

Bénin

10^{ème} Fonds Européen de Développement (FED) 2008-2013

Profil Gouvernance

Janvier 2007

I. GOUVERNANCE POLITIQUE/DEMOCRATIQUE (CRITERE "ETRE A L'ECOUTE ET RENDRE COMPTE" POUR L'INSTITUT DE LA BANQUE MONDIALE)

A. Droits de l'homme

<p>Le gouvernement rencontre-t-il des problèmes particuliers dans la signature, la ratification ou la transposition en droit national des conventions internationales/régionales liées aux droits de l'homme ?¹ Si oui, pourquoi ? Veuillez fournir vos commentaires sur la mise en œuvre des conventions sur les droits de l'homme ratifiées.</p>	<p>Le Bénin a signé la plupart des instruments globaux et régionaux pour la protection des Droits de l'Homme. Toutefois, leur intégration dans la législation nationale n'est pas toujours effective de même que leur mise en application.</p> <p>L'exemple le plus marquant concerne le respect des droits des enfants qui sont soumis à un intense phénomène de traite principalement à des fins d'exploitation au travail. Le Bénin a ratifié la plupart des conventions internationales et régionales concernant la protection des enfants et la réglementation du travail, mais les autorités peinent véritablement à appliquer leurs fondements. Des dizaines - et plus probablement quelques centaines - de milliers de victimes sont concernées chaque année.</p>
<p>Le gouvernement a-t-il signé et ratifié le statut de la Cour pénale internationale ? A-t-il signé des accords bilatéraux d'immunité avec des pays tiers (États-Unis) ?</p>	<p>Le Bénin a signé le statut de la Cour pénale Internationale le 24 septembre 1999 et l'a ratifié le 29 janvier 2002.</p> <p>En septembre 2005, le Bénin a signé, en cachet, l'accord d'immunité bilatérale avec les Etats-Unis. Depuis lors, Amnesty International fait pression sur le Bénin pour</p>

¹ **Instruments internationaux:** la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), plus un certain nombre de conventions spécifiques, comme la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965), la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (1979), la Convention contre la torture (1984) et la Convention relative aux droits de l'enfant (1989). **Instruments régionaux: pays africains:** Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1990), Déclaration de Grand Bay (Maurice) et plan d'action pour la promotion et la protection des droits de l'homme (1999), Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1990), Plate-forme africaine sur le droit à l'éducation (1999), Convention de l'OUA sur les réfugiés (1969), Protocole relatif aux droits de la femme en Afrique (2003). **Pays des Caraïbes** (à compléter), pays du **Pacifique** (à compléter).

<p>Si la peine de mort n'a pas été abolie, dans quelles circonstances et pour quels motifs est-elle appliquée (tribunaux militaires, de la charia...)?</p>	<p>annuler sa signature. Jusqu'à présent ce lobbying est resté sans effet.</p> <p>La peine de mort est toujours inscrite dans le Code pénal mais n'a pas été appliquée depuis vingt ans.</p> <p>Toutefois, le sujet est au cœur des débats actuels au Bénin. En effet, le projet de nouveau Code Pénal intégrant l'abolition de la peine de mort a été examinée par la Commission des lois de l'Assemblée nationale fin mai 2006. Le nouveau Gouvernement s'est opposé à cette abolition par crainte qu'elle ne soit perçue par la population comme un facteur d'impunité et que le pays soit "envahi" par des malfaiteurs d'autres pays pour commettre des crimes au Bénin.</p>
<p>Les institutions publiques de surveillance (médiateur, Commission des droits de l'homme), si elles existent, ont-elles des difficultés à exercer leur pouvoir de manière effective ?</p>	<p>La Cour Constitutionnelle est compétente non seulement pour le contrôle de constitutionnalité des lois et règlements mais aussi pour recevoir des plaintes des citoyens béninois de violation des Droits de l'homme. Elle est donc le principal garant des droits fondamentaux au Bénin. En outre, la Cour Constitutionnelle est compétente pour la régulation du fonctionnement des institutions et pour le contrôle des élections législatives et présidentielles. Son avis est également sollicité avant la prise de certaines décisions par le chef de l'Etat ou les autres organes.</p> <p>Néanmoins, il est à souligner que les décisions de la Cour Constitutionnelle qui touchent à des faits et non pas à des textes ne sont pas munies de force exécutoire ce qui affaiblit l'efficacité de la Cour.</p> <p>La Cour Constitutionnelle est composée de sept membres dont quatre sont nommés par le Bureau de l'Assemblée Nationale et trois par le Président de la République pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. Aucun membre de la Cour Constitutionnelle ne peut siéger plus de dix ans (cf. article 115 de la Constitution).</p> <p>Un projet de Loi avait été préparé en 2004 pour instaurer la fonction de Médiateur de la République mais n'avait jamais abouti sous l'ancien régime. Néanmoins, l'Organe Présidentiel de Médiation (OPM) a été créé par Décision du Conseil des Ministres en juillet 2005 et, par décret n°2006-417 du 25 août 2006, le professeur Albert Tévoédjrè a été nommé Médiateur de la Présidence de la République. Le Médiateur</p>

	<p>n'est pas une institution indépendante comme dans la plupart des pays mais est directement rattachée à la Présidence. Son rôle est très étendu puisqu'en dehors des questions internes il peut avoir une action internationale de médiation.</p> <p>La Commission béninoise des Droits de l'Homme a été créée en 1988, donc avant la Conférence nationale des Forces Vives qui a permis la transition vers la démocratie. La Commission ne fonctionne plus et a été remplacée dans les faits par le "Conseil national consultatif des Droits de l'Homme". Ce conseil est rattaché au Ministère de la Justice et est en charge de la validation des rapports sur les droits de l'homme au Bénin à transmettre aux Nations Unies.</p> <p>La société civile, notamment les ONG qui sont actives dans le domaine de la protection des droits de la personne, et qui se sont enregistrées au Conseil National consultatif des Droits de l'Homme, sont invitées aux réunions et participent à la validation des rapports. Les ONG qui ne sont pas enregistrées ne participent pas aux réunions mais peuvent quand même faire leur travail.</p>
<p>Le principe de non discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres et l'origine nationale ou sociale est-il prévu par la loi et effectivement garanti ? Si non, quels sont les principaux problèmes ?</p>	<p>Les Béninois sont répartis en une mosaïque de plus de 40 ethnies. Le principe de non discrimination a été inscrit dans la Constitution béninoise (art. 7, 8, 23, 26, 36, 39) ainsi que la Charte africaine des Droits de l'Homme qui en fait partie intégrante. Au Bénin, il n'y a pas de problèmes ethniques majeurs, mais la vigilance doit rester de mise pour supprimer toute référence à l'ethnie ou la race qui serait encore présente dans tout document administratif.</p> <p>Le Gouvernement est très attentif au risque d'oppositions ethniques latentes.</p>
<p>Les droits politiques et culturels des minorités et des populations indigènes sont-ils effectivement protégés ? Quelles sont les questions les plus controversées (droits fonciers, droits politiques..) ?</p>	<p>Même si le droit de propriété est inscrit dans la constitution (art. 10, 11) et dans le Code de la Famille, de sérieux problèmes persistent pour l'accès au foncier et la sécurisation des droits de propriété surtout pour les femmes (voir chapitre V, point A).</p>
<p><i>Autres informations utiles, appréciation générale et résumé des principaux problèmes identifiés dans ce domaine</i></p>	<p>Depuis la Conférence des Forces Vives de la Nation, tenue en 1990, les droits de la personne sont au centre de la démocratie béninoise. A cette époque, tous les droits et libertés ont été réaffirmés.</p>

	<p>Néanmoins, il faut noter que la situation des droits de la personne se présente différemment selon que l'on se trouve en milieu rural ou en milieu urbain; les cas de violation des droits de la personne étant davantage sujets à l'arbitraire et à l'abus dans le monde rural. Par ailleurs, le trafic et l'exploitation des enfants constituent une exception notoire et grave au respect des droits de la personne au Bénin.</p> <p>Il est donc important qu'il y ait une connaissance et appropriation des droits de la personne, non pas seulement par tous les dirigeants et acteurs majeurs du système national, mais aussi par toute la population. Pour cela, la promotion et la vulgarisation des droits de la personne doivent être renforcées.</p> <p>La société civile joue un rôle important dans le domaine de la promotion des droits de la personne, par exemple l'Institut des Droits de l'Homme (IDH) et l'Association des Femmes Juristes au Bénin (AFJB).</p>
--	--

B. Libertés fondamentales

<p>Les libertés fondamentales suivantes sont-elles reconnues et effectivement exercées par les citoyens (quelles sont les principaux problèmes et restrictions dans le cas contraire) ?</p> <p>- liberté de circulation, notamment pour entrer et sortir du pays</p>	<p>La Loi garantit la liberté de mouvement et le Gouvernement la respecte généralement. Cependant, la présence de la police, de la gendarmerie et des postes de contrôle à certains carrefours et sur certains grands axes routiers nuisent à cette liberté. Bien qu'installés sous prétexte de renforcer la sécurité routière et de veiller au bon fonctionnement de la douane, la plupart de ces postes de contrôle servent à rançonner les chauffeurs de taxi et les voyageurs. Les efforts du Gouvernement pour combattre ces pratiques de corruption ne sont pas toujours effectifs.</p> <p>Le Bénin fait parti de l'espace CEDEAO qui garantit la libre circulation des personnes, laquelle se fait sans problèmes majeurs, ceci d'autant plus que les frontières sont très poreuses.</p>
<p>- liberté de pensée, de conscience et de religion</p>	<p>L'article 23 de la Constitution stipule que: "<i>Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression dans le respect de l'ordre public établi par la loi et les règlements. L'exercice du culte et l'expression des croyances s'effectuent dans le respect de la laïcité de l'Etat (...)</i>"</p>

<p>- liberté d'expression</p>	<p>Le Gouvernement respecte ces libertés.</p> <p>Selon le classement de l'ONG "Reporters Sans Frontières", publié en octobre 2006, le Bénin est le premier pays d'Afrique et le 23^e pays à l'échelle mondiale en matière de respect de la liberté de presse et la liberté d'expression. Le réseau de la presse nationale est très développé avec une cinquantaine de journaux privés, une soixantaine de stations de radio et quatre chaînes de télévision². Il n'y a pas de groupes de presse sanctionnés ou interdits de diffusion.</p> <p>En septembre 2006, quatre journalistes ont été arrêtés pour "<i>diffamation et offense au Chef d'Etat</i>", mais ont été relâchés quelques jours plus tard par le Procureur de la République.</p> <p>La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) est l'instance de régulation de la communication créé par la Constitution (Titre VIII, art 142 et 143). Elle a pour mission de d'assurer la liberté et la protection de la presse, ainsi que de tous les moyens de communication de masse, et de veiller au respect de la déontologie en matière d'information. Cette instance fonctionne correctement.</p> <p>Il existe également au Bénin, l'Observatoire de la Déontologie et de l'Ethique dans les Médias (ODEM) qui a le statut d'ONG.</p>
<p>- liberté d'information (existe-t-il des restrictions concernant les médias internationaux et l'accès à Internet ?)</p>	<p>Il n'y a pas de restriction gouvernementale à la liberté d'accès à l'information ou à l'Internet. Aucune radio internationale n'a été "coupée" pendant les dernières élections présidentielles.</p>
<p>- liberté de réunion et d'association (notamment les réunions tenues par l'opposition politique, les manifestations). Le cadre réglementaire est-il propice au fonctionnement d'organisations de la société civile, d'association professionnelles, de syndicats et de partis politiques?</p>	<p>La loi garantit la liberté de réunion, mais au cours de l'année 2005, les forces de l'ordre ont dispersé plusieurs marches pacifiques qui se sont soldées par plusieurs blessés. Aucune sanction n'a été prise contre les forces de l'ordre impliquées dans ces incidents. En outre, certaines marches dont l'autorisation préalable avait été demandée, ont été interdites.</p>

² Statistique à fin décembre 2004 de la HAAC

	La liberté d'association, prévue par la Loi, est respectée par le Gouvernement. Les associations s'enregistrent officiellement auprès du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique, qui se fait représenter en région par les préfectures. Actuellement, le Bénin compte plus que 6000 d'ONG enregistrées, les unes plus dynamiques que les autres.
<i>Autres informations utiles, appréciation générale et résumé des principaux problèmes identifiés dans ce domaine</i>	Les libertés de la personne qui ont été réaffirmées lors de la Conférence des Forces vives en 1990, sont généralement respectées au Bénin.

C. Processus électoral

Les derniers processus électoraux présidentiels, parlementaires et/ou locaux ont-ils été considérés comme libres et équitables par l'Union européenne et/ou d'autres organisations internationales ? Si non, quels sont les principaux obstacles ? Veuillez vous référer aux éléments suivants pour évaluer le processus électoral:	<p>Depuis 11 décembre 1990, date à laquelle la Constitution a été adoptée sur la base des principes classiques de la démocratie libérale, le Bénin a organisé plusieurs élections dont quatre législatives, quatre présidentielles et une consultation locale. Ces élections se sont déroulées dans un environnement pacifique et de pluralisme politique et se sont traduites par trois alternances politiques (1991, 1996 et 2006). Le système démocratique mis en place au Bénin depuis 15 ans a donc fait preuve d'une stabilité remarquable.</p> <p>L'élection présidentielle en mars 2006 marquait un tournant très important pour la consolidation de la démocratie au Bénin du fait d'une recomposition inéluctable du paysage politique.</p> <p>Les élections se sont bien déroulées et le candidat Yayi Boni a été élu comme nouveau Président de la République.</p>
- problèmes spécifiques qui portent atteinte à l'indépendance, à l'impartialité et à la crédibilité de l'autorité chargée de superviser les processus électoraux	<p>Composée de 25 membres (dont une femme, après débats), dont 19 sont désignés par les partis politiques, 2 par la société civile et 4 par le Gouvernement, la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) est le maître d'œuvre des opérations électorales. Elle peut compter pour cela sur ses démembrements qui vont jusqu'au niveau des arrondissements selon les dispositions de la Loi n°2005-14 du 08 juillet 2005, portant règles générales des élections en République du Bénin. Elle dispose d'un Secrétariat Administratif Permanent (SAP).</p> <p>En tant que telle, la CENA est censée disposer d'une réelle indépendance par rapport</p>

	<p>aux institutions de l'Etat et de jouir d'une autonomie de gestion de son budget.</p> <p>En réalité, la CENA étant un organe temporaire créé quelques mois avant les élections, et composé d'une majorité de membres des partis politiques, elle est fortement politisée. De plus, l'autonomie budgétaire de la CENA reste discutable en ce sens qu'elle est complètement dépendante du gouvernement pour l'attribution de ses crédits de fonctionnement comme l'a montré la dernière élection présidentielle, ce qui peut provoquer un désordre organisé nuisible à la bonne organisation de l'élection.</p> <p>Les partenaires au développement ont contribué au financement de l'organisation de la dernière élection à travers un panier commun géré par le PNUD (contribution CE: 70% du fonds commun).</p>
<p>- recensement électoral et système d'inscription des électeurs</p>	<p>Un projet de Loi portant réglementation générale des élections avait été transmis en octobre 2004 par le Gouvernement à l'Assemblée, incluant la mise en place d'une Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI). La LEPI n'a pas été retenue par l'Assemblée. En vue des élections présidentielles de mars 2006, l'organisation d'un recensement électoral approfondi (RENA) était prévue par la Loi. Toutefois, à cause d'un manque de temps et de moyens financiers, la loi électorale a été révisée pour supprimer la référence au RENA et donc les listes électorales ont été établies manuellement et sans recensement préalable de la population.</p> <p>Les rares contestations des listes ont été réglées par la Cour Constitutionnelle. Le nombre total d'inscrits (environ 4 millions) était disproportionné par rapport à la taille de la population (un peu plus de 7 millions de citoyens) et laissait croire à un gonflement des listes dans certaines régions du Bénin. Mais des compromis ont été trouvés avec les leaders politiques pour ne pas bloquer le processus électoral.</p>
<p>- problèmes spécifiques qui portent atteinte au principe d'égalité des conditions de campagne (égalité d'accès, pour tous les partis en lice, aux médias contrôlés par l'État, disponibilité des médias publiés et radiodiffusés dans toutes les circonscriptions, transparence du financement des groupes politiques / des candidats)</p>	<p>La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) a pour mission de garantir l'utilisation équitable et appropriée des médias lors des campagnes médiatiques. Pas de problème majeur constaté.</p>

<p>- existence de mécanismes de vérification et de validation des résultats des élections - possibilité d'engager des procédures de recours</p>	<p>La Cour Constitutionnelle, conforme à l'article 117 de la Constitution, veille à la régularité de l'élection du Président de la République; examine les réclamations, statue sur les irrégularités qu'elle aurait pu, par elle-même relever et proclame les résultats du scrutin; statue sur la régularité du référendum et en proclame les résultats.</p> <p>Elle statue également, en cas de contestation, sur la régularité des élections législatives ; et statue souverainement sur la validité de l'élection des députés.</p> <p>Après le premier tour des élections présidentielles de mars 2006, la Cour Constitutionnelle a cassé sept requêtes d'annulation des résultats du premier tour du scrutin. Pour le deuxième tour, aucun candidat au scrutin n'avait déposé une contestation relative à la régularité des opérations électorales et des résultats.</p>
<p>- possibilité de demander des capacités internationales agréées d'observation des élections - capacité d'action des observateurs locaux (d'ONG indépendantes ou de partis politiques)</p>	<p>Pour l'élection présidentielle de 2006, l'observation électorale, aussi bien par des acteurs nationaux qu'internationaux, avait été autorisée. Il n'y avait pas de mission d'observation internationale officielle.</p>
<p><i>Autres informations utiles, appréciation générale et résumé des principaux problèmes identifiés dans ce domaine</i></p>	<p>Les observateurs ont jugé l'élection présidentielle de mars 2006 libres et transparentes. Toutefois, le manque de fiabilité de l'établissement manuel des listes électorales, qui est un problème récurrent lors de l'organisation des élections, mérite d'être résolu.</p>

D. Principes de la démocratie constitutionnelle

<p>La Constitution prévoit-elle le principe de séparation des pouvoirs ?</p>	<p>La Constitution du 11 décembre 1990 prévoit le principe de la séparation des pouvoirs.</p>
<p>Comment le parlement exerce-t-il ses pouvoirs principaux (fonctions législatives, compétence en matière de budget national, supervision de l'action de l'exécutif/du gouvernement et capacité de révoquer le pouvoir exécutif)</p>	<p>Conformément aux dispositions de l'article 79 de la Constitution, le Parlement est constitué par une assemblée unique dite Assemblée nationale dont les membres portent le titre de député. Les députés sont élus au suffrage universel direct pour une durée de quatre (4) ans. L'Assemblée nationale exerce le pouvoir législatif et vote les Lois. Le Président ni son Gouvernement ont le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale.</p> <p>La Constitution donne également à l'Assemblée nationale le pouvoir de contrôler</p>

	<p>l'action du gouvernement qui a le devoir d'expliquer ou de justifier son action devant les députés. Quand un député souhaite demander des renseignements ou des explications au gouvernement, il peut poser soit une question orale, soit une question d'actualité, soit une question écrite. Il peut aussi interpeller le Gouvernement ou mettre en place une commission d'enquête pour vérifier certaines actions entreprises par le Gouvernement. Le parlement vote le budget.</p> <p>Par contre, le Parlement n'a pas le pouvoir de déposer une "motion de censure" pour renvoyer les membres du Gouvernement ou le Gouvernement dans sa globalité. Ce pouvoir revient uniquement au Président.</p> <p>Toutefois, les compétences des élus sont souvent remises en cause. En effet, le Parlement compte un grand nombre de gens peu instruits parmi les députés.</p>
<p>Existe-t-il des partis politiques ou des structures similaires? Si non, quels sont les principaux obstacles à leur formation et à leur fonctionnement ?</p>	<p>La création, le financement et le fonctionnement interne des partis politiques sont réglés par les deux instruments suivants : la charte des partis politiques et la Loi portant statut de l'opposition.</p> <p>Selon la charte des partis politiques entrée en vigueur le 21 février 2003, tout parti politique doit respecter un certain nombre de critères parmi lesquels :</p> <ul style="list-style-type: none"> - présenter des candidats aux élections locales et nationales; - avoir un nombre de membres fondateurs d'au moins dix par département, soit 120 au total; - promouvoir et défendre des projets de société et des programmes politiques dans le cadre de la Constitution béninoise; - concourir à la formation de la volonté politique et à l'expression du suffrage universel par des moyens démocratiques et pacifiques. <p>Les partis politiques régulièrement inscrits auprès du Ministère de l'Intérieur et ayant au moins dix députés bénéficient d'une aide financière de l'État.</p> <p>Environ une quarantaine de partis reconnus au Bénin se sont conformés à la Charte. Le Ministère de l'Intérieur doit veiller à l'application de la Charte qui, bien qu'elle soit un bon cadre, n'a jamais été appliquée entièrement.</p>

	<p>La Loi n°2001 – 036 portant statut de l'opposition décrit le rôle de l'opposition et garantit à l'opposition les libertés publiques dans le respect des règles constitutionnelles. Toutefois, elle n'a jamais été appliquée dans son entièreté. Par exemple, le Décret qui devait définir les avantages protocolaire et autres des chefs de l'opposition n'a jamais été pris en conseil des ministres parce que le Président Kérékou ne voulait pas renforcer davantage l'opposition.</p> <p>Malgré l'existence d'un nombre important de partis politiques, bien peu sont en mesure d'exercer un réel contre-pouvoir. Sous le dernier Gouvernement, l'opposition à l'Assemblée Nationale était quantitativement faible (17 sur un total de 83 députés).</p>
<p>Comment les partis politiques garantissent-ils la pluralité politique ? (leur capacité de représentation, leur budget, etc.)</p>	<p>Selon l'article 4 de la Loi portant statut de l'opposition, le rôle de l'opposition est de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - critiquer le programme, les décisions et les actions du gouvernement ; - développer des programmes propres ; - proposer des solutions alternatives à la nation ; - œuvrer pour l'alternance au pouvoir par des voies légales. <p>Mais en réalité, le débat idéologique se fait rare au Bénin. Les partis politiques sont plutôt des regroupements autour d'une personnalité forte sans véritable vision politique mais, par contre, avec les moyens pour financer un parti politique. La formation des militants des partis s'avère nécessaire.</p>
<p>Le système de sécurité, notamment les institutions chargées de faire respecter la loi comme la police, les forces armées, les forces paramilitaires, etc. est-il placé sous le contrôle et la surveillance démocratiques du parlement et des autorités civiles ? Si non, quels sont les principaux obstacles ?</p>	<p>La police, sous la responsabilité du Ministère de l'Intérieur, a la charge de faire respecter la Loi et de maintenir l'ordre dans les zones urbaines ; tandis que la gendarmerie, rattachée au Ministère de la Défense, remplit les mêmes fonctions mais dans les zones rurales. Le Chef de l'Etat assure les fonctions du Chef Suprême de l'armée. Hormis les rackets, il n'y a pas de problèmes majeurs constatés.</p> <p>Par ailleurs, l'actuel Ministre de la Défense est un civil, contrairement à son prédécesseur nommé par le précédent Président en janvier 2006.</p>
<p><i>Autres informations utiles, appréciation générale et résumé des principaux problèmes identifiés dans ce domaine</i></p>	<p>Après l'élection présidentielle, un projet de loi portant modification de l'article 80 de la Constitution avait été adopté par les députés, qui visaient essentiellement la prorogation de leur mandat jusqu'en mars 2008 (donc un mandat de cinq ans au lieu</p>

	<p>de quatre) pour pouvoir coupler les élections législatives avec les élections communales, ainsi que pour donner plus de temps à la préparation d'une éventuelle LEPI. Cette loi a été cassée par la suite par la Cour Constitutionnelle car elle a considéré que le mandat de quatre ans des députés <i>"est le résultat du consensus national dégagé par la conférence des forces vives de la nation de février 1990"</i> et que, <i>"même si la Constitution a prévu des modalités de sa propre révision"</i>, toute révision doit respecter le principe du consensus national, principe qui, selon la Cour, <i>"a valeur constitutionnelle"</i>. Le rapport remis à la mi-septembre par la Commission des lois de l'Assemblée nationale au président de l'Assemblée estime la décision de la Cour contestable car son raisonnement implique que le parlement ne pourrait plus réviser la Constitution.</p> <p>La société civile s'accorde sur le fait que la Constitution du Bénin comporte des articles à corriger pour l'enracinement de la démocratie et le renforcement de l'Etat de droit mais considère cette demande précipitée comme un manœuvre politique des députés pour prolonger leur mandat. Le débat devant l'Assemblée nationale continue.</p>
--	--

II. GOUVERNANCE POLITIQUE/ÉTAT DE DROIT: APPAREIL JUDICIAIRE ET SYSTEME REPRESSIF

<p>Quels types de systèmes judiciaires coexistent dans le pays (modernes, religieux, traditionnels, etc.) ? Quelles sont leurs juridictions respectives ?</p>	<p>Les systèmes moderne et traditionnel coexistent dans les faits bien que le système moderne soit censé primer. Le Bénin fait un effort pour supprimer de sa législation toute ambiguïté dans ce domaine. Le nouveau Code de la Famille et de la Personne en est un exemple.</p> <p>Néanmoins, il est constaté que la population béninoise accepte plus facilement les verdicts des chefs religieux et chefs de village que les décisions de la Justice "moderne".</p>
<p>Les procédures de nomination, de révocation, de sanction et de promotion assurent-elles l'indépendance des juges ?</p>	<p>Les magistrats sont nommés par le Président de la République, sur proposition du Garde des Sceaux, après avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature. Les membres dudit Conseil sont nommés par le Président de la République sur proposition du Garde des Sceaux. Les magistrats ne peuvent être mutés de leur poste qu'avec leur consentement. Le Conseil Supérieur de la Magistrature statue également</p>

	<p>comme Conseil de discipline des magistrats. Toutefois, ce système ne peut garantir efficacement l'indépendance des juges et magistrats.</p> <p>En outre, il est nécessaire de renforcer les services de l'Inspection Générale des Services de la Justice pour contrôler et sanctionner les magistrats.</p> <p>L'affaire des "frais de justice criminelle" dans laquelle une centaine de magistrats, greffiers et receveurs percepteurs étaient accusés de détournement, s'est soldée en avril 2004 par la condamnation de 63 personnes. Toutefois, les peines n'ont pas été exécutées dans leur intégralité et la plupart des condamnés ont repris leur poste. Cette affaire a eu un effet très négatif sur l'image de la Justice au Bénin et n'a pas été de nature à diminuer la pratique de la vindicte populaire.</p> <p>Suite à cette affaire, un décret a été pris fixant le taux des ristournes et des recettes provenant des frais de justice ainsi que les primes d'incitation et de rendement allouées aux magistrats (Décret n°2004 – 176 du 6 avril 2004) et un autre décret portant réglementation des frais de justice a été signé le 25 août 2005. Toutefois, ce dernier texte est imparfait et n'est majoritairement pas appliqué.</p> <p>En novembre 2005, le monde judiciaire béninois a été secoué par l'assassinat du Président de la Cour d'Appel de Parakou (2^{ème} Cour d'Appel du pays, inaugurée en décembre 2003). Cet assassinat porte gravement atteinte à l'indépendance de la justice au Bénin. Pour prouver leur mécontentement, les magistrats béninois ont observé une grève générale de 72 heures suite à ces événements.</p> <p>Dans cette affaire de meurtre, le maire de Parakou a été arrêté et emprisonné pendant plusieurs mois. Sa libération provisoire en mai 2006 a été contestée par le Conseil Supérieur de la Magistrature et a abouti à la suspension de deux magistrats à l'origine de cette libération. Le 22 juin 2006 le conseil municipal de Parakou a tenu une session extraordinaire ayant comme objet un vote de défiance. Le maire a été destitué de ses fonctions.</p>
<p>Le système actuel favorise-t-il le bon fonctionnement du système judiciaire (salaires appropriés, formation, réglementation)</p>	<p><u>Personnel</u> Les effectifs sont insuffisants et mal répartis, mais le problème essentiel porte sur le</p>

disciplinaire transparente, formation des juges, équipements des tribunaux) ?

manque d'efficience et les faiblesses dans l'organisation interne des juridictions. On constate une augmentation considérable des ratios de justiciables par magistrat, dossiers à traiter par an par magistrat, et nombre de dossiers en attente. Le nombre de jugements rendus par an est largement inférieur à celui des dossiers « entrants », ce qui entraîne une attente très longue des justiciables. Ainsi, parmi les personnes incarcérées, 75% sont en détention préventive, dont la durée peut dépasser la peine prévue pour l'infraction commise. Certaines activités nécessaires au bon fonctionnement de l'appareil judiciaire ne sont plus assurées, telles que par exemple la tenue du casier judiciaire et l'exécution des peines. A ceci s'ajoute un manque de qualification du personnel.

Formation

La formation initiale des magistrats est prise en charge par l'Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature (ENAM) sur une période de deux ans. Les greffiers sont affectés sans formation initiale dans les tribunaux mais bénéficieront d'une formation initiale de deux ans à partir du moment où la Loi portant statut des greffiers et greffiers en chef, dont le projet est actuellement à l'étude à l'Assemblée Nationale, sera votée.

Salaires

Les salaires des magistrats ont été augmentés par un système de primes d'incitation qui est décrit dans le décret n°2004 – 176 (voir ci-dessus). Toutefois, ce décret, qui a été voté dans la précipitation suite à l'affaire des frais de justice, n'est pas assez clair sur la différence entre la partie "rémunération salaire" et la partie "rendement" tiré des droits et taxes perçues sur les actes judiciaires.

Les greffiers en chef, officiers de justice, perçoivent à la fois la rémunération de l'Etat et un pourcentage sur les droits et taxes perçus par la juridiction sans réelle transparence. Le Décret du 25 août 2005 relatif aux frais de justice et le projet de statut des greffiers en chef n'apportent que peu de précisions sur le sujet.

Les autres catégories de personnel judiciaire ne profitent pas de ce système de primes ou de rendement alloué ce qui n'est pas favorable à une diminution de la corruption.

	<p><u>Equipements</u></p> <p>Le mauvais état des infrastructures et équipements accentue les dysfonctionnements observés : locaux non fonctionnels et parfois insalubres, équipements de bureau dégradés et vétustes, bibliothèques et locaux d'archives inexistantes.</p> <p>En outre, il y a un manque généralisé d'équipements de bureau et de consommables nécessaires au fonctionnement des services, aussi bien dans les juridictions qu'au niveau de l'administration centrale. Les outils de communication sont insuffisants et les quelques équipements informatiques sont obsolètes ou non entretenus. Beaucoup d'actes sont encore rédigés à la main ou tapés à la machine à écrire et les registres sont tenus manuellement.</p> <p><u>Cadre juridique</u></p> <p>Le cadre législatif et réglementaire concourt au mauvais fonctionnement de la Justice. En effet, l'anachronisme des textes, leur carence et leur non-conformité à la Constitution constituent un frein à la bonne administration de la Justice au Bénin. Malgré les efforts consentis par le Ministère, notamment par la Commission Nationale de Législation et de Codification, la réforme du droit béninois piétine.</p>
<p>Le système judiciaire garantit-il le droit de tout citoyen à être jugé de manière équitable ? Les éléments suivants peuvent être pris en considération:</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'accès à la justice est-il raisonnablement garanti (notamment en termes de couverture géographique) et les décisions judiciaires sont-elles prises dans un délai acceptable ? - Le système de recours est-il jugé efficace ? 	<p>Le Bénin compte actuellement outre la Cour Suprême, trois Cours d'Appel (CA), huit Tribunaux de Première Instance (TPI) et 80 Tribunaux de Conciliation (TC) dont le siège se trouve dans chacune des communes.</p> <p>Avec cette carte judiciaire, le justiciable doit parcourir en moyenne 200 km pour accéder à un TPI et environ 300 km pour une CA. La Loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire au Bénin prévoit 3 CA et 28 TPI pour palier à ce déficit.</p> <p>Enfin, on constate une très mauvaise répartition des professions libérales du secteur de la justice, sur le territoire.</p> <p>Concernant la procédure d'appel, peu de dossiers arrivent à la Cour d'Appel. En matière civile, ceci est surtout dû aux retards dans la notification des décisions, ainsi</p>

	<p>le délai d'appel vient à terme avant que le justiciable n'ait eu connaissance du jugement. En matière pénale, les appels sont surtout formés par le Parquet.</p>
<p>Dans l'exercice de ses fonctions, le système répressif (police, juges, système pénitentiaire) garantit-il la sécurité des citoyens et le respect de la loi, les droits de l'homme étant eux-mêmes respectés ? Les peines sont-elles proportionnelles aux actes commis ? Les conditions carcérales respectent-elles la dignité humaine ?</p>	<p>La police est insuffisamment équipée, mal formée, et inefficace, surtout du au fait de leur incapacité à empêcher ou à réagir face à la vindicte populaire. Le Gouvernement a continué de traiter ces problèmes, avec l'aide des partenaires au développement, en recrutant davantage d'agents, en construisant des commissariats, et en modernisant l'équipement. Néanmoins, les problèmes sérieux demeurent, y compris la corruption et l'impunité qui restent très répandues.</p> <p>Les conditions de détentions sont manifestement contraires aux droits de l'homme. Les problèmes suivants sont constatés : effectifs pléthoriques dans la totalité des prisons (population carcérale totale trois fois supérieure aux capacités), graves problèmes d'hygiène et de sécurité, nourriture et soins médicaux insuffisants, longueur de la détention préventive et défaut d'information au détenu sur la suite donnée à la procédure le concernant, absence d'avocat, et faible nombre de personnel de garde présent. En outre, les mineurs ne sont pas séparés des adultes. Enfin, aucun système de gestion des détenus n'est mis en place ; les greffes civils des prisons sont inexistantes ou mal organisés ce qui rend difficile l'obtention d'information exacte sur le nombre des détenus, leur qualité (détenu préventif ou condamné), la raison de leur condamnation, l'état d'avancement de leur dossier ou leur situation pénale.</p>
<p><i>Autres informations utiles, appréciation générale et résumé des principaux problèmes identifiés dans ce domaine</i></p>	<p><u>Réforme</u></p> <p>Depuis le milieu des années 1990, plusieurs réflexions sur une réforme globale du secteur de la justice ont été engagées au Bénin, tant sur l'initiative du Gouvernement que des partenaires au développement. Elles ont abouti à un « Programme Intégré de Renforcement des Systèmes Juridique et Judiciaire (PIRSJJ) » du Bénin. Ce programme sectoriel a été adopté par le Gouvernement le 4 juillet 2001 et ses orientations sont reflétées dans le "Programme d'Action du Gouvernement" (2001-2006). A travers ce programme décennal, le Gouvernement entend promouvoir « une justice de qualité, efficace, crédible et accessible au justiciable », mais aucune véritable « politique » de la Justice plaçant l'administration centrale dans un rôle de conseil, d'appui et de contrôle des juridictions, et d'impulsion des réformes tant</p>

	<p>législatives qu'organisationnelles, n'est mise en place.</p> <p>Les partenaires au développement reconnaissent l'importance d'un fonctionnement optimal du secteur de la Justice et accompagnent le Gouvernement dans la mise en œuvre de sa réforme. La Commission européenne finance sur les ressources du 9^e FED un projet d'appui au PIRSJJ de 10 millions d'euros (budget qui augmentera jusqu'à 12 150 000 euros après avenant) tandis que la Banque mondiale apporte un appui budgétaire au Ministre en charge de la Justice. Un nouveau partenaire s'est présenté récemment dans le secteur : le « Millenium Challenge Corporation ». Son intervention dans le secteur de la Justice est d'un montant global de 34 millions USD.</p> <p>Malgré l'appui de plusieurs partenaires, le niveau d'exécution du programme de réforme de la Justice reste très faible et continue à prendre du retard chaque année.</p>
--	--

III. MAÎTRISE DE LA CORRUPTION

<p>Quels sont les secteurs dans lesquels sont rapportés des cas de corruption ? De quel type de corruption s'agit-il ? (<i>douanes, marchés publics, recouvrement de l'impôt sur le revenu...</i>)</p>	<p>Les cas de corruption sont évoqués dans tous les secteurs, particulièrement dans l'administration publique. Les cas les plus cités sont relatifs à Douane, au système des passations des marchés publics, au Port autonome de Cotonou, à la Service des Impôts, etc. La forme de corruption consiste à exiger des pots de vin soit avant de faire le travail pour lequel on est payé, soit pour accorder des faveurs.</p>
<p>Le pays dispose-t-il d'un cadre juridique approprié pour lutter contre la corruption ? (<i>le droit national criminalise-t-il les actes de corruption active et passive visant un fonctionnaire ou commis par celui-ci ? Existe-t-il une commission anti-corruption ou toute autre institution de ce type en place ? etc.</i>)</p>	<p>Il existe des organes mis en place par le Gouvernement pour lutter contre la corruption : il s'agit de la Cellule de Moralisation de la Vie Publique (CMVP) créée en 1996 et l'Observatoire de Lutte contre la Corruption (OLC), créé en 2004. Mais les résultats de leurs actions sont jugés assez faibles. La CMVP a été très récemment dissoute au profit d'une Inspection Générale de l'Etat.</p> <p>L'OLC, ne recevant aucun moyen de fonctionnement de l'Etat, a présenté un plan d'action aux PTF en 2005 mais n'a obtenu aucun financement jusqu'à présent à cause des faiblesses dans ce plan. En 2007, la coopération Danoise prévoit de financer l'OLC pour les actions de communication et de médiatisation pour un montant d'environ 45 000 EUR.</p>

	<p>Dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme du système de passation des marchés publics, pour le rendre conforme aux standards internationaux, une Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP) a été créée et est opérationnelle (Loi n°2004-18 du 17 août 2004).</p> <p>Il existe aussi des organisations de la Société civile de lutte contre la corruption telle que le FONAC qui fait des dénonciations de cas de corruption sans que celles-ci ne soient suivies d'effets.</p> <p>La Haute Cour de Justice (HCJ) est l'instance compétente pour juger le Chef de l'Etat ainsi que les membres du Gouvernement pour des crimes relatifs à leurs responsabilités professionnelles, comme par exemple, des actes de malversations, de corruption et d'enrichissement illicite.</p> <p>Cette institution pourrait donc constituer un instrument efficace dans la lutte contre la corruption mais est contrainte à l'immobilisme car elle ne peut être saisie que par la majorité des deux tiers des députés (souvent de même tendance que le pouvoir exécutif) et se trouve ainsi dépendant de leur bonne volonté. Depuis que la HCJ a été créée, les députés n'ont encore pu renvoyer aucune autorité incriminée devant la Haute Cour.</p>
<p>Le cadre juridique national est-il mis en œuvre ? Les institutions disposent-elles du financement suffisant pour mener</p>	<p>Les organes de lutte contre la corruption, aussi bien au niveau étatique qu'au niveau de la Société civile, se plaignent de ne pas avoir assez de financement pour mener</p>

à bien leur mission ?	leurs actions.
Quelle est la position du pays vis-à-vis du droit international dans le domaine de la lutte contre la corruption (conventions des Nations unies, Groupe d'Action Financière Internationale) ³ ?	<p>La Convention de l'Union africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption a été signée mais n'a pas été ratifiée.</p> <p>La Convention des Nations Unies sur la corruption (Mérida) a été ratifiée le 12 août 2004, mais il s'avère difficile d'intégrer cet instrument dans la loi interne. En effet, le projet de loi portant sur la lutte contre la corruption au Bénin a été transmis à l'Assemblée Nationale par Décret le 31 mars 2006. Bien qu'il ait été transmis dans le cadre de la procédure d'urgence, ce projet de loi est toujours à l'étude et n'a pas encore été voté.</p>
Le pays contribue-t-il au FATF-GAFI (Financial Action Task Force / Groupe d'action financière) ? Met-il en œuvre les recommandations du FATF/GAFI concernant le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ⁴ ? Par quels mécanismes régionaux ⁵ ?	<p>Dans le "Rapport 1998-1999 sur les typologies de blanchiment de l'argent", les experts du GAFI ont noté le don d'ubiquité des groupes du crime organisé ouest-africains (en particulier nigériens) dans les mécanismes de blanchiment liant les pays du GAFI à la région. La fraude semble être la source la plus répandue pour blanchir les fonds ; toutefois, ces groupes sont aussi impliqués dans le trafic de stupéfiants, la contrebande d'armes, le vol de voitures, la contrebande de pierres précieuses et d'ivoire, ainsi que le trafic de pièces d'identité volées. Les experts ont relevé les liens croissants avec certains pays francophones d'Afrique de l'Ouest, notamment le Bénin.</p> <p>La Loi sur le blanchiment a été votée par l'Assemblée Nationale fin mai 2006.</p>

³ Les 40 recommandations du GAFI sur le blanchiment des capitaux
http://www.fatf-gafi.org/document/23/0,2340,fr_32250379_32236920_34920215_1_1_1_1,00.html
 Les 9 recommandations spéciales du GAFI en matière de lutte contre le financement du terrorisme
http://www.fatf-gafi.org/document/51/0,2340,fr_32250379_32236920_35280947_1_1_1_1,00.html

⁴ Les 40 recommandations du GAFI sur le blanchiment des capitaux
http://www.fatf-gafi.org/document/23/0,2340,fr_32250379_32236920_34920215_1_1_1_1,00.html
 Les 9 recommandations spéciales du GAFI en matière de lutte contre le financement du terrorisme
http://www.fatf-gafi.org/document/51/0,2340,fr_32250379_32236920_35280947_1_1_1_1,00.html

⁵ Comme le Groupe d'action financière des Caraïbes GAFIC, le [Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe GABAOA](#)⁵, le Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment en Afrique de l'Ouest- GIABA⁵, le [Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux GAP](#)⁵

<p>Le pays a-t-il engagé une stratégie ou des réformes pour pallier aux principales faiblesses identifiées ci-dessus ? Ces stratégies/réformes sont-elles intégrées dans la stratégie de réduction de la pauvreté?</p>	<p>Les nouvelles autorités béninoises ont annoncé que la bonne gouvernance sera au cœur de toutes leurs actions. Cette vision devra être confirmée dans le Plan National de Développement en cours d'élaboration. Par ailleurs, l'un des groupes thématiques mis en place dans le cadre de l'élaboration de la version 2 du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) porte sur « Bonne Gouvernance, Décentralisation et renforcement des capacités ». La question de la Gouvernance occupera donc une place prioritaire dans le DSRP 2.</p>
<p><i>Autres informations utiles, appréciation générale et résumé des principaux problèmes identifiés dans ce domaine</i></p>	<p>Le problème majeur par rapport à la persistance de la corruption est lié à l'impunité qui règne dans l'administration (par exemple, les conseils de discipline des ministères ne sont pas opérationnels).</p> <p>En 2005, le Gouvernement, en collaboration avec la Banque Mondiale, a décidé de lancer une enquête sur la corruption au Bénin. Cette étude, qui se compose de trois volets (ménages, secteur public et secteur privé), fournira les bases analytiques pour la réforme institutionnelle sur la gouvernance.</p> <p>Le premier volet de l'étude a été réalisé en 2005. Le deuxième volet n'a pas pu être réalisé car la lettre d'introduction des enquêteurs n'a jamais été signée par l'ancien Ministre de Finances et de l'Economie malgré l'insistance de la Banque Mondiale. Il est désormais prévu que l'enquête soit relancée au cours du deuxième semestre 2006.</p> <p>Les partenaires au développement ont constitué un Groupe technique « <i>Gouvernance : Lutte contre la Corruption – Justice</i> » afin de promouvoir la bonne gouvernance et de coordonner les actions d'appui au Gouvernement dans ce domaine. La CMVP et l'OLC participent aux réunions mensuelles.</p> <p>La gouvernance concertée est un des quatre piliers du programme du nouveau Gouvernement.</p>

IV. EFFICACITÉ DU GOUVERNEMENT

A. Capacité institutionnelle

Quelles sont les principaux obstacles qui empêchent les institutions publiques (ministères, banque centrale, autorités responsables des appels d'offres, audit) d'exercer leur pouvoir de manière efficace ?

Les éléments suivants peuvent être pris en considération:

- leur mandat est-il clairement défini ?
- l'autorité en charge de la passation des marches, est-elle efficace?
- disposent-ils de personnel qualifié et de ressources budgétaires appropriées ?

Les institutions publiques sont confrontées à un certain nombre de difficultés qui les empêchent d'exercer, de façon efficiente, leurs attributions. Certaines d'entre elles sont analysées ci-dessous :

- Les institutions ont des mandats bien définis. Ces mandats sont précisés dans des Décrets portant organisation et fonctionnement de ces structures.
- Malgré la réforme de la réglementation sur les marchés publics intervenue en 2005, des lenteurs importantes et non justifiées, pouvant être des "moments" de corruption, persistent dans l'attribution des marchés.
- La plupart des institutions publiques ont de problèmes d'insuffisance de personnel et de moyens financiers. En effet, depuis la mise en œuvre des premiers programmes d'ajustements structurels, une politique très restrictive de recrutement dans la fonction publique a été mise en place. Cette politique ne permet pas de doter les institutions en personnel suffisant et/ou suffisamment qualifié, alors même que l'on assiste chaque année à des départs à la retraite. S'agissant de la qualité du personnel, il manque une véritable politique de formation du personnel de l'Administration publique. Les institutions sont également confrontées à l'insuffisance des moyens mis à leur disposition. Elles subissent les contrecoups des difficultés économiques du pays. De plus, si certains postes répondent à des profils bien définis, les critères de nomination ne sont malheureusement pas toujours respectés ; la nomination « politique » étant préférée à une nomination au regard de compétences avérées. De ce fait, les compétences réelles de certaines personnes ne sont pas utilisées aux bons postes et/ou à bon escient.

Il existe un flou dans la gestion de l'administration propice aux malversations

<p>- existe-t-il une coordination effective entre les autorités de niveau central et de niveau local ?</p> <p>- l'administration nationale et locale est-elle à même de formuler et de mettre en œuvre des initiatives politiques ?</p> <p>- peuvent-elles gérer l'aide extérieure ?</p> <p>- ont-elles la capacité de réagir aux catastrophes naturelles de manière efficace ?</p>	<p>financières de tout ordre.</p> <p>- La coordination entre les services centraux et locaux peut être jugée satisfaisante même si elle n'est pas exempte de quelques difficultés.</p> <p>- Formulation et mise en œuvre de politiques : par manque de compétence, on note des difficultés pour certaines structures de l'administration à formuler et mettre en œuvre des politiques propres à leur secteur. Il est très souvent fait recours à l'assistance technique internationale pour pallier cette difficulté.</p> <p>- les structures publiques (centrales ou locales) ont quelques difficultés dans la gestion de l'aide extérieure. Généralement, les taux d'exécution de ces aides sont faibles. Les raisons en sont souvent la méconnaissance ou la non-maîtrise des procédures appliquées par les bailleurs, la lourdeur administrative, etc.</p> <p>- Les institutions publiques n'ont ni les moyens matériels, ni les moyens financiers, ni le savoir-faire pour réagir efficacement à des catastrophes naturelles éventuelles dont le risque est d'ailleurs très faible au Bénin.</p>
<p>Si un processus de décentralisation est en cours, les compétences nécessaires sont-elles décentralisées vers les autorités locales ? Les ressources appropriées (personnel et budget) sont-elles garanties par des allocations sur le budget national ou par les ressources propres de ces autorités locales ?</p>	<p>Depuis 1991, suite à la conférence des forces vives de la nation, plus de dix ans ont été nécessaires pour le démarrage effectif de la décentralisation au Bénin. Les élections communales se sont terminées en janvier 2003 et l'installation des conseils municipaux a été faite entre février et mars 2003.</p> <p>Le Bénin a opté pour un seul niveau de décentralisation. Le territoire national est ainsi découpé en 77 communes de plein exercice, dont trois à statut particulier (Cotonou, Porto Novo et Parakou).</p> <p><u>Transfert de compétences</u> Les domaines de compétences propres couvrent :</p> <p>- le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme, - les infrastructures, l'équipement et les transports,</p>

- l'environnement, l'hygiène et la salubrité,
- l'action sociale et culturelle, les sports et loisirs,
- la construction, l'entretien et la gestion des équipements et services marchands,
- la coopération intercommunale et la coopération décentralisée.

Toutefois, bien que les compétences locales aient été formellement transférées, les communes n'ont la réelle possibilité d'exercer ce pouvoir que marginalement. En 2006, les ministères sectoriels continuent, pour la plupart, de définir leur politique, sans intégrer la dimension communale et d'assurer la maîtrise des compétences dévolues aux communes ; les communes ne disposent pas encore des moyens (financiers et humains) qui leur permettraient de le faire. Les autorités nationales centrales sont réticentes à se dessaisir d'un certain nombre de prérogatives et les pouvoirs locaux, malgré leur réunion au sein de l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) n'ont pas la force de pression nécessaire pour faire évoluer la situation en leur faveur.

Ressources financières et humaines

Les dotations de l'Etat sont très faibles par rapport aux compétences communales. Les modalités de calcul et distribution (y compris le système de péréquation) ne sont pas fixées. Les communes n'ont pas encore de ressources propres suffisantes (elles n'exploitent pas assez le potentiel fiscal, notamment celui de la Taxe de développement local qui n'est pas mise en œuvre). Elles ne peuvent donc assumer leurs tâches tant en ce qui concerne le fonctionnement que les investissements. Pour ce dernier aspect, l'instrument de financement des investissements communaux n'est pas encore finalisé.

Malgré l'effort considérable qui a été fait par les municipalités pour recruter du personnel cadre (passage de 110 cadres A et B en décembre 2003 à 197 en septembre 2005), leur nombre reste notoirement insuffisant.

Il n'existe jusqu'à présent pas de statut de l'administration territoriale (projet de loi en examen à la Cour Constitutionnelle).

<p><i>Autres informations utiles, appréciation générale et résumé des principaux problèmes identifiés dans ce domaine</i></p>	<p>Les partenaires au développement reconnaissent l'importance de la décentralisation et sont fortement impliqués dans le secteur en finançant des projets d'appui. Le plus gros projet d'appui institutionnel à la décentralisation reste jusqu'à présent le Projet d'appui au Démarrage des Communes (PRODECOM) financé sur le 8^e FED pour un montant de 8 850 000 euros.</p> <p>Dans le cadre du dialogue avec les partenaires au développement, il a été convenu que le Gouvernement se doterait d'une stratégie en vue d'opérationnaliser la décentralisation. Ceci devra comprendre les mécanismes de financement de l'action communale.</p> <p>Les prochaines élections communales auront lieu en 2008.</p>
---	---

B. Gestion des Finances Publiques (GFP)

<p>Existe-t-il dans le pays une évaluation à jour de la GFP ?</p>	<p>La dernière évaluation de la gestion des Finances publiques au Bénin date de Juin 2005 (CFAA). A cette occasion les indicateurs du PEFA ont été testés.</p>
<p>Indiquez si des problèmes sont à noter dans les domaines suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> - le côté réaliste du document budgétaire ? - l'exécution du budget ? - l'exhaustivité et la transparence du budget ? - les contrôles internes ? 	<ul style="list-style-type: none"> - le réalisme du Budget général de l'Etat est mis à l'épreuve pour deux raisons : il ne couvre pas toutes les structures de l'Administration publique telles que les collectivités locales et les établissements publics, ensuite il ne saisit que partiellement les ressources liées aux opérations financées sur ressources extérieures. - les problèmes qui pourraient être évoqués concernant l'exécution du budget sont sa faible exécution et le recours excessif aux procédures exceptionnelles. C'est un problème récurrent qui est en cours de résolution depuis des années. - le budget ne pose aucun problème du point de vue de sa compréhension, ni de sa transparence - l'Inspection Générale des Finances (IGF) effectue des contrôles. Malheureusement, les cas de malversations révélés ne sont pas toujours suivis de sanctions adéquates. Aussi au sein des Ministères sectoriels, les actions de contrôle des Directeurs de

<p>- les contrôles externes et les audits ?</p>	<p>l'Inspection et de la Vérification interne sont limitées soit par manque de moyens financiers, soit parce qu'ils sont trop dépendants de l'autorité de tutelle (Ministre)</p> <p>- par manque de ressources humaines et financières, la Chambre des Comptes ne fait presque pas de contrôle juridictionnel. Elle est également confrontée au problème de respects des délais de communication des informations par l'Administration. Les différentes difficultés auxquelles elle se heurte occasionnent des retards importants dans la reddition des comptes. En effet, jusqu'en juin 2006, on note que la dernière loi de règlement qui a été votée par l'Assemblée nationale est celle de 1998.</p> <p>- l'Assemblée Nationale dispose d'informations beaucoup trop faibles sur les conditions et résultats de l'exécution budgétaire de même que sur les dysfonctionnements qui peuvent affecter cette exécution.</p>
<p>Existe-il un programme de réforme en vue d'améliorer la qualité de la GFP ?</p> <p>- <u>si non</u>, est-il en cours d'élaboration ?</p> <p>- <u>si oui</u>, y a-t-il des preuves de la détermination des autorités à le mettre en œuvre ?</p>	<p>Dans le cadre d'une meilleure gestion des finances publiques, il a été élaboré un Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (Décret N°2005-789 du 29 décembre 2005) dont l'objectif stratégique est de « <i>Rendre la dépense publique efficace par le développement d'un système simple et crédible de gestion budgétaire axée sur les résultats qui suscite l'adhésion et l'intérêt de l'ensemble des agents de l'administration publique, et des partenaires Techniques et Financiers</i> ». Aussi, la réforme en cours du contrôle interne devra-t-elle contribuer à une amélioration de la gestion des finances publiques.</p> <p>Plusieurs projets ont été initiés par des bailleurs de fonds pour accompagner le Gouvernement béninois dans cette démarche. La Commission européenne finance, pour un montant global de 3 000 000 d'euros, le projet d'appui à la réforme de la gestion axée sur les résultats au Bénin (PRO-REGAR). Le projet est dans la phase de démarrage.</p>
<p><i>Autres informations utiles, appréciation générale et résumé des principaux problèmes identifiés dans ce domaine</i></p>	<p>La gestion des finances publiques dans une logique de résultats fait du chemin dans l'Administration surtout avec l'adoption du Cadre stratégique de la Gestion budgétaire axée sur les résultats. Toutefois, d'importants efforts restent encore à faire à divers niveaux pour que cette nouvelle logique soit couronnée de succès, notamment au niveau des ressources humaines. Aussi, pour accompagner ce</p>

	<p>processus, il importe de renforcer les contrôles a posteriori.</p> <p>S'agissant de l'utilisation abusive des procédures exceptionnelles dans la gestion des finances publiques et autres mauvaises pratiques de gestion, les nouvelles autorités béninoises se sont visiblement engagées à lutter contre.</p>
--	---

V. GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE (CRITERE «CAPACITE REGLEMENTAIRE» POUR L'INSTITUT DE LA BANQUE MONDIALE)

A. Secteur privé/politiques favorables au marché

<p>Le climat des affaires est-il de nature à attirer les investissements du secteur privé, compte tenu plus particulièrement de ce qui suit:</p> <p>- le temps et le coût nécessaires pour démarrer/fermer une entreprise</p>	<p>Selon l'étude « Doing business » de la Banque Mondiale, le temps nécessaire pour créer une société est de 72 jours en moyenne et comprend 8 procédures, ce qui situe le Bénin en dessous de la moyenne régionale. Par contre, la clôture d'une société est très onéreuse et prend plus de trois ans.</p> <p>Un Centre de Formalité des Entreprises a été créé mais ne fonctionne pas correctement.</p>
<p>- le niveau d'accès aux marchés des capitaux ; supervision insuffisante du secteur bancaire</p>	<p>Le système financier du Bénin est dominé par quelques banques commerciales qui sont au service du secteur formel structuré, mais qui ne répondent pas aux besoins des petites et moyennes entreprises (PME) et des agriculteurs. La situation financière des banques est certes solide grâce à la restructuration survenue au cours des années 90 et à la réglementation appliquée rigoureusement par la banque centrale régionale, mais il n'existe pratiquement pas de dispositions permettant d'accorder des crédits à long terme, et les PME sont pratiquement exclues des mécanismes d'accès au financement.</p> <p><u>Source:</u> Etude diagnostique de l'intégration commerciale, 2005</p>
<p>-la réglementation douanière et son application</p>	<p>Les pratiques de la douane forment un obstacle majeur au développement du secteur privé au Bénin. Un guichet unique a été créé au Port de Cotonou mais n'est pas encore complètement opérationnel.</p> <p>La contrebande et la fraude fiscale restent prépondérantes. Bien que les douaniers aient principalement pour tâche de lutter contre de telles pratiques, la plupart de leurs</p>

	<p>efforts semblent orientés vers la contrebande de petite envergure, et non vers les grands réseaux qui opèrent en toute impunité.</p> <p><u>Source</u>: Etude diagnostique de l'intégration commerciale, 2005</p>
- le régime de propriété	<p>La difficulté d'accès à la terre est considérée comme une cause déterminante de pauvreté et un obstacle important au développement du Bénin. Les études effectuées sur le climat d'investissement au Bénin énumèrent l'accès au foncier parmi les contraintes majeures au développement du secteur privé.</p> <p>Actuellement, le système pour obtenir les titres fonciers est très coûteux, lent, et complexe. Pour une petite parcelle en zone urbaine, l'enregistrement coûte plus de 1200 euros (le PIB par tête d'habitant en 2006 est de 483 euros) et la procédure peut prendre jusqu'à deux ans. Par conséquent, seulement 1% des ménages possèdent un titre foncier pour leur terrain tandis que la majorité de la population rurale compte sur le droit foncier traditionnel.</p> <p>Selon des estimations, 70% des contentieux devant les Tribunaux au Bénin concernent des litiges sur le foncier.</p> <p>Les lacunes du droit foncier et son application limitent également l'accès au crédit, d'autant plus que le Bénin adhère à l'OHADA qui exige des titres fonciers comme base pour définir la propriété de terrain.</p>
- la réglementation du travail	<p>La protection des ouvriers et des employés est, toujours selon l'étude "Doing business", dans la moyenne régionale. Mais il faut prendre en compte qu'en raison de la dominance du secteur informel, seulement une petite partie des employés (moins que 10% du marché du travail selon les estimations) est intégrée au système de la sécurité sociale. En effet, le secteur formel ne déclare pas toujours tout son personnel officiellement pour éviter les problèmes administratifs et les frais qui y sont liés.</p>
- montants versés officieusement par les entreprises pour obtenir quelque chose	<p>Les paiements officieux et l'impunité sont des grands problèmes au Bénin. Ils font partie des causes de l'insécurité juridique et judiciaire mentionnés ci-dessus.</p>
<i>Autres informations utiles, appréciation générale et résumé des principaux problèmes identifiés dans ce domaine</i>	<p>Le climat d'affaires et d'investissement est mauvais au Bénin ce qui se traduit par une 139^{ème} place sur 155 pays dans l'étude comparative "Doing business" de la</p>

	<p>Banque Mondiale.</p> <p>Les problèmes liés au secteur privé sont : le dialogue non structuré entre secteur privé et Gouvernement, l'insuffisance de services professionnels pour le secteur privé, le manque de coordination des associations pour proposer des services complémentaires, les difficultés d'accès au crédit et à l'information, le manque de personnel qualifié et compétent et le manque de formation des chefs d'entreprises, etc.</p> <p>Les problèmes concernant l'administration incluent la faible volonté politique de mettre en place une politique économique efficace et un environnement favorable au développement de l'économie, la lenteur dans la poursuite des réformes de l'administration, l'incertitude de l'application de la loi et le système judiciaire déficient, la lourdeur de l'administration, la corruption, la concurrence du secteur informel, le manque d'infrastructures, la non performance du port de Cotonou et des douanes et les coûts élevés de production (électricité, télécommunications).</p> <p>Comme la majorité de ces obstacles sont du ressort du Gouvernement, dans le cadre du dialogue politique, les partenaires au développement l'exhortent régulièrement à mettre en place une politique vigoureuse visant à améliorer le climat des affaires.</p> <p>La Commission européenne finance un projet d'appui au secteur privé sur le 9^e FED pour un montant de 5 000 000 euros. L'objectif spécifique du projet est de favoriser l'émergence d'un environnement plus favorable pour le développement du Secteur Privé. Un autre partenaire important dans le secteur est le MCC.</p>
--	---

B. Gestion des ressources naturelles

<p>Le pays a-t-il adhéré à l'Initiative pour la transparence du secteur des industries extractives (ITSI) ? Si non, quels sont les problèmes relatifs à son adhésion ?</p> <p>Le pays a-t-il rencontré des difficultés dans la mise en oeuvre de</p>	<p>Le pays n'a pas adhéré à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (pas d'industrie extractive actuellement au Bénin).</p>
--	--

<p>l'ITSI ? (programme, activités, création d'un service ITSI spécifique) ?</p>	
<p>Dans l'éventualité où le pays est concerné par la production et le commerce illégaux de «diamants de la guerre», le gouvernement participe-t-il et coopère-t-il au système de certification du processus de Kimberley (KPCS) ? A-t-il mis en place les contrôles nécessaires pour éliminer la présence de diamants de la guerre dans la chaîne de production et d'exportation de diamants bruts ?</p>	<p>Le Bénin ne produit pas de diamants.</p>
<p>FLEGT – (l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux) Le pays est-il affecté par l'abattage illégal et le commerce de bois récolté illicitement ? Si oui, quelles mesures le gouvernement a-t-il engagé pour renforcer la gouvernance du secteur forestier et traiter les causes sous-jacentes de l'abattage illégal ? Un dialogue a-t-il été mené entre le gouvernement et la Commission au sujet du plan d'action FLEGT de l'UE, et le pays est-il potentiellement intéressé par un partenariat au titre de ce plan d'action ?</p>	<p>Le pays souffre de l'exploitation forestière illégale et du commerce qui en résulte. Le Gouvernement a entrepris des démarches plus ou moins suivies d'effet en renforçant les postes de contrôle répartis dans le pays afin d'éviter l'exportation illégale, en interdisant de couper les madriers à la tronçonneuse, en révisant les taxes et redevances sur les produits forestiers qui n'avaient pas augmentés depuis plus de 20 ans et en sollicitant l'aide des partenaires au développement pour élaborer des plans d'aménagements participatifs pour la gestion durable des forêts (GTZ, Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement).</p> <p>Il semble qu'aucun dialogue n'ait été mené entre le Gouvernement et la Commission au sujet du plan d'action FLEGT.</p>
<p>Le pays met-il en œuvre le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO ?</p>	<p>D'après le FAO, dont l'Unité régionale pour la pêche est basée à Cotonou, le code de conduite est respecté. Toutefois, en l'absence d'étude sur les stocks et de mécanisme de surveillance adéquat, ceci est difficile à vérifier à l'heure actuelle.</p>
<p><i>Autres informations utiles, appréciation générale et résumé des principaux problèmes identifiés dans ce domaine</i></p>	<p>Le Gouvernement béninois attache une grande importance à la conservation des ressources naturelles et de leur intégration dans le développement local ce qui se manifeste à travers les efforts d'aménagement et de gestion du Parc de la Pendjari, soutenu par la Coopération allemande, et du Parc (régional) W, appuyé par la commission européenne sur les fonds PIN ainsi que PIR du 9^e FED.</p>

VI. SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET EXTÉRIEURE (CRITERE «STABILITE POLITIQUE ET ABSENCE DE VIOLENCE» POUR L'INSTITUT DE LA BANQUE MONDIALE)

A. Stabilité/conflits intérieurs

<p>Quel type de conflit intérieur ethnique/régional peut-on identifier? Veuillez spécifier ses causes et l'éventuel processus de résolution du conflit actuellement mis en oeuvre.</p>	<p>Pas de conflits internes ethniques à signaler.</p>
<p>Existe-t-il des signes de désordres civils ? Si oui, quels secteurs de la société sont-ils affectés ?</p>	<p>Actuellement, la situation économique du Bénin est caractérisée par la baisse progressive du pouvoir d'achat et le renchérissement des prix des produits de première nécessité, de l'eau et de l'électricité, ce qui favorise un climat de malaise permanent. Les grèves sont déclenchées régulièrement surtout par les enseignants et le personnel du Centre National de l'Hôpital Universitaire.</p> <p>Le secteur d'emploi informel de "vendeur d'essence illicite", causé par la proximité du Nigéria, premier exportateur africain de pétrole, a une structure très organisée. Il est remis en question par les autorités, causant une agitation sociale. Les problématiques y afférentes sont très sensibles étant donné le grand nombre de foyers touchés par les revenus de ces métiers, surtout à Cotonou et à Porto-Novo (ville près de la frontière nigériane).</p>
<p><i>Autres informations utiles, appréciation générale et résumé des principaux problèmes identifiés dans ce domaine</i></p>	<p>Le Bénin ne connaît pas de problèmes majeurs au niveau de la stabilité interne ou régionale.</p>

B. Menaces extérieures et sécurité mondiale

<p>Le pays respecte-t-il les accords internationaux/régionaux concernant les mines terrestres antipersonnel, les débris de guerre explosifs ainsi que le trafic illégal et la diffusion des armes légères et de petit calibre ?</p>	<p>Le trafic illicite des armes légères et de petit calibre (ALPC) se nourrit des ressources du trafic de la drogue et du banditisme. Ces armes entrent au Bénin par des voies clandestines pour la plupart de l'Ouest vers l'Est.</p> <p>La République du Bénin a créé sa Commission Nationale de Lutte contre la Prolifération des Armes Légères par Décret n°2000-106 du 09 Mars 2000. Instituée auprès du Président de la République et placée sous sa Haute Autorité, la Commission Nationale de Lutte contre la Prolifération des Armes Légères a été</p>
---	---

	<p>installée le 14 Février 2003. Cette Commission s'appuie sur les organes de l'Armée, de la Gendarmerie, de Police, de la Douane et des Eaux et Forêts pour faire son travail.</p> <p>Par ailleurs, il existe une forte concentration de fabrication artisanale d'armes légères dans le nord du Bénin notamment à Parakou.</p> <p><u>Source:</u> Rapport national sur l'application du programme d'action des NU en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sur tous ses aspects, 2003</p>
<p>Le pays respecte-t-il le droit international et ses obligations régionales dans la gestion des conflits extérieurs ? Le pays est-il affecté par un conflit extérieur/impliqué dans un tel conflit ?</p>	<p>Oui.</p> <p>Le pays n'est pas impliqué directement dans un conflit extérieur et entretient de bonnes relations avec ses voisins. Des tensions sont toutefois apparues avec le Nigéria ces dernières années au sujet de la contrebande de produits de réexportation à partir du Bénin, culminant dans d'occasionnelles fermetures de la frontière par le Nigéria. De même, des différends frontaliers avec les pays limitrophes apparaissent parfois. Un différend existait depuis 40 ans entre le Bénin et le Niger au sujet du tracé de leur frontière commune et particulièrement du statut de l'île de Lété sur le fleuve Niger. Les deux pays ont choisi de s'en remettre à la Cour internationale de Justice de La Haye, qui a rendu un arrêt définitif établissant le tracé de la frontière en juillet 2005. L'île de Lété appartient désormais officiellement au territoire nigérien.</p>
<p>Le pays contribue-t-il de manière positive au maintien de la paix dans le monde, le continent, la région (envoi de soldats pour renforcer les forces de maintien de la paix des Nations unies) ?</p>	<p>L'engagement du Bénin en faveur de la paix s'est concrétisé par la participation de contingents des Forces Armées Béninoises aux forces de maintien de la paix dans des pays en conflit. Ainsi, ces dernières années, des bataillons béninois ont été envoyés en Côte d'Ivoire (ECOFORCE, puis ONUCI), en République Démocratique du Congo (MONUC), au Libéria (UNOMIL), en Timor-Leste et en Haïti.</p>
<p>Le pays participe-t-il activement à des médiations de paix ?</p>	<p>Le Bénin était impliqué dans plusieurs négociations pour la paix, dont celles relatives à la Côte d'Ivoire.</p>
<p>Le pays s'est-il engagé à mettre en œuvre la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations unies et la convention des NU sur le terrorisme ? Le pays dispose-t-il des capacités institutionnelles/de</p>	<p>La résolution 1373 du Conseil de Sécurité sur la lutte contre le terrorisme porte création d'un comité du Conseil de Sécurité chargé de suivre l'application de la présente résolution avec l'aide des experts voulus. Le Bénin a donné suite à cette</p>

la législation nécessaires pour contribuer à la lutte contre le terrorisme ?	résolution en soumettant un rapport en 2002 sur les mesures qu'il a prises pour prévenir et réprimer les actes de terrorisme. La Convention des Nations Unies sur la répression des actes de terrorisme nucléaire a été signée par le Bénin le 15 septembre 2005.
Le pays respecte-t-il et met-il en œuvre les normes et conventions internationales contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs ?	Oui.
<i>Autres informations utiles, appréciation générale et résumé des principaux problèmes identifiés dans ce domaine</i>	<p>Le Bénin n'est pas activement impliqué dans un conflit extérieur et entretient des bonnes relations avec ses voisins. De plus, le pays joue un rôle important dans plusieurs missions internationales de maintien de la paix, ainsi que dans des négociations de paix.</p> <p>Pendant deux ans (2004 et 2005), le Bénin a été membre non-permanent du Conseil de Sécurité et a pris l'initiative sur un certain nombre de sujets, notamment le renforcement des organisations régionales en matière de maintien de la paix.</p> <p>Enfin, il convient de mentionner que le Bénin est (avec quatre autres pays de la région: Ghana, Guinée, Niger et Nigeria) membre du Groupe de Travail International (GTI) qui se réunit mensuellement à haut niveau sous présidence conjointe de l'ONU et l'UA, mis en place l'an dernier par la communauté internationale (sous forme de décision de l'UA endossée par résolution de l'ONU) en Côte d'Ivoire.</p>

VII. GOUVERNANCE SOCIALE

Le gouvernement rencontre-t-il un problème particulier pour signer, ratifier ou transposer dans le droit national les huit conventions fondamentales de l'OMT ⁶ ? Si oui, pourquoi ? Veuillez indiquer vos	Le Bénin a ratifié les Conventions n°29, 105, 138 et 182 de l'OIT ainsi que plusieurs autres conventions internationales en faveur du droit des enfants (la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, la Convention de l'ONU relative à
---	--

⁶ Conventions sur la liberté d'association et la négociation collective (conventions 97, 98) , sur l'élimination du travail forcé et obligatoire (conventions 29, 105), sur l'élimination de toute discrimination en matière d'emploi (conventions 100, 111), sur l'abolition du travail des enfants (conventions 138, 182).

<p>commentaires sur la mise en œuvre des conventions de l'OMT ratifiées, concernant notamment les enfants.</p>	<p>l'esclavage, la Convention de l'ONU relative à la suppression de la traite, la Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, la Charte des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, la Charte Africaine des droits et du bien être de l'enfant ainsi que la Charte Africaine relative aux droits de l'Homme et des Peuples).</p> <p>Au plan national, la Constitution du 11 décembre 1990 traite du droit à l'éducation, de la protection de la femme et de l'enfant en ses articles 8, 12, 13, 15 et 26. Le Code des Personnes et de la Famille a été voté par l'Assemblée Nationale en juin 2004 et un Code de l'enfant est en cours d'élaboration. La loi N° 61-20 du 05 juillet 1961 relative au déplacement des mineurs de 18 ans hors du territoire et l'ordonnance n°73-37 du 17 avril 1973 relative à la traite et à l'enlèvement des mineurs n'ont jamais pu réellement être appliquées. Le Bénin s'est donc doté le 30 janvier 2006 d'une nouvelle Loi portant conditions de déplacement des mineurs et répression de la traite d'enfants en République du Bénin (Référence 2006.04). Ce texte doit encore être promulgué et faire l'objet d'un important travail de vulgarisation et de mise en application à travers tout le pays.</p>
<p>Le pays dispose-t-il d'un plan de stratégie nationale pour lui permettre de relever les défis du VIH/SIDA, par exemple un comité national de coordination, etc. ?</p>	<p>Dans le cadre de l'intensification et de l'élargissement de la réponse nationale face au VIH/SIDA le Bénin s'est engagé depuis Janvier 2000 dans le processus de planification stratégique de lutte contre le VIH/SIDA à travers le Programme National de Lutte contre le SIDA et les MST avec l'appui de l'ONU/SIDA.</p> <p>Un Comité National de Coordination a été créé par décret en Juin 2002. Le Président de ce Comité est le Président de la République, Chef de l'Etat.</p> <p>Par ailleurs l'Arrêté N°11/MCCAG-PD-MS/MFE/DC/SG/SA porte attributions, organisation et fonctionnement du Secrétariat Permanent National du Comité National de Lutte contre le VIH/SIDA/IST /IST qui a la responsabilité de la gestion administrative, financière et technique du Comité National de lutte contre le SIDA.</p>
<p>Lorsque des stratégies et des structures nationales existent pour répondre à ces défis, qu'en est-il de la volonté politique et de l'engagement des ressources nationales pour garantir leur efficacité ?</p>	<p>Le Comité National est présidé par le Chef de l'Etat et les Vices Présidents sont des Membres du Gouvernement qui occupent les postes clés et président les sessions du CNLS.</p>

	<p>Notons également que le Gouvernement a renforcé sa contribution dans son budget de 2000 et de 2001 en inscrivant des lignes de crédit à consacrer à la lutte contre le SIDA et les IST à grande échelle. En outre, dans le budget général de l'Etat 2003, un crédit de 2 milliards de Francs CFA a été inscrit pour cette cause.</p> <p>Par ailleurs, depuis 2002, le Gouvernement a accordé une exonération douanière sur tous les équipements, médicaments et réactifs entrant dans le cadre de la lutte contre le VIH/SIDA.</p> <p>Enfin, depuis 2005 le Gouvernement a mis en place un mécanisme de mobilisation des ressources intérieures à travers le TELETHON qui va se répéter chaque année.</p>
<p>Le gouvernement rencontre-t-il des problèmes particuliers pour signer, ratifier ou transposer dans le droit national les déclarations et les conventions internationales les plus importantes sur l'égalité entre les hommes et les femmes⁷ ? Si oui, pourquoi ? Veuillez fournir des commentaires sur leur mise en œuvre.</p>	<p>La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes a été adoptée le 18 décembre 1979 et ratifiée le 12 mars 1992. Le pays a aussi validé le programme d'action adopté au Caire en 1994 et la déclaration de Beijing de 1995.</p> <p>La Constitution du Bénin, promulguée le 11 décembre 1990, offre un cadre de référence pour la protection de la femme contre toutes les formes de discrimination.</p> <p>Malgré ces engagements, les discriminations à l'égard des femmes restent très importantes dans tous les secteurs de la vie économique et sociale du pays.</p>
<p>Le pays a-t-il mis en place des stratégies et des structures pour répondre aux défis de l'égalité entre les hommes et les femmes, par exemple un plan de stratégie national, un comité de coordination ou tout autre moyen ?</p>	<p>Le Gouvernement a procédé au lancement le 14 août 2001 de la Politique Nationale de Promotion de la Femme pour une durée de dix ans dont les priorités sont la Promotion de l'éducation et de la formation de la fille et de la femme, l'autonomisation économique de la femme, la promotion de la santé, l'amélioration et le respect du statut juridique de la femme, la valorisation et la prise en compte du travail féminin ainsi que la valorisation des cultures et des traditions favorables à l'épanouissement de la femme.</p>

⁷ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW, 1979), Programme d'action du Caire (1994), Programme d'action de Beijing (1995)

	<p>L'adoption du Code de la Famille en juin 2002 constitue une étape importante vers l'amélioration du statut de la femme au Bénin. Ce Code permet à la femme de détenir des moyens de production et d'héritage. De plus, le Code consacre l'égalité entre l'homme et la femme, ne reconnaît pas la polygamie et interdit les mutilations génitales.</p> <p>La mutilation génitale féminine est pratiquée sur les femmes dès l'enfance jusqu'à l'âge de 30 ans et se présente sous la forme de l'excision. Dans le pays, près de 17% des femmes subissent la mutilation génitale féminine. Ce chiffre est largement dépassé dans certaines régions comme l'Atacora (45%) et le Borgou (57%) de même que dans certains groupes ethniques. Malgré le fait que la mutilation génitale féminine est interdite par la loi, l'Etat s'est montré jusqu'ici incapable d'empêcher l'excision.*</p> <p>Le Gouvernement comprend un ministère chargé de la famille, de la femme et de l'enfant. De plus, chaque ministère a nommé un "point focal genre".</p> <p>Le 22 juillet 2005 le Comité CEDAW pour le Bénin a rendu ses observations finales concernant l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW/C/BEN/CO/1-3).</p> <p>La prise en compte du genre dans la mise en œuvre du DSRP 2002-2005 a fait l'objet d'une évaluation qui a conclu que des efforts encore très importants à réaliser dans l'avenir.</p> <p><small>*Source: Benin Human Rights Report 2005, Département d'Etat Américain</small></p>
<p><i>Autres informations utiles, appréciation générale et résumé des principaux problèmes identifiés dans ce domaine</i></p>	<p>Le cadre légal de lutte contre le trafic d'enfants est mis en place mais le problème conserve une acuité inquiétante qui nécessite un suivi rapproché du Gouvernement avec le soutien de ses partenaires, y compris de la société civile.</p> <p>Par ailleurs, au niveau national, le Bénin, quand il présidait le Conseil de sécurité de</p>

	<p>l'ONU en février 2005, a manifesté une certaine sensibilité aux droits des enfants, dans la mesure où il a proposé, avec la France, une nouvelle résolution, portant surtout sur les enfants dans les conflits armés, mais comportant aussi quelques dispositions plus générales. Cette résolution (1612) a été adoptée le 26 juillet 2005.</p> <p>Selon les chiffres officiels, le taux de prévalence de VIH/SIDA au Bénin a diminué de 50% entre 2000 et 2004 (de 4,1% à 2%). La tendance de ces chiffres (bien qu'il soit clair que le système de production des statistiques ne soit pas toujours fiable au Bénin) montre une baisse considérable.</p> <p>Bien que la loi garantisse l'égalité en droit pour les femmes dans les domaines politique, économique et social, et que les ONG fassent des efforts pour promouvoir l'égalité des chances (par ex. AFBJ), les femmes font toujours l'objet d'une discrimination sociale surtout dans les zones rurales.</p>
--	--

VIII. CONTEXTE INTERNATIONAL ET RÉGIONAL

A. Intégration régionale

<p>Niveau de mise en oeuvre des obligations nationales vis-à-vis de l'agenda d'intégration économique relatif, principalement, à la création d'une zone de libre échange ou une union douanière.</p>	<p>Le Bénin est l'un des pays les plus avancés de l'UEMOA en ce qui concerne l'application des obligations régionales et respecte une grande partie des critères de convergence de l'UEMOA.</p> <p>L'application du tarif douanier de l'UEMOA, le TEC, dépend du progrès des autres pays dans la région en vue de protéger ses intérêts d'importation et de commercialisation des produits demandés dans la région.</p>
<p>Niveau d'application des programmes ou plans d'action régionaux des autres politiques régionales (politiques des transports, facilitation du commerce) qui font partie de « l'acquis communautaire/régional »</p>	<p>L'application des politiques régionales autres que les politiques spécifiques dans la zone UEMOA (la monnaie unique, les critères de convergence, le droit OHADA, etc.) n'est pas encore achevée dans tous les domaines, à cause des restrictions budgétaires ou des intérêts de protection de la production nationale etc.</p> <p>En comparaison avec d'autres pays dans la région, le Bénin est l'un des principaux</p>

	pays qui appliquent les obligations régionales.
Niveau d'engagement dans les institutions régionales, notamment respect des obligations financières du pays, et respect des décisions juridiques des organes juridictionnels régionaux.	Le Bénin est très engagé au sein des institutions régionales et respecte ses obligations financières, les décisions juridiques des organes juridictionnels régionaux UEMOA et les autres décisions prises aux niveaux régionaux. Le taux de transposition nationale des Directives et Règlements UEMOA est satisfaisant. Le Bénin a ratifié 29/46 protocoles de la CEDEAO.
Cohérence et compatibilité technique et juridique de la position du pays vis-à-vis des différents agendas régionaux auxquels il participe et niveau d'engagement dans le processus de rationalisation des RECs.	Un recyclage et une formation continue sur les sujets divers sont toujours nécessaires. Vu ce défi, la Commission européenne a démarré un projet d'appui aux négociations APE au sein du Ministère de l'Industrie et du Commerce, qui est responsable pour la coordination nationale pour les APE et OMC. La cohérence et comptabilité technique et juridique de la position du pays vis-à-vis de l'UEMOA, la CEDEAO et l'APE sont en cours de négociation. Le Bénin est reconnu dans la région pour son rôle actif dans l'intégration régionale.
<i>Other relevant information, overall appreciation and summary of the main problems identified in this area</i>	Le nouveau président a annoncé que le Bénin poursuivra son rôle de promoteur de l'intégration économique régionale de l'Afrique de l'Ouest au niveau CEDEAO et UEMOA et de la mise en place de l'Accord de Partenariat Economique Union européenne – Afrique de l'Ouest (APE).

B. Participation aux initiatives régionales sur la gouvernance et mécanismes d'évaluation par les pairs (comme le MAEP)

Le pays participe-t-il activement aux initiatives régionales relatives à la gouvernance ?	Le Bénin est directement concerné par la mise en œuvre de l'initiative RECAMP de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix. Les quatrièmes exercices menés sous le contrôle de l'Union Africaine et dans le cadre de la CEDEAO se sont déroulés dans le pays en 2004.
Le pays a-t-il adhéré au processus africain d'évaluation par les pairs (AEP) ? Le pays fait-il ou a-t-il fait l'objet d'une évaluation ? Le programme d'action AEP est-il intégré dans le SRP, le CDMT, etc. ?	Le Gouvernement du Bénin a adhéré, le 31 mars 2004, au Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) initié dans le cadre du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD). Le Bénin est le premier pays francophone en Afrique de l'Ouest à mener cette revue par les pairs. Cette adhésion constitue une des recommandations du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) du Bénin finalisé en 2003, dont un des axes est consacré à la promotion de la bonne gouvernance et au renforcement des capacités.

	Un mémorandum technique sur le mécanisme d'évaluation par les pairs au Bénin a été signé par le Ministre des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine le 14 novembre 2005. Une feuille de route a été mise en place afin d'identifier les différentes étapes dans ce processus d'auto évaluation.
<i>Autres informations utiles, appréciation générale et résumé des principaux problèmes identifiés dans ce domaine</i>	

C. Migration

Le pays a-t-il été invité à approfondir le dialogue avec l'Union européenne sur le programme général des questions liées aux migrations, figurant à l'article 13 de l'accord de Cotonou ? Si oui, a-t-il répondu de manière positive ? Des interlocuteurs ont-ils été identifiés ? Un programme a-t-il été proposé/convenu pour le dialogue ? Existe-t-il un débat ouvert et une coopération satisfaisante sur la mise en œuvre de l'obligation de réadmission ?	<p>Le Bénin fait partie des onze pays identifiés par la CE en vue de l'élaboration d'une liste des pays tiers sûrs. Aucun véritable dialogue n'a été engagé jusqu'à présent entre la CE et le gouvernement sur ce sujet.</p> <p>Le Bénin fait également partie des pays invités à participer à l'atelier de préparation puis à la Conférence internationale sur le thème « Migrations et Développement » prévus respectivement à Dakar au mois de juin 2006 et à Rabat au mois de juillet. S'il n'a pas pu mandater de représentants au premier, le gouvernement entend bien participer à la seconde.</p>
Si des questions de migration concernant le développement ont été jugées importantes (par ex. fuite des cerveaux / retour de ressortissants nationaux qualifiés, envois de fonds, relations avec la diaspora), le pays montre-t-il une volonté de les aborder dans le dialogue de programmation ? Le pays mène-t-il une approche volontariste dans ce domaine politique ? Quelles mesures ont-elles été prises dans ce cadre ?	<p>Le profil migratoire du Bénin sera réalisé en juillet – août 2006.</p> <p>Le Gouvernement a exprimé sa volonté de mobiliser la diaspora béninoise pour le développement économique du pays.</p>
Si des questions de migration concernant les réfugiés ont été jugées importantes, le pays (qu'il soit d'accueil ou d'origine) manifeste-t-il sa volonté d'aborder la situation des réfugiés dans le cadre du dialogue de programmation ? Le cas échéant, le pays participe-t-il à des initiatives visant à renforcer les capacités de protection nationales ou régionales ? Le pays mène-t-il une approche volontariste dans ce domaine politique ? Quelles mesures ont-elles	Le Bénin a par ailleurs été identifié par le HCR avec le Burkina Faso comme pays d'accueil potentiel pour les réfugiés de la sous-région. En effet, plus de 6000 réfugiés de longue date vivent actuellement dans le pays. Suite aux événements politiques intervenus au Togo en 2005, près de 25000 ont afflué au Bénin dans deux camps principaux (Comé et Agamé) ainsi que dans les communautés. Certains sont retournés depuis dans leur pays d'origine, mais beaucoup assurent ne pas être en mesure de le faire.

été prises dans ce cadre ?	
<p>Si l'immigration illégale, le trafic et la traite des êtres humains sont considérés comme un problème important, le pays montre-t-il sa volonté d'aborder ces questions dans cadre du dialogue de programmation ? Le pays mène-t-il une approche volontariste dans ce domaine politique ? Quelles mesures ont-elles été prises dans ce cadre ?</p>	<p>La traite et le trafic d'enfants à des fins d'exploitation au travail constituent un problème très préoccupant à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. Le Ministère de la Famille, de la Femme et de l'Enfant semble avoir pris conscience de la gravité du phénomène et tente de coordonner les actions de l'ensemble du gouvernement et de ses partenaires. La faiblesse des moyens disponibles nécessite un soutien de la part de la communauté internationale.</p> <p>Au plan régional, le Bénin participe aux efforts entrepris avec les pays voisins pour lutter contre la traite et l'exploitation. Il fait ainsi partie de la plate-forme de Libreville qui lie les pays d'Afrique de l'Ouest et Centrale autour de cette problématique. Le 9 juin 2005, un accord bilatéral de coopération a été signé avec le Nigeria qui est le principal pays de destination des victimes en provenance du Bénin. Le 27 juillet 2005, l'accord multilatéral de lutte contre la traite des enfants en Afrique de l'Ouest dit « <i>Accord d'Abidjan</i> » a été signé par le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigeria et le Togo. La coopération en matière de police criminelle se développe aussi entre ces Etats.</p>
<p><i>Autres informations utiles, appréciation générale et résumé des principaux problèmes identifiés dans ce domaine</i></p>	<p>L'importance encore modérée des phénomènes liés aux migrations illégales et l'implication du pays dans les initiatives de maintien de la paix et d'accueil des réfugiés font apparaître le Bénin comme un pays relativement stable au sein de l'Afrique de l'Ouest.</p>

IX. QUALITE DU PARTENARIAT

A. Dialogue politique

<p>Existe-t-il des termes de référence, des programmes communs et un calendrier établi pour l'article 8 ?</p>	<p>La Chef de la Délégation et les Etats-Membres ont des réunions mensuelles mais de fait beaucoup plus rapprochées et un dialogue politique régulier avec le Gouvernement. Ce dialogue joint de l'Union européenne (Troïka) a surtout été important début 2006 autour des élections présidentielles. Il est depuis principalement bilatéral et informel. En 2007, il est prévu de restructurer le suivi du dialogue l'article 8.</p>
---	---

Qualifieriez-vous le dialogue d'ouvert et de constructif ? Si non, quelles sont les principales difficultés ? Le dialogue politique a-t-il abouti à des résultats concrets ?	Le dialogue avec le Président est très ouvert, franc et direct. Les rencontres en tête-à-tête sont fréquentes, soit à la demande du président, soit à celle de l'UE. Il en est de même avec le Gouvernement. Il doit être renforcé avec l'Assemblée nationale et les institutions après les élections législatives de mars 2007.
Dans le cadre de l'article 8, le dialogue portant sur des éléments essentiels est-il systématique et formalisé ? A-t-il été convenu d'objectifs ou de critères de référence spécifiques ?	La société civile est très libre au Bénin et a un dialogue direct avec le Gouvernement et les représentants de l'UE. Elle n'est pas directement associée au dialogue Article 8. A ce jour, aucun objectif ni critère spécifique n'a été élaboré.

B. Dialogue de programmation

Le gouvernement invite-t-il le parlement, les acteurs non étatiques et les autorités locales à participer au dialogue de programmation ?	Les organisations de la société civile et du secteur privé sont régulièrement invitées à dialoguer dans le cadre de la programmation du FED. La tenue de la revue à fin de parcours du 9 ^e FED et la préparation du 10 ^e FED ont été identifiées comme une opportunité importante de renforcer ce dialogue et de le pérenniser à travers la mise en place d'un cadre de concertation régulière. Une tournée nationale pour recueillir les avis de la société civile sur les premières orientations de la programmation sera organisée en juillet – août. Le Parlement n'est pas actuellement impliqué directement dans notre coopération.
L'exercice de programmation a-t-il effectivement constitué un processus commun et ouvert ? Le gouvernement a-t-il activement encouragé la coordination et l'harmonisation avec les autres donateurs?	La programmation du 10 ^e FED a été lancée officiellement le 20 juin 2006 en présence des représentants des services de l'ON, des Ministères sectoriels, de la société civile, du secteur privé, des autorités locales et des Etats-membres. Des groupes de travail ont été mis en place autour de quatre thèmes pour accompagner le processus de programmation. Le Bénin a adhéré à la Déclaration de Paris qui a pour objectif d'harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité. Pour le moment, le leadership est assuré par les partenaires au développement et non pas par le Gouvernement. Une étude sur la mise en œuvre au Bénin de ladite déclaration est actuellement en cours sur financement danois. Enfin, la programmation est menée parallèlement à, et en étroite coordination avec, l'exercice d'élaboration du DSRP II.
<i>Autres informations utiles, appréciation générale et résumé des</i>	Le délai imposé par les services de la CE pour mener un dialogue en profondeur avec

<i>principaux problèmes identifiés dans ce domaine</i>	<p>les différents types d'acteurs non étatiques représentatifs de toutes les régions du pays est trop court au vu du travail à réaliser. Néanmoins, l'ON et la Délégation ont choisi cette opportunité pour créer un mécanisme de concertation régulier qui se poursuivra au-delà du mois de septembre.</p> <p>Les Etats-membres sont associés au processus de programmation mais ne jouent pas un rôle proactif.</p>
--	---

C. Acteurs non étatiques

<p>Approches participatives en faveur du développement: le gouvernement invite-t-il les acteurs non étatiques et les autorités locales à participer au processus SRP (préparation, suivi) ?</p> <p><i>Note: il convient de fournir à l'annexe 5 du DSP une évaluation de la qualité des approches participatives.</i></p>	<p>L'évaluation de la mise en œuvre du DSRP I (2002-2005) et la préparation du DSRP II sont étroitement suivies par un forum de la société civile béninoise intitulé "Social Watch" qui regroupe différentes sensibilités.</p>
<p><i>Autres informations utiles, appréciation générale et résumé des principaux problèmes identifiés dans ce domaine</i></p>	<p>Malgré les initiatives entreprises depuis quelques années, les Acteurs Non Etatiques ont encore des difficultés à participer aux processus de programmation dans les différents secteurs de la vie politique, économique et sociale du pays. Des efforts importants doivent être entrepris pour leur permettre un juste accès à l'information et éviter ainsi que le dialogue ne soit monopolisé par quelques acteurs isolés.</p> <p>Depuis 2006, la Commission européenne finance sur le 9^e FED, pour un montant de 2 000 000 euros, le "Programme pour des organisations de la société civile appuyées et renforcées (OSCAR)" avec comme objectif global une meilleure prise en compte des ANE dans le processus décisionnel et la mise en œuvre des politiques et programmes de développement dans tous les secteurs de la vie économique et sociale du pays.</p>

CONCLUSION GENERALE

Havre de paix et de stabilité dans la sous-région, le Bénin est souvent cité comme pays "modèle" en ce qui concerne le respect des droits de la personne et des principes de la démocratie. Le déroulement des dernières élections présidentielles a encore renforcé cette image. Néanmoins, des problèmes

importants persistent au Bénin dans certains domaines liés à la protection de la personne comme par exemple, le trafic d'enfants qui fait des dizaines de milliers de victimes chaque année, la détention dans des conditions inhumaines e les inégalités de genre.

L'accès à la justice est un droit fondamental, reconnu par de nombreux instruments internationaux dont le Bénin est signataire, au même titre que le droit à un procès équitable. C'est à ce titre que des efforts importants doivent être entrepris par le Gouvernement en étroite collaboration avec la société civile et les partenaires au développement pour rapprocher la justice des justiciables et à améliorer son fonctionnement.

La corruption à tous les niveaux de la vie au Bénin, et particulièrement dans l'administration publique, est un problème qui mérite toute l'attention du nouveau Gouvernement. L'impunité est souvent citée comme raison principale de la persistance de la corruption. Néanmoins, le nouveau Président de la République a inscrit la gouvernance concertée comme un des piliers de son programme gouvernemental. De plus, la lutte contre la corruption aidera à créer un environnement favorable au développement du secteur privé qui se heurte aussi à plusieurs problèmes d'ordre administratif et financier.

L'efficacité des institutions est aussi handicapée par la faiblesse des ressources humaines (quantitativement et qualitativement) au service de l'Etat.

Des réformes ont été entamées depuis quelques années dans plusieurs domaines (justice, administration, décentralisation,...) et les résultats ne sont attendus qu'à moyen terme.