



ENQUÊTE SUR LE SENTIMENT DES CITOYENS SUR LA GOUVERNANCE AU BÉNIN

DOCUMENTS D'ANALYSE 2020

Les publications de Gorée Institute sont indépendantes d'intérêts nationaux ou politiques spécifiques. Elles sont principalement destinées aux décideurs, à la société civile, aux politiciens et aux praticiens dans le domaine. Elles ciblent aussi le monde universitaire et les citoyens en général.

Gorée Institute © 2020

Pour toute demande d'autorisation pour la reproduction ou la traduction de n'importe quelle partie de cette publication, veuillez contacter :

Gorée Institute

Résidence Bibi, Rue des Gourmets

BP: 05 - Île de Gorée, Dakar, Sénégal

Téléphone: +221 33 849 48 49

E-mail: info@goreeinstitut.org

Gorée Institute encourage la dissémination de son travail et répondra promptement aux demandes d'autorisation pour la reproduction ou la traduction de ses publications.



TABLE DES MATIÈRES

Résumé Exécutif	8
Introduction	18
Contexte et justification.....	18
Objectif	20
Méthodologie	21
Une Gouvernance démocratique et politique perfectible	24
Démocratie faiblement sensible au genre	25
Une gouvernance électorale en crise	28
Un système partisan très contraignant.....	30
Un Parlement vassalisé par l'exécutif.....	35
Un Etat de droit plutôt robuste	37
Une justice accessible, relativement indépendante et faiblement sensible au genre	38
Une gouvernance locale en quête d'ancrage	44
Une Gouvernance locale à consolider.....	44
Une gouvernance locale faiblement consociative	46
Une gouvernance administrative en quête de performance	54
Une gouvernance administrative relativement performante	55
Une gouvernance administrative plutôt transparence et sensible au genre	57

Une gouvernance économique faiblement soutenue.....60

Une sécurité de l'environnement des affaires assez fiable
et crédible60

Une gouvernance des ressources foncières et extractives
encore molle..... 66

Conclusion et Recommandations72

Conclusion.....72

Recommandations..... 74

Notes & Références..... 78

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

UN ÉTAT DES LIEUX INTERROGATEUR

La conférence nationale souveraine a favorisé au Bénin l'essor d'un modèle démocratique en Afrique. Elle a inspiré nombre d'Etats africains tant ses résultats sont tangibles, formidables et robustes. S'inscrivent au titre de ceux-ci l'instauration d'une démocratie constitutionnelle avec ses multiples déclinaisons dont, la dévolution du pouvoir au travers d'élections libres, sincères et transparentes, l'effectivité de l'Etat de droit et l'efficacité de ses mécanismes de garantie, l'indépendance de la justice, la neutralité d'une armée républicaine, etc.

Trois décennies plus tard, ce modèle démocratique serait-il à bout de souffle ? Quels sont ses canaux de revitalisation et les facteurs de son amortissement ? On s'interroge aujourd'hui légitimement sur la performance et le rendement de ce modèle qui peine encore à se stabiliser et à booster la gouvernance et le développement du pays. La mollesse des politiques publiques en est, à ce titre, révélatrice. Or, l'histoire a montré que la performance démocratique favorise et charrie la bonne gouvernance et le développement. Dès lors, la démocratie béninoise mérite un temps d'arrêt de réflexions sérieuses devant inspirer et soutenir le vent provocateur des nuages pourvoyeurs de stabilité, de la bonne gouvernance et du développement. C'est ce à quoi s'est évertué cette étude.

PRINCIPAUX RÉSULTATS DE L'ÉTUDE : LA VOIX ET LE SENS DES CHIFFRES

Les résultats de l'étude sont déclinés sous l'angle de plusieurs variables. Nous les présentons ici de manière succincte et non exhaustive.

- **Perceptions citoyennes sur le Parlement**

Au Bénin, l'enquête révèle une présence timide de l'opposition au sein de l'hémicycle depuis quelques législatures. Le boycott de l'opposition aux dernières élections législatives fait aujourd'hui qu'elle ne siège pas au 7^{ième} législature. En effet, ils sont 58,8% à juger mauvaise la présence de l'opposition au Parlement, tandis que 17,2% la considèrent passable et 5,2% comment étant moyenne. Ils ne sont que 8,7% à la trouver bonne et 5,6% excellente. De la même sorte, 33,2% des sondés estiment que le contrôle du Parlement n'est pas du tout effectif et efficace et 21,7% pensent qu'il est plutôt non effectif et non efficace. Cette opinion est seulement contrebalancée par 12,2% des enquêtés qui pensent, au contraire, que le contrôle est plutôt effectif et efficace et 8,2% qui le considèrent comme tout à fait effectif et efficace.

En effet, le boycott de l'opposition des dernières élections législatives justifierait, à plus d'un titre, cette perception globale.

- **Perceptions sur l'Etat de droit et la gouvernance judiciaire**

Si 14,1% des interviewés estiment que les droits humains au Bénin ne sont pas du tout protégés, ils sont 22,1% à considérer que ces droits sont plutôt non protégés. En revanche, 24,1% pensent qu'ils sont plutôt protégés et 13% sont d'avis qu'ils sont tout à fait protégés. Aussi, 12,5% des enquêtés considèrent que la primauté du droit n'est pas du tout une réalité et 19,7% estiment que la primauté n'est pas plutôt une réalité. Tandis que 23,9% des enquêtés sont d'avis que la primauté du droit est plutôt une réalité et 11,1% estiment que celle-ci est tout à fait une réalité.

Concernant l'accessibilité de la justice, qu'il s'agisse de l'accès financier et de l'accès géographique, ils sont 28,7% des enquêtés à estimer que la justice est plutôt accessible et 24,5% à juger qu'elle l'est tout à fait.

L'opinion inverse est minoritaire. Seuls 9,4% des enquêtés pensent que la justice n'est pas du tout accessible et 9,2% à être d'avis que celle-ci est plutôt non accessible. Par ailleurs, ils sont 23,5% à juger que la justice de leur pays n'est pas du tout indépendante et 13,1% à estimer qu'elle est plutôt non indépendante. Seuls 18,8% estiment au contraire que la justice est plutôt indépendante et 19% à être d'avis qu'elle est tout à fait indépendante.

- **Perceptions sur la démocratie participative**

Au Bénin, si 15,8% des enquêtés sont d'avis que la gouvernance locale n'est pas du tout transparente, participative et efficace, ils sont 23,7% à nuancer faiblement cette opinion en étant d'avis que celle-ci est plutôt non transparente, participative et efficace. En revanche, ils sont 19,6% à être d'avis que la gouvernance locale est plutôt transparente, participative et efficace au Bénin. Seuls 9,7% des sondés estiment qu'elle est tout à fait transparente, participative et efficace.

S'agissant de l'implication des autorités traditionnelles et coutumières dans la gouvernance locale, s'ils sont 22% à estimer mauvais leur implication, ils sont 34,6% à être d'avis que cette dernière est plutôt passable. Cette position est nuancée par l'opinion des 9,1% qui pensent bonne l'implication et 4,8% qui soutiennent que celle-ci est excellente.

Quant au caractère participatif de l'élaboration du budget de l'Etat, ils sont 24,3% à estimer qu'elle est plutôt participative et 12% à être d'avis qu'elle l'est tout à fait. 18,4% pensent en revanche que l'élaboration du budget n'est pas du tout participative et 18,1% qu'elle ne l'est plutôt pas.

- **Perceptions sur le genre**

Au Bénin, la représentation des femmes au Parlement est loin d'être satisfaisante si l'on se fonde sur la perception des sondés. En effet,

30,5% des répondants estiment « insuffisante » la présence des femmes au Parlement, tandis que 37,6% considèrent que celle-ci est « acceptable ». En revanche, seuls 11,5% des enquêtés la considèrent comme « bonne » et une petite minorité de 5,5% la trouve « excellente ». Il faut rappeler qu'elles sont au nombre cinq (5) à siéger au sein de la septième législature béninoise, soit un taux de 6%. Elles étaient six (6) dans la sixième législature soit 7 %.

La situation semble meilleure au niveau du pouvoir exécutif. Au sein du quatrième gouvernement du président Talon, elles sont cinq (5) femmes ministres sur un total de 24, soit un taux de 21% (plus exactement, 20,83%).

Ensuite, 27,8% des enquêtés sont d'avis que la justice joue effectivement son rôle de protection des droits des femmes. Cependant, 16,1% des sondés pensent que les droits des femmes ne sont pas respectés et 11,7% estiment qu'ils ne sont pas respectés du tout.

Quant à la présence des femmes dans les processus électoraux, si 39,6% des répondants sont d'avis que la participation des femmes dans les processus électoraux est « passable », 20,1% des enquêtés sont plus pessimistes en la trouvant « mauvaise ». Seuls 13,6% la considèrent « bonne » et, plus marginalement encore, 5% la jugent « excellente ».

Par ailleurs, ils sont 25,5% d'enquêtés à juger que les femmes ont plutôt accès à la terre, tandis que 20,6% sont d'avis qu'elles y ont tout à fait accès. Seuls 9,5% des enquêtés pensent qu'elles n'ont pas du tout accès aux ressources foncières et 14,2% estiment que plutôt non.

Last but not least, ils sont 26,8% des interviewés à juger que la gouvernance administrative est sensible au genre et 12,6% renchérissent en l'estimant tout à fait sensible. En revanche, 20,5%

sont d'avis qu'elle n'est pas plutôt sensible au genre et 9,3% soutiennent qu'elle ne l'est pas du tout.

- **Perceptions sur la gouvernance politique**

Si 20,8% des répondants estiment que les processus électoraux ne sont pas du tout inclusifs et 21% les trouvent plutôt non inclusifs, ils sont 23,9% à soutenir une opinion inverse en considérant que ceux-ci sont plutôt inclusifs et 11,2% sont d'avis qu'ils sont tout à fait inclusifs. De même, ils sont 25% de répondants à estimer que les processus électoraux ne sont pas du tout libres et transparents et 18,7% à considérer justement qu'ils sont plutôt non libres et transparents. En revanche, ils sont 19,5% à soutenir que les processus électoraux sont plutôt libres et transparents tandis que 14,5% considèrent qu'ils le sont tout à fait.

- **Perceptions sur la gouvernance administrative**

Ils sont 24,5% des enquêtés à juger que le fonctionnement de l'administration béninoise est transparent. Et, 16,6% soutiennent que son fonctionnement est tout à fait transparent. En revanche, 17,6% des sondés sont plus nuancés en estimant que le fonctionnement de l'administration n'est pas plutôt transparent. Seuls 10% ont un avis tranché en considérant qu'il n'est pas transparent du tout. Dans une autre veine, si 30% des enquêtés jugent que les procédures de recrutement et de promotion dans la fonction publique sont plutôt transparentes, 17,6% soutiennent qu'elles sont plutôt non transparentes. Ils sont 16,6% à être positivement plus tranché en soutenant qu'elles sont tout à fait transparentes et 10% à être d'un avis contraire en affirmant qu'elles ne sont pas du tout transparentes.

Concernant l'efficacité de la lutte contre la corruption, ils sont 25,4% des enquêtés à estimer que la lutte contre la corruption est efficace et 18,2% à juger celle-ci tout à fait efficace. Seuls 13% des sondés jugent

que la lutte n'est pas du tout efficace et 14,9% que celle-ci est plutôt non efficace. Parallèlement, 25% des enquêtés jugent que la reddition des comptes est effective au Bénin et 11,7% estiment qu'elle l'est tout à fait. Cette opinion est contrebalancée par l'avis des 12,9% qui pensent qu'elle ne l'est pas du tout et, moins radicalement, par celle des 18,2% qui sont d'avis que la reddition est plutôt non effective. Quant à la transparence dans le domaine des procédures de passation des marchés publics, ils sont 22,1% à estimer que celles-ci sont plutôt transparentes et 9,7% jugent, de manière intransigeante, qu'elles sont tout à fait transparentes. En revanche, 20,1% sont d'avis que celles-ci sont plutôt non transparentes et 16,5%, plus intransigeants, considèrent que les procédures ne sont pas du tout transparentes. Enfin pour ce qui est du domaine de la gestion des ressources naturelles, ils sont 15,6% à juger que celle-ci n'est pas du tout transparente et équitable et 21,1% des sondés estiment qu'elle ne l'est plutôt pas. Cependant, 17,6% des enquêtés pensent qu'elle l'est plutôt et 11,3% considèrent qu'elle l'est tout à fait.

- **Perception sur la performance des politiques publiques**

En matière de politique (publique) sectorielle d'assainissement, 34,5% des enquêtés jugent que l'administration y effectue un travail plutôt efficace et 21,1% trouvent la performance de l'administration tout à fait efficace. Ils sont seulement 7,6% à être d'avis que l'administration n'est pas du tout efficace et 11,4% à considérer qu'elle est plutôt inefficace.

En matière de politique (publique) sectorielle de santé, ils sont 31,9% des enquêtés à être d'avis que l'administration est plutôt efficace dans la prestation des services de santé et 18,8% jugent qu'elle l'est tout à fait. En revanche, seuls 10,1% estiment que l'administration n'est pas du tout efficace et 13,2% qu'elle est plutôt non efficace.

En matière de politique (publique) sectorielle d'éducation, ils sont

34,9% des enquêtés à juger l'administration comme plutôt efficace dans la prestation de services publics éducatifs. En sus, 19% des sondés pensent aussi que l'administration est tout à fait efficace. Tout comme la santé et l'assainissement, l'opinion inverse est minoritaire. En effet, ils sont 8,5 à être d'avis que l'administration n'est pas du tout efficace, tandis que 12,1% des enquêtés pensent que l'administration n'est pas du tout efficace dans la prestation de services éducatifs.

RECOMMANDATIONS

Recommandations à l'endroit du gouvernement du Bénin :

- Sauvegarder et renforcer les mécanismes de garantie des droits et libertés
- Garantir le droit des minorités ;
- Rétablir l'indépendance de la justice et la confiance des citoyens ;
- Déconnecter la collusion qui existe entre la sphère étatique, la sphère des affaires et la sphère de la justice;
- Impliquer les légitimités traditionnelles dans les dispositifs de gouvernance ;
- Améliorer et renforcer l'émancipation et l'autonomisation des femmes et en priorité les femmes rurales (par l'accès aux terres, à la formation et aux financements);
- Soutenir et promouvoir le leadership politique féminin;
- Lutter efficacement contre la corruption ;
- Garantir le principe de séparation des pouvoirs ;

Recommandations à l'endroit de la société civile béninoise :

- Co-produire l'implication des légitimités traditionnelles dans les dispositifs de gouvernance
- Co-produire l'amélioration et le renforcement de l'émancipation et l'autonomisation des femmes et en priorité les femmes rurales (par l'accès aux terres, à la formation et aux financements)
- Co-produire le soutien et la promotion du leadership politique féminin
- Encourager la promotion et la valorisation des jeunes et des femmes au sein des partis politiques (le militantisme citoyen)
- Améliorer et renforcer l'action de la société civile en matière de lutte contre la corruption, la concussion et l'enrichissement illicite, en matière de gouvernance foncière et de leadership féminin et développement

Recommandations à l'endroit de la CEDEAO :

- Renforcer l'action de la Cour de justice de la CEDEAO en matière de protection des droits de l'Homme
- Développer des actions préventives sur les questions d'ordre national susceptibles de déboucher sur une crise politique et des actions de gestion des crises et conflits par les modes alternatifs de règlement des conflits
- Elargir les compétences de la Cour de justice de la CEDEAO sur les questions de démocratie (élections et Etat de droit) et de gouvernance.
- Instaurer des mécanismes de dialogue inclusif pour prévenir les crises

INTRODUCTION

INTRODUCTION

Contexte et justification

La politique du Bénin s'inscrit dans le cadre d'une république démocratique représentative présidentielle, où le président du Bénin est à la fois chef de l'État et chef du gouvernement, et d'un système multipartite. Le pouvoir exécutif est exercé par le gouvernement. Le pouvoir législatif est exercé à la fois par le gouvernement et par le corps législatif (parlement). Le pouvoir judiciaire est indépendant de l'exécutif et du législatif. Le système politique actuel est issu de la Constitution du Bénin de 1990 et de la transition démocratique qui a suivi en 1991. Cette constitution a été révisée en novembre 2019. L'Economist Intelligence Unit a qualifié le Bénin de "régime hybride" en 2019.

Le Bénin est entré dans l'histoire en devenant le premier pays africain à renverser un dictateur militaire par des moyens démocratiques. Le concept d'une Conférence Nationale Souveraine regroupant les représentants de toutes les forces actives de la Nation est devenu un modèle de transition politique pacifique. Depuis lors, le Bénin est considéré comme une démocratie modèle en Afrique subsaharienne. Après près de deux décennies de régime militaire, le Bénin a tenu une convention nationale pour réécrire sa constitution et introduire la démocratie multipartite. Cela a constitué un exemple positif et un modèle de bonnes pratiques qui a été imité par les autres États membres de la sous-région de la CEDEAO dans les années qui ont suivi. Depuis lors, le Bénin a bénéficié de quatre transferts de pouvoir pacifiques.

Malgré l'étape politique enviable de la dernière histoire politique, le Bénin a dû relever des défis pour atteindre l'état actuel de sa démocratie. Comme de nombreux pays de la sous-région de l'Afrique

de l'Ouest, le Bénin a été témoin de phases répétées d'abus des systèmes démocratiques. L'image positive a récemment changé radicalement après les élections législatives d'avril 2019, qui ont été considérées par de nombreux observateurs et commentateurs internationaux comme un ancien État modèle qui est en train de devenir une démocratie fictive. Les suites des élections législatives d'avril 2019 ont été marquées par le mécontentement du public à l'égard de l'administration du président Patrice Talon. Seuls deux partis, L'Union Progressiste (UP) et le Bloc Républicain (BR) tous favorables au régime ont participé à ces élections, suivies de mouvements de protestations dans plusieurs villes du pays. Ces protestations ont eu lieu à un moment où le modèle démocratique béninois était confronté à des défis considérables. Aujourd'hui, le système de gouvernance rappelle davantage les différentes dictatures militaires qui ont dirigé le pays au cours des trois décennies qui ont suivi son indépendance de la France.

Implicitement, les attentes d'un dividende démocratique sous la forme d'une atmosphère politique stable dans un environnement de sécurité tangible n'ont pas encore été atteintes. Aujourd'hui, le Bénin est connu pour son mélange d'autoritarisme, de gouvernance, de violations et d'abus des droits de l'homme, de mauvaise gouvernance, de politique patrimoniale, de pauvreté profondément enracinée, d'instabilité politique et de mauvaise prestation de services. Bien que le président ait mis l'accent sur la promotion des réformes institutionnelles, le respect de l'État de droit et l'intégration des principes de bonne gouvernance démocratique dans son discours inaugural, cette promesse politique a été récemment remise en question par de nombreux observateurs, dont Afrobaromètre.

C'est dans ce contexte que le Gorée Institute lance une enquête visant à évaluer la perception des citoyens et à faire le point sur l'état actuel de la démocratie en tant que point d'entrée pour favoriser l'initiative

Power of Dialogue dans le pays. Une partie de cette enquête comprendra également la formulation de recommandations politiques à l'intention des institutions publiques respectives ayant pour mandat de traiter certaines des questions thématiques de gouvernance. Il est prévu que cela conduise à une diffusion nationale des résultats dans divers forums et à une initiative de plaidoyer pour traiter certaines des questions clés mises en évidence par l'enquête. La collecte des données a été menée du 1er au 25 août 2020 grâce à la conception d'un questionnaire d'une trentaine de questions et par dix moniteurs répartis à Cotonou et à Porto-Novo.

Objectif

Cette enquête vise à approfondir la compréhension de la perception des citoyens sur l'état de la gouvernance afin de favoriser un point d'entrée fondé sur des preuves pour entreprendre l'initiative "Le pouvoir du dialogue" au Bénin. Son objectif est d'analyser les forces et les faiblesses des mécanismes et des institutions de bonne gouvernance au niveau national, et également d'évaluer leur impact sur le niveau d'efficacité par rapport aux principes généraux de la gouvernance démocratique qui comprennent la prestation de services, la transparence, la responsabilité, le respect de l'État de droit et la participation politique active. Elle cherchera également à favoriser, par ce diagnostic, l'évaluation et l'analyse de la stratégie et des approches du gouvernement en matière de bonne gouvernance. Les conclusions de cette étude viseront à travailler avec les acteurs étatiques et non étatiques pour aider à créer un espace de dialogue inclusif, tout en créant également une synergie pour favoriser la paix et la stabilité politique dans le pays.

De manière spécifique il s'agit :

- d'approfondir la compréhension de la perception des citoyens sur l'état de la démocratie et de la bonne gouvernance au

Bénin, comme point d'entrée pour entreprendre un dialogue de facilitation basé sur des preuves et des programmes de plaidoyer.

- de justifier la nécessité de créer une plate-forme de dialogue multipartite à partir des résultats de l'enquête, en accordant une grande attention aux facteurs de risque et à leurs implications à différents niveaux.
- d'évaluer la qualité de la démocratie pour identifier ses points forts et ses points faibles, et recommander des initiatives de réforme.
- de formuler des recommandations politiques aux institutions étatiques respectives afin de combler certaines des lacunes et de relever les défis identifiés, en s'attachant également à favoriser le débat public et la sensibilisation au Bénin.

Méthodologie

Méthode de collecte

La technique de collecte des données auprès des cibles a été l'entretien dirigé à l'aide d'un questionnaire structuré suivant les indicateurs préalablement établi à cet effet. La méthodologie CAP (Connaissances, Attitudes et Pratiques) qui sont des outils d'analyse stratégiques permettant de recueillir des informations sur ce qu'une population spécifique connaît, sur ce qu'elle ressent par rapport à une problématique spécifique et sur la manière dont elle se comporte a guidé la conception du questionnaire. Les données collectées ont porté sur les thématiques telles que la Gouvernance politique et démocratique, la gouvernance administrative et la gouvernance économique. Pour mener cette étude, 10 moniteurs ont été formés sur le questionnaire et l'application de collecte. Les entretiens face-à-face dans la langue choisie par le répondant ont été menés à l'aide d'une tablette ou d'un smartphone avec l'application Open Data Kit (ODK). En effet, l'utilisation de cette application pour la collecte des données

a été motivée par le fait qu'elle remplace le formulaire papier et a pour mérite de réduire le temps qui sépare la collecte et la disponibilité des données en éliminant les étapes intermédiaires de codification et de saisie et diminue par la même occasion les erreurs de saisie.

Traitement des données

La collecte des données a été réalisée suivant le plan de collecte journalier établi pendant le mois d'août 2020 auprès de 1000 citoyens (678 hommes et 322 femmes) âgés de 18 à 35 ans, soit un taux de 68%. Les enquêteurs envoient en fin de journée les données vers le serveur distant mis en place pour les besoins de l'étude. Les statistiques descriptives ont été réalisées en utilisant le logiciel statistique Stata. Les résultats étaient produits en pourcentage ou en moyenne.

**UNE GOUVERNANCE
DÉMOCRATIQUE ET
POLITIQUE PERFECTIBLE**

UNE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE ET POLITIQUE PERFECTIBLE

La conférence nationale organisée au Bénin dans les années 90¹, première du genre en Afrique, a débouché sur d'importants acquis démocratiques. Par elle, le pays a retrouvé une stabilité politique et institutionnelle, l'alternance démocratique par des élections libres est acceptée, l'armée est retournée dans les casernes, neutre et républicaine, la garantie constitutionnelle des libertés publiques et des droits fondamentaux est incontestable, la liberté d'expression est assurée par une presse libre et le contrôle citoyen de l'action publique est une réalité². En 2011, le Bénin s'est doté d'une Charte nationale pour la gouvernance du développement, devenu son référentiel dans les différentes déclinaisons de la gouvernance³. L'alternance politique qui a porté au pouvoir le président Patrice Talon a initié plusieurs réformes dont l'une des plus marquantes est la révision de la constitution de 1990. En effet, la constitution de décembre 1990 qui a charrié tous ces acquis a gagné en Afrique le record de longévité, de stabilité et d'intangibilité. Sa modification en novembre 2019 n'a pas été sans grande opposition citoyenne et politique. En effet, pour le constitutionnaliste, le Professeur Frédéric Joël Aïvo, au Bénin, comme dans beaucoup de pays africains, « le mot révision de la Constitution sent le soufre ». Selon l'universitaire et non moins homme politique, dans l'esprit des Africains, la révision signifie manipulation, instrumentalisation, tripatouillage, au mieux attouchement de la Constitution à ses endroits sensibles. Cette méfiance, les Béninois l'ont exprimée à chaque fois qu'un processus a été ouvert. Les acquis en matière de gouvernance démocratique et politique semble être remis en cause et des voix dissidentes dénoncent d'emblée « les dérives autoritaires » du président.

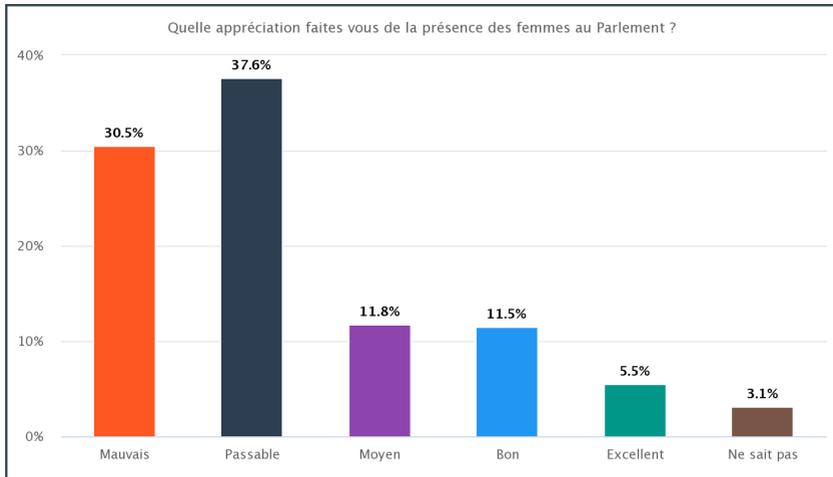
Démocratie faiblement sensible au genre

Dans son discours d'investiture du 6 avril 2016, le président Patrice Talon avait été clair sur les principes directeurs de sa gouvernance. « la compétence sera désormais le principal critère de promotion des cadres aux postes de responsabilité. (...) c'est la sélection par le mérite et l'observation des valeurs qui font la qualité d'une gouvernance », annonçait-il d'emblée. Autrement dit, sa gouvernance ne donnerait pas une précellence ni à la parité, ni à l'équilibre régionale, ou à une autre considération.

Dans la vie politique, cette profession de foi se reflète au niveau des institutions de la République et du système partisan, par le taux de représentation des femmes dans les postes électifs et nominatifs. Ainsi, dans le quatrième gouvernement du président Talon, 5 femmes ministres sur un total de 24, soit un taux de 21% (plus exactement, 20,83%). Un taux qui est loin de la parité. De la même manière, cinq (5) siègent au sein de la septième législature béninoise (élections législatives controversées d'avril 2019), soit un taux de 6%. Elles étaient six (6) dans la sixième législature. Il faut néanmoins préciser que le nouveau code électoral de 2019 a prévu une discrimination positive à l'égard des femmes. Ainsi dans chaque circonscription électorale au moins un siège est réservé aux femmes ce qui permet d'avoir au moins 24 femmes sur les 83 (soit 28%) à la prochaine législature.

Or, l'une des ouvertures démocratiques modernes est la présence des femmes dans les instances nominatives et électives. Si depuis les Conférences nationales des avancées timides sont globalement notées, aujourd'hui, avec la consécration de la parité, la représentation des femmes dans les instances électives devient de plus en plus effective. Cependant, cette politique préfigure-t-elle la qualité de la présence des femmes ? Apporte-t-elle une plus-value nodale dans le jeu politique et

à l'efficacité de l'action du parlement en termes de production de lois et de contrôle de l'action du gouvernement ? Ces interrogations lèvent le voile sur la question de la qualité et, par ricochet, de l'efficacité de la représentation des femmes. Car, au fond, il ne s'agit pas de représenter pour représenter (une représentation de façade, une mascarade). Au Bénin, la représentation des femmes est loin d'être satisfaisante si l'on se fonde sur la perception des sondés. En effet, 30,5% des répondants estiment « insuffisante » la présence des femmes au Parlement, tandis que 37,6% considèrent que celle-ci est « passable ». En revanche, seuls 11,5% des enquêtés la considèrent comme « bonne » et une petite minorité de 5,5% la trouve « excellente ».

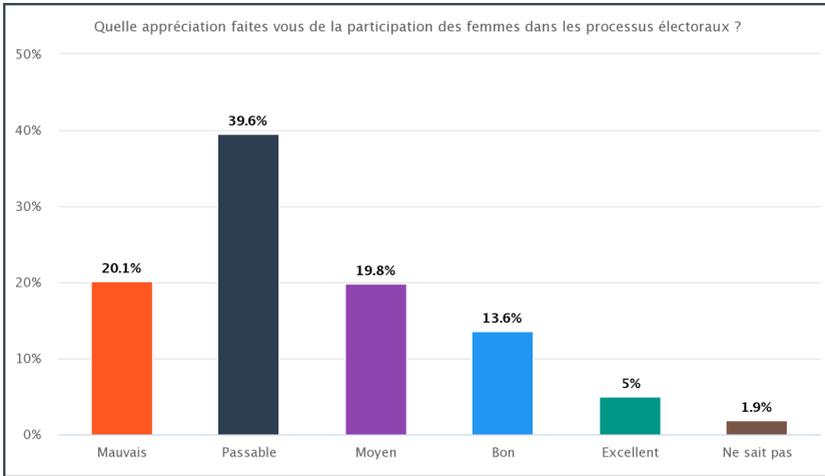


La tendance globale de l'appréciation de la présence des femmes au sein du Parlement béninois est corroborée par les résultats de l'enquête sur la participation de celles-ci dans les processus électoraux. En effet, si 39,6% des répondants sont d'avis que la participation des femmes dans les processus électoraux est « passable », 20,1% des enquêtés sont plus pessimistes en la trouvant « mauvaise ». Seuls 13,6% la considèrent « bon » et, plus faiblement encore, 5% la jugent « excellente ».

A côté de la grande marginalité des femmes, l'on trouve pourtant des championnes dans l'arène politique. Extrêmement minoritaire, l'étude de leur profil dénote que ce sont des femmes du sérail, qui valent entre l'Assemblée nationale et le gouvernement. Tant au niveau national (central) qu'au niveau local, les femmes demeurent grandement sous représentées. Ainsi, sur 77 maires, le Bénin ne compte que 3 femmes, soit moins de 4%. Au niveau des élus locaux, le constat est identique, elles sont 69 femmes sur 1435 élus locaux, soit là aussi moins de 5%. En effet, peu de femmes sont militantes dans les partis politiques⁴. Au moment de la rédaction de ce rapport, Claudine Prudencio est la seule femme présidente (leader) de parti politique au Bénin, l'Union démocratique pour un Bénin nouveau (UDBN). Il faut relever cependant que son parti n'a pas pu participer aux élections législatives d'avril 2019 pour non-conformité à la Charte des partis politiques. Mais son leader affirme et assume son appartenance à la mouvance présidentielle. Sa nomination au poste de représentant du Bénin au parlement panafricain ne serait-elle pas un contre-poids ? Le Bénin serait-il une démocratie misogyne ?

Ce tableau d'ensemble peu reluisant ne doit néanmoins pas occulter les efforts gouvernementaux pour se conformer à l'article 26 de la Constitution béninoise, à la Charte d'Equité Hommes / Femmes en politique au Bénin, à l'Agenda 2030 des Nations Unies qui fixe les objectifs de développement durable et à l'Agenda 2063 de l'Union Africaine. La réforme la plus emblématique est celle de la révision de la Constitution de 90 ; laquelle a permis d'intégrer dans l'article 26 de nouvelles mesures en faveur de l'égalité entre les genres. Aux termes de cet article, « L'Etat assure à tous l'égalité devant la loi, sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale. L'homme et la femme sont égaux en droit. Pour rendre effectif ce droit, la loi électorale prévoit des dispositions spéciales pouvant favoriser la promotion et l'amélioration de la représentation de la femme au sein des assemblées parlementaires

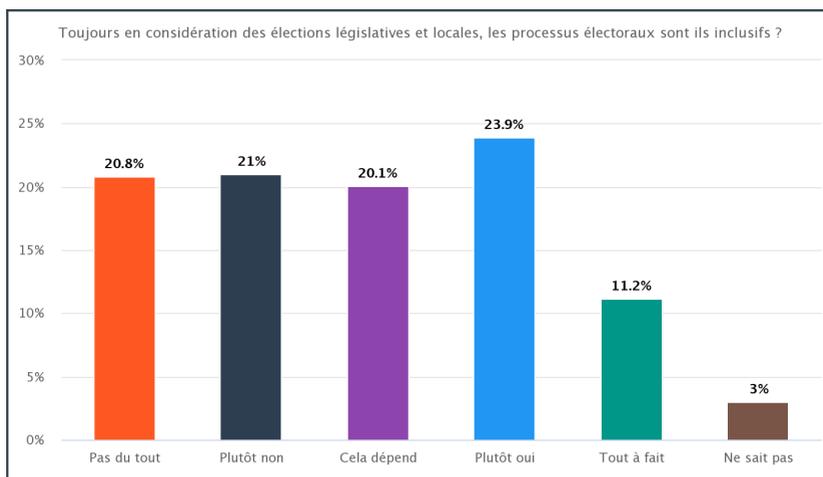
nationales, communales, municipales et locales ».



Une gouvernance électorale en crise

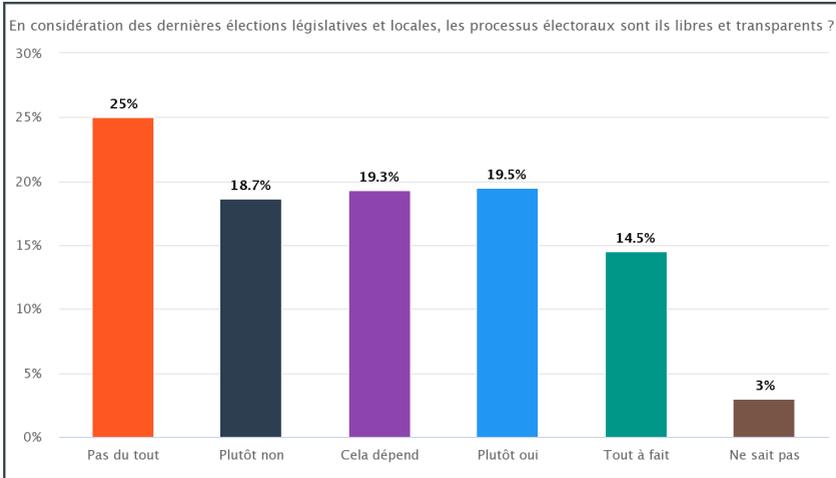
La gouvernance électorale implique l'organisation d'élections libres, sincères, transparentes et inclusives. Si en Afrique les textes fondamentaux consacrent ce principe, la pratique des Etats est peu conforme avec l'esprit et la lettre des normes qui encadrent les élections. L'organisation d'élections conformes aux standards internationaux est encore très problématique dans le continent africain. La question de l'inclusivité électorale est entre autres des points de fragilité de la gouvernance électorale. La démocratie en Afrique n'est pas encore arrivée à juguler les velléités ethno-régionalistes et à intégrer toutes les minorités. Si le Bénin est cité en modèle démocratique en Afrique, il n'est reste pas moins que des efforts importants sont encore à enregistrer notamment en ce qui concerne les processus électoraux inclusifs. Dans ce domaine, l'opinion des enquêtés oscillent considérablement. En effet, si 20,8% des répondants estiment que les processus électoraux ne sont pas du tout inclusifs et 21% plutôt non inclusifs, ils sont 23,9% à soutenir une

opinion inverse en considérant que ceux-ci sont plutôt inclusifs et 11,2% sont d'avis qu'ils sont tout à fait inclusifs.



En sus de l'inclusivité électorale, la tenue d'élections libres, sincères et transparentes se pose avec acuité presque à chaque compétition, qu'elle soit locale, législative ou présidentielle. Le Bénin ne fait pas exception à ce tableau général peu reluisant. Dans ce pays, ils sont 25% des répondants à estimer que les processus électoraux ne sont pas du tout libres et transparents et 18,7% à considérer justement qu'ils sont plutôt non libres et transparents. En revanche, ils sont 19,5% à soutenir que les processus électoraux sont plutôt libres et transparents tandis que 14,5% considèrent qu'ils le sont tout à fait.

Seul véritable enjeu des élections législatives d'avril 2019 qualifiées d'« exclusives » par l'opposition, le taux de participation (27 %, selon la Cour constitutionnelle) est le plus faible depuis 1990. Elles ont été entachées de violences, de pertes de vie humaine (des manifestants), des coupures d'internet, etc.). Cette remise en cause des acquis démocratiques écorne l'image de la démocratie béninoise citée comme modèle africain et entache la crédibilité de l'Assemblée Nationale.



Un système partisan très contraignant

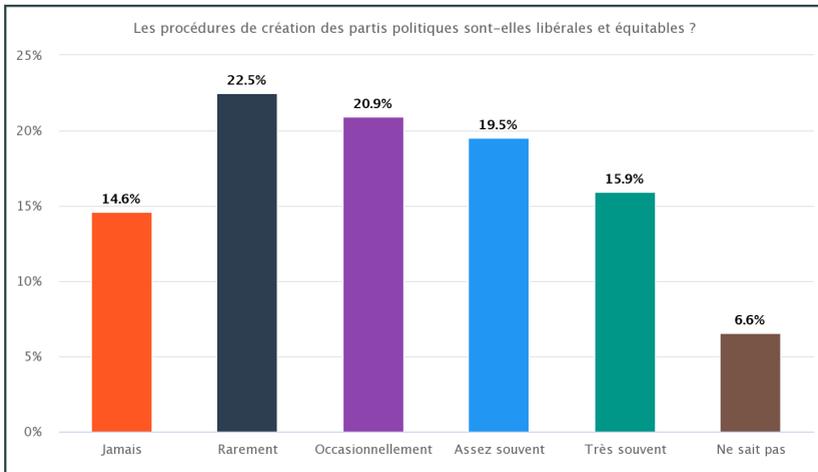
Les règles de création et les conditions de fonctionnement d'un parti politique obéissent à un régime juridique précis, général et impersonnel. Cependant, la réalité des systèmes politiques africains révèle que ces règles et conditions sont souvent instrumentalisées afin qu'elles débouchent sur un jeu politique favorable des dépositaires du pouvoir politique. Ainsi l'on assiste en Afrique soit à une libéralisation des règles débouchant sur un foisonnement de partis politiques sans véritable place et impact dans le jeu politique et la consolidation de la démocratie, soit à une restriction des règles afin de freiner de potentielles et crédibles oppositions. Dans le premier cas, certains Etats réfléchissent à la rationalisation des partis politiques et, dans le second cas, parle-t-on de manque d'ouverture démocratique.

Le système partisan béninois présente quelques particularités intéressantes. En effet, c'est l'un des rares pays où aucun des leaders de partis politiques candidats aux six scrutins présidentiels organisés depuis 1991 n'a jamais remporté l'élection. En sus, aucun homme issu

des partis politiques n'a jamais été appelé à former le gouvernement. Les citoyens ont toujours validé des dynamiques apolitiques portées par des individus et cela est symptomatique de quelque chose. C'est d'ailleurs cette déshérence et cet isolement des partis politiques, livrés à une vie informelle et à un financement sauvage qui ont été évoquées pour justifier la révision constitutionnelle débouchant sur le renforcement du statut de l'opposition et la rationalisation du système partisan.

L'alternance politique au Bénin ne signifie pas, comme attendu, l'avènement de nouveaux leaders, encore moins d'une nouvelle classe politique. En réalité, « les partis politiques s'inter-changent dans un jeu de chaise musicale. Ainsi, les élections sont organisées mais on retrouve toujours les mêmes acteurs dans des rôles différents. »⁵ et « des alternances sont donc intervenues au sommet de l'Etat mais on constate que ce sont les mêmes hommes qui animent la vie politique. »⁶ L'une des raisons fondamentales, c'est qu' « il n'y a pas de ligne de démarcation ferme entre la mouvance et l'opposition ; ce malgré l'adoption d'une loi sur le statut de l'opposition. »⁷ L'heureuse formule de Jean Rivero prend ici tout son sens. Selon l'auteur, les institutions, « à la différence des satellites, demeurent rarement sur l'orbite où leur créateur avait entendu les placer ». Le système partisan béninois se serait cartellisé⁸. Les partis politiques, les principaux acteurs dudit système, s'entendent entre eux à travers une « collusion interpartisanne », en dépit de quelques voix discordantes. Globalement, ils se transforment en des agences intégrées à l'Etat. Ainsi, leurs rapports sont donc moins compétitifs. L'affairisme au sommet de l'Etat contribue à développer une « cordialité partisane » à l'intérieur d'une structure qui les protège. La victoire ou la défaite d'un parti importe alors moins que son maintien dans le périmètre du pouvoir. On comprend mieux alors le désengagement citoyen et la distanciation des militants des structures partisans.

L'opinion générale qui se dégage de l'enquête de perception est ainsi établie. Si 22,5% des enquêtés pensent que les procédures de création d'un parti politique au Bénin sont libres et équitables, ils sont 14,6% à estimer qu'elles ne le sont jamais. Cette position est cependant contrebalancée par l'opinion contraire qui est d'avis que lesdites procédures sont assez souvent (19,5%) ou très souvent (15,9%) libres et équitables. Cette oscillation des opinions est nuancée par la voix de ceux qui estiment que les procédures ne sont qu'occasionnellement libres et équitables.

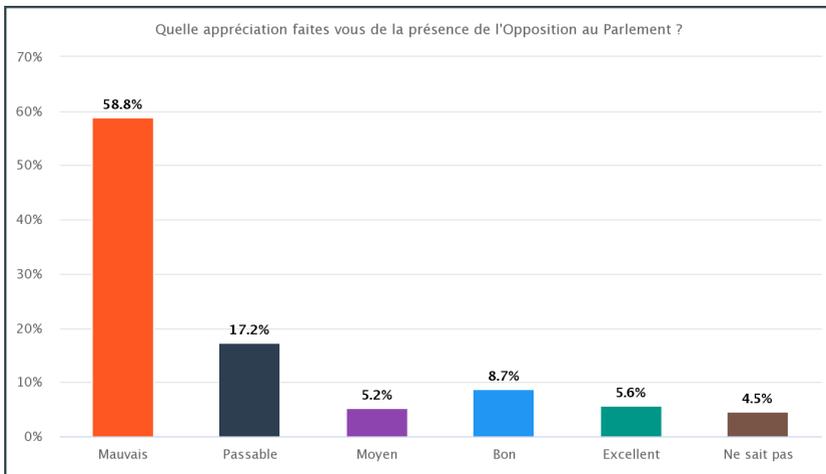


Par ailleurs, le Parlement est le principal théâtre des rapports de force institués entre l'opposition politique et le pouvoir en place. Il s'y joue les fonctions de représentation du peuple souverain, de contrôle de l'exécutif et de production de textes législatifs. Son rôle est donc primordial et crucial dans une démocratie. Le 28 avril 2019, le Bénin a élu une nouvelle Assemblée nationale au détour d'élections législatives jugées « exclusives » par l'opposition politique qui les a boycottées, d'où le taux de participation de 27%. En effet, entre autres des raisons, il faut dire que le pouvoir en place a opportunément procédé à un changement des règles du jeu « à la dernière minute » de sorte que seuls

les partis loyalistes ont pu présenter des candidats. La crise est attribuable, en partie, à l'arrêt de la Cour constitutionnelle qui oblige les partis politiques à obtenir un « certificat de conformité », une disposition qui n'existe pas dans le droit béninois. Cet obstacle de nature suspicieuse, en plus de droits d'inscription exorbitants (427 000 \$), a eu pour effet que la Commission électorale nationale n'a approuvé que deux partis politiques, tous deux alignés sur le président Talon. Ce qui laisse s'interroger sur la légitimité et crédibilité de ce parlement. D'autre part, même si le paysage politique du Bénin se caractérise depuis longtemps par des centaines de partis politiques à faible envergure nationale, la supposition la plus répandue est que toutes ces manœuvres ont pour objectif d'assurer l'autorité du Président, qui prévoit de briguer un nouveau mandat en 2021. Or, dans ses débuts, il avait fait le choix du mandat unique, l'avait d'ailleurs inscrit dans son programme sur lequel il a été élu et s'en était fait le chantre.

Au Bénin, l'enquête révèle globalement une présence molle de l'opposition au sein de l'hémicycle, s'agissant des dernières législatures (exception faite à la présente où l'opposition est absente). En effet, ils sont 58,8% à juger mauvais la présence de l'opposition au Parlement, tandis que 17,2% la considèrent passable et 5,2% comment étant moyen. Ils ne sont que 8,7% à la trouver bon et 5,6% excellent. En réalité, les Béninois tiennent les partis politiques responsables, des « affaires » qui spolient l'Etat. Les hommes politiques sont aussi tenus responsables de l'affairisme d'Etat dénoncé par la société civile, dans une posture de justicier. La prédation des ressources publiques, la corruption et l'enrichissement illicite des hommes politiques sont autant de faits qui écornent l'image des décideurs politiques. Bref, « la politique du ventre », selon Jean-François Bayart. L'immoralité du personnel politique fait également partie des manifestations du dysfonctionnement du système partisan béninois. La transhumance des cadres, responsables et autres animateurs des partis, n'a pas non

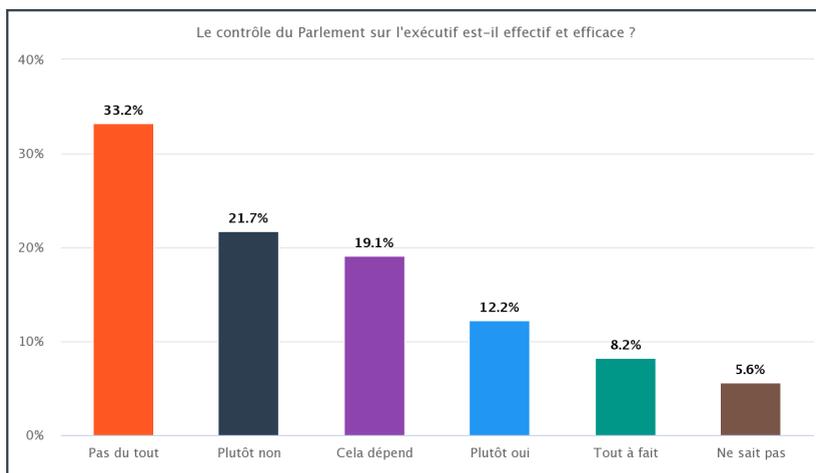
plus facilité la conciliation de l'opinion publique avec la classe politique. La mise à l'écart des partis dans la gestion de l'essentiel du pouvoir d'Etat reste une des caractéristiques majeures du système politique béninois. Elle est doublée de la clanisation et de l'ethnisation des partis et mouvements politiques. Tous ces éléments ont considérablement brouillé l'image des acteurs politiques et dénaturé leur vocation. Ils ont contribué à creuser davantage le fossé entre le citoyen et l'acteur politique sans forcément attirer l'attention du législateur sur la situation de déshérence et l'absence de statut institutionnel des formations politiques au Bénin. Un autre des traits caractéristiques du parti politique béninois est son isolement et «l'informalisation» de son existence, de son fonctionnement. Pour mieux traduire la réalité des partis politiques sur ce plan, il est préférable de parler de «ghettoïsation» des partis politiques béninois : Gestion financière opaque, budget inexistant, bilan de fin d'exercice inexistant, défaut de contrôle des dépenses de campagne, financement incontrôlable et incontrôlé. Ce sont quelques-uns des maux qui minent l'existence des formations politiques et qui handicapent leur bon fonctionnement et surtout l'accomplissement de leur vocation. Outre la «ghettoïsation» qui n'est que la conséquence de la « privatisation »



des partis, livrés à eux-mêmes, sinon aux plus offrants, un autre facteur clé de blocage consiste en la personnalisation et la personnification des partis⁹. Plus d'une décennie après, le constat reste quasiment le même.

Un Parlement vassalisé par l'exécutif

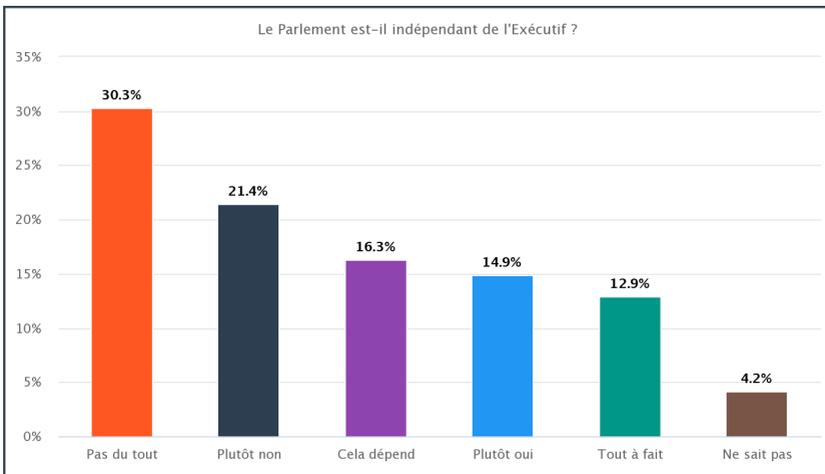
L'une des fonctions du Parlement est de contrôler l'action de l'exécutif. Cependant, la subordination du législatif à l'exécutif lié au phénomène majoritaire fait que l'Assemblée nationale se transforme souvent en chambre d'enregistrement des projets et programmes gouvernementaux. Dans ce cas de figure le contrôle du Parlement sur l'exécutif ne peut être effectif et efficace. S'y ajoute la collusion inter-partisane déjà décrite. L'absence d'une vraie opposition au sein de l'hémicycle entraîne, ipso facto, l'absence de contradiction et de force de propositions alternatives parlementaires. L'Assemblée devient de plus en plus une chambre d'enregistrement des initiatives du gouvernement. Ce qui ne milite pas en faveur de la démocratie, des



principes et valeurs de la bonne gouvernance dans la gestion et la conduite des affaires publiques. La performance des politiques

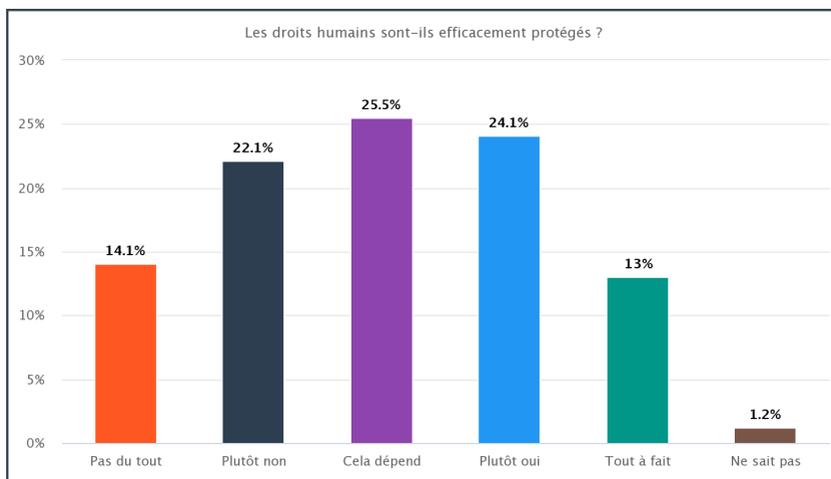
publiques est aussi entamée. Celles-ci ont un très faible impact dans le changement des conditions de vie des citoyens. Les résultats de l'enquête de perceptions citoyennes sont ainsi déclinés. Au Bénin, 33,2% des sondés estiment que le contrôle du Parlement n'est pas du tout effectif et efficace et 21,7% pensent qu'il est plutôt non effectif et non efficace. Cette opinion est seulement contrebalancée par 12,2% des enquêtés qui pensent, au contraire, que le contrôle est plutôt effectif et efficace et 8,2% qui le considèrent comme tout à fait effectif et efficace.

L'exercice d'un contrôle effectif et efficace est tributaire du respect rigoureux du principe de la séparation des pouvoirs. Or toujours au Bénin, l'opinion des enquêtés est tranchée. En effet, 30,3% des enquêtés soutiennent que le Parlement n'est pas indépendant vis-à-vis de l'exécutif. En revanche, 14,9% des enquêtés sont d'avis que le Parlement est, au contraire, plutôt indépendant de l'exécutif et seulement 12,9% estiment qu'il est tout à fait indépendant. Cette vassalisation du parlement dévoie, dans la pratique, la nature du régime politique consacrée.

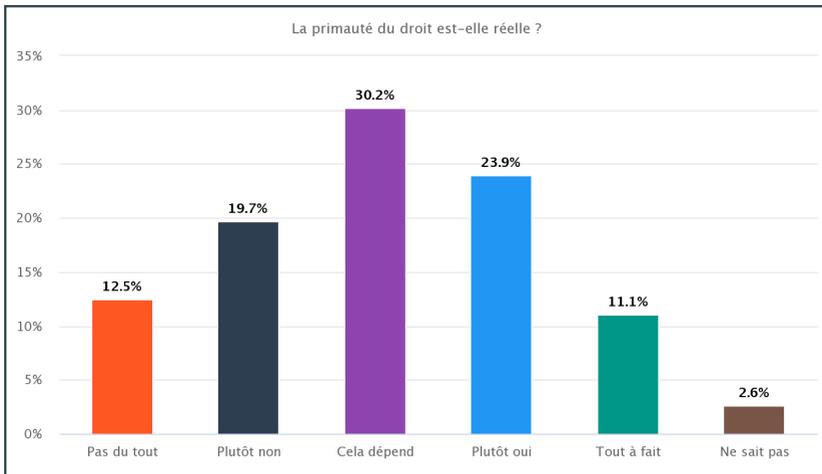


Un Etat de droit plutôt robuste

L'Etat de droit est, à côté de l'élection, la seconde mamelle de la démocratie. Ainsi, sa consécration et ses mécanismes de garantie sont d'une importance primordiale. Les droits humains, une composante essentielle, constituent des droits fondamentaux et, pour cela, ils sont systématiquement protégés. La Cour constitutionnelle béninoise, le dernier rempart en matière de protection des droits, joue un rôle formidable dans ce domaine. Mais on assiste de plus en plus à sa timidité, attribuée, pour certains observateurs et acteurs de la scène politique béninoise ainsi que pour une frange des populations, aux nominations politiciennes de certains de ses membres¹⁰. Globalement, les mécanismes de protection et de garanties des droits humains sont presque grippés au Bénin. Dans la pratique, la protection souffre de certaines arbitrarités. Les droits humains sont relativement protégés, quoique l'opinion des enquêtés est très partagée. En effet, si 14,1% des interviewés estiment que les droits humains au Bénin ne sont pas tout protégés, ils sont 22,1% à considérer que ces droits sont plutôt non protégés, 24,1% à penser qu'ils sont plutôt protégés et 13% sont d'avis qu'ils sont tout à fait protégés.



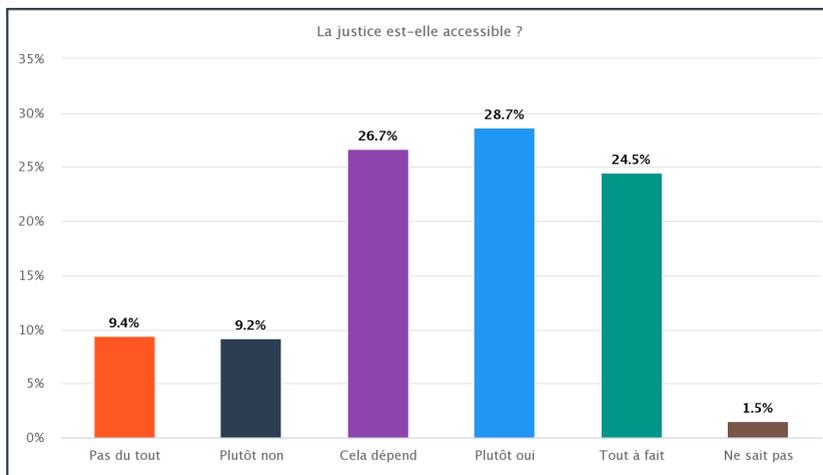
La consécration de l'Etat de droit et l'institution de mécanismes de garantie de celui-ci ne correspondent pas toujours avec la pratique des Etats. Il est courant de noter des atteintes à l'Etat de droit. Le jeu politique et les rapports de force qui en découlent conduisent souvent, principalement pour les tenants du pouvoir et accessoirement les autres acteurs, de porter des atteintes à l'Etat de droit. Au Bénin, 12,5% des enquêtés considèrent que la primauté du droit n'est pas du tout une réalité et 19,7% estiment que la primauté n'est pas plutôt une réalité. En revanche, 23,9% des enquêtés sont d'avis que la primauté du droit est plutôt une réalité et 11,1% estiment que celle-ci est tout à fait une réalité.



Une justice accessible, relativement indépendante et faiblement sensible au genre

L'accessibilité de la justice se pose généralement sous deux angles : une accessibilité financière et une accessibilité géographique. La justice doit en effet être proche des justiciables dans ces deux dimensions. Il y a aussi l'accessibilité culturelle. Beaucoup de problèmes sont réglés par des mécanismes juridiques traditionnels (conseil de sage, de famille,

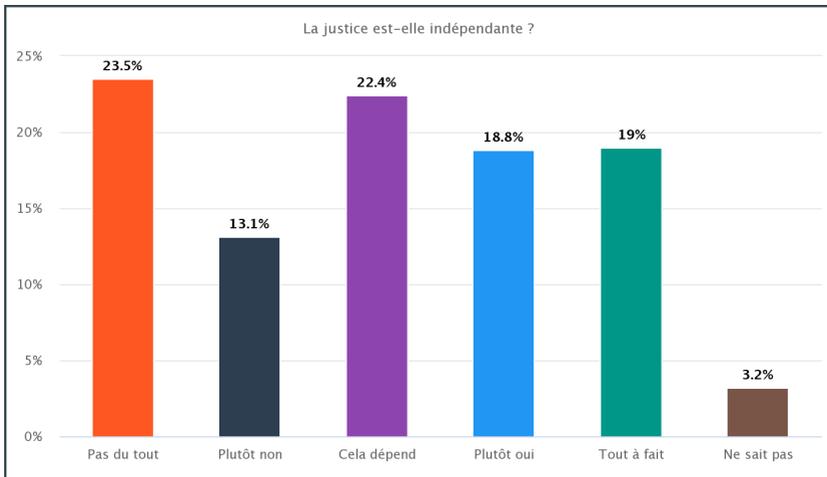
règlement amiable) et n'arrivent pas à la porte de la justice. Cela constitue un déterminant fort de la perception de la justice moderne considérée comme lente, peu juste et favorisant les personnes instruites. Au Bénin, si l'on en juge à l'enquête de perceptions citoyennes, la justice est globalement accessible aux justiciables. Ils sont 28,7% des enquêtés à estimer que la justice est plutôt accessible et 24,5% à juger qu'elle l'est tout à fait. L'opinion inverse est minoritaires. Seuls 9,4% des enquêtés pensent que la justice n'est pas du tout accessible et 9,2% à être d'avis que celle-ci est plutôt non accessible. Depuis la conférence nationale, la justice béninoise s'est remarquée par son rôle essentiel dans l'établissement et la consolidation de la démocratie et, ainsi, l'ancrage d'un Etat de droit robuste et de la régulation électorale. Mais, avec les évolutions récentes notamment sous le magistère du président Talon, on assiste à un effritement de ces acquis.



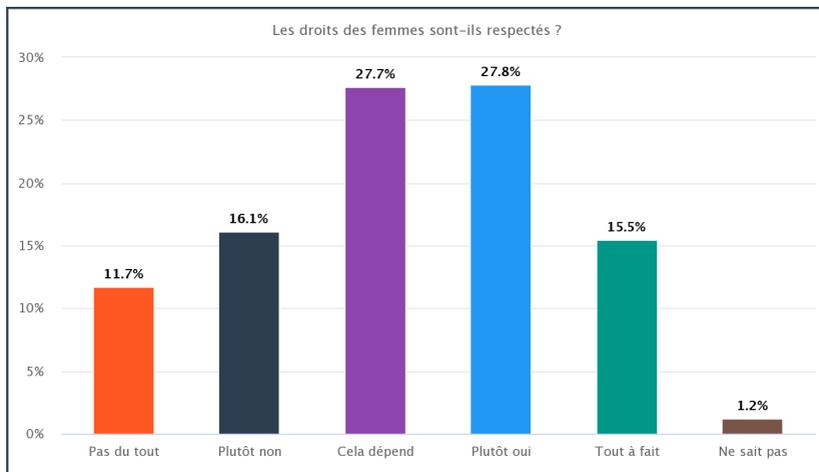
L'accessibilité à elle seule ne suffit pas, la justice doit également être indépendante. Au Bénin, si l'opinion des sondés est globalement d'avis que la justice est accessible, c'est tout le contraire quant à son indépendance. Ils sont 23,5% à juger que la justice n'est pas du tout

indépendante et 13,1% à estimer qu'elle est plutôt non indépendante. Seuls 18,8% estiment au contraire que la justice est plutôt indépendante et 19% à être d'avis qu'elle est tout à fait indépendante.

L'affairisme au sommet de l'Etat s'est ruisselé dans le domaine de la justice au Bénin. L'impunité au cœur de l'Etat s'installe progressivement et la corruption prend de plus en plus des proportions importantes. La collusion entre hommes politiques, hommes d'affaires et acteurs judiciaires gangrène lourdement la gouvernance au Bénin. C'en est l'une des principales menaces.



L'une des caractéristiques modernes de la justice est sa sensibilité dans la protection des droits des femmes. Elle se positionne comme le dernier rempart contre la violation des droits des femmes. Au Bénin, 27,8% des enquêtés sont d'avis que la justice joue effectivement ce rôle. Ils sont 15,5% à être d'avis que les droits des femmes sont protégés par la justice. Cependant, 16,1% des sondés pensent que les droits des femmes ne sont pas respectés et 11,7% à estimer qu'ils ne sont pas respectés du tout.



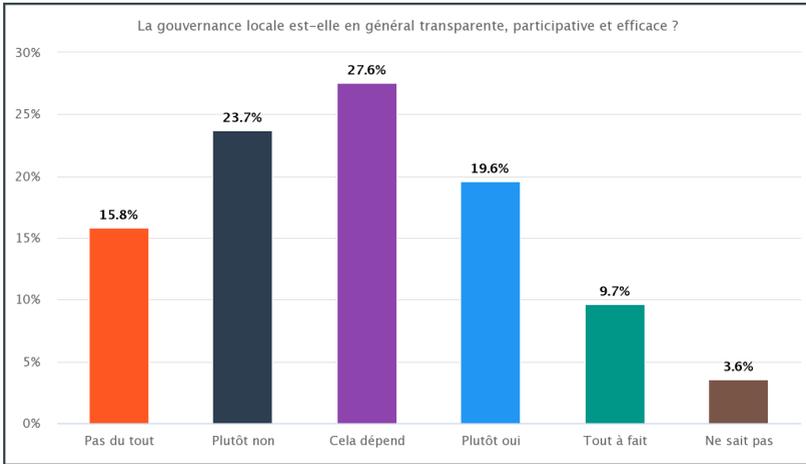
UNE GOUVERNANCE LOCALE EN QUÊTE D'ANCRAGE

UNE GOUVERNANCE LOCALE EN QUÊTE D'ANCRAGE

Une Gouvernance locale à consolider

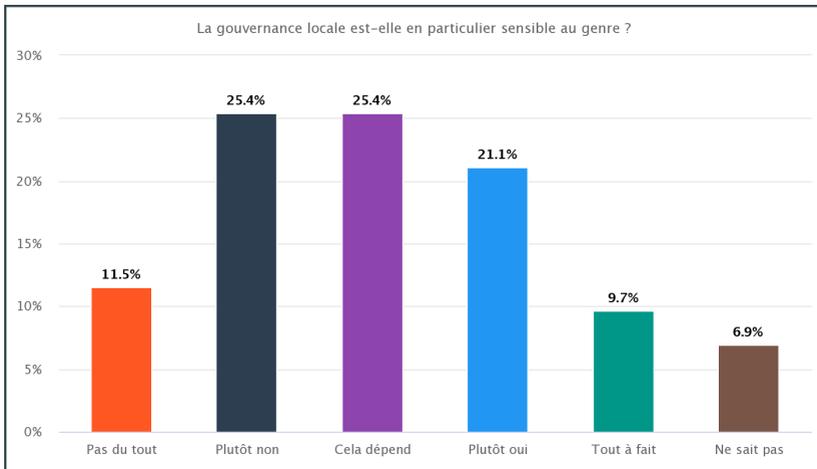
La gouvernance locale est un des défis majeurs des Etat africains encore majoritairement jacobins ; cela, en dépit des processus de décentralisation largement enclenchés dans le continent. Les principes de gouvernance consacrés et mis en œuvre tant bien que mal au niveau central, peinent encore à être déclinés au niveau local et à y prendre ancrage. De l'avis d'Alexandre De Tocqueville, la décentralisation n'a pas seulement une valeur administrative, « elle a une portée civique puisqu'elle multiplie les occasions pour les citoyens de s'intéresser aux affaires publiques ; elle les accoutume à user de la liberté. Et de l'agglomération de ces libertés locales, actives et sourcilleuses, naît le plus efficace contrepoids aux prétentions du pouvoir central, fussent-elles étayées par l'anonymat de la volonté collective ». Voilà ce qui explique et justifie le fait que ce soit autour des années 80-90 qu'un grand nombre de pays africains, engagés dans le processus de « transition démocratique », aient mis en place des réformes de décentralisation censées favoriser une meilleure participation des populations. Cependant, le processus de décentralisation peine encore à établir une gouvernance locale et « les collectivités sont exclues des grands débats sur le développement tel que la résolution des conflits »¹¹.

Au Bénin, l'opinion est cependant mitigée. Si 15,8% des enquêtés sont d'avis que la gouvernance locale n'est pas du tout transparente, participative et efficace, ils sont 23,7% à faiblement nuancer cette opinion en étant d'avis que celle-ci est plutôt non transparente, participative et efficace. En revanche, ils sont 19,6% à être d'avis que la gouvernance locale est plutôt transparente, participative et efficace au Bénin. Seuls 9,7% des sondés estiment qu'elle est tout à fait



transparente, participative et efficace.

S'agissant de la sensibilité de la gouvernance locale au genre, l'opinion est tout aussi partagée. Si 25,4% des enquêtés jugent que la gouvernance locale n'est pas plutôt sensible au genre, ils sont 19,6% à estimer qu'elle est, au contraire, plutôt sensible au genre. Ils sont cependant 15,8% et 9,7% à être plus tranchés en estimant



respectivement que la gouvernance locale n'est pas du tout transparente, participative et efficace et qu'elle l'est tout à fait. La constante au Bénin est que la place de la femme est aux marges, cela tant au niveau central qu'au niveau local. La gouvernance locale ne fait pas l'exception en la matière.

Une gouvernance locale faiblement consociative

Les autorités traditionnelles disposent de rôles proéminents dans la gouvernance locale en Afrique. Mais les schémas institutionnels des Etats africains laissent peu de place à ces légitimités traditionnelles. Or, les légitimités légales-rationnelles sont largement remises en cause ou ne font pas trop sens dans l'imaginaire des communautés locales. Attribuer des pouvoirs et des ressources aux autorités coutumières, c'est les intégrer dans le dispositif de gouvernance locale. Cela permet de régler les conflits locaux qui peuvent, à terme menacer la sécurité locale ou nationale. Il en est ainsi, à titre d'exemple, de la régulation des conflits locaux liés au foncier, aux itinéraires de pâturages pour les communautés transhumantes, l'exploitation des ressources naturelles, le vivre ensemble etc.

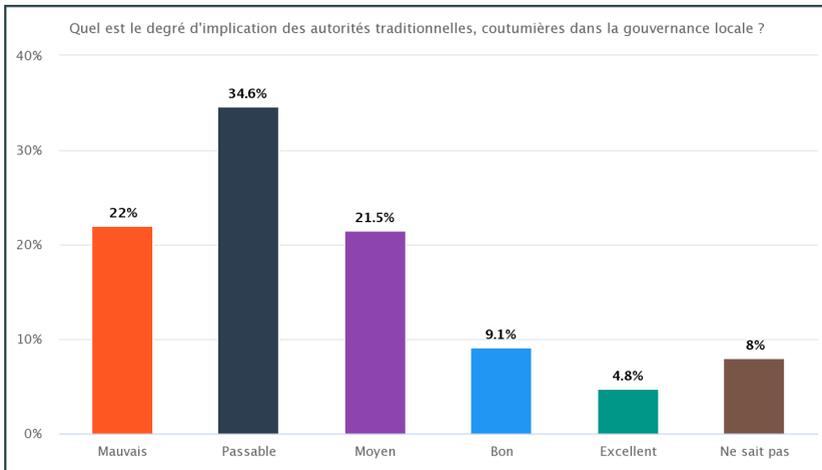
Si la décentralisation est une réalité incontestable au Bénin, il reste que les collectivités locales peinent à assurer suffisamment leurs compétences attribuées, souvent résiduelles, du fait principalement du manque de ressources notamment financières. Comme l'écrit François Larbie, «si la décentralisation a d'importantes conséquences sur les structures et le fonctionnement de l'appareil public, elle a également et nécessairement des aspects financiers qui lui donnent souvent une vraie dimension.»¹² Cela est d'autant plus exact que les problèmes de développement économique, social et financier sont au cœur des préoccupations de la décentralisation. En effet, la décentralisation représente aujourd'hui un instrument parmi d'autres pouvant contribuer à la fois à une meilleure définition des besoins, et multiplier les chances d'une réponse adéquate aux problèmes locaux. Le

transfert de compétences constitue une nouvelle approche des questions de développement privilégiant les initiatives des populations à la base. Ces dernières, qui vivent quotidiennement leurs difficultés, sont mieux à même de dégager leur priorité, étant entendu que les besoins peuvent varier d'une localité à une autre. Encore faudrait-il qu'elles soient effectivement mises dans des conditions de s'affirmer et de gérer leurs propres affaires.

Parler de décentralisation, c'est nécessairement faire référence à un processus juridique et institutionnel mais c'est aussi une dynamique d'organisation, de participation et de responsabilisation des populations au sein des collectivités ; ce qui suppose l'existence des moyens de leur autonomie. Or, dans ce domaine, au Bénin comme d'ailleurs dans la plupart des Etats d'Afrique, c'est l'Etat qui, en réalité, exerce le pouvoir « par l'intermédiaire » d'autorités élues. Ainsi, la décentralisation s'apparente plus à un simple mouvement de communalisation qu'à un transfert véritable et effectif au plan local de la gestion des affaires locales et, ainsi, de la gouvernance locale. Aussi, le transfert de compétences est un jalon important dans le processus de libération des énergies. La participation des populations à l'élaboration des politiques de développement dans les domaines qui les concernent est censée assurer leur adhésion à leur exécution et, par conséquent, une appropriation locale des politiques de développement. En vérité, les compétences transférées ne sont nulle part exercées au Bénin, comme dans la plupart des autres pays d'Afrique de l'ouest d'ailleurs, dans leur plénitude du fait d'une autonomie administrative et financière plus apparente que réelle. Il n'existe pas de décentralisation véritable sans autonomie véritable. Les deux notions sont intimement liées. L'autonomie des collectivités décentralisées est variable. Elle renseigne sur la volonté du pouvoir central de déléguer des pouvoirs et sur la confiance accordée aux entités de base. En effet, la prise en charge par les populations de la gestion des affaires locales suppose que les collectivités soient

véritablement maîtresses de leurs finances et soient en mesure de mettre en œuvre librement leur politique de développement, notamment dans le sens de la gouvernance locale. Pour cela, elles doivent être outillées sur le double plan infrastructurel et logistique et dotées de ressources humaines de qualité. En tout état de cause, la surveillance de l'Etat est toujours plus ou moins étroite. Cela fait de la décentralisation, au Bénin comme dans la plupart des pays d'Afrique de l'ouest, un instrument de gouvernance émasculé.

Dans la pratique, la coexistence entre les systèmes moderne et traditionnel est une réalité, bien que le système moderne soit censé primer dans la perspective d'en haut. Or, dans la perspective d'en bas, il est constaté que la population béninoise accepte plus facilement les verdicts des chefs religieux et chefs de village que, à titre d'exemple, les décisions de la justice "moderne". Ce qui semble expliquer les résultats de l'enquête qui révèle un faible niveau d'implication des autorités traditionnelles et coutumières dans la gouvernance locale. En effet, s'ils sont 22% à estimer mauvaise leur implication, ils sont 34,6% à être d'avis que cette dernière est plutôt passable. Cette opinion est nuancée par l'opinion des 9,1% qui pensent bon l'implication et des 4,8% qui



soutiennent que celle-ci est excellente.

La capacité des collectivités territoriales en Afrique de façon générale et au Bénin de manière particulière, à produire des avantages est déterminée par une série de conditions propices à la gouvernance. Des auteurs qualifient ces conditions de « disciplines institutionnelles »¹³, qui ont pour effet de définir les mesures d'incitation pour les représentants locaux. L'étude démontre que ces disciplines influencent les résultats réels que les acteurs de la gouvernance locale peuvent atteindre. Il s'agit : a) des disciplines civiques, qui concernent la capacité des citoyens et des organisations de la société civile à s'exprimer et à choisir des sources de services de rechange (sortie) ; b) des disciplines intergouvernementales, à savoir la mesure dans laquelle les échelons supérieurs de gouvernement imposent des contraintes aux échelons inférieurs et les supervisent ; et c) des disciplines de gestion du secteur public, qui concernent les règles et les procédures qui régissent le comportement des agents et représentants de l'État (par ex., les dispositions anti-corruption, la réglementation de la fonction publique). Pour la plupart des pays d'Afrique de l'ouest, le Bénin y compris, ces disciplines institutionnelles sont limitées. Par conséquent, lorsqu'il s'agit de faciliter la restauration de la gouvernance, à côté des mesures axées sur les besoins en gestion locale, il faut tenir compte des conditions nécessaires à leur efficacité.

La gouvernance locale renforce les capacités démocratiques et de gestion des conflits locaux. La décentralisation axée sur le transfert non seulement du pouvoir décisionnel, mais aussi de la capacité fiscale crée les conditions permettant aux instances locales de devenir des arènes institutionnelles où les citoyens apprennent les compétences démocratiques et la bonne gouvernance. La gouvernance locale participative encourage le dialogue, la résolution des problèmes et la résolution des conflits à un niveau gérable en ce qui concerne les questions qui intéressent les communautés. Le fait de débattre dans

des instances publiques et de se prononcer sur des questions telles que la démocratie, la gouvernance, la paix et la stabilité permet de développer les compétences citoyennes. La décentralisation axée sur le transfert de responsabilités permet aux résidents locaux de développer leurs compétences en leadership démocratique. Dans certains cas, ces individus visent un mandat politique local et contribuent ainsi à accroître le nombre de dirigeants locaux potentiels. Un effet de ruissellement inverse peut en outre se produire lorsque les responsables ayant acquis des compétences démocratiques et de l'expérience au sein des instances locales tentent de se faire élire à un échelon supérieur de l'État. Ces gains en compétences et en capacités sont toutefois déterminés par les structures du pouvoir local et national.

Les instances locales peuvent atténuer les fortes dominations du pouvoir politique en évitant les situations caractérisées par « un seul gagnant ». Les instances locales créent de multiples arènes de contestation du pouvoir. Les groupes qui ont peu de chances de l'emporter dans les instances nationales peuvent remporter des victoires locales, et même si ce processus débouche sur une capture des élites, cela peut suffire pour jeter les bases d'un nouveau pacte social. Plutôt qu'un simple « jeu » au centre, la gouvernance décentralisée crée de multiples « jeux » politiques. La décentralisation permet aux leaders de l'opposition de rester à la direction des affaires au niveau local et elle peut aussi permettre de garder un œil sur la domination centralisée à parti unique lorsque les leaders de l'opposition parviennent à maintenir l'influence nécessaire pour contester le gouvernement central.

Les gouvernements locaux peuvent constituer un réservoir de légitimité. Les initiatives de stabilisation et de refondation sont souvent marquées par le retour des élites en exil. En fonction de leur orientation et de leurs intérêts, ces exilés de la diaspora peuvent être :

a) des réformateurs cherchant à créer un « nouvel ordre » ; b) des préservateurs, cherchant à maintenir ou à rétablir des éléments de l'ancien régime ; ou c) des empêcheurs de tourner en rond, recherchant un avantage politique et/ou économique, parfois à travers la violence, les trafics et/ou la contrebande. Les réformateurs de la diaspora ayant des ambitions politiques n'ont parfois pas les contacts et la légitimité nécessaires aux yeux de la population nationale et la population leur en veut parfois d'avoir quitté le pays pour un environnement plus confortable et plus sûr et/ou pour un emploi avec un salaire et des avantages internationaux. Le fait de cibler la restauration de la gouvernance au niveau local augmente les chances d'identifier et de travailler avec les nouveaux leaders émergents (et/ou les anciens leaders traditionnels « ressuscités » – tribaux, religieux, etc.) qui n'ont pas quitté le pays et qui ont de puissants liens locaux. Ces leaders sont généralement attachés à l'amélioration des conditions locales et ne cherchent guère à amasser des richesses personnelles ou à acquérir une influence personnelle¹⁴.

Au Bénin la réforme constitutionnelle a enfin reconnu la chefferie traditionnelle. Il reste à définir les modalités de son implication dans la gouvernance locale et ou centrale.

UNE GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE EN QUÊTE DE PERFORMANCE

UNE GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE EN QUÊTE DE PERFORMANCE

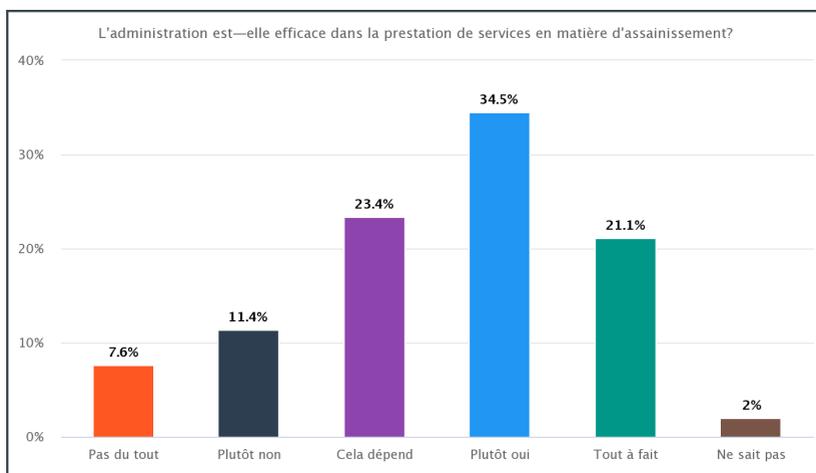
Si on se réfère à l'exemple du Ghana, on observe que le taux de pauvreté est passé de 52% à 21% entre 1992 et 2014. Cette réduction est un record en Afrique subsaharienne et dans l'espace Cedeao. Par contre, en 2015, le taux de pauvreté est de 40,1% au Bénin, avec un taux de 59, 9% d'extrême pauvreté. Si le Ghana démocratique a pu réaliser un tel exploit, le Bénin démocratique l'aurait pu également. L'administration, le bras technique de l'Etat, est le principal moteur du développement. Les études révèlent d'importants goulots d'étranglement qui constituent les facteurs de contre-performance de l'administration béninoise. Ainsi l'on constate que les problèmes d'inégalités sociales demeurent récurrents. L'écart entre les pauvres et les riches se creuse davantage, le chômage est incontrôlable, le système de santé publique est archaïque, le système éducatif défaillant, l'accès à l'eau potable problématique, etc.

Aussi, faut-il ajouter à ce tableau le rétrécissement de l'espace de libertés des travailleurs. Les libertés syndicales et le droit de grève ont été durement éprouvés ces dix dernières années. D'une garantie constitutionnelle, le Bénin s'est presque basculés vers une insécurité juridique. A force de stigmatiser le droit de grève des travailleurs, notamment dans le service public, on a fini par installer une confusion dans l'opinion. Or, le droit de grève est distinct de la grève elle-même. En effet, ce qui pose problème au Bénin, ce n'est point le droit de grève mais la grève d'une catégorie de travailleurs notamment ceux de la fonction publique. A tort ou à raison, certains pensent que les travailleurs béninois de la fonction publique abusent de leur droit de grève. Posé ainsi, ce débat très important semble être biaisé. Pourquoi à conditions égales d'exercice du droit de grève de tous les travailleurs, ceux du public vont plus en grève que ceux du privé ? Au fond, derrière chaque grève dans le service public, se cache très souvent des

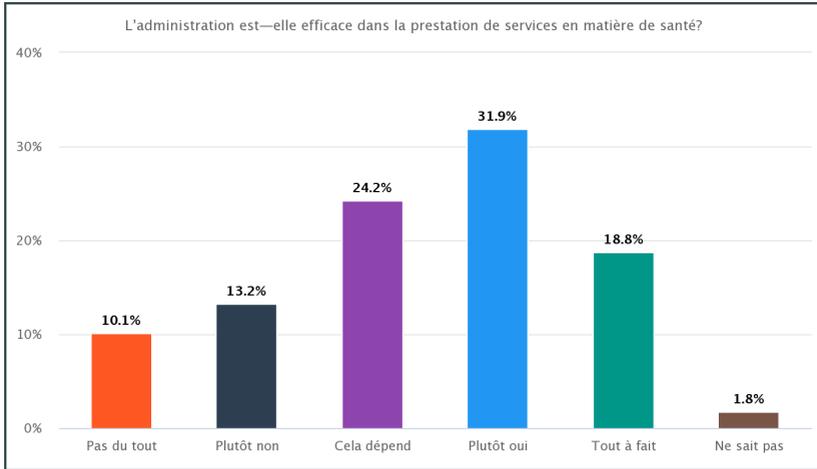
engagements non respectés par les gouvernants, des violations graves des textes qui régissent la fonction publique, la remise en cause des acquis sociaux des travailleurs, etc. C'est ainsi qu'en janvier 2019, la Cour constitutionnelle a encadré le droit de grève en réduisant considérablement le nombre de jour de grèves dans l'année. Cet encadrement est à mettre en perspective avec l'idée du Patrice Talon pour qui la grève est un obstacle à ses réformes en faveur de l'économie de marché.

Une gouvernance administrative relativement performante

L'enquête s'est aussi intéressée sur les offres de service public, notamment en ce qui concerne les services sociaux de base. Ainsi, pour ce qui est des prestations de service en matière d'assainissement, 34,5% des enquêtés jugent que l'administration y effectue un travail plutôt efficace et 21,1% trouvent la performance de l'administration tout à fait efficace. Ils sont seulement 7,6% à être d'avis que l'administration n'est pas du tout efficace et 11,4% à considérer qu'elle est plutôt non efficace.



S'agissant de santé, l'administration béninoise est globalement jugée performante. En effet, ils sont 31,9% des enquêtés à être d'avis que l'administration est plutôt efficace dans la prestation des services de santé et 18,8% jugent qu'elle l'est tout à fait. En revanche, seuls 10,1% estiment que l'administration n'est pas du tout efficace et 13,2% qu'elle est plutôt non efficace. Pour ce qui est du domaine de l'éducation,

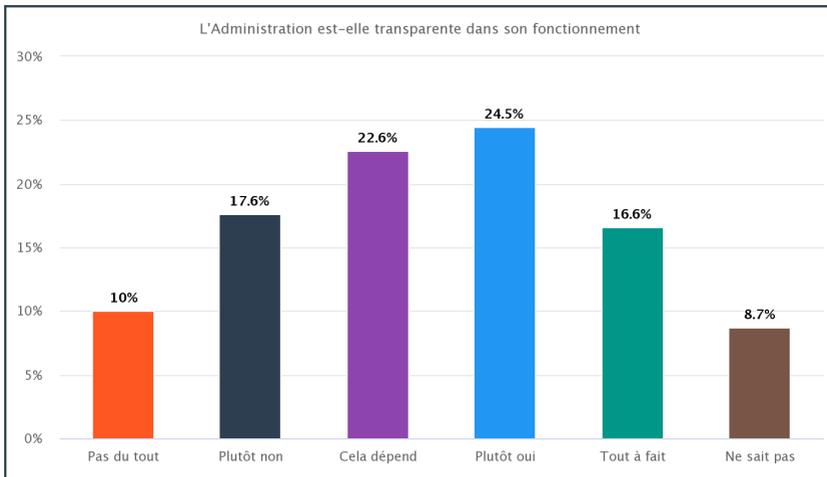


l'administration est tout aussi performance. Ils sont 34,9% des enquêtés à juger l'administration comme plutôt efficace dans la prestation d'offre de santé. En sus, 19% des sondés pensent aussi que l'administration est tout à fait efficace. Tout comme la santé et l'assainissement, l'opinion inverse est minoritaire. En effet, ils sont 8,5 à être d'avis que l'administration n'est pas du tout efficace, tandis que 12,1% des enquêtés pensent que l'administration n'est pas du tout efficace dans la prestation des services éducatifs.

En somme, les résultats de l'enquête sur la performance administrative dans la prestation de services sociaux de base semblent s'éloigner des diagnostics objectifs et fondés réalisés en la matière.

Une gouvernance administrative plutôt transparente et sensible au genre

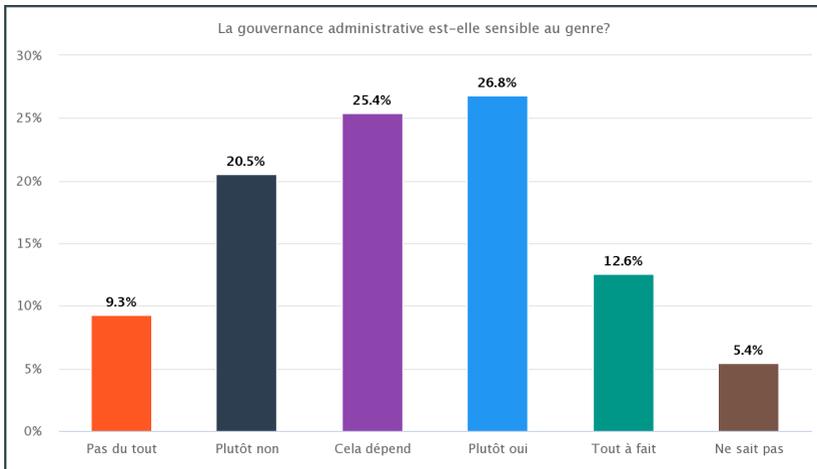
La gouvernance administrative au Bénin se porte plutôt bien si l'on s'en tient aux résultats globaux de l'enquête. En effet, ils sont 24,5% des enquêtés à juger que le fonctionnement de l'administration béninoise est transparente. Et, 16,6% soutiennent que son fonctionnement est tout à fait transparent. En revanche, 17,6% des sondés sont plus nuancés en estimant que le fonctionnement de l'administration n'est pas plutôt transparent. Seuls 10% ont un avis tranché en considérant qu'il n'est pas transparent du tout.



La gouvernance administrative se mesure également sous l'aune du niveau de transparence des procédures de recrutement et de promotion dans la fonction publique. Les résultats globaux de l'étude donnent une bonne place au Bénin. En effet, si 30% des enquêtés jugent que les procédures de recrutement et de promotion dans la fonction publique sont plutôt transparentes, 17,6% soutiennent qu'elles sont plutôt non transparentes. Ils sont 16,6% à être

positivement plus tranchés en soutenant qu'elles sont tout à fait transparentes et 10% à être d'un avis contraire en affirmant qu'elles ne sont pas du tout transparentes.

De la même sorte, les résultats globaux estiment que la gouvernance administrative est généralement sensible au genre. Ils sont 26,8% des interviewés à juger que la gouvernance administrative est sensible au genre et 12,6% renchérisent en l'estimant tout à fait sensible. En revanche, 20,5% sont d'avis qu'elle n'est pas plutôt sensible au genre et 9,3% appuient qu'elle ne l'est pas du tout.

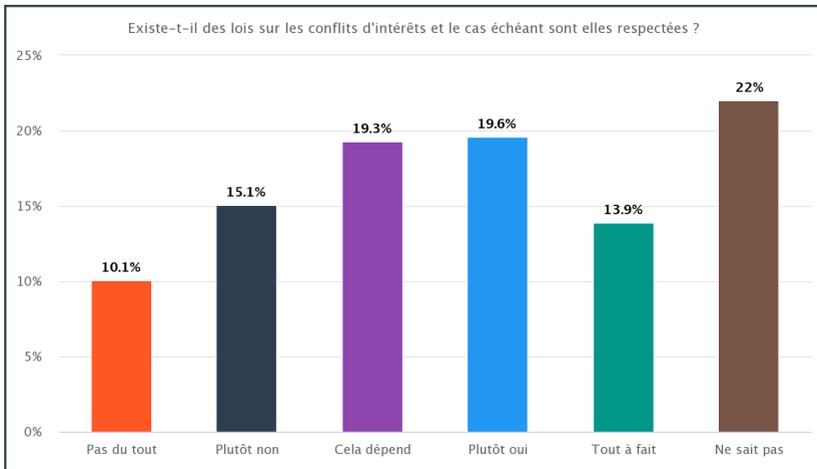


**UNE GOUVERNANCE
ÉCONOMIQUE
FAIBLEMENT SOUTENUE**

UNE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE FAIBLEMENT SOUTENUE

Une sécurité de l'environnement des affaires assez fiable et crédible

L'environnement des affaires, pour être attractif, doit être soutenu par une sécurité juridique. Au Bénin l'opinion est mitigée sur la confiance, la fiabilité et l'efficacité du cadre juridique qui accompagne l'environnement des affaires. 10,1% des enquêtés pensent qu'il n'existe pas de lois sur les conflits d'intérêts et 15,1% pensent qu'elles n'existent plutôt pas. Il s'agit d'une méconnaissance de l'opinion du cadre juridique mis en place car un important dispositif est en vigueur au travers de la Loi n° 2011-20 du 30 Août 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin. Par contre, 19,6% des enquêtés sont en revanche d'avis que ces lois existent et qu'elles sont plutôt respectées. Ils sont 13,9% à affirmer l'existence desdites lois et qu'elles sont tout à fait respectées.



S'agissant de la lutte contre la corruption, les perceptions sont globalement bonnes. Ils sont 25,4% des enquêtés à estimer que la lutte contre la corruption est efficace et 18,2% à juger celle-ci tout à fait efficace. Seuls 13% des sondés jugent que la lutte n'est pas du tout efficace et 14,9% que celle-ci est plutôt non efficace. Le Bénin avait pris une option plus ou moins dissuasive en adoptant l'imprescriptibilité des crimes économiques. Il dispose d'une Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET) dont le fonctionnement induit des éléments de perception sur la lutte contre la corruption. Toutefois, de nouvelles formes d'atteintes aux biens et deniers publics ont vu le jour : les conflits d'intérêts et les délits d'initiés.

Une étude récente révèle le recul du législateur dans la répression de la corruption¹⁵. Sous la poussée de textes législatifs récemment adoptés, la loi portant lutte contre la corruption au Bénin de 2011 est aujourd'hui dépouillée d'une des innovations qui faisaient jusqu'alors sa force : la sévérité de son régime répressif. C'est l'un des constats majeurs d'une étude réalisée en septembre dans le cadre du Projet de renforcement des OSC dans la détection et la dénonciation de la corruption (2D Corruption) mis en œuvre par ALCRER en association avec le FONAC grâce au soutien du programme RePaSOC (11e FED). Dans le code pénal adopté en 2018, des peines généralement plus douces ont été édictées contre la corruption et autres infractions connexes. Certes le code ne modifie pas les peines d'emprisonnement pour la corruption active et passive mais elle diminue le montant de l'amende minimale qui est désormais de 200 000 FCFA contre 1 million dans la loi de 2011. En revanche, la peine maximale d'emprisonnement pour le conflit d'intérêts est ramenée à 2 ans contre 5 ans auparavant. De même, le trafic d'influence, infraction connexe à la corruption, est désormais punissable d'un emprisonnement minimal de 2 ans alors qu'il était de 5 ans dans la loi portant lutte contre la corruption. L'enrichissement illicite, c'est-à-dire

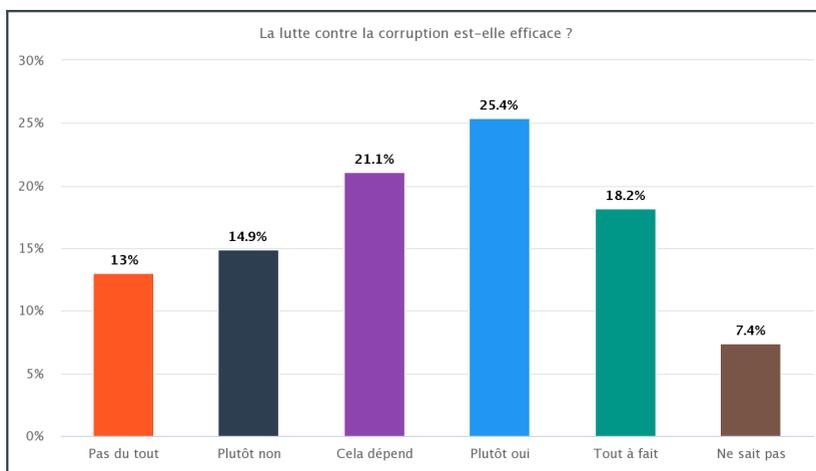
la situation d'un agent public qui ne peut justifier l'origine licite de son patrimoine par ses revenus perçus légitimement dans l'exercice de ses fonctions, est punissable par le code d'un à 5 ans contre 5 à 10 ans par la loi de 2011. Cette pondérance du législateur n'est pas uniquement observable au niveau du nouveau code pénal et de la loi de 2011. Il va également en faveur de la loi sur le blanchiment adoptée en 2018. L'emprisonnement pour le blanchiment de capitaux qui était de 10 à 20 ans dans la loi de 2011 est ramené dans la fourchette de 3 à 7 ans.

De même, le code pénal était attendu pour confirmer l'imprescriptibilité des crimes de corruption affirmée à l'article 21 de la loi portant lutte contre la corruption. La loi n°2019-11 du 25 février 2019 portant renforcement juridique et judiciaire de la gouvernance publique qui reste le premier texte législatif national à caractériser l'infraction économique, n'a pas non plus rappelé ce principe majeur au cœur, jusqu'à présent, de la politique pénale anti-corruptive du Bénin.

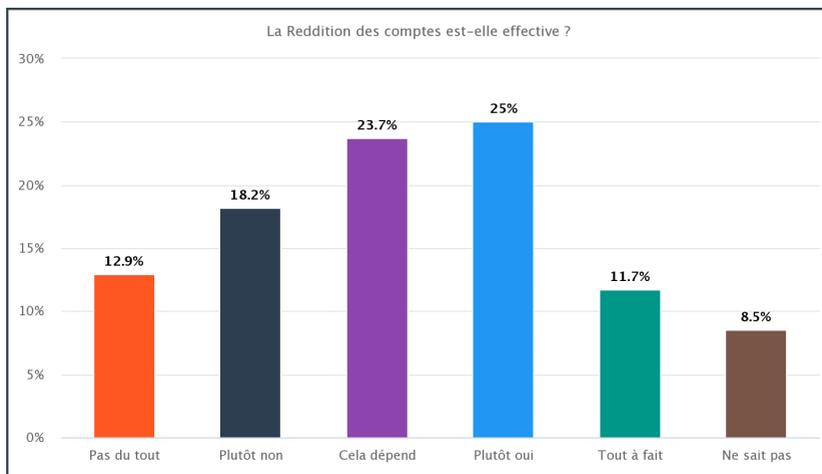
L'étude révèle également que la « clémence » résultant de cette « dernière volonté du législateur » est d'autant plus formelle que le nouveau code pénal, en ses articles 1000 et 1008, a abrogé toutes dispositions antérieures contraires. En pratique, les juges auront naturellement tendance à appliquer les peines les plus douces c'est-à-dire à faire recours davantage au code pénal qu'à la loi de 2011 manifestement menacée de désuétude. Que faut-il faire face à cette situation de divergence entre les textes dans la répression de la corruption et des faits assimilés ? L'étude propose deux alternatives simples et évidentes : ou amender la loi n°2011-20 pour se conformer aux peines du nouveau code pénal, ou toiletter ce dernier pour revenir aux quanta de 2011. Une troisième alternative est évoquée par l'étude pour permettre à la loi de 2011 de conserver son « droit de cité » malgré les dispositions du nouveau code pénal : le recours à la règle latine "specialia generalibus derogant" (les lois spéciales dérogent aux

lois générales). Aux termes de cette règle, « lorsque deux cadres juridiques peuvent s'appliquer à une situation (ici la corruption), l'un spécifique (loi de 2011) et l'autre général (code pénal de 2018), c'est le cadre spécifique qui doit être appliqué ». Mais en fait, dans un contexte où une partie de l'opinion considère que les peines de la loi de 2011 étaient trop élevées et concrètement inapplicables, il y a peu de chance que les juges se souviennent de cette règle.

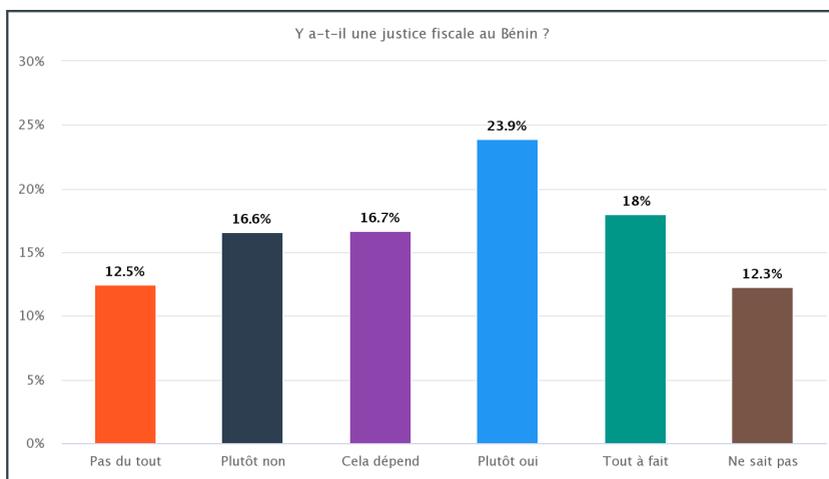
En sus des contradictions entre le code pénal, la loi sur le blanchiment et la loi sur la corruption, d'autres insuffisances ont été relevées par l'étude. La déclaration de patrimoine et la déclaration d'intérêts sont faiblement encadrées. Par exemple, le retard dans la déclaration de patrimoine n'est pas punissable pour l'ensemble des assujettis. La loi de 2011, elle-même, laisse subsister des incohérences en matière de sanction, donnant l'impression qu'il y a des infractions de corruption de second degré ou de moindre nuisance : par exemple, le détournement est moins puni (1 à 5 ans) que la corruption active ou passive (5 à 10 ans). La loi comporte également des mentions à des textes législatifs déjà abrogés (ou en voie de l'être). L'étude propose que ces références soient « rafraîchies voire corrigées ».



Concernant la reddition des comptes, l'opinion est relativement mitigée. En effet, 25% des enquêtés jugent que la reddition des comptes est effective au Bénin et 11,7% estiment qu'elle l'est tout à fait. Cette opinion est contrebalancée par l'avis des 12,9% qui pensent

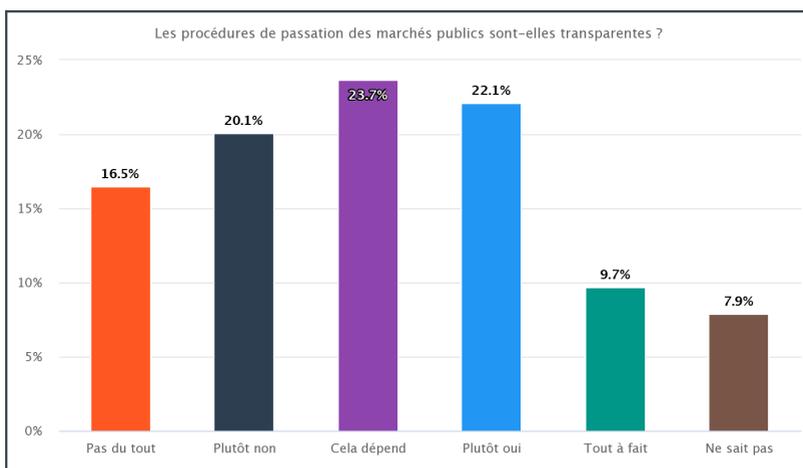


qu'elle ne l'est pas du tout et, moins radicalement, par celle des 18,2% qui sont d'avis que la reddition est plutôt non effective.



Pour ce qui de la justice fiscale, 23,9% des enquêtés jugent qu'elle existe bel et bien au Bénin et 18% estiment qu'elle existe tout à fait. Tandis que 12,5% des sondés sont d'avis, au contraire, qu'elle n'existe pas du tout et 16,6%, plus nuancés, considèrent qu'elle n'existe plutôt pas.

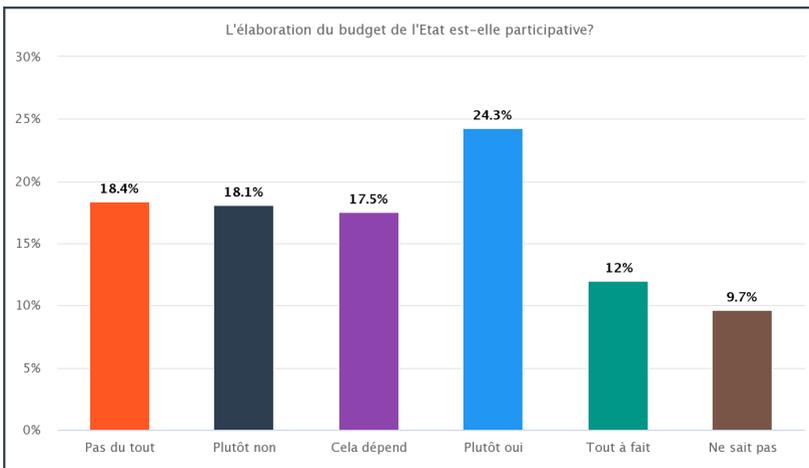
En ce qui concerne les procédures de passation des marchés publics, ils sont 22,1% à estimer que celles-ci sont plutôt transparentes et 9,7% jugent, de manière intransigeante, qu'elles sont tout à fait transparentes. En revanche, 20,1% sont d'avis que celles-ci sont plutôt non transparentes et 16,5%, plus intransigeants, considèrent que les procédures ne sont pas du tout transparentes.



Sur l'élaboration du budget de l'Etat, ils sont 24,3% à estimer qu'elle est plutôt participative et 12% à être d'avis qu'elle l'est tout à fait. 18,4% pensent en revanche que l'élaboration du budget n'est pas du tout participative et 18,1% qu'elle ne l'est plutôt pas.

Les résultats de l'enquête se démarquent de la notation des institutions internationales. Sur la base de l'ouverture budgétaire, de la participation citoyenne au processus de décision financière et la

pratique de reddition de comptes érigées au rang de critères clés de gouvernance financière au Bénin que l'enquête de International Budget Partnership (IBP) de 2019, une institution de notation partenaire du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale, classe le Bénin au premier rang des pays d'Afrique francophone en matière de transparence budgétaire. D'un classement de 39/100 en 2017, le Bénin est passé à 49/100 en 2019 faisant ainsi, un bond de 10 points.



Une gouvernance des ressources foncières et extractives encore molle

L'Etat Béninois a engagé depuis 1990 une réforme foncière sensée améliorer la gouvernance foncière et réduire les conflits. Un des points culminant de la réforme a été l'adoption de la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin. Après plus d'une décennie de discussions entre les institutions intervenant dans la gestion du patrimoine foncier national, la loi foncière rurale dont le processus d'élaboration a démarré depuis les années 90 a finalement été adoptée le 31 janvier et promulguée le 16

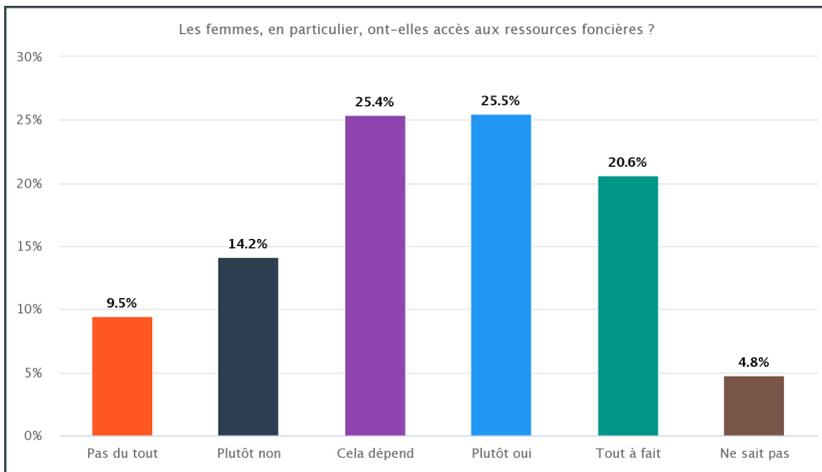
octobre 2007. L'adoption de cette loi a comblé un important vide juridique notamment en ce qui concerne la gestion des terres rurales. La loi vise à sécuriser les droits fonciers des ruraux et à faciliter l'accès au crédit, de façon à favoriser une mise en valeur effective des terres, promouvoir les investissements et réduire les conflits fonciers en milieu rural.

Malgré cela, à partir des années 2008, on note une explosion des marchés fonciers qui enregistrent des transactions de plus en plus nombreuses sur des superficies de terres de plus en plus grandes. Ces transactions ont lieu dans des conditions souvent floues occultant les dispositions de la loi censée les réguler. Le phénomène d'acquisition de terres à grande échelle est donc une réalité au Bénin mais il reste encore peu connu du public. Une étude exploratoire de la situation foncière réalisée par la SNV en fin 2009 dans cinq pays de la sous-région ouest-africaine où elle intervient (Bénin, Burkina Faso, Ghana, Mali et Niger) a conclu qu'« en Afrique de l'Ouest, des investisseurs privés acquièrent des parcelles de terres agricoles dans leurs pays en faisant usage de leurs relations, leurs pouvoirs et leurs ressources. Certains décideurs considèrent ces investissements comme un mouvement vers l'agrobusiness et affirment que ces « nouveaux acteurs » moderniseront et professionnaliseront l'agriculture et prient les petits exploitants de leur faire de la place»¹⁶. D'autres les voient plutôt comme une menace pour l'agriculture familiale, sur laquelle reposent les économies des pays concernés, tel que le Bénin.

A la suite de cette loi de 2007, des réflexions sur le foncier rural ont entraîné en 2013 l'élaboration et l'adoption d'un code foncier et domanial. En effet, « le droit de propriété que détiennent les communautés villageoises et les collectivités familiales provient généralement de l'occupation primitive ou de l'héritage. Mais de plus en plus, l'achat en tant que mode d'accès à la propriété foncière gagne du terrain, notamment dans les régions où la pression démographique

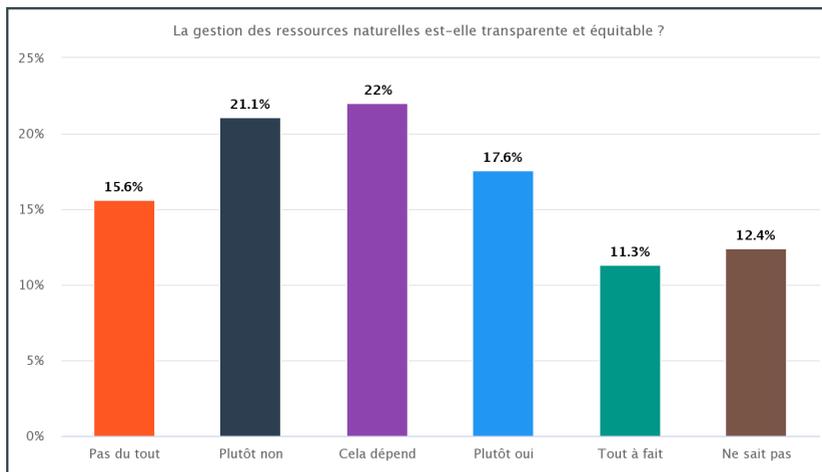
est importante comme dans les zones densément peuplées au sud du Bénin. L'héritage en matière foncière se rencontre dans toutes les régions du Bénin. Toutefois, suivant les pratiques coutumières, les femmes continuent d'être marginalisées, malgré l'existence de lois qui leur donnent les mêmes droits que les hommes dans ce domaine, le Code des personnes et de la famille notamment.»¹⁷

L'accès des femmes au foncier est une des questions majeures de gouvernance qui se posent au Bénin. « Dans toutes les régions du Bénin, les femmes rencontrent beaucoup de difficultés pour accéder à la terre. Premièrement, parce qu'elles ont un pouvoir économique limité par rapport aux hommes. Deuxièmement, à cause de pratiques coutumières et traditionnelles qui ne les favorisent pas dans ce domaine.»¹⁸ La distribution juste et équitable des ressources foncières et extractives est une question de gouvernance. Et, la question de l'accès des femmes aux ressources foncières s'insère dans cette problématique. Sous le magistère du président Talon, le pays s'est doté d'un nouveau code foncier et de nombreuses réformes ont été entreprises. Par ailleurs, l'agence nationale de développement du foncier (ANDF) joue un rôle nodal en faveur de l'équité et de la justice



foncière. Au Bénin, ils sont 25,5% des enquêtés à juger que les femmes ont plutôt accès à la terre et 20,6% sont d'avis qu'elles y ont tout à fait accès. Seuls 9,5% des enquêtés pensent qu'elles n'ont pas du tout accès aux ressources foncières et 14,2% estiment que plutôt non.

L'opinion dominante estime qu'au Bénin la gestion des ressources naturelles n'est pas transparente et équitable. En effet, ils sont 15,6% à juger que celle-ci n'est pas du tout transparente et équitable et 21,1% des sondés estiment qu'elle ne l'est plutôt pas. Cependant, 17,6% des enquêtés pensent qu'elle l'est plutôt et 11,3% considèrent qu'elle l'est tout à fait.



CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conclusion

Le modèle démocratique proposé par le Bénin au travers de la conférence nationale souveraine a suscité beaucoup d'euphorie. Il a influencé nombre de pays dans le continent africain de par son originalité et ses résultats enregistrés. D'importants acquis démocratiques lui sont imputables. Au titre de ceux-ci, retrouve-t-on la démocratie constitutionnelle établie, la neutralité de l'armée pour un pays qui s'était remarqué par des coups d'Etat spectaculaires, l'instauration de l'Etat de droit, l'organisation d'élections libres et transparentes débouchant sur une dévolution pacifique du pouvoir politique, la neutralisation des velléités irrédentistes (ethno-régionalisme), etc. Cependant, la démocratie n'étant jamais achevée, le Bénin a connu des variations (démocratiques) tantôt consolidantes, tantôt déconsolidantes. Au gré des pouvoirs politiques qui se sont succédé à la direction de l'Etat, on retrouve, au titres de réformes, des variations dans les deux sens (consolidantes et déconsolidantes).

Le système politique béninois ne favorise pas l'élection présidentielle d'un candidat issu d'une formation partisane. En effet, depuis 1991, aucun des présidents qui se sont succédé à la magistrature suprême, ne vient d'un parti politique. C'est d'ailleurs cette déshérence et cet isolement des partis politiques, livrés à une vie informelle et à un financement sauvage qui ont été évoquées pour justifier la révision constitutionnelle débouchant sur le renforcement du statut de l'opposition et la rationalisation du système partisan.

L'affairisme au cœur de l'Etat a fini par installé des « partis-cartels »¹⁹, « la politique du ventre » et le « big man ». Ce dernier, le concept de « big man » ou « politicien entrepreneur » est développé par Jean-François Médard. Selon l'auteur, « La logique du big man est la

suivante: il doit accumuler des ressources dans une perspective de consolidation de son pouvoir et de sa survie politique. Les ressources qu'il cherche à accumuler sont d'ordre politique et économique : il fait fructifier ses ressources économiques par ses ressources politiques et inversement. Il peut s'enrichir grâce à la politique, mais il doit être riche pour faire de la politique. D'une façon plus générale, il accumule et il contrôle les accès aux ressources matérielles afin de pouvoir redistribuer et, par le patronage, accumuler un capital symbolique de nature politique. Dans un système politique à légitimité faible, seule la pratique du patronage combinée avec celle de la coercition permet de se créer les soutiens indispensables à la survie politique »²⁰. S'y ajoute la collusion entre les sphères politiques, affairistes et judiciaires qui plonge le Bénin dans une situation de discrédit politique et institutionnel. Elle est à proscrire car, avec le temps, les digues des « institutions invisibles »²¹ se défritent et finissent par ne plus tenir. Cela engendre, si l'on ne s'y prend pas garde, une société de méfiance et de défiance.

La transparence et la reddition des comptes sont des piliers fondamentaux de la gouvernance. Au Bénin, elles sont à améliorer et à renforcer car, « l'argent public est au cœur de l'Etat de droit et de la démocratie »²². Aussi, la « voice option »²³, à peine audible au Bénin et peu efficace dans un contexte de démocratie en quête de consolidation face à une défaillance des institutions politiques et administratives, elle peut créer des fenêtres de contestations de l'ordre établi. Cette situation, si elle s'enlise, est facteur d'irrédentismes, de vellétés de changement de l'ordre politique, social et économique établi à travers l'alternative que constitue l'« exit option », et donc la remise en cause de l'Etat de droit et la sape des institutions judiciaires (également celles politiques et administratives). C'est ce scénario critique, l'enclenchement du processus de ce que Wendy Brown nomme sous une plume rageuse la « dé-démocratisation »²⁴, dont il faut avoir peur car il trouve sa justification dans la fragilité des institutions politiques

et administratives et donc de l'appareil étatique.

Recommandations

Recommandations à l'endroit du gouvernement du Bénin :

- Sauvegarder et renforcer les mécanismes de garantie des droits et libertés
- Rétablir l'indépendance de la justice et la confiance des citoyens
- Rationaliser et revaloriser les partis politiques
- Déconnecter la sphère étatique de la sphère des affaires
- Réduire les marges d'inégalité et d'exclusion sociales et/ou politiques
- Impliquer les légitimités traditionnelles dans les dispositifs de gouvernance
- Améliorer et renforcer l'émancipation et l'autonomisation des femmes et en priorité les femmes rurales (par l'accès aux terres, à la formation et aux financements)
- Soutenir et promouvoir le leadership politique féminin
- Développer et promouvoir le budget participatif sensible au genre, tant au plan national qu'au niveaux des collectivités locales
- Développer une meilleure implication des populations dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des plans de développement communaux
- Dépolitiser l'administration publique et améliorer ses performances (en termes de qualité et d'importance pour une plus grande satisfaction des citoyens)

Recommandations à l'endroit de la société civile béninoise :

- Co-produire la réduction des marges d'inégalité et d'exclusion sociales et/ou politiques
- Co-produire l'implication des légitimités traditionnelles dans les dispositifs de gouvernance
- Co-produire l'amélioration et le renforcement de l'émancipation et l'autonomisation des femmes et en priorité les femmes rurales (par l'accès aux terres, à la formation et aux financements)
- Co-produire le soutien et la promotion du leadership politique féminin
- Co-produire le développement d'une meilleure implication des populations dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des plans de développement communaux
- Développer des stratégies et conduire un plaidoyer en faveur du budget participatif sensible au genre, aux niveaux national et local
- Améliorer et renforcer l'action de la société civile en matière de lutte contre la corruption, la concussion et l'enrichissement illicite
- Améliorer et renforcer l'action de la société civile en matière de gouvernance foncière (lutte contre la spoliation foncière et promotion de l'accès juste et équitable des femmes aux terres, etc.)

Recommandations à l'encontre de la CEDEAO :

- Renforcer l'action de la Cour de justice de la CEDEAO en matière de protection des droits de l'Homme
- Développer des actions préventives sur les questions d'ordre national susceptibles de déboucher sur une crise politique et des actions de gestion des crises et conflits par les modes alternatifs de règlement des conflits (tel devait être le rôle de la CEDEAO pour éviter le boycott des législatives par l'opposition ; la médiation de la CEDEAO en cas de désaccord sur les règles de jeu électoral ; en cas de politisation de la justice contre l'opposition – emprisonnement irrégulière et de mise en exil de leaders politiques, etc.- ; en cas d'atteintes graves aux droits et libertés civils et politiques)
- Elargir les compétences de la Cour de justice de la CEDEAO sur les questions de démocratie (élections et Etat de droit) et de gouvernance.
- Instaurer des espaces de dialogue inclusif pour prévenir les conflits

NOTES & RÉFÉRENCES

NOTES & RÉFÉRENCES

1. Fabien Eboussi Boulaga, Les conférences nationales en Afrique noire. Une affaire à suivre en Afrique noire, Karthala, 2009.
2. Djidénoú Steve KPOTON, « La démocratie béninoise a 28 ans ! », in Agenda de la démocratie 2019, Friedrich-Ebert-Stiftung Bureau Cotonou, 2019.
3. Il s'agit de la gouvernance politique, de la gouvernance administrative, de la gouvernance sociale, culturelle et environnementale, de la gouvernance juridique, juridictionnelle et sécuritaire, de la gouvernance économique, financière et des entreprises, de la gouvernance du système de l'information, de la communication et de la technologie, et de la gouvernance de l'information statistique. Cf. article 7 de ladite charte.
4. <https://www.repasoc.bj/la-place-des-femmes-dans-le-processus-electif-au-benin-interview-avec-blanche-sonon-presidente-de-long-social-watch-benin/> Consulté le 02 octobre 2020 à 23h45.
5. Djidénoú Steve KPOTON, « La démocratie béninoise a 28 ans ! », in Agenda de la démocratie 2019, Friedrich-Ebert-Stiftung Bureau Cotonou, 2019.
6. Messanh Emmanuel AHLINVI, « Réflexions sur la gouvernance au Bénin depuis 1990 », in Agenda de la démocratie 2019, Friedrich-Ebert-Stiftung Bureau Cotonou, 2019.
7. Ibidem.
8. En ce qui concerne les partis-cartels, voir les intéressants travaux de R. Katz et P. Mair, « The Cartel Party Thesis : A Restatement », Perspectives on Politics, IV, 2009.
9. Frédéric Joël AIVO, « La perception des partis politiques au sein de l'opinion publique », p.146 et 148, in Jan Niklas Engels, Alexander Stroh et Léonard Wantchékon (eds.), Le fonctionnement des partis politiques au Bénin, Friedrich Ebert Stiftung (FES, Bénin), 2008.

10. En juin 2018, Patrice Talon a nommé Joseph Djogbénou, son avocat comme président de la Cour constitutionnelle du Bénin. Comme la plupart des personnes nommées par Patrice Talon, Joseph Djogbénou est originaire de la région de langue gbe, une tendance qui, depuis son élection en 2016, déroge à la tradition d'équilibre régional du Bénin dans les nominations aux postes gouvernementaux.
11. Christel Alvergne, *Le défi des territoires, comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du Centre*, Karthala, 2008.
12. François Larbie, *Les Finances locales*, Paris – Dalloz, 1995, p.2
13. Azfar, O., Kahkonen, S. et Meagher, P. (2001) 'Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings', College Park, University of Maryland, IRIS Center, Working Paper No. 256, March
14. Cf. Debiel, T. et Terlinden, U. (2004) 'Promoting Good Governance in Post-Conflict Societies', Discussion Paper. Eschborn, Germany: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, State and Democracy Division, Project on Democracy and the Rule of Law
15. Etude sur les forces et les faiblesses de l'arsenal juridique de lutte contre la corruption au Bénin, Septembre 2019
16. SNV-KIT, *Transformation agraire. En dessous du radar : La hausse des acquisitions foncières par les investisseurs nationaux en Afrique de l'Ouest. Résultats d'une enquête menée au Bénin, au Burkina Faso, au Mali et au Niger*, Avril 2011.
17. Idrissou, A.H., Wennink, B., Baltissen, G. et Obura, F. (eds), *La gouvernance du foncier rural au Bénin. La société civile s'engage*, SNV Bénin, Cotonou, 2014, p.29.
18. Idrissou, A.H., Wennink, B., Baltissen, G. et Obura, F. (eds), *La gouvernance du foncier rural au Bénin. La société civile s'engage*, SNV Bénin, Cotonou, 2014, p.29.

19. R. Katz et P. Mair, « The Cartel Party Thesis : A Restatement », *Perspectives on Politics*, IV, 2009.
20. J-F, MEDARD, « L'État patrimonialisé », *Politique africaine*, n° 39, septembre 1990, p. 25-36.
21. Le concept est du prix Nobel, Arrow et recouvre la confiance, l'autorité et la légitimité.
22. Directive 01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.
23. Albert Hirschman, Défection, prise de parole et loyauté. [Exit, voice, loyalty. Défection et prise de parole (2011)]. L'auteur propose un modèle d'analyse des conflits avec trois idéaux-types : la voice option, la loyalty option et l'exit option.
24. Brown, Wendy. « Le cauchemar américain : le néoconservatisme, le néolibéralisme et la dé-démocratisation des Etats-Unis », *Raisons politiques*, vol. 28, no. 4, 2007, pp. 67-89

