FENU) répond aux objectifs de la prochaine décentralisation. Il en est de même du projet d'appui au développement local (PADEL).

La Banque mondiale et l'Agence française de développement sont engagés dans la réforme de l'administration territoriale notamment avec le Programme de gestion urbaine décentralisée (PGUD).

En matière de décentralisation, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'UNESCO, le PNUAP interviennent dans différents secteurs.

De manière générale, on retiendra que la réforme administrative au Bénin fait l'objet d'une attention et d'un intérêt particuliers de la part des partenaires au développement. On y voit intervenir presque toute la coopération. A une époque récente, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, le service français de coopération et d'action culturelle (SCAC), la GTZ et le PNUD se sont engagés à pourvoir à la formation d'équipes de facilitateurs de la nouvelle démarche de la réforme administrative relative à la vulgarisation des principes de l'avancement au mérite.

On peut légitimement penser en conclusion que l'attention et l'intérêt des bailleurs de fonds devront croître avec l'adoption du document de la réforme administrative par le gouvernement béninois et la tenue de la table ronde sur la réforme administrative.

3.7. Conclusion partielle

Le présent chapitre a permis de mettre en exergue la volonté avouée des autorités nationales pour la promotion d'une meilleure gouvernance à travers une réforme profonde de l'administration caractérisée par la recherche d'une culture administrative nouvelle, la refonte des structures et une gestion nouvelle des ressources humaines.

Depuis les Etats généraux de la réforme de la fonction publique et de la modernisation de l'administration, des progrès remarquables ont été faits dans le sens d'obtenir une administration plus efficace, moins corrompue et plus responsable. Cependant, beaucoup reste à faire dans les différents domaines identifiés par la réforme administrative. L'application prochaine de la stratégie de la réforme administrative devrait accélérer le processus. La décentralisation en cours devrait porter le mouvement vers le pays profond.



Depuis son indépendance, le Bénin comme la plupart des pays africains, malgré les efforts consentis pour s'affranchir, continue d'appartenir au groupe des pays les plus pauvres de la planète. A la fin de chaque année, les rapports et bilans sur le développement ont la plupart du temps décrit des performances peu satisfaisantes de l'économie béninoise.

Après la Conférence des Forces vives de la Nation, le Bénin s'est engagé dans un processus de démocratisation et de libéralisation de l'économie.

Chapitre 4 La gouvernance économique

La gouvernance économique est l'une des dimensions importantes de la gouvernance ; elle sera examinée de façon approfondie dans le chapitre ci-après à travers une analyse des mécanismes et des acteurs qui déterminent les grandes fonctions de la gouvernance économique qui, à leur tour, interagissent sur le développement humain durable au Bénin.

Depuis son indépendance, le Bénin comme la plupart des pays africains, malgré les efforts consentis pour s'affranchir, continue d'appartenir au groupe des pays les plus pauvres de la planète. A la fin de chaque année, les rapports et bilans sur le développement ont la plupart du temps décrit des performances peu satisfaisantes de l'économie béninoise. L'un des principaux facteurs sinon le plus important de la faillite de l'Etat était, comme dans la plupart des pays africains, la mauvaise gestion que l'on désigne aujourd'hui par mauvaise gouvernance.

En effet, de 1974 à 1982, le gouvernement béninois a fortement étatisé le secteur moderne de l'économie. Les principales entreprises du secteur privé sont passées sous le contrôle de l'Etat et de nombreuses autres ont été créées. Cette orientation donnée à la politique économique a désarticulé l'économie béninoise. Les distorsions et déséquilibres engendrés par une économie dirigée, conjugués avec la fin de la prospérité dans les pays voisins et la détérioration des termes de l'échange ont été à l'origine d'une crise économique sans précédent. Les entreprises nationalisées ou nouvellement créées se sont heurtées à des problèmes multiples, fonctionnant sans objectifs précis, avec des fonds propres insuffisants, des débouchés limités et des cadres souvent peu compétents. Le vaste programme d'investissement, loin d'être une base de croissance durable, a généré de véritables "éléphants blancs".

Après la Conférence des forces vives de la Nation, le Bénin s'est engagé dans un processus de démocratisation et de libéralisation de l'économie. Le cadre institutionnel adéquat s'est progressivement mis en place et continue de l'être. Depuis l'amorce de ce processus, la tendance s'est toutefois inversée. Les agrégats macro économiques révèlent une situation beaucoup plus reluisante.

Afin d'évaluer la situation de la gouvernance économique au Bénin, les fonctions principales de l'économie seront analysées à savoir :

- la planification stratégique,
- les réformes budgétaires ;
- la programmation, budgétisation et suivi des investissements ;
- les marchés publics et la lutte contre la corruption ;
- la promotion du secteur privé ;
- la coordination du financement extérieur ;
- la promotion de l'intégration économique régionale.

Il s'agira, en considérant ces fonctions, d'identifier les acteurs et de faire ressortir sur la base de critères pertinents, la qualité de la gestion. Enfin, des recommandations seront faites afin de pallier les insuffisances.

Selon la définition du PNUD, les caractéristiques principales de la gouvernance sont :

La notion de gouvernance économique fait évoquer des caractéristiques telles que celles de l'optimisation et de la rationalité qui sont des notions spécifiques à la gestion rigoureuse, à la bonne gouvernance

Les performances obtenues au plan de la gestion macro-économique depuis les années 90 ne se sont pas traduites par une amélioration des conditions de vie des populations

- l'obligation de rendre compte,
- la participation,
- la primauté du droit.



Ces caractéristiques constituent certes une base de réflexion solide pour traiter de la gouvernance. Elles intègrent toutes les considérations éthiques, juridiques et de vie sociale pour le développement durable des communautés. Principalement elles supposent l'existence d'un pouvoir légal légitime, exigence que le Bénin s'évertue à respecter depuis la conférence nationale. L'instauration d'un Etat de droit, corollaire d'une démocratie est progressivement une réalité avec le processus d'installation des multiples institutions étatiques.

Toutefois, si le droit, la morale, le social sont perceptibles à travers les caractéristiques de la gouvernance en général, il n'en est pas toujours de même de la gouvernance économique. En effet l'image de la gouvernance véhiculée par ces concepts n'évoque pas ou évoque très peu la condition de la gestion rigoureuse du patrimoine de la nation qui est le fondement même du concept de l'économie politique. La notion de gouvernance économique fait plutôt évoquer des caractéristiques telles que celles de l'optimisation et de la rationalité qui sont des notions spécifiques à l'économie, à la gestion rigoureuse, à la bonne gouvernance. Ces caractéristiques peuvent se résumer à la notion d'efficacité.

La recherche de l'efficacité permet de mieux appréhender le fondement des différentes réformes initiées au Bénin. Elle devrait guider le choix des actions, des stratégies, des politiques économiques au même titre que la responsabilité, la primauté du droit, la transparence et l'obligation de rendre compte pour une bonne gouvernance économique. En ce sens, elle s'affranchit de la subjectivité et de la morale. Elle découle de l'option libérale faite par le Bénin à partir de la conférence nationale.

Les caractéristiques de la gouvernance citées supra seront donc analysées à travers les fonctions essentielles de la gouvernance économique.

4.1. Planification stratégique à long terme

4.1.1. Les principaux acteurs de la planification et leurs rôles

Au Bénin, la planification du développement est confiée à des structures institutionnelles clés dont principalement :

- le Ministère d'Etat chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, du Plan, du Développement et de la Promotion de l'Emploi au sein duquel sont situés :
 - la Direction Nationale du Plan et de la Prospective (DNPP) qui a la charge de la définition du cadrage macro-économique auquel se réfèrent les politiques de développement ainsi que la programmation des investissements et l'analyse d'impact ;
 - l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) qui procède à la collecte et au traitement des données nécessaires au diagnostic de l'économie et aux prévisions macro-économiques.
- le Ministère des Finances et de l'Economie à travers :
 - la Direction de la Prévision (DP) chargée de l'analyse économique et financière, de l'orientation budgétaire et des prévisions économiques ;
 - le Comité National de Suivi de l'Application du Programme d'Ajustement Structurel (CNSAPAS) qui réalise la programmation financière des opérations de l'Etat.

- la Présidence de la République qui, à travers sa cellule macro-économique, procède à la coordination des réflexions et des décisions de politiques.

4.1.2 L'expérience de la planification stratégique au Bénin

L'objet de la planification de développement est de décrire une série de moyens permettant, dans un certain délai, d'atteindre un ensemble de buts jugés essentiels par les Pouvoirs Publics.

Dans ce cadre, plusieurs tentatives de plans de développement économique et social ont été réalisées par le Bénin avant la Conférence Nationale, et ce, dans le souci de mieux gérer son développement. Il s'agit :

- du Plan Quadriennal 1962-1965 ;
- du Plan de Développement Economique et Social 1966-1970 ;
- du Plan Intérimaire 1971-1972 ;
- du premier Plan Triennal d'Etat 1977-1979 ;
- du Plan de Développement Economique et Social 1983-1987.

Les objectifs poursuivis à travers ces différents documents sont l'augmentation de la production, la satisfaction des besoins essentiels et le développement autocentré et auto-entretenu.

Cependant, les réalisations obtenues dans le cadre de ces plans sont largement en deçà des prévisions. Aussi, la crise économique et financière de la fin des années 80 a-t-elle conduit le Bénin à s'engager, en 1989, dans un processus d'ajustement, à travers trois programmes d'ajustement structurel (PAS) successifs. La mise en œuvre des mesures d'ajustement ainsi que celles des résolutions de la Conférence Nationale et de la Conférence Economique ont permis au Bénin de réaliser quelques performances au plan de l'assainissement des finances publiques et du rétablissement de certains agrégats macro économiques tels que celui de la croissance.

Plusieurs tentatives de plans de développement économique et social ont été réalisées par le Bénin avant la Conférence Nationale

ENCADRE 4.1

Les défis économiques du Bénin en 1990

A la fin des années 80, les défis auxquels le pays devait faire face dans le nouveau contexte politique du renouveau démocratique se sont multipliés. Il s'agit par exemple :

- de l'effectif pléthorique de l'administration publique ;
- des entraves aux activités économiques ;
- d'un système fiscal qui encourage l'importation aux dépens de l'exportation ;
- des difficultés de trésorerie de l'Etat ;
- d'un système bancaire inefficace dans le financement des activités économiques ;
- d'un budget mal élaboré et d'une récession économique généralisée ;
- d'un chômage et sous-emploi grandissants ;
- du poids excessif de l'Etat dans le système économique ;
- de la balance commerciale et de paiement déficitaires ;
- d'une économie essentiellement agricole dont les principaux acteurs (paysans) sont mal organisés et mal rémunérés ;
- d'une contrefaçon institutionnalisée ;
- de la mauvaise gestion des entreprises et biens publics ;
- de la corruption dont les incidences économiques et sociales aggravent la pauvreté et minent l'intégrité de l'Etat ;
- de la prépondérance du secteur informel ;
- de la mauvaise définition du rôle de l'Etat ;
- de l'absence de protection adéquate de la propriété et de l'initiative privée.

Cette série de problèmes qui soulève la question de défi pour une meilleure gouvernance économique n'est pas limitative. Elle a été suggérée à titre illustratif pour montrer l'ampleur et la complexité des dimensions de la question de la gouvernance économique.

4.1.3. La Planification stratégique aujourd'hui

Les performances obtenues au plan de la gestion macro-économique depuis les années 90 ne se sont pas traduites par une amélioration des conditions de vie des populations et ont conduit à partir de 1997 à mûrir les réflexions visant à s'affranchir des exigences à court terme pour envisager l'avenir à moyen et long termes de l'économie nationale à travers des cadres de référence cohérents, capables de servir d'orientation aux différents acteurs. Il s'agit :

- du Plan d'Orientation 1998-2002 ;
- des Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme NLTPS - Bénin 2025.

En se dotant de ces outils de planification, le Bénin a rompu progressivement avec les formes de planification impérative de type socialiste au profit d'instruments fondés sur les réalités et les aspirations nationales. La nouvelle démarche de planification stratégique adoptée par le NLTPS s'inscrit dans cette logique.

ENCADRE 4.2

Méthode du NLTPS

La démarche de planification stratégique du NLTPS comporte trois aspects essentiels :

- une approche participative s'appuyant sur une large consultation nationale
- un processus en cinq phases que sont :

| | |
|-----------|---|
| Phase 1 : | Identification de la problématique (les aspirations nationales, les problèmes majeurs de développement) |
| Phase 2 : | Construction de la base de l'étude (diagnostic stratégique) |
| Phase 3 : | Construction des scénarios (scénarios et vision nationale partagée) ; |
| Phase 4 : | Formulation de stratégies de développement (options et axes stratégiques) ; |
| Phase 5 : | Opérationnalisation des stratégies (plans et programmes d'actions). |

- utilisation de différentes méthodes et techniques. Les études prospectives constituent un carrefour de plusieurs sciences.

Source : « Etudes Nationales de Perspectives à long terme NLTPS-Bénin 2025 » MECCAG-PDFE/PNUD, Août 2000

Cette démarche de programmation consiste à la définition d'une vision du futur en vue de la détermination d'orientations stratégiques pour guider le choix et la programmation des actions.

L'introduction de l'approche prospective conduit à approfondir les connaissances sur le passé, analyser les facteurs de changement et d'inertie en vue d'explorer les futurs possibles.

Les études NLTPS proposent des stratégies appropriées répondant aux exigences que véhicule la vision qui ressort de l'aspiration de toutes les couches de la population.

En effet, selon cette vision, le Bénin est défini comme "Un pays phare, un pays bien gouverné, uni, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien être social".

L'objectif de l'analyse prospective est d'anticiper les aléas et les incertitudes du futur en substituant aux événements probables des variantes d'objectifs possibles, à travers une interrogation collective sur les futurs possibles de la communauté.

nationale. Les analyses prospectives constituent un cadre de référence pour mieux situer les actions de court terme dans une perspective de moyen et de long termes.

Plusieurs autres instruments de planification stratégiques ont été également développés. C'est ainsi que, dans le cadre de l'amélioration de la gestion de l'économie, l'administration a démarré en 1990 avec l'appui du PNUD, la construction d'outils adéquats d'analyse et de suivi des politiques économiques. Cette activité a abouti à l'élaboration de quatre modèles essentiels. Il s'agit: du modèle ECOBEN, du modèle ECOMAC, du modèle BENMCEG et du MOSARE.

Modèle de projection macroéconomique, ECOBEN a été développé en 1992, en appui à la cellule de modélisation basée à la Direction du Plan et de la Prospective du Ministère du Plan et de la Restructuration Economique. C'est un outil d'aide à la planification du développement conçu pour améliorer et opérationnaliser les objectifs sectoriels du plan de développement. ECOBEN offre la possibilité de déterminer les niveaux d'investissement et d'importation, ou encore les déficits en épargne intérieure et en ressources extérieures nécessaires pour soutenir une croissance désirée du Produit Intérieur Brut (PIB). Néanmoins, le modèle ECOBEN tel qu'il a été développé, restait à être amélioré car il était tributaire des objectifs exogènes de croissance.

Le modèle ECOMAC a été développé en 1994 à la Direction de la Prévision du Ministère des Finances. Il se veut être une contribution à la solution des problèmes caractérisant le contexte macroéconomique du Bénin que sont la faible compétitivité, les déséquilibres des finances publiques et l'impact du système fiscal. C'est un modèle de court terme qui réalise la combinaison des modèles de projection économétriques et comptables. C'est un modèle qui endogénéise les exportations, la formation du PIB et le niveau général des prix. Néanmoins, ce modèle a été conçu dans le logiciel Javelin que maîtrise peu de cadres de cette Direction.

Le modèle BENMCEG a été développé en 1991 pour évaluer les conséquences, sur les différentes couches sociales, des réformes économiques mises en œuvre dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel démarré en 1989. Le modèle BENMECEG repose sur le cadre théorique d'un Modèle Calculable d'Equilibre Général adapté aux réalités du Bénin. Il est basé sur la matrice de comptabilité sociale élaborée aussi par l'INSAE. Modèle de projection de court terme, il permet une facilité d'analyse des différentes catégories des agents ménages. Il prévoit également l'amélioration des simulations par la décomposition du marché du travail en secteur formel et informel, et ce, pour la prise en compte de la flexibilité ou non des prix (flexibilité des prix dans le secteur informel, rigidité des prix dans le secteur formel).

Le modèle sur la dette est un petit module de calcul développé sur tableur Excel pour la gestion de la dette.

Le MOSARE (Modèle de Simulation et d'Analyse des Réformes Economiques) a été développé avec les cadres de la Direction de la Prévision du Ministère des Finances. Il est conçu pour la réalisation de projections à court terme (1-3 ans) de l'économie béninoise. La construction du MOSARE a consisté à créer les liens logiques nécessaires entre les diverses composantes qui décrivent l'économie nationale : le TOPE, la balance des paiements, la situation monétaire et les comptes économiques (TES et TEE). Il respecte le cadre comptable cohérent des comptes nationaux. Les comportements sont traduits par des ratios exogènes mais modifiables, tels que les coefficients techniques, les taux de marge, les taux apparents de fiscalité. Le modèle exogénéise les variables déterminant l'environnement international, les variables de stock en début de période de simulation et les variables de politique économique telles que les dépenses publiques, les taux de fiscalité, les emprunts intérieurs, les prix aux producteurs etc.

Le processus des tables rondes constitue à la fois un mécanisme global de planification et un instrument de dialogue de politique

Trois points fondamentaux marquent la faiblesse du système de planification stratégique. Il s'agit des problèmes de coordination des activités menées par les différents acteurs, de définition d'un cadre institutionnel rigoureux de planification et enfin de définition claire des missions de l'Etat

Les programmations d'investissements sont définies par les différents départements ministériels en fonction de leurs propres intérêts et des intérêts des bailleurs qui financent ces projets

le Bénin s'est engagé dans l'expérience d'un nouveau système de programmation développé par la Banque mondiale, le système PERC (Public Expenditure Reform Credit).

Le processus des tables rondes constitue à la fois un mécanisme global de planification et un instrument de dialogue de politique en ce qu'il consiste en des discussions sur les stratégies globales, sectorielles et thématiques ainsi qu'en la mobilisation de différents types d'aide. Le Bénin s'est engagé dans le processus depuis 1983 avec l'organisation de la première table ronde de même que celle de plusieurs réunions sectorielles de suivi au cours de la période 1984-1988. L'un des principaux objectifs est d'assurer la complémentarité des interventions des partenaires.

Suite à ces concertations, le pays devra traverser une période de crise économique et financière qui devait atténuer de façon significative, les retombées attendues de cette expérience. Par ailleurs, les modifications profondes qu'a subies le contexte politique et économique en 1989 avec l'avènement de la démocratie et l'engagement du pays dans les différentes réformes structurelles ont nécessité une assistance extérieure plus accrue. Des efforts de restructuration de l'économie ont conduit à la réorientation des politiques vers les secteurs prioritaires que sont les infrastructures, la santé et l'éducation. La formulation de ces diverses options de politique de développement, leur traduction en programmes et la mobilisation des ressources pour leur mise en œuvre nécessite un cadre de concertation approprié avec les bailleurs de fonds. C'est en réponse à ces besoins que le Bénin s'est engagé dans un deuxième cycle des tables rondes avec la conférence de Genève en avril 1992. Cette table ronde générale a été suivie de l'organisation de six consultations sectorielles et thématiques pour traduire en stratégies et actions concrètes, les grandes orientations de la table ronde. Il s'agit des consultations sur le développement rural, l'éducation, la santé, la dimension sociale de développement, le secteur privé et les infrastructures. En organisant en Septembre 1998, la revue du processus après la tenue des consultations sectorielles, les trois étapes du mécanisme des tables rondes viennent d'être bouclées.

Cependant, trois points fondamentaux marquent la faiblesse du système de planification stratégique. Il s'agit des problèmes de coordination des activités menées par les différents acteurs, de définition d'un cadre institutionnel rigoureux de planification et enfin de définition claire des missions de l'Etat.

S'agissant de la question de coordination des activités, les différentes structures, quoique intervenant pour la réalisation des mêmes objectifs à savoir le relèvement de la croissance économique et celui du niveau de développement humain, n'ont pas de cadre institutionnel fonctionnel de coordination devant capitaliser tous les travaux réalisés (de manière éparse au niveau des structures) afin d'en évaluer l'impact et l'efficacité. Le manque d'un tel cadre dynamisé et systématisé de suivi/évaluation et d'analyse d'impact des diverses politiques économiques mises en œuvre constitue également un point extrêmement important.

Par ailleurs, ces structures travaillent de manière cloisonnée et non coordonnée, au risque de procéder à des doubles emplois dans les activités menées et sans définition précise des missions assignées à chacune d'elles. En effet, les prévisions macro économiques nationales sont réalisées à la fois par des cellules macro économiques différentes d'un même ministère telles que celles de l'Institut National de Statistiques et d'Analyse Economique (INSAE) et de la Direction Nationale du Plan et de la Prospective (DNPP) au Ministère d'Etat Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, du Plan, du Développement et de la Promotion de l'Emploi (MECCAG-PDPE), celles de la Direction de la Prévision et la Cellule Technique du PAS au Ministère des Finances et de l'Economie (MFE).

4.2. Programmation - Exécution et Suivi des investissements publics

4.2.1. Programmation des investissements

La Direction Nationale du Plan et de la Prospective qui a la charge de l'élaboration des plans d'orientation et de l'analyse macro économique, ne joue pas pleinement son rôle en matière de programmation. Quoique tous les ministères aient été instruits pour intégrer les stratégies du Plan d'orientation dans leurs politiques et programmes sectoriels, les programmations d'investissements sont définies par les différents départements ministériels en fonction de leurs propres intérêts et des exigences des bailleurs qui financent ces projets. En outre, le plan d'orientation n'est pas suffisamment traduit en plan d'actions quantifiées, ce qui laisse ainsi une grande marge de manœuvre aux ministères sectoriels.

En outre, la DNPP ne dispose pas suffisamment d'outils de programmation ni d'assez de compétences pour la réalisation d'une programmation conséquente des investissements. S'il est vrai que la direction concernée dispose d'un modèle de programmation pour la sélection des projets, il n'en reste pas moins que le tri s'effectue sur la base d'une programmation déjà biaisée au départ.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale, quoique indirectement, intervient également dans le système de programmation en décidant en dernière analyse, du choix des investissements jugés prioritaires ou non pour la population. Souvent, le choix des activités, bien que pertinent pour les populations, ne rentre pas nécessairement dans le cadre d'un plan d'exécution national préalablement établi et quantifié, mais il répond plutôt à des promesses isolées faites à certains électeurs, ce qui constitue une distorsion importante au processus de programmation.

En vue d'améliorer qualitativement le processus de programmation des investissements, le Bénin s'est engagé dans l'expérience d'un nouveau système de programmation développé par la Banque mondiale, le système PERC (Public Expenditure Reform Credit). Ce nouvel instrument d'appui budgétaire consistera à concentrer toute l'aide extérieure dans le Budget général de l'Etat. Le changement fondamental par rapport au système actuel est de faire passer toutes les aides extérieures par le budget de l'Etat. Pour ce faire, le gouvernement définit dans une première étape, les grandes orientations et objectifs à atteindre, et sur cette base, prépare un budget programme. Ensuite, avec l'aide des bailleurs de fonds, il mobilise toutes les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ce programme.

Avec ce nouveau mécanisme, il n'y a plus de conditionnalités *ex ante* à remplir par le gouvernement vis à vis des bailleurs. C'est une démarche qui responsabilise le gouvernement car c'est en fin d'exercice que le gouvernement rend compte. Chaque ministère se doit de définir ses orientations et son budget programme.

Le PERC devrait permettre :

- d'asseoir un cadre macro économique cohérent dont découleront les budgets programmes ;
- de réaliser une coordination nationale pour la conduite des politiques macro économiques et sectorielles en vue de la mise en place de programmes budgétaires les plus favorables au développement durable et équitable du pays ;
- de bénéficier d'une contribution significative des bailleurs de fonds ;
- de mettre en place un système de contrôle budgétaire adéquat et de suivi évaluation externe ;
- de mettre en œuvre des réformes institutionnelles et des procédures budgétaires qui visent à rendre le système plus performant ;

L'élaboration et l'exécution du budget sont confiées à des ministères spécifiques. Il s'agit du Ministère du Plan et de celui des Finances.

- d'accroître l'utilisation stratégique, efficace et équitable de toutes les ressources publiques, quelle que soit leur provenance.

4.2.2 Exécution du budget d'investissement

4.2.2.1. Le cadre réglementaire et les acteurs

Le cadre réglementaire de l'exécution du budget est composé de :

- l'arrêté N° 1264/MF/DC/CTF du 30 décembre 1997 qui abroge les dispositions de l'arrêté N° 124/MF/DC/CT-FIN/Sa du 1er juillet 1992 ;
- la note de service N° 027 /MF/DC/DGBM qui organise la Direction de l'exécution du budget.

Par ailleurs, en vue de faciliter l'exécution du budget, deux manuels de procédures ont été développés :

- le manuel de procédures d'exécution des dépenses publiques à l'usage des gestionnaires de crédits et des régisseurs des institutions de l'Etat et des Ministères de juin 1996 ;
- le manuel de procédures de programmation, de budgétisation, d'exécution et de suivi des investissements publics de janvier 1997.

Tous les ministères sont concernés par l'exécution du budget d'investissements publics. Toutefois, l'élaboration et l'exécution du budget sont confiées à des ministères spécifiques. Il s'agit du Ministère du Plan et de celui des Finances.

Les gestionnaires de projets représentent le pivot central de la mise en œuvre des projets. Après le vote du budget et la notification des crédits par le Ministère des Finances, les gestionnaires de projets élaborent un planning d'exécution technique et financière éclaté par tranche trimestrielle et par nature de dépense. Ce planning est soumis à l'approbation du Ministre de tutelle et envoyé au Ministère des Finances à l'attention du Directeur Général du Budget et du Matériel (DGBM). A partir des différents plannings reçus, la DGBM élabore un planning de décaissement global du PIP éclaté par trimestre qu'elle envoie à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).

Pour les nouveaux projets, les plannings doivent être accompagnés des accords de crédits, des fiches de programmation et de tous autres documents jugés nécessaires.

Conformément à la loi n° 92-003 du 23 janvier 1992 portant règlement financier de l'Assemblée nationale, cette institution est dispensée de cette procédure.

ENCADRE 4.3

Orientations de politique budgétaire pour l'année 2000

Les orientations de politique budgétaire entrent dans le cadre de la stratégie globale de développement économique définie dans le programme d'action du gouvernement et le Document cadre de politique économique. Les principaux objectifs macro-économiques fixés dans le cadre du budget 2000 sont :

- Réaliser un taux de croissance de 6 % ;
- Réaliser un taux d'inflation inférieur à 3,0 % et ;
- Respecter une norme communautaire de 20 % des investissements sur ressources internes rapportés aux ressources fiscales.

Dans cette perspective, un renforcement des politiques macro-économiques devrait permettre une résorption des déficits et le potentiel de croissance de l'économie béninoise serait conforté par l'effet des réformes structurelles.

Ainsi, en matière de politique budgétaire pour la gestion 2000, les actions à mener devraient tendre vers une amélioration de la gestion des ressources de l'État, une augmentation de l'épargne publique et une résorption des arriérés intérieurs en vue de contribuer à la relance des activités du secteur privé et d'accroître l'accès aux services publics de base.

L'amélioration des recettes dans le cadre de la poursuite des réformes du système fiscal, serait obtenue notamment grâce à l'élargissement de la base imposable et à la mise en œuvre du Tarif Extérieur Commun. En ce qui concerne les dépenses, les allocations budgétaires en faveur des secteurs sociaux seront accrues tout en renforçant le suivi budgétaire.

Source : UEMOA : Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale (Décembre 1999)

4.2.2.2. Procédures de décaissement des ressources du budget national

On distingue plusieurs procédures selon qu'il s'agisse des projets entièrement financés par le budget national ou des projets à financements conjoints :

4.2.2.2.1. Les projets entièrement financés par le budget national

Ces projets suivent les étapes ci-après pour le décaissement :

- création d'un comité de suivi ;
- élaboration du budget de fonctionnement du projet ;
- passation des marchés ;
- paiements.

4.2.2.2.2. Les projets à financements conjoints

Les projets à financements conjoints suivent des procédures de décaissement différentes selon les bailleurs.

- La procédure de décaissement des projets à financements conjoints avec la Banque mondiale, la Coopération allemande et les projets de développement rural intégré se présente comme suit :
 - la présentation de l'appel de Fonds ;
 - présentation des pièces justificatives (n° de compte bancaire, le nom des signataires, relevé des comptes pour les anciens projets) ;
 - bon de commande signé du directeur du projet ;
 - facture acquittée par le fournisseur, certifiée par le comptable ou le Directeur financier du projet.
- Pour les projets à financements conjoints avec les autres bailleurs (Banques Arabes, BAD, BOAD, etc), les étapes sont identiques à celles décrites pour les projets entièrement financés par le budget national.

- la Direction Générale du Budget et du Matériel procède à des vérifications portant sur
 - la conformité du planning d'exécution financière ;
 - la conformité des dépenses exécutées avec le planning d'exécution ;
 - la régularité de toutes les pièces justificatives.
- à la suite de ces vérifications, le contrôleur financier, à son tour, vérifie la régularité de la dépense et des pièces justificatives. Les pièces justificatives, après avoir subi toutes les étapes liées au contrôle et à la vérification du processus, sont transmis à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) où a lieu le paiement.

De même, à ce niveau, d'autres vérifications sont également faites et portent sur :

- la disponibilité des crédits ;
- la vérification de l'imputation de la dépense au chapitre qu'elle concerne selon la nature ou son objet ;
- la vérification de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ;
- la régularité des pièces justificatives.

Les vérifications et contrôles effectués avant le paiement visent à garantir la régularité des décaissements et procèdent de même du souci de bonne gestion des ressources publiques. Cependant, certaines insuffisances sont notées tout au long du processus de vérification et de contrôle, notamment :

- le délai des opérations de décaissement : le processus de décaissement s'avère très long. Il est prévu plus d'une demi douzaine d'étapes de contrôles et de vérifications, et ce, à plusieurs niveaux de l'administration;
- l'efficacité et la transparence : cet arsenal de contrôles se justifie pour garantir la régularité dans les opérations financières, il y a lieu de s'interroger sur l'efficacité et la transparence du processus. La complexité due à la multiplicité des contrôles facilite l'instauration de la corruption à divers niveaux. La non maîtrise du processus par les usagers les transforment en proies faciles pour les réseaux d'escroquerie et de corruption qui se créent au sein de l'administration ;
- la connaissance des procédures : la non maîtrise du processus de décaissement n'est d'ailleurs pas une insuffisance propre aux usagers, les différents manuels de procédures ont été élaborés après le constat que, de plus en plus, la gestion des deniers publics est assurée par des agents n'ayant pas toujours la qualité d'agents comptables. Ces agents assument pourtant certaines fonctions relevant de la compétence des comptables publics comme la garde, la conservation et le maniement des fonds et valeurs.

Compte tenu des développements précédents et en vue de rendre les procédures d'exécution du budget et de décaissement plus efficaces et plus transparentes, il faudrait :

- procéder à une vulgarisation très large des différentes procédures auprès des usagers pour permettre à ces derniers de maîtriser le processus d'exécution du budget ;

Les vérifications et contrôles effectués avant le paiement visent à garantir la régularité des décaissements et procèdent de même du souci de bonne gestion des ressources publiques. Cependant, certaines insuffisances sont notées tout au long du processus de vérification et de contrôle

Cette vulgarisation devra se faire par le biais :

- des structures en place : Chambre de commerce et d'industrie du Bénin (CCIB), syndicat du patronat, etc. ;
 - des séminaires ateliers devront être organisés par les structures (ci-dessus citées) à l'intention des usagers sur des thèmes spécifiques comme la procédure de décaissement, la constitution des dossiers relatifs aux décaissements.
- Renforcer les capacités du personnel chargé de l'exécution du budget. Il est apparu que plusieurs régisseurs bien qu'ayant en charge la manipulation des deniers publics ne sont pas des comptables publics ; il y a lieu par conséquent de :
 - former les régisseurs sur les thèmes relatifs à l'exécution du budget à la gestion des fonds publics ;
 - concentrer en un seul lieu le maximum de contrôles ;
 - créer un "Guichet Unique" pour les opérations de décaissement relatives à l'exécution du budget en concentrant sur le même espace géographique, le maximum de postes de contrôle ;
 - éliminer les contrôles redondants ; en effet, les mêmes documents comptables sont, à plusieurs niveaux, vérifiés sur les mêmes points.

4.3. Réformes budgétaires

Le domaine budgétaire a connu des réformes importantes qui ont modifié profondément les pratiques en matière de gestion du budget. Ces réformes sont dictées par le souci de l'efficacité, du réalisme, de la transparence, de la lutte contre la fraude et la corruption.

Les mesures relatives au budget ont consisté en la réduction des dépenses primaires en particulier la masse salariale et en l'élargissement de la base fiscale. Ceci devait permettre à l'Etat d'avoir une plus grande possibilité de financer le développement. En d'autres termes, il s'agissait d'accroître les recettes de l'Etat et de maîtriser ses dépenses. La recherche de l'efficacité a consisté à alléger aussi bien la fiscalité directe qu'indirecte.

Le domaine budgétaire a connu des réformes importantes qui ont modifié profondément les pratiques en matière de gestion du budget

4.3.1. Les mesures relatives à la fiscalité directe

Elles se résument aux actions ci-après :

- la réduction du taux d'imposition de 48 à 35% pour les personnes physiques et à 38% pour les autres ;
- la suppression de la cotisation au Fonds National d'investissement ;
- la suppression de la taxe sur les biens de main morte et de la taxe sur les bicyclettes et les barques motorisées ;
- l'instauration, en 1991 de la TVA et en 1994 de la Taxe Professionnelle Unique. (TPU). Cette dernière taxe remplace la patente, la licence, l'impôt général sur le revenu ;
- la mise en place en 1995 d'une taxe foncière unique (TFU).

4.3.2. Les mesures relatives à la fiscalité indirecte

L'instauration de la Taxe sur la Valeur Ajoutée est la plus importante innovation en ce domaine. De plus, son taux fixe (18%) en permet une application souple et transparente.

La fiscalité de porte naguère constituée de 15 taxes a été réduite à 3 principales. Cette fiscalité de porte comportant 16 taux n'en utilise que 5 aujourd'hui.

Ces mesures permettent non seulement une plus grande efficacité à l'administration fiscale, mais encore elles allègent la politique fiscale et rendent plus transparentes les relations du contribuable avec le fisc. De même et de manière indirecte, ces mesures visent à réduire la fraude et la corruption.

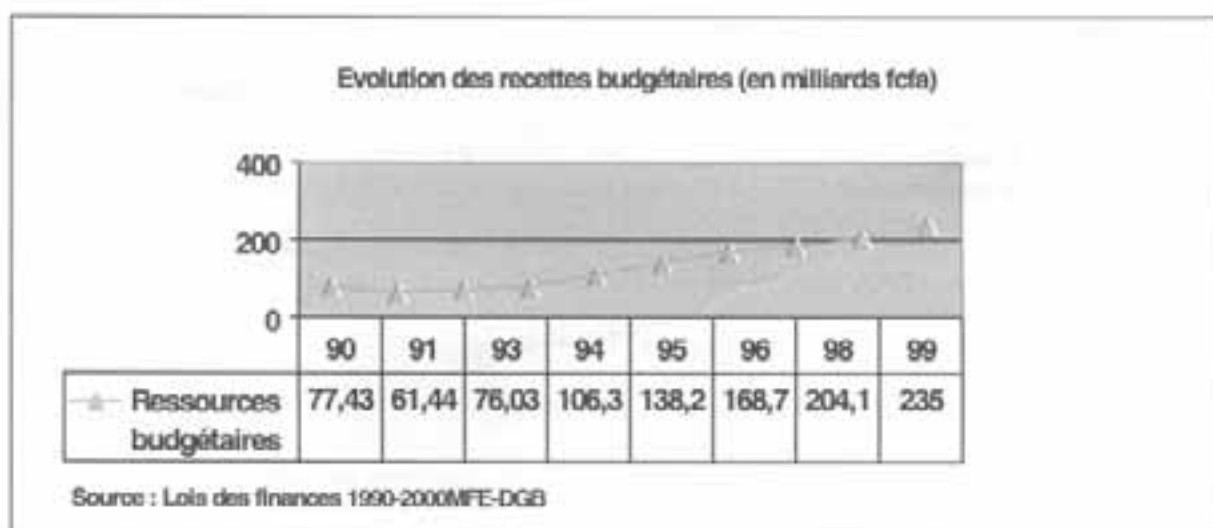
4.3.3. Les mesures relatives au recouvrement

L'objectif poursuivi par le nouveau mécanisme de recouvrement des impôts est d'améliorer celui-ci en luttant contre la fraude. Elles intègrent :

- l'instauration au cordon douanier du paiement d'un acompte de 3% du Bénéfice Industriel et Commercial (BIC) ;
- l'obligation pour toute entreprise de se faire immatriculer à l'INSAE. Ce numéro sert pour toutes les opérations avec le fisc ou la douane. Les entreprises non-détentrices de ce numéro payent 5% au lieu de 3% de l'acompte fiscal forfaitaire ainsi institué au cordon douanier sur les importations ;
- la création d'un guichet fiscal unique qui permet aux contribuables d'exécuter toutes les opérations fiscales dans un même cadre ;
- la mise en place d'une inspection des services au niveau de l'administration des impôts et de celle des douanes ;
- l'institution d'un système d'inspection des importations ;
- la création d'un système intégré de gestion automatisée des opérations de dédouanement ;
- le transfert du recouvrement des services du Trésor à ceux des Impôts ;
- l'amélioration de la gestion des exonérations.

Ces mesures ont permis d'obtenir une hausse régulière des recettes budgétaires depuis 1993, comme l'indique le tableau-graphique suivant :

TABLEAU/GRAPHIQUE 4.1 : EVOLUTION DES RECETTES BUDGETAIRES (EN MILLIARDS DE F.CFA)



Les tendances d'évolution des recettes budgétaires sont différentes selon que l'on considère les périodes avant ou après la mise en application des réformes. Ainsi, la fin de la période révolutionnaire est marquée par un faible niveau des recettes. Par contre, une hausse des recettes est observée dans la période où les différentes réformes ont pris corps.

Les mesures relatives au recouvrement ont permis d'obtenir une hausse régulière des recettes budgétaires depuis 1993

ENCADRE 4.4

Les indicateurs de convergence

Par rapport aux normes définies dans le cadre de la surveillance multilatérale pour l'année 1999, la situation des critères de convergence au Bénin se présente comme suit :

Le ratio masse salariale sur recettes fiscales s'élève à 35,6 % contre 35,4 % en 1998. Elle traduit ainsi une légère hausse en rupture avec la tendance à la baisse amorcée depuis 1995. Le maintien du ratio en dessous de la norme communautaire fixée à 40 % au maximum est à mettre en rapport avec les efforts déployés pour maîtriser l'évolution de la masse salariale.

Le ratio investissements publics financés sur ressources internes rapportées aux recettes fiscales s'inscrit dans une optique d'amélioration continue. Il s'établit à 11,2 % contre 8,2 % en 1998 et franchit ainsi pour la première fois la barre de 10 %. Toutefois, par rapport à la norme communautaire fixée à 20 %, il demeure encore largement en retrait.

Le ratio solde primaire de base sur recettes fiscales s'établirait au-dessus de la norme communautaire de 15 % en ressortant à 27,5 % en 1999 contre 35,4 % en 1998.

La variation des arriérés de paiement intérieurs serait de -13,3 milliards en 1999. Il correspondrait ainsi à un apurement, ce qui est conforme à la norme communautaire d'une variation nulle ou négative.

Cette évolution projetée est conforme à la norme de la communauté selon laquelle la variation des arriérés de paiement doit être nulle ou négative.

Les taux d'inflation, en glissement annuel, au premier semestre et sur les neuf premiers mois ont été respectivement de 0,6 % et 0,8 %. Au regard de ces évolutions, le Bénin pourrait respecter la norme communautaire fixée à 3 % au maximum en 1999.

Source : UEMOA : Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale (Décembre 1999)

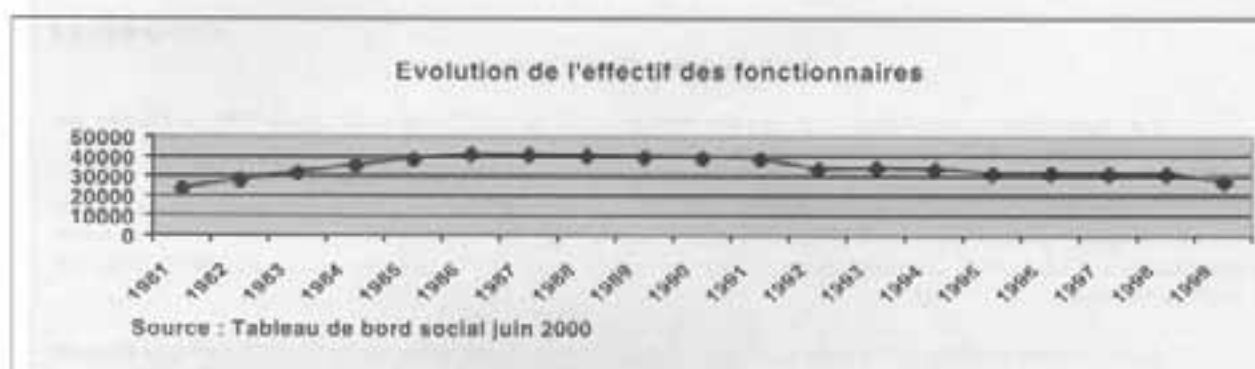
4.3.4. Les mesures relatives à la maîtrise des dépenses publiques

Ces mesures ont été dictées par les programmes d'ajustement structurel appliqués au Bénin. Elles visent à réduire la masse salariale et concernent donc directement les fonctionnaires de l'État. Il s'agit :

- du gel des recrutements des fonctionnaires ;
- de la suspension du paiement de l'indemnité de résidence des fonctionnaires et des militaires ;
- de la suspension du paiement de l'incidence financière des reclassements, promotions et avancements des fonctionnaires ;
- du mandatement à 50 % du traitement indiciaire des fonctionnaires boursiers en stage à l'étranger ;
- du non remplacement des agents admis à la retraite ;
- du blocage de la valeur du point indiciaire ;
- de la mise en œuvre d'un programme de départs volontaires de la fonction publique ;
- de la mise en œuvre d'un programme de départs ciblés ;
- du non paiement à l'indice acquis ;
- de la réduction de 50 % des primes et indemnités payées à certaines catégories de fonctionnaires.

Ces mesures ont permis de réduire l'effectif du personnel de la fonction publique de 7000 agents entre 1989 et 1998 et par conséquent, de maîtriser la masse salariale comme l'indiquent les graphiques ci-après :

GRAPHIQUE 4.1 EVOLUTION DE L'EFFECTIF DES FONCTIONNAIRES

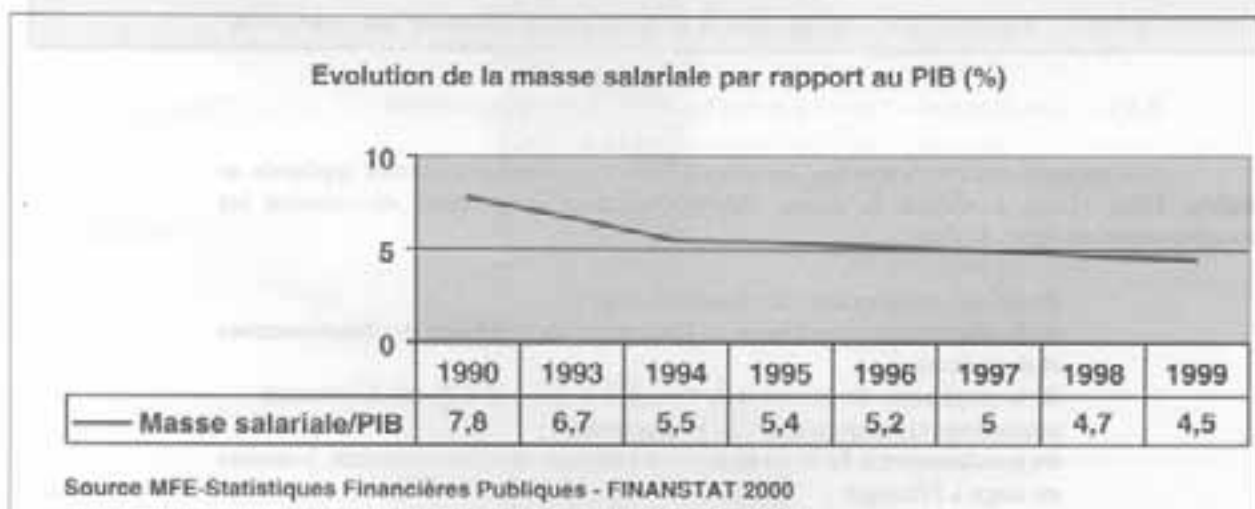


L'effectif des agents de la Fonction Publique a presque doublé de 1981 à 1987

L'effectif des agents de la Fonction Publique a presque doublé de 1981 à 1987. L'Etat était le plus grand employeur.

Par ailleurs, la part relative de la masse salariale évoluait beaucoup plus vite que celle des investissements. Les réformes sur les dépenses publiques devaient par conséquent, corriger ce déséquilibre néfaste à la croissance. Le pays compte actuellement 28.164 agents permanents de l'Etat.

GRAPHIQUE 4.2. EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE PAR RAPPORT AU PIB (EN %)

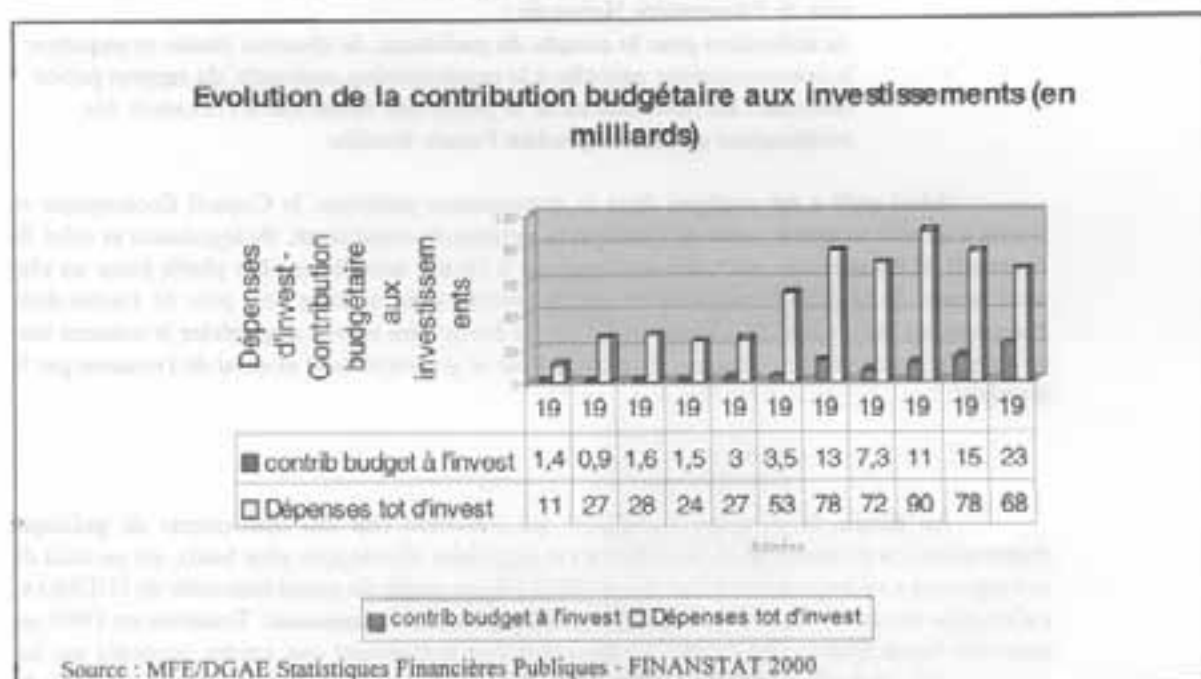


De 1990 à 1999, la masse salariale a connu une baisse continue par rapport au PIB

De 1990 à 1999, la masse salariale a connu une baisse continue par rapport au PIB. Le niveau relatif de la masse salariale est inférieur au niveau moyen des pays de l'UEMOA qui était pour la même période de 5,8%. Mais le Bénin est encore loin du niveau de certains pays ayant sensiblement la même structure économique. L'Indonésie par exemple est à 2,4 %, soit moins de la moitié du niveau béninois.

La réduction de la part relative de la masse salariale a conduit à une réallocation de ressources en faveur des activités d'investissement. La contribution budgétaire aux dépenses d'investissement a donc enregistré une augmentation substantielle comme l'indique le graphique suivant :

GRAPHIQUE 4.4. EVOLUTION DE LA CONTRIBUTION BUDGETAIRE AUX INVESTISSEMENTS (en milliards CFA)



Cependant, la politique fiscale, malgré les multiples réformes, n'a pas encore permis à l'administration fiscale d'atteindre le niveau d'efficacité souhaité. En effet, le système fiscal se modernise et s'informatise à un rythme très lent. Il en résulte, le manque de contrôle et de répression sur certains types de contribuables qui ne s'acquittent pas régulièrement de leurs obligations fiscales.

Au regard de cette analyse, l'administration n'est pas encore en mesure d'assurer durablement et efficacement les fonctions de gestion financière, économique et stratégique de base.

4.3.5. L'efficacité et la transparence dans la gestion et le contrôle

Le contrôle de l'action gouvernementale est l'une des fonctions fondamentales du parlement conférée par la constitution du 11 décembre 1990 en son article 79. De même, ses articles 109, 110 et 112 indiquent que l'Assemblée nationale dispose d'un pouvoir de contrôle des finances publiques.

Les moyens de contrôle prescrits en matière de contrôle des finances publiques sont notamment le vote des lois des finances et le contrôle budgétaire.

En effet, l'Assemblée nationale lors de l'examen et du vote des lois des finances, vérifie et apprécie l'application faite par l'Exécutif des autorisations de recettes et de dépenses antérieurement délivrées par elle au titre de l'exercice antérieur, de même que qu'elle amende les prévisions budgétaires de recettes et de dépenses soumises par le gouvernement au titre de l'année à venir. Elle apprécie également à travers les lois des finances rectificatives, les autorisations nouvelles de perception de recettes et d'allocation de crédits sollicitées par le gouvernement.

L'assistance de la juridiction financière de la Cour Suprême, à savoir la Chambre des Comptes, est d'une importance capitale dans les moyens de contrôle des finances publiques mis à la disposition du parlement. Cette juridiction fournit à l'Assemblée Nationale, son appui à travers :

- l'élaboration d'un rapport sur l'exécution des finances de l'exercice budgétaire

La réduction de la part relative de la masse salariale a conduit à une réallocation de ressources en faveur des activités d'investissement

Le système fiscal se modernise et s'informatise à un rythme très lent

Le contrôle de l'action gouvernementale est l'une des fonctions fondamentales du parlement. Les moyens de contrôle prescrits en matière de contrôle des finances publiques sont notamment le vote des lois des finances et le contrôle budgétaire.

- la préparation de la déclaration générale de conformité devant accompagner le projet de loi de règlement que le gouvernement soumet à l'examen et au vote de l'Assemblée Nationale ;
- la réalisation pour le compte du parlement, de diverses études et enquêtes;
- la communication annuelle à la représentation nationale, du rapport publié contenant les observations de la juridiction financière à l'occasion des vérifications effectuées pendant l'année écoulée.

Ainsi qu'il a été souligné dans la gouvernance politique, le Conseil Economique et Social a un rôle tripartite, celui de concilier la volonté du constituant, du législateur et celui de l'exécutif. Il est pressant que cette structure qui à l'heure actuelle semble plutôt jouer un rôle actif auprès de l'exécutif uniquement, soit dynamisée pour se faire plus près de l'Assemblée Nationale, en particulier au moment de l'exercice budgétaire en vue d'apprécier le contenu tout au long du processus de préparation du budget par le gouvernement et celui de l'examen par le législatif.

Politique monétaire

Au Bénin, la politique monétaire qui constitue l'un des instruments de politique économique (la politique budgétaire ayant été largement développée plus haut), est un outil de politique qui a un impact assez limité. Le Bénin faisant partie du grand ensemble de l'UEMOA, est tenu de suivre les règles en la matière définies pour la Communauté. Toutefois en 1999, on note une augmentation des crédits à l'économie due notamment aux crédits accordés par les banques aux nouvelles sociétés issues de la libéralisation et au dénouement des crises du secteur cotonnier, avec une amélioration des avoirs extérieurs nets de 34,8 %.

Afin d'assurer une protection plus accrue des déposants dans le domaine de la libéralisation financière, les autorités monétaires de l'Union ont arrêté au cours de l'année 1999, de nouvelles règles prudentielles applicables aux banques et aux établissements financiers et qui vont dans le sens d'une harmonisation avec les normes internationales.

4.4. Les marchés publics

Les marchés publics constituent une procédure d'exécution des dépenses du budget. Cependant, en raison de l'importance de l'exécution d'un contrat de marché public et de l'importante réforme introduite dans le secteur en vue de faciliter la gouvernance économique (cf. encadré ci contre), il est apparu opportun de séparer les Marchés Publics du reste des mécanismes procéduriers d'exécution des dépenses budgétaires.

ENCADRE 4.5

Nécessité des réformes pour les marchés publics

...Or, c'est un domaine où l'opacité a longtemps régné dans notre pays c'est bien celui des marchés publics où l'absence de textes législatifs et réglementaires a occasionné des maux qui ont pour nom laxisme, népotisme, détournement, corruption, incompétence, gabegie, pour ne citer que ceux-là. L'importance des marchés publics par la voie desquels l'administration obtient des fournitures et travaux nécessaires, avec comme contrepartie la mise en jeu des sommes considérables, a été depuis l'indépendance de notre pays sous-estimée et laissée au gré des fonctionnaires dont certains, par leur manque de probité et d'honnêteté ont jeté le discrédit sur le processus.

Préface du code des marchés publics et textes d'application

Abdoulaye Bio Tchans

Ministre des Finances et de l'Economie du Bénin, Cotonou 2000

4.4.1. Le cadre réglementaire

Depuis 1990, plusieurs textes permettent de gérer la question des marchés publics ; il s'agit :

- de l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics applicables en République du Bénin ;
- du décret n° 99-288 du 02 juin 1999 portant fonctionnement de la commission nationale des marchés publics, des commissions départementales des marchés publics et de la commission spéciale des marchés de la défense nationale ;
- du 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 ;
- du décret n° 99-311 du 22 juin 1999 portant introduction d'un code d'éthique et de moralisation des marchés publics.

4.4.2. Les acteurs

La Commission Nationale des Marchés Publics est l'organe de contrôle et de suivi de la réglementation des marchés publics au Bénin. Elle est garante du respect des dispositions du code des marchés publics. Elle a son siège au Ministère des Finances et de l'Économie.

L'Etat, les Etablissements Publics, les Sociétés et Offices d'Etat sont tenus de saisir la Commission Nationale des Marchés Publics pour étude et avis sur tout dossier de passation de marchés publics. De même, toute prestation à réaliser au profit des corps militaires ou paramilitaires et n'ayant pas de rapport avec la sécurité de l'Etat doit être soumise à l'avis et au suivi de la Commission Nationale des Marchés Publics.

La Commission Nationale des Marchés Publics est permanente et composée comme suit :

- le Représentant du Président de la République ;
- le Ministre chargé des Finances ou son Représentant ;
- le Ministre chargé de la Justice et de la Législation ou son Représentant ;
- le Ministre chargé des Travaux Publics ou son Représentant ;
- le Ministre chargé du Plan ou son Représentant ;
- le Ministre chargé de l'Environnement, de l'habitat et de l'Urbanisme ou son Représentant ;
- le Ministre chargé du Développement Rural ou son Représentant ;
- le Ministre chargé de l'Energie, des Mines et de l'Hydraulique ou son Représentant ;
- le Ministre chargé de la Culture et des Communications ou son Représentant.

Tous les membres de la Commission Nationale des Marchés Publics sont nommés par décret et sont tenus à l'obligation du secret des délibérations et décisions de ladite commission. Les Directeurs du Budget, du Contrôle Financier, de la Caisse Autonome d'Amortissement et le Maître d'ouvrage ou leurs représentants dûment mandatés participent aux travaux de la Commission Nationale des Marchés Publics.

Le maître d'ouvrage crée par arrêté un Comité Technique regroupant toutes les compétences utiles y compris les représentants de la Direction des Impôts et de la Direction des Douanes et Droits Indirects.

Depuis 1990, plusieurs textes permettent de gérer la question des marchés publics

La Commission Nationale des Marchés Publics est l'organe de contrôle et de suivi de la réglementation des marchés publics au Bénin

Tout projet d'exécution de marché public doit au préalable, faire l'objet d'une étude exhaustive et recevoir l'approbation des services techniques compétents de l'Etat

Le Code des marchés publics est applicable systématiquement lorsque le montant du marché est supérieur à un seuil fixé par décret d'application

Au niveau du département, la Commission Départementale des Marchés Publics joue le rôle dévolu à la Commission Nationale des Marchés Publics dans le cadre des marchés financés par les Collectivités Locales ou par les Sociétés et Offices qui leur sont rattachés. En ce qui concerne les marchés financés par le Budget National, la Commission Nationale des Marchés Publics peut déléguer une partie de ses pouvoirs à la commission Départementale des Marchés Publics.

Tous les membres de la Commission Départementale des Marchés publics sont nommés par Arrêté Préfectoral.

Il existe une commission spéciale des Marchés de la défense nationale .

4.4.3. Le contrat de marché public

Le contrat relatif au Marché Public est passé dans des conditions prévues par le code des marchés publics entre l'Etat, les collectivités locales, les Etablissements Publics, les Sociétés et les offices d'une part et les personnes physiques ou morales de droit privé ou public d'autre part, en vue de l'exécution de travaux, de la livraison de fournitures ou de la réalisation de prestations de services y compris l'étude de projets.

Tout projet d'exécution de marché public doit au préalable, faire l'objet d'une étude exhaustive et recevoir l'approbation des services techniques compétents de l'Etat.

Le Code des marchés publics est applicable systématiquement lorsque le montant du marché est supérieur à un seuil fixé par décret d'application.

Les personnes physiques ou morales candidates aux marchés publics doivent être en règle vis à vis de la loi et du fisc. Tout candidat à la concurrence doit présenter à l'appui de sa soumission, des pièces permettant d'apprécier ses performances techniques, ses références financières et ses situations juridique et fiscale.

4.4.4. Le processus de passation du marché public

Il existe plusieurs modes de passation des marchés :

- le gré à gré : mode par lequel le maître d'ouvrage engage librement des consultations et négociations directes avec des entrepreneurs, des fournisseurs ou des prestataires de services de son choix en vue de passer commande auprès de celui qu'il aura retenu après comparaison de leur offre respective. Le gré à gré constitue la pratique la moins efficace et la moins transparente quant à son utilisation pour la gouvernance économique ; néanmoins, le gré à gré n'est possible que sous certaines conditions ;
- l'adjudication publique : mode par lequel le soumissionnaire qui présente l'offre dont le montant est le plus bas est retenu en séance publique après mise en concurrence des candidats. Bien que présentant des avantages certains de rapidité des résultats de dépouillement et d'avantages financiers, l'adjudication publique ne présente aucune garantie de transparence pour des marchés devant présenter une haute qualité technique ;
- l'appel d'offre : mode par lequel le soumissionnaire dont l'offre répond le mieux aux intérêts du maître d'ouvrage est retenu après mise en concurrence des candidats. Cette démarche prend en compte à la fois, la transparence au plan des offres techniques et financières et répond le mieux aux critères de la gouvernance économique.

Les articles 30 à 46 du Code des marchés indiquent la signification ainsi que les conditions de mise en pratique de ces modes. Par souci de transparence, beaucoup de détails sont intégrés dans ce code quant à :

- la publicité devant entourer le mode de passation (insertion obligatoire dans un quotidien national d'information) ;
- les délais impartis aux éventuels soumissionnaires pour réagir ;
- les procédures explicites de présélection et de sélection comportant des balises limitant l'arbitraire ;
- les droits limitatifs du maître d'ouvrage lors du dépouillement et de la sélection des candidats. Il lui est interdit par exemple, d'utiliser lors de l'évaluation, des critères et méthodes qui ne figureraient pas dans le règlement particulier de l'offre ;
- l'utilisation dans des cas bien définis, de la passation de marché gré à gré; l'article 46 précise que dans tous les cas, le mode de consultation de gré à gré doit recevoir au préalable l'avis de la Commission Nationale Départementale ou spéciale des Marchés Publics ;
- plusieurs autres dispositions expliquent la présentation et l'ouverture des plis.

Les attributions des commissions, qu'elles soient nationales ou départementales, font clairement apparaître le souci de contrôle et d'efficacité. Les commissions doivent après examen, donner leur avis :

- sur les dossiers d'appel à concurrence ;
- sur les conclusions issues du jugement provisoire des offres.

Ces démarches garantissent à chaque dossier les mêmes chances de sélection.

Par ailleurs, le comité technique, de par ses attributions, est un organe permettant de faire une sélection beaucoup plus efficace. Cette efficacité est également recherchée par l'obligation faite aux titulaires de marchés publics de présenter des garanties qui sont :

- le cautionnement provisoire ou cautionnement de soumission qui est une garantie de l'engagement résultant de l'offre des candidats à la concurrence ;
- le cautionnement définitif qui est une garantie de l'engagement du titulaire du marché en vue de la bonne exécution de celui-ci et du recouvrement des sommes dues par lui au titre dudit marché ;
- et la retenue de garantie qui est prévue pour assurer le parfait achèvement de l'exécution du contrat.

Le Code des marchés publics indique également :

- les modalités de règlement des marchés publics ;
- le contrôle de l'exécution des marchés publics ;
- le règlement des différends ;
- les modalités de réception des prestations.

Une quarantaine d'articles donne le détail de la conduite à tenir face aux cas tant généraux que spécifiques. Ce faisant, l'usager dispose d'une information complète sur les différentes étapes relatives à l'exécution et au contrôle de l'exécution des marchés publics, et ce, par souci de transparence.

Les attributions des commissions, qu'elles soient nationales ou départementales, font clairement apparaître le souci de contrôle et d'efficacité

L'obligation est faite aux titulaires de marchés publics de présenter des garanties

Dans le Code des marchés, les responsabilités des membres de commission ne sont pas assorties de sanctions pour actes de corruption éventuels

Le Code des marchés publics reste tout aussi muet sur les sanctions qui doivent être infligées aux entrepreneurs

La dette extérieure constitue une part importante du financement du développement

L'originalité des réformes dans le domaine des marchés publics est l'introduction d'un code d'éthique qui vise :

- à obtenir des parties impliquées dans les marchés publics une renonciation active à toutes les pratiques liées à la corruption ;
- à rechercher la contribution de la société civile à la transparence dans les marchés publics ;
- à procéder à la sécurité et la régularité des marchés ;
- à populariser les bonnes pratiques : le candidat à un marché public devra apporter la preuve d'une réglementation mise en place dans son entreprise interdisant à ses employés toute implication dans des pratiques de corruption dans la conclusion des marchés publics.

Le Code des marchés publics est un instrument qui pourrait certes aider les usagers à améliorer leurs rapports avec les services de l'administration chargés des Marchés Publics. Il participe à la bonne gouvernance de par sa contribution à la transparence et à l'efficacité.

Quoique certains articles du code d'éthique s'apparentent toutefois aux versets d'un texte religieux, le monde des marchés publics, tel que décrit par les médias et les usagers, ressemble beaucoup plus à une jungle qu'à un noviciat.

Dans le Code des marchés, les responsabilités des membres de commission ne sont pas assorties de sanctions pour actes de corruption éventuels.

Le Code des marchés publics reste tout aussi muet sur les sanctions qui doivent être infligées aux entrepreneurs, qui après avoir perçu les avances, laissent les travaux en souffrance ; plusieurs chantiers de construction sont abandonnés dans les grandes villes par la faute d'entrepreneurs indécents. Les poursuites à l'encontre de ces entrepreneurs semblent ne jamais aboutir à les contraindre au remboursement ou à une sanction.

Le Code des marchés n'a pas davantage réglé le problème des services après vente. Plusieurs appareils sensibles sont hors d'état d'utilisation pour défaut d'un service après vente adéquat, ce qui peut entraîner des pertes énormes dues aux insuffisances de la maintenance après vente.

4.5. La dette publique

La dette publique est constituée de l'ensemble des sommes dues par l'État. La dette extérieure constitue une part importante du financement du développement. La dette, du fait qu'elle profite fondamentalement à l'investissement productif, est considérée comme incontournable pour le financement du développement au Bénin.

ENCADRE 4.6

**La gestion du patrimoine de l'État et la lutte contre la corruption
dans la passation des marchés**

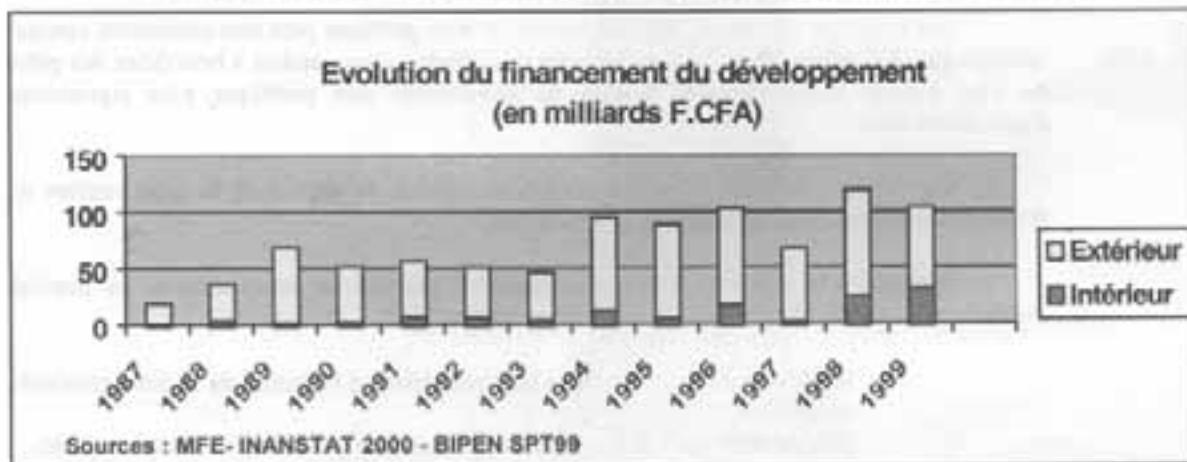
Le patrimoine de l'État est un bien public qui doit être géré avec toute la transparence requise afin qu'il soit entretenu et utilisé dans l'intérêt de la nation et non dégradé ou détourné au profit de quelques-uns.

Si tous les entrepreneurs sont prêts à payer 10% de commission, c'est une hausse globale de 10% des marchés publics qui est en jeu. Or les marchés publics dans un pays comme le nôtre représentent environ 15% du produit intérieur brut. Ou voir dès lors le surcoût que cela occasionne pour le pays. Il suffit de traduire ce chiffre en nombre de kilomètres de routes bitumées ou en salaires d'enseignants pour mesurer la perte pour le pays.

D'autre part, et de façon au moins aussi dramatique, dès lors que les règles de concurrence sont aussi distordues, le citoyen n'a plus aucune garantie que les biens et les services qui seront fournis correspondent à ce dont il a réellement besoin. Ce sont des équipements qui tombent en panne, des services de maintenance qui ne sont pas effectués et en fin de compte c'est le citoyen béninois qui en pâtit dans sa vie quotidienne et dans sa vie professionnelle. A terme, c'est un handicap pour le Développement économique du Bénin.

Source : Abdoulaye Bio Tchanié en collaboration avec Philippe Montigny, *Lutter contre la corruption, un impératif pour le développement du Bénin dans l'économie internationale*, éditions l'Harmattan Paris, Flamboyant Cotonou 2000

GRAPHIQUE 4.4 : EVOLUTION DU FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT



Au cours de la décennie passée, le financement du développement a évolué en dents de scie. En 1999, le financement total était évalué à plus de 90 milliards F.CFA dont 62,2 milliards d'apport extérieur sous forme de prêts, de dons ou d'allègement de dette. Si le financement extérieur a toujours contribué substantiellement au développement du Bénin, le financement intérieur qui au départ était presque nul, a néanmoins progressé d'une manière remarquable sur les deux dernières années et traduit une amélioration de la position nette du gouvernement. En effet, elle est passée de -2,7 milliards en 1989 à -32,8 milliards en 1999.

4.5.1. Les acteurs de la dette et le cadre réglementaire

Plusieurs acteurs interviennent à un niveau ou à un autre dans la gestion de la dette et dans les négociations y afférentes.

La Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) est l'organe chargé de la gestion des fonds d'emprunt de la dette publique. Ses attributions sont conférées par un ensemble de textes réglementaires que sont :

La Caisse Autonome d'Amortissement est l'organe chargé de la gestion des fonds d'emprunt de la dette publique

D'importants efforts sont faits pour assurer régulièrement le service de la dette

Le ratio de l'encours/PIB décroît d'année en année : en 1999 il est de l'ordre de 53% alors qu'il était de 67,9% en 1995. La norme acceptée en la matière est de 60%

- le décret N° 423/PR/MPAE/MFAE du 12-11-1966 portant création de la CAA
- le décret N°73-269 du 31 Août 1973, et le décret n° 98-63 du 16 Février 1998, tous deux précisant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la CAA.

4.5.2. Le processus de gestion et de coordination de la dette

La gestion pratique de la dette s'exécute en trois phases :

- la négociation et la signature des accords de prêts ;
- la mobilisation des fonds d'emprunt ;
- la gestion de la dette publique.

Les critères retenus jusqu'ici pour apprécier la gouvernance économique ne semblent pas à même de mesurer les efforts faits par le Bénin en matière de dette. Pour bien comprendre la gouvernance économique en matière d'endettement il serait utile de se référer aux évolutions passées de l'encours de même que des ratios significatifs en matière de dette.

De 1995 à 1999 au Bénin, l'encours de la dette extérieure publique est caractérisée par une quasi stabilité puisqu'elle n'a crû en moyenne que de 4,1%. D'importants efforts sont faits pour assurer régulièrement le service de la dette.

Le ratio de l'encours / PIB décroît d'année en année : en 1999 il est de l'ordre de 53% alors qu'il était de 67,9% en 1995. La norme acceptée en la matière est de 60 %. En outre, le ratio du service de la dette/ Recettes d'exportations se situe en moyenne entre 11 et 12% alors que la norme en la matière est de 25 %.

Au regard de ces résultats, la gestion de la dette publique peut être considérée comme satisfaisante. Les efforts fournis dans le cadre des réformes ont conduit à bénéficier des prêts de plus longue durée, ce qui permet de développer une politique plus rigoureuse d'investissements.

Par ailleurs, la pratique de l'acquiescement régulier du service de la dette confère au Bénin, une certaine crédibilité auprès des bailleurs.

Toutefois, il existe certaines contraintes à prendre en considération en matière d'endettement en vue d'une bonne gouvernance économique :

- les dévaluations éventuelles qui renchérissent l'encours de la dette exprimée en devises ;
- plus de 95% des crédits étant en devises, une forte fluctuation des taux de change aura un effet multiplicateur direct sur l'encours de la dette extérieure. Le service de la dette qui en découle devra s'accroître dans les mêmes proportions ;
- la question de la capacité réelle d'absorption de l'aide ;
- l'inefficacité de la coordination du financement extérieur. En effet, la Direction de la Coordination des Ressources Extérieures qui devrait jouer ce rôle se trouve, dans la pratique, réduite à la préparation des négociations de financement sans regard sur la manière dont ces fonds sont réellement employés. Au total, il n'existe pas de structure qui ait en charge, de façon systématique, la coordination et la gestion de tous les concours extérieurs qui se traduirait par la définition des stratégies de mobilisation, la préparation des documents de négociation, le suivi de l'avancement des négociations et le suivi de l'avancement de toutes les requêtes de négociation jusqu'à leur aboutissement. Ce défaut de synergie et de coordination globale entraîne des risques importants de négociation

de projets hors des priorités du PIP et des retards dans la réalisation des programmes, faute de suivi systématique des recherches de financement.

4.6. La promotion du secteur privé

Après la Conférence des forces vives de la Nation, le Bénin est entré dans une phase de redressement de son économie sous la houlette des institutions de Bretton Woods. Dans ce contexte d'ajustement structurel et du choix du libéralisme économique comme modèle de développement, le processus de privatisation des entreprises publiques s'est accéléré depuis lors. Ainsi, le portefeuille d'entreprises publiques s'est considérablement réduit, passant de plus de 120 en 1984 à 22 en 1998.

La contribution de toutes les entreprises au développement économique et social est très recherchée par les divers programmes d'ajustement structurel. Les stratégies préconisées par ces programmes devraient permettre de retrouver une croissance économique plus forte et plus équilibrée, donc plus durable.

De nouvelles réglementations ont été formulées et de nouvelles lois votées et promulguées dans le but d'éliminer les goulots d'étranglement et de permettre la dynamisation du secteur privé afin de lui redonner son rôle capital dans le développement.

L'innovation introduite dans la promotion du secteur privé est la mise en place depuis août 1997 du guichet unique de formalités des entreprises qui a réduit considérablement le délai de création d'une entreprise de 3-6 mois à 10-12 jours.

4.6.1. Les acteurs

On distingue :

- le Ministère de l'Industrie et des Petites et Moyennes Entreprises ;
- le Ministère du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme ;
- le Centre de Formalités des Entreprises ;
- la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin ;
- la Loterie Nationale du Bénin ;
- les structures d'encadrement ;
- les structures de financement.

4.6.2. La politique commerciale

Cadre réglementaire

Elle se caractérise par une refonte totale de tous les textes législatifs et réglementaires jusque là en vigueur en matière d'import-export et d'agrément des entreprises commerciales étrangères et dont les dispositions ne répondaient plus aux exigences d'une économie libérale.

Ainsi, il a été promulgué la loi 90-005 du 15 mai 1990 fixant les conditions d'exercice des activités de commerce en République du Bénin et pris le décret N° 0141 du 26 juin 1990 définissant la profession d'importateur au Bénin.

Désormais, la loi susvisée et son décret d'application instaurent de nouvelles procédures simplifiées en matière d'implantation des entreprises commerciales dont notamment :

- l'abrogation des dispositions relatives au transfert d'un apport en devises de 100 millions de francs CFA dans les institutions bancaires béninoises exigés des importateurs étrangers qui souhaitent s'installer au Bénin pour y exercer des activités commerciales ;

Le processus de privatisation des entreprises publiques s'est accéléré depuis lors. Ainsi, le portefeuille d'entreprises publiques s'est considérablement réduit, passant de plus de 120 en 1984 à 22 en 1998

La mise en place depuis août 1997 du guichet unique de formalités des entreprises a réduit le délai de création d'une entreprise

- la suppression de toute forme de contingentement ou de prohibition de produits à l'importation, à l'exception des produits jugés dangereux pour la santé humaine et la sécurité de l'Etat ;
- la suppression de l'obligation pour les importateurs nationaux et étrangers de justifier de la réalisation d'investissements et d'immobilisations à but commercial après trois années d'activités ;
- l'abrogation des dispositions relatives à la limitation de la validité des licences d'importation à six mois renouvelable deux fois par période de trois mois ;
- la liberté des exportations ;
- l'adoption des mêmes critères d'agrément aussi bien pour les étrangers que pour les nationaux au statut d'importateur ;
- la dispense de l'établissement d'une licence pour les importations de produits originaires des Etats de l'Union Européenne, des Etats ACP et des Etats de la Zone franc.

Les mesures réglementaires de la politique commerciale sont nombreuses. Ces mesures, en plus de la canalisation de l'afflux de capitaux pour le développement du secteur, visent à promouvoir une plus grande productivité de l'investissement en assurant des conditions de stabilité pour garantir la sécurité et la protection contre les risques non commerciaux.

4.6.3. La politique industrielle

Le secteur industriel est le maillon faible de l'économie béninoise. Cependant, depuis la Conférence des Forces Vives de février 1990, un nouveau contexte économique fondé sur le libéralisme a pris forme dans le pays et a conduit à la redéfinition de nouvelles orientations et de nouveaux objectifs pour permettre à l'industrie béninoise de prendre un nouvel essor.

Les différentes composantes de cette réforme sont :

- la réhabilitation des capacités de production des industries existantes ;
- la valorisation des ressources naturelles ;
- la satisfaction des besoins fondamentaux de la population ;
- le renforcement du tissu industriel et une localisation géographique plus homogène des entreprises ;
- la création d'emplois ;
- l'amélioration de la balance commerciale ;
- la création d'un environnement économique favorable aux initiatives privées et coopératives ;
- la résolution sur les lieux de production du problème de la conservation des produits en vue de réduire les pertes après récoltes ;
- la réduction des importations des produits alimentaires.

En outre, pour favoriser la réalisation de ces objectifs, l'Etat a entrepris des mesures destinées à améliorer le cadre institutionnel. La liberté de l'exercice d'activité industrielle est réaffirmée en République du Bénin à travers le code des investissements⁶⁷ qui précise les conditions d'exercice des activités industrielles au Bénin. Plus spécifiquement, l'entrepreneur a⁶⁸ :

- la liberté commerciale (choix des fournisseurs, des clients, des prestations ou services) ;
- la liberté d'entrée, de séjour, de circulation, de sortie des agents expatriés et de leur famille dans le respect des textes en vigueur ;

^{67/} Article 10 du Code des investissements 1999.

^{68/} Article 13 du Code des investissements 1999.

Depuis 1990, un nouveau contexte économique a conduit à la redéfinition de nouvelles orientations et de nouveaux objectifs pour permettre à l'industrie béninoise de prendre un nouvel essor

- la liberté de transfert des capitaux et notamment des bénéfices et dividendes régulièrement comptabilisés et des fonds acquis en cas de cession ou de cessation d'activité de l'entreprise dans le cadre de la législation en vigueur ;
- la garantie que l'Etat béninois ne prendra aucune mesure de nationalisation ;
- la garantie que l'Etat béninois ne prendra aucune mesure d'expropriation des investissements réalisés sous réserve des cas d'utilité publique constatés dans les conditions prévues par la loi assortis de dédommagement.

Par ailleurs, les entreprises peuvent solliciter des agréments relatifs au régime privilégié pour des périodes allant, selon le cas, de 5 à 9 ans et bénéficier de façon subséquente de l'exonération de diverses taxes d'entrée et de sortie de même que l'impôt sur les bénéfices durant la même période.

En dehors du code des investissements, les réglementations en matière fiscale et sociale déterminent également la décision des investisseurs à s'installer dans un pays.

Depuis le début de l'application des différentes mesures ci-dessus mentionnées dans le cadre de la mise en œuvre du premier PAS, le portefeuille de l'Etat s'est réduit à quelques entreprises, mais les conditions d'activité des entreprises du secteur privé ont connu des améliorations notables.

Cependant, le rétablissement des grands équilibres macro-économiques n'est pas suffisant pour permettre aux finances publiques de dégager des excédents substantiels pour le financement du tissu industriel. Certaines contraintes continuent de constituer une entrave au développement du secteur. Ce sont :

- le coût des facteurs de production, les contraintes liées à la fiscalité, à la lourdeur administrative, à la corruption, au manque d'initiatives de la part des entrepreneurs industriels béninois, etc. ;
- l'étroitesse du marché intérieur due à une population peu nombreuse et à faible pouvoir d'achat ;
- l'inadaptation de l'épargne nationale au financement de l'activité industrielle et l'insuffisance d'une culture d'entreprise industrielle, entraînant ainsi des problèmes de gestion et de financement ;
- les difficultés d'approvisionnement des entreprises industrielles en biens de consommations intermédiaires, en pièces de rechange et en équipements ;
- l'absence de politique de maintenance industrielle ;
- l'inexistence de certaines activités de pointe telles que l'électronique.

Les défis à relever sont certes importants. Cependant, leur mise en œuvre progressive permettra au secteur industriel de mieux contribuer à la croissance économique et ce d'une manière durable.

4.6.4. La politique de privatisation

L'opération de désengagement de l'Etat des entreprises publiques et semi-publiques entamée avec la mise en application des PAS, s'est poursuivie et a permis l'aboutissement d'un certain nombre de dossiers de cession tels que :

- la liquidation de la SONAR ;
- la privatisation de la SONICOG ;
- la privatisation partielle de la SONACOP ;
- la mise en location-gérance de la Société Sucrière de Savè et de la Société de Ciment d'Onigbolo ;

Certaines contraintes continuent de constituer une entrave au développement du secteur.

- la mise en concession de l'Hôtel Croix du Sud ;
- la mise en gérance privée de Sheraton Hôtel ;
- le rapport sur l'étude de la répartition du capital social ou la session de la Société Nationale pour la Promotion Agricole (SONAPRA) en cours d'examen ;
- la privatisation des postes et télécommunications en cours de préparation;
- le désengagement de l'Etat de la Société Béninoise d'Electricité et d'Eau (SBEE) en cours de préparation ;
- des études sur l'assistance à la privatisation de l'ONAB-Industrie en cours de réalisation.

L'analyse des statistiques du commerce extérieur du Bénin montre que ce pays échange très peu avec les autres pays de l'UEMOA

Une certaine partie du commerce du Bénin avec les partenaires se fait de manière informelle

Le désengagement progressif de l'Etat permet ainsi d'assainir les finances publiques en sortant de son portefeuille toutes les entreprises mal gérées et sclérosées et de tirer des recettes des taxes qui seront recouvrées sur les nouvelles sociétés issues de ce désengagement.

4.7. Promotion de l'intégration économique régionale

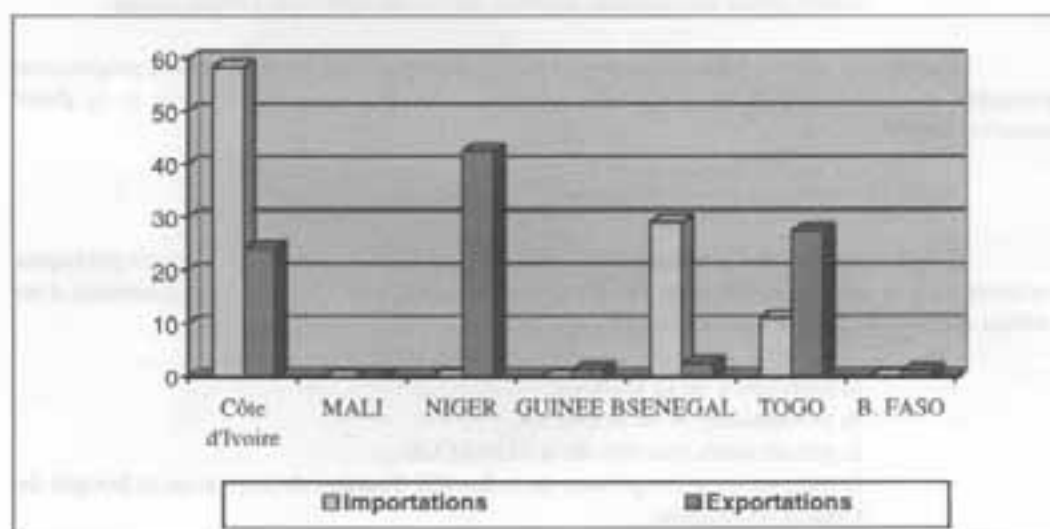
4.7.1. L'évolution des échanges intra communautaires

Cette fonction économique peut être analysée à travers la dynamique des échanges intra communautaires du Bénin avec les pays membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine, UEMOA.

L'analyse des statistiques du commerce extérieur du Bénin montre que ce pays échange très peu avec les autres pays de l'UEMOA. En effet, sur la période allant de 1992 à 1998, seulement 7,2% des importations du Bénin provenaient de ses partenaires de l'Union. De même, 2,4% des exportations étaient destinées aux pays membres de l'Union. Aussi, le Bénin importe-t-il de l'Union, beaucoup plus qu'il n'exporte comme en témoigne la faiblesse du taux de couverture moyen égal à 18,05% sur la période 1992-1998.

Il convient de mentionner cependant qu'une certaine partie du commerce du Bénin avec les partenaires se fait de manière informelle, échappant ainsi aux sources statistiques.

GRAPHIQUE 4.5 : Poids par pays partenaire dans les importations



Source : INSAE - Statistiques du Commerce Extérieur

Les exportations des pays de l'union en direction du Bénin représentent chaque année, au moins 90% des importations du Bénin de la zone UEMOA. S'agissant des exportations du Bénin, le Niger et le Togo peuvent être considérés depuis l'année 1994 comme les principaux partenaires du Bénin au sein de l'Union.

Les transactions commerciales (importations et exportations) du Bénin avec ses partenaires de l'Union se sont fortement accrues ces dernières années. Les importations du Bénin en provenance de l'Union ont connu une hausse importante de près de 200% entre 1994 et 1998 pour s'établir à 29,6 milliards F.CFA.

Les exportations du Bénin vers l'Union ont-elles aussi connu une hausse significative mais dans une moindre proportion que les importations.

Tableau 4.2 : Evolution échanges intra-communautaires du Bénin
(en millions de F.CFA)

| Années | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|--------------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Rubriques | | | | | | | |
| Importations | 5714 | 5459 | 10016 | 20461 | 23054 | 24966 | 29566 |
| Exportations | 1871 | 2265 | 3217 | 2586 | 3862 | 5061 | 5119 |

Source : INSAE – Statistiques du Commerce Extérieur

4.7.2. Cadre réglementaire de l'intégration régionale

Plusieurs textes réglementaires ont été pris pour régir les relations économiques des pays de l'Union. Ces textes ont surtout rapport au cadre d'harmonisation des normes communautaires dont entre autres :

- le règlement N° 02/97/CM/UEMOA du 28 novembre 1997 portant adoption du Tarif Extérieur Commun de l'UEMOA ;
- le règlement N° 3/99/CM/UEMOA du 19 mars 1999 portant adoption du mécanisme de la taxe dégressive de protection au sein de l'UEMOA ;
- la directive N° 03/98/CM/UEMOA du 13 décembre 1998 portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de droits d'accises.

La mise en application des dispositifs réglementaires permet aux Etats de tirer des avantages comparatifs importants :

- en effet, la dynamisation du commerce régional permet des gains de devises énormes, tout le commerce étant libellé en FCFA ;
- l'opportunité de débouchés que représente un marché régional élargi par rapport à un espace national réduit n'est plus à démontrer ;
- il s'agit désormais d'un commerce entre Etats voisins, permettant du coup, de faire des économies importantes sur les coûts de transport.
- par ailleurs, la mise en œuvre du Tarif Extérieur Commun vise à :
 - conférer aux produits finis provenant de l'Union, une protection adéquate ;
 - contribuer à l'intensification des échanges intra communautaires ;
 - permettre à l'union de disposer à moindre coût, de biens sociaux ;
 - permettre aux entreprises de l'Union d'acquérir à moindre coût, les intrants non susceptibles d'être produits dans la zone, à court et à moyen termes.

Le volume des transactions commerciales (Importations et Exportations) du Bénin avec ses partenaires de l'Union s'est fortement accru ces dernières années

Plusieurs textes réglementaires ont été pris pour régir les relations économiques des pays de l'Union. Ils ont surtout rapport au cadre d'harmonisation des normes

La mise en application des dispositifs réglementaires permet aux Etats de tirer des avantages comparatifs importants

si dans le cadre du Bénin, il a été montré que la mise en œuvre du Tarif Extérieur Commun se traduira par une augmentation des recettes mais également par une croissance économique plus faible toute chose étant égale par ailleurs⁶⁹, le TEC doit être considéré comme une grande opportunité pour la relance du secteur industriel dans les pays de l'UEMOA étant donné les coûts tarifaires abordables qu'il offre pour l'acquisition des biens intermédiaires.

ENCADRE 4.7

QU'EST CE QUE LE TEC ?

Le TEC est le tarif uniformisé des Etats membres de l'UEMOA appliqué aux marchandises originaires des pays non membres.

OBJECTIFS DU TEC

- La promotion de la production communautaire par l'application d'une fiscalité faible sur les intrants et les biens d'équipement avec pour effet d'accroître la compétitivité entre les entreprises communautaires en réduisant leurs coûts de production.
- La lutte contre le détournement de trafic par l'application d'une fiscalité uniforme quel que soit le point d'entrée dans l'Union.
- La réalisation du Marché Commun au sein de l'Union.
- L'ouverture de l'Union vers l'extérieur et son ancrage au processus de libéralisation et de mondialisation, tel que défini par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) par l'adoption d'une fiscalité basse.

COMPOSANTES DU TEC

- La Nomenclature Tarifaire et Statistique (NTS) de l'Union basée sur celle de la CEDEAO élargie à 10 chiffres.
- Le tableau des droits et taxes assis sur les produits figurant dans la NTS répartis en 4 groupes :
 - Catégorie 0 : Biens sociaux (Médicaments, préservatifs, livres, journaux, appareils de rééducation sanitaire)
 - Catégorie 1 : Biens de première nécessité, matières premières de base, biens d'équipement, intrants spécifiques
 - Catégorie 2 : Intrants et produits intermédiaires
 - Catégorie 3 : Biens de consommation finale et tous autres produits non repris ailleurs.

LES DROITS ET TAXES INSCRITS AU TEC

- Les droits et taxes à caractère permanent :
 - Le Droit de Douane (D.D.)
 - La redevance Statistique (RS)
 - Le prélèvement Communautaire de Solidarité (PCS)
- Les droits à caractère temporaire à titre de mesure de sauvegarde
 - La taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI)
 - La taxe Dégressive de Protection (TDP).

Source: Bilan et Perspectives à court et à moyen terme de l'économie nationale (BIPEN), 3ème édition, septembre 1999

^{69/} Cf. BIPEN 3è Edition - Réformes fiscales communautaires et économie nationale, Cotonou, septembre 99.

4.8. Conclusion partielle

La mise en œuvre de l'ensemble des réformes a permis de façon générale, une amélioration des indicateurs macro-économiques et le développement du secteur privé, bien qu'elle n'ait pas encore permis la relance du secteur industriel. Mais le manque de fermeté dans la mise en œuvre de ces réformes conduit à se poser la question de leur pertinence et de leur efficacité.

De même, la volonté non encore affichée de bénéficier des gains de productivité par la diversification des produits d'exportation ainsi que la généralisation d'un secteur informel mal cerné et non organisé constituent des défis majeurs à relever afin d'assurer la transparence et l'efficacité.

Par ailleurs, la baisse continue du pouvoir d'achat, la généralisation du phénomène de corruption, l'incidence encore prononcée de la pauvreté sont autant de facteurs qui entravent la gouvernance économique et, par voie de conséquence, le développement humain durable au Bénin.

La mise en œuvre de l'ensemble des réformes a permis de façon générale, une amélioration des indicateurs macro-économiques et le développement du secteur privé, la généralisation d'un secteur informel mal cerné et non organisé constitue un défi majeur pour le pays







Globalement, le contexte institutionnel actuel de la gouvernance au Bénin est favorable à la promotion d'un développement durable. Depuis 1990, suite à la Conférence nationale des forces vives et à l'adoption de la nouvelle Constitution, pratiquement toutes les institutions ont été mises en place et fonctionnent harmonieusement. De plus, les autorités ont réaffirmé leur volonté de promouvoir la bonne gouvernance dans le pays.

Pendant, malgré des efforts importants, on constate souvent un éparpillement des actions qui sont conduites de manière non coordonnée et qui en définitive ont peu d'impact. C'est le cas, par exemple, de nombreuses initiatives en matière de lutte contre la corruption.

Par ailleurs, la faiblesse des capacités de certaines institutions de contre-pouvoir compromet l'application du principe de la séparation des pouvoirs. En outre, la réforme administrative qui est une condition primordiale pour la bonne gouvernance, avance trop lentement et son importance n'est pas encore perçue par le plus grand nombre. Il en est de même de la décentralisation qui devrait permettre également une meilleure gouvernance au niveau local.

En ce qui concerne la gouvernance économique dont la bonne gestion est une condition indispensable pour un mieux-être de la population, des insuffisances subsistent encore.

Pour ces différentes raisons, il apparaît important de faire des recommandations judicieuses pour une amélioration qualitative de la gouvernance dans le pays dans les années à venir.

5.1. Gouvernance politique

5.1.1. Renforcer la séparation des pouvoirs

Dans ce domaine le constat, après une dizaine d'années du processus démocratique, révèle un fort déséquilibre entre les institutions de la République. Ainsi, le pouvoir législatif à travers l'Assemblée Nationale et d'une manière comparable le pouvoir judiciaire apparaissent comme les parents pauvres du renouveau démocratique comparativement au pouvoir exécutif.

Il importe donc de renforcer la séparation des pouvoirs à travers le renforcement des capacités des institutions législatives et judiciaires.

5.1.1.1. Le renforcement des capacités de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale qui, selon les textes en vigueur, a des fonctions législative, représentative et de contrôle, éprouve certaines difficultés dans l'exercice de ses prérogatives³⁰.

La fonction législative consiste pour l'autorité souveraine et compétente à prendre l'initiative des lois, à les discuter et à les voter. Au Bénin, la Constitution

On constate souvent un éparpillement des actions qui sont conduites de manière non coordonnée et un fort déséquilibre entre les institutions de la République

^{30/} Voir également PNUD et Assemblée nationale du Bénin, "La contribution du parlement au renforcement de la gouvernance au Bénin", Pierre Badet, Charles Djrekpo et Norbert Kassa, Cotonou, août 2000.

L'Assemblée nationale met à peine en œuvre sa compétence constitutionnelle en matière d'initiative des lois

Il est donc nécessaire de mettre à la disposition des députés les ressources humaines, techniques, matérielles et financières nécessaires à l'exercice effectif de leurs fonctions constitutionnelles

dispose que l'initiative des lois appartient concurremment au Président de la République et aux membres de l'Assemblée Nationale. Ainsi, le Président de la République initie les projets de lois et le parlement est compétent pour les propositions de lois. Cependant dans la réalité, l'Assemblée Nationale, contrairement au président de la République, met à peine en œuvre sa compétence constitutionnelle en matière d'initiative des lois. De la première législature (1991-1995) à la troisième en cours, le rapport projets de lois/propositions de lois est toujours demeuré en faveur du Président de la République.

Ce dysfonctionnement est dû à l'insuffisance de capacités humaines, techniques et matérielles du législatif, alors que l'exécutif dispose, à travers les ministères, de toutes les compétences nécessaires.

Il est donc important que l'Assemblée nationale puisse avoir des équipes d'experts compétents chargés de fournir l'assistance utile aux députés pour leur faciliter l'élaboration des propositions de lois. C'est là une des conditions du renforcement de la démocratie.

De même, en ce qui concerne la fonction de représentation nationale, les députés entretiennent peu de contacts et de relations avec les populations. Cette situation est due à l'absence de mécanisme adéquat de communication visant à rendre compte aux populations et à être à leur écoute pour une meilleure prise en compte de leurs préoccupations. Pour remédier à cette situation, il est souhaitable que des moyens suffisants soient mis à la disposition des députés afin de leur permettre de consulter régulièrement leur électorat.

Enfin, les mêmes difficultés sont relevées en ce qui concerne la fonction de contrôle de l'action gouvernementale que pour les lois. Il y a un déficit de personnel administratif et d'appui technique compétent pour aider les députés dans les actions de contrôle des finances de l'Etat et de manière plus générale de contrôle de l'action gouvernementale.

Pour renforcer les contrôles, il est donc nécessaire de mettre à la disposition des députés les ressources humaines, techniques, matérielles et financières nécessaires à l'exercice effectif de leurs fonctions constitutionnelles.

5.1.1.2. Le renforcement de la justice

La justice béninoise souffre de beaucoup de maux au point où la confiance dans cette institution s'affaiblit sérieusement. Des débuts de solution ont été apportés lors des États généraux de la justice de 1996. L'application des résolutions issues de ces États généraux de la justice de 1996 pourrait être une bonne piste dans la recherche de solutions.

Il est, en effet, urgent d'accroître le nombre des magistrats, de moraliser la profession et de procéder à une formation continue des juges et des autres fonctionnaires qui concourent à la mission de la justice tels que les greffiers, les agents de la police et de la gendarmerie et le personnel pénitentiaire.

Par ailleurs, le gouvernement devra réviser la carte judiciaire du pays et étudier les modalités de la création d'une véritable justice proche des citoyens, notamment dans la perspective de la décentralisation en cours.

L'arsenal juridique national dont le caractère désuet a été dénoncé à plusieurs reprises devra être amélioré et modernisé par l'élaboration et la mise à jour des différents textes. Ce travail a déjà été amorcé au Ministère en charge de la justice avec la Commission de codification et devrait être accéléré. Aussi, l'amélioration des infrastructures pénitentiaires commencée devrait-elle se poursuivre.

Il est également nécessaire de renforcer la Cour suprême dont les faiblesses les plus importantes sont, d'une part la vétusté et l'inadaptation de l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966 relative à la Cour suprême, d'autre part, l'insuffisance des ressources humaines qui empêche la Cour suprême de remplir les missions prescrites par la Constitution.

Il est donc urgent de renforcer les capacités humaines de la Cour par la mise à sa disposition de magistrats, d'assistants de chambre, de vérificateurs et de personnels d'appui. Il faut par ailleurs actualiser l'ordonnance n° 21/PR par le vote d'une loi organique relative à la Cour suprême et d'une loi portant statut des magistrats de cette juridiction.

La Cour suprême, selon la volonté des constituants de 1990, devrait être un important collaborateur de l'Assemblée nationale notamment en ce qui concerne la Chambre des Comptes qui est compétente en matière de contrôle des comptes de l'État et des autres organismes publics. C'est pourquoi, parmi les actions à engager pour une meilleure gouvernance au Bénin, la coordination déjà commencée entre l'Assemblée Nationale et la Cour Suprême devra être soutenue autant par l'État que par les partenaires au développement.

De plus, le débat sur la nécessité de créer une Cour des Comptes indépendante promise depuis 1996 est d'actualité et se poursuit encore. A ce sujet, il semble qu'il est urgent de prendre une décision finale tendant à doter le Bénin d'une Cour des Comptes moderne et fonctionnelle comme le recommandent de nombreux rapports d'experts, et ce, après modification de l'actuelle Constitution et la prise des textes organiques et statutaires subséquents.

Bien que la Cour constitutionnelle soit créditée d'un bilan global positif, il importe de renforcer ses capacités matérielles par la création d'un système moderne d'archivage de ses décisions.

5.1.2. Rechercher une implication plus grande de la société civile dans les prises de décision

Dans la conception moderne de la participation de la société civile aux activités de l'État - les organisations de la société civile doivent constituer de véritables contre-pouvoirs et non être considérées comme des représentants déguisés des partis de l'opposition. Ces organisations doivent servir d'interface entre l'État et les autres composantes de la société. Une participation responsable des organisations devra être suscitée chaque fois que cela est possible. Toutefois, il serait nécessaire de définir la société civile avec précision.

La société civile mobilisée peut appuyer fortement l'État dans maints domaines tels la moralisation de la vie publique et l'éducation des populations en ville comme à la campagne, aux principes démocratiques, aux considérations éthiques, juridiques et de vie sociale du développement humain durable dans toutes les communautés de la Nation.

Les groupements villageois et la chefferie traditionnelle devraient être assimilés aux organisations de la société civile et leur implication dans les décisions politiques devrait être recherchée. Il est généralement reconnu qu'une telle implication facilite l'identification de la plus grande partie des populations et la transmission plus facile de messages politiques de toutes sortes. Une telle proposition s'appuie sur le fait que les populations béninoises restent en majorité rurales et se sentent souvent plus proches de leurs chefs traditionnels que de l'administration.

De leur côté et afin de pouvoir jouer pleinement leur rôle, les associations de la société civile doivent pouvoir conserver leur indépendance vis à vis de toutes les forces politiques, qu'elles soient celles du pouvoir ou de l'opposition. Elles ne doivent en aucun

Il est urgent d'accroître le nombre des magistrats, de moraliser la profession et de procéder à une formation continue des juges et des autres fonctionnaires qui concourent à la mission de la justice

Le gouvernement devra réviser la carte judiciaire, renforcer la Cour suprême et créer une Cour des Comptes indépendante

cas se substituer aux partis politiques et doivent rechercher l'efficacité, l'impartialité et la légitimité. Les organisations, pour être efficaces, doivent respecter et développer en leur sein les principes de bonne gouvernance interne.

Dans ce cadre, l'idée de la mise en place dans le pays, d'un Observatoire du développement humain durable incluant les principes de la gouvernance, initiée et animée par la société civile est à appuyer. La mise en place d'une telle structure qui pourra évaluer les progrès de la gouvernance à l'aide d'indicateurs scientifiquement établis, participera au renforcement de la promotion de la gouvernance.

5.1.3. Poursuivre une politique d'habilitation de la femme

La mission de l'édification de la démocratie, de la construction de l'Etat de droit et de promotion de la bonne gouvernance dans le pays requiert la participation de toutes les composantes de la société. On ne peut, par conséquent, en exclure les femmes qui constituent plus de 50 % de la population.

C'est pourquoi, il y a lieu de procéder à des actions de sensibilisation et d'information sans cesse renouvelée sur les droits des femmes. Ces actions qui peuvent être menées aussi bien par l'Etat que par les associations de la société civile, seront orientées en priorité vers les femmes aussi bien en ville que dans les campagnes.

A ce propos, le pays gagnerait à ce que le projet de Code des personnes et de la famille en souffrance à l'Assemblée nationale depuis plus de cinq ans soit enfin adopté. En attendant, des séances de vulgarisation du contenu, organisées par de nombreuses organisations de la société civile avec le concours des partenaires au développement, doivent être encouragées.

De même, les pouvoirs publics doivent mettre en application de manière effective, les instruments juridiques internationaux auxquels le pays a adhéré.

5.1.4. Procéder à une évaluation de la pratique de la Constitution du Bénin depuis dix ans

Depuis décembre 1990, aucune modification n'a été apportée à la Constitution du Bénin. Cependant, l'unanimité semble être faite aujourd'hui sur un certain nombre de points à réviser.

Il s'agit de la nécessité de revoir le système des partis et plus particulièrement les modalités de l'exercice du multipartisme intégral et de la nécessité de faire voter par le parlement les lois organiques prescrites par la Constitution et qui n'ont pas encore vu le jour.

Il est acquis que dans l'ensemble, l'opinion béninoise n'est pas favorable à la multiplication incontrôlée des partis politiques. Il ressort d'une enquête menée en 1999⁷⁹ que 82,78% des personnes enquêtées sont pour une limitation du nombre des partis. Les approches de solutions avancées pour remédier à cet état de chose sont le recours à un référendum ou une révision drastique de l'actuelle charte des partis qui visiblement est trop libérale.

En outre, dix ans après sa mise en place, plusieurs lois organiques prévues par la Constitution ne sont toujours pas votées par le parlement. Il s'agit de la loi organique relative à l'organisation de référendum au Bénin (article 4 de la Constitution).

⁷⁹ / Rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre du multipartisme intégral et de l'application de la charte des partis politiques au Bénin, USAID, Cotonou, septembre 1999

L'idée de la mise en place d'un Observatoire du développement humain durable incluant les principes de la gouvernance est à appuyer.

Procéder à des actions de sensibilisation et d'information sans cesse renouvelée sur les droits des femmes

Le projet de Code des personnes et de la famille devra être adopté la nécessité de revoir le système des partis

Un projet de loi déposé sur la table de l'Assemblée nationale depuis plus de cinq années n'est pas encore étudié. De même, l'article 56 de la Constitution prescrit une loi organique devant fixer la liste des hauts fonctionnaires de l'Etat à nommer en Conseil des ministres. Enfin, l'article 112 de la Constitution du 11 décembre 1990 stipule que l'Assemblée nationale règle les comptes de la nation selon les modalités prévues par la loi organique relative aux lois de finances. Cette loi organique n'étant pas prise à ce jour, on a recours encore à une loi de la période révolutionnaire.

Il y a incontestablement une urgence de la part des pouvoirs exécutif et législatif à combler ces lacunes qui interpellent tous les Béninois.

5.2. La gouvernance administrative

Les trois axes principaux de la réforme de l'administration sont :

- la dépolitisation et la professionnalisation de la fonction publique ;
- la globalisation de la réforme administrative par rapport aux réformes sectorielles ;
- l'émergence d'une nouvelle culture administrative.

5.2.1.1. La dépolitisation et la professionnalisation de la fonction publique

La dépolitisation et la professionnalisation de la fonction publique a commencé avec la nomination des secrétaires généraux dans les ministères et l'installation à la présidence de la République, d'un secrétaire général adjoint du gouvernement chargé de la gestion des emplois supérieurs. Cependant, une évaluation devra être faite de la pratique de plus de trois années de fonction des secrétaires généraux, comme il a été retenu au début de l'expérience. Il s'agit à ce niveau de savoir si les secrétaires généraux jouent effectivement leur rôle technique de coordination des activités des ministères ou si les directeurs de cabinets qui sont des responsables politiques l'emportent par leur autorité sur les secrétaires généraux. L'évaluation devrait permettre de savoir dans quel sens évoluer pour l'avenir.

5.2.1.2. La globalisation de la réforme administrative par rapport aux réformes sectorielles

La réforme administrative au Bénin est globale en ce sens qu'elle se distingue des réformes sectorielles. En effet, le gouvernement considère que pour réformer l'administration et la rendre plus efficace et plus performante, il faut s'attaquer, non pas à une partie de ses dysfonctionnements ou à certains de ses secteurs, mais l'envisager dans sa globalité.

Le caractère global de la réforme administrative entraîne deux conséquences. En premier lieu, le gouvernement accorde la priorité logique et chronologique à la réforme administrative par rapport aux réformes sectorielles. En second lieu, la réforme administrative intègre toutes les autres réformes y compris la réforme de l'administration territoriale autant pour son aspect relatif à la déconcentration qu'à celui relatif au personnel administratif local dans la gestion des nouvelles communes.

Il faut donc parachever la réforme de l'administration territoriale par l'organisation des élections communales et municipales. Tout le monde semble attendre ces échéances électorales qui devraient permettre au pays d'instaurer enfin la démocratie à la base.

Dix ans après sa mise en place, plusieurs lois organiques prévues par la Constitution ne sont toujours pas votées par le parlement

La réforme administrative intègre toutes les autres réformes y compris la réforme de l'administration territoriale

5.2.1.3. L'émergence d'une nouvelle culture administrative

Les Etats généraux de la fonction publique et de la modernisation de l'administration ont préconisé avec force une nouvelle culture administrative organisationnelle. Le changement de comportements et de mentalités dans l'administration suppose que les fonctionnaires travaillent à un projet commun et que ce projet commun soit défini, clarifié et partagé par la majorité des membres de l'organisation.

Le renouveau du service public fondé sur le mérite, le contrôle de la gestion et des résultats doit constituer la base de la réforme administrative

La base de cette démarche, c'est le renouveau du service public fondé sur le mérite, le contrôle de la gestion et des résultats. Sa mise en œuvre requiert, dit-on, le recours à la «qualité totale» qui combine la direction participative par objectifs et les «cercles de qualité».

Cette approche comporte des limites : d'abord, le vocabulaire technique qu'elle utilise n'est pas immédiatement accessible aux destinataires de la réforme ; or, la clarté et la simplification du langage sont les premiers indicateurs de la modernisation et de la bonne gouvernance. Traduire dans un langage commun le jargon et les concepts constituerait donc les premiers pas du renforcement de la culture administrative nouvelle.

Ensuite sur le fond, la culture organisationnelle voulue par la réforme suppose comme préalable incontournable la conscientisation individuelle. Dans les sociétés développées, cette conscientisation individuelle est dans l'ensemble acquise, comme par exemple, le respect du bien public. Dans ces conditions, on peut donc asseoir directement une culture organisationnelle.

Tout autre est la situation dans un pays comme le Bénin où, la performance individuelle est à asseoir en priorité. Ce sont les changements de comportements individuels qui sont la base de la nouvelle culture administrative et par conséquent, il faudra promouvoir les facteurs susceptibles de favoriser ces changements.

De manière générale, en amont et en aval de la réforme administrative, il serait indiqué, afin d'améliorer les performances de l'administration, d'instituer des mesures systématiques de contrôle a priori et a posteriori. Dans ce sens, les organes de contrôle devront être dynamisés et renforcés.

5.3. La gouvernance économique

La bonne gouvernance économique dans le développement humain durable constitue un impératif aujourd'hui si l'Etat démocratique s'engage effectivement dans la voie d'une gestion transparente, efficace, voire efficiente des secteurs économiques.

Elle apparaît comme une exigence à l'heure de la mondialisation, où la recherche de bonnes performances, de compétitivité à tout prix impose à l'administration publique un comportement favorable aux changements qualitatifs nécessaires au relèvement des défis du 3^{ème} millénaire dont le plus important est la lutte contre la pauvreté.

5.3.1. Réorienter l'administration publique vers la promotion efficace du secteur privé

Le rôle de la gouvernance économique dans le développement durable au Bénin ne peut être efficace que si l'administration centrale de l'Etat se trouve, dans sa globalité, réorientée tant au point de vue de la qualité des ressources humaines que de celui des mécanismes et des institutions chargées d'animer la vie économique.

Actuellement les opérateurs économiques privés se plaignent de la lenteur administrative, de la qualité médiocre des prestations, des comportements laxistes des fonctionnaires et d'une espèce de corruption généralisée qui étouffe l'investissement privé au lieu de l'encourager. A cela, il faut ajouter la lenteur et les délais anormalement longs qui s'observent de nos jours pour l'approbation des textes.

Il apparaît donc important qu'il soit recommandé au gouvernement de prendre des mesures vigoureuses et salvatrices qui s'imposent à chaque niveau où un goulot d'étranglement semble perturber l'inévitable dialogue entre le gouvernement et le secteur privé autour duquel doit s'organiser un développement économique durable.

Une administration publique efficace constitue un impératif pour la gouvernance économique si l'on veut que cette dernière enregistre de bonnes performances. Pour atteindre ce but, les actions ci-après doivent être menées en priorité :

- la simplification des procédures administratives ;
- la lutte permanente et systématique contre la corruption à tous les niveaux du secteur de l'Administration publique ;
- le renforcement de l'Inspection Générale des Finances (IGF) tant en personnel qualifié qu'en équipements modernes adaptés à ses interventions afin de garantir, à tous les niveaux de l'appareil économique de l'Etat, une gestion saine. Dans le même ordre d'idée, il y a lieu d'activer tous les organes de contrôle existants et de tendre vers une coordination de tous ces organes ;
- la non utilisation abusive des marchés gré à gré ;
- le renforcement des actions de la Cellule de moralisation de la vie publique en instituant une procédure de justification des biens et du patrimoine en l'occurrence pour tous les hauts cadres dirigeant la vie économique du Bénin ;
- le respect de l'obligation de reddition des comptes et le jugement des desdits comptes ;
- la lutte contre l'impunité par un renforcement du système judiciaire ;
- la promotion de dialogue permanent et fructueux entre le gouvernement et le secteur privé à travers, par exemple, la Fédération Nationale des Artisans du Bénin, la Chambre des métiers et la Chambre d'agriculture.

Améliorer l'efficacité de l'administration publique

Améliorer la gestion des régies

L'adaptation des taux de fiscalité directe et indirecte

5.3.2. Améliorer les politiques budgétaires et fiscales

Pour stabiliser les dépenses publiques, il est nécessaire que l'augmentation du personnel de l'Etat se fasse de façon graduelle et reste en relation avec l'évolution des recettes. De plus, il est important que l'Etat entreprenne des mesures pour réaliser des économies sur son fonctionnement.

En vue d'augmenter les ressources de l'Etat, des efforts devraient être entrepris pour améliorer la gestion des régies, à savoir le recouvrement des impôts et des taxes et l'augmentation des performances douanières.

L'adaptation des taux de fiscalité directe et indirecte aussi bien pour les revenus privés que pour les revenus des entreprises est également un facteur important pour maximiser les recettes budgétaires.

Enfin, la réforme de la chaîne Planification-Programmation-Budgétisation-Suivi (PPBS) devrait permettre de rationaliser les dépenses et de mieux suivre leur réalisation.

5.3.3. Privatisation et restructuration

La gestion rationnelle du patrimoine de l'Etat devrait aboutir d'une part, à une diminution de l'engagement de l'Etat dans l'économie et d'autre part, à une gestion plus efficace des entreprises publiques.

La privatisation devrait s'imposer dans le cas où des entrepreneurs privés sont prêts à investir et où ils pourraient assurer une gestion plus efficace que l'Etat.

Dans les cas où le caractère social et stratégique du produit (exemple de l'électricité, l'eau, etc.) amène l'Etat à vouloir assurer la production par lui-même, il est important d'introduire dans la gestion de ces entreprises, une culture d'efficacité en s'inspirant le plus possible des mécanismes et outils de gestion utilisés par le secteur privé.

5.3.4. Améliorer la mobilisation des ressources extérieures, leur coordination et leur consommation

Pour mieux coordonner les activités de mobilisation et de consommation des ressources extérieures, il serait souhaitable de mieux impliquer les Directions de la Programmation et de la Prospective (DPP) dans toutes les négociations au sein des ministères respectifs, négociations aboutissant à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets de développement.

Ainsi, le suivi des réalisations sera plus aisé et la Direction Nationale du Plan et de la Prospective (DNPP), organe de coordination nationale, pourra disposer facilement et en temps réel, d'éléments fiables pour la synthèse nationale et pour une amélioration notable de la présentation des projets à inscrire au PIP et dans les budgets annuels d'investissement.

5.3.5. Promotion de l'activité économique sectorielle

5.3.5.1. Secteur rural

Les activités privées les plus importantes sont conduites au niveau du secteur primaire rural qui emploie presque les 3/4 de la population active du Bénin, contribue pour plus d'un tiers au PIB et rapporte plus de 60% des recettes d'exportation. L'agriculture vivrière assure la sécurité alimentaire de la population (manioc, maïs, igname, sorgho). Les principales cultures de rente sont le coton, à titre principal, suivi par l'huile de palme, l'arachide, le sésame, le tabac et la noix de cajou.

Souvent, la vulgarisation est mal assurée par des acteurs non professionnels notamment les ONG et les sociétés privées sans qualification et sans expérience en la matière. Par conséquent, il est impérieux de procéder à la dynamisation de la vulgarisation agricole par l'intermédiaire de professionnels, de producteurs et d'opérateurs privés et publics, tous réunis dans des structures à mettre en place tant au niveau national, départemental que sous-préfectoral. La coordination devra être assurée par une cellule nationale avec des commissions départementales et sous-préfectorales de vulgarisation agricole. Outre la question de la vulgarisation, il faudrait également :

- impliquer les ONG et les organisations professionnelles agricoles à la vulgarisation étendue au conseil agricole ;
- mener une politique de recrutement rigoureuse accompagnée d'une politique de formation pour un développement d'une agriculture durable ;
- renforcer les compétences professionnelles des producteurs par la formation sur les nouvelles technologies adaptées mises au point par la recherche ;

Mieux impliquer les Directions de la Programmation et de la Prospective (DPP) dans toutes les négociations au sein des ministères respectifs

Procéder à la dynamisation de la vulgarisation agricole par l'intermédiaire de professionnels, de producteurs et d'opérateurs privés et publics

- accorder une attention particulière à la participation des femmes dans le dispositif ;
- favoriser la mise en place et l'opérationnalité des cadres de concertation interprofessionnels et avec les structures étatiques ;
- entreprendre des mesures d'accompagnement telles que l'alphabétisation ;
- sortir de la léthargie, la Chambre de l'agriculture qui, créée depuis plusieurs années, ne semble pas démarrer ses activités de façon notable ;
- réorganiser l'approvisionnement et le crédit pour l'obtention des intrants.

5.3.5.2. Secteur privé urbain dit informel

Ce secteur regroupe l'essentiel des activités économiques des agents économiques urbains. Secteur non structuré mais très vaste, il a une grande importance sociale en matière de création d'emplois.

La promotion des activités du secteur informel non structuré passe par la transformation progressive des entreprises du secteur informel en micro-entreprises modernes. Pour ce faire, l'assainissement du secteur informel entraîne la prise en compte de l'organisation d'un système dynamique de micro-finance et d'assistance en gestion et en évaluation de micro-entreprises. L'assainissement de l'informel exige des efforts de la part de l'Etat dans le domaine juridico-institutionnel et même fiscal afin de garantir aux opérateurs de l'informel la stabilité qui leur permettra, grâce à un marketing social approprié, de tendre vers la modernisation du secteur.

5.3.5.3. Le secteur de l'artisanat

Ce secteur, quoi qu'informel, mérite une attention particulière. En effet, le Bénin recèle beaucoup de potentialités dans ce domaine qui a toujours été aux mains des privés grâce aux initiatives créatrices d'une partie importante des populations rurales et urbaines. Certes, il existe un code de l'artisanat mais ce dernier n'a jamais été opérationnel malgré les talents observés en poterie, en sculpture, en habillement etc.

Le domaine des métiers semble laissé pour compte puisque, jusqu'à ce jour la chambre des métiers n'est pas fonctionnelle. La principale recommandation est donc la dynamisation de la Chambre des métiers avec un rôle et des missions bien précis, en organisant la défense des intérêts des artisans, en les professionnalisant et en reutilisant les activités de façon durable.

5.3.5.4. Secteur privé dit moderne

Le recensement des établissements urbains a permis de mettre en évidence 3200 entreprises opérant dans le secteur moderne c'est à dire des entreprises plus ou moins structurées. Ce secteur a des relations très importantes avec le secteur rural et surtout avec l'informel urbain : c'est le cas des entreprises de petite taille employant au moins 2 à 4 personnes (leur nombre dépasse le millier). La prédominance de micro-entreprises, est renforcée par l'existence de celles d'entre elles qui sont un peu plus structurées et qui emploient 5 à 20 personnes. Il s'agit d'un secteur dominé par des micro-entreprises opérant pour la plupart dans le tertiaire et dans l'industrie. Leur promotion passe par le renforcement de leur capacité de production et de gestion compétitive.

A cet effet, il est recommandé d'organiser (à leur intention), des séminaires d'initiation à la gestion moderne et de créer des conditions favorables voire préférentielles pour leur accès aux matières premières locales et surtout aux crédits. Ce faisant, l'Etat investit pour l'avenir en favorisant leur développement.

La dynamisation de la Chambre des métiers avec un rôle et des missions bien précis

Organiser à l'intention des entreprises opérant dans le secteur moderne, des séminaires d'initiation à la gestion moderne et créer des conditions favorables voire préférentielles pour leur accès aux matières premières locales et surtout aux crédits

Dynamiser le concours bancaire ou secteur privé

Un tel environnement sera un cadre incitatif pour leur développement non seulement sur le marché national et communautaire (UEMOA) mais également sur le marché international. Les quatre cents entreprises relativement importantes (moyennes et grandes pour le Bénin) ont besoin de l'appui de l'Etat et surtout d'une assistance en gestion (management, marketing, comptabilité, etc.) pour devenir compétitives.

5.3.6. Décentralisation de la politique économique

Assurer une répartition équitable des ressources de l'Etat privés et publics

L'activité économique pourrait être stimulée en prenant en compte les potentialités régionales dans le pays et en les appuyant de manière adéquate. Cela pourrait se faire à travers une politique économique gérée par les départements et par les futures communes. Les instruments juridiques et financiers devraient donc être mis à leur disposition en vue de poursuivre l'objectif qui est de créer une économie régionale dynamique.

5.3.7. Amélioration dans la fourniture des facteurs de production

Les facteurs de production ne sont pas toujours disponibles pour les opérateurs économiques, en quantité et qualité suffisantes et à des prix abordables.

Il est ainsi, de première importance de promouvoir la fourniture en qualité et en quantité des facteurs de production, tels que les infrastructures routières, la télécommunication, l'accès à l'eau et à l'électricité, etc.

5.3.8. Financement de l'économie

Pour dynamiser le concours bancaire au secteur privé dont le développement durable ne peut se faire sans moyens financiers appropriés, il est recommandé de :

- combiner judicieusement les ressources de l'Etat, l'épargne privée intérieure et l'aide financière internationale, afin de faciliter l'accès des agriculteurs au crédit ;
- mettre en place un fonds d'aide aux diplômés non salariés et aux femmes pour l'agriculture ;
- créer un fonds de développement agricole à taux d'intérêt bonifié ;
- créer un mécanisme de coopération entre les banques classiques et les circuits informels d'épargne et de crédit.

Les recommandations ci-dessus relatives à la dynamisation du financement du secteur privé entraîneront une modification progressive du système bancaire béninois dans le sens de la compétition sur le marché financier. Ainsi, naîtront des structures adéquates et efficaces capables d'analyser les dossiers et de suivre les projets et les entreprises qui sollicitent des crédits.

5.3.9. Politique sociale

La gouvernance économique a également pour but d'assurer une répartition équitable des ressources de l'Etat et de prendre en compte les besoins essentiels de la population en vue d'éradiquer la pauvreté. Dans ce sens, les mesures suivantes sont recommandées :

- augmentation des services sociaux en vue d'accroître leurs taux de couverture respectif ;
- amélioration de l'efficacité des services sociaux, gage d'une réelle ou meilleure satisfaction des besoins sociaux exprimés par les populations ;

5.3.10. Meilleure intégration de l'économie nationale dans l'économie régionale et mondiale

Le Bénin se trouve désormais intégré dans des systèmes régionaux et mondiaux de coopération économique tels que l'UEMOA, la CEDEAO ou l'OMC et devrait prendre des mesures en vue d'en tirer le meilleur profit. Les mesures suivantes pourraient être recommandées :

- assigner à la diplomatie béninoise un rôle de marketing très actif consistant à la promotion de l'économie et des entreprises béninoises ;
- mettre en place des zones franches industrielles ;
- élaborer les études de base pour le développement des filières relatives à la production pour l'exportation de certains produits. Ces études de filière devront prendre en compte la possibilité de réaliser les transformations desdits produits en vue de créer davantage de valeur ajoutée et se pencheront également sur l'élaboration et la mise au point d'un marketing efficace pour la pénétration agressive des produits de l'artisanat béninois sur les marchés internationaux ;
- promouvoir la diversification de l'industrie béninoise.

ENCADRE 5.1

Evaluation du rôle des partenaires au développement et recommandations

Les partenaires au développement à travers la coopération bilatérale et multilatérale jouent un rôle souvent déterminant dans l'amélioration de la gouvernance au Bénin. Ce rôle s'apparente assez à celui d'un groupe de pression. Il y a un organe de coordination des partenaires au développement intéressés par la gouvernance ce qui favorise le travail de lobbying dans le pays en faveur d'une bonne gouvernance.

Cependant malgré le rôle primordial des partenaires au développement beaucoup reste à faire. Ainsi, il apparaît indispensable aujourd'hui de repenser les actions, les initiatives prises : mieux qu'auparavant, il faut effectivement partir des besoins réels exprimés par les populations et constatés pour y apporter une réponse efficace par les initiatives. En d'autres termes, c'est de la nécessité de l'adéquation "initiatives-besoins" qu'il est question.

Repenser les actions à mener ne peut se faire qu'après une évaluation de ces actions, plus précisément après avoir étudié l'impact de ces actions ou initiatives sur les populations bénéficiaires. Cela devrait permettre un meilleur cadrage des actions, une plus grande fiabilité des partenaires locaux et d'éviter les doubles emplois, les confusions de toutes sortes. Il n'est pas rare, en effet, que plusieurs partenaires au développement prennent parallèlement des initiatives similaires, voire concurrentes alors que tant de choses restent à faire. A ce sujet, la répartition des tâches effectuées lors de la table ronde organisée par l'Assemblée nationale au deuxième trimestre 2000, (sortie de division du travail entre les différents partenaires au développement impliqués dans le renforcement de l'Assemblée nationale) pourrait être une illustration intéressante de la nouvelle démarche à suivre.





Tout au long des pages du présent rapport, il a été constaté la volonté au Bénin de promouvoir un Etat de droit par l'enracinement de la démocratie, la promotion d'une économie libérale fondée sur le développement du secteur privé et une réforme en profondeur de l'Etat.

Cependant le chemin paraît encore long. En effet, si quasiment toutes les institutions prescrites par la Constitution du 11 décembre 1990 sont déjà installées et ont fait la preuve de leur efficacité sur une période de 10 ans, il demeure qu'il y a un déséquilibre réel constaté quotidiennement entre ces institutions.

L'Assemblée nationale proclamée deuxième pouvoir puisqu'elle incarne le peuple qu'elle représente face à l'exécutif apparaît sans moyen pour exercer efficacement ses prérogatives de vote des lois, de contrôle de l'action gouvernementale et de représentation des populations.

La justice au sens large apparaît comme le parent pauvre du renouveau démocratique. L'Etat des tribunaux, le nombre des magistrats et des auxiliaires de justice ne permettent pas un réel renforcement de la démocratie dans ce domaine.

La Cour suprême souffre également de ce déséquilibre qui fausse le principe de la séparation des pouvoirs dans son application.

S'il est vrai que le Bénin dans la Constitution du 11 décembre 1990 a choisi le régime présidentiel qui fait du Président de la République, un "monarque constitutionnel", il n'en demeure pas moins que la même Constitution constate le principe de l'existence des trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Il convient donc dans les faits de renforcer les différents pouvoirs afin d'enraciner la démocratie dans le pays.

D'un autre côté, depuis la Conférence des forces vives de la Nation, la société civile jusque-là embryonnaire a connu une émergence remarquable.

Bien que les problèmes d'auto-gouvernance persistent au sein des Organisations Non Gouvernementale, des regroupements des villageois, des associations de développement, la société civile a connu de succès dans plusieurs domaines.

On peut citer les actions des ONG de défense des droits humains, des droits de la femme et des enfants, qui la plupart du temps avec l'appui des partenaires au développement ont fait de nombreux plaidoyers pour la promotion des droits humains à travers la lutte entre autres contre toutes les formes d'exclusion, la lutte pour l'habilitation des femmes et l'application des conventions relatives au droit des femmes et des enfants auxquelles le Bénin a adhérees.

Les ONG ont su aussi s'organiser pour accompagner le processus électoral vers plus de transparence et rendre les électeurs plus responsables en organisant des séances d'éducation au vote et en appelant à la non-violence à l'occasion de diverses échéances électorales.

Enfin, le secteur privé qui évolue à un rythme lent tient à prendre sa place dans le processus démocratique.

Au total, l'interrelation entre les acteurs de la gouvernance que sont l'État, le secteur privé et la société civile est à développer, chaque acteur présentant par ailleurs en son sein des insuffisances notoires comme il l'a été montré pour ce qui concerne les institutions de l'État.

D'un autre côté, les bases même de la gouvernance que sont l'État de droit, la transparence, l'obligation de rendre compte et la participation restent toutes à asseoir. En effet, si le Bénin sert de référence en matière d'État de droit dans la sous-région, il reste que les dimensions relatives à la transparence, à l'obligation de rendre compte et à la participation dans la gestion des affaires publiques situent le pays en dessous de la moyenne.

Pour remédier à ces problèmes et en vue de les résoudre d'une façon globale et coordonnée, il serait souhaitable que l'État béninois réfléchisse à l'élaboration d'un plan national pour la promotion de la bonne gouvernance qui prenne simultanément en compte ses dimensions politique, administrative et économique.

En effet, le document de stratégie de réduction de la pauvreté en élaboration ne peut être rendu opérationnel avec succès sans que les conditions de bonne gouvernance ne soient réunies.

Un tel plan permettra au gouvernement de définir son approche de la promotion de la gouvernance et de décrire toutes les actions à conduire dans des délais déterminés. Le plan de promotion de la bonne gouvernance devra bien entendu être suivi d'un plan d'actions et d'un chronogramme. Les partenaires au développement pourront ainsi être invités à participer de façon concrète et coordonnée à sa réalisation.

Ce plan ou document devra tracer le cadre institutionnel de la gouvernance au Bénin et décrire les mécanismes à utiliser, les structures à mettre en place ainsi que les organes de concertation ou d'arbitrage pour promouvoir la bonne gouvernance.

Pour promouvoir la bonne gouvernance dans le pays de manière définitive, une éducation dès la base à la bonne gestion et à celle des affaires publiques à travers la gouvernance en milieu scolaire et universitaire est vivement souhaitable.

Enfin, il y a lieu d'éduquer au service public et à la construction de la nation à tous les niveaux qu'il s'agisse du secteur privé, de la société civile ou de l'État.

Références bibliographiques

- PNUD, 1994, *Rapport Mondial sur le Développement Humain*, édition Economica, Paris
- PNUD, 1995, *Rapport Mondial sur le Développement Humain*, édition Economica, Paris
- PNUD, 1996, *Rapport Mondial sur le Développement Humain*, édition Economica, Paris
- PNUD, 1997, *Rapport Mondial sur le Développement Humain*, édition Economica, Paris.
- PNUD, 1998, *Rapport Mondial sur le Développement Humain*, édition Economica, Paris
- PNUD, 1999, *Rapport Mondial sur le Développement Humain*, De Boeck et Larcier, Paris
- PNUD, 2000, *Rapport Mondial sur le Développement Humain*, De Boeck et Larcier Paris
- PNUD, 1997, *Manuel d'analyse de la pauvreté : application du Bénin*, Québec, Université Laval
- PNUD, 1998, *Le député et le parlement béninois* en collaboration avec l'Assemblée Nationale du Bénin, Cotonou.
- PNUD, 1999, Comité thématique Gouvernance/DHD, *Etude sur l'état des lieux de la gouvernance au Bénin*, Cotonou,
- PNUD, 1999, Comité thématique Gouvernance/DHD, *Répertoire documentaire sur la gouvernance au Bénin*, Cotonou,
- PNUD 1999, Comité thématique gouvernance/DHD, *Etude sur la réforme administrative du Bénin*, Cotonou,
- PNUD 1999, *Etude comparée de la lutte contre la corruption, cas du Bénin*, Cotonou,
- PNUD, 1999, *Atelier national de formation sur le concept de DHD, rapport général*, Cotonou
- PNUD, 1999, *Le PNUD et la gouvernance. Note d'information*, Cotonou
- PNUD, 1999, *Evaluation des élections législatives du 30 mars 1999, novembre 1999*, Cotonou.
- PNUD, 1999, «Troisième Forum sur la gouvernance en Afrique (FGA III ou AGF III), Bonne gouvernance et gestion des conflits pour une paix et un développement durables, cadre conceptuel»
- PNUD, Assemblée nationale du Bénin, 2000, *La contribution du parlement au renforcement de la gouvernance au Bénin*, Cotonou
- PNUD, 2000, Comité thématique Gouvernance *Aspects culturels de la bonne gouvernance au Bénin*, Cotonou
- PNUD, 2000, *Choix*, la revue du développement humain, trimestrielle, New York,
-
- République du Bénin, Présidence de la République, Cellule macro-économique avec le concours des ministères, *Rapport sur l'état de l'économie nationale*, octobre 1995.
- République du Bénin, Conférence Economique Nationale, *les Actes de la Conférence*, Cotonou, 9-14 décembre 1996.
- République du Bénin, Colloque international sur : Minimum social commun et développement au quotidien, les Actes du colloque, Cotonou, 4-6 août 1997.
- République du Bénin, Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme, Agence Béninoise pour l'Environnement, *Plan d'action environnemental du Bénin*, Cotonou, juin 1993.

République du Bénin, Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme, Agence Béninoise pour l'Environnement, *Loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin. Loi n°98-030 du 12 février 1999*, Porto-Novo, Presses du JORB, avril 1999.

République du Bénin, Ministère du Plan, de la Restructuration économique et de la promotion de l'emploi, *Note de Stratégie nationale du Bénin, 1997-2001*, Cotonou, janvier 1997.

République du Bénin, Ministère du Plan, de la Restructuration économique et de la promotion de l'emploi, *Plan d'orientation 1998-2002*, Cotonou, juillet 1998.

République du Bénin, Ministère d'Etat chargé de la coordination de l'action gouvernementale, du plan, du développement et de la promotion de l'emploi et PNUD, *Etudes nationales de perspectives à long terme (NLTPS) Bénin 2025*, Cotonou, août 2000.

République du Bénin, Ministère d'Etat chargé de la coordination de l'action gouvernementale, du plan, du développement et de la promotion de l'emploi, *Institut national de la statistique et de l'analyse économique, Statistiques du commerce extérieur*, Cotonou, 2000.

République du Bénin, Ministère des Finances et de l'Economie, Direction Générale des Affaires économiques, *Statistiques financiers publiques, Finanstat, 2000*, Cotonou.

République du Bénin, Ministère des Finances et de l'Economie, Direction Générale du Budget, *Loi des Finances 1990-2000*, Cotonou.

République du Bénin, Ministère des Finances et de l'Economie et Programme des Nations Unies pour le Développement, *Bilan et perspectives à court et à moyen termes de l'économie nationale, (BIPEN) 3^e édition, Réformes fiscales communautaires et économie nationale, septembre 1999*, Cotonou.

République du Bénin, Ministère des Finances et de l'Economie, *Ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des marchés publics applicable en République du Bénin*.

République du Bénin, Ministère des Finances et Ministère du Plan et de la Restructuration Economique et de la Promotion de l'Emploi, *Financement des services sociaux essentiels : initiatives 20%- 20%*, Cotonou, août 1998.

République du Bénin, Ministère des Finances et de l'Economie, Secrétariat technique du comité national de l'application du programme d'ajustement structurel, *Rapports sur la situation macro-économique du Bénin, 1999, 2000*, Cotonou, 1999 et 2000.

République du Bénin, Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Réforme administrative, *Document cadre de la réforme administrative au Bénin*, Cotonou, mai 2000.

République du Bénin, Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Réforme administrative, *Quarante questions réponses sur le nouveau système d'avancement au mérite dans la Fonction publique béninoise*, Cotonou, août 1999.

République du Bénin, Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Réforme administrative, *Fichier unique de référence (FUR), Tableau de bord sur les Agents permanents de l'Etat, décembre 1999*, Cotonou, mars 2000.

République du Bénin, Ministère de la Fonction publique, du travail et de la réforme administrative, Coopération française, PNUD, USAID, *Plan de réforme et de modernisation de l'administration béninoise*, Cotonou, document non daté.

République du Bénin, Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, *Etats généraux de la Justice*, Recueil des travaux, Cotonou, 4-7 novembre 1996.

République du Bénin, Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, Direction des droits de l'Homme, *Séminaire national sur "La vindicte populaire au Bénin, diagnostic et mesures de lutte"*, Cotonou, 14-16 mars 2000.

République du Bénin, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale, *Etats généraux de l'Administration territoriale au Bénin*, Cotonou, 1993.

Adamon, Afize D., *Le renouveau démocratique au Bénin, La Conférence nationale des forces vives et la période de transition*, Paris, L'Harmattan, 1995.

Adamon, Afize, D., *Le renouveau démocratique au Bénin, les élections de la période de transition*, Porto-Novo, Editions du Journal officiel, 1995.

Adamon, Afize D., *Le renouveau démocratique au Bénin, Les élections législatives de 1995*, Les éditions du Flamboyant/ Fondation Konrad Adenauer, 1996.

Adjaho, Richard, *La faillite du contrôle des finances publiques au Bénin*, Cotonou, Les éditions du Flamboyant, 1992.

Adékounte, Fatiou, L., *Entreprises publiques béninoises : la descente aux enfers*, Les éditions du Flamboyant/ Fondation Hanns Seidel, Cotonou, 1996

Adjou Moumouni, Basile, *Pour un Bénin métamorphosé*, les éditions du Flamboyant, Cotonou, 1999.

Adjovi, V. Emmanuel, *Une élection libre en Afrique, la présidentielle du Bénin de 1996*, éditions Karthala, Paris 1996.

Africare Bénin et USAID, *Les organisations intermédiaires de la Société civile et la gouvernance démocratique au Bénin*, Programme Bingos, Cotonou novembre 1999.

Bio Tchané, Abdoulaye ; en collaboration avec Philippe Montigny, *Lutter contre la corruption, un impératif pour le développement du Bénin dans l'économie internationale*, L'Harmattan / le Flamboyant, Paris, Cotonou, 2000.

Centre des Interdépendants (CID) et USAID, *Rapport évaluation de la mise en œuvre du multipartisme intégral et de l'application de la Charte des partis politiques au Bénin*, Cotonou, septembre 1999.

Code électoral, plaquette éditée par l'Office national de presse, d'édition, de publicité et d'imprimerie (ONEPI) Cotonou, janvier 1991.

Code électoral, plaquette éditée par l'Office national de presse, d'édition, de publicité et d'imprimerie (ONEPI) Cotonou, janvier 1995.

Code électoral, plaquette éditée par l'Office national de presse, d'édition, de publicité et d'imprimerie (ONEPI) Cotonou, janvier 1999.

Constitution du Bénin, Plaquette, Porto-Novo, Imprimerie nationale, 1990.

Coulibaly Sori Rosine , *La prise en compte des changements à court terme dans la mesure du développement humain*, Cotonou, 2000.

Cour constitutionnelle, Recueils des décisions et avis, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, Cotonou.

- Degboé, Kouassi, A.** *Election et réalités sociologiques au Bénin*, Cotonou, Les éditions Intermonde, 1996.
- Donnet, Olivier**, *Stratégie de communication pour la mise en œuvre de la décentralisation*, étude pour le compte du ministère de l'intérieur, Cotonou, mai 1999.
- Eboussi, Boulaga, F.**, *Les Conférences nationales en Afrique noire*, Paris, Editions Karthala, 1993.
- Finagnon, O. Mathias**, *Le phénomène de la corruption et son impact socio-économique au Bénin*, Cotonou, 1999.
- Foccart, Jacques**, *Foccart parle*, Paris, Editions Fayard / Jeune Afrique, 1997.
- Fondation Konrad Adenauer**, *Financement des partis politiques et statut de l'opposition au Bénin*, Cotonou, Séminaire 27 janvier-8 février 1997.
- Fondation Konrad Adenauer**, *Financement des partis politiques et statut de l'opposition au Bénin*, Cotonou, Séminaire 27 janvier-8 février 1997.
- Fondation Friedrich Nauman**, *Les actes de la transition, Tome 1 à 9*, ONIP, Cotonou, 1993.
- Gann, L. H. et Duignan P.**, *Colonisation in Africa, 1930-1960*.
- Gbado, Lalinon, Béatrice**, *En marche vers la liberté, La période transitoire, février 1990 à avril 1991*, Cotonou, 1996.
- Glèlè, Maurice A.**, *Naissance d'un Etat noir (L'évolution politique et constitutionnelle du Dahomey, de la colonisation à nos jours)* Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1969.
- Global Coalition for Africa (GCA)**, *Contribution au séminaire "Gouvernance, dévaluation et développement"* N'Djamena, Tchad, 1995.
- Global Coalition for Africa (GCA)**, *Auto-évaluation et établissement de rapports sur la gouvernance en Afrique*, étude analytique, mars 1999.
- Hounsou, Hounsa, Valentin**, *Sûretés et privilèges du Trésor*, Porto-Novo, CNPMS, 1991.
- Igué, John P.**, *Le Bénin et la mondialisation de l'économie : Les limites de l'intégrisme du marché*, Paris, Editions Karthala, 1999.
- Institut des Droits de l'Homme et de la promotion de la démocratie**, *Evaluation critique de la mise en œuvre des droits de la personne humaine et de la pratique de la démocratie au Bénin*, Cotonou, octobre 1998.
- Institut des Droits de l'Homme et de la promotion de la démocratie**, *"Les droits de l'homme en question"*, Cotonou, novembre 1998.
- Institut des Droits de l'Homme et de la promotion de la démocratie et Fondation Konrad Adenauer**, *Les actes du séminaire sur "modes de scrutin et financement des campagnes électorales dans une démocratie pluraliste"*, Cotonou, 11 - 14 mai 1994.
- Institut des Droits de l'Homme et de la promotion de la Démocratie**, *Les actes du séminaire de formation sur les élections présidentielles de mars 1996*, Cotonou, 25-26 janvier 1996.
- Institut des Droits de l'Homme et de la promotion de la Démocratie et Programme des Nations Unies pour le Développement**, *Actes du séminaire de formation de la presse publique et privée sur le nouveau code électoral*, Abomey, 11-12 février 1999, Série "Rencontres" n° 2, septembre 1999.

Maforikan, Agapit, Napoléon, *Le parlement béninois en marche. La troisième législature de l'Assemblée nationale 1999-2003*, Friedrich Ebert Stiftung, octobre 1999.

Mondjanagni, A., Lalèyè M., Démocratie et bonne gouvernance, Cotonou, Communication, Conférence économique nationale, décembre 1996.

Mondjanagni, A. C., *La participation populaire au développement en Afrique noire*, Les cahiers de l'IPD n° 9, Douala/Paris - IPD, Editions Karthala, 1984.

Noudjénoumè, Philippe, *La démocratie au Bénin*, Paris, L'Harmattan, 1999.

Observatoire des Fonctions Publiques Africaines (OFPA)/Ecole Nationale d'Administration (ENA) du Bénin, *Fonction publique du Bénin, Recueil des textes généraux et spéciaux, Tomes 1 et 2*, Cotonou, 1995.

Sarwar, Lateef et al. *Gouvernance et développement*, Publications de la Banque mondiale, Washington D.C., 1992.

Thomson, James T. et al. *Macro évaluation de la gouvernance au Bénin, analyse et recommandations*, Cotonou, ouvrage inédit élaboré pour le compte de la Commission européenne et de l'USAID au Bénin, mai 1997.

Transparency international et USAID, *Le droit et la corruption*, Cotonou, décembre 1999.

USAID, *Mise en place de procédures au sein des structures de préparation d'exécution et de contrôle du budget du gouvernement*, Cotonou, 1997.

USAID, *Inventaire et étude du cadre légal et réglementaire des ONG et associations professionnelles au Bénin*, Cotonou, octobre 1998.

Wolfensohn, James D., *Des coalitions au service du changement*, Washington, Banque mondiale 2000,

Discours devant les gouverneurs le 28 septembre 1999.

World Bank, *Sub Saharan Africa from crisis to sustainable growth. Along term perspective study*, First published in november 1989. Washington, D. C.

Loi n°89-004 du 12 mai 1989 portant institution de la Commission béninoise des droits de l'homme.

Décret n°97-503 du 16 octobre 1997 portant création du Conseil national consultatif des droits de l'homme.

Décret-loi n°96-433 du 4 octobre 1996 portant création du Comité national de suivi de l'application des instruments internationaux en matière des droits de l'homme.

Décret n°98-155 du 27 avril 1998 portant création de la Commission nationale pour la mise en œuvre du droit international humanitaire (DIH).

1. Notes techniques

Note techniques n° 1

Présentation des indicateurs de gouvernance

Les indicateurs de gouvernance sont regroupés par domaine de gouvernance, selon la classification du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ; ainsi, l'on distingue les domaines de :

- la gouvernance politique ;
- la gouvernance administrative ;
- la gouvernance économique ; et
- la gouvernance locale.

NT.1.1. Les résultats attendus

Deux types de résultats sont attendus.

NT.1.1.1. Les résultats intermédiaires

Les résultats intermédiaires attendus sont les suivants :

- savoir exactement et à tout moment où on en est par rapport à la situation de la gouvernance et aux objectifs attendus ;
- une meilleure visibilité de la situation globale de la gouvernance au Bénin : impact des actions, mesure des progrès, des échecs, etc. ;
- des évaluations périodiques et régulières de la gouvernance, qu'elles soient globales ou partielles, permanentes ou ponctuelles ;
- mettre l'accent sur les points à améliorer ;
- l'élaboration d'une véritable stratégie débouchant sur un plan de gouvernance ou plan d'action pour l'amélioration de la gouvernance.

NT.1.1.2. Les résultats finaux

Les résultats finaux attendus sont les suivants :

- l'amélioration pensée, réelle, méthodique et organisée de la gouvernance dans tous les domaines (politique, administratif, économique et local) ;
- un meilleur environnement démocratique et institutionnel ;
- tout ceci ayant un effet d'entraînement sur le DHD.

Evaluation sectorielle de la gouvernance à partir de quelques indicateurs

Il s'agit ici d'évaluer la situation de la gouvernance au niveau de chaque domaine de gouvernance, et ce à partir de quelques indicateurs.

En ce qui concerne la gouvernance politique, les indicateurs concernent :

- L'installation des institutions de la République

La Constitution du 11 décembre 1990 a prévu les institutions suivantes :

- la Présidence de la République (et le gouvernement) ;
- l'Assemblée nationale (AN) ;
- la Cour constitutionnelle (CC) ;
- la Cour suprême (CS) ;
- la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) ;
- le Conseil économique et social (CES) ; et
- la Haute Cour de Justice (HCJ).

A l'exception notable de la HCJ, toutes les autres institutions ont été installées, bien que l'on ait pu observer parfois quelque retard comme dans le cas de la CC installée seulement le 7 juin 1993. Mieux, ces institutions sont allées normalement jusqu'au terme de leur mandat constitutionnel et ont été renouvelées conformément à la loi (PR, AN, CC, CES, HAAC). Parmi les institutions installées, seule la CS n'a pas encore connu de renouvellement. En effet, c'est cette année (2000) qu'expire le mandat de son président.

La HCJ reste à ce jour la seule institution de la République non encore installée.

- La situation des droits de la personne humaine et des libertés publiques

Il faut saluer l'amélioration substantielle de la situation des droits de la personne humaine et de libertés publiques. Le nombre assez élevé d'associations de toutes sortes, de regroupements, d'organisations non gouvernementales et de partis politiques, la quasi-explosion de la vie socio-culturelle en sont des manifestations et des illustrations éloquentes.

De même, on peut affirmer qu'il y a depuis 1990 une prise de conscience progressive mais réelle de la nécessité voire de l'obligation constitutionnelle de respecter les droits de la personne et les libertés publiques.

Plusieurs indicateurs semblent aller dans le sens de cette analyse ainsi que l'illustre quelques tableaux.

TABLEAU NT.1.1 : Gendarmerie nationale

| | 1996 | 1997 | 1998 |
|------------------------------------|-------|-------|-------|
| Nombre de personnes arrêtées/an | 2 285 | 2 952 | 2 670 |
| Nombre de personnes en garde à vue | 2 285 | 2 952 | 2 569 |
| Nombre de personnes déférées | 944 | 2 634 | 2 569 |

Source : Tableau de bord social
sept. 99

INSAE, PNUD.

Tableau NT.1.2 : Evolution des crédits alloués aux prisons

| ANNEE | MONTANT (FCFA) |
|-------|----------------|
| 1994 | 130 072 500 |
| 1995 | 152 280 000 |
| 1996 | 228 420 000 |

Source : Etats généraux de la justice - MJLDH, novembre 96

Le problème ici réside dans la surpopulation carcérale. Les huit (8) prisons du Bénin renfermaient, en 1996, au moins quatre mille (4 000) détenus alors qu'elles sont prévues pour en abriter 1500. Par exemple, la prison de Cotonou d'une capacité de 400 places renfermait alors 1 200 détenus. Celle de Porto - Novo, d'une capacité de 300 places retient 800 détenus. Cela donne, en moyenne, trois fois plus de prisonniers que prévu par prison.

Cependant, des efforts sont consentis par le personnel judiciaire. A titre d'exemple, le nombre de dossiers étudiés par la Cour d'Assises est passé de 12 en 1992 à 22 en 1994, puis à 33 en 1996 et 57 en 1997.

Tableau NT.1.3 : Evolution du nombre de recours en violation des droits de la personne humaine et des libertés publiques à la Cour Constitutionnelle

| Année | Recours en général pour la non-conformité à la constitution | Recours en violation des droits de l'homme |
|---------------|---|--|
| 1993 | 11 | 2 |
| 1994 | 34 | 9 |
| 1995 | 48 | 17 |
| 1996 | 89 | 41 |
| 1997 | 66 | 39 |
| 1998 | 104 | 55 |
| 1999 | 58 | 20 |
| 05 Avril 2000 | 31 | 15 |

Le tableau NT.1.3 montre que passé les débuts de la première Cour Constitutionnelle, les citoyens ont découvert son rôle constitutionnel en tant que la plus haute juridiction de l'Etat en matière des droits de l'homme, pouvant être saisie par n'importe quel citoyen. Depuis 1996, en particulier, le nombre de recours en violation des droits de l'homme équivaut plus ou moins à la moitié du nombre des recours en contrôle de conformité. En 1997 et 1998, notamment, le nombre de recours contre la violation des droits de l'homme constitue plus de 50 % des recours en contrôle de conformité.

La justice

Selon les Etats généraux de la justice tenus du 04 au 06 novembre 1996, certains justiciables sont obligés de parcourir 200 km pour joindre le plus proche des 8 tribunaux de première instance que compte le Bénin. Pire, d'autres ou les mêmes devront parcourir plus de 700 km pour rallier la seule juridiction d'appel du pays.

Tableau NT.1.4 : Ratios comparés (année 1996)

| | BENIN | FRANCE |
|----------------------------|------------|-------------|
| Ratio magistrat/habitant | 1/28 000 | 1/8 500 |
| Ratio magistrat/assistant* | 1/1 | 1/3 |
| Total magistrats | 180 | 6 800 |
| Population | 5 millions | 55 millions |

Source : Etats généraux de la justice

- Dans le cadre de la préparation des Etats généraux de la justice au Bénin, un sondage a été réalisé par l'Institut béninois de sondages (sept-oct. 96) sur un échantillon de 4.000 personnes réparties sur toute l'étendue du territoire national. En voici quelques résultats :

- 64,5 % ne croient pas que les décisions de la justice soient justes
- 42,3 % de ceux qui en ont fait l'expérience ne sont pas prêts à recommencer :
- 39,6 % des Béninois attribuent à la lenteur de la justice le non règlement de leurs litiges :
- 61 % ne sont pas convaincus par les raisons avancées pour expliquer les lenteurs de la justice ;
- 48 % des Béninois approuvent les actes de vindicte populaire qui procèdent, selon eux, d'une crise de confiance entre la justice et les justiciables.

Il faut noter que le chiffre, alarmant, date d'avant l'ampleur exceptionnelle prise par la vindicte populaire depuis 1998 - 1999, notamment dans les départements du Couffo et du Mono avec ce qu'on a appelé le "phénomène Dévi".

- La justice tente d'améliorer ses performances

En 1995, 8086 dossiers ont été traités par 70 magistrats, soit une moyenne de 116 dossiers par magistrat.

- Les élections

La dévolution du pouvoir par les urnes est sans l'ombre d'un doute l'un des acquis majeurs du processus démocratique en cours au Bénin depuis 1990. Les élections se sont tenues à périodicité régulière et, en outre, ont été marquées par l'alternance ou, en tout cas, par des renouvellements importants. Depuis le référendum constitutionnel de 1990, le Bénin a connu trois élections législatives (1991, 1995, 1999) ; deux élections présidentielles (1991, 1996), la prochaine étant prévue pour 2001.

Ces élections restent marquées par des taux de participation appréciables. A titre d'exemple, le taux de participation aux élections législatives déjà assez élevé s'est légèrement accru de 1995 (75, 90 %) à 1999 (76, 39 %). Il faut souligner que la participation aux élections présidentielles est généralement plus importante, compte tenu de l'enjeu majeur que le choix du Président de la République pour un mandat de 5 ans représente pour les populations.

C'est au niveau des élections que l'on peut aussi mesurer l'influence et la représentativité réelle des partis politiques par rapport à leur nombre. Ainsi, aux législatives de 1991, 14 formations politiques seulement ont pu concourir, représentant au total 23 partis⁷². Aux législatives de 1995, 31 formations politiques représentaient 45 partis politiques.

Enfin, aux législatives de 1999, 35 formations politiques ont représenté 62 partis politiques sur un total de 103 partis politiques officiellement enregistrés au Ministère de l'Intérieur à la date des élections.

C'est dire qu'en moyenne, à peine la moitié des partis politiques existants sont en mesure de se présenter effectivement aux élections supposant la capacité d'y faire face financièrement et humainement (peu de partis qui peuvent trouver 83 candidats titulaires et 83 suppléants). De nombreux partis politiques sont ainsi obligés de se constituer en alliances pour aller aux élections, ce qui donne lieu souvent à des alliances contre-nature, voire cocasses.

En ce qui concerne les résultats de ces formations politiques, on peut noter ce qui suit :

- en 1991, 4 formations politiques⁷³ ont pu obtenir chacune plus de 10 % des suffrages exprimés, 4 autres formations ont pu dépasser la barre des 5%⁷⁴ ;
- en 1995, 8 partis politiques⁷⁵ ont totalisé à eux seuls 61,2 % des suffrages ;
- en 1999, sur les 35 formations politiques concurrentes, 7 formations politiques dont 6 partis politiques totalisent à eux seuls plus de la moitié des électeurs et plus des 2/3 des députés.⁷⁶

Sur ce nombre, seulement 5 partis politiques ont recueilli plus de 5 % des voix⁷⁷.

Pour ce qui est du contentieux électoral, on note de 1995 à 1999 une progression du nombre des recours, ce qui atteste une plus grande crédibilité de l'institution chargée par la Constitution de régler cette matière et une information relativement meilleure des électeurs et des partis politiques. Ainsi, on est passé de 134 recours en 1995 à 210 en 1999.

Certains des recours exercés suite aux législatives de 1995 ont abouti aux résultats suivants :

- trois annulations d'élections (les deux circonscriptions électorales de Cotonou et celle de Parakou) ;
- une invalidation de candidature (Décision EL 95-092 du 19 mai 1995⁷⁸) et
- deux cas de déchéance de députés ou d'invalidation d'élections (Décision EL 95 - 099 du 24 mai 1995 et Décision EL 95-129 du 17 août 1995)

En gros, deux points méritent d'être revus et améliorés dans le cadre du contentieux électoral :

^{72/} Source : Kouassi Dégboé "Elections et réalités sociologiques au Bénin", éd. Intermonde, BP 327 ; 1995 - pages 51-52

^{73/} UTR (Alliance UDFP - MDPS - ULD), RND, PRD - PNDD et NCC.

^{74/} PSD - UNSP - Alliance MNDD - MSUP - UDRN UDS et RDL

^{75/} PRD, RB, PSD, FARD - ALAFIA, NCC, UDS, RDL et PCB

^{76/} RB, PRD, PSD, MADEP, FARD - ALAFIA, PNE et Alliance ETOILE.

Sources : Kouassi Dégboé, op. cit. et M. Djèkpo et autres, op. cit.

^{77/} RB, PRD, PSD, FARD - ALAFIA et MADEP

^{78/} in "Cour constitutionnelle - Recueil des décisions - Elections législatives - 2ème volume - 1995", pp. 273 - 280

- il convient de remédier au trop grand nombre d'annulations de suffrages dû à une méconnaissance du code électoral. A la suite des législatives de 1999, par exemple, 2/3 des recours ont été jugés irrecevables pour vice de forme, confirmant en cela la tendance observée au cours des précédentes élections ;
- la loi ne prescrit pas de délai à la Cour constitutionnelle pour vider le contentieux électoral. Cela aboutit à des délais parfois très longs et explicite, à titre d'illustration, que plus d'un an après les législatives de 1999, la haute juridiction n'ait pas fini de statuer sur le contentieux électoral y relatif.

Enfin, à l'instar de la démocratie, les élections coûtent cher et ce, de plus en plus. Le tableau ci-après en donne une illustration. Il indique aussi la répartition du coût des élections entre l'Etat béninois et les partenaires au développement.

Tableau NT.1.5 : Coût des élections et répartition

| Type d'élections | Législatives 1995 | Présidentielles 1996 | Législatives 1999 |
|-----------------------|----------------------|-------------------------|---------------------------|
| Dépenses | | | |
| Dépenses totales dom. | 1 622 716 385 | 1 786 300 162 | 3 610 486 489 |
| Budget national | 947 330 430 | 1 491 121 269 | 3 432 615 289 |
| Aide extérieure | 675 385 955 | 295 268 893 | 177 871 200 + matériel |

A l'analyse de ce tableau, on peut reprendre avec les auteurs de l'étude sur l'évaluation des élections législatives les remarques suivantes :

- entre 1995 et 1999, les dépenses se sont accrues de 100 % ;
- entre 1995 et 1996, cette augmentation était de 10 % ;
- l'aide extérieure aux élections est en baisse constante, hormis la composante « matériel électoral ». Cette baisse est d'environ 70 % entre 1995 et 1999 et de près de 40 % entre 1995 et 1996 ;
- en revanche, la part prise par le budget national dans l'organisation des élections croît de façon fulgurante :
 - * de 1995 à 1996 : 58 %
 - * de 1995 à 1999 : plus de 300 %
 - * de 1996 à 1999 : plus de 200 %

(Source : *Etude sur l'évaluation des élections législatives 1999, op.cit.*)

La liberté de presse et d'expression

Avant la Conférence des forces vives de la Nation, la liberté d'expression n'existait quasiment pas. Aujourd'hui, plus de dix ans après cette Conférence, il est aisé de dire qu'elle est la principale conquête du renouveau démocratique. Ceci se traduit de multiples manières. C'est ainsi que les tracts qui étaient légion et apportaient la contradiction à la vérité officielle du régime ont aujourd'hui disparu et, en tout cas, n'intéressent pratiquement plus personne, malgré quelques apparitions sporadiques en période électorale. Le théâtre populaire a connu une explosion et les thèmes développés portent beaucoup plus

sur des problèmes de société que sur la satire politique. Même les pièces jouées par le très réputé Ensemble Artistique et Culturel des Etudiants (EACE), qui faisaient d'autant plus salle comble qu'elles étaient axées sur la satire politique du régime du PRPB, par exemple la pièce *"Signez ... signez seulement"* ont dû subir cette évolution. Au delà du théâtre populaire, c'est tout le domaine des arts et de la culture qui a explosé, dans une totale liberté d'expression.

Fort logiquement, la liberté d'expression s'est traduite aussi par la liberté de la presse. Quelques chiffres permettent de confirmer l'éclosion de la liberté de presse au Bénin.

A la veille de la Conférence des forces vives de la Nation, il existait en plus du quotidien gouvernemental («EHUZU») deux périodiques, hebdomadaires (*"Tam-Tam Express"* et *"La Gazette du Golfe"*).

Le tableau NT.1.6 ci-après montre l'évolution du nombre de journaux et de la quantité de postes radio et de téléviseurs de 1992 à 1998.

Tableau NT.1.6 : Evolution du nombre de journaux, de postes radio et de téléviseurs - 1992-1998

| ANNEE | 1992 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------------------------------------|-------------|-------|-------|-------|
| | DESIGNATION | | | |
| Nombre de journaux en circulation | - | 40 | 53 | 51 |
| Nombre de quotidiens | 3 | 6 | 7 | 12 |
| Nombre de postes radios (en milliers) | 2.114 | 2.410 | 2.491 | 2.574 |
| Nombre de téléviseurs (en millions) | 209 | 238 | 246 | 254 |

Sources : *Tableau de Bord Social 1998*,
Direction de la Presse écrite, MCC, ORTB.

Il faut signaler que depuis 1998, ces chiffres se sont encore accrus avec au moins dix nouveaux quotidiens et plusieurs périodiques.

Une rapide évaluation de ce secteur permet de mettre en exergue trois faiblesses/insuffisances de la presse écrite :

- la plupart des journaux sont basés à Cotonou, d'où la quasi- inexistence pendant longtemps d'une presse départementale ou régionale, et le fait que la quasi - totalité des titres est éditée en français dans un pays dont à peine 30 % de la population est alphabétisée ;
- le contenu des journaux est encore trop centré sur la politique politicienne
- l'insuffisance des ressources financières générées par le secteur de la presse, due notamment au faible lectorat, au faible pouvoir d'achat et à l'étroitesse du marché de la publicité d'où des recettes publicitaires trop limitées. Cela a pour résultat que peu de journaux sont réellement indépendants ; pire, ils sont souvent financés voire créés par des hommes politiques ou des groupes d'intérêts,

Toutefois, deux tendances récentes sont à saluer et augurent de perspectives encourageantes, voire prometteuses :

la tendance à une départementalisation ou une régionalisation de la presse qui se traduit de deux façons : soit, la délocalisation du journal (avec des bureaux régionaux et une édition régionale". C'est le cas du quotidien "le Matinal", par exemple, qui s'est délocalisé à Bohicon (département du Zou) et à Parikou (département du Borgou). Soit, on assiste à la création de journaux à vocation régionale, édités sur place. On peut citer, entre autres, "le Pays" (département de l'Ouémé) et "le Régional" (départements du Borgou et de l'Alibori).

La deuxième tendance consiste en la variation du contenu de la presse : même si la politique reste encore très présente, des sujets relatifs à la société en général, à l'économie, à l'histoire, à la culture, etc... se font désormais une place non négligeable. Mieux, plusieurs journaux naissent en ayant une vocation économique ("le Point de l'économie"), féminine ("Amazonie"), culturelle, sportive, etc.

Cependant, il n'y a pas que la presse écrite. L'audiovisuel n'est pas resté statique non plus. On y a enregistré, avec la mise en place du cadre juridique par la loi n° 97-010 du 20 août 1997 relative à la libéralisation de l'espace audiovisuel, la création d'une chaîne de télévision privée (LC2) et de plus d'une trentaine de chaînes de radio. Depuis 1999, la HAAC semble donner la priorité à l'installation des radios privées hors des grands centres urbains. Sur la vingtaine d'autorisations de création de radios accordées en 1999, moins du quart a concerné les villes de Cotonou et Porto- Novo, contrairement aux décisions précédentes.

De façon générale, bien des progrès ont été accomplis dans le domaine de la liberté de presse. Avant et après l'installation de la HAAC, de nombreuses associations professionnelles ont été formées à l'initiative des journalistes eux - mêmes. L'aide de l'Etat à la presse (300.000.000 F.CFA) est, pour une bonne part, investie dans la formation et la spécialisation des hommes des médias.

Cependant, il faut souligner que la loi sur la presse est de l'avis des spécialistes, assez répressive et limiterait quelque peu l'exercice de la liberté de la presse. Suite à l'application de cette loi, un directeur de publication (le journaliste Vincent POLY) a été arrêté en 1999 et privé de sa liberté pendant plusieurs jours avant d'être libéré, après une vague de protestations fusant de toutes parts. Plusieurs autres journalistes - et non des moindres - exercent leur activité tout en faisant l'objet d'un procès ou d'une condamnation à une peine de prison, suspendue au- dessus de leur tête telle l'épée de Damoclès.

Enfin, à la fois pour assainir leur corporation et pour créer une instance médiane voire amiable de règlement, les journalistes ont eu eux-mêmes l'heureuse initiative de la création de l'ODEM (Observatoire pour la Déontologie et l'Éthique dans les Médias).

En ce qui concerne la gouvernance économique, l'essentiel des indicateurs de gouvernance économique figure déjà dans l'étude sur la gouvernance économique. Toutefois, il est proposé ici d'autres indicateurs susceptibles d'être exploités pour compléter, le cas échéant, le chapitre y relatif.

1°) Portefeuille de l'Etat

- Portefeuille de l'Etat entre 1974 et 1980 : 120 entreprises
- Portefeuille résiduel de l'Etat en Juin 2000 : 30 entreprises
- Prochaines entreprises devant sortir du portefeuille de l'Etat : SONAPRA, SBEE, OPT

2°) Commerce extérieur

- Ratio exportations / PIB : 17 % (1998) ; 15,6 % (1999)
- Ratio importations / PIB : 23 % (1998) ; 22,3 % (1999)
- Taux de couverture Export / Import : 1998 : 72,5 % ; 1999 : 69,8 %

3°) Capacité d'absorption de l'aide extérieure :

- 1995 : 30,30 %
- 1996 : 28,67 %

4°) Financement intérieur

Le financement intérieur reste faible. Par exemple, en 1996, les besoins de financement estimés à 148,3 milliards de FCFA ont été couverts (décaissements des financements extérieurs et intérieurs) à près de 90 % dont 92,59 % de contributions extérieures et 7,41 % supportés par le budget national et les entreprises publiques.

Tableau NT.1.7. : Evolution du financement intérieur de 1995 à 1998
en milliards de FCFA

| ANNEE | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----------|------|------|------|--------|
| TOTAL | 10,9 | 17,9 | 35,4 | 31,6 |
| VARIATION | - | 64,2 | 97,8 | - 10,7 |

Source : DCRE / MECCAG - PDPE

Observations : fort taux d'accroissement de 97,8 % entre 1996 et 1997, puis baisse de 10,7 % entre 1997 et 1998.

Tableau 1.8: Evolution de l'aide extérieure au développement (en milliards de francs CFA)

| ANNEE | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|
| TOTAL | 335,4 | 328,6 | 236,5 | 235,1 |
| VARIATION | - | - 2,0 | - 28 | - 0,6 |

Cette aide représente 10,2 % du PIB, soit une légère diminution par rapport à l'année 1997 (10,8 %). Par tête d'habitant, l'aide est passée de \$ 32,1 en 1997 à \$ 25,6 en 1998.

Pour 1998, les dons représentent 76,20 % et les prêts 23,80 % de l'aide.

6°) Evolution du taux de sous-emploi

- 1993 : 21,5 %
- 1995 : 18,6 %
- 1997 : 25,9 %

En ce qui concerne la gouvernance administrative

1°) Effectif des APE en mars 2000

30 338 APE dont 1 297 nouveaux agents.
En 1997, l'effectif était de 28 179 APE dont :

- 1,33 % des APE ayant moins de 10 ans de service ;
- 35,11 des APE ayant plus de 20 ans de service ;
- 53,47 des APE ayant entre 15 et 20 ans de service ;
- 88,58 % des APE ayant déjà accompli plus de la moitié de leur temps de carrière.

Il faut rappeler qu'en 1990, les APE étaient au nombre de 40 053.

2°) Postes techniques par ministère

- Tous les secrétaires généraux (1 par ministère) ont été nommés. Aucun n'a encore été relevé de ses fonctions avant terme, ce qui témoigne du respect du principe d'inamovibilité des secrétaires généraux
- Dans chaque ministère, un directeur de la programmation et de la prospective a été nommé de même qu'un directeur de l'administration suite aux recommandations des états généraux.

Note technique n° 2

Calcul des indicateurs sexospécifiques

Au cours des cinq dernières années, le Rapport mondial sur le développement humain a largement contribué à réorienter l'attention de la communauté mondiale, qui se portait naguère sur les indicateurs de progrès économique que sont le PNB et le PIB, vers des indicateurs reflétant plus précisément le niveau de bien-être et les opportunités effectivement ouvertes aux populations. Si ce rapport a essentiellement retenu l'intérêt de ses lecteurs par les nombreuses analyses statistiques détaillées portant sur les réalisations et les limites qui définissent les conditions de vie actuelles en divers points du globe, l'Indicateur du développement humain (IDH) a également joué un rôle dans cette réorganisation. En dépit des limites évidentes de cet indicateur composite (qui résultent en partie d'un effort pour exprimer une réalité complexe sous une forme ramassée et à partir de données imparfaites), celui-ci fait néanmoins, dans une certaine mesure, figure de rival par rapport à cet autre agrégat qu'est le PNB. Jusqu'à l'apparition de l'IDH, le PNB était en effet pratiquement partout considéré comme le principal indicateur du développement des pays. Or, l'IDH permet incontestablement de rendre compte de certains aspects du développement humain qui tendent à échapper au PNB.

Le Rapport mondial sur le développement humain s'est d'emblée intéressé aux disparités sociologiques entre les sexes en termes de potentialités comme des problèmes. Les précédents rapports ont réservé une certaine place à ces questions, mais il est impératif aujourd'hui de leur accorder une attention plus spécifique et de procéder à un examen plus complet des manifestations de l'inégalité entre les sexes dans les structures économiques et sociales du monde contemporain.

De nouvelles analyses des réalités économiques et sociales et des recherches empiriques affinées s'imposent dans ce contexte. Les femmes et les hommes ont des activités identiques sous bien des aspects, coopèrent dans de multiples domaines selon des modalités complexes et variées, mais reçoivent des rétributions et se heurtent à des obstacles forts différents. Il convient donc d'élaborer des indicateurs "sexospécifiques" susceptibles de rendre compte des différentes facettes du niveau de développement et de liberté en fonction des sexes. La présente note expose la méthodologie utilisée pour élaborer de tels indicateurs.

NT 2.1. Inégalité entre les groupes et agrégations : la structure de base

Nous pouvons commencer par l'examen de l'inégalité sociologique entre hommes et femmes dans un domaine où ces deux groupes possèdent un "potentiel" identique. L'alphabétisation en offre un exemple type. A contrario, s'agissant de l'espérance de vie, nous devons tenir compte de l'avantage biologique évident dont jouissent les femmes par rapport aux hommes (voir Waldron 1983, Sen 1992b, Anand 1993, ainsi que les références citées dans ces ouvrages). Dans des situations économiques symétriques d'alimentation, de soins de santé et autres conditions de vie (dont la durée et l'intensité du travail), les femmes présentent, quel que soit le groupe d'âge, des taux de mortalité inférieurs à ceux des hommes, ce qui se traduit pour elles par une espérance de vie nettement supérieure à celle des hommes : de l'ordre de cinq ans, voire davantage. En revanche, il n'existe pas de différence de potentiel correspondante en matière d'alphabétisation des adultes (à savoir dans le pourcentage de la population âgée de 15 ans et plus sachant lire et écrire).

L'évaluation de l'inégalité relative dans le niveau de développement peut être raisonnablement claire lorsqu'on se limite à deux groupes, comme dans le cas de l'inégalité entre les sexes dans le contexte social. Plus l'écart entre les sexes est grand, la moyenne générale étant constante, plus grande est l'inégalité mesurée selon un indice de la catégorie de Lorenz (voir Anand 1983, appendice D). Cette catégorie comprend des outils de mesure de l'inégalité très couramment utilisés, tels que le coefficient de Gini, les deux indicateurs de Theil, l'indicateur d'Atkinson et le coefficient de variation au carré. Si la moyenne générale (de même que la répartition de la population) est constante, un plus grand écart sociologique entre les sexes équivaut à un simple transfert régressif à moyenne constante (ce qui serait représenté par une courbe de Lorenz nettement inférieure). Dans le cas particulier de l'analyse de deux groupes, les taux de disparité ou les écarts reflètent clairement l'inégalité dans le développement des deux groupes en question. A aversion pour l'inégalité donnée et à moyenne générale équivalente, plus l'inégalité relative est grande, plus la situation sociale est mauvaise : cette relation doit être reflétée dans les indicateurs sexospécifiques.

Ce simple constant ne résout pas la question de savoir quelles seraient les normes de comparaison appropriées lorsque l'on constate des différences de niveaux d'accomplissement généraux ou moyens. En particulier, comment pouvons-nous trouver un critère qui permette d'arbitrer entre une égalité relative plus grande, d'une part, et un niveau d'accomplissement général supérieur, d'autre part ? En Haïti, par exemple, le taux d'alphabétisation total est de 45%, mais se décompose en 31% pour les femmes et 59% pour les hommes ? En termes d'alphabétisation, l'inégalité sociologique entre les sexes est inférieure en Haïti par rapport au Tchad, mais le taux d'alphabétisation général y est dans le même temps plus faible. Il faut donc, pour comparer ces deux pays, trouver un moyen de définir l'importance que revêt une égalité relative plus grande par rapport à celle d'un accomplissement absolu supérieur. Cela suppose de trouver un "compromis" entre ces deux paramètres.

Nous partons pour ce faire de l'approche explorée par A.B. Atkinson (1970) pour mesurer l'inégalité relative du revenu, avant de la modifier pour l'appliquer au cas qui nous intéresse (voir aussi Kolm 1969, Sen 1973, Ousmani 1982, Anand 1983, et Blackorby et Donaldson 1984). Soit X l'indicateur du niveau de développement, et X_f et X_m les indicateurs correspondants chez les femmes et chez les hommes. Si n_f et n_m correspondent respectivement au nombre d'hommes et de femmes dans la population, le niveau global ou moyen de développement est donné par la formule suivante :

$$\bar{X} = (n_f X_f + n_m X_m) / (n_f + n_m).$$

Nous adoptons une fonction de valeur sociale du niveau de développement qui est additivement séparable, symétrique et à élasticité marginale constante :

$$V(X) = \begin{cases} \frac{1}{1-\epsilon} X^{1-\epsilon} & \epsilon \geq 0, \epsilon \neq 1 \\ \log X & \epsilon = 1 \end{cases}$$

à une transformation affine positive près. Seules les valeurs de $\epsilon > 0$ sont considérées comme reflétant une préférence pour l'égalité dans la fonction de valeur sociale.

Pour toute paire (X_f, X_m) de développement féminin et masculin, nous pouvons établir un "niveau de développement équivalent également réparti" X_{ede} . Cette valeur est définie comme étant le niveau de développement qui, s'il était atteint tant par les hommes

que par les femmes, tel que $(X_{\text{edc}}, X_{\text{ede}})$, serait jugé comme ayant exactement la même valeur sociale que les niveaux d'accomplissement effectivement observés (X_f, X_m) . Selon la formule de valeur sociale, pour une valeur donnée X_{ede} se définit donc par l'équation :

$$(n_f + n_m) \frac{X_{\text{ede}}^{1-\epsilon}}{1-\epsilon} = n_f \frac{X_f^{1-\epsilon}}{1-\epsilon} + n_m \frac{X_m^{1-\epsilon}}{1-\epsilon},$$

ce qui implique que

$$\begin{aligned} X_{\text{ede}} &= (n_f X_f^{1-\epsilon} + n_m X_m^{1-\epsilon})^{\frac{1}{1-\epsilon}} / (n_f + n_m)^{\frac{1}{1-\epsilon}} \\ &= (p_f X_f^{1-\epsilon} + p_m X_m^{1-\epsilon})^{\frac{1}{1-\epsilon}}, \end{aligned}$$

où nous définissons les proportions $p_f = n_f / (n_f + n_m)$ et $p_m = n_m / (n_f + n_m)$. X_{ede} est donc obtenu à partir de (X_f, X_m) en prenant ce que nous appelons une "moyenne $(1-\epsilon)$ " de X_f et X_m au lieu d'une moyenne arithmétique simple des niveaux de développement des femmes et des hommes. Lorsque ϵ est équivalent à 1, c'est-à-dire la moyenne arithmétique simple. Dans ce cas, il n'y a donc pas de préoccupation d'égalité et la moyenne arithmétique exprime le niveau de développement de la société. Mais lorsque $\epsilon > 1$, il y a une préférence sociale pour l'égalité (ou une aversion pour l'inégalité) qui est mesurée par la valeur du paramètre ϵ .

En supposant que le niveau de développement des femmes soit inférieur à celui des hommes, c'est-à-dire que $(0 \leq) X_f < X_m$ on obtient les résultats suivants pour le calcul de la moyenne :

1. $X_{\text{ede}} > X_m$
2. Plus ϵ est grand, X_{ede} plus est petit (si $X_f, X_m > 0$).
3. $X_{\text{ede}} \leq X_m$ pour $\epsilon \geq 0$ (l'égalité étant atteinte à $\epsilon = 0$)
4. $X_{\text{ede}} \rightarrow X_f$ lorsque $\epsilon \rightarrow \infty$

Le résultat 4 correspond à la situation maximum de Rawls, dans laquelle le niveau de développement social est jugé exclusivement en fonction du niveau de développement du groupe le plus défavorisé, à savoir en général, dans le cas de l'analyse sexospécifique, du groupe des femmes. Si $X_f < X_m$ dans tous les pays et si $\epsilon \rightarrow \infty$ (préférence pour l'égalité tendant vers l'infini), le niveau de développement général dans les pays considérés est mesuré exclusivement par l'accomplissement du groupe des femmes : dans le calcul de la moyenne, la pondération accordée au niveau de développement des hommes au-delà de celui des femmes tendra alors vers zéro. Dans ce cas, l'indicateur de développement équivalent également réparti $\epsilon \geq 0$ se réduit à l'indicateur du groupe relativement défavorisé (généralement les femmes), et les pays sont classés selon la valeur absolue de l'accomplissement des femmes.

Comme il est indiqué plus haut $\epsilon \geq 0$ est une moyenne $(\epsilon \geq 0)$ de X_f et X_m .

Lorsque $\epsilon = 0$, $X_{\text{ede}} = \bar{x}$, c'est-à-dire la moyenne arithmétique de X_f et X_m .
Lorsque $\epsilon = 1$, X_{ede} est la moyenne géométrique de X_f et X_m . Lorsque $\epsilon = 2$, X_{ede} est la moyenne harmonique de X_f et X_m . Lorsque $\epsilon \rightarrow \infty$, $X_{\text{ede}} \rightarrow \min\{X_f, X_m\}$.
L'indicateur de développement équivalent également réparti X_{ede} peut se calculer pour chaque pays pour différentes valeurs de ϵ , paramètre de préférence pour l'égalité. Ainsi, si

la préférence pour l'égalité est très faible (proche de 0), le taux d'alphabétisation du Tchad (31% pour les femmes, 59% pour les hommes, taux global de 45%), sera considéré comme supérieur à celui d'Haïti (40% pour les femmes, 46% pour les hommes, taux global de 43%). Si l'on affecte une valeur supérieure au paramètre d'égalité, le niveau de développement d'Haïti augmente et celui du Tchad baisse. A la limite, lorsque, $\epsilon \rightarrow +\infty$ le niveau de développement équivalent réparti sera de 40% en Haïti et de 31% au Tchad.

Dès lors que ϵ est supérieur à 1,2, c'est-à-dire à la valeur critique à laquelle les niveaux de développement des deux pays sont les mêmes, le niveau d'Haïti sera considéré comme supérieur à celui du Tchad.

L'indicateur du développement équivalent également réparti X_{ede} appliqué aux disparités entre les sexes, produit une mesure qui est en fait un indicateur sexospécifique (IS), à savoir un indicateur du niveau d'accomplissement général rendant compte de l'inégalité plutôt qu'une mesure de l'égalité entre les sexes. Cependant, cet indicateur fait intervenir, explicitement ou implicitement, des coefficients de pondération du développement relatif des deux groupes, plutôt que la moyenne non pondérée des deux ensembles de valeurs plus couramment utilisée (y compris jusqu'à présent dans le Rapport mondial sur le développement humain). Il comporte implicitement une sorte d'indicateur d'égalité entre les sexes. L'indicateur d'égalité relative sous-jacent à X_{ede} peut se définir simplement par la formule suivante :

$$E = X_{\text{m}} / X_{\text{f}}$$

Il varie de 0 à 1 à mesure que l'égalité s'accroît. Ainsi, la mesure du développement général $X_{ede} = E \cdot X$ correspond simplement à l'indicateur d'égalité relative E multiplié par la mesure du niveau de développement général ou moyen X . Les indicateurs sexospécifiques tiennent ainsi compte de l'égalité relative et du niveau moyen absolu de développement.

NT 2.2. Agrégation sexospécifique et espérance de vie

Nous avons jusqu'ici limité notre analyse aux aspects du développement pour lesquels il n'existe pas de différence de "potentiels" entre hommes et femmes : la gamme possible d'alphabétisation s'étend dans les deux groupes de 0% à 100%. Il n'en va pas de même, comme nous l'avons déjà dit, pour les taux de mortalité et l'espérance de vie. Étant donné l'avantage biologique des femmes (toutes choses égales par ailleurs) qui se manifeste dans les taux de survie, il est impératif d'examiner la question des échelles à retenir dans la comparaison des niveaux atteints par les hommes et les femmes en matière d'espérance de vie. Les considérations d'échelle doivent ensuite être intégrés au système général d'évaluation des indicateurs sexospécifiques.

Il n'est guère contestable que l'espérance de vie potentielle maximale des femmes est supérieure à celle des hommes, dans des conditions égales de soins, y compris les soins de santé et l'alimentation (voir Holden 1987, Waldron 1983 ainsi que les références citées par ces deux sources). De fait, dans la plupart des pays industrialisés, les femmes vivent entre six et huit ans de plus que les hommes.

L'espérance de vie potentielle supérieure des femmes est également prise en compte dans les prévisions démographiques. On estime ainsi qu'en 2050, l'espérance de vie dans les pays industrialisés atteindra 87,5 ans pour les femmes et 85,5 pour les hommes, soit une moyenne de 85 ans (voir PNUD 1993c).

Dans la décomposition par sexe de l'indicateur du développement humain, le Rapport mondial sur le développement humain a retenu des valeurs limites distinctes pour l'espérance de vie des femmes et des hommes. Les valeurs maximales retenues sont

respectivement de 87,5 ans et 82,5 ans, soit un écart de cinq ans, et les valeurs minimales de 27,5 ans et de 22,5 ans, soit un écart de cinq ans également. La plage de variation est donc identique (60 ans) pour les deux sexes. En l'absence de correction tenant compte de l'inégalité sociologique entre les sexes, une augmentation de la durée de vie d'une unité pour l'un ou l'autre sexe produit la même augmentation de l'IDH général.

Dans la décomposition de l'IDH réalisée pour le Rapport mondial sur le développement humain, les niveaux de développement des femmes et des hommes en matière d'espérance de vie X_f et X_m ont été calculés de la manière suivante :

$$\begin{aligned} X_f &= (L_f - 27,5)/60, \\ \text{et} \quad X_m &= (L_m - 22,5)/60. \end{aligned}$$

La moyenne arithmétique simple en supposant que la population compte exactement autant d'homme que de femmes, est donc :

$$\begin{aligned} X &= \frac{1}{2} X_m + \frac{1}{2} X_f \\ &= (\bar{L} - 25) / 60, \end{aligned}$$

où $\bar{L} = (L_f + L_m) / 2$ correspond à l'espérance de vie moyenne de la population.

L'égalité entre les personnes dans le contexte social peut se définir de deux manières distinctes : par les réalisations, ou par les déficits par rapport aux valeurs maximales que chacune peut atteindre. Si l'on considère le niveau de développement en fonction de "l'égalité en termes de réalisation", nous devons comparer les niveaux absolus de développement. En revanche, si l'on se penche sur "l'égalité en termes de déficit", nous devons comparer la différence entre le niveau de développement réellement atteint par rapport au niveau maximum pour chaque groupe. Ces approches présentent toutes deux un intérêt considérable (voir Sen 1992a, chapitre 6). L'égalité sociologique en termes de déficit fait apparaître l'égalité (relative ou absolue) d'utilisation des potentiels respectifs. L'égalité en termes de réalisation fait pour sa part apparaître les niveaux absolus de réalisation (abstraction faite des potentiels maximaux).

Dans les cas où la diversité humaine est telle qu'il est impossible de considérer des valeurs égales pour les niveaux maximaux qui peuvent être atteints, on se heurte à une ambiguïté fondamentale dans l'évaluation du niveau de développement et dans la détermination de l'égalité des accomplissements (ou de la liberté de parvenir au développement). Soit x le niveau maximum pour la personne A - dans les conditions les plus favorables - et $2x$ pour la personne B; l'égalité de réalisation laisse invariablement la personne B en deçà de son niveau potentiel. C'est en partie pour répondre à ce type de problème qu'Aristote a tenu compte dans sa politique de ce que les "circonstances permettent" aux individus et a perçu sa "conception distributive" en ces termes. "Car il est approprié, si les gens sont gouvernés au mieux, qu'ils se conduisent au mieux, dans la mesure où les circonstances le leur permettent et ce, sauf en cas d'événement catastrophique".

Cette conception aristotélicienne est discutable lorsque l'on considère les fondements pragmatiques de l'égalité sociologique en termes de réalisation, mais le concept d'égalité en termes de déficit a son utilité, et c'est cette approche qui est utilisée ici pour évaluer l'égalité des sexes dans le contexte des variations de l'espérance de vie. Les indicateurs sexospécifiques peuvent également être définis de manière à rendre compte de la logique de cette approche.

Les corrections nécessaires pour tenir compte de l'inégalité entre les sexes en matière d'espérance de vie doivent d'abord comporter une modification d'échelle pour rendre compte de la durée de vie potentielle supérieure de la femme. De fait, ces corrections ont déjà fait

partie de la méthodologie appliquée au Rapport mondial sur le développement humain, car elles doivent être effectuées, que nous souhaitons ou non rendre compte explicitement de l'inégalité entre les sexes. Mais plutôt que d'utiliser la moyenne arithmétique simple \bar{X} des niveaux de développement X_f et X_m , nous prenons une moyenne $(1-\epsilon)$, où $\epsilon > 0$. Comme précédemment, nous obtenons la moyenne X_{adv} , sachant que selon l'équation suivante :

$$X_{adv}^{1-\epsilon} = \frac{1}{2} X_f^{1-\epsilon} + \frac{1}{2} X_m^{1-\epsilon},$$

qui se réduit à la valeur L lorsque $\epsilon = 0$, se calcule donc selon l'équation :

$$\begin{aligned} [(L_{adv} - 25)/60]^{1-\epsilon} &= \frac{1}{2} [(L_f - 27.5)/60]^{1-\epsilon} \\ &+ \frac{1}{2} [(L_m - 22.5)/60]^{1-\epsilon} \end{aligned}$$

Lorsque $\epsilon = 0$, $L_{adv} = L$. Lorsque $\epsilon > 0$, $L_{adv} > L$.

NT.2.3. Disparités entre les sexes en matière de revenu et d'emploi rémunéré

L'indicateur composite du développement humain d'un pays résulte de la moyenne de trois composantes : l'espérance de vie, le niveau d'éducation et le revenu corrigé par habitant. Pour l'IDH sexospécifique, ou "indicateur sexospécifique du développement humain" (ISDH), nous remplaçons simplement la moyenne arithmétique des accomplissements relatifs de chaque composante par les accomplissements équivalents répartis entre les sexes toutes choses étant égales par ailleurs. La première composante

$(L-25)/60$, est ainsi remplacée par $(L_{adv} - 25)/60$. Il en va de même pour le niveau d'éducation, qui est remplacé par l'indicateur d'accomplissement des taux d'éducation des hommes et des femmes, à répartition égale. Il n'est pas possible d'apporter de correction correspondante à la troisième composante de l'IDH, car la répartition sexospécifique du revenu par habitant ne peut pas être corrélée au PIB par habitant, agrégat sur lequel les calculs se fondent, et en raison de la difficulté de déterminer et d'évaluer les inégalités au niveau du ménage.

En ce qui concerne le revenu, il convient de distinguer deux aspects, à savoir les ressources et leur emploi. Pour examiner l'emploi des ressources selon les sexes, il faut déterminer la répartition de cet emploi au sein de la famille entre les hommes et les femmes. On se heurte alors à des obstacles empiriques et conceptuels considérables.

En revanche, l'approche fondée sur les ressources examine les hommes et les femmes en tant que producteurs et non en tant qu'utilisateurs de revenus. Le produit national brut peut alors être perçu comme un agrégat des ressources des hommes et des femmes, constituant un revenu national global, et l'on peut déterminer approximativement les ressources des hommes et des femmes en fonction de leur taux d'emploi et de leurs salaires relatifs.

Quelle signification peut-on accorder à ces estimations axées sur les ressources ? Il existe en fait une certaine contradiction entre cette attention exclusive accordée à l'aspect ressources du revenu et l'approche du Rapport mondial sur le développement humain, qui est davantage axée sur les résultats obtenus par les individus grâce aux moyens dont ils disposent, que sur les moyens qu'ils se procurent par leurs activités et qui peuvent être utilisés par les membres de leurs familles. Pour autant, les contrastes relevés entre hommes et femmes en matière de ressources dénotent une asymétrie importante dans toutes les

sociétés. Bien que les femmes travaillent autant, ou même plus pratiquement, que les hommes, une bonne part de leur travail n'est pas rémunérée (voir par exemple, Goldschmidt-Clermint 1982 et 1993, Folbre 1991 et 1994, Urdaneta-Ferran 1993 et les références citées dans ces ouvrages). Il apparaît également très clairement que le fait de gagner un "revenu" explicitement reconnu, de travailler dans un secteur considéré comme faisant partie de "l'activité économique" influence de manière significative et favorable le traitement accordé aux femmes dans la répartition des bénéfices et des travaux dans la famille.

Ces considérations militent en faveur d'une répartition par sexe, même en ce qui concerne la composante du revenu réel de l'IDH, pour tenter de rendre compte des différences entre les ressources des hommes et des femmes. Il serait difficile de parvenir à un degré de précision suffisant pour distinguer entre les ressources "allouées" entre les hommes et les femmes sur la base de calculs grossiers comme il est possible de le faire pour les mesures sexospécifiques de l'alphabétisation ou de l'espérance de vie. Néanmoins, l'estimation des ressources relatives des hommes et des femmes donnerait en tout état de cause à l'indicateur sexospécifique une composante supplémentaire appréciable. A cette fin, on pourrait répartir théoriquement le PIB par habitant entre les hommes et les femmes en proportion de leurs taux d'emploi et de leur salaire par unité de travail fourni. Il faudrait néanmoins expliquer clairement que 1) cette opération envisage le revenu du point de vue des ressources plutôt que du point de vue de leur emploi (bien que les inégalités entre les sexes semblent lier l'emploi des fonds aux ressources), et que 2) les évaluations des ressources des femmes et des hommes revêtent un certain caractère d'incertitude et doivent donc être interprétées avec une grande prudence.

NT.2.4. Importance de l'aversion pour l'inégalité ϵ

Comme il a été noté précédemment, la valeur du paramètre ϵ peut être fixée entre zéro et l'infini, reflétant ainsi l'importance de la préférence sociale pour l'égalité. En tant que paramètre ϵ exprime l'élasticité de la valeur sociale marginale du niveau de développement et indique la rapidité à laquelle la valeur marginale diminue lorsque ce niveau augmente (c'est-à-dire dans quelle mesure les rendements marginaux sociaux sont décroissants), ϵ peut en fait, être considéré comme un reflet de l'importance de l'aversion pour l'inégalité. Lorsque $\epsilon = 0$, il n'y a pas de diminution des valeurs marginales et l'on peut donc se contenter du calcul de la moyenne arithmétique. A l'autre extrême, lorsque $\epsilon = \infty$, la sensibilité est si grande que nous ne retenons que le plus bas des deux nombres de chaque paire, ignorant ainsi le niveau de développement du groupe favorisé. Il serait intéressant de calculer l'ISDH, version sexospécifique de l'IDH, pour plusieurs valeurs de ϵ telles que 0, 1, 2, 3, 5, 10 et ... Nous retiendrons généralement la valeur 2.

Les conséquences des différents choix de valeur de ϵ peuvent être évaluées en examinant les effets sur l'accomplissement équivalent également réparti X_e qui résulte de l'augmentation d'une unité de l'indicateur d'accomplissement féminin X_f à celle qui résulte de l'augmentation d'une unité de l'indicateur d'accomplissement masculin X_m . Selon Anand et Sen (1995, appendice A.1., équation 2), nous avons :

$$\begin{aligned} \frac{\partial X_e}{\partial X_f} / \frac{\partial X_e}{\partial X_m} &= \frac{p_f V'(X_f) / V'(X_e)}{p_m V'(X_m) / V'(X_e)} \\ &= \frac{V'(X_f)}{V'(X_m)} \end{aligned}$$

en supposant que $p_f = p_m = 1/2$

$$= X_f^{-\epsilon} / X_m^{-\epsilon} = (X_m / X_f)^\epsilon$$

si la fonction de valeur sociale $X(X)$ a une élasticité constante de valeur marginale ϵ

Dans ces conditions, si l'accomplissement masculin X_m est deux fois supérieur à l'accomplissement féminin X_f (c'est-à-dire si $X_m/X_f = 2$ et si $\epsilon = 1$ (c'est-à-dire si nous avons une forme logarithmique pour $V(X)$), une augmentation d'une unité du niveau de développement féminin produirait une augmentation de X_{mh} double de celle qui résulterait d'une augmentation d'une unité de l'accomplissement masculin (voir tableau 1.1. de la présente note technique). Si $X_m/X_f = 2$ mais que $\epsilon = 2$, une augmentation d'une unité du niveau de développement féminin produirait une augmentation de

X_{mh} quadruple de celle qui résulterait d'une augmentation d'une unité de l'accomplissement masculin. Lorsque X_m/X_f reste constant (mais supérieur à 1) et que ϵ augmente, une augmentation d'une unité de X_f influe davantage sur la croissance de X_{mh} qu'une augmentation équivalente de X_m . Le tableau 1.1 de la note technique présente des estimations de l'apport relatif à X_{mh} des augmentations unitaires de l'accomplissement féminin et de l'accomplissement masculin pour différentes valeurs de ϵ et pour différents rapports du niveau de développement féminin par rapport au niveau masculin (X_m/X_f).

De combien l'ISDH différerait-il de l'IDH, sachant que l'IDH est en fait un cas particulier de l'ISDH dans lequel

De toute évidence, la correction de la répartition

Tableau NT.2.1 : Apports relatifs à X_{mh} d'augmentations unitaires de pour diverses valeurs de ϵ et de X_m/X_f .

| X_m/X_f | 0,0 | 1,0 | 2,0 | 3,0 | 5,0 | 10,0 | ∞ |
|-----------|-----|-----|------|------|---------|-------------|----------|
| 1,0 | 1 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1 |
| 1,5 | 1 | 1,5 | 2,3 | 3,4 | 7,6 | 57,7 | ∞ |
| 2,0 | 1 | 2,0 | 4,0 | 8,0 | 32,0 | 1,024,0 | ∞ |
| 2,5 | 1 | 2,5 | 6,3 | 15,6 | 97,7 | 9,536,7 | ∞ |
| 3,0 | 1 | 3,0 | 9,0 | 27,0 | 243,0 | 59,049,0 | ∞ |
| 4,0 | 1 | 4,0 | 16,0 | 64,0 | 1,024,0 | 1,048,576,0 | ∞ |

Note : Les apports relatifs à X_{mh} présentés dans ce tableau, à savoir les valeurs

$(\partial X_{mh} / \partial X_f) / (\partial X_{mh} / \partial X_m)$ sont estimés en supposant que $p_f = p_m = 1/2$ et que $V(X)$

a une élasticité constante de valeur marginale ϵ

tendrait à abaisser la valeur de l'IDH, et nous pouvons nous attendre à ce que, pour des valeurs relativement élevées de ϵ , l'ISDH soit systématiquement nettement inférieur aux valeurs correspondantes de l'IDH.

$$\epsilon = 0 ?$$

L'égalité relative entre les sexes dans le contexte social peut être appréhendée raisonnablement en comparant les valeurs de l'indicateur sexospécifique du développement humain à la valeur de la moyenne non corrigée. Cette valeur moyenne (non sexospécifique) est obtenue en prenant la moyenne arithmétique (comme pour l'IDH) sur l'ensemble de la population, alors que la formule de l'ISDH permet de rendre compte des inégalités sociologiques et de faire intervenir une pondération afin de les compenser, pour une catégorie entière de moyennes $(1 - \epsilon)$. Dans le cas particulier où $\epsilon = 2$, les formules de l'IS et de l'ISDH correspondent à la moyenne harmonique. Le niveau de développement équivalent également réparti correspondant à $\epsilon = 2$, c'est-à-dire $X_{mh}(2)$ est donc donné (à proportions égales de femmes et d'hommes) par la formule suivante :

$$\text{d'où : } X_{mh}(2)^{-1} = \frac{1}{2} X_f^{-1} + \frac{1}{2} X_m^{-1}$$

$$X_{mh}(2) = 2[(1/X_f) + (1/X_m)]^{-1}$$

qui correspond à la moyenne harmonique de (X_m/X_f) . Si nous divisons la moyenne harmonique par la moyenne arithmétique, nous obtenons une mesure de l'égalité entre les sexes qui présente un intérêt évident.

On notera que la formule de l'IS peut également s'appliquer à d'autres variables représentant des différences de développement selon les sexes. Il faut, en général, distinguer entre 1) la formule IS de la moyenne X_{mh} et 2) "l'espace" auquel on l'applique (à savoir les variables pour lesquelles on examine les niveaux de développement et les disparités entre les sexes). On notera enfin que le raisonnement de la présente note technique a été appliqué aux composantes "classiques" de l'indicateur du développement humain, mais que la formule de l'ISDH peut s'appliquer indifféremment à toute disparité entre les sexes.

1. En considérant X_{mh} comme une fonction de ϵ , nous pouvons écrire :

$$X_{mh}(\epsilon) = (p_f X_f^{1-\epsilon} + p_m X_m^{1-\epsilon})^{\frac{1}{1-\epsilon}}$$

Pour $X_f, X_m > 0$, $X_{mh}(\epsilon)$ est bien défini pour toutes les valeurs positives ou négatives de ϵ sauf $\epsilon = -1$. A mesure que nous pouvons démontrer que :

$\log X_{mh}(\epsilon) \rightarrow (p_f \log X_f + p_m \log X_m)$, c'est-à-dire le logarithme de la moyenne géométrique de X_f et X_m , donc $X_{mh}(\epsilon)$ tend vers la moyenne géométrique de X_f et X_m . Si l'un des X_i , par exemple X_f , est égal à 0, $X_{mh}(\epsilon)$ est bien défini pour $\epsilon > 1$. Mais pour $\epsilon < 1$, lorsque $\epsilon > 1$, $X_f^{1-\epsilon} = 1/X_f^{\epsilon-1} \rightarrow \infty$. Dans ce cas, $X_f > 0$.

$$X_m / X_f$$

de sorte que $p_f / X_f^{\epsilon-1}$ et tout le dénominateur de $X_{mh}(\epsilon)$ tendent vers l'infini lorsque $X_f \rightarrow 0$. Donc pour $\epsilon > 1$, $X_{mh}(\epsilon) \rightarrow 0$ lorsque $X_f \rightarrow 0$. En combinant les cas où $\epsilon = 1$ et $\epsilon > 1$, la valeur limite de $X_{mh}(\epsilon)$ pour $\epsilon \geq 1$ est zéro, lorsque l'un des X_i , par exemple X_f , tend vers 0. Nous pouvons donc simplement définir $X_{mh}(\epsilon) = 0$ pour $\epsilon \geq 1$ lorsque X_f ou X_m est égal à zéro.

2. Il existe une certaine ambiguïté sur la question de savoir si cette "aversion extrême pour l'inégalité" mène au simple maximum ou à la version lexicographique du maximum (parfois dénommée "leximin"). Sur ce point, voir Hammond 1975.
3. Selon le résultat 2 ci-dessus, nous avons la relation suivante entre les trois moyennes lorsque X_f et X_m sont positifs et différents : la moyenne harmonique est inférieure à la moyenne géométrique, et celle-ci est inférieure à la moyenne arithmétique.
4. La mesure correspondante de l'inégalité relative I est simplement l'indicateur d'Atkinson :

$$I = 1 - (X_{mh} / \bar{X})$$

Dans les hypothèses considérées pour $V(X)$ dans la présente note, E et I sont toutes deux des mesures indépendantes de la moyenne. En fait, la forme de valeur marginale, à élasticité constante, est à la fois nécessaire et suffisante pour que E et I soient homogènes du degré zéro en (X_f, X_m) .

5. D'après la traduction anglaise de Nussbaum (1988) qui examine également le rôle précis de cette réserve dans la "conception distributive" d'Aristote (p. 146-150 ; italiques en sus).

6. D'autre part, pour β est donnée par la fonction logarithmique. Ces formules reposent sur l'hypothèse selon laquelle le nombre d'hommes et de femmes est le même.

Dans les autres cas, le calcul de la moyenne brute et de la valeur corrigée en fonction des sexes exige une pondération des niveaux de développement de chaque groupe selon leur pourcentage respectif dans la population, P_f et P_m .

7. Pour les références sur ce point et pour l'analyse des raisons pour lesquelles cette relation se manifeste dans les situations de "conflit coopératif" (situation type de la famille), voir Sen 1990a.

Note technique n° 3

Calcul DE L'ISDH ET DE L'IPF

NT.3.1. L'indicateur sexospécifique du développement humain

L'indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH) utilise les mêmes variables que l'IDH. Il diffère néanmoins que l'IDH, en ceci nous avons corrigé les niveaux moyens obtenus par chaque pays en termes d'espérance de vie, de niveau d'éducation et de revenu de façon à refléter les disparités sociologiques entre les hommes et les femmes dans ces trois domaines.

Nous avons retenu pour cela un coefficient de pondération qui exprime une aversion modérée pour l'inégalité, le paramètre de valeur 2. Cette valeur correspond à la moyenne harmonique des valeurs masculine et féminine.

La moyenne harmonique se calcule en prenant l'inverse de la moyenne arithmétique, pondérée selon la répartition de la population, des niveaux de développement féminin et masculin (eux-mêmes exprimés sous forme inverse). Bien que l'opération puisse paraître complexe, le principe fondamental est simple. La moyenne arithmétique dans la mesure des disparités existant entre le niveau de développement des hommes et celui des femmes.

La première étape du calcul de l'ISDH consiste à indexer les variables de l'espérance de vie et du niveau d'éducation. L'intervalle de l'espérance de vie est de 60 ans pour les hommes comme pour les femmes, mais les limites de cet intervalle sont différentes. Pour les hommes, la valeur maximale de l'espérance de vie est de 82,5 ans et la valeur minimale 22,5 de l'espérance de vie pour les femmes, la valeur minimale de l'espérance de vie est de 87,5 ans et la valeur minimale de 27,5 ans. Les valeurs relevées pour les hommes et les femmes sont indexées en conséquence.

La variable représentant le niveau d'éducation est un indicateur composite dans lequel interviennent pour les deux tiers le taux d'alphabétisation des adultes et pour un tiers le taux brut de scolarisation combiné, c'est-à-dire tous niveaux confondus. Chacune de ces composantes est indexée séparément. Leur valeur maximale est de 100 % et leur valeur minimale de 0 %. On additionne alors les deux indicateurs pondérés pour obtenir l'indicateur composite du niveau d'éducation.

NT.3.2. La composante du revenu

Le traitement de cette composante est plus complexe. Pour calculer les parts du revenu du travail des hommes et des femmes, nous utilisons deux données : le rapport entre la moyenne des salaires féminins et des salaires masculins et la part de la population active masculine âgée de 15 ans et plus.

Le premier élément est disponible pour le secteur agricole dans 55 pays et nous avons retenu la même valeur par hypothèse pour le secteur agricole. Le rapport moyen des salaires féminins et des salaires masculins calculé pour ces 55 pays (75%) est ensuite appliqué aux autres pays pour lesquels le BIT ne fournit pas de données correspondantes. Le rapport est de 76,2 % dans les 24 pays industrialisés et de 73 % dans les 31 pays en développement formant le groupe de 55 pays considérés. Compte tenu de ce faible écart, nous avons appliqué le rapport moyen de 75 % à tous les pays pour lesquels nous ne disposons pas de données.

Ce rapport est donc un paramètre de substitution grossier utilisé pour refléter les différences entre les sexes en matière de revenu du travail. Dans certains pays, le rapport des salaires moyens est relativement faible mais cela provient de ce que les relevés portent également sur le travail à temps partiel, contrairement à la pratique des autres pays. Les données concernant les salaires relatifs des hommes et des femmes doivent être considérablement améliorées, mais si nous nous abstenions d'inclure cette variable dans notre analyse, nous aboutirions à une grossière surestimation de la part du revenu du travail des femmes.

Nous considérons nos estimations de la disparité entre les sexes en matière de revenu du travail comme pêchant par excès de prudence. En effet, le coefficient de 75 % aboutit selon toute probabilité à une sous-estimation des revenus réels étant donné qu'il ne tient pas compte des disparités des revenus de sources autres que le travail tels que les revenus des biens fonciers ou du capital physique. Étant donné que ces biens et capitaux appartiennent en grande majorité aux hommes, la disparité entre hommes et femmes tendrait ici à être plus grande que pour le revenu du travail.

La deuxième étape du calcul des disparités entre les sexes en matière de revenu fait intervenir les données disponibles sur la proportion d'hommes et de femmes dans la population active âgée de 15 ans et plus. En raison du manque de données sur l'emploi en fonction du sexe, nous avons adopté l'hypothèse simplificatrice selon laquelle les taux d'emploi des hommes et des femmes sont proportionnels à leurs taux de participation à la population active. À partir du coefficient des salaires féminins et des salaires masculins, nous pouvons calculer deux autres coefficients : celui des salaires féminins par rapport au salaire moyen total et celui des salaires masculins par rapport au salaire moyen total.

Ces deux coefficients sont calculés d'après la définition suivante des revenus totaux du travail (WL) :

$$WL = W_f L_f + W_m L_m,$$

W étant le salaire moyen, L la population active, et les indices f et m indiquant respectivement les femmes et les hommes.

En divisant l'équation par W on obtient, pour W/W_m :

$$W/W_m = (W_f/W_m) (L_f/L) + (W_m/W_m) (L_m/L).$$

Nous prenons ensuite la réciproque de ce résultat pour obtenir W_m/W :

$$W_m/W = (W_f/W_m) / (W/W_m).$$

On peut alors calculer une estimation approximative de la part de revenu des femmes en multipliant le coefficient des salaires féminins moyens et des salaires totaux moyens par la proportion des femmes dans la population active. On peut calculer la part de revenu des hommes de la même manière ou en soustrayant la part des femmes de 1.

La troisième opération intervenant dans l'estimation des disparités entre les sexes en matière de revenu consiste à calculer les parts féminine et masculine du revenu en proportion du pourcentage de femmes et d'hommes dans la population. On pondère ensuite le PIB réel corrigé par habitant moyen sur la base de la disparité entre les sexes en matière de parts de revenus. En utilisant le revenu réel corrigé par habitant, on tient compte déjà de l'importance marginalement décroissante pour le développement humain de la part de revenu excédentaire par rapport au revenu mondial moyen par habitant. Jusqu'ici, la méthode est la même que pour l'indicateur du développement humain.

La pondération en fonction des disparités entre les sexes est réalisée de la manière suivante. On calcule deux parts de revenus proportionnelles en divisant les parts féminine et masculine des revenus par le pourcentage de femmes et d'hommes dans la population. S'il y avait égalité des sexes, chaque part serait égale à 1. On applique ensuite la méthodologie de l'IS fondé sur la moyenne σ , étant égal à 2 dans le cas présent, aux deux parts proportionnelles de revenus, pour obtenir la "part proportionnelle de revenus également répartis". Plus l'inégalité entre les sexes est grande, plus la valeur de cette part sera inférieure à 1. On multiplie ensuite la moyenne du PIB réel corrigé par habitant par la part proportionnelle de revenus également répartis, pour obtenir une mesure du PIB par habitant corrigée d'inégalité, le coefficient serait égal à 1 et le PIB par habitant resterait le même. Comme pour l'IDH, le PIB réel corrigé par habitant est une valeur de substitution utilisée pour exprimer l'accès aux ressources fondamentales nécessaires au développement humain. Enfin, on indexe la valeur corrigée du PIB par habitant par rapport à une valeur minimale de 5.448 dollars et à une valeur maximale de 100 dollars. Ces valeurs sont les mêmes que l'IDH.

La dernière opération du calcul de l'ISDH consiste à additionner l'indicateur du revenu que nous venons de calculer, l'indicateur de l'espérance de vie et l'indicateur du niveau d'éducation, et de diviser la somme par 3, ce qui donne à chaque indicateur une pondération d'un tiers.

NT. 3.3. Note sur le revenu

On peut envisager le revenu de deux points de vue : 1) comme des moyens que la famille peut employer pour répondre à ses besoins et à ses désirs, 2) comme des ressources gagnées par les personnes et qui peuvent être ou ne pas être mises en commun en vue de leur emploi par la famille. La mesure des emplois est difficile à désagréger étant donné que la famille fait de ses ressources un emploi qui n'est pas directement observable. Les ressources, en revanche, sont en principe séparables, puisque les membres de la famille tendent à avoir des revenus distincts de travail. Bien que nous avons essayé d'estimer les chiffres des ressources des femmes et des hommes, il convient de noter qu'il n'est pas nécessaire de chercher à ce qu'ils reflètent l'emploi que peuvent en faire ces femmes et ces hommes étant donné que les ressources sont mises en commun pour être employées conjointement par la famille.

Le partage des revenus et des autres ressources au sein des ménages est un facteur important pour déterminer le niveau de bien-être des femmes. Ce partage, ou cette répartition varie d'une société à l'autre parce qu'il constitue un élément important de la répartition du travail et des responsabilités entre les hommes et les femmes.

De nombreuses études se penchent sur ces modèles sociologiques, mais les informations ne sont pas toujours chiffrées ni complètes et l'on ne dispose donc pas de données fiables sur l'accès des femmes aux ressources en vue de leur consommation. La variable du revenu prise en compte dans les mesures du présent rapport (ISDH et IPF) ne reflète donc pas l'accès des femmes aux ressources en vue de leur consommation ou de leur affectation à un autre usage. Elle indique la capacité des femmes à se procurer des revenus, ce qui reflète leur indépendance économique.

NT. 3.4. Note sur l'agrégation

La méthode utilisée pour la correction des inégalités dans le calcul de l'ISDH et de l'IPF consiste à estimer les niveaux de développement exprimés par les diverses variables considérées et à opérer pour chacun d'eux une compensation pour tenir compte des inégalités, puis à les rassembler en une mesure unique corrigée des inégalités. Cette méthode peut à certains égards être quelque peu trompeuse dans la mesure où les différentes variables peuvent, en principe, avoir entre elles des effets compensateurs qui viennent atténuer les

inégalités au niveau individuel. Ainsi, si une personne A atteint un niveau supérieur en termes de durée de vie et qu'une personne B obtient un niveau supérieur en termes d'éducation, on peut considérer que ces inégalités se compensent dans une certaine mesure, de sorte que la situation de A et B apparaîtra moins inégale, dans le contexte d'un indicateur composite des deux variables considérées que d'après chaque indicateur simple distinct. Leur cas serait différent de celui où l'une des deux personnes atteindrait un niveau supérieur pour chacune des deux variables. La méthode que nous utilisons ici ne nous permet pas de distinguer ces deux cas, étant donné que l'agrégation se fait en utilisant d'abord des variables spécifiques puis en les combinant pour obtenir un indicateur d'accomplissement général.

Cependant, cette imperfection est inévitable à l'échelon individuel, en raison des limitations des données disponibles. Il n'existe pas de moyen de tenir compte des particularités individuelles de répartition des inégalités entre variables distinctes ni de méthode valable susceptible de remplacer celle que nous avons appliquée. Mais l'imperfection est minime dans le présent contexte, en partie parce que les manques vont souvent de pair et s'amplifient plutôt que de s'atténuer mutuellement. Ainsi, comme le montrent des études statistiques des caractéristiques du développement, les personnes de niveau d'éducation inférieur ont souvent également une durée de vie inférieure.

Surtout, on se souviendra que la correction effectuée pour compenser les inégalités entre les sexes l'est ici à un niveau élevé d'agrégation, qui est celui des valeurs moyennes des composantes des indicateurs pour le groupe des femmes et le groupe des hommes. A ce niveau, les inégalités vont presque toujours de pair, les femmes étant en moyenne défavorisées par rapport aux hommes. On ne relève d'exceptions que dans quelques pays. C'est le cas dans les pays nordiques, où pour l'espérance de vie les hommes semblent accuser un décalage par rapport aux femmes même après correction des différences standards (espérance de vie féminine peut être plus longue de cinq ans). Dans de tels cas, l'inégalité en matière d'espérance de vie peut être compensée par une inégalité en sens inverse en termes de niveau d'éducation ou de revenus. S'il était tenu compte de cette compensation des inégalités, ces pays se classeraient à un niveau général de développement humain supérieur. Mais comme ces pays se classent déjà dans les tout premiers rangs, le seul effet d'une telle compensation serait d'accroître leur avance par rapport aux autres.

NT.3.5. Note sur l'évolution de l'ISDH dans le temps et sur la comparaison de l'ISDH et de l'IDH

Dans le calcul de l'ISDH de 1970 à 1992 réalisé pour 79 pays, nous avons retenu une valeur minimale de 0 dollar pour le revenu et, pour 1970, un rapport moyen des salaires féminins et des salaires masculins de 71 % pour les pays ne fournissant pas de données sur ce point. Cette valeur est la moyenne des pays ayant recueilli des données de salaires par sexe.

L'ISDH de 1992 a été calculé directement d'après les valeurs du revenu, du niveau d'éducation et de l'espérance de vie pour les femmes et pour les hommes. L'IDH de 1992 a quant à lui été calculé directement d'après la valeur moyenne de chaque indicateur. Si les valeurs de l'ISDH avaient été calculées sur la base de l'ISDH et l'IDH devraient être égaux, mais des différences mineures peuvent se manifester du fait que la pondération de la population féminine et masculine retenue pour la moyenne nationale ne correspond pas toujours à celle retenue pour les valeurs féminine et masculine présentées séparément.

Pour l'espérance de vie dans le cadre de l'ISDH, la valeur minimale est de 27,5 ans pour les femmes et de 22,5 pour les hommes. Ces valeurs ont été retenues de manière à assurer la cohérence avec l'IDH, pour lequel la valeur minimale de l'espérance de vie pour l'ensemble de la population est de 25 ans. Nous réexaminerons à l'avenir cette valeur ainsi que l'écart de cinq ans en faveur des femmes.

NT, 3.6, Exemple de calcul de l'ISDH

Nous avons choisi le Paraguay pour illustrer la méthode de calcul de l'indicateur sexospécifique du développement humain. Les valeurs des variables utilisées dans nos calculs sont les suivantes :

Espérance de vie

Femmes 71,9 ans

Hommes 68,1 ans

Alphabétisation des adultes

Femmes 89,50 %

Hommes 92,91 %

Scolarisation, tous niveaux confondus

Femmes 58,0 %

Hommes 59,3 %

PREMIERE ETAPE

Calcul des indicateurs d'espérance de vie et d'éducation

Femmes $(71,9 - 27,5)/60 = 0,740$

Hommes $(68,1 - 22,5)/60 = 0,760$

Alphabétisation des adultes

Femmes $(89,50 - 0) / (100 - 0) = 0,580$

Hommes $(92,91 - 0) / (100 - 0) = 0,593$

Niveau d'éducation

Femmes $1/3 (0,580) + 2/3 (0,895) = 0,790$

Hommes $1/3 (0,593) + 2/3 (0,929) = 0,817$

DEUXIEME ETAPE

Calcul des parts proportionnelles de revenu

Pourcentage de la population active

Femmes 20,16

Hommes 79,84

Pourcentage de la population totale

Femmes 0,493

Hommes 0,507

Rapport des salaires non agricoles féminins
aux salaires non agricoles masculins : 75,97 %

PIB réel corrigé par habitant (en parités de pouvoir d'achat : 3.390 dollars

Rapports du salaire féminin au salaire moyen (W) et du salaire masculin au salaire moyen (W)

$$W = 0,2016 (0,7597) + 0,7984 (1) = 0,9516$$

Rapport du salaire féminin au salaire moyen : $0,7597/0,9516 = 0,7983$

Rapport du salaire masculin au salaire moyen : $1,0000/0,9516 = 1,0509$

Part des revenus du travail

Note [(salaires féminins/salaires moyens) x pourcentage féminin de la population active] + [(salaires masculins/salaires moyens) x pourcentage masculin de la population active] = 1.

Femmes $0,7983 \times 0,2016 = 0,1609$

Hommes $1,0509 \times 0,7984 = 0,8391$

Parts proportionnelles féminine et masculine des revenus

Femmes $0,1609/0,493 = 0,3264$

Hommes $0,8339/0,507 = 1,6650$

TROISIEME ETAPE

Application de la formule de l'IS

Note : Nous prenons pour hypothèse que le paramètre d'aversion pour l'inégalité, est égal à 2.

Indicateur du revenu également réparti

$$\left[0,493 (0,3264)^{1-\alpha} + 0,507 (1,6650)^{1-\alpha}\right]^{1/(1-\alpha)} = 0,550$$

$$0,550 \times 3390 = 1865$$

$$(1865 - 100)/(5,448 - 100) = 0,330$$

Indicateur de niveau d'éducation également réparti

$$\left[0,493(0,790)^{1-\alpha} + 0,507(0,817)^{1-\alpha}\right]^{1/(1-\alpha)} = 0,804$$

Indicateur d'espérance de vie également réparti

$$\left[0,493(0,740)^{1-\alpha} + 0,507(0,760)^{1-\alpha}\right]^{1/(1-\alpha)} = 0,750$$

QUATRIEME ETAPE

Calcul de l'indicateur sexospécifique du développement humain

$$1/3 (0,330 + 0,804 + 0,750) = 0,628$$

NT.3.7. L'indicateur de la participation des femmes

L'indicateur de la participation des femmes (IPF) a pour composantes des variables définies explicitement pour mesurer le contrôle que les hommes et les femmes peuvent exercer sur leur destinée dans les domaines politique et économique.

Le premier ensemble de variables a été choisi pour rendre compte de la participation et du pouvoir décisionnel économiques. Il comprend les pourcentages d'hommes et de femmes exerçant, d'une part, des fonctions administratives et d'encadrement et, d'autre part, des professions techniques et des professions dites libérales ou spécialisées. Ce sont là des catégories d'emploi très vastes et très généralement définies. Les groupes de population concernés par ces deux grandes catégories étant différents, nous avons calculé des indicateurs pour chacune d'elles, que nous avons ensuite additionnés.

Pour chacune de ces deux catégories d'emploi, nous appliquons la méthode de la moyenne $(1 - \epsilon)$ de l'IS pour calculer un pourcentage équivalent également réparti (PEER) pour les deux sexes considérés conjointement. Pour assurer la cohérence avec l'ISDH, nous avons fixé la valeur du paramètre d'aversion pour l'inégalité à 2. Etant donné l'aversion de la société pour l'inégalité, le PEER aura la même valeur sociale que les pourcentages inégaux exprimant la situation de l'emploi des hommes et des femmes. S'il y avait parfaite égalité entre les sexes, le PEER s'établirait à 50 %. Plus la disparité entre les sexes est grande, plus le PEER baisse. Il peut donc varier entre 50 % (maximum) et 0 % (minimum). Après indexation, nous additionnons les indicateurs des deux catégories d'emploi, à pondération égale.

La seconde variable - le pourcentage de femmes et d'hommes siégeant dans les assemblées parlementaires - a été choisie pour refléter la participation et le pouvoir décisionnel politiques. Comme précédemment, nous calculons la moyenne $(1 - \epsilon)$ de ces deux pourcentages pour obtenir le PEER, que nous indexons ensuite. Comme pour la participation et le pouvoir décisionnel économiques, le PEER peut varier entre 50 % (maximum) et 0 % (minimum). (En fait, on remplace la valeur zéro par une valeur infime pour pouvoir effectuer les calculs).

La variable choisie pour exprimer le contrôle des ressources économiques est le PIB réel non corrigé par habitant (exprimé en PPA). Contrairement au PIB réel corrigé par habitant que nous utilisons pour l'IDH et l'ISDH et qui varie de 100 à 5.448 dollars, le PIB réel non corrigé par habitant varie de 100 à 40.000 dollars. Nous appliquons la même méthode que pour l'ISDH pour déterminer les parts relatives des revenus des femmes et des hommes, dont nous calculons ensuite la moyenne $(1 - \epsilon)$ pour obtenir une part proportionnelle des revenus également répartis. Nous multiplions ainsi le PIB réel par habitant non ajusté de chaque pays par ce coefficient, qui est inférieur à 1. S'il y avait égalité des femmes et des hommes, ce coefficient serait égal à 1 et le PIB réel non corrigé par habitant ne ferait pas l'objet d'une pondération. Les valeurs maximale et minimale retenues pour indexer le revenu pondéré non corrigé sont respectivement de 40.000 et de 100 dollars.

En dernier lieu, nous additionnons les indicateurs des trois variables et divisons le résultat par 3 pour obtenir l'IPF général.

Divers autres indicateurs auraient pu être choisis pour exprimer le contrôle des personnes sur leur destinée (ou participation) dans les domaines de la politique et de l'économie, mais trop peu de pays relèvent actuellement ces indicateurs de bonne qualité pour permettre d'établir des comparaisons significatives au niveau international. On pourra envisager à l'avenir de les inclure dans le calcul de l'IPF lorsqu'ils seront disponibles.

NT.3.8. Exemple de calcul de l'IPF

Nous avons choisi le Mexique pour illustrer la méthode de calcul de l'indicateur de la participation des femmes. Les données statistiques du Mexique indiquent que la disparité entre les hommes et les femmes atteint son amplitude la plus importante dans le domaine de la politique et la plus faible dans l'encadrement et les professions techniques.

En appliquant la méthode de l'ISDH au calcul de l'IPF, nous avons fixé la valeur du paramètre ϵ d'aversion pour l'inégalité à 2.

PREMIERE ETAPE

Calcul des indicateurs de représentation parlementaire, de fonctions administratives et d'encadrement et d'emplois de techniciens et professions libérales

Pourcentage de représentation parlementaire

Femmes 7,27

Hommes 92,73

Pourcentage d'administration et de cadres

Femmes 19,37

Hommes 80,63

Pourcentage de techniciens et de membres des professions libérales ou spécialisées

Femmes 43,24

Hommes 56,76

Pourcentage de la population totale

Femmes 0,501

Hommes 0,499

Calcul du pourcentage équivalent également réparti (PEER)

Calcul du PEER de représentation parlementaire

$$\left[0,499(92,73)^{1-\alpha} + 0,501(7,27)^{1-\alpha} \right]^{1/(1-\alpha)} = 13,46$$

Calcul du PEER pour les administrateurs et les cadres

$$\left[0,499(80,63)^{1-\alpha} + 0,501(19,37)^{1-\alpha} \right]^{1/(1-\alpha)} = 31,20$$

Calcul du PEER pour les techniciens et professions libérales

$$\left[0,499(56,76)^{1-\alpha} + 0,501(43,24)^{1-\alpha} \right]^{1/(1-\alpha)} = 31,20$$

NT.3.9. Indexation des variables

Représentation parlementaire

$$13,46/50 = 0,2692$$

Fonctions administratives et d'encadrement

$$31,20/50 = 0,6240$$

Emplois de techniciens et professions libérales

$$49,08/50 = 0,9816$$

Calcul de l'indicateur de participation et le pouvoir décisionnel économiques

$$(0,6240 + 0,9816)/2 = 0,8028$$

DEUXIEME ETAPE

Calcul de l'indicateur des parts de revenu du travail

Pourcentage de la population active

Femmes 27,63

Hommes 72,37

Rapport des salaires non agricoles féminins aux salaires non agricoles masculins :
75 %

PIB réel non corrigé par habitant : 7.300 dollars (PPA)

Rapports du salaire féminins au salaire moyen (W) et du salaire masculin
au salaire moyen (W)

$$W = 0,2763 (0,75) + 0,7237 (1) = 0,9309$$

Rapport du salaire féminin au salaire moyen

$$0,75/0,9309 = 0,8057$$

Rapport du salaire masculin au salaire moyen

$$1,0000/0,9309 = 1,0742$$

Part des revenus du travail

Note : (salaires féminins/salaires moyens) x
Pourcentage féminin de la population active) +
(salaires masculins/salaires moyens) x pourcentage
masculin de la population active) = 1.

$$\text{Femmes} \quad 0,8057 \times 0,2763 = 0,2226$$

$$\text{Hommes} \quad 1,0742 \times 0,7237 = 0,7774$$

Parts proportionnelles féminine et masculine des revenus

$$\text{Femmes } 0,2226/0,501 = 0,4443$$

$$\text{Hommes } 0,7774/0,499 = 1,5579$$

Calcul du PEER des parts proportionnelles féminine et masculine des revenus

Calcul de l'indicateur du revenu

$$0,6910 \times 7300 = 5044$$

$$(5044 - 100)/(40.000 - 100) = 0,1239$$

TROISIEME ETAPE

Calcul de l'indicateur de la participation des femmes

$$(0,2692 + 0,8028 + 0,1239)/3 = 0,3986$$

Note technique n° 4

Exemple d'indicateurs et de mesures des efforts

| Dimensions | Principaux Indicateurs |
|-------------------------------------|---|
| Espérance de vie et santé | Espérance de vie à la naissance Taux de mortalité infantile Taux de mortalité juvénile Taux de mortalité infanto-juvénile (enfants < 5 ans) : Taux de mortalité des adultes Taux de mortalité maternelle Part des naissances vivantes assistées Pourcentage des Naissances avec poids < 2500g Pourcentage des enfants < 1 an vus en consultation de croissance Indice Synthétique de Fécondité Taux Global de Fécondité Générale Pourcentage de décès dû à des causes non conventionnelles |
| Efforts fournis en matière de santé | Taux de couverture vaccinale des enfants de 0-11 mois BCG Anti-rougeoleux DTCP3 Prévalence d'anémie Prévalence de malnutrition infantile Pourcentage Population fumeurs Moyenne de cigarettes consommées/tête Cas de SIDA déclarés Dépenses de Santé/habitant Budget Santé/habitant Budget Santé/Budget National Part des dépenses de santé dans le PIB Nombre de médecins pour 1000 habitants Nombre de lits d'hôpital pour 1000 habitants % de villages avec centre de Soins de Santé Primaire Nombre de naissances par sage-femme % de Population avec accès eau potable % de Femmes en grossesse vaccinées Vaccination des enfants <1 an pour BCG Vaccination des enfants <1 an pour DTCP Taux de prévalence contraceptif % de naissances enregistrées à l'état civil |

| | |
|---|---|
| <p>Indicateurs d'inégalité de Santé</p> | <p>Taux de mortalité :</p> <ul style="list-style-type: none"> Selon le quintile des hauts revenus Selon le quintile des bas revenus Selon le genre Selon le département En milieu urbain En milieu rural Selon les groupes ethniques <p>Naissance assistée par région Consultation de croissance/département Taux de mortalité Homme-Femme</p> |
| <p>Education</p> | <p>Taux net de scolarisation primaire Taux net de scolarisation des filles primaire Taux de réussite scolaire (Taux de promotion) Taux d'abandon dans l'Enseignement Primaire: C1 CM2</p> <p>Taux d'abandon des filles (Primaire): Pourcentage de filles au Primaire Ratio élèves/maitre primaire Ratio élèves/salle de classe primaire Taux de scolarisation 15-19 ans (Secondaire) Taux de réussite scolaire (Taux de promotion) Taux d'abandon dans l'Enseignement Secondaire: Taux de scolarisation des adultes (+ de 15 ans) Taux de scolarisation des jeunes (15-24 ans) % de la cohorte atteignant le niveau CM Taux de succès aux examens Taux de bourses Taux des Diplômés Sans Emploi (25-64 ans) Taux de scolarisation Total Nombre moyen d'années d'écolage Nombre moyen d'années d'études universitaires pour les 17 ans Taux d'alphabétisation</p> |
| <p>Indicateurs d'inégalité en éducation</p> | <p>Taux de scolarisation - de promotion - d'abandon - d'alphabétisation - Ratio élèves/maitre :</p> <ul style="list-style-type: none"> Selon le quintile des bas revenus Selon le quintile des hauts revenus Selon le genre Selon le département En milieu urbain En milieu rural Selon les groupes ethniques |

| | |
|---|---|
| <p>Efforts fournis en matière d'éducation</p> | <p>Dépenses/élève du Primaire (% du PIB/tête) Dépenses/élève du Secondaire (% du PIB/tête) Dépenses d'Éducation Primaire par hab. % de dépense courante pour l'éducation primaire Coût moyen annuel supporté par les parents pour l'Éducation Primaire Salaire annuel du Professeur après 15 ans d'expérience % Pop. avec école primaire dans 1 km de rayon % d'école ayant un tableau dans chaque classe % d'école n'ayant qu'1 seul maître % d'école ayant des toilettes fonctionnelles Journaux quotidiens (copie pour 1000 hab.) Radios (pour 1000 hab.) Télévision (pour 1000 hab.) Téléphone mobile (pour 1000 hab.) Ordinateur PC (pour 1000 hab.) Téléphones publics (pour 1000 hab.) Internet (pour 1000 hab.)</p> |
| <p>Contrôle sur les Ressources</p> | <p>Revenu/tête (millier de FCFA) Taux de salaire réel Salaires moyens payés aux APE Evolution de l'Indice des Prix à la Consommation % de la Population < au seuil de pauvreté % de la Population bénéficiant Séc. Soc. Taux de chômage % des Paysans sans terre dans la main d'œuvre agricole % de la Pop. pauvre accédant aux services de micro crédits</p> |
| <p>Efforts fournis en matière de Ressources</p> | <p>Part du secteur social dans le budget Dépenses du secteur social/tête Dépenses de sécurité/tête Indice des prix vivriers % de la population bien logée</p> |

Note technique n° 5

L'Indicateur de Liberté Humaine

Dans son premier rapport mondial sur le développement humain (RMDH 1990), le PNUD a mis l'accent sur l'importance de la liberté humaine. On y soutient que sans liberté, le développement humain est incomplet et on fait remarquer que tout au long de l'histoire, des individus ont sacrifié leur vie pour accéder à la liberté nationale et personnelle.

La liberté se pose dès lors comme un composant important de l'indicateur de développement humain (IDH). Cette liberté dont devrait jouir la population et les individus qui la composent, devrait contribuer à l'atteinte plus efficace de leurs objectifs matériels et sociaux. Cependant, la liberté ne figure pas parmi les éléments qui entrent dans le calcul de l'IDH car s'il est facile de parler de liberté, il est plus difficile de l'intégrer dans le calcul de l'IDH.

Dans le présent rapport sur le développement humain, nous tentons de mesurer le degré ou niveau de respect de ces droits et libertés au Bénin à partir de l'avis de la population de la ville de Cotonou. Cet avis recueilli à l'aide d'une enquête menée auprès de 800 personnes résidant dans cette ville est une enquête légère permettant d'avoir un ordre de grandeur sur la façon dont ces enquêtés de Cotonou perçoivent la réalité des droits et libertés au Bénin.

TABLEAU NT.5.1. : Les Composants de l'indicateur de liberté humaine
Perception des Cotonnois selon l'enquête menée à Cotonou

| Bon point | Mauvais point | N° de la question | Droit ou liberté correspondant |
|-----------|---------------|-------------------|---|
| X | | 01 | le droit de circuler librement dans son pays |
| X | | 02 | le droit de quitter son pays et d'y revenir |
| X | | 03 | le droit de se réunir et de s'associer pacifiquement |
| X | | 04 | le droit d'enseigner des idées et de recevoir des informations |
| X | | 05 | le droit de surveiller les violations des droits humains |
| X | | 06/07 | le droit de pratiquer une langue vernaculaire |
| X | | 18 | l'absence de travail forcé et de travail des enfants |
| X | | 19 | l'absence d'autorisation de travail obligatoire |
| X | | 20 | l'absence d'exécutions extra judiciaires et de disparitions |
| X | | 22 | l'absence de torture et de contrainte |
| X | | 23 | l'absence de peine de mort |
| | X | 24 | l'absence de châtiment corporel |
| X | | 25 | l'absence de détention illégale |
| X | | 26 | l'absence d'appartenance obligatoire à un parti ou à une organisation |
| X | | 27 | l'absence de religion ou d'idéologie d'Etat obligatoire dans les écoles |
| X | | 28 | l'absence de contrôle des arts |
| X | | 29 | l'absence de censure politique de la presse |
| X | | 30 | l'absence de censure des lettres ou d'écoute téléphonique |

Les éléments entrant dans le calcul respectent autant que possible les concepts et définitions retenus dans la classification proposée par Charles Humana, qui a examiné un certain nombre de conventions des Nations Unies et de Traités internationaux et en a extrait 40 critères distincts selon lesquels on peut évaluer la liberté.

Parmi ceux-ci figurent le droit de circuler librement, le droit à la liberté de réunion et d'expression, le droit à l'égalité entre groupes ethniques et sexes, la primauté du droit, etc.

TABLEAU NT.5.2 : Les composants de l'indicateur de liberté humaine
Situation au Bénin selon l'enquête menée à Cotonou
au Bénin

| Bon point | Mauvais point | N° de la question | Droit ou liberté correspondant |
|-----------|---------------|-------------------|--|
| X | | 62 | La garantie d'opposition politique paisible |
| X | | 63 | La garantie d'élections multipartites par scrutin secret universel |
| X | | 64 | La garantie d'égalité politique ou légale des femmes |
| X | | 67 | La garantie d'égalité sociale et économique pour les minorités ethniques |
| X | | 70 | La garantie d'indépendance de la presse |
| X | | 71 | La garantie d'indépendance de publication de livres |
| X | | 72 | La garantie d'indépendance des réseaux de radios et télévision |
| X | | 73 | La garantie d'indépendance des tribunaux |
| X | | 84 | La garantie d'indépendance d'associations syndicales |

L'indicateur élaboré par Humana ne se limite pas aux libertés politiques, ni seulement aux droits individuels. Il prend véritablement en compte les libertés humaines. Il a été appliqué en 1985 sur 88 pays, mais non sans difficultés en raison non seulement du manque de données nécessaires pour effectuer les calculs, mais également de la délicatesse de l'opération. En effet, que doit-on considérer comme une violation grave des droits, ou une atteinte sérieuse à la liberté. La réiliation du passeport de quelques ressortissants signifie-t-elle que l'état interdit à ses citoyens de quitter le territoire national ? Le fait que certaines oppositions au gouvernement en place ne soient pas autorisées à exprimer leurs opinions sur les chaînes de télévision nationales doit-il être interprété et enregistré comme une censure de la presse pratiquée dans le pays ?

Ces questions se posent inévitablement dans le calcul l'indicateur d'Humana. Un des aspects controversés de cet indicateur est celui du système de notation des atteintes à la liberté, allant de certaines violations ou atteintes à une oppression substantielle et au déni de liberté. Selon le RMDH 1991, on peut adopter un système plus simple distinguant entre " liberté garantie et liberté violée " (notation binaire 0-1) ce qui produit un classement révélateur des pays. Aucun des 80 pays couverts par l'indicateur d'Humana ne respecte toutes les libertés. La Suède et le Danemark viennent en première place garantissant 38 des 40 libertés mesurées suivi par les Pays Bas avec 37 libertés. Se classe en fin de liste l'Irak immédiatement précédé par la Roumanie et la Jamahiriya Arabe Libyenne.

Note technique n° 6

Présentation des résultats préliminaires d'enquête sur la réalisation des droits et libertés tels que perçus par la population de Cotonou

Cette enquête a été réalisée auprès d'un échantillon de 800 personnes sur la seule ville de Cotonou à partir d'une grille d'entretien qui comporte deux volets : les droits et libertés tels que les personnes les vivent au quotidien et la garantie de ces droits et libertés par les autorités nationales.

Les informations recueillies permettent de présenter successivement : le respect des droits civils et politiques basés sur le principe de la liberté, les droits économiques, sociaux et culturels basés sur l'égalité et la non-discrimination et les droits qui ont pour fondement la solidarité et qui englobent les droits de l'être humain au développement, au plein épanouissement de sa personne dans ses dimensions matérielle, temporelle, intellectuelles et spirituelle.

Ces enquêtes n'ont pas concerné la perception des personnes interrogées sur la pratique des institutions liées à la mise en œuvre des droits et libertés mais cette question peut-être sous-entendue dans les résultats du questionnaire. D'autre part, les résultats de l'enquête démontrent une connaissance par les populations des droits de la personne humaine.

NT 6.1. Les droits civils et politiques

Le droit à l'égalité

Tous les hommes naissent libres et égaux en droit (article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme). Ce droit est consacré par la Constitution dans plusieurs de ses dispositions (articles 6, 8, 26 et 39). Il comprend l'égalité de tous en droit et en dignité, il consacre le principe de la non-discrimination en fonction de la race, de la couleur, du sexe, de la langue, de la religion, de l'opinion politique ou de toute autre opinion, de l'origine nationale ou sociale, de la fortune, de la naissance ou de toute autre situation (article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme). Ce qui distingue l'inégalité de la discrimination c'est la volonté d'exclure. La Cour constitutionnelle interprète le droit à l'égalité comme " un principe général selon lequel la loi doit être la même pour tous, dans son adoption et dans son application et ne doit contenir aucune discrimination injustifiée ". Il en est ainsi de l'accès à la fonction publique, de l'accès à la justice, de l'égalité de suffrage etc.

Comment les personnes interrogées perçoivent-elles ces droits ? D'une manière générale, la majorité des personnes interrogées pensent que ce droit est garanti à tous les individus. Seuls 9,5% de ces personnes pensent qu'il existe une discrimination en fonction de la couleur de la peau, 17,8% qu'il existe une discrimination en fonction de la langue parlée, 19,3% qu'il existe une discrimination en fonction de l'origine sociale, 12,8% qu'il existe une discrimination en fonction de la religion, 11,1% qu'il existe une discrimination en fonction de la nationalité, 10,6% qu'il existe une discrimination en fonction de toute autre situation. Cependant, les plus forts taux enregistrés concernent : la discrimination en fonction de l'opinion (37,1%), de la fortune (33,6%), de l'ethnie (21,1%), du sexe (22,8%). Ainsi, ramené à la question du respect des droits collectifs des individus, 90,9% des personnes pensent que les droits des étrangers sont respectés, 87,9% pour les minorités ethniques, 70% pour les personnes sans ressources, 84,3% pour les personnes handicapées alors que moins des 2/3 des personnes admettent que les droits de certaines personnes vulnérables sont respectés comme les personnes atteintes du SIDA (65,3%), les chômeurs (69,6%), les prisonniers (62,4%) et les personnes sans domicile fixe (67,4%).

Concernant les garanties de protection, il convient de nuancer selon les groupes visés. Concernant les minorités, tandis qu'une écrasante majorité pense que la différence est moins nette au niveau social (83,6%), au niveau professionnel (83,6%) et au niveau économique (85,3%), seule une petite majorité pense qu'une discrimination existe entre l'homme et la femme au niveau social (54%), au niveau professionnel (64,6%) et au niveau économique (65,1%)

L'égalité de suffrage est garantie selon la majorité des personnes interrogées : la garantie d'opposition politique paisible (85,6%), de même que l'égalité devant le suffrage : la garantie d'élection pluripartites par scrutin secret universel (94,5%).

Le droit à la vie, à la sécurité et à l'intégrité de sa personne (article 15 de la Constitution)

Le droit à la vie : 70% des personnes interrogées pensent que le droit à la vie, droit suprême de l'être humain n'est pas respecté au Bénin. Il est important de souligner que le débat sur le droit à la vie concerne aussi bien l'interruption volontaire de grossesse qui est considérée comme une atteinte au droit à la vie (ceci pose la question de savoir où commence la vie et où s'achève l'existence ?), mais également l'autre privation arbitraire de la vie qui est la peine de mort.

Le droit à la sûreté de sa personne implique que : "Nul ne peut être privé de sa liberté sauf pour des motifs et dans des conditions préalablement définies par la loi; en particulier, nul ne peut être arrêté ou détenu arbitrairement" (article 16 de la Constitution). Ce droit s'applique à toutes les formes de privation arbitraire de liberté ou d'éloignement du territoire (article 16 de la Constitution). L'arbitraire c'est l'absence totale de base légale, par exemple le cas de prisonniers d'opinion, les manquements au droit à un procès équitable. Or, 48,6% des personnes interrogées pensent que la garantie de procès équitable n'existe pas, tandis que 21% seulement des personnes interrogées pensent qu'il y a encore des arrestations arbitraires au Bénin et 25,1% que des privations arbitraires de liberté existent encore au Bénin. Il est également important de mentionner que 6,3% des personnes interrogées pensent que l'éloignement du territoire est une pratique encore en cours au Bénin.

Le droit à la sécurité ne se rapporte pas seulement à la sécurité physique de l'individu (qui englobe les diverses libertés affirmées et garanties par la Constitution). Il concerne également la sécurité de l'individu dans ses rapports avec autrui. Dans cette deuxième acception où il est perçu comme "la garantie de la sécurité juridique de l'individu face au pouvoir", le droit à la sécurité impose que soient assurées à l'individu non seulement des garanties de règles de compétence, traduisant la séparation effective des pouvoirs ou des fonctions de l'Etat (moins des 2/3 des personnes interrogées croient dans l'indépendance des tribunaux, il s'agit de 68,9% des personnes), mais également des garanties de procédure qui elles résident dans le respect des règles telles que la présomption d'innocence, les droits de la défense, le droit pour toute personne d'être jugée dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale. 85,9% des personnes pensent que le droit de recours contre les violations de ces droits fondamentaux devant les tribunaux est garanti. Cela veut dire que 85,9% des personnes interrogées pensent que le droit de recours est un droit effectif qui ne souffre ni d'obstacles juridiques, ni d'obstacles de fait) et que ce droit peut être exercé devant une juridiction impartiale avec des garanties d'indépendance et procédurales. De même, 71,4% de ces personnes pensent que le principe de la présomption d'innocence est garanti au Bénin.

Concernant le droit à l'intégrité physique de sa personne, elle va des actes de torture, à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 19 de la Constitution). Généralement, il s'agit de tout acte infligeant intentionnellement une douleur ou des souffrances aiguës "physiques ou mentales" (Convention contre la torture) exemple des

techniques d'interrogatoire par désorientation sensorielle (Royaume Uni) ou les brutalités policières (France) ; sont également concernés l'esclavage et la servitude sous toutes ses formes que l'on définit comme un état ou la condition d'un individu sur lequel s'exercent les attributs du droit de propriété ou certains d'entre eux. Notons que presque le tiers des personnes interrogées pensent qu'il existe encore des exécutions extra-judiciaires (30,9%) au Bénin tandis que seules 28,9% de ces personnes admettent l'existence de la peine de mort et 24,9% celle des actes de torture. Le taux des personnes admettant l'existence des châtiments corporels cruels ou inhumains se porte à 51,8%. Il y a tout de même 15,8% des personnes qui pensent qu'il existe encore des disparitions forcées au Bénin.

Le droit à la liberté

Qu'il concerne l'individu ou la collectivité, le droit à la liberté est, dans son principe, reconnu et protégé par la Constitution sous de multiples aspects : liberté d'aller et venir, respect de la vie privée, libre choix et inviolabilité du domicile, liberté de conscience et de religion, liberté de presse, liberté de réunion, d'association etc.

C'est ainsi que concernant la liberté de conscience et de religion (article 23 de la Constitution), la quasi totalité des personnes interrogées pensent qu'elle est respectée. Qu'il s'agisse de la liberté de manifester sa religion ou conviction seul (98,3%), en public (94,6%), en communauté ou en privé (98,3%) par l'enseignement (96,9%), les pratiques (96,6%), le culte (95,8%) et l'accomplissement des rites. Cela inclut également la liberté de changer de religion ou de conviction (93,4%).

S'agissant de la liberté d'opinion et d'expression (article 23 de la Constitution), elle implique pour un individu, le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions (91,4%) des personnes interrogées pensent que ce droit est respecté) et le droit de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit (90,8%) des personnes interrogées n'y voient aucune entrave). Aussi, 86,6% des personnes interrogées pensent qu'il existe une garantie d'indépendance de publication des livres et 75,4% que la liberté de création artistique est garantie.

Concernant la liberté d'aller et venir (article 25 de la Constitution) 94% des personnes interrogées pensent que la liberté de circulation à l'intérieur du Bénin est respectée, de même que la liberté de quitter son (ou tout autre) pays et d'y revenir (93,8%) et le libre choix de sa résidence à l'intérieur du Bénin (95,9%).

Le droit à la vie privée (articles 20 et 21 de la Constitution) qui veut qu'il n'y ait ni immixtions arbitraires (vie privée, famille, domicile, correspondance) ni atteinte à l'honneur et à la réputation d'un individu est un de ceux qui enregistrent selon les personnes interrogées le moins d'adhésion. En effet, 71,5% des personnes interrogées pensent qu'il existe une ingérence dans la vie des personnes, 72,9% pensent que cette ingérence a lieu dans la vie de famille des personnes, 69,6% que cette ingérence se passe au domicile des personnes, 70,4% que l'ingérence concerne la correspondance des personnes. Nous déplorons que cette enquête n'ait pas concerné le deuxième volet du droit à la vie privée, c'est une omission dont nous pouvons néanmoins postuler le résultat au vu des réponses mentionnées ci-dessus. Par ailleurs, 23,6% des personnes interrogées pensent la censure des lettres et les écoutes téléphoniques existent encore au Bénin.

Une des plus grandes libertés en démocratie : la liberté de la presse (article 24 de la Constitution) ne fait pas l'unanimité, en effet, environ 1/3 des personnes interrogées pensent que cette liberté est entravée par la censure politique (26,3%).

Et pour finir, la liberté d'association (article 25 de la Constitution) est ce droit qui comprend non seulement la liberté de réunion et d'associations pacifiques mais également celle de ne pas être obligé de faire partie d'une association et ils sont 94,9% à penser que la liberté de réunion et d'associations pacifiques existe au Bénin, puis 91,8% qu'il n'y a pas d'appartenance obligatoire à un parti ou à une organisation et 95,3% qu'il n'y a pas de religion ou une idéologie d'Etat obligatoire dans les écoles.

Le droit à la propriété (article 22 de la constitution)

Selon les dispositions de cet article, il ne peut être porté atteinte à ce droit que pour cause d'utilité publique et contre une juste et préalable indemnité. La garantie du droit à une juste et préalable indemnité en cas d'expropriation est diversement perçue par les personnes interrogées : 42,9% d'entre elles pensent que ce droit n'est pas garanti, contre 48,4%, tandis que 8,8% ne savent pas.

NT.6.2. Les droits économiques, sociaux et culturels

Le droit à la santé (article 8 de la Constitution)

Plus de la moitié des personnes interrogées pensent que l'accès à la santé n'est pas un droit garanti au Bénin, notamment en matière de d'assurance maladie (54%) de même que pour les premières urgences (55%). Concernant la prévention, 58% des personnes interrogées pensent que ce droit est garanti à tous les individus.

Le droit à l'emploi et au travail (article 30 de la Constitution)

Le droit à l'emploi et au travail n'est pas un droit garanti à tous au Bénin, c'est l'opinion de 34% des personnes interrogées.

Le droit des consommateurs (non prévu par la Constitution)

Si la majorité des personnes interrogées pensent que le droit au choix dans la consommation (90,3%), le droit à l'information (91,1%) et le droit à un environnement sain (76,3%) sont des droits dont la protection est garantie aux consommateurs, seuls 29,6% d'entre elles pensent que le droit à réparation est garanti aux consommateurs.

La liberté syndicale (article 31 de la Constitution)

80,1% des personnes interrogées pensent que l'indépendance des associations syndicales est garantie au Bénin.

Le droit à l'éducation (article 13 de la Constitution)

Ce droit est le grand absent de cette enquête.

NT.6.3. Les droits des personnes vulnérables

La protection de la mère et de l'enfant (article 26 al.2 de la Constitution)

L'enquête n'a pas concerné le droit à la personnalité juridique de la femme (aptitude de tout être humain à la qualité de sujet de droit, et non de simple objet que l'on soit étranger, minorité, sans domicile, sans travail, sans ressources, sans famille et ... sans droits) mais à sa condition de femme et de mère. Nous avons vu dans la partie consacrée aux droits civils et politiques qu'une majorité des personnes interrogées pensent qu'une discrimination existe entre l'homme et la femme au niveau social (54%), au niveau professionnel (64,6%) et au niveau économique (65,1%). Les hommes et les femmes ne jouissent pas encore des mêmes droits.

La pratique du mariage forcé qui est une violation des droits de l'homme existe encore au Bénin selon 33,8% des personnes interrogées. Selon ces personnes, le libre et plein consentement des époux n'est pas une réalité au Bénin.

La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a le droit à la protection de la société et de l'État. Seuls 18,3% des personnes interrogées pensent que le droit à la famille n'est pas protégé au Bénin, alors que 44,3% de ces personnes pensent que le droit à la maternité (aide et assistance à l'enfance et à la mère) n'est pas protégé.

Note technique n° 7

Enquête sur la liberté humaine à Cotonou

NT.7.1. Contexte et justification

Dès la publication du premier Rapport Mondial sur le Développement Humain de 1990, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a mis l'accent sur l'importance de la liberté humaine : *" Sans liberté, le développement humain est incomplet. Tout au long de l'histoire, des individus ont sacrifié leur vie pour accéder à la liberté nationale et personnelle "*. Le Développement Humain Durable (DHD) ne s'entend donc pas sans la liberté de l'Homme. C'est pourquoi, dans le cadre de l'élaboration de son rapport national sur le développement humain - édition 2000 dont le thème est la gouvernance au Bénin, et pour compléter le calcul de l'Indicateur de Développement Humain (IDH) qui prend en compte l'éducation, la longévité et le revenu, le Bureau du PNUD au Bénin a jugé utile de compléter sa mesure du développement humain au Bénin par l'évaluation de la liberté humaine à Cotonou en collectant les informations nécessaires au calcul de l'Indicateur de la Liberté Humaine (ILH).

Les libertés sont généralement réparties en deux grandes catégories :

- La première comprend les "libertés dites négatives" ou droits à la protection qui sont des libertés ou des droits provenant d'une absence d'éléments contraires à la liberté. (**Droit de ne pas être soumis à l'arbitraire, à l'arrestation illégale ou aux attaques contre les personnes ou les biens à l'échelon des villages et des nations**). Ces libertés ont toujours été défendues souvent au prix de combats et un certain nombre d'institutions ont été instaurées pour les protéger, parmi lesquelles l'inscription sur les listes électorales, le scrutin secret et la primauté du droit afin de garantir les droits des personnes et les droits de propriété.
- Le second groupe est celui des "libertés positives", ou libertés "de faire", de prendre part à la vie de la collectivité, d'organiser des partis d'opposition ou des groupements syndicaux, et liberté de se déplacer sans "avoir honte de paraître en public".

NT.7.2. Objectifs

Objectif principal de l'enquête

Fournir les données primaires nécessaires à l'étude de la liberté humaine à Cotonou.

Objectifs spécifiques

- Amener les individus d'un échantillon représentatif, à se prononcer sur la réalité ou non des droits et libertés au Bénin ;
- Comparer la liberté humaine du Bénin aux droits existant dans d'autres pays ;
- Comparer les droits et libertés existant au Bénin avec les normes de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ;

- Proposer les bases d'une sensibilisation de l'opinion publique et des décideurs politiques sur l'état des droits et libertés au Bénin ;
- Proposer aux partenaires concernés une stratégie de suivi de la situation des droits et libertés dans le pays.

NT.7.3, Méthodes de collecte

L'enquête sur la situation de la liberté humaine a été menée auprès d'un échantillon représentatif des populations de Cotonou. Elle a été effectuée par un enquêteur auprès de 800 personnes choisies au hasard à l'intérieur des strates définies.

Dans la mesure où l'étude s'intéresse aux libertés humaines, l'échantillonnage a comporté entre autres, des groupes socio professionnelles qui ont généralement pour mission de veiller au respect de la démocratie et des droits de l'homme. Le choix de l'échantillon est basé sur des critères visant à assurer une bonne représentativité de l'échantillonnage, à savoir :

Une taille suffisamment grande, soit 800 unités d'observation. L'unité d'observation ici est l'individu. La sélection de couches sociales et catégories professionnelles pertinentes. Les couches sociales et les catégories professionnelles ci-après ont été identifiées pour être questionnées :

Au plan professionnel :

- Les médias : presse écrite, radios et télévisions
- Les associations et unions de journalistes
- Les travailleurs des ministères et des entreprises

Au plan des institutions nationales dites de contre-pouvoir et de droits de l'homme :

- L'Assemblée nationale - la Cour constitutionnelle - la Cour suprême - le Conseil économique et social - la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
- Les institutions chargées des droits de l'homme

Au plan de la société civile :

- Les confessions religieuses
- Les Organisations non gouvernementales

Au plan de la vie sociale :

- Les conducteurs de Zémidjan
- Les commerçants de Dantokpa
- Le marché de Zongo
- Les fréquentations procurant des services au port
- Les étudiants
- Les commissariats et la prison
- Les syndicats et travailleurs

Par ailleurs, une stratification conventionnelle suivant les grands groupes professionnels établis par le RGPH 2 a permis d'attribuer des poids à chaque catégorie socio-professionnelle constituée. A l'intérieur des strates définies, les personnes enquêtées ont été soumises à un tirage aléatoire.

Les proportions actualisées tenant compte des groupes professionnels et de la société civile sont de :

- Proposer les bases d'une sensibilisation de l'opinion publique et des décideurs politiques sur l'état des droits et libertés au Bénin ;
- Proposer aux partenaires concernés une stratégie de suivi de la situation des droits et libertés dans le pays.

NT.7.3. Méthodes de collecte

L'enquête sur la situation de la liberté humaine a été menée auprès d'un échantillon représentatif des populations de Cotonou. Elle a été effectuée par un enquêteur auprès de 800 personnes choisies au hasard à l'intérieur des strates définies.

Dans la mesure où l'étude s'intéresse aux libertés humaines, l'échantillonnage a comporté entre autres, des groupes socio professionnelles qui ont généralement pour mission de veiller au respect de la démocratie et des droits de l'homme. Le choix de l'échantillon est basé sur des critères visant à assurer une bonne représentativité de l'échantillonnage, à savoir :

Une taille suffisamment grande, soit 800 unités d'observation. L'unité d'observation ici est l'individu. La sélection de couches sociales et catégories professionnelles pertinentes. Les couches sociales et les catégories professionnelles ci-après ont été identifiées pour être questionnées :

Au plan professionnel :

- Les médias : presse écrite, radios et télévisions
- Les associations et unions de journalistes
- Les travailleurs des ministères et des entreprises

Au plan des institutions nationales dites de contre-pouvoir et de droits de l'homme :

- L'Assemblée nationale - la Cour constitutionnelle - la Cour suprême - le Conseil économique et social - la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
- Les institutions chargées des droits de l'homme

Au plan de la société civile :

- Les confessions religieuses
- Les Organisations non gouvernementales

Au plan de la vie sociale :

- Les conducteurs de Zémidjan
- Les commerçants de Dantokpa
- Le marché de Zongo
- Les fréquentations procurant des services au port
- Les étudiants
- Les commissariats et la prison
- Les syndicats et travailleurs

Par ailleurs, une stratification conventionnelle suivant les grands groupes professionnels établis par le RGPH 2 a permis d'attribuer des poids à chaque catégorie socio-professionnelle constituée. A l'intérieur des strates définies, les personnes enquêtées ont été soumises à un tirage aléatoire.

Les proportions actualisées tenant compte des groupes professionnels et de la société civile sont de :

| | | |
|---|--|-------|
| - | Echantillon : Cotonou | 800 |
| - | Professions scientifiques et libérales : | 5,0% |
| - | Commerce : | 43,2% |
| - | Service : | 4,8% |
| - | Artisanat : | 26,6% |
| - | Transport : | 5,2% |
| - | Administration : | 2,1% |
| - | Associations et ONGs : | 13,1% |
| | Total | 100% |

Les données primaires issues de cette enquête ont servi de base au calcul de l'Indicateur de Liberté Humaine (ILH) pour les populations de Cotonou.

NT.7.4. Questionnaire de l'enquête portant sur la perception des populations de Cotonou sur les droits et libertés humains au Bénin

REPUBLIQUE DU BENIN

Enquête légère auprès de la population de Cotonou sur leur perception sur la réalité des droits et libertés au Bénin.

Les données primaires issues de cette enquête ont servi de base au calcul de l'Indicateur de Liberté Humaine (ILH) pour les populations de Cotonou.

Numéro d'ordre

Aux termes de l'ordonnance 72-73 du 16 octobre 1997, les informations individuelles collectées dans le cadre de cette enquête sont confidentielles. Les résultats ne peuvent être publiés que sous forme anonyme. En aucun cas, ils ne doivent être utilisés à des fins de répression économique ou fiscale.

A - Identification

A-1 Ville

A-2 quartier/village

A-3 N° de la rue

A-4 N° du carré

B - Contrôle

B-1 Date de l'interview

B-2 Nom et Prénom de l'enquêteur

B-3 Date de contrôle

B-4 Nom et Prénom du contrôleur

I - CARACTERISTIQUES GENERALES

1. Nom et prénoms

2. Age

3. Sexe

1. Masculin

2. Féminin

4. Ethnie

1. Adja

2. Bariba

3. Dendi

4. Yoa-lokpa

5. Fon

5. Religion

6. Houèda

7. Bétamaribé

8. Peulh

9. Yoruba

10. Autres (préciser)

1. Catholique

2. Protestant

6. Profession

7. Qualification

3. Musulman

4. Autre Chrétien

5. Animiste

6. Sans religion

II - CARACTERISTIQUES DES DROITS ET LIBERTES AU BENIN

Au Bénin aujourd'hui, chaque citoyen a-t-il réellement :

| | Oui | Non | Autres (préciser) |
|--|-----|-----|-------------------|
| A01. Le droit de circuler librement dans le pays ? | | | |
| A02. Le droit de quitter librement son pays et d'y revenir ? | | | |
| A03. Le droit de participer à des réunions et à des associations pacifiques ? | | | |
| A04. Le droit d'enseigner des idées, de répandre et de recevoir des informations par tous moyens aujourd'hui ? | | | |
| A05. Le droit de surveiller les violations des droits humains ? | | | |
| A06. Le droit de pratiquer librement une langue vernaculaire : | | | |
| - en privé ? | | | |
| A07. - en public ? | | | |
| A08. Le libre choix de sa résidence à l'intérieur du pays ? | | | |
| A09. La liberté de manifester sa religion ou sa conviction : | | | |
| - seul ? | | | |
| A10. - en public ? | | | |
| A11. - en communauté ? | | | |
| A12. - en privé ? | | | |
| A13. - par l'enseignement ? | | | |
| A14. - par les pratiques ? | | | |
| A15. - le culte ? | | | |
| A16. - l'accomplissement de rites ? | | | |
| A17. La liberté de manifester son opinion ? | | | |
| A18. La liberté de travail ? | | | |
| A19. La liberté de travailler ? | | | |

Au Bénin aujourd'hui, il existe :

| | | | |
|--|--|--|--|
| A20. Des exécutions extra judiciaires ? | | | |
| A21. Des disparitions forcées (organisées par les autorités publiques) ? | | | |
| A22. Des tortures ? | | | |
| A23. La peine de mort ? | | | |
| A24. Des châtiments corporels cruels, inhumains ou dégradants ? | | | |
| A25. Des privations arbitraires de liberté (sans base légale) ? | | | |
| A26. L'appartenance obligatoire à un parti ou à une organisation ? | | | |
| A27. Une religion ou une idéologie d'Etat obligatoire dans les écoles ? | | | |
| A28. Le conseil des arts ? | | | |
| A29. La censure politique de la presse ? | | | |
| A30. La censure des lettres ou l'écoute téléphonique ? | | | |

Au Bénin aujourd'hui, il existe :

| | Oui | Non | Autres (préciser) |
|---|-----|-----|-------------------|
| | | | |
| | | | |
| A10. Une discrimination en fonction de : - la couleur de la peau ? | | | |
| A11. - l'ethnie ? | | | |
| A12. - du sexe ? | | | |
| A13. - de la langue ? | | | |
| A14. - de la religion ? | | | |
| A15. - de l'opinion politique ou de toute autre opinion ? | | | |
| A16. - de l'origine sociale ? | | | |
| A17. - de la fortune ? | | | |
| A18. - de la naissance ? | | | |
| A19. - de toute autre situation ? | | | |
| A20. Des mariages forcés ? | | | |
| A21. De l'esclavage et des servitudes ? | | | |
| A22. L'éloignement forcé du territoire (exil) ? | | | |
| A23. Des arrestations arbitraires (sans base légale) ? | | | |
| | | | |
| | | | |
| A24. Une ingérence arbitraire dans : - la vie des personnes ? | | | |
| A25. - la famille des personnes ? | | | |
| A26. - le domicile des personnes ? | | | |
| A27. - la correspondance des personnes ? | | | |
| A28. La garantie de recours devant les tribunaux ? | | | |
| A29. La garantie de procès équitables ? | | | |
| A30. La garantie de la présomption d'innocence ? | | | |
| A31. La garantie du droit au travail ? | | | |
| A32. La garantie du respect du droit à la vie d'autrui ? | | | |
| | | | |
| | | | |
| A33. La garantie du respect des droits de tout homme qu'il soit : - étranger ? | | | |
| A34. - minorité ? | | | |
| A35. - au chômage ? | | | |
| A36. - handicapé ? | | | |
| A37. - atteint du SIDA ? | | | |
| A38. - en prison ? | | | |
| A39. - sans domicile ? | | | |
| A40. - pauvre ? | | | |
| A41. La garantie d'opposition politique possible ? | | | |
| A42. La garantie d'élections multipartites par scrutin secret universel ? | | | |

Au Bénin aujourd'hui, il existe :

| | Oui | Non | Autres (préciser) |
|--|-----|-----|-------------------|
| A10. Des garanties de protection de l'égalité entre hommes et femmes au niveau : - social ? | | | |
| A11. - professionnel ? | | | |
| A12. - économique ? | | | |
| A13. La garantie d'égalité pour les minorités ethniques au niveau : - social ? | | | |
| A14. - professionnel ? | | | |
| A15. - économique ? | | | |
| A16. La garantie d'indépendance de la presse ? | | | |
| A17. La garantie d'indépendance de publication de livres ? | | | |
| A18. La garantie d'indépendance des réseaux de radios et télévision ? | | | |
| A19. LA GARANTIE D'INDEPENDANCE DES TRIBUNAUX ? | | | |
| A20. Des garanties de protection du consommateur : - NOTAMMENT LE DROIT A REPARATION ? | | | |
| A21. - LE DROIT AU CHOIX (DANS LA CONSOMMATION) ? | | | |
| A22. - LE DROIT A UN ENVIRONNEMENT SAIN ? | | | |
| A23. - LE DROIT A L'INFORMATION ? | | | |
| A24. DES GARANTIES DE PROTECTION DU DROIT A LA FAMILLE ? | | | |
| A25. Des garanties de protection du droit à la maternité (aide et assistance à l'enfance et à la mère) ? | | | |
| A26. Des garanties de protection du droit à une juste et préalable indemnité en cas d'expropriation ? | | | |
| A27. La garantie d'un accès à la santé pour tous (la sécurité sociale) : - prévention ? | | | |
| A28. - maladies ? | | | |
| A29. - premières urgences ? | | | |
| A30. La garantie d'indépendance d'associations syndicales ? | | | |

L'enquêteur devra cocher d'une croix (x) la case correspondant à la réponse de l'individu interviewé ou résumer sa réponse dans la case "autres" au cas où cette réponse n'est ni oui ni non.

Chacun des quatre (4) enquêteurs a 200 personnes à interviewer sur une période de 10 jours à raison de 20 personnes en moyenne par jour.

Note technique n° 8

La réforme administrative au Bénin

NT.8.1. Le diagnostic de l'administration publique béninoise

Organisés à Cotonou du 12 au 16 décembre 1994, les Etats généraux ont été l'occasion pour près de cinq cent délégués venus d'horizons divers de poser un diagnostic réaliste de l'administration publique béninoise dans les termes suivants :

- "les objectifs et les missions de l'Etat ne sont pas définis avec toute la clarté requise. Ainsi, d'une part, les priorités entre les diverses actions publiques exercées ou envisageables ne sont pas définies ; d'autre part, la répartition des fonctions étatiques ne s'effectue pas avec toute la rationalité attendue ;
- le dispositif législatif et réglementaire est incomplet, dépassé et souvent mal appliqué. La mise en place des fondements de l'Etat de droit est juste amorcée. Il s'ensuit que la "bonne gouvernance" caractérisée essentiellement par la responsabilité politique, légale et administrative des gouvernants, est quasi inexistante du fait de la prédominance de l'Etat patrimonial ;
- la culture administrative actuelle est fondée sur le "patronage" (système des protections politiques) et non sur le mérite ; de ce fait, elle n'est nullement orientée vers l'amélioration continue des performances et de la qualité des prestations des services ;
- faute d'une définition et d'une répartition satisfaisante des missions de l'Etat, l'organisation de l'administration publique présente de nombreuses lacunes qui sont autant de sources de gaspillage que de contre-performance ;
- le cadre éthique public est fortement dégradé et les principes qui doivent guider l'action publique sont perdus de vue ou négligés. Ainsi, la pratique de pot de vin, la corruption, le trafic d'influence, l'abus de pouvoir, la prévarication et le détournement de deniers publics rongent notre administration ; ce qui induit une détestable image du secteur public ainsi qu'un grand fossé entre les citoyens et leur administration".

NT.8.2. La Commission nationale de la réforme administrative (CNRA)

Créée par décret n° 96-611 du 27 décembre 1996 et modifiée par le décret n° 98-630 du 23 décembre 1998, la CNRA a pour attributions principalement de mettre en conformité avec le Plan National de la Réforme Administrative les objectifs, les programmes, les stratégies et les actions de mise en œuvre des réformes sectorielles et de formuler ses observations et ses suggestions sur toutes les propositions de réforme sectorielle avant leur approbation par le Conseil des ministres. Son présidium réunit, outre le Ministre chargé de la réforme administrative, président, trois (03) Vice-Présidents, les Ministres chargés de l'Administration Territoriale, de la Justice et des Finances. Ses membres sont issus de la Présidence, de tous les Ministères, de la société civile, des syndicats et de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA).

Ce dispositif présente des insuffisances à savoir par exemple que les attributions de la CNRA ne concernent que les réformes sectorielles. Bien que, depuis 1998, son secrétariat

permanent soit assuré par la Direction de la Réforme Administrative du MFPTRA, la CNRA reste un organe consultatif, sans véritable prise, ni sur les réformes sectorielles, ni sur la réforme administrative proprement dite. Ses attributions, déjà très limitées par le décret n°98-630 du 23 décembre 1998, sont encore affaiblies par le nombre restreint et la durée limitée de ses sessions. D'autre part, la Cellule de Suivi et d'Orientation des Réformes administratives et Institutionnelles (CESORAI) initialement conçue comme une structure interne de la Présidence de la République, chargée d'informer le Chef de l'Etat des questions de réforme, a fini par être dotée d'attributions en matière de réforme, au moins aussi importantes que celles du MFPTRA.

La CESORAI placée au sommet de la hiérarchie administrative a des attributions définies si étendues qu'on pourrait craindre qu'elle devienne le cadre institutionnel de référence pour la conception et la conduite de toutes les réformes administratives au Bénin. Cette évolution ne se dessine pas encore, mais les risques de conflits de compétence sont réels.

NT.8.3. Le comité de coordination et d'harmonisation des programmes et projets d'appui institutionnel à la réforme administrative

Les Etats généraux ont proposé aux partenaires au développement, la création d'un Comité de Coordination et d'Harmonisation des Programmes et Projets d'Appui Institutionnel à la Réforme Administrative, avec pour mission d'harmoniser les approches et les programmes des divers bailleurs de fonds de sorte qu'ils soient cohérents avec les objectifs de la Réforme.

Il était également souhaité l'institution de mécanismes d'arbitrage, de coordination et de suivi entre la Commission Nationale de la Réforme Administrative (CNRA) et le Comité de Coordination des Bailleurs de Fonds (CCBF) et l'établissement régulier par le MFPTRA d'un calendrier de réalisation de la réforme et de ses différentes composantes. Un rapport trimestriel fera le point de l'avancement de la réforme et, éventuellement des causes de blocage ; il fera l'objet d'échanges et de discussions entre la Commission Nationale et le Comité de Coordination des Bailleurs de Fonds.

| | |
|------------------|--|
| A.N. | Assemblée nationale |
| AGDSD | Agence de Gestion de la Dimension Sociale du Développement |
| AGETUR | Agence d'Exécution des Travaux Urbains |
| BIC | Bénéfices Industriels et Commerciaux |
| C. S | Cour suprême |
| C.A.A | Caisse Autonome d'Amortissement |
| C.C. | Cour constitutionnelle |
| C.E.S. | Conseil économique et social |
| C.N.R.A | Commission Nationale de la Réforme Electorale |
| C.E.S.O.R.A.I. | Cellule de Suivi et d'Orientation des Réformes Administratives et Institutionnelles |
| CEDEAO | Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest |
| CNSAPAS / | Comité National de Suivi de l'Application du Programme d'Ajustement Structurel |
| CTG / DHD | Comité Thématique Gouvernance / Développement Humain Durable |
| DCRE | Direction de la Coordination des Ressources Extérieures |
| DGBM | Direction Générale du Budget et du Matériel |
| DHD | Développement Humain Durable |
| DNPP | Direction Nationale du Plan et de la Prospective |
| DPP | Direction de la Programmation et de la Prospective |
| DSD | Dimension Sociale du Développement |
| DSRP | Document de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté |
| ECOMAC | Modèle de Projection Économique des Finances Publiques |
| ECVR | Enquête sur les Conditions de Vie en Milieu Rural |
| EDBS | Enquête Démographique de Santé au Bénin |
| ELAM | Enquête Légère Auprès des Ménages |
| F.A.R.D Alafia | Front d'action pour le Renouveau et le Développement |
| FCFA | Franc de la Communauté Financière Africaine |
| H. C.J. | Haute Cour de Justice |
| H.A.A.C | Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication |
| HIPC | Harmonised Indice Prices Consumers. Indice Harmonisé des Prix à la Consommation |
| IDH | Indicateur du Développement Humain |
| ILH | Indicateur de Liberté Humaine |
| INSAE | Institut National de Statistique et d'Analyse Économique |
| IPF | Indicateur de Participation des Femmes |
| IPM | Indicateur de la Pauvreté Monétaire |
| IPNM | Indicateur de la Pauvreté Non Monétaire |
| IRDH | Indicateur Régional de Développement Humain |
| ISDH | Indicateur sexospécifique du Développement Humain |
| M.A.E.C. | Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération |
| M.C. A. T. | Ministère du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme |
| M.C.C. | Ministère de la Culture et de la Communication |
| M.C.R.I.S.C.B.E. | Ministère Chargé des Relations avec les Institutions, la Société Civile et les Béninois de l'Extérieur |
| M.D.C.D. N. | Ministère Délégué à la Présidence de la République, chargé de la Défense Nationale |
| M.D.R. | Ministère du Développement Dural |
| M.E.H.U. | Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme |
| M.E.N.R.S. | Ministère de l'Éducation Nationale et de la Recherche Scientifique |
| M.F.E. | Ministère des Finances et de l'Économie |

| | |
|--------------|---|
| M.F.P.T.R.A. | Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative |
| M.I.P.M.E. | Ministère de l'Industrie et des Petites et Moyennes Entreprises |
| M.I.S.A.T. | Ministère de l'Intérieur de la Sécurité et de l'Administration Territoriale |
| M.J.L.D.H. | Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme |
| M.J.S.L. | Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs |
| M.M.E.H. | Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Hydraulique |
| M.P.S.F. | Ministère de la Protection Sociale et de la Famille |
| M.S.P. | Ministère de la Santé Publique |
| M.T.P.T. | Ministère des Travaux Publics et des Transports |
| MECCAG-PDPE | Ministère d'État Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, du Plan, du Développement et de la Promotion de l'Emploi. |
| MSC | Minimum Social Commun |
| M.D.P.S | Mouvement pour la Démocratie et le Progrès Social |
| M.N.D.D | Mouvement National pour la Démocratie et le Développement. |
| M.S.U.P | Mouvement pour la Solidarité, l'Union et le Progrès |
| N.C.C | Notre Cause Commune |
| OHADA | Organisation pour l'Harmonisation des Droits des Affaires |
| P.C.B | Parti Communiste du Bénin |
| P.N.D.D | Parti National pour la Démocratie et le Développement |
| P.N.E | Parti National Ensemble |
| P.R. | Présidence de la République |
| P.R.D | Parti du Renouveau Démocratique |
| P.S.D | Parti Social Démocrate |
| PADME | Projet d'Appui au Développement des Moyennes Entreprises |
| PAGE | Projet d'Appui à la Gestion de l'Économie |
| PERC | Public Expenditure Reform Credit |
| PIB | Production Intérieure Brute |
| PIP | Programme d'Investissements Publics |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| PPA | Parité de Pouvoir d'Achat |
| R.D.L. | Rassemblement des Démocrates Libéraux pour la Reconstruction Nationale |
| R.N.D | Rassemblement National pour la Démocratie |
| REV | Revenu |
| RGPH2 | Recensement Général de la Population et de l'Habitat 1992 |
| RMDH | Rapport Mondial sur le Développement Humain |
| RMSM / | Banque mondiale Modèle de Projection Économique de la Banque Mondiale |
| RNDH | Rapport National sur le Développement Humain |
| SAMES / DNPP | Service d'Analyse Macroéconomique et de Synthèse |
| SOSP | Service de l'Organisation Scolaire et de la Prévision |
| SSGI | Service Scolaire de la Gestion de l'Information |
| TEC | Tarif Extérieur Commun |
| TFU | Taxe Professionnelle Unique. |
| U. L.D | Union pour la Liberté et le Développement |
| U.D.F.P | Union Démocratique des Forces du Progrès |
| U.D.R.N | Union Démocratique pour la Reconstruction Nationale |
| U.D.S | Union pour la Démocratie et la Solidarité Nationale |
| U.E | Union Européenne |
| U.N.S.P | Union Nationale pour la Solidarité et le Progrès |
| U.T.R. | Union pour le Triomphe du Renouveau |
| UCD | Unité Communautaire de Développement |
| UEMOA | Union Économique et Monétaire Ouest Africaine |
| UNB | Université Nationale du Bénin |

00000

PROJET QUATRE DEVELOPPEMENT HUMAIN 0000