

# PLAN STRATEGIQUE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU BENIN

## INTRODUCTION

La corruption est un sujet très sensible qui suscite souvent de la passion lorsqu'on l'aborde. Ainsi que le souligne Robert Klitgaard dans son ouvrage "Combattre la corruption", la question de la corruption provoque « trois types de réactions : d'abord la dérobade ; puis des tentatives de justification ; enfin, avec un peu de chance, une analyse utile »<sup>1</sup>. C'est ce dernier type de réaction qui nous préoccupera tout au long de la présente étude.

L'expression "corruption" tire son origine du mot latin "corruptio" qui signifie pourrissement. Aujourd'hui, la notion de corruption est de plus en plus large. Elle évoque l'idée de tout ce qui est contraire à la morale. Sur le plan juridique, la corruption est le fait d'abuser d'un mandat électif, de son pouvoir, de son autorité, de ses fonctions ou de son emploi, en vue de tirer un profit personnel, pour faire ou s'abstenir de faire un acte de son emploi. Elle est active ou passive et concerne autant le corrompu que le corrupteur, aussi bien dans les secteurs public que privé<sup>2</sup>. Plus qu'une approche étymologique ou juridique, la corruption peut être définie comme un mal à facettes multiples. C'est une déviance comportementale des hommes dans l'accomplissement de leurs devoirs et responsabilités ; c'est l'abus d'un pouvoir public à des fins privées. Au niveau international, elle est exprimée par la formule suivante : Corruption = Situation de monopole + Pouvoir discrétionnaire – Responsabilité<sup>3</sup>.

La corruption constitue un obstacle au développement partout où ce mal sévit. Elle fausse les règles du jeu démocratique et de l'économie de marché et elle est coûteuse pour la société. Les gouvernements peuvent et doivent réduire les occasions de corrompre ou d'être corrompu.

---

<sup>1</sup> Robert Klitgaard, COMBATTRE LA CORRUPTION, éd NOUVEAUX HORIZONS, Manille, 1997, p. XV

<sup>2</sup> Cf articles 7 de l'ordonnance n°79-23 du 10 mai 1979, réprimant sur le plan pénal les détournements, corruption, concussion et infractions assimilées commis par les agents permanents de l'Etat, et 179 du code pénal.

<sup>3</sup> Fond Monétaire International, Revue Finance et Développement, mars 1998, p.4

Au cours des décennies 70 et 80, les pratiques dirigistes du régime militaro-marxiste n'ont pas permis une visibilité du caractère endémique et systémique de la corruption : seuls des faits mineurs étaient occasionnellement rapportés alors même que la grande corruption qui vouait le développement du pays à l'échec était passée sous silence.

La crise économique des années 80, la faillite du système bancaire en 1988, l'effondrement général de l'économie et les réformes économiques conséquentes mises en œuvre depuis 1989, ont fait prendre conscience au public du rapport étroit existant entre l'aggravation de la pauvreté et la corruption au Bénin.

L'ouverture du Bénin à la démocratie en 1990 a entraîné un regain d'intérêt pour le problème de la corruption et ce, dans le contexte des nouvelles valeurs constitutionnelles dont le Bénin se réclame. Cette ouverture a également permis la cristallisation des préoccupations du public sur les contraintes passées et actuelles de la corruption pour le développement du pays.

La prise de conscience sur la nécessité de lutter contre la corruption a été davantage renforcée par le choix de l'économie de marché issu des orientations économiques de la conférence nationale des forces vives de la nation , les recommandations de la conférence économique nationale et des états généraux, ainsi que les conclusions des journées de réflexion des différentes administrations, lesquelles fournissent globalement les éléments d'une politique de prévention de la corruption.

Le forum national de mobilisation de la société civile contre la corruption (FONAC) qui s'est tenu à Cotonou du 26 au 28 mars 1998, a fait un état des lieux de la corruption, dégagé le diagnostic du phénomène et préconisé des approches de solution, de même que les moyens à mettre en œuvre dans la lutte contre la corruption au Bénin<sup>4</sup>.

Pendant que le Gouvernement affiche publiquement sa détermination à éradiquer la corruption, il s'avère plus que jamais indispensable de crédibiliser cette volonté en établissant un cadre référentiel cohérent de lutte contre la corruption, les mesures et sanctions pratiquées étant limitées.

Le conseil des Ministres en sa séance du 4 août 1999 a mandaté le ministre des Finances et de l'Economie et le ministre de la justice , de la Législation et des Droits de l'Homme de mettre en place une stratégie nationale de lutte contre la corruption.

---

<sup>4</sup> Synthèse des communications et recommandations du FONAC ( Cotonou 26-28 mars 1998) FONAC/PNUD 1999 Cotonou

Concevoir une telle stratégie, c'est prendre conscience du problème de la corruption, l'analyser et adopter des mesures pour la combattre efficacement afin d'en réduire les effets nocifs sur le développement du Bénin. Ces effets nocifs de la corruption proviennent non pas uniquement de la dépravation morale généralisée, mais surtout de la faiblesse des institutions de l'Etat, des mauvais choix économiques qui ont été opérés par notre pays et de l'attitude de tolérance des populations vis-à-vis de la corruption. Dans cette perspective, la lutte contre la corruption se présente non pas comme une chasse à la sorcière ou comme un moyen de règlement de compte politique, mais comme une entreprise de salut public et d'intérêt national conçue en termes de système, et non en termes d'individus.

L'approche anti-corruption privilégiée dans cette étude part d'une analyse globale de la situation de la corruption au Bénin, pour opérer des choix stratégiques devant déboucher sur des actions concrètes et des résultats rapides. En l'absence d'une étude statistique fiable sur la corruption au Bénin, ce document se présente comme un cadre dont les priorités identifiées peuvent changer et l'importance des données mieux cernée grâce aux résultats d'une enquête sur la gouvernance<sup>5</sup>.

L'esquisse du présent document est surtout basée sur le rôle prépondérant joué par l'Etat dans le contexte excessivement centralisateur qu'a connu le Bénin jusqu'à ce jour. L'analyse globale qui s'est dégagée est reflétée par la matrice jointe en annexe ; Les problèmes posés y ont été identifiés de même que les bénéficiaires, les perdants, les actions déjà engagées, les actions à entreprendre par l'Etat, ses Institutions, la société civile et le comité, les résultats attendus, les échéances. La matrice a fait l'objet d'une internalisation au cours de séances de discussion avec les représentants des ministères, du secteur privé, de la société civile et des collectivités décentralisées. En ce qui concerne les ressources à utiliser, elles seront déterminées à la suite d'une consultation spéciale.

Le présent plan stratégique anti-corruption, fruit d'une réflexion entre les secteurs public et privé et la société civile constitue un essai de réponse aux effets de la corruption.

Il est structuré comme suit :

- I- CONTEXTE
- II- L'ETAT DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU BENIN
- III- LES OBJECTIFS ET STRATEGIES

---

<sup>5</sup> Cette enquête comporte trois volets : L'enquête des fonctionnaires, celle des entreprises et celle des foyers.

IV- LES CONSIDERATIONS DE POLITIQUE

V- FINANCEMENT ET GOUVERNANCE DU PROGRAMME

## **I - CONTEXTE DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU BENIN**

Il porte sur le fondement de la lutte contre la corruption au Bénin, les secteurs et formes de la corruption, les causes et l'impact de la corruption et l'état des lieux des moyens actuellement disponibles.

### **1-1 Fondement de la lutte contre la corruption**

Les conséquences de l'effondrement économique qu'a connu le Bénin et celles des programmes d'ajustement structurel ont progressivement entraîné l'exigence de dépenses opportunes et/ou utiles dans la gestion des affaires publiques.

Il existe aujourd'hui au Bénin un consensus quant à la lutte contre la corruption. Ceci est le résultat d'une récente coalition entre le Gouvernement et la société civile pour faire face au phénomène. Les journaux abondent d'articles dénonçant les faits de corruption et les émissions de radios et télévisions sont nombreuses sur le sujet. Cependant les raisons évoquées par les uns et les autres divergent selon qu'il s'agit de la société civile, des populations ou des politiciens.

Pour le secteur privé et la société civile, la lutte contre la corruption s'impose, car celle-ci affecte la concurrence loyale indispensable pour une économie de marché et fausse les règles de la démocratie supposée promouvoir et maintenir les personnes les plus capables aux commandes de l'Etat.

En ce qui concerne les populations, leur intérêt dans la lutte contre la corruption s'explique par le désarroi face à l'effondrement économique de 1989 et aux mesures d'ajustement structurel. Le nombre élevé de chômeurs et la stagnation du pouvoir d'achat des salariés ont donné une certaine agressivité aux propos sur l'enrichissement illicite. Aussi, les populations sont-elles amenées à exiger des actions concrètes contre les faits de corruption.

Quant aux politiciens, cherchant à disposer d'un capital de confiance pour les élections, ils adoptent des attitudes apparemment sincères pour éliminer les pratiques de la corruption. Mais, faute de résultats concrets, la population devient

sceptique, et cela crée une crise de confiance entre elle et les gouvernants du fait de la généralisation de la corruption.

Bien que des initiatives louables aient été prises par les différents gouvernements depuis 1990, force est de constater l'absence d'un cadre référentiel de lutte contre la corruption.

Enfin, il est important de noter que l'orientation des institutions internationales en faveur de la lutte contre la corruption est un facteur déterminant dans cette lutte au Bénin.

## **1- 2 : Quelques faits marquants liés à la corruption au Bénin**

Depuis l'indépendance, l'Etat a mis en chantier des mécanismes et des structures pour lutter contre la corruption et des événements sont intervenus dans la trame de l'histoire de cette lutte.

Dès 1963, à la chute du premier gouvernement MAGA, est apparue la pratique des commissions nationales d'enquêtes et de vérifications composées de magistrats, d'inspecteurs des Finances, d'officiers de police judiciaire. Mais généralement les conclusions des rapports de contrôle restaient sans aucune suite judiciaire.

Il est important de noter qu'à la chute de chaque gouvernement, les populations exigeaient la mise sur pied d'une commission de vérification de la gestion du gouvernement défunt. Différentes commissions se sont succédées parmi lesquelles on pourrait citer les commissions dites « AHOUEYA », « AHOUANSOU », « AMOUSSOU-KPAKPA ».

Les résultats des travaux de ces commissions sont toujours demeurés sans suite concrète.

En 1990, les recommandations de la conférence des forces vives de la nation au mois de février ont mis l'accent sur l'importance de la moralisation de la vie publique et le discours du Premier Ministre de la transition affirmait sa détermination à « faire rendre gorge aux fossoyeurs de l'économie ». Le comité SOS CORRUPTION suivit en 1995.

En 1996, la création de la Cellule de Moralisation de la Vie Publique à la Présidence marque une nouvelle étape des initiatives provenant des Gouvernements.

Dès 1997, le Président de la République renouvelait son engagement à lutter contre la corruption suite à une invitation adressée à MM Mac NAMARA, ancien président de la Banque Mondiale, Ahmedou OULD ABDALLAH, Secrétaire

Exécutif de la Coalition Mondiale pour l'Afrique (CMA) et Peter EIGEN, président de la Transparency International. Le fait nouveau était que le cadre de cet engagement se situe dans une stratégie préconisée par Transparency International et la Coalition Mondiale pour l'Afrique et qui consistait à une coalition entre le Gouvernement, la société civile et le secteur privé. Cet engagement s'est traduit par une lettre adressée directement au Président de la Banque Mondiale pour demander son soutien pour la conception d'un dispositif pour lutter contre la corruption, notamment dans les marchés publics.

En 1998, après concertation avec certaines Organisations Non Gouvernementales qui se sont mises ensemble pour former un noyau d'organisation de la société civile, le Gouvernement lança les 26, 27 et 28 mars le Forum de Mobilisation de la Société Civile d'où naîtra le Front des Organisations Nationales de lutte contre la Corruption (FONAC), constitué sur la base de la loi de 1901 sur les associations, comme une organisation de la société civile.

En 1999, le Bénin par deux de ses Ministres présents à la conférence de Washington (23 février) s'est engagé par l'adoption de 25 principes pour combattre la corruption en Afrique en même temps que neuf (9) de leurs collègues des pays africains.

En avril et mai 1999 une commission dite AHANHANZO GLELE a été mise sur pied suite à une déclaration du chef de l'Etat, au séminaire « Redéfinition des attributions de la CMVP » pour recenser tous les dossiers de malversations et de détournements des deniers publics rangés dans les tiroirs de 1996 à 1999. L'élément important de cette commission fut sa composition où l'on notait à côté de la Cellule de Moralisation et des agents de l'Etat, plusieurs représentants de la société civile. Sur les 294 dossiers recensés, 120 ont été transmis à la Justice.

En juillet 2000, un fait marquant de la lutte contre la corruption au Bénin est la saisine de la justice par le Ministre des Finances et de l'Economie à la suite de <<faits douteux>> survenus à l'occasion de la privatisation de la Société Nationale de Commercialisation des Produits Pétroliers (SONACOP).

L'échec de la plupart de ces multiples tentatives de combattre la corruption mérite d'être diagnostiqué afin d'en dégager les causes.

### **1-3 Localisation et formes de corruption au Bénin**

La corruption n'est pas la spécificité d'un secteur particulier de l'économie béninoise. Toutefois, l'on reconnaît qu'elle est prépondérante dans le secteur public et sur le marché politique.

Les formes de la corruption couramment pratiquées au Bénin s'observent à travers :

- Les pots de vin, les largesses démesurées à des décideurs ;
- Les fraudes fiscales ou douanières ;
- La surfacturation des services à l'Etat ;
- La sous-facturation des redevances à l'Etat;
- Les malversations ;
- Les trafics d'influence, la concussion, le favoritisme à l'occasion des marchés publics et l'achat de conscience;

Les domaines les plus touchés par ces pratiques sont l'administration publique en général et l'administration financière de l'Etat (Impôts, douanes, et marchés publics), le marché politique et la justice.

#### **1-4 : Les causes de la corruption au Bénin**

Les causes de la corruption sont variées. Toutefois, elles relèvent pour l'essentiel de la faiblesse du contrôle exercé sur les acteurs politiques et administratifs et des carences de la répression en ce qui concerne le monopole conféré à certains acteurs de la vie politique, économique, administrative et sociale. Des agents à pouvoir délégué se retrouvent ainsi avec des pouvoirs discrétionnaires et le degré de responsabilité qu'ils ont dans l'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires détermine l'ampleur de la corruption au Bénin ;

Les facteurs qui influent l'ampleur des pouvoirs discrétionnaires au Bénin sont :

- l'analphabétisme et l'ignorance des populations ;
- L'appauvrissement de l'Etat né de la crise des années 80 ayant entraîné l'affaiblissement du pouvoir d'achat du peuple ;
- L'absence de règles et procédures claires et de code d'éthique dans l'administration publique ;
- L'impunité ;

- L'absence de la primauté du droit résultant de la dépendance du pouvoir judiciaire ;
- La lenteur et l'imprévisibilité des décisions de Justice poussent les justiciables à entreprendre les juges ;
- L'absence de procédures budgétaires claires ;
- Le manque de transparence et d'organes de contrôle indépendants et forts ;
- La lenteur dans les prestations de services publics;
- La centralisation excessive de l'Administration Publique provoquant de nombreux déplacements des usagers pour le règlement de leurs problèmes ;
- L'insuffisance de couverture juridictionnelle du territoire national ;
- Les bas salaires conduisant certains fonctionnaires à se transformer en entrepreneurs ou en démarcheurs ;
- La politisation de la nomination des hauts fonctionnaires due à l'absence d'une définition de profil de postes et de plan de carrière devant servir de base aux nominations dans la fonction publique ;
- Les charges liées au mandat de député et aux activités politiques ;
- L'absence d'une politique transparente de financement des partis politiques ;
- La propension à la fraude électorale entraînant l'achat des consciences à l'occasion des élections ;
- Le non-respect des articles 18 à 22 de la Charte des Partis Politiques relatifs à l'obligation de déclarer au ministère chargé de l'intérieur les dons et legs reçus par les partis politiques et au contrôle des comptes de campagne électorale ;
- L'acceptation culturelle de la pratique des dons et du favoritisme dans la société béninoise ;
- Le manque de patriotisme.

## **1-5 : Impacts de la corruption**

La corruption est préjudiciable au développement. Selon le Ministre des Finances et de l'Economie, lors d'une conférence débat organisée le 15 janvier 2000 à Cotonou par Transparency International, il manque tous les ans 3 points au PIB et aux recettes, comparativement aux pays de la sous-région et ces trois points équivalent à environ 50 milliards de francs CFA.

La corruption affecte négativement le développement du Bénin de plusieurs manières :

- **au niveau de la croissance :**

- Elle occasionne une perte et une mauvaise allocation des ressources nationales et internationales ;
- Elle favorise la fuite des capitaux ; l'argent de la corruption étant le plus souvent placé dans des banques étrangères.
- Elle augmente les coûts administratifs en accroissant les coûts informels dans les coûts de transactions.
- Elle pousse à négliger un travail de qualité, par la recherche incessante de pots de vin.
- Elle introduit et protège des monopoles inefficients entravant la libre concurrence.
- Elle crée une distorsion des investissements vers les secteurs corrompus et baisse la qualité des biens achetés et produits.
- Elle encourage la spéculation et les rentes parasites dans le secteur des importations.
- Elle provoque la réticence des investisseurs surtout dans le secteur industriel;

- **au niveau de l'intégration sociale**

- Elle accentue l'instabilité et la destruction des systèmes de légitimation et d'intégration nationale ;
- Elle réduit le sens moral, civique et développe l'incivisme ; Elle exacerbe les problèmes ethniques avec le détournement des fonctions de l'Etat et des rentes de celui-ci au profit d'une minorité.

### **- au niveau des Institutions et de leur fonctionnement**

- Elle érode la mission de contrôle de l'action gouvernementale par le parlement et provoque l'instabilité des institutions ;
- Elle développe le clientélisme et les systèmes de faveurs en permettant l'achat direct ou indirect des votes.
- Elle discrédite les partis politiques et renforce le développement des mouvements populistes ;
- Elle favorise la violation des droits de l'homme et l'impunité.
- Elle fausse les règles du jeu démocratique et permet à des personnes moins méritantes d'être aux commandes des affaires de l'Etat ;

### **- au niveau de l'efficacité administrative**

- Elle réduit l'efficacité gouvernementale ;
- Elle freine l'application des bonnes mesures gouvernementales qui dérangent l'intérêt de certains lobbies ;
- Elle augmente le coût des services publics et crée une fuite des ressources publiques vers le secteur privé ;
- Elle permet les tracasseries administratives et favorise les pénuries pour créer de nouvelles opportunités illicites ;
- Elle accroît la criminalité ;

## **II - ETAT DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

Il est nécessaire d'évaluer ici, dans la perspective de l'élaboration d'un programme anti-corruption, les actions menées afin d'en dégager une définition des tâches à accomplir. Il est également important d'avoir un échange sur les facteurs ayant contribué au succès des expériences étrangères.

Les actions engagées dans la lutte contre la corruption et leurs insuffisances, les perspectives de programme plus averti, se résument comme suit :

## **2-1 Evaluation des actions anti-corruption**

### **2-1-1 : Les actions menées**

Les actions menées sont soit relatives au renforcement des capacités des structures ou à leur modernisation, soit à des actions anti-corruption.

Elles se rapportent à la justice, aux finances publiques, à l'Education, à l'Etat de droit, aux médias et à la fonction publique.

#### **- La Justice**

Pour contrer le phénomène de la corruption, il est impératif d'agir profondément non seulement sur les secteurs qui alimentent la corruption, mais avant tout réorganiser et renforcer les structures qui sont chargés de contrôler et de juger le comportement des citoyens. Cette réorganisation concerne en tout premier lieu l'appareil judiciaire qui dans l'organisation de l'Etat béninois est chargé d'assurer la régulation des rapports socio-économiques entre les différents sujets de droit et de sanctionner les déviations à l'ordre établi. N'a-t-il pas été souligné dans une enquête de la Banque Mondiale sur la corruption faite en mai 1998, que « La corruption prospère là où les politiques lui donnent des motivations et où les institutions de répressions sont faibles »<sup>6</sup>. Les Etats Généraux de la Justice ont été une occasion pour l'Etat, les animateurs de l'appareil judiciaire et les usagers de la Justice de faire le diagnostic des dysfonctionnements dont souffre la Justice de notre pays et d'envisager les approches de solutions susceptibles de redonner au pouvoir judiciaire la pleine mesure de la mission de juger que la Constitution lui confère et partant, de faire reculer la corruption.

La prise en compte des recommandations issues des états généraux de la Justice a permis au Gouvernement d'entreprendre la réforme de l'appareil judiciaire. Celle-ci s'est traduite, entre autres, par l'adoption des textes ci-après :

- Le vote et la promulgation de la loi organique n° 94-027 du 15 juin 1999 relative au Conseil Supérieur de la magistrature ;

---

<sup>6</sup> Banque Mondiale - Diagnostiquer la corruption et la combattre : Les nouvelles frontières – Washington 1998

- Le vote et la promulgation de la loi organique n° 98-001 du 16 janvier 1998 relative à la Haute Cour de Justice ;

Elle s'est également traduite par l'élaboration entre autres :

- du projet de loi portant organisation judiciaire ;
- du projet de loi portant statut de la magistrature ;
- du projet de loi portant statut des notaires ;
- du projet de loi portant statut des huissiers ;
- du projet de loi portant code de procédure pénale ;
- du projet de loi portant code de procédure civile, commerciale, administrative et sociale ;
- de l'avant-projet de loi portant statut du barreau ;
- de l'avant projet de loi portant code pénal ;
- et de manuels de procédures....
- Certaines de ces lois précitées viennent d'être votées par le parlement.

En outre, des mesures ont été prises en 1999-2000 par le Gouvernement en vue d'engager des poursuites judiciaires systématiques contre les personnes impliquées dans des affaires de malversations. L'évolution des procédures judiciaires concernant lesdites affaires paraît lente pour le public qui n'apprécie pas les résultats obtenus et continue d'évoquer à toutes les occasions <<le dossier des 70 milliards>> .

Onze magistrats ont été recrutés et formés entre 1998 et 2000 et treize autres sont actuellement en formation pour le compte de 2001-2002. Mais ces recrutements sont insuffisants face à l'ampleur de la pénurie de personnel dans le secteur judiciaire et à la spécificité de certains dossiers de malversations.

L'Inspection Générale des Services Judiciaires a été dynamisée et elle effectue régulièrement des contrôles dissuasifs au niveau de toutes les juridictions relevant de sa compétence.

Par ailleurs, un décret n° 2000-266 du 22 mai 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Judiciaire du Trésor a été pris pour dynamiser cette structure.

### **- Les Finances publiques.**

La faillite des banques d'Etat, du Trésor Public et l'effondrement de l'économie qui en est résultée du fait de la mauvaise gestion et de la corruption méritent que le secteur des Finances Publiques soit assaini.

Cet assainissement des Finances Publiques s'observe de plus en plus, à travers les actions qui ont été entreprises dans les administrations financières et qui se poursuivent. Il s'agit de :

#### **1. Actions de renforcement des capacités des directions du Ministère des Finances et de l'Economie**

- la réforme de la chaîne budgétaire et du circuit des dépenses publiques qui vise, entre autres, l'accélération et la transparence du processus de dépenses publiques et l'élaboration de budgets-programmes avec des objectifs clairs et précis, quantifiables et évaluables, n'a pas encore permis d'accroître le taux de consommation des crédits affectés aux investissements en raison de la non maîtrise totale du Système Intégré de Gestion des Finances publiques par les agents des Directions de l'Administration,
- le renforcement des capacités institutionnelles de l'Inspection Générale des Finances, du Contrôle Financier, des Inspections Générales des Services des Douanes, des Impôts et du Trésor par le recrutement de nouveaux vérificateurs, l'équipement et l'allocation de primes de motivation au personnel de recouvrement et au personnel des organes de contrôle. Cette action a permis aux gestionnaires de gérer de plus en plus suivant les normes, de mieux accepter les contrôles et audits et de respecter davantage les biens publics.
- L'informatisation avancée des opérations des administrations de la Douane, des Impôts et du Trésor commencée depuis 1995 favorise la limitation des opérations manuelles, réduit les malversations et empêche les falsifications. Cette informatisation doit se poursuivre et dans tous les domaines afin de fiabiliser les opérations financières des régies financières.

- La réforme de la comptabilisation des opérations de la Loi de Finances a facilité la confection de compte de gestion annuel, l'élaboration des projets de loi de règlement exercice 1998 et 1999 et leur dépôt sur la table des Parlementaires.

## **2 Actions anti-corruption**

- La création par arrêté n°813/MF/DC/CTJ/SP du 21 septembre 1998 d'une cellule chargée de recenser les plaintes des usagers du Ministère des Finances et de l'Economie et les faits de corruption, de les vérifier et de proposer des sanctions ; cette cellule qui reçoit près de 500 plaintes par an limite la corruption, oblige les agents de l'administration financière à donner satisfaction aux usagers avec célérité. Elle sert aussi d'arbitre dans les conflits opposant douanes et opérateurs économiques ;
- La mise en œuvre systématique des sanctions administratives allant de l'avertissement au blâme, voire à la suspension de fonction par le Ministre des Finances et de l'Economie par divers Arrêtés des agents indéclicats ; Cette réaction contre l'impunité est éducatrice et réductrice de la corruption ;
- La saisine de la Justice des cas d'infractions graves concomitamment à l'enquête administrative. Cette possibilité qu'offre le code de procédure pénale est rarement mise en œuvre par les organes de contrôle administratifs ;
- L'élaboration des manuels de procédures et des guides des usagers des différentes directions composant les Ministères conjointement par la Cellule de Moralisation de la Vie Publique (CMVP) et les cadres de ces Ministères. La vulgarisation de ces guides est en cours ;
- Les contrôles ponctuels et périodiques de l'utilisation des véhicules de service à des fins personnelles pendant les week-end ont sensiblement réduit l'abus des biens publics et surtout des véhicules administratifs. Mais ces contrôles ne sont pas fréquents et semblent sélectifs.
- Le contrôle du secteur bancaire en vue d'un meilleur respect de la loi bancaire et de l'amélioration des procédures de privatisation et de dénationalisation.
- L'adoption et la vulgarisation du code d'éthique et de moralisation des marchés publics par la CMVP et le Ministère des Finances et de l'Economie limitent la corruption et permettent désormais d'attribuer de plus en plus les marchés aux soumissionnaires les moins-disants et les plus compétents.

- La mise en œuvre des décrets d'application du code des marchés et notamment de la commission nationale et des commissions départementales des marchés publics contribuera à l'attribution des marchés aux <<mieux disant>> et par conséquent à la réalisation des infrastructures dans des conditions plus transparentes et plus économiques.
- L'adoption au sein de l'administration des douanes, d'un code d'éthique douanier qui mérite d'être plus contraignant, car n'ayant pas encore un impact totalement positif sur le comportement des douaniers.
- L'enquête sur la corruption effectuée en 1998 sur l'initiative du Ministère des Finances et de l'Economie a permis de localiser les secteurs où sévit de façon pernicieuse, la corruption et de connaître les causes et les conséquences de ce mal sur le plan économique, social et politique. Cependant, elle n'a pas été établie selon les normes admises internationalement. Une autre enquête plus élaborée sur la corruption, sur l'initiative du PNUD sera bientôt réalisée ;
- L'adoption du décret n°2000-616 du 7 décembre 2000 portant organisation des relations entre l'Administration et les usagers du service public.
- Le démantèlement d'un réseau d'usuriers des pensionnés et des agents corrompus qui spolient les pensionnés à la suite des investigations menées par une commission paritaire du Ministère des Finances et de l'Economie et de la Présidence de la République a limité sérieusement la spoliation et l'exploitation éhontée des personnes de troisième âge.
- La requête du Bénin en vue d'adhérer à la convention de l'OCDE relative à la lutte contre la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales. L'adhésion de notre pays en qualité d'observateur obligera Gouvernement et Société Civile à dépasser la théorie sur la corruption pour une lutte efficace contre ce fléau.
- L'organisation d'un séminaire sous-régional sur la transparence dans la gestion des finances publiques couronné par l'adoption d'un code régional de transparence suivant directive n°02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000. L'UEMOA a déjà établi un programme de mise en œuvre de ce code qui est entré en vigueur depuis le 19 février 2001.

## La Fonction Publique

Le phénomène de la corruption étant très remarqué dans le secteur public, son éradication ne sera pas facile si des actions hardies ne sont pas prises pour :

- un contrôle systématique des diplômes des Agents de l'Etat et le licenciement de la Fonction Publique de tous les fonctionnaires qui y sont entrés avec de faux diplômes ;
- La mise à la retraite effective de tous agents remplissant les conditions y relatives ;
- La sanction de tout agent coupable de malversations ;
- Le contrôle des ministères par l'Inspection Générale des Services et Emplois Publics qui a été créée en 1997, sur le plan de la gestion des ressources humaines en général et de la ponctualité en particulier.

## le secteur de l'Education

- La meilleure lutte contre la corruption est celle qui est basée sur l'éducation civique et morale notamment. Elle nécessite une bonne scolarisation et une bonne éducation à la base des enfants et un comportement sain et digne de l'élève et de l'enseignant. C'est pourquoi :
- Un arrêté a été pris pour fixer des taux d'écolage peu élevés par département pour éviter le rançonnement et l'exploitation des parents d'élèves et favoriser l'accès à l'école de plusieurs enfants ;
- Des contrôles réguliers de la Direction de l'Inspection et de la Vérification Interne ont permis de détecter les montants surévalués perçus par élève et généralement dissimulés par les chefs d'établissement ;

- Les gestionnaires convaincus de détournement des ressources des établissements ou dont la gestion a accusé un manquant ont été sommés de rembourser intégralement les sommes en cause ;
- Certains gestionnaires indéliçats (chefs d'établissement et comptables) ont été relevés de leur fonction et mis sous-ordre ;
- La plupart des rapports de la DIVI qui ont relevé de fautes graves à la charge des chefs d'établissement sont transmis au Conseil des Ministres qui les envoie au MJLDH et des condamnations ont été déjà prononcées par les cours d'assise ;
- Un arrêté a été pris pour réglementer l'ouverture et l'extension des établissements privés. Il exige des promoteurs des formalités d'abord au niveau départemental puis au niveau national pour éviter les autorisations anarchiques et un enseignement au rabais ;
- Des dispositions ont été prises pour mettre fin aux actes de favoritisme lors des examens. Ainsi, les noms des enseignants indéliçats sont rayés de la liste des surveillants et des correcteurs ;
- Il a été procédé à une réforme du baccalauréat en ce qui concerne les épreuves orales qui vise, entre autres, d'éviter les contacts des parents avec les examinateurs ;
- Des mesures ont été prises pour mettre fin aux rançonnements et au « droit de cuissage » des Inspecteurs sur les enseignantes avant de les déclarer admises.

### **Le Fonctionnement de l'Etat de droit**

L'Etat de droit est un Etat démocratique où les droits et libertés individuels sont reconnus et protégés à travers des normes préétablies qui s'imposent aussi bien aux gouvernés qu'aux gouvernants. Il implique nécessairement le partage du pouvoir entre les différentes institutions de l'Etat, de manière à ce que "le pouvoir arrête le pouvoir" selon la formule de Montesquieu dans « l'Esprit des Lois ». Un tel Etat se caractérise également par le multipartisme et des élections libres et

transparentes. La loi de la majorité n'exclut pas le respect des droits de la minorité qui, par ses critiques, joue un rôle de contrepoids nécessaire au bon fonctionnement de l'Etat de droit.

Dans cette optique, la révision de la Charte des Partis Politiques est l'une des mesures déjà prises pour assurer une plus grande transparence dans l'administration des partis politiques, par des dispositions visant une participation effective à l'animation de la vie politique. En effet, le multipartisme intégral a entraîné la création à l'infini de partis politiques dont le nombre avoisine cent trente (130) à l'heure actuelle. La Charte des partis qui vient d'être révisée préconise des dispositions pour une participation effective des formations politiques qui se constituent souvent comme des clubs électoraux satellites des grands partis dont les leaders, dans la plupart des cas, assurent toutes les dépenses de fonctionnement. L'obligation qui leur est désormais faite d'avoir un programme politique écrit, l'établissement et le dépôt des comptes annuels comme prélude à l'exercice de toute activité de parti politique sont autant de mesures dont le respect pourrait faire apparaître sur l'échiquier politique de notre pays des partis solidement constitués et animant efficacement la vie politique.

Le projet de décret relatif au financement des partis politiques est une innovation qui apporte une grande amélioration au fonctionnement de l'Etat de droit quand on connaît les pratiques illégales qui permettent à nos partis politiques de subsister. En cela, le Bénin ne constitue pas une exception, si l'on se réfère à ce qui se passe dans les démocraties occidentales et notamment les récents scandales politiques et financiers qui y ont éclaté ces derniers temps.

De même, le projet de loi sur le statut de l'opposition adopté par le Parlement accorde une protection légale aux partis de l'opposition et vient ainsi compléter les mesures nécessaires au bon fonctionnement de notre jeune démocratie.

La publication du rapport de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême sur les campagnes électorales constitue une démarche susceptible d'offrir une garantie dissuasive pour limiter le rôle néfaste de l'argent dans la vie politique et permet d'informer le peuple, "juge ultime" de toutes les prestations des différentes institutions et structures de l'Etat de droit.

Prévu par le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, l'autonomie financière du Parlement assure son indépendance vis-à-vis de l'Exécutif et contribue au fonctionnement de l'Etat de droit. Il en est de même des projets de loi relative à l'autonomie financière et aux traitements des membres des institutions de contre-pouvoir en cours d'adoption qui visent à libérer ces institutions de toutes entraves financières qui limiteraient la portée de leurs actions. Toutefois, le

contrôle de l'exécution des dépenses et des budgets de ces institutions reste une préoccupation à résoudre pour une plus grande efficacité de la loi de règlement et de l'apurement des comptes de la Nation ; d'où l'urgence du renforcement des capacités institutionnelles de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, et sa mutation en une Cour des Comptes autonome.

De toutes les actions déjà menées pour un bon fonctionnement de l'Etat de droit et pour lutter contre la corruption, la promulgation des lois relatives à la décentralisation de l'Administration Territoriale demeure une avancée importante qu'il est impératif de parachever. La déconcentration des services administratifs qu'elle entraîne et l'autonomie financière qu'elle confère aux collectivités locales vont permettre aux populations d'avoir une responsabilité plus accrue dans la gestion de leurs ressources et de les impliquer plus directement dans la gestion de leurs propres affaires.

#### - **Amélioration de l'environnement médiatique**

La mise sur pied en 1991, de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication prévue au titre VIII de la Constitution du 11 décembre 1990 assure et garantit la liberté et la protection de la presse ainsi que de tous les moyens de communication de masse dans le respect de la loi.

Conscientes de leurs missions et des devoirs qui sont les leurs pour le prestige, la dignité et la crédibilité du journalisme au Bénin, les associations nationales des professionnels de l'information et de la communication ont adopté un code de déontologie qui annonce les devoirs et les droits du journaliste dans l'exercice de sa profession. Ces associations ont mis sur pied un observatoire de la déontologie et de l'éthique dans les médias (ODEM) pour veiller à l'application de ce code et auto-réguler la profession dans le cadre de la promotion d'une culture démocratique.

Depuis 1997, la loi 97-010 du 20-08-97 portant libéralisation de l'espace audio-visuel et dispositions pénales spéciales relatives aux délits en matière de presse et de communication audiovisuelle en République du Bénin, tout en permettant un développement de stations radio et télévision privées, a suscité une grande controverse dans son aspect relatif aux délits et provoqué une plus grande organisation des professionnels de l'information et de la communication.

L'aide à la presse privée accordée par l'Etat est une mesure qui contribue à l'amélioration de l'environnement médiatique quand on connaît les difficultés de financement de la presse dans un pays où les entreprises ne sont pas nombreuses pour la publicité et les annonces, importantes sources de revenus pour la presse. Il reste à réexaminer le coût d'attribution des fréquences qui pourrait soulager les médias privées et favoriser une information plurielle des citoyens.

Enfin, la formation des journalistes spécialisés dans des investigations de faits de corruption est encouragée par les organismes de promotion des professionnels de l'information, la coopération bilatérale et multilatérale, ainsi que les associations de lutte contre la corruption et l'Etat lui-même et ceci vient apporter une note d'espoir dans l'effort d'amélioration du paysage médiatique et de lutte contre la corruption dans les médias.

### - **Réforme de la Fonction Publique**

Le gouvernement a accordé une priorité à la réforme du système de gestion du personnel de l'Etat, à la refonte des règles de gestion de la carrière et de la rémunération des agents de l'Etat ;

Le cadre d'éthique publique s'est fortement dégradé et les grands principes qui doivent guider l'action de l'Administration publique sont perdus de vue ou négligés, la promotion sur la base du mérite n'est plus la règle ; les agents ne sont pas évalués périodiquement et leur responsabilité n'est jamais engagée; ce qui induit une image détestable du secteur public, ainsi qu'un grand fossé entre les usagers et l'Administration ;

Sur des bases aussi fragiles qu'instables, l'appareil étatique ne peut être en mesure d'assurer correctement ses missions fondamentales de création d'un environnement propice au développement économique, de répartition rationnelle des ressources et de renforcement de l'Etat de droit ;

Il y a dès lors une nécessité d'opérer en urgence une réforme en profondeur de notre Administration publique à travers une démarche, une attitude, une série de comportements, ou de façons de faire, toutes orientées vers le changement ;

L'Administration publique devrait-elle se mettre résolument au service des usagers en respectant les lois de la République, en assumant correctement ses fonctions de développement et, de ce fait, œuvrer à la restauration de son image.

#### **2.1.2 - Les insuffisances**

##### - **Manque de volonté politique**

Les mesures précédemment énumérées et les structures mises en place tendent à faire du Bénin un Etat de droit, et c'est pourquoi il est nécessaire de le débarrasser des handicaps qui entravent sa marche vers un Etat de droit, une démocratie qui fonctionne effectivement.

En effet, la corruption n'a pas régressé malgré toutes les actions menées dans les divers secteurs précités. La raison fondamentale est l'impunité, le laisser-aller et le favoritisme témoignant ainsi du manque de volonté politique.

Le manque de volonté politique pour appliquer réellement les mesures déjà prises et pour faciliter le fonctionnement des structures déjà existantes est la plus grande difficulté. Les interventions, les grandes implications des liens familiaux, les acrobaties et les stratégies pour conquérir, maintenir ou conserver le pouvoir sont autant d'éléments qui ne favorisent pas un comportement républicain, une idée républicaine du pouvoir de l'Etat.

Il en résulte que les bonnes déclarations publiques sont rarement suivies par des actions concrètes, et le manque de volonté politique des dirigeants se combine avec une conception erronée du pouvoir de l'Etat par les populations.

### **- Faiblesse de la Société Civile**

Le concept de la société civile est un terme confus pour nos populations qui n'y voient que des individus sans appartenance politique et un moyen de promotion sociale ; nous sommes loin de la conception d'un corps organisé de citoyens autour des intérêts nationaux et appréciant les prestations des institutions de l'Etat pour contrebalancer la puissance de leur pouvoir. Le jeu des partis politiques se révélant insuffisant pour une vraie démocratie, l'organisation des citoyens en associations de bénéficiaires des prestations ou de lutte pour le respect des droits de l'homme telles que les associations de consommateurs, les associations de salubrité de l'environnement, et en l'occurrence les associations de lutte contre la corruption, s'avèrent importants pour un Etat de droit et une vraie démocratie. Dans notre pays, on constate un manque d'engagement des citoyens pour militer dans ces associations, et un manque d'engagement de ces associations quand elles existent, parce que leurs ressources financières sont limitées pour assurer l'indépendance de leurs actions.

### **- Absence d'une coordination entre les différentes structures de lutte contre la corruption**

Beaucoup d'initiatives anti-corruption ont été prises en particulier depuis 1990. Ces initiatives relevaient pour l'essentiel des différentes structures de l'Exécutif aussi bien que du Judiciaire. Il s'agit en particulier de l'Inspection Générale des Finances, de l'Inspection d'Etat, de l'Inspection Générale des Affaires Administratives, de l'Inspection Générale des Services et Emplois Publics, de l'Inspection Générale des Forces de Sécurité Publique et des Directions

de l'Inspection et de la Vérification Interne, de la Chambre des Comptes, des commissions d'enquête, de la Cellule de la Moralisation de la Vie Publique de la Présidence de la République. Les différentes actions de ces structures ne sont pas coordonnées ni guidées par un cadre référentiel cohérent eu égard au caractère systémique de la corruption.

A l'épreuve des faits, toutes ces actions dans leurs résultats se sont révélées lentes et inopérantes au regard des attentes de la population, au point de paraître comme des opérations de séduction politique. En effet, rares ont été les sanctions prises contre les auteurs de crimes économiques et les remboursements des sommes détournées à ce jour. Des commissions d'enquêtes gouvernementales et parlementaires identifient des pratiques frauduleuses dont les auteurs ne sont pas punis, et les fonds détournés ne sont pas recouverts.

Face à la lassitude, à la déception des populations et aux difficultés de gestion transparente des ressources de l'Etat, des actions énergiques s'imposent s'articulant autour de la prévention, du contrôle et de la justice pénale.

Somme toute, l'évaluation des actions menées ou en cours au Bénin dans le cadre de la lutte contre la corruption révèle des failles qui ne permettent pas d'augurer une efficacité du gouvernement dans cette entreprise.

Les expériences étrangères réussies ne révèlent-elles pas qu'une forte volonté politique des hautes autorités à combattre la corruption, le soutien et la participation active des citoyens, l'élaboration de lois et la primauté du droit, l'installation d'organes anti-corruption indépendants et le relèvement du pouvoir d'achat des fonctionnaires ainsi que l'amélioration de leurs avantages sont les facteurs clés du succès de la lutte contre la corruption.

## **2-2 : Les perspectives de programme d'action**

Les discussions avec les agents de l'Administration, les représentants du secteur privé et de la société civile depuis juin 1999 et les contributions du séminaire tenu les 29 et 30 Octobre 2001 ont permis d'identifier les actions indispensables suivantes pour un programme anti-corruption pour le Bénin :

- démontrer sa volonté politique quand on est dans la haute sphère de l'administration , en s'abstenant d'encourager, de protéger ou de tolérer les pratiques illégales;
- poursuivre la promotion des réformes administratives et institutionnelles ;

- établir un cadre de lutte contre la corruption par le vote de lois anti-corruption et la mise en place d'un organe indépendant de lutte contre la corruption ;
- renforcer l'action de la société civile ;
- améliorer les conditions de vie et de travail des fonctionnaires.

### **III - OBJECTIFS ET STRATEGIES**

#### **3-1 : Objectifs du Programme**

- Mettre l'administration au service du développement ;
- Rendre le gouvernement transparent et responsable ;
- Assurer la transparence dans la vie politique afin de permettre la conquête du pouvoir par voie légale;
- Consolider l'intégration sociale et réaliser une société plus juste.

#### **3-2 : Approche de résolution**

##### **A court terme :**

- privilégier des mesures de sanctions et de détection des malversations pour crédibiliser et démontrer la volonté du gouvernement, à renforcer le système judiciaire, garantir des sanctions à prendre, mais aussi mettre l'accent sur l'éducation et surtout l'opinion publique qui doit servir de pression. Cette volonté doit se traduire dans les moyens prévus au budget et mis à la disposition de ces organes.
- Se concentrer en priorité sur des actions concrètes avec des résultats rapides, peu coûteuses réalisables à court terme afin de rétablir la confiance entre le peuple et les décideurs quant à la volonté réelle du Gouvernement de lutter contre la corruption.

##### **A moyen et long terme :**

- asseoir des mesures préventives par la promotion de réformes administratives et institutionnelles ;
- Instituer un cadre référentiel efficace de lutte contre la corruption ;

- Renforcer la primauté du droit ;
- Accroître l'action de la société civile ;
- Réformer les attitudes et l'éthique des fonctionnaires ainsi que l'amélioration de leurs traitements ;
- S'assurer de la faisabilité et évaluer annuellement l'efficacité du Plan Stratégique dans les actions à moyen et long terme.

### **3-3 - Stratégies**

#### **3-3-1 : Démontrer la volonté politique du Gouvernement**

- Engager systématiquement des poursuites judiciaires contre les autorités surtout proches de la mouvance présidentielle impliquées dans la corruption ;
- Poursuivre tout citoyen quel que soit son rang, auteur d'acte de corruption ;
- Entreprendre une campagne vigoureuse de lutte contre la corruption ;
- Recenser les dossiers déjà jugés et exécuter les sanctions pécuniaires ;
- Eviter la promotion de tout corrupteur ou corrompu reconnu au niveau de l'administration ;
- Sensibiliser les citoyens et leur faire prendre conscience du respect du bien public.
- Introduire et renforcer l'éducation civique dès le cours primaire.

#### **3.3.2- Promouvoir des réformes administratives et institutionnelles**

- Renforcer et assurer l'indépendance effective du système judiciaire ;
- Reforme l'administration judiciaire ;
- Former des juges qui soient capables de maîtriser les dossiers de corruption en général et de détournements de deniers publics en particulier ;
- Reforme la fonction publique en évaluant et en promouvant les fonctionnaires sur la base du mérite.

A ce titre, les actions à entreprendre sont :

- Actualiser et vulgariser les textes législatifs et réglementaires ainsi que les guides des usagers ;
- Rendre disponible et accessible les manuels de procédure ;
- Renforcer les corps de contrôle et d'inspection en ressources humaines et matérielles ;
- Renforcer l'expertise des corps de contrôle ;
- Organiser des forums et des débats publics sur les droits et devoirs des citoyens ;
- Renforcer la presse dans l'action de dénonciation des pratiques de mauvaise gestion et de corruption et supprimer le cumul des rôles d'attaché de presse et de journaliste ;
- Faire jouer un plus grand rôle aux groupements professionnels et aux autres structures organisées de la société civile dans le processus de moralisation de la vie publique.

### **3.3.-3- Etablir un cadre légal et efficace de lutte contre la corruption**

- Adopter des lois anti-corruption pour servir de base légale aux actions anti-corruption ; ces lois prendront en compte l'enrichissement illicite et l'imprescriptibilité des crimes économiques ;
- Créer un observatoire de lutte contre la corruption qui sera un organe central indépendant de lutte contre la corruption chargé, entre autres, d'établir et de superviser la mise en œuvre et l'encadrement de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, évaluer les programmes de politique anti-corruption, adapter au fur et à mesure le plan aux nouvelles formes de corruption, susciter des programmes éducatifs et de sensibilisation, collecter des données sur la corruption,... etc. Il importe de souligner que cette recommandation du séminaire n'a pas reçu l'entière adhésion des partenaires au développement qui s'inquiètent de la flopée de structures anti-corruption et de son inutilité.

### **3.3.4- Poursuivre l'assainissement des finances publiques et accroître le rendement des ressources publiques**

- Adopter une loi contre l'enrichissement illégal et contrôler la richesse des agents chargés du recouvrement des recettes des organismes publics ;
- Prendre un texte par lequel il sera exigé la déclaration et la justification des biens du personnel chargé de recouvrer les recettes publiques ;

- Augmenter les moyens de travail et l'effectif des administrations chargées du recouvrement ;
- Développer un programme d'incitations en faveur des contribuables honnêtes ;
- Eviter de nommer au gouvernement et aux hauts postes de responsabilité les personnes coupables de détournements et les gros débiteurs insolvables de l'Etat ;
- Eviter de céder les Sociétés d'Etat aux opérateurs économiques non en règle vis-à-vis du fisc ;
- Appliquer rigoureusement le code d'éthique et de moralisation des marchés publics, publier les résultats des dépouillements des offres et exclure les entrepreneurs déloyaux des futurs appels d'offre ;
- Assurer l'indépendance et la stabilité au poste des agents chargés de contrôles internes et accorder aux structures de contrôle une autonomie de gestion ;
- Instituer la tenue d'un registre du patrimoine de l'Etat ;
- Transmettre les rapports de contrôles a posteriori non seulement au gouvernement mais aussi aux assemblées délibérantes concernées et à la chambre des comptes ;
- Instituer l'inventaire périodique des dossiers de malversations et œuvrer pour leur aboutissement ;
- Réviser et faire appliquer les décrets relatifs au statut et au cautionnement des comptables publics ;
- Renforcer l'effectif et les moyens de la chambre des comptes ;
- Internaliser les directives harmonisées de l'UEMOA en matière de finances publiques ;
- Etablir périodiquement un référentiel des prix des articles acquis par l'administration publique qui permettra de vite déceler les surfacturations ;
- Rendre obligatoire le circuit bancaire ou postal pour toutes les grandes transactions commerciale et financière.

### **3.3.5 - Consolider et renforcer la primauté du droit**

- Assurer la neutralité de l'exécutif dans toute affaire de corruption mettant en cause un membre du Gouvernement ou des personnes proches de la mouvance présidentielle ;
- Encourager la justice à s'auto-saisir des dossiers de corruption.

### 3-3-6 - Assainir le secteur du Transport

- Mettre en place un dispositif de dialogue entre les acteurs ;
- Elaborer des manuels de procédures dans le secteur des transports pour guider les usagers ainsi que les relations entre les agents publics et privés ;
- Simplifier les procédures administratives dans le domaine ;
- Mettre en place un dispositif moins lourd et plus efficace des postes de contrôle et de sécurité avec une clarification et une rationalisation de la mission de chaque poste ;
- Mettre en place un mécanisme de contrôle des agents publics reposant sur un système de contrôle interne, transparent, efficace et assortis de sanctions appropriées visant à réduire la vulnérabilité (tentation) à la corruption ;
- Mettre en place un mécanisme simple et transparent de dénonciation et de plaintes publiques ;
- Réorganiser et sécuriser le Port Autonome de Cotonou ; assurer un financement judicieux et adéquat du fonctionnement des services de sécurité au Port ;
- Mettre en place un système de contravention et d'amende formelles dissuasives, simple à recouvrer, immédiatement payable et assorties de mécanisme de recours rapide et facile à actionner ;
- Renforcer les capacités humaines des structures de la chaîne des transports ;
- Assurer la mise en place et le bon fonctionnement des infrastructures ;
- Mettre en place une fiscalité compatible avec une compétitivité régionale, favorisant une économie du système des transports ;
- Améliorer l'environnement institutionnel et fiscal pour le secteur privé ;
- Réduire le coût des formalités et des inputs dans le domaine des transports ;
- Appuyer le mouvement associatif et corporatiste dans le secteur transports ;
- Appuyer le renforcement du rôle des acteurs féminins dans le secteur ;
- Sensibiliser et éduquer les acteurs ;

- Promouvoir la revalorisation des principes d'éthique professionnelle familiale et de civisme.

### **3.3.7 - Renforcer l'action de la société civile**

- Accroître la capacité des ONG et des médias à rechercher et obtenir des informations en vue de tenir le peuple en éveil par la reconnaissance de droit à l'information ;
- Accroître les capacités du journalisme d'investigation à révéler les faits de corruption ;
- Bâtir une coalition entre société civile et gouvernement dans la lutte contre la corruption.

### **3.3.8 - Renforcer les attitudes et l'éthique des fonctionnaires et améliorer leurs rémunérations**

- Mettre en œuvre des codes de conduite pour prévenir les collusions avec le secteur privé ;
- Développer les bonnes attitudes de travail ;
- Améliorer les rémunérations notamment par des primes d'incitations ;
- Décorer les meilleurs agents pour les motiver.

### **3.3.9- Adopter une approche réaliste dans la mise en œuvre des politiques anti-corruption**

- Une première phase, qui pourra commencer courant 2002 concentrera les efforts sur la mise en place d'un cadre légal de lutte contre la corruption , en reformant les lois et les règlements, ainsi que le fonctionnement des institutions, notamment la justice.
- Ensuite, l'accent sera mis immédiatement sur la crédibilité du gouvernement en privilégiant les politiques de court terme à résultats immédiats mais peu coûteuses pour tenir compte des ressources limitées et du fait qu'à l'heure actuelle ce qui intéresse les Béninois, ce sont les actions concrètes.
- Enfin, la phase éducative qui ne sera pas reléguée au dernier plan comportera la campagne anti-corruption, l'éveil des citoyens et de la société civile, les

réformes au niveau des marchés publics, de l'administration financière et du secteur privé.

## **IV - CONSIDERATIONS DE POLITIQUES**

La prévention efficace de la corruption, la certitude de sa détection et la sanction de ses auteurs fondent les actions concrètes de politique à entreprendre dans le cadre de la lutte contre la corruption. Les actions à entreprendre ont été globalement identifiées dans la matrice ci-jointe en annexe I. En accord avec la vision exprimée ci-dessus, quelques unes de ces actions méritent d'être mises en exergue en raison de leur caractère prioritaire ; elles porteront sur :

- la dynamisation du système de contrôle de la corruption et du contrôle en général ;
- la promotion des réformes administratives et institutionnelles,
- le renforcement de la capacité d'action de la société civile,
- la création d'un environnement hostile à la corruption
- le renforcement de la certitude, de la détection et des sanctions des actes de corruption.

### **4.1. Dynamisation du système de contrôle de la corruption**

#### **4.1.1. L'état actuel du système de contrôle**

- le système actuel de contrôle de la corruption est composé d'une multitude de services et centres de décisions travaillant en ordre dispersé. Il n'existe donc pas un organe central pouvant coordonner les actions des différents services et assurer le suivi de tous les dossiers de corruption.
- Il se révèle par ailleurs très limité en terme d'efficacité et d'efficience des actions entreprises pour plusieurs raisons :
  - les fonctionnaires en charge de la lutte contre la corruption ne sont ni spécialement préparés à cette tâche lors de leur formation initiale, ni indépendants dans leurs actions ;
  - L'absence de protection des témoins et/ou des informateurs ne permet pas une collecte efficiente des données relatives à la corruption ;
  - L'absence d'un suivi des dossiers de corruption favorise l'impunité ;

- La limitation de fait du droit à l'information par des arguments de confidentialité des dossiers administratifs limite la société civile dans ses rôles d'information, de plaidoirie et de pression.

Dans ces conditions, il est difficile de traquer la corruption, d'en débusquer les bénéficiaires et de rassembler les preuves indispensables pour les confondre. Il est dès lors recommandé :

- l'installation d'un observatoire anti-corruption ;
- le vote d'une loi anti-corruption
- la dynamisation des contrôles internes et externes.

#### **4.1.2. Installation d'un observatoire anti-corruption**

Installer un observatoire anti-corruption devant prendre en charge l'élaboration et la coordination des programmes anti-corruption. Il s'agira d'une structure indépendante qui aura pour mission d'observer la corruption à quel que niveau que ce soit, d'informer le peuple, ainsi que les institutions de l'Etat afin que chacune d'elles puisse prendre ses responsabilités.

L'observatoire anti-corruption n'exclut nullement l'existence et la poursuite des activités de la Cellule de Moralisation de la Vie Publique (CMVP) qui demeure une structure créée par le Président de la République, pour assister l'Exécutif dans sa politique de lutte contre la corruption.

- Statut :

L'observatoire doit être indépendant de toutes les institutions de l'Etat. Il disposera d'une autonomie et devra être indépendant dans son fonctionnement.

- Membres.

Les membres de l'observatoire anti- corruption seront au nombre de quinze (15) et désignés de la manière suivante :

- Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'homme..... 1
- Ministère des Finances et de l'Economie..... 1
- Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation..... 1

- Ministère de la Défense Nationale (OPJ) .....	1
- Cellule de la Moralisation de la Vie Publique .....	1
- Corps des Magistrats.....	1
- Corps des Inspecteurs des Finances.....	1
- Professions judiciaires et assimilées.....	1
- Auditeurs, Comptables et assimilés.....	1
- Journalistes spécialisés dans les investigations de faits de corruption.....	1
- ONG (associations du secteur privé et de la société civil).....	4

### **L'observatoire sera dirigé par un bureau élu en son sein.**

L'observatoire peut avoir des démembrements dans les départements.

- Durée du mandat :  
Trois (3) ans renouvelables une fois.
- Attributions

Etablir et superviser la mise en œuvre et l'encadrement de la stratégie nationale ainsi que le plan d'action de lutte contre la corruption.

Evaluer périodiquement les programmes de politiques anti- corruption.

Adapter au fur et à mesure le plan aux nouvelles formes de corruption qui pourraient apparaître.

Susciter des programmes éducatifs et de sensibilisation, et encourager les campagnes anti-corruption.

Soutenir activement les associations engagées dans la lutte contre la corruption.

Collecter des données sur la corruption, et suivre les dossiers de corruption.

Faire prendre des mesures nécessaires à la protection de témoins.

Informier le peuple et les Institutions.

Faire des recommandations appropriées à toutes les structures administratives.

Soutenir toute action tendant au renforcement de la lutte contre la corruption.

Produire un rapport annuel et en faire tenir copie à toutes les institutions.

- Moyens requis

- Créer un secrétariat permanent dont les agents seront recrutés sur appel à candidature par l'Observatoire.
- Doter l'observatoire d'un budget autonome sur financement de l'Etat et éventuellement des partenaires au Développement.

#### **4.1.3. Vote d'une loi anti-corruption**

- La loi doit mettre l'accent sur les règles importantes, les régulations et les chartes organisationnelles
- Les centres d'intérêts importants porteront entre autres sur :
  - le contrôle de l'enrichissement illicite,
  - la protection des témoins et/ou des informateurs,
  - l'imprescriptibilité des crimes économiques,
  - l'accès de la société civile et des médias à l'information,
  - les directives libérant les dépenses et marchés publics de la corruption,
  - les directives de création et de gestion d'une organisation de lutte contre la corruption,
  - les directives relatives au renforcement de la participation de la société civile à la lutte contre la corruption,
  - les directives sur la détection et la sanction des pratiques de corruption,
  - les directives relatives aux codes de conduite des fonctionnaires,
  - les directives relatives à la coopération avec la société civile dans le cadre de la lutte contre la corruption,
  - les directives sur l'éducation et les campagnes d'information publiques pour renforcer l'éveil du public sur les problèmes de corruption,
  - les directives sur la création et la gestion d'une banque de données (informations) sur la corruption.

#### **4.1.4. Dynamisation des systèmes de contrôle, internes et externes.**

- mettre en œuvre les réformes en cours dans le cadre du Crédit d'Ajustement pour la Réforme des Dépenses Publiques (**PERAC**) entreprises dans tous les domaines et notamment celui du contrôle interne des dépenses publiques.
- Assurer l'indépendance et l'autonomie des contrôleurs internes qui devront désormais être recrutés sur la base d'un concours et seront inamovibles pendant au moins cinq ans.
- Protéger par une loi l'indépendance, l'autonomie et la stabilité des organes de contrôles à l'échelon national.
- Transformer la chambre des Comptes de la Cour Suprême en une Cour des Comptes indépendante, à court terme.

#### **4.2. Promotion des Réformes administratives et institutionnelles.**

- les réformes administratives et institutionnelles portent prioritairement sur, l'administration des impôts et taxes, les marchés publics, la nomination des cadres et la Justice.

Les réformes à entreprendre seront axées sur :

- l'abolition des pouvoirs discrétionnaires dans l'Administration ;
- la dépolitisation de l'administration ;
- la généralisation des manuels de procédures et leur mise à jour permanente ;
- la réduction des contacts personnels entre les fonctionnaires et les usagers de l'administration ;
- la responsabilisation des fonctionnaires ;
- l'indépendance de la justice et le renforcement des capacités de l'administration judiciaire.

##### **4.2.1 Abolition des pouvoirs discrétionnaires dans l'Administration**

Tout pouvoir discrétionnaire non contrôlé dans l'Administration conduit, à terme, à la corruption. Il est donc important que les dispositions légales ou réglementaires qui renforcent la bureaucratie soient abolies.

##### **4.2.2 La dépolitisation de l'Administration**

Chaque ministère est actuellement considéré comme un mini-gouvernement où chaque ministre, membre ou chef d'un parti, fait la promotion de ses partisans au

mépris du bon sens. Dès lors, il est recommandé qu'il soit prévu, pour chaque poste de décision dans l'Administration, l'établissement d'un profil de poste et d'un plan de carrière.

#### **4.2.3 La généralisation des manuels de procédures et du guide des usagers**

Cette action vise trois objectifs :

- réduire le pouvoir discrétionnaire des bureaucrates par la formalisation de procédures administratives et de règlements financiers clairs et sans ambiguïtés
- informer les usagers de l'administration sur leurs droits et obligations
- faciliter en cas d'abus, l'exercice de recours avec une satisfaction rapide. La requête et les coûts qui y sont relatifs seront à la charge de l'administration.

#### **4.2.4 La responsabilisation des fonctionnaires**

- Elle doit se faire par l'établissement de normes de performance
- Des actions concrètes sous forme de sanction ou de récompense dans le cadre d'un processus systématique d'évaluation qui doit être journalier.
- La réforme de la fonction publique doit privilégier la croissance des traitements réels par rapport à celle de l'emploi et non l'inverse comme c'est actuellement le cas ; ce qui conduit à la réduction drastique des traitements réels et par voie de conséquence à une exposition trop grande des fonctionnaires à la corruption.

#### **4.2.5 L'indépendance de la justice et le renforcement des capacités de l'administration judiciaire**

- s'assurer par des lois, la neutralité de l'Exécutif dans les affaires de corruption ;
- renforcer les capacités institutionnelles de la Justice afin qu'elle puisse s'auto-saisir de tout dossier de corruption ;
- renforcer les capacités de l'administration judiciaire par des formations spécialisées, la consolidation de l'effectif des magistrats et auxiliaires, l'amélioration de l'environnement du travail et des incitations (financières, matérielles) en vue d'une bonne administration de la justice et notamment l'auto saisine des dossiers de corruption
- assurer l'inamovibilité des magistrats en charge des dossiers de corruption pour une durée d'au moins cinq ans ;
- établir des normes de performance pour l'évaluation de l'administration judiciaire.

### **4.3 Renforcement de la capacité d'action de la société civile et le secteur privé**

Quatre types d'actions seront menés simultanément et porteront sur :

- l'éducation anti-corruption ;
- les campagnes contre la corruption ;
- le renforcement d'une coalition nationale de lutte contre la corruption ;
- le renforcement technique et financier de la capacité de la société civile engagée dans la lutte contre la corruption.
- Le renforcement de la Brigade Economique et Financier du MISD.

#### **4.3.1 L'éducation anti-corruption**

Elle visera à informer à la fois les apprenants de tous les ordres d'enseignement et les citoyens ordinaires sur la corruption et ses méfaits en recourant à une pédagogie bien appropriée.

Pour les citoyens ordinaires, les centres culturels et les loisirs, les cours d'alphabétisation, des séances organisées dans les services et quartiers sont autant d'opportunités à explorer.

#### **4.3.2 Les campagnes anti-corruption :**

- Utiliser de façon intense « les spots » anti-corruption sur les antennes de télévisions, et de radios en partant de quelques faits réels vécus ;
- Recourir largement à des affiches publicitaires sur les lieux de travail et les édifices publics ;
- Organiser des conférences, séminaires et ateliers sur le sujet de façon générale, puis de façon spécifique en ciblant certaines administrations ou secteurs d'activités ;
- Encourager la publication d'un livre blanc de la corruption tout en concentrant l'effort sur l'évaluation des programmes anti-corruption du gouvernement ;
- Recourir à l'Internet pour vulgariser les programmes et les résultats de la lutte anti-corruption afin de recueillir à la fois des suggestions sur les programmes et de décourager les corrupteurs et les complices étrangers.

#### **4.3.3 Bâtir une coalition nationale contre la corruption**

- Renforcer ou refonder le FONAC actuel pour qu'il emporte l'adhésion de toutes les autres organisations membres ou censées en être membres ;

- Bâtir au niveau national un solide partenariat entre les secteurs public et privé dans le cadre de cette coalition d'associations civiles anti-corruption.

#### **4.3.4 Renforcer les capacités de la société civile**

- Etablir un lien étroit entre les organisations internationales de lutte contre la corruption et les organisations civiles de lutte contre la corruption ;
- Rendre obligatoires les aides publiques de l'Etat à la coalition nationale anti-corruption pour le renforcement des capacités institutionnelles des associations membres. Ces aides doivent transiter nécessairement par l'observatoire anti-corruption.

#### **4.4. Création d'un environnement hostile à la corruption**

Elle s'appuiera en particulier sur :

- La déclaration publique contrôlée des biens des membres du gouvernement et des hauts fonctionnaires à l'entrée et à la sortie de leur fonction, ainsi que le contrôle de leur train de vie et de leur fortune sur un temps relativement long après la cessation de leur fonction officielle ;
- Des restrictions après cessation d'activités officielles, et à moyen terme sur l'emploi ou la reconversion d'anciens membres du gouvernement ou de grands décideurs dans le secteur privé ;
- L'interdiction faite aux membres du gouvernement en fonction et autres personnes exerçant ou ayant exercé de hautes fonctions politiques ou administratives, et à leurs familles d'être acquéreurs des secteurs publics à privatiser ;
- L'interdiction de promouvoir à des postes de responsabilité des corrompus et des corrupteurs ;
- L'encouragement des entreprises privées à plus de transparence à travers l'établissement de codes d'éthique pour la conduite des affaires ;
- La prévention des collusions entre politiciens, membres du gouvernement et hommes d'affaires en réduisant le coût des activités politiques et en réglant le problème du financement des partis politiques ;
- Réglementer les dons et libéralités faites à titre gracieux à tout responsable à un poste de décision.

#### **4.5. Renforcement de la détection et de la sanction**

- Fournir des incitations aux témoins/informateurs sous forme d'un certain pourcentage de revenus provenant de la détection de la corruption.
- Protéger les informateurs et les témoins par une loi anti-corruption
- Punir à la fois les agents qui tentent des représailles contre les informateurs/ témoins et les informateurs / témoins convaincus de fausses accusations ou déclarations
- Rendre obligatoire la participation de la société civile dans les comités et commissions locales ou nationales chargés du processus des marchés publics et des affaires de corruption.

## **CONCLUSION**

La corruption est un phénomène très ancien, mais qui prend une grande ampleur à cause de la dégradation des mœurs, de la faiblesse des institutions et de l'impunité. Elle se manifeste à tous les niveaux de la vie publique et privée, et apparaît comme une gangrène qui étouffe le développement socio-économique de la République du Bénin.

En effet, la corruption affecte la concurrence loyale indispensable au développement de l'économie de marché, de même qu'elle fausse les règles de la démocratie supposées promouvoir et maintenir les personnes les plus capables aux commandes des institutions et des affaires de l'Etat.

En dépit de l'existence des instruments juridiques et des structures nécessaires à sa répression, et de la mise en œuvre de différentes actions aussi bien au niveau de l'Etat que de la Société civile, les pratiques des dessous de table et des 10 à 20% sont toujours en vogue et se renforcent malgré la volonté du Gouvernement de combattre la corruption. Cet état de choses est dû à la situation d'impunité persistante des actes de corruption et de malversations, aux pesanteurs sociologiques, aux comportements régionalistes, ethnocentriques et partisans, et à la culture du pouvoir de l'argent dans l'administration publique.

Il est donc urgent, eu égard à ce qui précède que Etat, Société Civile et Secteur Privé, comme dans un sursaut national, se donnent la main pour une mise en œuvre responsable de ce plan de lutte contre la corruption pour faire reculer la corruption.

Dans cette perspective, le présent plan stratégique apparaît comme un instrument de consensus et de coordination.

En effet, ce plan identifie les grandes lignes des actions à mettre en œuvre, aussi bien par les structures de l'Etat que par la Société Civile et le Secteur Privé, pour réduire l'effet néfaste de la corruption sur l'économie.

Ces actions devraient permettre :

- de consolider et de renforcer l'Etat de droit ;
- de rendre l'appareil judiciaire indépendant, performant, crédible et accessible à tous ;
- de permettre le fonctionnement correct de l'Etat de droit à travers ses institutions ;
- d'assurer la performance et la transparence du système de recouvrement des impôts, taxes et droits de douanes et améliorer les recettes publiques ;
- de renforcer l'efficacité des systèmes budgétaires et de contrôle et n'effectuer que des dépenses opportunes et utiles ;
- d'améliorer la qualité du service public ;
- de faire reculer la corruption ;
- de créer un environnement propice à l'investissement et au développement économique durable.

C'est pourquoi il serait souhaitable, voire indispensable que le Gouvernement adopte les mesures préconisées dans le présent plan stratégique anti-corruption et s'engage pleinement à les mettre en œuvre, en étroite collaboration avec la société civile et le secteur privé.

LE SEMINAIRE

COTONOU, le 30 Octobre 2001