



PROCESSUS DE CONSULTATIONS NATIONALES AU BENIN  
(Juin 2007-Janvier 2008)

**UNE PRISE DE CONSCIENCE ET UN  
DESIR EFFECTIF DE RENFORCER  
LA CAPACITE JURIDIQUE DES  
PAUVRES**

*Clotilde MEDEGAN NOUGBODE*

*Cotonou (Bénin), Janvier 2008*

## SOMMAIRE

<i>Introduction</i> .....	3
<b>I - Le PCN au Bénin : plaidoyer auprès des parties prenantes</b> .....	<b>5</b>
<b>II - Le PCN au Bénin : les étapes du processus</b> .....	<b>6</b>
<b>III - Le PCN au Bénin : Bilan du parcours</b> .....	<b>7</b>
➤ Les acquis techniques	
➤ Les acquis politiques	
<b>IV - Le PCN au Bénin : Perspectives pour le renforcement de la capacité juridique des pauvres</b> .....	<b>16</b>
<i>Conclusion</i> .....	18

## **Introduction**

L'emprise exercée par la colonisation sur les sociétés traditionnelles béninoises les a brutalement projeté au cœur de la modernité politique. En effet, la colonisation a introduit en leur sein, des modes nouveaux de régulation des rapports entre individus, d'une part, et, d'autre part, entre individus et puissance publique. La référence au droit, à la règle de droit qui est constitutive même du modèle politique et juridique français a été durablement introduite au sein des sociétés béninoises. Pendant la colonisation, la coexistence au sein de la colonie, unité administrative, de plusieurs aires culturelles, ethniques et linguistiques ainsi que la constitution d'une classe naissante de citoyens désireux de se soumettre à la loi de la métropole ont conduit les autorités coloniales à constater, inventorier et enregistrer l'ensemble des pratiques et des règles qui, selon une longue habitude constituent les normes auxquelles se réfèrent les autochtones pour la régulation de leurs rapports sociaux. Ainsi est né le droit coutumier, à côté du droit moderne d'origine colonial.

Le droit coutumier lui-même n'était pas homogène en raison de la grande variabilité culturelle, ethnique et spatiale des règles applicables aux matières comme le statut personnel, les biens, les libéralités et donations, les rapports matrimoniaux, les successions, etc. En raison de la multiplicité des langues, des ethnies, le droit coutumier est très divers et les solutions à des litiges de même nature varient selon les coutumes en cause. Il n'y a donc pas une généralité absolue de la loi mais une généralité limitée à la catégorie ou à la classe ethnique.

L'Etat béninois a hérité de ce dualisme juridique en accédant à l'indépendance et à la souveraineté internationale. Mais, il avait, plus par contrainte léguée que par choix conscient et éclairé, définitivement opté pour la régulation des rapports sociaux et publics par la norme juridique. Mais le contexte socioculturel est demeuré marqué par un fort taux d'analphabétisme qui a très peu varié depuis l'accession à l'indépendance. En outre, la gestion administrative de la loi (publicité de la loi, archivage, enseignement, travaux d'analyse sur la jurisprudence, compilation des textes pour la constitution de codes, etc.) n'a pas été efficiente. Il est aujourd'hui difficile d'accéder facilement à l'ensemble des textes constitutifs de l'ordonnement juridique béninois soit en raison de la perte de certains textes qui ne peuvent être exhumés, soit en raison de la parution irrégulière du Journal Officiel, ni affirmer qu'il existe un niveau élevé de connaissance du droit positif béninois. Plusieurs raisons d'ordre social, culturel, politique et anthropologique expliquent ce fait.

Pourtant, à la conférence nationale des forces vives de la Nation le choix fut fait par la Nation béninoise de la démocratie et de l'Etat de droit. L'attachement à ce choix aujourd'hui ne fait pas de doute. Il est aussi bien la résultante du désir des citoyens que des exigences de la communauté internationale dans ses efforts d'appui au processus démocratique en cours dans les pays en développement. La construction de l'Etat de droit est aujourd'hui un processus irréversible et elle ne va pas sans contrainte.

Il est évident, au regard de l'histoire et de la sociologie politiques des Etats modernes, que la priorité accordée à la norme juridique, à la règle de droit pour enserrer et régir les rapports sociaux et publics nécessite au minimum, l'information du citoyen, la connaissance approfondie des règles par ceux qui sont chargés de les appliquer. Ce choix de la communauté politique, même s'il vise à prévenir de l'arbitraire et à sécuriser les relations – ces objectifs lui assurant une certaine légitimité – ne peut être pérenne et non soumis à contestation que s'il est source de bonheur pour l'ensemble de la société.

Mais si au contraire, il est observé dans les faits que l'Etat de droit conduit à l'obscurantisme, à l'oppression des ignorants, au détournement par une minorité avisée des procédures établies, si encore, l'Etat de droit n'offre pas le bonheur et que la situation de paupérisation de la majorité est généralement perçue comme liée à la façon dont la loi est mise en œuvre, bien vite, le droit devient l'expression d'une violence institutionnelle, un instrument d'exploitation et de violation des droits naturels. L'Etat de loi n'étant bien évidemment pas l'Etat de droit.

Au Bénin, l'analphabétisme du grand nombre et les défaillances de l'Administration publique font que la loi n'est pas connue et correctement appliquée. Pourtant, l'affirmation de la croyance dans les vertus de la loi et du droit n'a jamais été aussi forte durant notre histoire politique qu'au cours des vingt dernières années. L'on ne peut, en tant que citoyen ou en tant qu'autorité publique manquer de s'interroger sur la portée et les conséquences à long terme de ce déficit profond et prononcé dans la connaissance et l'accès au droit.

L'initiative de la Commission qui vise à faire du renforcement de la capacité juridique des pauvres un levier pour le développement mérite dans ces conditions une attention et un examen minutieux. En effet, eu égard aux caractéristiques de la société béninoise et de l'Etat béninois il est important d'avoir une idée de l'applicabilité d'une stratégie de développement qui va utiliser le **legal empowerment** des pauvres comme une recette, une formule complémentaire de l'aide au développement, et des critères d'attribution de cette aide. La conduite du processus de consultations nationales (PCN) au Bénin, à l'instar du mouvement mondial qui a vu se dérouler dans d'autres Etats du monde comme la Tanzanie, le Kenya, l'Ouganda, l'Ethiopie, le Bangladesh, l'Indonésie, le PCN, avait plusieurs objectifs.

D'abord, faire un état des lieux dans les domaines prioritaires d'action de la Commission que sont : l'accès à la justice et l'Etat de droit, le droit de la propriété, le droit du travail et les mécanismes juridiques pour le renforcement de la capacité des entreprises informelles. Il s'agit de faire l'inventaire des normes existantes, des pratiques des acteurs sociaux et de mesurer l'écart entre les exigences des normes et les pratiques telles qu'elles existent.

Ensuite, compte tenu des attentes des parties prenantes au processus, identifier des pistes de réforme, des objectifs globaux dont la mise en œuvre contribuerait de façon significative à renforcer la capacité juridique des pauvres.

Enfin, proposer une stratégie de mise en œuvre des objectifs globaux définis.

Il convient, de mentionner que, compte tenu de la nouveauté que représente le concept dans l'environnement béninois, des spécificités de la société béninoise, ainsi que des recommandations faites par la Commission pour la conduite du processus en ce qui concerne la mobilisation des parties prenantes et le plaidoyer à faire pour amener l'opinion publique à un niveau de conscience élevé vis-à-vis du **"legal empowerment"**, la conduite du processus tout en s'inscrivant dans le cadre général dessiné par la commission a fait l'objet d'une appropriation locale et d'une adaptation aux spécificités nationales. Ainsi des incidences sur le délai de la conduite du processus, les moyens mobilisés, les parties prenantes impliquées et l'impact sur l'opinion publique sont des facteurs qui ont influé sur le processus de consultations nationales qui a été conduit au Bénin et qu'il convient de décrire maintenant.

## **I - Le PCN au Bénin : plaidoyer auprès des parties prenantes**

Admise au sein de la Commission en septembre 2006, il revenait à la commissaire la tâche de conduire en Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Mali et Mauritanie) des processus de consultations nationales. Les moyens de la Commission à ce moment là étaient déjà limités. Elle a apporté, au mois de mai 2007, sa contribution à la conduite du processus au Bénin.

La modicité des ressources va nécessiter la conception d'une stratégie de mobilisation de ressources additionnelles. Comme l'a suggéré la Commission dans sa stratégie globale d'action, les efforts de recherche de financement ont été concentrés vers divers bailleurs potentiels que sont : le Gouvernement, les partenaires au développement locaux et le secteur privé local.

Pour des raisons tenant essentiellement au rôle tenu sur la scène nationale par la commissaire, les efforts de mobilisation de ressources ont été essentiellement orientés vers le Gouvernement, subsidiairement envers le secteur privé et accessoirement en direction des partenaires au développement locaux.

Ainsi, un effort de plaidoyer intense a été déployé en direction des pouvoirs publics et particulièrement envers les ministères qui, de part leurs attributions, pourraient aider à mobiliser les fonds gouvernementaux et apporter un appui soit aux consultants soit à l'organisation des groupes de réflexion et de la conférence nationale. La Commissaire a été donc reçue à divers moments par le Chef de l'Etat, huit (8) ministres influents du

Gouvernement<sup>1</sup>. Son action est allée également en direction des institutions de la République<sup>2</sup> du secteur privé notamment, le Conseil national du patronat, le Conseil des investisseurs privés au Bénin, et certains directeurs d'entreprises<sup>3</sup>. Quant aux partenaires au développement, des tentatives sporadiques et non soutenues ont été faites en leur direction.

Ce plaidoyer, destiné à mobiliser les parties prenantes et obtenir des bailleurs potentiels des financements, a permis de conduire le processus. Le succès de cet effort a été à la mesure de l'aboutissement satisfaisant des consultations nationales.

## **II - Le PCN au Bénin : les étapes du processus**

Le Processus de consultations nationales au Bénin a connu cinq (06) étapes.

D'abord le ***lancement du processus*** qui eut lieu le 5 juillet 2007. L'objectif était, après la campagne de plaidoyer en direction des pouvoirs publics, d'informer l'opinion publique sur l'intérêt des travaux à venir et les enjeux pour le Bénin.

Ensuite, l'***élaboration des dossiers de travail***. Des consultants ont été choisis, en accord avec le Secrétariat de la Commission le 17 octobre 2007 pour mener des études sur chacune des thématiques : accès à la justice et Etat de droit, droit de la propriété, droit du travail et mécanismes juridiques pour le renforcement de la capacité des entreprises informelles. En raison des délais qui étaient déjà suffisamment obérés, ils n'ont disposé que de trois (03) semaines pour conduire leurs études et élaborer les dossiers de travail.

A la suite des travaux des consultants, et en vue d'offrir toutes les garanties possibles pour assurer aux dossiers de travail une excellente qualité, des ***comités de lecture*** composés de personnes averties et des techniciens (cadres de l'administration publique, juristes, universitaires, praticiens, acteurs de la société civile) des thématiques spécifiques ont examiné ces dossiers. Leurs remarques et commentaires pertinents ont

---

<sup>1</sup> Il s'agit du Ministre d'Etat chargé de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique, M. Pascal Irénée KOUPAKI ; du Ministre de la Microfinance, de l'Emploi des Jeunes et des Femmes, Mme Sakinatou Orou SIDI ; du Ministre des Affaires Etrangères, de l'Intégration africaine, de la Francophonie et des béninois de l'Extérieur, M. Moussa OKANLA ; du Ministre chargé des relations avec les Institutions, Porte-parole du Gouvernement, M. Alexandre HOUNTONDI ; du Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale et de l'Aménagement du territoire, M. Issa Démolé MOKO ; du Ministre du Travail et de la Formation Professionnelle, M. Emmanuel TIANDO ; du Ministre de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion côtière, M. Francois NOUDEGBESSI ; du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des droits de l'Homme, M. Gustave Anani CASSA.

<sup>2</sup> Cour Constitutionnelle, Cour Suprême, Conseil Economique et Social, Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

<sup>3</sup> Le PDG de TUNDE MOTORS, le Directeur Général du PADME, le PDG de Junior Achievement Afrique Francophone.

été intégrés aux dossiers pour en faire une version améliorée qui a été soumise aux **groupes de réflexion** organisés du 28 au 30 novembre 2007.

Les participants aux groupes de travail venus des administrations publiques, des institutions de l'Etat, du monde universitaire et de la société civile ont enrichi de part leurs apports les dossiers de travail améliorés. A la fin des groupes de réflexion, les consultants ont pu ainsi élaboré une version dite consolidée des dossiers de travail.

Après les groupes de réflexion et en préparation de la Conférence nationale, huit (08) Organisations non gouvernementales à savoir : LAMBASSA ICA, Centre Béninois D Initiatives BA, WILDAF, SOCIAL WATCH, LIGUE LIFE, Centre Africa Obota, Fondation REGARD D'AMOUR et MIEUX AGIR ont été conviées pour mobiliser les populations à la base en organisant des académies, sorte de **pré-conférence**, au niveau départemental. Ainsi, les ONGs ont aidé à mobiliser 120 participants venus des douze départements du Bénin, à raison de 10 représentants dans chacun des douze (12) départements du Bénin.

Enfin, du 23 au 25 janvier 2008 s'est tenue la **conférence nationale** qui a réuni environ 200 personnes : 120 venues des départements et 80 constituées pour moitié par les participants aux groupes de réflexion.

Les résultats issus de ce processus sont de nature techniques et politiques.

### **III - Le PCN au Bénin : Bilan du parcours**

La conduite du processus de consultations nationales au Bénin a permis de faire un état des lieux dans les quatre thématiques spécifiées, de faire un diagnostic ainsi que de formuler des recommandations. Ces acquis techniques sont complétés par des acquis de nature politique constitués pas la mise en place d'un réseau de parties prenantes désormais acquises à la cause du renforcement de la capacité juridique des pauvres.

#### **-----Les acquis techniques-----**

- *Accès à la justice et Etat de droit* -----

L'égalité en droit de tous et l'égalité de tous devant la loi sont des prescriptions de l'article 26 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. En outre, l'article 7 de la Charte Africaine des droits de l'Homme et des Peuples qui fait partie intégrante de cette Constitution consacre le droit à la justice comme un droit fondamental et énonce son contenu ainsi que les conditions de son exercice.

Néanmoins, l'exclusion juridique et judiciaire demeure une réalité poignante qu'il faut conjurer par l'identification des causes et l'inventaire des voies et moyens pour en limiter les effets.

A l'issue du processus, les attentes des populations, pour la plupart pauvres, sont loin d'être satisfaites relativement à l'accès à la justice et à l'Etat de droit.

Sur les vingt-huit (28) tribunaux qui doivent normalement desservir le pays (Loi n°2001-37 du 27 août 2002), huit (8) seulement existent et fonctionnent peu ou prou.

La répartition des auxiliaires de justice (en effectif réduit) notamment avocats et huissiers de justice sur l'étendue du territoire national est très inégale.

De longues distances sont donc à parcourir par les populations déjà très démunies pour soumettre leurs différends aux acteurs de la justice.

A cette inaccessibilité géographique qui occasionne des déplacements pesant financièrement sur les maigres ressources des justiciables s'ajoutent les coûts des actes et des prestations des auxiliaires de justice.

En plus de ces éléments déjà prohibitifs, d'autres paramètres comme la langue utilisée par la justice (le français) et le jargon judiciaire dans un pays dont les citoyens sont à plus de 80% analphabètes, ne facilitent pas l'accessibilité à la justice.

Il en résulte des sentiments de frustration, de suspicion et d'incompréhension de toute sorte qui peuvent se résumer comme suit : la justice est injuste, elle n'est bienveillante qu'à l'égard des riches, les décisions sont souvent négociées, les acteurs, dont les différents rôles sont confondus, sont pour eux tous corrompus.

Cette perception est accentuée par l'accueil des justiciables qui ne tient pas du tout compte de l'environnement sociologique.

La complexité des procédures judiciaires, même inaccessibles aux intellectuels des autres secteurs, et la lenteur à apporter des réponses aux litiges soumis, achèvent d'assombrir le tableau.

Cet état de choses provoque la désaffection des justiciables vis-à-vis des juridictions, le développement d'autres formes de règlement des conflits dont la pratique de la vindicte populaire.

Des approches successives de solution au diagnostic posé ne satisfont pas encore les attentes, qu'il s'agisse de celles issues des résultats des Etats généraux de la justice de

Novembre 1996 prise en compte par la Lettre de politique sectorielle de la justice et d'autres initiatives.

En effet, il a été également élaboré et mis en œuvre un Programme Intégré de Renforcement des Systèmes Juridique et Judiciaire (PIRSJJ) assorti d'un plan décennal. Il a été aussi conçu et mis en application un Projet d'appui au secteur de la justice (PASJ) : rapprochement de la justice du justiciable, qui ne couvre que quatre départements sur les douze que compte le pays.

Intégrant tous ces paramètres, les conclusions issues des différentes phases du processus de consultation nationale recommandent de :

- 1- Faire mettre intégralement en application la loi n°2001-37 portant organisation judiciaire en République du Bénin en vue du rapprochement géographique de la justice du justiciable.
- 2- Faire augmenter les effectifs des auxiliaires de justice et faire améliorer leur répartition sur tout le territoire national en identifiant les mesures incitatives (fiscales, économiques, sociales et administratives) appropriées.
- 3- Aider à opérationnaliser les différents programmes et projets (PIRSJJ, PASJ, etc.) initiés et plus généralement faire mettre en œuvre les conclusions des Etats généraux de la Justice.
- 4- Mettre le droit à la portée de tous les justiciables par des, actions de vulgarisation et de communication, d'allègement des procédures surtout celle relative à l'assistance judiciaire et d'explication du langage judiciaire.
- 5- Créer un Fonds National spécifique de facilitation de l'accès à la justice pour les pauvres.
- 6- Améliorer et renforcer le système judiciaire pour un traitement efficace et rapide des dossiers en instance.
- 7- Assurer effectivement au niveau de l'Inspection générale des services de la justice, des Parquets généraux, Cours d'appel et autres hiérarchies judiciaires et parajudiciaires le contrôle et la surveillance des différents acteurs de la justice en vue de promouvoir les bonnes normes, la déontologie et l'éthique.

L'opérationnalisation de ces recommandations favorisera l'émergence d'une véritable culture juridique qui mettra en confiance les justiciables par rapport à la connaissance de leurs droits et devoirs et rendra effectif l'exercice du droit d'accès à la justice.

▪ *Droit de la propriété* -----

Il est un constat vivant qu'au Bénin, la terre est sacrée pour les béninois. Elle continue de rester un grand bien, un capital précieux pour lequel toute bagarre paraît culturellement légitime. Les conflits fonciers font croître en nombre et en forme les actes d'insécurité. Leur courbe d'évolution croît. La statistique des conflits domaniaux augmente et fait des dégâts. Les tribunaux regorgent de dossiers ; la spéculation foncière s'intensifie et se complexifie; une ignorance quasi totale règne au niveau des populations (peu d'actions d'information et de sensibilisation) ; le gestionnaire des domaines n'est pas connu dans les actes qu'il pose pour garantir aux béninois, la sécurité sur la terre de leurs aïeux.

Or, le foncier est un domaine bien organisé par la loi. Au nombre des textes régissant le secteur, on peut citer :

- la loi N°60-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime des permis d'habiter au Bénin ;
- la loi N°60-21 du 13 juillet 1960 établissant le Tableau Général des Propriétés Immobilières de l'Etat ;
- la loi N° 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Bénin ;
- le décret N°164/PC/MFAEP-EDT du 11 septembre 1964 régissant les prix de vente au m<sup>2</sup> et de mise en valeur du domaine privé de l'Etat,
- la loi n°64-35 du 31 décembre 1964, portant codification des droits, impôts et taxes d'enregistrement, du timbre, de publicité foncière et hypothécaire et sur les revenus des capitaux mobiliers, codifiée au code général des impôts (CGI) ;
- la loi 90-32 du 11 décembre 1990, portant constitution de la République du Bénin.

L'arsenal juridique en matière foncière, malgré son caractère colonial a anticipé sur les actes et phénomènes extra légaux auxquels on assiste de nos jours, en raison du mauvais comportement des acteurs du foncier (laxisme des autorités politico - administratives, inapplication ou mauvaise application des textes).

Au nombre des maux qui minent l'immobilier au Bénin les plus saillants sont : la *cohabitation de deux droits* - l'un coutumier, essentiellement précaire et révocable (très sollicité par les pauvres) et l'autre moderne définitif et inattaquables (peu sollicité par les pauvres) - , la *gestion opaque du patrimoine foncier de l'Etat et des Mairies* - les montants très élevés et disparates des produits domaniaux, le bradage du patrimoine national - ; la *mauvaise application des règles de bonnes gestions et de bonne gouvernance* - la lourdeur et la lenteur de l'administration, l'inefficacité, la complexité et le coût exorbitant de la procédure de titre foncier, l'inexistence d'un service de cadastre puis l'incohérence des travaux de bornages et même de lotissement - ; *l'insécurité foncière* - la remise en cause permanente des conventions de vente sous seing privée ; la précarité du régime coutumier ; la spéculation foncière liée à l'absence d'un barème ou système de régulation des transactions foncières.

Le **“Legal Empowerment”** paraît aujourd’hui être la solution pour avoir permis une étude en profondeur du phénomène ayant abouti à un diagnostic tel que la mise en œuvre des principales solutions faciliterait le renforcement de la capacité juridique des pauvres. Les six importantes solutions retenues sont :

- 1) considérer le titre foncier comme le seul titre de propriété et le rendre obligatoire;
- 2) envisager la révision de la loi 65-25 du 14 août 1965 par procédure d’urgence, afin de parvenir à une simplification des procédures et à une réduction des délais et coûts d’établissement du titre foncier;
- 3) envisager la création d’un service du cadastre et sa déconcentration ;
- 4) envisager la déconcentration de la direction des domaines, de l’enregistrement et du timbre ;
- 5) envisager la suppression de la loi 60-20 du 13 juillet 1960 sur le permis d’habiter ;
- 6) délimiter les domaines privé et public de l’Etat et des unités administratives (communes, arrondissements, villages ou quartier de ville) ;
- 7) organiser une foire foncière.

Enfin, le **“Legal Empowerment”** a permis de vivre ce que souffrent nos populations victimes d’une ignorance qui ne coûte que la vulgarisation des informations sur le titre foncier et le lotissement. Selon une estimation, si l’Etat décidait par exemple de prendre en charge le lotissement de l’ensemble du territoire, à raison 544 000 FCFA l’hectare<sup>4</sup>, il ne devrait n’y consacrer des ressources que dans l’ordre de six milliards environ. Une telle politique mettrait fin à la mafia et à la spéculation foncières qui s’observent dans le secteur et faciliterait l’accès à la terre pour la grande majorité des citoyens. Pour illustrer l’acuité de la spéculation foncière, il convient de mentionner par exemple qu’un domaine a été vendu à plus d’un milliard à l’Etat par un particulier. Ledit domaine aurait coûté au moment de son acquisition moins de trois millions. Les exemples de ce type sont légions.

▪ *Droit du travail*-----

L’analyse de la situation sur l’effectivité de la mise en œuvre des règles régissant les relations de travail au Bénin montre qu’aux plans normatif et institutionnel l’Etat a consenti de nombreux efforts qui se sont traduits par la ratification de l’essentiel des conventions relatives au droit de travail. L’arsenal juridique offre toutes les garanties de sécurité, de protection sociale et de régulation des relations professionnelles.

---

<sup>4</sup> On sait qu’un hectare de terre lotie produit 16 parcelles destinées à un usage d’habitation. Le coût de revient d’une parcelle est de 34.000 francs CFA (géomètre = 30.000 Frcs et architecte = 4.000 Frcs). Pour un hectare, on aura : 34.000F x 16 = 544.000F

Au plan institutionnel, plusieurs structures ont été mises en place pour le contrôle de l'application de ces textes. Mais, il convient de souligner qu'il existe de nombreux dysfonctionnements qui entravent la mise en œuvre effective de tous ces textes.

Il a été observé l'insuffisance des inspecteurs du travail, la non spécialisation des animateurs de certaines structures chargées du contrôle ou de la sanction de la violation de ces textes ; en outre, il a été également relevé que ces structures de contrôle ne sont pas suffisamment déconcentrées ou décentralisées pour atteindre les populations à la base.

Il s'ensuit que les résultats des actions de ces services sont mitigés. En général, les acteurs du monde du travail, aussi bien les travailleurs que les employeurs ne sont pas suffisamment informés des règles régissant les relations de travail. A titre d'exemple, les règles relatives aux relations individuelles de travail ainsi que les prescriptions qui régissent la sécurité et l'hygiène au travail sont largement méconnues. Cette sous information est particulièrement accentuée dans l'économie informelle où, les uns n'ont pas conscience de leurs statut d'employeurs donc des obligations qui en découlent, et les autres ignorent complètement les garanties et les protections que leur offrent les textes. A cet égard, les cas des gens de maisons, des apprentis, des vendeurs à la sauvette, des pêcheurs et paysans qui mettent leurs force de travail au service d'autres personnes pour une faible rémunération, une absence de sécurité sociale et de sécurité au travail sont évocateurs.

Les facteurs qui ont été identifiés comme pouvant expliquer cette exclusion juridique qui frappe les travailleurs de l'informel sont principalement liés à leur faible niveau d'instruction, et au taux élevé d'analphabétisme, les dysfonctionnements dans les mécanismes de publicité des textes de loi et règlements, la complexité du langage juridique, la non prise en compte par le code du travail des spécificités du secteur informel.

Pour permettre aux différents acteurs du monde de travail d'être mieux informés des principaux textes de loi qui régissent ce secteur et d'en avoir une meilleure compréhension plusieurs actions doivent être menées. Celles – ci doivent viser :

- 1) *l'efficacité dans la publicité, la diffusion et la vulgarisation de ces textes.* Ainsi, de nouveaux *canaux de diffusion* tels que les radios communautaires à travers les débats, les sketches, la *production d'émissions* spécifiques pourront être utilisés. Dans cette perspective la *traduction des principaux textes en langues nationales* devra être envisagée.
- 2) *le contrôle et la sanction de la violation des prescriptions* en matière de droit de travail, la déconcentration des services de l'inspection du travail dans les

communes et leur dotation en personnel qualifié contribuera à l'effectivité du droit du travail.

- 3) *les activités de sensibilisation* aussi bien des travailleurs que des employeurs à la culture d'entreprise et l'implication des différents corps de métiers dans le respect des dispositions relatives à l'apprentissage pour favoriser la mise en œuvre effective des textes.
- *Mécanismes juridiques pour le renforcement de la capacité des entreprises informelles*
- 

Dans leur majorité, les entreprises du secteur informel considèrent la réglementation juridique, sociale et fiscale comme contraignante, complexe et élaborée sans leur consultation préalable. Cette réglementation n'est pas adaptée à ce type d'entreprise, et la plupart des entreprises ignorent même le contenu des lois et règlements qui régissent les activités du secteur.

L'administration est donc perçue comme une entité hostile aux intervenants du secteur informel. Le niveau d'instruction des entrepreneurs constitue lui aussi un frein à leur insertion dans un univers juridique et administratif trop complexe.

S'il est vrai que le fruit d'une bonne partie de l'activité économique, qui s'effectue par le canal de l'informel, constitue un réel manque à gagner pour le budget de l'Etat, l'informel constitue néanmoins une solution, quoique précaire, à l'inadéquation du système éducatif béninois. En effet, en suppléant aux carences du système éducatif, les entreprises du secteur informel apportent à une population importante de jeunes, une formation à travers l'apprentissage qui semble ainsi répondre aux besoins du marché.

Plus encore, le secteur non structuré urbain fonctionne comme un secteur d'absorption ; les immigrés, les déflatés y trouvent un emploi, ainsi que les exclus du secteur moderne et du système scolaire.

Le fait que 80% de la population active béninoise travaille dans l'illégalité ne peut donc être interprété comme un signe de faiblesse du gouvernement. Indépendamment de sa volonté, le rapport avec l'économie informelle est devenu un mode de gouvernement. L'Etat tolère l'informel pour de multiples raisons, mais qui relèvent plus de la nécessité politique que de la fonctionnalité économique. Il permet en effet d'atténuer les tensions sociales en absorbant une partie du sous-emploi et constitue un mode de survie des populations.

Néanmoins, les pouvoirs publics demeurent conscients que pour améliorer le fonctionnement global de l'économie et assurer une meilleure régulation économique, il

est important d'œuvrer à long terme pour la formalisation<sup>5</sup> du secteur informel car, en raison des modes de financement<sup>6</sup> ayant cours et de son inefficience<sup>7</sup> avérée, il est plus un mal transitoire qu'un remède.

Les acteurs du secteur ont exprimé des préoccupations relatives à l'accès au micro crédit et à l'accès au marché. Les conditions d'obtention de crédit sont souvent difficiles

---

<sup>5</sup> La problématique des institutions spécialisées du PNUD, du Bureau International du Travail (BIT), de la Banque Mondiale et autres institutions internationales au cours des années 80 jusqu'à ce jour, demeure la recherche des moyens pour formaliser l'informel.

Cette vision repose sur un double aspect :

D'une part, il existe un grand nombre de micros entreprises qui ont vocation à grandir et à se moderniser, donc qui ont intérêt à rentrer dans le cadre légal. D'autre part, leur situation actuelle provient de manques de crédits et de formation et non de choix.

Les politiques de formalisation du secteur en découlent donc : il faut aider ces micros entreprises, en leur donnant des crédits spécifiques et adaptées pour l'équipement et en fournissant à aux responsables d'entreprise et parfois aux employés une formation.

Par rapport à la formalisation subsiste trois paradoxes :

- ✓ Le paradoxe de la définition : comment peut-on chercher à mesurer le non enregistré ?
- ✓ Le paradoxe de la reconnaissance étatique : comment l'Etat peut-il s'intéresser à un phénomène qui est en propre, la négation de ce qu'il représente ?
- ✓ Le paradoxe de l'intervention étatique : pourquoi intervenir en faveur d'agents économiques dont le dynamisme est avéré ? ne risque t-on pas d'en perturber l'équilibre ?

Les limites de cette formalisation apparaissent très importantes. Après l'observation des divers plans mis en œuvre, on remarque la présence d'une écrasante majorité d'entreprises de production de biens. En comparant, ils s'aperçoivent que le coût de la formalité est largement supérieur à celui de l'informalité et font donc leur choix en conséquence.

<sup>6</sup> Après le scandale intervenu au niveau des banques au cours des années 80 et compte tenu du nombre très élevé si non majoritaire de la population évoluant dans le secteur informel, des systèmes de financement des activités informelles ont été créés.

La plus répandue qui est l'association rotative d'épargne, encore appelée « tontine », se manifeste au Bénin à travers le personnage du banquier ambulant, appelé « tontinier collecteur ».

Les tontines constituent néanmoins un moyen de financement assez précaire, car tout se joue dans le court terme. Si elles permettent aux populations de développer des activités de survie pour améliorer leur quotidien, elles ne permettent pas de financer des activités d'une rentabilité convenable, et donc de dépasser le seuil de la pauvreté. Cette méthode mérite cependant, d'être sécurisée et intégrée à un mécanisme de couverture des risques pour éviter des situations difficiles aux épargnants.

D'autres structures plus importantes apportent de l'aide aux micros entreprises du secteur informel qui ont besoin de financement. Il s'agit des caisses locales d'épargne et de crédit.

Ce sont des organisations d'appui financier légales et formalisées capables de financer les activités informelles. On les dénote comme des Systèmes Financiers Décentralisés.

<sup>7</sup> On constate que les principales difficultés du petit entrepreneur correspondent à des acquis du secteur structuré. L'absence de gestion et de contrôle financier, par manque de comptabilité, de séparation des affaires professionnelles des affaires familiales. De la division du travail ainsi qu'une mauvaise planification du travail. Les problèmes de marché, à cause de la concurrence, du fait qu'on ne connaît pas d'autres marchés, qu'on ne varie pas suffisamment le design et/ou la qualité du produit.

De la production et de la technologie, il y a parfois un manque temporaire de matières premières ; l'organisation de la production laisse à désirer et les machines et outils ne sont pas convenablement exploités, l'équipement est peu adapté, on n'est pas suffisamment formé, et on ne fait pas attention aux problèmes de sécurité du travail.

Du financement (épargne, crédit, fonds de roulement), à cause de la méconnaissance des systèmes bancaires et de l'incapacité à préparer un projet pour l'obtention d'un financement. Très peu de garantie existe au niveau du secteur informel. Aussi la faible capacité à bien gérer les fonds mis à la disposition des entrepreneurs du secteur informel fait que certaines institutions de micro finance conditionnent l'octroi des crédits à la maîtrise du mécanisme de gestion, qui sécurise l'investissement par la réalisation des modules de formations spécifiques.

L'avantage est qu'on parvient ainsi à ceux qui assimilent convenablement les enseignements dispensés à éviter de confondre la caisse de l'entreprise à celle de la poche individuelle.

à remplir et les entreprises informelles se voient d'office exclu de la compétition pour décrocher les marchés publics.

A l'issue du processus, les recommandations ci-après ont été faites :

- 1) Alléger les formalités et les coûts de création d'entreprise,
- 2) Promouvoir la démarche participative avec les associations ou regroupements des travailleurs informels et les intégrer préalablement à la mise en place de tout programme ou projet les concernant,
- 3) Envisager une fiscalité adaptée et un système financier plus souple pour les petites et micro entreprises,
- 4) Améliorer l'environnement économique du secteur informel.

----- **Les acquis politiques** -----

Le processus a mobilisé diverses parties prenantes que sont : le Gouvernement, les Institutions de la République, le monde académique, le secteur privé, la société civile et les populations à la base. Un consensus a émergé autour de la pertinence de l'idée du renforcement de la capacité juridique des pauvres. En outre, à travers l'engagement des diverses parties prenantes on note, une forte désirabilité pour la mise en œuvre du concept. Ces acteurs ont chacun, en fonction de son rôle promis d'apporter un appui spécifique à la concrétisation des recommandations issues du processus.

En acceptant d'apporter un appui substantiel à la conduite du PCN au Bénin, le Gouvernement béninois a exprimé de fort belle manière son adhésion au projet du renforcement de la capacité juridique des pauvres. Tout au long de la campagne de plaidoyer, l'engagement des autorités publiques et leur foi ont été constants. La Conférence nationale s'est déroulée sous le haut patronage du Chef de l'Etat, représenté à l'ouverture par le Ministre d'Etat chargé de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'action publique, et à la clôture par le Garde des sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation<sup>8</sup>.

Le monde académique a fortement participé au processus lors des travaux des comités de lecture, des groupes de réflexion et de la conférence nationale. Il en est de même des acteurs du secteur privé dont certains ont aussi apporté un appui financier, en nature et en conseil.

---

<sup>8</sup> Etaient aussi présents à l'ouverture, le Ministre de la Justice, le Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche et le Ministre de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Professionnelle. En dehors des autorités ministérielles, assistaient également le Président de la Cour Constitutionnelle et le Président de la Cour Suprême. Les membres du corps diplomatique étaient aussi présents. On pouvait donc voir S.E.Mme Li Beifen, Ambassadeur de la Chine au Bénin, S.E.Mme Gayletha BROWN, Ambassadeur des Etats-Unis au Bénin ainsi que S.E.Mme Caroline WEIJERS, Ambassadeur des Pays-Bas au Bénin. La cérémonie de clôture a vu la présence du Ministre de la Réforme Administrative et Institutionnelle, M. Bio Gounou Idrissa SINA.

La société civile également n'est pas demeurée à l'écart de ce mouvement général d'adhésion. Un partenariat a été établi avec les ONGs qui a permis la mobilisation des populations à la base pour la conférence nationale. D'ores et déjà, elles sont acquises à la cause d'aider à disséminer les résultats de la Conférence nationale.

Un enthousiasme a également été noté de la part des représentants des populations à la base venus nombreux à la conférence. L'espoir est déjà né à leur niveau de voir, dans les prochaines années, le renforcement de la capacité juridique des pauvres devenir une réalité dans leur existence quotidienne.

L'analyse de l'impact médiatique du processus sur l'opinion publique nationale permet d'affirmer que cette dernière est déjà sensibilisée sur les enjeux et les contours du **legal empowerment**. L'opinion nationale est dans l'attente de voir la suite à donner au processus qui s'est achevée. Elle est partagée entre enthousiasme et expectative. Il faut faire en sorte de concrétiser leurs espoirs et annihiler leurs doutes et appréhensions.

La société béninoise dans son ensemble sait que le **legal empowerment** est un concept nouveau qui vise à réduire la pauvreté au moyen d'une approche basée sur l'information au droit. Il existe une désirabilité certaine et des conditions favorables pour que le **legal empowerment** prospère au Bénin afin de rendre à la vie juridique la grande majorité des béninois.

#### **IV - Le PCN au Bénin : Perspectives pour le renforcement de la capacité juridique des pauvres**

Les perspectives existent et peuvent être appréhendées sous trois angles complémentaires. D'abord, un désir exprimé par les acteurs sociaux, un engagement des pouvoirs publics à mettre en œuvre les conclusions du Processus et assumer le leadership au sein de la sous région de l'Afrique de l'Ouest enfin, le choix du Bénin comme pays pilote pour le renforcement de la capacité juridique des pauvres.

La réception du **legal empowerment** par la société béninoise est globalement positive. Les diverses composantes socio politiques ont nettement perçu que le concept est une approche de la réduction de la pauvreté sous l'angle des droits humains. Les promesses attachées à la vie du concept en termes de renforcement de capacité juridique, d'aptitude du citoyen à maîtriser les normes et à pouvoir les invoquer pour en tirer profit s'aligne sur un horizon d'attente qui existait et qui n'était qu'à la quête d'une opportunité pour se réaliser. Le **legal empowerment** correspond ainsi à un besoin réel et les attentes sont désormais focalisées sur sa mise en œuvre.

Les pouvoirs publics béninois ont manifesté un grand intérêt pour le concept et sa mise en œuvre. Ils perçoivent à travers le renforcement de la capacité juridique des pauvres,

une approche complémentaire pour la réalisation des objectifs globaux de développement du Gouvernement qui vise la prospérité partagée. A titre illustratif, ils ont pris l'engagement de mettre en œuvre les recommandations qui seront issues du Processus et n'ont pas hésité à affirmer leur volonté d'assumer le leadership au sein de la sous région en raison de l'avance stratégique dont bénéficie le Bénin sur les autres pays.

Enfin, les recommandations spécifiques du Bénin ayant été incluses dans les travaux de la Commission et ses travaux eux-mêmes devant faire l'objet d'un plaidoyer au plan international pour obtenir l'adhésion des décideurs publics au **legal empowerment**, il est fort probable que la Communauté internationale accorde une attention particulière à ce concept qui pourra jouer à l'avenir un rôle important dans les politiques d'aide au développement. Le Bénin est déjà choisi pour conduire un projet pilote en ce domaine.

Le maintien d'un dialogue entre les diverses parties prenantes est indispensable sur la base de principes axés sur une conviction partagée et une responsabilité commune pour la mise en œuvre du **legal empowerment** à travers une structure appropriée qui pourrait être conçue dans l'optique d'un Partenariat-Public-Privé (PPP).

- *Quel rôle peut jouer la Commission pour le renforcement de la capacité juridique des pauvres ?*

Il convient de partir du contexte actuel de la coopération internationale pour le développement marqué par la crise de légitimité que traverse les trois principales institutions nées au lendemain de la seconde guerre mondiale. Il s'agit de l'Organisation des Nations Unies, de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International. En raison de la prolifération des menaces à la paix et à la sécurité internationales, la capacité de l'ONU à assurer la sécurité collective est aujourd'hui sujette à caution. Par ailleurs, les résultats des Programmes d'Ajustement Structurels et des stratégies de réduction de la pauvreté préconisés par les Institutions financières internationales sont mitigés et peu satisfaisants.

Eu égard à ce constat, dans le milieu des internationalistes, le débat est ouvert sur la réforme des principales organisations internationales notamment celles qui interviennent en matière économique et politique. Mais l'échec des politiques successives mises en œuvre peut s'expliquer non seulement par l'inadéquation des stratégies proposées mais également par la primauté accordée au marché au détriment des droits fondamentaux. Il est à ce titre révélateur de constater, qu'il n'existe pas une organisation internationale dont la Charte ou le Statut, établis à partir d'une approche spécifiquement axée sur les droits humains vise à promouvoir la liberté des échanges en vue du développement des Nations surtout pauvres.

La Commission pour le Renforcement de la Capacité juridique des pauvres a déjà le mérite d'inclure dans la lutte contre la pauvreté cette approche axée sur les droits de l'Homme. La communauté internationale en quête d'une nouvelle efficacité dans la coopération internationale et d'une nouvelle légitimité pour ses institutions gagnerait à ériger la Commission en une Institution spécialisée de l'ONU à l'instar du FMI, de la BM et de l'OMC.

Ainsi, avec l'assurance d'une pérennité, la Commission actuelle aura un cadre institutionnel ainsi que des moyens pour coordonner au plan international la mise en œuvre du **legal empowerment**.

En conséquence, le rôle de la Commission ne peut s'analyser en dehors de la mutation de son statut pour une évolution vers une institution autonome avec un mandat spécifique.

Mais, pour l'instant, elle peut, en raison des éminentes personnalités qui la composent, faire un plaidoyer international pour l'adoption du **legal empowerment** par la communauté internationale.

## **Conclusion**

Renforcer la capacité juridique des pauvres c'est rendre à la vie juridique les pauvres. C'est, à travers une information et un enseignement systématiques, les conduire à une appropriation du droit. L'objectif est d'inclure le droit dans la culture du citoyen, de parvenir à une incorporation du droit positif et des mécanismes de sa mise en œuvre.

Le défaut de culture juridique est source d'obscurantisme et d'appauvrissement. Le **legal empowerment**, tel qu'il est compris par la société béninoise est à la fois enrichissement de l'intellect mais aussi procédure ou démarche méthodique qui conduit à un niveau supérieur de culture. Ainsi l'élargissement de l'esprit qui s'opère à travers l'acquisition salvatrice de la lumière juridique rend l'individu plus capable, plus en mesure de se battre contre les handicaps invisibles qui entravent son esprit d'initiative et le mettent en situation d'insécurité juridique.

Le **legal empowerment** ne peut se concrétiser que si le dialogue est maintenu entre les parties prenantes identifiées pour la formulation d'un nouveau contrat social dont l'objectif immédiat serait, l'élévation du niveau de connaissance des normes, et l'objectif lointain le progrès de l'ensemble de la société.

La mise en œuvre du **legal empowerment** est une longue marche dont les conditions de succès dépendront de la conviction des acteurs et de leur niveau d'engagement. L'expérience du Bénin montre que ces ingrédients nécessaires existent déjà et ne demandent qu'à féconder le terreau dans lequel seront semés les recommandations du processus.