DÉPARTEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

POUR USAGE OFFICIEL

Bénin

Diagnostic de la Gouvernance

Claude Wendling, Rachid Awad, Aldona Jociene, Jan Loeprick, David McDonnell, Abdoulahi Mfombouot, Bonolo Namethe, Louis-René Ossa, Indulekha Thomas et Marie-Christine Uquen

Rapport technique | Février 2023

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

DEPARTEMENT DES FINANCES PUBLIQUES
DEPARTEMENT JURIDIQUE
DEPARTEMENT DES MARCHES
MONETAIRES ET DE CAPITAUX

Bénin

Diagnostic de la Gouvernance

Claude Wendling, Rachid Awad, Aldona Jociene, Jan Loeprick, David McDonnell, Abdoulahi Mfombouot, Bonolo Namethe, Louis-René Ossa, Indulekha Thomas et Marie-Christine Uguen

Rapport technique

Février 2023

Le présent rapport contient des conseils techniques fournis par les services du Fonds monétaire international (FMI) aux autorités du Bénin (ci-après le « bénéficiaire de l'assistance technique ») en réponse à leur demande d'assistance technique. Ce rapport (en totalité ou en partie) ou ses résumés sont susceptibles d'être transmis par le FMI aux administrateurs et aux services du FMI et à d'autres agences ou organismes du bénéficiaire de l'assistance technique, ainsi qu'aux services de la Banque mondiale et à d'autres prestataires de services d'assistance technique et bailleurs ayant un intérêt légitime, s'ils en font la demande, à moins que le bénéficiaire de l'assistance technique s'y oppose expressément (voir les *directives opérationnelles sur la diffusion des informations relatives à l'assistance technique*. La communication du présent rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) en dehors du FMI, à des parties autres que les organismes et entités du bénéficiaire de l'assistance technique, les services de la Banque mondiale et les autres prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, ne peut se faire sans le consentement explicite du bénéficiaire de l'assistance technique et du département des finances publiques du FMI.

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES 5

PREFACE 7

RESUME EXECUTIF 8

I. INTRODUCTION 12

II. AMÉLIORER LE CADRE JURIDIQUE ET PRUDENTIEL AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE 16

A. Etat de droit et climat des affaires 16
B. Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la corruption 20
C. Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC-FT) 27
D. Supervision du secteur financier 32

III. AVANCER DANS LA MOBILISATION DES RECETTES 35

A. Politique fiscale 35
B. Administrations fiscale et douanière 40

IV. PROGRESSER DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES 51

A. Transparence budgétaire 51
B. Gestion en mode budget programme 52
C. Commande publique 54
D. Supervision des entreprises publiques 57
E. Audit et contrôle internes et externe 59
F. Digitalisation 61

ENCADRES

1. Régimes d'incitation à l'investissemen 37
2. Système de gouvernance fiscale et douanière – principales avancées 40
3. Cadre théorique de détermination des besoins de financement des dépenses publiques 43
4. Typologie des technologies d'intégrité pour lutter contre la corruption 46
5. DGD – Exemples de signaux d'alerte pour des opérations à forte probabilité de fraude et de collusion 48
6. Principaux éléments d'une stratégie intégrée pour la normalisation des échanges avec le Nigéria. 49
7. Axes stratégiques d'une approche conjointe du risque fiscal et douanie 50
8. Éléments de conclusion du rapport d'audit de l'ARMP sur les procédures de passation de marché de l'Université d'Abomey-Calavi – gestion 2016 et 2017 56

GRAPHIQUES

1. Classement IIAG sur la justice et l'état de droit 14
2. Transparence budgétaire au Bénin – Eléments de comparaison 52

TABLEAU

1. Résumé des principales recommandations 11

ANNEXES

I. Tableau détaillé des recommandations 64
II. Définitions de la gouvernance et de la corruption selon la politique du FMI de 2017 70
III. Diagnostic du Système National d'Intégrité (2016) 72
IV. Eléments sur le cadre juridique de la lutte contre la corruption 74
V. Principales applications informatiques de la DGI et de la DGD 77
VI. Enjeux de la gestion du renseignement fiscal à la DGI 78

ACRONYMES

ANDF	Agence Nationale du Domaine et du Foncier
ANLC	Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BEF	Brigade Economique et Financière
BP	Budget de Programme
CBU	Commission Bancaire de l'UEMOA
CdC	Cour des Comptes
CDI	Code des Investissements
CENTIF	Cellule Nationale de Traitement de l'Information Financière
CNCA	Comité National de Coordination des Activités (LBC-FT)
CNUCC	Convention des Nations Unies Contre la Corruption
CRIET	Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme
CSM	Conseil Supérieur de la Magistrature
DGB	Direction générale du budget
DGD	Direction générale des douanes
DGI	Direction générale des impôts
DGMP	Direction générale des marchés publics
DGTCP	Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique
EBO	Enquête Budget Ouvert
ENR	Evaluation Nationale des Risques
FAD	Département des Finances Publiques du FMI
FMI	Fonds monétaire international
FSAP	Programme d'Evaluation de la Stabilité Financière
FTE	Evaluation de la Transparence Budgétaire
GFP	Gestion des Finances Publiques
GIABA	Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent
GRH	Gestion des Ressources Humaines
HCPC	Haut-Commissariat à la Prévention de la Corruption
IGF	Inspection Générale des Finances
IIAG	Indice de la Fondation Ibrahim pour la Gouvernance en Afrique
IPC	Indice de Perception de la Corruption
LBC-FT	Lutte contre le Blanchiment des Capitaux et le Financement du Terrorisme
LEG	Département Juridique du FMI
MCM	Département des Marchés Monétaires et de Capitaux du FMI
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MJL	Ministère de la Justice et de la Législation
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
PAG	Programme d'Action du Gouvernement
PPEs	Personnes Politiquement Exposées
REM	Rapport d'Evaluation Mutuelle

SGPR	Secrétariat Général de la Présidence de la République
SIGFP	Système d'Information et de Gestion des Finances Publiques
SNI	Système National d'Intégrité
TCC	Tribunal de Commerce de Cotonou
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UPF	Unité de Politique Fiscale
ZES	Zone Economique Spéciale

PREFACE

À la demande du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances du Bénin, une mission conjointe des départements des finances publiques (FAD), juridique (LEG) et des marchés monétaires et de capitaux (MCM) du FMI a été conduite entre juin et septembre 2022 pour faire le point sur l'état de la gouvernance et analyser en particulier les vulnérabilités à la corruption pouvant compromettre l'achèvement des objectifs de développement de la nation. Après un segment virtuel en juin, la mission s'est rendue à Cotonou du 12 au 27 septembre pour la finalisation des travaux.

En l'absence du Ministre d'Etat, la mission a été reçue par M. Hermann Takou, directeur de cabinet du Ministre, qu'elle remercie chaleureusement pour son accueil. La mission tient également à adresser ses remerciements aux interlocuteurs du Ministère de l'Economie et des Finances et du Ministère de la Justice et de la Législation, ainsi qu'aux représentants des diverses institutions rencontrées : Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, Cour Suprême, Cour des Comptes, Haute Cour de Justice, Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières.

A la fin de son séjour, la mission a présenté ses conclusions lors d'une réunion de restitution avec l'ensemble des interlocuteurs rencontrés. Elle a également été reçue par M. le Ministre d'Etat, Secrétaire Général de la Présidence de la République, Pascal Koupaki, et par M. le Ministre de la Justice et de la Législation, Séverin Maxime Quenum.

La mission remercie vivement toutes les personnes rencontrées, tant pour leur accueil que la qualité des discussions. Elle remercie tout spécialement pour leur précieux concours les points focaux désignés par les autorités, à savoir MM. Prince Sohou, assistant du directeur de cabinet du Ministre de l'Economie et des Finances, Zisson Facinou, inspecteur général des Finances et Zoul-Kifouly Lawani, directeur de la planification, de l'administration et des finances au Ministère de la Justice et de la Législation.

La mission a également bénéficié de l'appui de M. Younes Zouhar, représentant résident du Fonds monétaire international à Cotonou et de ses collaborateurs, et les en remercie.

RESUME EXECUTIF

A la demande des autorités de la République du Bénin ("Bénin"), une équipe relevant de plusieurs départements du FMI (FAD, LEG et MCM) a conduit une mission de Diagnostic de la Gouvernance sur la période courant du 7 juin au 27 septembre 2022. En ligne avec le cadre du FMI de 2018 sur l'engagement renforcé de l'institution sur les questions de gouvernance et de lutte contre la corruption, le diagnostic s'est concentré sur les faiblesses de la gouvernance et les vulnérabilités à la corruption dans les domaines jugés macro-critiques, à savoir: (i) l'exécution des contrats et la protection des droits de propriété, (ii) le cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la corruption, (iii) la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC-FT), (iv) la supervision du secteur financier, ainsi que (v) la gouvernance des finances publiques (politique fiscale, administration fiscale et douanière, gestion des finances publiques).

L'actuel Président de la République, Patrice Talon, a souligné de manière répétée l'importance majeure de la bonne gouvernance pour l'avenir du pays et en a fait un axe fort de son second mandat. Réélu en 2021, le Président de la République a fait de l'amélioration de la gouvernance le premier axe du Programme d'Action du Gouvernement (PAG) 2021–2026, dans un esprit de continuité par rapport aux efforts entrepris depuis 2016 notamment en termes de performance du secteur public, de renforcement de la transparence des finances publiques et d'accroissement de la redevabilité. Les autorités ont sollicité l'assistance du FMI pour analyser les faiblesses de la gouvernance et les vulnérabilités à la corruption et venir ainsi contribuer aux efforts prévus dans le PAG 2021–2026 par des recommandations adéquates et réalistes.

Le Diagnostic de la Gouvernance a mis en lumière des évolutions très positives liées aux réformes récentes ou en cours, mais a aussi illustré le chemin qui reste à parcourir pour surmonter les faiblesses de la gouvernance dans certains domaines. Les progrès enregistrés concernent en particulier les finances publiques (mise en place réussie des budgets de programme, transparence budgétaire, débuts de réforme de l'audit et du contrôle internes, création d'une Cour des comptes), la politique fiscale (renforcement de la gouvernance des dépenses fiscales), la LBC-FT (rénovation du cadre juridique et adoption d'un plan d'action suite au rapport du GIABA) et l'état de droit (accessibilité de la législation, création d'une justice commerciale, développement des e-procédures). Toutefois, des marges d'amélioration demeurent, qui semblent tenir principalement à (i) des faiblesses du cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la corruption, (ii) un manque de transparence sur certaines procédures spécifiques et à forts enjeux (pouvoirs disciplinaires et nomination des magistrats, par exemple) et (iii) des manques ponctuels de capacités ou de moyens. Répondre à ces marges d'amélioration peut aider à garantir la soutenabilité à moyen et long terme des avancées déjà observées, au-delà de la volonté politique manifestée aujourd'hui dans le cadre d'un système reposant sur une forte impulsion présidentielle et une implication à la fois stratégique et opérationnelle des services rattachés directement à la Présidence.

De manière plus précise, la situation dans les différents domaines peut être résumée ainsi :

- *L'état de droit, exécution des contrats et protection des droits de propriété* ont bénéficié d'avancées certaines (digitalisation en cours des services et procédures liées au foncier, mise en place réussie d'un Tribunal de Commerce à Cotonou, création en cours de nouveaux tribunaux). La création attendue d'un tribunal spécialisé dans les affaires foncières et l'installation d'une Cour d'appel commerciale seront à cet égard des additions bienvenues. La perception d'interférence dans le système judiciaire et de corruption de certains juges reste toutefois forte et mérite d'être combattue, au moyen en particulier d'une transparence accrue sur les promotions des juges et les sanctions à leur encontre.

- *Le cadre légal et institutionnel de la lutte contre la corruption* a été profondément modifié depuis 2020, avec l'abrogation de la loi de 2011 sur la lutte contre la corruption et la suppression de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC). La lutte contre la corruption est désormais pour l'essentiel juridictionnalisée, au travers de la Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme (CRIET) créée en 2018, qui s'appuie sur la Brigade Economique et Financière (BEF). La publication des jugements de la CRIET et de statistiques sur son activité renforcerait toutefois son autorité et sa légitimité. Un Haut-Commissariat pour la Prévention de la Corruption (HCPC), rattaché à la Présidence de la République, n'a pas encore été rendu opérationnel. L'abrogation de la loi de 2011, partiellement remplacée par des dispositions introduites dans le Code Pénal et par la loi HCPC, laissent subsister des lacunes par rapport aux bonnes pratiques et aux engagements internationaux souscrits par le Bénin : absence de protections suffisantes pour les lanceurs d'alerte, pas de régime juridique des conflits d'intérêt, un cadre très insuffisant pour les déclarations de patrimoine, qui ne prévoit notamment pas leur publication pour les personnalités de haut rang.

- *En matière de LBC-FT,* des progrès ont été réalisés suite à la récente évaluation mutuelle et à l'adoption d'un plan d'action pour renforcer l'efficacité du système. Des efforts restent encore à réaliser sur l'ensemble des piliers du dispositif LBC-FT pour mobiliser ses outils dans la lutte contre la corruption, y compris sur la transparence des entités juridiques et l'accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs, ainsi que sur le renforcement de la supervision du secteur immobilier, pour limiter le risque de blanchiment des produits de la corruption dans le secteur.

- *La supervision du secteur financier* a fait l'objet dans le cadre du présent Diagnostic d'une étude sur dossier (*desk review*), s'appuyant sur les résultats du Programme d'Evaluation du Secteur Financier (FSAP) conduit en 2022 au niveau de l'Union Economique et Monétaire de Ouest Africaine (UEMOA). Les recommandations formulées dans le cadre du FSAP UEMOA semblent de nature à répondre aux vulnérabilités spécifiques du secteur bancaire au Bénin, et s'articulent autour du renforcement de l'indépendance du superviseur régional, d'une

utilisation plus cohérente des sanctions par ce dernier et d'un renforcement de ses ressources et capacités.

- *La mobilisation des recettes* présente, malgré des réformes ambitieuses, encore des vulnérabilités de gouvernance considérables. En matière de politique fiscale, les efforts de transparence réalisés pour les dépenses fiscales et les progrès liés au nouveau Code des investissements doivent être parachevés par la publication d'éléments complémentaires sur les bénéficiaires d'aides fiscales et de régimes soumis à agrément. S'agissant de l'administration fiscale et douanière, une perception encore forte de corruption est un obstacle au développement des recettes fiscales et douanière. Elle peut être combattue par la poursuite des efforts en matière de numérisation des procédures, par une réforme ambitieuse de la gestion des ressources humaines et par une amélioration de la gestion du risque fiscal et douanier pour faire face aux vulnérabilités spécifiques de l'économie du Bénin, notamment en ce qui concerne la normalisation des échanges de marchandises avec le Nigeria. Au-delà, la fixation des objectifs de recettes fiscales et douanières gagnerait à s'inscrire dans une démarche plus structurée, dont l'adoption prévue d'une Stratégie de Recettes à Moyen Terme (SRMT) pourrait être le vecteur, permettant ainsi de mettre sous tension les deux administrations fiscale et douanière.

- *La gestion des finances publiques (GFP)* a enregistré de nets progrès, reconnus notamment par l'Enquête sur le Budget Ouvert de 2021 (mai 2022). Pour autant, des efforts restent à faire pour tirer tous les bénéfices du passage aux budgets de programme en termes de redevabilité de l'administration et parachever la réforme de l'audit et du contrôle internes (pour laquelle le Bénin est déjà un pionnier en Afrique francophone), nécessaire contrepartie des nouvelles responsabilités des gestionnaires. La gestion des marchés publics reste encore perfectible tant sur le plan de la redevabilité (audits des marchés les plus importants) que sur celui des outils de transparence (e-procurement). La supervision des entreprises publiques et l'amélioration des outils informatiques présentent également des enjeux forts en termes d'amélioration de la transparence et des outils du contrôle interne. Enfin, l'opérationnalisation rapide de la Cour des Comptes créée par la réforme constitutionnelle de 2019 est une condition de la crédibilité de la nouvelle institution.

Au total, les recommandations tirées de ce diagnostic (résumées dans le **tableau 1** ci-après et détaillées en **annexe I** du rapport), en cohérence avec le mandat du FMI, se concentrent sur les aspects macro-critiques, c'est-à-dire ceux pour lesquels des éléments solides donnent à penser qu'ils peuvent avoir des effets significatifs sur la stabilité macro-économique. Leur mise en œuvre nécessitera, au-delà de la mobilisation des capacités indéniables de l'administration béninoise, des efforts soutenus par une forte volonté politique et par les appuis des partenaires techniques et financiers.

Tableau 1. Résumé des principales recommandations

	Mesure	Autorité	Calendrier[1]
	Etat de droit et climat des affaires		
1	Améliorer la transparence autour des promotions judiciaires et sanctions	MJL, CSM	CT
2	Rendre opérationnels la Cour d'appel de Commerce et la Cour spécialisée des affaires foncières	MJL	CT
	Lutte contre la corruption		
3	Réviser le Code Pénal en introduisant ou en complétant les dispositions relatives à l'incrimination et à la répression des actes de corruption conformément à la CNUCC	MJL	CT
4	Réviser le cadre juridique relatif aux conflits d'intérêts et celui relatif aux déclarations de patrimoine conformément à la CNUCC	MJL	CT
5	Rendre le HCPC opérationnel tout en œuvrant en parallèle à renforcer son cadre juridique pour assurer son indépendance et envisager de lui transférer la compétence de police judiciaire pour les actes de corruption	MJL, SGPR	CT/MT
	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT)		
6	Prendre des mesures pour atténuer les risques importants de blanchiment de capitaux dans le secteur immobilier	CNCA, CENTIF, ANDF	CT/MT
	Politique fiscale		
7	Publier (i) les rapports de la Commission de contrôle de l'investissement ; (ii) l'inventaire complet des exonérations fiscales ; (iii) la liste des entreprises agréées à la ZES	MEF, APIEX	CT
	Administration fiscale et douanière		
8	Déterminer de manière objective et structurée le potentiel fiscal du pays et consacrer, au travers de la future SRMT, la réduction de l'écart entre ce potentiel et le rendement effectif comme l'indicateur global de mesure de l'efficacité des régies de recettes	MEF, DGI, DGD	CT
9	Renforcer la GRH dans les régies de recettes en : (i) adaptant les ressources humaines aux objectifs stratégiques des administrations au travers du développement de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, (ii) modernisant les politiques et leviers de motivation des agents et (iii) restructurant le système d'évaluation des performances individuelles et collectives	MEF, DGI, DGD, Fonction Publique	MT
10	Améliorer la gestion du risque fiscal et douanier pour faire face aux vulnérabilités spécifiques de l'économie béninoise en : (i) exerçant une plus grande vigilance sur les opérations douanières à forte probabilité de fraude et de collusion ; (ii) mettant en place une stratégie intégrée pour la normalisation des échanges de marchandises avec le Nigeria et (iii) définissant les axes stratégiques d'une approche conjointe du risque fiscal et douanier entre la DGI et la DGD	DGI, DGD	CT/MT
	Gestion des finances publiques		
11	Systématiser l'audit des marchés publics à enjeu par des auditeurs indépendants, publier les rapports d'audit sur le site et organiser le suivi des recommandations de ces rapports	ARMP	CT
12	Améliorer les outils de la commande publique en (i) mettant en place une base de données informatisée des MP pour améliorer les délais de production des statistiques sur les MP (ii) faisant aboutir les travaux relatifs au e-procurement	ARMP, DNCMP	MT
13	Produire et publier les états financiers de tous les EEP et diffuser les informations financières relatives aux liquidations/privatisations	DNPED	CT/MT

[1] Les recommandations ainsi résumées sont divisées entre recommandations de court terme (CT) pour mise en œuvre d'ici à 12 mois) et de moyen terme (MT) pour une mise en œuvre pouvant nécessiter 24 à 30 mois.

I. INTRODUCTION

1. **Le Bénin est un pays assez densément peuplé, riche d'environ 12 millions d'habitants et doté d'une façade maritime (121 km) ainsi que de longues frontières terrestres (plus de 2100 km) avec quatre pays, dont le Nigeria.** Cette position géographique lui vaut de jouer un rôle logistique important, en particulier au travers du port autonome de Cotonou, l'un des plus importants de l'Afrique de l'Ouest avec Lagos et Abidjan. Le pays jouit d'une assez large stabilité et sécurité, malgré la multiplication récente des attaques de groupes armés extrémistes sur le Nord du pays à travers les frontières avec le Niger et le Burkina Faso. L'actuel Président de la République, Patrice Talon, a été élu en 2016 et réélu pour un second mandat en 2021. Des élections législatives sont prévues pour le 8 janvier 2023.

2. **L'activité économique, concentrée dans le Sud du pays et reflétant le poids des activités logistiques, a quelque peu souffert de la pandémie de COVID-19 et de la fermeture de la frontière avec le Nigeria mais connait une reprise depuis 2021**. L'activité économique est fortement concentrée au Sud dans la partie côtière du pays, autour du port de Cotonou, malgré des efforts de diversification en cours. Le secteur informel représenterait de l'ordre de 85% de la population active – notamment dans les services et l'agriculture, pour laquelle le Bénin est parmi les tous premiers producteurs de coton d'Afrique avec le Mali. Le Bénin connaissait une croissance soutenue avant la pandémie de COVID-19 (+6,4 pour cent par an en moyenne sur 2017–2019), qui lui a valu d'accéder en 2020 (sur la base des chiffres de l'année 2019) à la catégorie des pays à revenu intermédiaire tranche inférieure[2]. Après une année 2020 plus difficile du fait de la COVID-19 et de la fermeture de la frontière avec le Nigeria, une forte reprise est intervenue en 2021. Le Bénin a depuis 2019 obtenu l'accès aux marchés internationaux de capitaux.

3. **La gouvernance et les vulnérabilités à la corruption constituent un enjeu majeur pour le Bénin.** Même s'il n'existe aucun document récent reflétant un diagnostic partagé sur ce sujet,[3] les perceptions de corruption restent encore largement répandues (étude AFRISTAT de 2019, classements internationaux dont ceux de Transparency International et de la Fondation Mo Ibrahim). Cette perception et cette réalité de la corruption doivent être traitées pour assurer le plein succès du « pari sur le développement »[4] souhaité par les élites politiques et économiques béninoises, au travers duquel une croissance forte et inclusive permet d'améliorer le niveau de vie général et se substitue à un régime de faible croissance où les élites se concentrent sur la capture de rentes et la protection des situations acquises. La grille d'analyse utilisée par le présent rapport, dont les principes

[2] Le produit intérieur brut par habitant s'élève à 1428 USD en 2021 (source : Banque Mondiale).

[3] Un « Livre Blanc » sur la corruption préparé en 2020-2021 par les services de la Présidence et par l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption n'a fait l'objet d'aucune publication et reste un document confidentiel.

[4] Pour reprendre la terminologie de l'économiste Stefan Dercon: Gambling on Development – Why Some Countries Win and Others Lose, Oxford University Press, avril 2022.

essentiels sont rappelés en **annexe II**, vise à contribuer à ces efforts pour améliorer la gouvernance au service du développement.

4. Les autorités béninoises ont une conscience très claire de l'enjeu. Le Président de la République, Patrice Talon, élu en 2016 et réélu en 2021, a souligné de manière répétée l'importance essentielle de la bonne gouvernance pour l'avenir du pays, et engagé une série de réformes en ce sens, qui seront détaillées plus avant dans la suite du rapport.

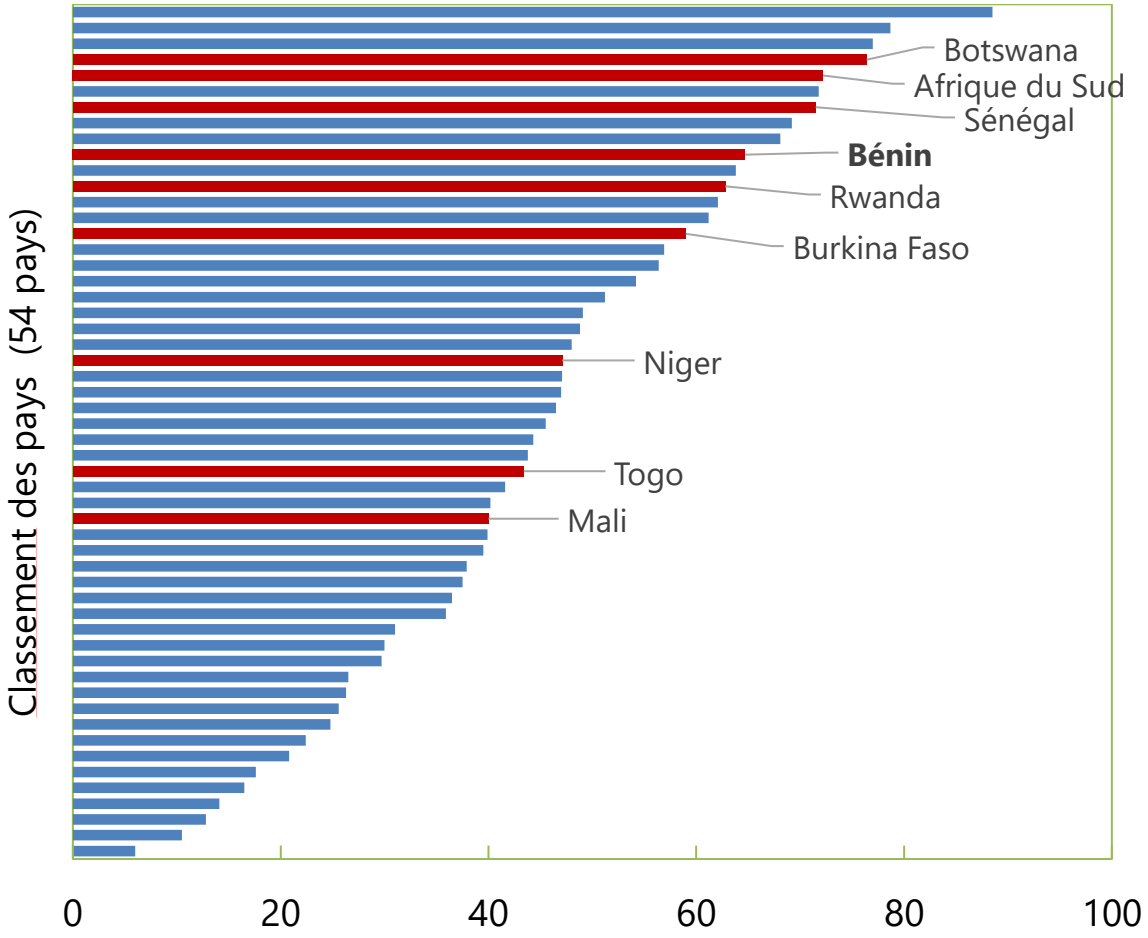
5. Dès 2016, un diagnostic du Système National de l'Intégrité (SNI) a dressé un bilan de la gouvernance au Bénin et alimenté les projets de réformes menés par les nouvelles autorités. Ce diagnostic, présenté plus en détail en **annexe III,** a été conduit par l'organisation non gouvernementale Transparency International (TI), sur financement accordé par l'Union européenne. Suivant la méthodologie développée par TI, il couvrait un champ très vaste, incluant outre les aspects de la gouvernance économique et financière, de la lutte contre la corruption et de l'état de droit, des éléments relatifs à la liberté de la presse et des médias, aux élections ou aux partis politiques. Ce diagnostic concluait que les fondations politiques et économiques au Bénin étaient peu résistantes à la corruption et que le Bénin était à l'époque caractérisé par une corruption « systématique et tolérée », avec une lutte contre la corruption « plombée par l'absence de volonté politique. » Prenant acte de ce constat, les nouvelles autorités ont, dans le cadre du Programme d'Action du Gouvernement (PAG) pour 2016–2021, mis l'accent sur l'amélioration de la gouvernance, avec la mise en place d'un mécanisme de suivi dont la coordination était confiée à l'Inspection Générale des Finances (IGF).

6. Le PAG 2021-2026 place la gouvernance et l'état de droit au centre des actions envisagées pour le second mandat du Président de la République. S'appuyant sur les réformes déjà réalisées dans le cadre du PAG 2016–2021, le nouveau programme fait de la gouvernance et de l'état de droit son premier pilier, se partageant entre deux axes stratégiques: « Renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit » et « Consolidation de la bonne gouvernance. »

7. Cet accent mis sur la gouvernance est bienvenu, compte tenu d'une perception encore forte de la corruption selon les classements internationaux. Ainsi, l'indice de perception de la corruption (IPC) de TI pour 2022 (publié le 31 janvier 2023) donne au Bénin un score de 43 sur 100, le score de 100 correspondant au plus faible niveau de corruption perçue, en amélioration par rapport à un score de 42 dans l'IPC 2021. Ce résultat est exactement en ligne avec le score moyen de 43 pour les 180 pays analysés par l'IPC. Il est à comparer également avec une moyenne de 32 sur 100 pour l'Afrique subsaharienne, 44 pays sur 49 affichant un score inférieur à 50.

8. S'agissant plus spécifiquement de l'état de droit, le classement de la Fondation Mo Ibrahim pour la Gouvernance en Afrique (IIAG) place le Bénin parmi les pays les mieux classés en Afrique mais avec un score encore loin de l'optimum en valeur absolue. Le Bénin est au 10ème rang en Afrique sur le classement relatif à la justice et à l'état de droit (cf. **graphique 1** ci-dessous) – loin devant la plupart des pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) mais derrière le Sénégal. Mais son score de 64,7 sur 100 laisse encore de fortes marges de progrès.

Graphique 1 : Classement IIAG sur la justice et l'état de droit



Source : Classement IIAG, 2020 (se rapporte à l'année 2019).

9. **La gouvernance au Bénin sur les dernières années a été caractérisée par une forte centralisation, même selon les standards d'un régime présidentiel.** La Constitution de 1990 prévoit en effet un régime présidentiel et attribue donc des pouvoirs importants au Président, en tant que seul chef de l'exécutif. Depuis 2016 toutefois, les efforts de réforme entrepris sont allés de pair avec un degré accru de concentration des pouvoirs de décision et de contrôle au niveau de la Présidence. Ceci s'est manifesté au travers de l'expansion des services présidentiels et de leur implication dans les opérations des principales entités gouvernementales, couplé avec le rôle que joue le Président au titre de son pouvoir de nomination à la direction de ces entités. Le rôle des services de la Présidence, au-delà de la supervision stratégique des ministères sectoriels à travers une sorte de "*delivery unit*,"[5] inclut désormais la revue d'un grand nombre de décisions administratives à

[5] Une "delivery unit," sur le modèle expérimenté au Royaume-Uni de 2001 à 2010, est une entité administrative chargée d'appuyer le chef de l'exécutif sur la mise en œuvre des politiques publiques, utilisée pour suivre les progrès réalisés et renforcer les capacités nécessaires pour satisfaire à des engagements politiques forts. Elle joue notamment un rôle de surveillance et d'aiguillon vis-à-vis des ministères sectoriels en vue de la réalisation concrète des priorités de l'exécutif.

un niveau relativement fin (existence depuis 2016 au sein des services de la Présidence d'une cellule chargée d'analyser une bonne part des projets d'arrêtés ministériels et préfectoraux).[6] Ce rôle s'étend aussi aux collectivités territoriales (création en 2022 à la Présidence d'une cellule chargée de suivre et contrôler la gestion des communes—une tache relevant habituellement d'un ministère sectoriel en charge des collectivités locales).[7]

10. Alors qu'une forte centralisation du pouvoir peut être un atout à court terme pour le suivi et la mise en œuvre des réformes, les efforts pour améliorer la gouvernance et réduire la corruption doivent etre élargis pour être soutenables sur le long terme. Un rapport de la Banque Mondiale décrivait en 2018 l'économie politique au Bénin comme *«une concentration d'intérêts puissants, ayant pour conséquence un environnement où les règles du jeu s'appliquent de manière inégale, des institutions et une gouvernance faible, ainsi que des incidents de corruption.»*[8] Le rapport soulignait également la concentration du pouvoir économique et les interactions fortes entre élites politiques et économiques. Dans un tel environnement, une approche centralisée peut certes porter ses fruits initialement en termes de vitesse des réformes et de capacité de mise en œuvre, mais il est aussi nécessaire de garder un équilibre et d'éviter les risques opérationnels liés à une excessive centralisation des décisions et de leur mise en œuvre (goulots d'étranglements possibles dans la prise de décision, freins au développement des capacités internes dans les ministères et institutions). Au total, une saine séparation des pouvoirs, allant de pair avec des efforts concertés par les pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif pour réduire les opportunités de corruption, sont fondamentaux pour assurer l'efficience et la stabilité des différents organes de l'Etat sur le moyen terme. Les constats et recommandations à cet égard sont détaillés et discutés plus avant dans les développements qui suivront, en particulier s'agissant des institutions relatives à la lutte contre la corruption.

11. La suite de ce rapport examinera en détail les pratiques de gouvernance dans les principales fonctions de l'Etat liées à la conduite de la politique macro-économique et aux enjeux macro-budgétaires. Il commencera par une section relative au cadre juridique du développement (y compris la lutte contre la corruption) et à la supervision du secteur financier, avant de poursuivre sur les aspects relatifs à la mobilisation des recettes et enfin la gestion des finances publiques. Les constats et recommandations formulées visent à appuyer les autorités dans leurs efforts en cours pour améliorer la gouvernance, en particulier au travers du PAG 2021–2026.

[6] Décret n" 2016-530 du 24 août 2016 portant mise en place de la cellule d'analyse des projets d'arrêtés ministériels et préfectoraux, modifié par le décret 2022-248 du 20 avril 2022.

[7] Décret N'2022-303 DU 25 mai 2022 portant création, attributions, organisation fonctionnement de la Cellule de suivi et contrôle de la gestion des communes.

[8] Banque Mondiale, *Cadre du partenariat pays pour le Bénin (exercices 2019 à 2023),* daté du 6 juin 2018.

II. AMÉLIORER LE CADRE JURIDIQUE ET PRUDENTIEL AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

12. Cette section aborde un ensemble de diagnostics et recommandations couvrant (i) le cadre juridique de la lutte contre la corruption, (ii) le cadre juridique en faveur de la transparence, de l'état de droit et les règles de droit relatives au climat des affaires, (iii) la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et (iv) la supervision du secteur financier. Améliorer la gouvernance sur l'ensemble de ces quatre axes aiderait notamment à attirer les investissements privés nécessaires au développement de la nation et à promouvoir l'efficience de la dépense publique.

A. Etat de droit et climat des affaires

Droits contractuels

13. Le ministère de la Justice et de la Législation (MJL) a entrepris des actions fortes visant à renforcer l'efficacité du système judiciaire béninois, qui se heurtent toutefois à des contraintes de ressources. La loi prévoit ainsi la création de 28 nouveaux tribunaux dont 17 sont opérationnels. Le MJL déclare que ses efforts ont été en partie contrecarrés par le manque de financements pour l'opérationnalisation rapide des nouvelles juridictions. Les autorités ont indiqué à la mission que des discussions portant sur l'exercice 2023 sont en cours avec la Direction Générale du Budget (DGB), mais que les perspectives budgétaires ne sont pas très favorables vu le contexte économique actuel. Les échanges à Cotonou ont permis de constater le poids des dossiers en instance (jusqu'à 18 mois de retard) et l'insuffisance des fonds alloués au système judiciaire. Certains juges ont en outre souligné qu'ils étaient contraints d'utiliser leurs ordinateurs portables personnels et leurs comptes de messagerie privés faute d'équipement adéquat dans les tribunaux.[9]

14. Le fonctionnement du système judiciaire au Bénin reste en général assez mal perçu. Bien que la Constitution béninoise (article 125) affirme l'indépendance de la justice, les craintes quant à l'ingérence politique et à la corruption dans le système judiciaire demeurent assez répandues.[10] Certains interlocuteurs ont alerté la mission sur le poids des intérêts particuliers susceptibles d'influencer la protection et l'application des droits contractuels. Au total, la confiance des justiciables en la capacité à obtenir un procès équitable reste limitée, et la perception que l'issue d'un procès est

[9] Le *Tribunal de Commerce de Cotonou* a fait référence à un budget de fonctionnement annuel (hors salaires) de 52,124 millions de francs CFA (équivalent à 78 000 dollars américains), considéré insuffisant par le tribunal.

[10] Le rapport Bertelsmann 2022 sur le Bénin affirme que plus de 50% des magistrats béninois ont été impliqués dans des scandales financiers. Il note également que l'Union Nationale des Magistrats du Bénin (UNAMAB), le syndicat représentant les magistrats, s'est toujours plaint du manque de transparence dans les nominations et les promotions des juges. Voir l'indice de transformation (BTI) 2022 de la Fondation Bertelsmann pour le Bénin sur ce lien https://bti-project.org/en/reports/country-report/BEN.

souvent prédéterminée en fonction de l'identité des parties encore répandue.[11] Les faiblesses dans l'exécution des contrats conduisent à une augmentation des coûts de transaction. Les répercussions sur l'opinion des investisseurs peuvent nuire aux efforts des autorités béninoises en vue de revitaliser l'économie et d'attirer davantage de capitaux. Sous l'égide du *PAG 2021–2026*, le Bénin doit donc intensifier son engagement à renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

15. En matière de contentieux des affaires, le MJL a mis en relief la création récente du Tribunal de commerce de Cotonou (TCC), un tribunal spécialisé statuant sur les disputes relatives aux affaires commerciales et aux dettes. Le TCC est pleinement opérationnel depuis décembre 2017 et est divisé en trois sections, chacune ayant un domaine d'intérêt différent. La création d'une Cour d'Appel de Commerce était initialement prévue dans la loi de juillet 2016 portant création du TCC, mais n'est pas encore effective. Il en résulte que les appels, suite aux décisions du TCC, sont actuellement traités par la Cour d'Appel ordinaire, laquelle manque d'expertise spécialisée et de juges dédiés capables de statuer sur les affaires commerciales.[12] Une telle capacité de faire appel devant un tribunal compétent est pourtant essentielle au dynamisme de l'économie ; en conséquence, des mesures devraient être prises pour rendre la Cour d'Appel de Commerce opérationnelle sans délai, tout en s'efforçant de garantir l'indépendance de la nouvelle Cour face aux influences extérieures.

Droits de propriété

16. L'analyse de la protection des droits sur la propriété foncière et immobilière au Bénin révèle plusieurs réformes au cours de ces dernières années, lesquelles jettent les bases d'une plus grande dynamique. Les mesures visant à digitaliser les systèmes sont remarquables et doivent être poursuivies à un rythme soutenu. L'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) a souligné les progrès réalisés dans la digitalisation du cadastre national du Bénin et a déclaré qu'environ 36% du territoire béninois est désormais couvert par un cadastre en ligne, au travers duquel des informations telles que la taille des parcelles, les limites légales et l'identité du propriétaire légal peuvent être obtenues rapidement.[13] L'évolution vers des systèmes numériques permet d'accélérer les cessions de terres au Bénin et ces avancées ne peuvent qu'être saluées. Cependant, jusqu'à présent, le système de cadastre ne couvre principalement que les zones urbaines (13 communes couvertes sur 77 au Bénin), de sorte qu'il convient d'accélérer les efforts pour couvrir l'intégralité du territoire du Bénin.

---

[11] Voir, par exemple, le rapport 2022 de Freedom House sur le Bénin (https://freedomhouse.org/country/benin/freedom-world/2022) et le rapport 2021 de Social Watch sur la société civile au Bénin (https://uncaccoalition.org/new-civil-society-report-on-benin-impartial-anti-corruption-bodies-and-private-sector-transparency-needed-to-effectively-combat-corruption/).

[12] Le TCC a informé la mission que les litiges jusqu'à 5 millions de francs CFA (environ 7 500 dollars US) ne sont pas susceptibles d'appel après qu'une décision soit rendue, mais que tous les litiges portant sur des créances supérieures à ce montant peuvent faire l'objet d'un appel en vertu des textes de loi au Bénin.

[13] Le cadastre national électronique du Bénin est disponible à l'adresse suivante : https://cadastre.bj.

17. Les droits de propriété, garantis par la Constitution béninoise et codifiés dans la législation nationale au travers du code foncier et domanial de 2017, restent encore imparfaitement respectés.[14] Malgré les progrès réalisés à travers la modernisation des systèmes de documentation précédemment en version papier, plusieurs faiblesses structurelles nuisent à une protection fiable et homogène des droits de propriété. Bien que les statistiques officielles des tribunaux n'aient pas été fournies, les observateurs internationaux s'accordent à dire que les litiges fonciers représentent la majorité des affaires portées devant les tribunaux béninois. Cela renforce la nécessité de remédier en priorité aux lacunes du système.

18. La profession de notaire joue un rôle clef dans les transactions immobilières au Bénin et a commencé sa modernisation. L'ANDF tient une liste de notaires accrédités au Bénin, au nombre de 47[15], dont le rôle est de servir en tant que représentants de l'État (officiers ministériels) dans les transactions foncières et de guider le processus de transfert des biens immobiliers. Alors que les notaires du Bénin devaient auparavant être physiquement présents pour obtenir des versions papier des titres de propriété et autres documents préalables à toute transaction, le processus a été considérablement simplifié avec le lancement d'un système en ligne.[16] Cependant, alors que les systèmes en ligne sont censés garantir la rapidité dans les délais d'exécution, les représentants des professions juridiques ont signalé à la mission que les longs retards dans les transactions immobilières restent monnaie courante. Si le travail de l'ANDF consistant à numériser les titres de propriété a été salué, la production de nouveaux titres de propriété constitue cependant une tâche fastidieuse. Dans certains cas, l'obtention de nouveaux titres peut prendre un an ou plus. Les avocats béninois étant tenus de présenter les titres de propriété aux banques aux fins de débloquer des financements et mener à bien des transactions, l'incidence d'un retard dans la délivrance de nouveaux titres s'avère considérable.

19. La création prévue d'un tribunal spécialisé dans les affaires foncières constitue une réponse pragmatique aux délais de la justice en ce domaine et mérite d'être menée à bien rapidement. Au Bénin, un moratoire est imposé sur les biens immobiliers faisant l'objet d'un litige, ce qui gèle toute activité en attendant l'issue du conflit. L'ANDF, les milieux d'affaires et les professionnels du droit au Bénin ont souligné la longueur des délais de jugement pour ces affaires, vu la difficulté à trouver une autorité compétente en mesure de statuer. Selon plusieurs acteurs du marché rencontrés par la mission, ce blocage entrave l'activité commerciale. Pour y remédier, les autorités ont prévu une réponse pragmatique et originale au travers de la création d'un tribunal spécialisé dans les affaires foncières. Le MJL a confirmé qu'un projet de loi en ce sens est en cours d'examen à l'Assemblée nationale et devrait aboutir très prochainement.

---

[14] Loi N° 2017-15 du 10 août 2017 (modifiant et complétant la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin) : https://sgg.gouv.bj/doc/loi-2017-15/.

[15] Tous les notaires accrédités au Bénin figurant sur le site internet de l'ANDF : https://www.andf.bj/index.php/informations/liste-des-notaires-du-benin (cette liste est celle de 2018–2019 ; Il n'existe aucune autre liste plus récente).

[16] On peut accéder au système "E-Notaire" grâce au lien suivant : https://enotaire.andf.bj/.

Redevabilité et transparence

20. L'accès à l'information juridique pour les citoyens est dans l'ensemble plus facile au Bénin que dans les autres pays de la région. Une loi de 2015 pose le principe de l'accès du public à tous les documents officiels.[17] En pratique, le site Internet du Secrétariat général du Gouvernement permet aux citoyens d'accéder à l'ensemble de la législation (ordonnances, lois, décrets et arrêtés) ainsi qu'aux résumés des réunions hebdomadaires du Conseil des ministres.[18] Ce site est bien organisé et semble régulièrement mis à jour. S'agissant des juridictions, certaines d'entre elles comme le TCC (pour les décisions en matière de droit commercial)[19] ou la Cour Suprême publient leurs jugements sur leurs sites Internet respectifs. Les décisions rendues par les autres tribunaux ne sont en revanche pas en ligne et la procédure pour en obtenir des copies n'est pas très connue.

21. S'agissant des sanctions infligées aux magistrats, le système mis en place semble de nature à concilier redevabilité des juges et garantie d'indépendance. Le MJL a insisté sur la « tolérance zéro » existant en matière d'inconduite des magistrats (qu'il s'agisse de faits de corruption ou autres). Le MJL a souligné que les juges béninois soupçonnés d'avoir commis des actes répréhensibles font l'objet d'une enquête de l'Inspection Générale des Services Judiciaires (IGSJ), qui ensuite transmet ses rapports au Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM). Le rôle du CSM à cet égard est inscrit dans l'article 128 de la Constitution du Bénin[20] et il est le seul habilité à recommander des sanctions contre les juges, qui vont de la rétrogradation à la révocation pure et simple. Les sanctions les plus graves donnent lieu à adoption d'une mesure individuelle en Conseil des ministres.[21]

22. Le MJL a cependant déclaré que les faits motivant les sanctions infligées à un juge ne sont pas divulgués au public une fois la décision finale rendue. Il s'agit d'un manque de transparence de nature à alimenter les craintes relatives à des vendettas personnelles ou politiques pouvant être prises à l'encontre de juges. L'intégrité de la profession judiciaire est d'une importance capitale et, par conséquent, tous les faits devraient être exposés au public afin de justifier chaque décision visant à sanctionner un juge. Tout rapport concernant la rétrogradation, la suspension ou la révocation d'un juge au Bénin devrait être accompagné, au minimum : (i) de la nature des allégations formulées, (ii) d'un résumé de l'enquête, et (iii) des détails des preuves. Le MJL a confirmé l'existence d'une réflexion en cours sur ce sujet au sein du CSM, visant à concilier la transparence et le respect de

---

[17] Loi 2015-07 du 20 mars 2015 portant code de l'information et de la communication en République du Bénin: https://sgg.gouv.bj/doc/loi-2015-07/.

[18] https://sgg.gouv.bj/documentheque/lois/.

[19] https://www.tribunalcommercecotonou.bj/activites/decisions-de-justice?own=0.

[20] Article128 de la Constitution : « Le Conseil supérieur de la Magistrature statue comme Conseil de discipline des magistrats. »

[21] A titre d'exemple, cette décision du Conseil des ministres a porté sur la rétrogradation du juge mais n'a en rien expliqué les raisons ou motivations ayant conduit à cette décision : Compte rendu du Conseil des Ministres du 22 sept. 2021 | Secrétariat général du Gouvernement du Bénin (sgg.gouv.bj).

la vie privée, qui pourrait prendre la forme de la publication et de la mise à jour régulière sur Internet d'un recueil de décisions anonymisées.

23. Bien que des progrès notables aient déjà été réalisés, l'environnement des affaires au Bénin souffre de l'absence d'un registre des sociétés aisément consultable. La Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin (CCIB) a indiqué à la mission que les banques disposaient d'une base de données contenant des informations clés sur les entreprises, dans le but de faciliter l'examen des demandes de prêt des entreprises ; toutefois cette base de données n'est pas accessible au public. De fait, le Bénin ne dispose actuellement d'aucun registre des sociétés dans lequel les acteurs commerciaux peuvent obtenir des informations clés sur les entreprises.

24. La transparence autant que l'accès aux informations sur les entreprises sont des éléments nécessaires pour une économie en rapide évolution comme celle du Bénin. Les informations censées être accessibles au public dans le prochain répertoire des sociétés béninoises devraient comporter les éléments essentiels généralement disponibles dans d'autres pays, tels que : (i) la forme juridique de la société (société anonyme, société à responsabilité limitée, etc.) ; (ii) l'identité des administrateurs de la société et les mandats qu'ils exercent ; (iii) les informations relatives à l'actionnariat ; (iv) les informations sur l'insolvabilité, et (v) les détails des hypothèques et autres titres enregistrés au nom des sociétés entre autres. La tenue d'un registre détaillé des sociétés apporterait plusieurs avantages au Bénin, contribuant ainsi à éviter les conflits d'intérêts et à favoriser une plus grande transparence.

Recommandations

- Améliorer la transparence relative aux sanctions et promotions de magistrats (CT).
- Rendre opérationnels la Cour d'appel de Commerce et la Cour spécialisée des affaires foncières (CT).
- Progresser dans la transparence au travers de (i) l'établissement d'un registre des sociétés, (ii) la poursuite de la digitalisation de tous les titres de propriété et (iii) l'extension de la portée du cadastre national à 100% du territoire (MT).

B. Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la corruption

Vue d'ensemble

25. Le Bénin a enregistré ces dernières années des progrès dans la perception de la corruption, reconnus en particulier par le dernier sondage Afrobaromètre de 2021. Les indicateurs 2021 de la gouvernance mondiale de la Banque Mondiale (BM)[22] placent ainsi le Bénin à un score de 50,48 en ce qui concerne le contrôle de la corruption—en nette progression par rapport à 2016, où le Bénin affichait un score de 35,58 seulement, même si l'on demeure encore loin de

[22] Disponibles sous https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports.

l'optimum (score de 100). Surtout, le sondage Afrobaromètre 2021[23] indique qu'une large majorité de Béninois (70%) estime que la corruption est sur une pente décroissante ; par rapport à l'enquête 2014/2015, la part des Béninois qui jugent que la corruption est en augmentation a baissé de 53 points, ce qui est l'évolution la plus favorable des pays de l'échantillon à l'exception de la Tanzanie (-58 points). Selon ce même sondage, 74% des Béninois approuvent les efforts du Gouvernement pour lutter contre la corruption.

26. Pour autant, certains indicateurs soulignent la persistance de phénomènes significatifs de corruption, dénoncés par les interlocuteurs rencontrés par la mission et susceptibles de nuire à la croissance et au développement. Le sondage Afrobaromètre 2021 précité indique ainsi que pour 46% des Béninois la corruption est répandue au sein de la police. Les chiffres comparables pour les fonctionnaires des impôts et les députés sont respectivement de 52% et de 50%, plaçant le Bénin parmi les cinq pays de l'échantillon pour lesquels les perceptions de corruption sont les plus élevées. Les discussions tenues par la mission citaient également le système judiciaire, la commande publique et les douanes comme des secteurs vulnérables à la corruption. Les craintes au sujet d'une capture par les élites ont également été mentionnées comme susceptibles de menacer les efforts de lutte contre la corruption et de compromettre la bonne gouvernance.

Cadre juridique de la lutte contre la corruption

27. Un prérequis pour lutter efficacement contre la corruption est la mise en place d'une architecture juridique et institutionnelle pour prévenir et réprimer les cas de corruption. A cet égard, le Bénin est signataire d'une série de textes internationaux visant à lutter contre la corruption. Ces textes incluent la Convention des Nations Unies contre la Corruption (CNUCC), ratifiée par le Bénin en 2004 et la Convention de l'Union Africaine pour la Prévention et la Lutte contre la Corruption, ratifiée en 2007. De par son appartenance à l'UEMOA, le Bénin est aussi soumis à la directive UEMOA relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

28. Le Code Pénal est désormais le principal vecteur de la lutte contre la corruption après l'abrogation d'une loi spécifique remontant à 2011. Le système juridique au Bénin est basé sur une tradition de droit civil. Le Bénin s'était doté d'une loi n° 2011–20 du 12 octobre 2011 (« loi de 2011 ») portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin, qui fixait un cadre d'ensemble pour la lutte contre la corruption. Deux lois successives en 2020 ont d'abord partiellement (loi n°2020-09 du 23 avril 2020 portant création, mission, organisation et fonctionnement du Haut-Commissariat à la Prévention de la Corruption) ensuite totalement (loi n°2020–23 du 29 septembre 2020 modifiant et complétant la loi n°2012-15 du 18 mars 2013 portant code de procédure pénale) abrogé la loi de 2011. Les principales dispositions relatives à la lutte contre la corruption sont désormais contenues dans les deux lois de 2020 précitées et surtout dans la

[23] Disponible sous https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/migrated/files/publications/Dispatches/ad488-pap2-africans_see_growing_corruption-afrobarometer_dispatch-4nov21.pdf. Le sondage a été conduit entre juillet 2019 et juillet 2021 en deux vagues dans un total de 34 pays d'Afrique.

loi n° 2018-16 du 28 décembre 2018 portant Code Pénal, qui définit les infractions relevant de faits de corruption et les peines applicables.

29. Le Code Pénal fournit dans l'ensemble une base solide pour combattre la corruption. Les dispositions du Code (cf. **annexe IV** pour les extraits en question) comprennent des éléments dans l'ensemble conformes à la CNUCC concernant la définition de la corruption des agents publics nationaux, de celle des agents publics étrangers ou fonctionnaires d'organisations internationales, du trafic d'influence, de l'abus de fonctions, de l'enrichissement illicite ainsi que de la corruption au sein du secteur privé. En outre, le Code inclut également des infractions non listées dans la CNUCC telles que la corruption liée à la commande publique ou la corruption dans le cadre du recrutement de fonctionnaires.

30. Des amendements au Code Pénal sont toutefois nécessaires pour pleinement mettre en œuvre la CNUCC. En particulier, des amendements devraient intervenir concernant (i) la criminalisation de la soustraction, du détournement ou autre usage illicite de biens par un agent public, (ii) l'entrave au bon fonctionnement de la justice, (iii) la responsabilité des personnes morales, (iv) la participation et la tentative, et (v) la prescription.

31. Au-delà, d'autres améliorations sont nécessaires pour faire face à des lacunes importantes du cadre juridique de la lutte contre la corruption. Elles ont pour l'essentiel trait à trois éléments : la protection des lanceurs d'alerte, la définition des conflits d'intérêts et l'obligation de dépôt et de publication des déclarations de patrimoine.

32. Les règles relatives à la protection des lanceurs d'alerte au Bénin demeurent largement perfectibles. La protection des lanceurs d'alerte constitue une pièce essentielle du dispositif de lutte contre la corruption, ainsi que l'illustrent notamment les travaux du G20.[24] L'article 375 du Code Pénal ne sanctionne que les agents publics (à l'exclusion de toute autre personne) qui divulguent l'identité d'un lanceur d'alerte, ne fournit pas de définition large d'un lanceur d'alerte et n'inclut aucune protection des lanceurs d'alerte contre d'éventuelles représailles. Le cadre juridique devrait être complété sur ces différents points. De plus, pour s'assurer de l'effectivité de la protection accordée aux lanceurs d'alerte, les voies possibles pour lancer une telle alerte devraient être explicitement mentionnées dans la loi, y compris la possibilité de dénonciations anonymes. Les autorités devraient également envisager une implication accrue des lanceurs d'alerte dans les enquêtes en cours. D'autres bonnes pratiques en ce domaine sont identifiées dans un guide récent publié par TI,[25] et incluent par exemple la rédaction d'un texte dédié de niveau législatif et le recours à une agence indépendante pour la mise en œuvre effective de la protection des lanceurs d'alerte.

[24] En particulier les principes adoptés au sommet d'Osaka en 2019 et l'étude de 2010 sur les meilleures pratiques en termes de protection des lanceurs d'alerte.

[25] Un guide des meilleures pratiques en termes de législation pour protéger les lanceurs d'alerte, Marie Terracol, https://transparency.eu/wp-content/uploads/2018/03/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN.pdf.

33. Le cadre juridique en vigueur reste muet sur les conflits d'intérêts, contrairement à la loi de 2011 précitée. Si les conflits d'intérêts ne sont pas correctement identifiés et gérés, ils peuvent sérieusement menacer l'intégrité d'une organisation et constituer une source de corruption—tant publique que privée. Le cadre juridique actuel ne décrit pas les circonstances qui peuvent donner lieu à une situation de conflit d'intérêts et ne donne pas de directives précises dans cette hypothèse. Il convient de remédier à cette carence ; le cadre juridique devrait aussi identifier des mesures pour prévenir l'apparition de conflits d'intérêts et prévoir des procédures pour établir clairement l'existence d'une telle infraction. La loi devrait aussi prévoir des sanctions proportionnées—y compris disciplinaires—en cas de non-respect du cadre existant en ce domaine.

34. Enfin, le cadre juridique relatif aux déclarations de patrimoine pour les personnalités politiques et hauts fonctionnaires est très insuffisant, alors qu'il s'agit d'un des outils les plus efficaces pour prévenir, identifier et combattre la corruption.[26] Le régime en vigueur actuellement au Bénin n'est en ligne ni avec les meilleures pratiques internationales ni avec les prescriptions de la CNUCC.[27] En effet, si l'article 52 de la Constitution du Bénin dispose que le Président de la République et les membres du Gouvernement sont tenus de rédiger une déclaration de patrimoine à leur entrée en fonctions et lors de leur départ,[28] l'abrogation de la loi de 2011 a fait disparaître les dispositions de cette loi (article 3) définissant une liste—au demeurant trop large puisqu'elle incluait tous les ordonnateurs secondaires—d'agents publics obligés de déclarer leur patrimoine. L'article 9 de la loi 2020-09 précitée indique simplement qu'un décret en conseil des ministres viendra définir la liste des autorités et agents publics tenus de déclarer leur patrimoine, en sus de ceux soumis à cette obligation par la Constitution. Le Bénin n'assure pas la publicité des déclarations de patrimoine déposées, et les bénéficiaires effectifs de biens ne sont pas tenus de les déclarer. Enfin, contrairement à la loi de 2011 qui prévoyait une amende pouvant atteindre jusqu'à six mois de traitement (article 4) dans l'hypothèse d'une déclaration fausse ou incomplète, l'actuel cadre juridique ne prévoit aucune sanction dans l'hypothèse d'une non-déclaration, d'une déclaration tardive ou erronée.

35. Une révision du cadre juridique aux déclarations de patrimoine est urgente pour remédier à ces insuffisances. En l'état actuel du droit, seuls le Président et les Ministres sont tenus de déposer une déclaration de patrimoine. La Cour des Comptes, dépositaire des déclarations de patrimoine, indique que les autorités politiques se sont effectivement acquittées de leurs obligations et relève que certains fonctionnaires anciennement assujettis à l'obligation de dépôt ont récemment soumis une déclaration de patrimoine malgré l'abrogation de la loi de 2011. Cette situation où la déclaration se fait en l'absence de base juridique essentiellement sur la base du volontariat n'est toutefois pas tenable. Le décret d'application de la loi de 2020 précitée doit préciser la liste des autorités et agents publics tenus de soumettre une déclaration de patrimoine. Il doit également

[26] Cf. par exemple le guide thématique sur la déclaration des patrimoines et des revenus publié par TI en 2015. https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic_Guide_Income_and_Asset_Disclosure.pdf.

[27] Cf. articles 8(5) et 52 (4) de la CNUCC en particulier.

[28] Cette obligation vaut aussi pour le Haut-Commissaire à la Prévention de la Corruption en vertu de l'article 9 de la loi 2020-09 précitée.

préciser les actifs, passifs et intérêts que les agents publics doivent déclarer et comment ils seront vérifiés.[29] Toutefois, ce seul décret ne sera pas de loin suffisant pour envisager un régime efficace de déclaration de patrimoine. L'alignement du cadre juridique sur les bonnes pratiques internationales doit passer par (i) l'inclusion de la famille proche des assujettis dans le régime de déclaration, (ii) la publication des déclarations, de préférence en ligne, en tenant compte des préoccupations relatives au respect de la vie privée et à la sécurité de l'assujetti et de sa famille, (iii) la diffusion d'une information générale sur le fonctionnement du système de déclaration du patrimoine (pourcentage de déclarations reçues, mesures prises pour assurer le respect des obligations) et enfin (iv) la criminalisation de la non-soumission ou de la soumission tardive ou erronée de la déclaration de patrimoine.

36. Les autorités ont lancé des travaux de mise à jour du Code Pénal, qui peuvent servir de vecteur à certaines de ces réformes. La mission encourage les autorités à profiter de l'opportunité ouverte par ces travaux, démarrés fin septembre 2022, pour parachever le cadre juridique béninois de la lutte contre la corruption et le mettre ainsi en harmonie avec les meilleures pratiques internationales.

Structures institutionnelles de la lutte contre la corruption

37. Plusieurs réformes ont été lancées pour renforcer l'architecture institutionnelle de la lutte contre la corruption, toutefois certaines institutions restent encore fragiles ou peu opérationnelles et la priorité a été placée sur la répression plutôt que la prévention. Le traitement juridictionnel des cas de corruption peut certes s'appuyer sur la Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme (CRIET) et sur la Brigade Economique et Financière (BEF). En revanche, d'autres éléments du dispositif ne sont pas encore pleinement opérationnels (HCPC) ou fortement contraints dans leur efficacité (Haute Cour de Justice–HCJ). En l'absence d'un HCPC opérationnel, il n'y a pour l'instant aucune institution en charge de la prévention de la corruption et de la coordination des actions anti-corruption hors de la sphère criminelle, deux aspects qui sont pourtant des éléments essentiels d'une stratégie anti-corruption efficace.

38. La CRIET, établie en 2018, s'est affirmée comme un outil fondamental pour la lutte contre la corruption mais gagnerait à adopter des procédures plus transparentes. La CRIET a été citée à de nombreuses reprises (par les autorités et par d'autres interlocuteurs) comme une pièce maitresse dans la lutte contre les faits de corruption. La CRIET a compétence sur les crimes de nature économique ou de terrorisme, ainsi que sur le trafic de drogue.[30] Les autorités estiment que la CRIET a porté des coups décisifs à la corruption et a de ce fait un puissant effet dissuasif sur la population au sens large. Elle a toutefois été critiquée par le passé pour un manque allégué d'impartialité, se traduisant par des poursuites et condamnations ciblant des personnalités de l'opposition. Pour

[29] En plus des actifs personnels et professionnels, les bonnes pratiques voudraient que les agents publics déclarent aussi leurs sources de revenus, postes occupés dans des entreprises ou organismes à but non lucratif, dettes, cadeaux reçus, avances, remboursements, frais de voyage pris en charge par des tiers, ainsi que les actifs et revenus du conjoint et des enfants encore dépendants.

[30] Sa compétence a été élargie en 2021 aux crimes commis contre les femmes.

combattre ces perceptions, il est important de s'assurer que le public a accès aux informations relatives aux poursuites conduites et aux sanctions infligées par la CRIET. Un tel accès—incluant la publication de statistiques, mais aussi des jugements sur un site Internet dédié, à l'image de la Cour Suprême—serait de nature à conforter la confiance du public en l'institution et à faciliter le suivi des grandes tendances de la corruption au Bénin. En outre, les mécanismes de sélection des magistrats de la CRIET pourraient également être revus pour renforcer leur indépendance.

39. La BEF appuie efficacement la CRIET dans sa mission de lutte contre la corruption. La BEF est un service central d'investigation, qui relève de la police judiciaire et est donc placée sous l'autorité du procureur. Elle existe depuis plus de quarante ans et a à son actif bon nombre d'arrestations pour des faits de corruption. Même si aucune statistique précise n'a été fournie par les autorités, la BEF a souligné l'importance de son activité sur les cinq dernières années. La BEF n'exerce toutefois pas ses pouvoirs de manière indépendante de l'exécutif ce qui a pu contribuer à des perceptions de manque d'impartialité.

40. En revanche, le HCPC créé par la loi de 2020 n'est pas encore opérationnel. Prenant le contrepied des recommandations du diagnostic SNI de 2016, les autorités ont choisi en 2020 de supprimer l'ANLC (créée par la loi de 2011 précitée) et de la remplacer par le HCPC (loi 2020–09 précitée), au motif de l'absence de résultats obtenus par l'ANLC. Le HCPC est selon la loi rattaché à la Présidence de la République (article 3 de la loi 2020–09), le Haut-Commissaire lui-même étant nommé par le Président (article 4 de la loi 2020–09). Le Haut-Commissaire ne dispose pas de pouvoirs d'enquête s'agissant des faits de corruption, mais est censé suivre l'application des mesures préventives dans les institutions et administrations d'Etat, et peut initier des activités visant à lutter contre la corruption tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Les délais dans l'opérationnalisation du HCPC nuisent à l'efficacité du cadre institutionnel de lutte contre la corruption, en l'absence d'une institution dédiée à la lutte contre la corruption au Bénin. Cette carence n'est pas palliée par la création en 2022 (décret 2022–40) d'une Cellule d'analyse et de traitement des plaintes et dénonciations, car cette cellule—également localisée à la Présidence—n'est pas encore opérationnelle non plus et voit son activité assumée par d'autres services de la Présidence.

41. L'opérationnalisation effective du HCPC devrait aller de pair avec des garanties juridiques sur son indépendance. En vue d'assurer la pleine efficacité du HCPC, son cadre juridique devrait garantir l'absence de toute interférence politique. Au-delà de l'article 7 de la loi HCPC qui affirme l'indépendance du Haut-Commissaire, cela passe par une procédure appropriée pour sa nomination et la fin de son mandat, et par la garantie d'une indépendance vis-à-vis de la Présidence de la République. La question de doter l'agence anti-corruption de pouvoirs de police judiciaire peut également se poser. A cet égard, il est important de rappeler qu'une agence de lutte contre la corruption peut être conduite à demander des comptes à des individus ou institutions puissantes, ce

qui va de pair avec une indépendance vis-à-vis des autorités politiques et avec une capacité à conduire librement des enquêtes sur des allégations de corruption.[31]

42. Enfin, la HCJ en vingt ans d'existence n'a pas encore commencé à jouer effectivement le rôle qui lui incombe pour le jugement des personnalités politiques. En vertu de la Constitution, la HCJ est une juridiction d'exception, compétente pour juger le Président de la République et les ministres pour les accusations de haute trahison et autres crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. L'ouverture d'une enquête est subordonnée à un vote à la majorité des deux tiers de l'Assemblée nationale, l'enquête étant conduite par les magistrats de la chambre d'accusation de la Cour d'Appel de Porto Novo. Une fois l'enquête menée à bien, le Parlement doit se prononcer par un nouveau vote à la même majorité pour que la HCJ puisse entamer la procédure de jugement. Ce « double verrou » n'a jamais été surmonté en vingt ans. Le public et la société civile n'ont aucun rôle, ni pour l'initiative des poursuites, ni pour contribuer aux procédures de quelque manière que ce soit. Dès lors, une réforme apparait nécessaire, pour remédier à un déséquilibre de plus en plus net entre les Béninois « ordinaires » - justiciables de la CRIET – et les hautes personnalités politiques – passibles de la HCJ. Cette réforme pourrait passer notamment par l'octroi d'une possibilité de saisine par le grand public et par la fin des deux « verrous » parlementaires. Il est à noter que les autorités ont conscience de la nécessité d'une réforme, dont le principe est d'ores et déjà inscrit au PAG 2021–2026 même si les modalités précises en restent à déterminer.

Recommandations

- Réviser le Code Pénal en introduisant ou en complétant les dispositions relatives à l'incrimination et à la répression des actes de corruption conformément aux dispositions de la CNUCC (CT).

- Réviser conformément aux dispositions de la CNUCC le cadre juridique relatif aux conflits d'intérêts et celui relatif aux déclarations de patrimoine, particulièrement pour les personnalités politiques et fonctionnaires de haut rang, en (i) révisant le cadre juridique pour préciser les actifs (y compris lorsque le déclarant en est le bénéficiaire effectif), passifs et intérêts soumis à déclaration, (ii) exigeant que la proche famille de tout déclarant soit elle aussi soumise à obligation de déclarer le patrimoine, (iii) rendant publiques les déclarations effectuées, et (iv) en faisant de la non-déclaration ou d'une déclaration tardive ou erronée une infraction pénale (CT).

- Réviser le cadre juridique applicable à la protection des lanceurs d'alerte sur la base des bonnes pratiques internationales (CT).

- Rendre le HCPC opérationnel tout en œuvrant en parallèle à renforcer son cadre juridique pour assurer son indépendance et envisager de lui transférer la compétence de police judiciaire concernant les actes de corruption (CT/MT).

[31] Cf. en particulier https://www.transparency.org/en/projects/anti-corruption-agency-strengthening-initiative pour des éléments sur les bonnes pratiques applicables aux agences de lutte contre la corruption.

- Adopter des mesures appropriées pour renforcer l'efficacité de la HCJ et permettre une responsabilité pénale du Président et des ministres (MT).

- Augmenter la transparence en publiant sur un site Internet gouvernemental dédié (i) les jugements définitifs rendus par la CRIET et statistiques afférentes, (ii) les statistiques relatives aux arrestations et activités effectuées par la BEF et (iii) toute autre information pertinente pour le public en matière de lutte contre la corruption, produite par des agences publiques (CT).

C. Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC-FT)

Aperçu d'ensemble

43. Une évaluation récente du cadre de Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme (LBC-FT) par le Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA)[32] a révélé certains progrès mais aussi de sérieuses lacunes subsistant dans toutes les dimensions. Alors même que le rapport d'évaluation mutuelle (REM) du GIABA a salué les améliorations dans le cadre LBC-FT, en particulier la nouvelle loi sur le LBC-FT[33], l'adoption d'une évaluation nationale des risques (ENR) en 2018 et l'établissement de la CRIET en 2018 (cf. section précédente sur la lutte contre la corruption), il a également identifié de sérieuses lacunes. Celles-ci avaient trait (entre autres) à l'absence de supervision basée sur les risques pour les professions non financières désignées, à l'exploitation insuffisante des informations financières, à la faiblesse du nombre de poursuites pour LBC-FT, à l'inefficacité des mécanismes de confiscation et à la coopération internationale limitée.

44. Pour remédier à ces lacunes et à leurs conséquences potentielles, les autorités ont d'ores adopté un plan d'action en réponse au REM du GIABA. L'absence d'une action résolue pour faire face aux faiblesses identifiées dans le REM pourrait conduire à court terme à une inscription sur la liste du Groupe d'Action Financière Internationale pour cause de carences stratégiques en matière de LBC-FT, avec pour conséquences possibles des pressions sur les relations interbancaires et sur le coût des emprunts. C'est pourquoi le Bénin, en réponse au REM du GIABA, a d'ores et déjà adopté un plan d'action LBC-FT afin de corriger les déficiences relevées. Ceci constitue un signal encourageant pour la volonté politique à haut niveau d'entreprendre les réformes nécessaires. Le renforcement du cadre LBC-FT du Bénin en réponse au rapport du GIABA présente aussi une opportunité pour mobiliser la boite à outils LBC-FT dans des efforts plus larges de lutte contre la corruption.

[32] Le rapport d'évaluation mutuelle a été adopté par la plénière du GIABA en mai 2021 et est disponible icI : https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/GIABA-Mutual-Evaluation-Report-Benin-2021.pdf.

[33] Loi n° 2018-17 du 25 juillet 2018 relative à la LBC-FT.

45. L'ENR de 2018 identifie la corruption comme l'une des infractions les plus significatives en termes de génération de revenus criminels au Bénin. Les autres principales infractions sous-jacentes comprennent la contrebande, la fraude fiscale, la cybercriminalité et les trafics d'êtres humains ou de drogue. Même si l'ENR a apporté une information générale sur la corruption en tant qu'infraction sous-jacente, les autorités pourraient bénéficier davantage d'une analyse plus approfondie des vulnérabilités sectorielles à la corruption et des tendances en termes de flux des produits de la corruption aussi bien à l'intérieur du pays (vers des secteurs tels que l'immobilier) qu'en direction de l'étranger. Les priorités politiques et institutionnelles, y compris en termes d'allocation des ressources, devraient refléter les résultats d'une telle évaluation des risques thématique et cibler plus spécifiquement les infractions LBC générées par des cas de corruption. En outre, les synergies additionnelles entre les cadres relatifs à la LBC-FT et à la lutte contre la corruption devraient être exploitées pour traiter le lien étroit entre ces deux infractions ; ceci peut passer par une coordination accrue entre la Cellule nationale de traitement des infractions financières (CENTIF) et les autorités en charge de la lutte contre la corruption, ou encore par la recherche d'une complémentarité entre le régime des déclarations de patrimoine et les obligations imposées aux personnes politiquement exposées (PPEs).

46. Les faiblesses des mesures préventives appliquées par les entités déclarantes et une approche de la supervision LBC-FT insuffisamment basée sur les risques peuvent être exploitées dans le secteur financier pour canaliser les produits de la corruption à l'intérieur et à l'extérieur du Bénin. Le REM relève des incohérences importantes dans la compréhension du risque, dans l'application des mesures préventives et dans le signalement des transactions suspectes dans le secteur financier. Le REM relève que les banques font face à des défis importants en termes de collecte d'information sur les bénéficiaires effectifs et d'identification des PPEs. Les institutions financières non bancaires sont dans une position encore plus précaire au regard de la mise en œuvre de contrôles LBC-FT. De plus, le REM note la faiblesse de la couverture et fréquence des engagements des superviseurs. Pour remédier à ces lacunes, les autorités nationales comme la CENTIF devraient améliorer la coopération avec les superviseurs régionaux et explorer les voies d'une action conjointe pour améliorer la supervision basée sur les risques. Sur le plan domestique, la CENTIF devrait aussi préparer régulièrement des orientations relatives aux obligations préventives afin d'aider les entités déclarantes à mieux appliquer les contrôles LBC-FT et à améliorer le reporting des transactions suspectes. A cet égard, il convient de saluer la préparation en cours par la CENTIF d'orientations sur les PPEs à destination des institutions financières.

47. Le REM identifiait également de sérieuses lacunes en termes de respect des obligations LBC-FT par les établissements et professions non financières désignées (EPNFD) que la mise en place d'une supervision *ad hoc* devrait aider à combler. Les autorités ont indiqué quelques progrès dans la mise en œuvre de mesures préventives grâce aux efforts de formation et de sensibilisation en cours. Surtout, le décret 2022-350 du 22 juin 2022 désigne le CNCA (Comité National de Coordination des Activités en matière de LBC-FT) comme superviseur sectoriel pour toutes les EPNFD, à l'exception du secteur des jeux et casinos et de celui de l'immobilier. Le CNCA est

en cours d'établissement et a indiqué à la mission qu'il commencera effectivement sa supervision basée sur les risques au 1er trimestre 2023.

Secteur immobilier

48. Les autorités ont commencé à traiter les vulnérabilités très élevées du secteur immobilier en matière de LBC-FT, liées au poids des transactions informelles et à l'absence jusqu'à présent de supervision. De manière fort bienvenue, les autorités ont entrepris de vastes réformes visant à réduire l'informalité dans le secteur immobilier, au travers de mesures telles que la digitalisation du cadastre et l'obligation de recourir aux notaires pour toutes les transactions immobilières. En particulier, la nouvelle base de données « e-notaire » de l'ANDF autorise les notaires à vérifier en ligne l'information sur la propriété du foncier à l'occasion des transactions immobilières. L'information sur les propriétaires contenue dans la base de données est aussi accessible à la CENTIF et aux autres autorités compétentes sur demande auprès de l'ANDF. De plus, la CENTIF coordonne actuellement une évaluation du risque dans le secteur de l'immobilier, dont les résultats pourront aider à améliorer la compréhension des risques LBC-FT. Enfin, les autorités prévoient de designer l'ANDF comme superviseur LBC-FT dans le secteur de l'immobilier.

49. Malgré ces avancées, des efforts doivent encore être consentis pour renforcer la supervision en matière de LBC-FT dans l'immobilier. Les autorités devraient assurer une montée en compétence du personnel de l'ANDF pour commencer la supervision LBC-FT basée sur les risques dès 2023, avec des priorités de court terme résultant des constats de l'évaluation des risques sectorielle. De plus, l'ANDF pourrait étendre sa base de données pour y inclure l'information sur les bénéficiaires effectifs pour les entités titulaires de propriétés immobilières au Bénin. A court terme, les bases de données de l'ANDF devraient être pleinement accessibles aux autorités compétentes. A moyen terme, l'ANDF doit avancer vers une plus grande publication des données relatives à la propriété foncière et immobilière (propriétaires légaux et bénéficiaires effectifs).

50. Les notaires devraient également jouer un rôle plus important pour limiter les risques en matière de LBC-FT dans le secteur de l'immobilier. Alors que les notaires sont des entités déclarantes selon la loi LBC-FT, le REM note que leur mise en œuvre des contrôles LBC-FT (y compris *customer due diligence*, déclaration des transactions suspectes, etc.) a été pour ainsi dire inexistante. Les statistiques partagées par les autorités indiquent toutefois une légère progression des signalements de transactions suspectes par les notaires, qui est attribuée à une sensibilisation accrue et à des efforts de formation. En tant qu'officiers ministériels, les notaires devraient en tout état de cause jouer un rôle accru pour lutter contre les risques de blanchiment, en particulier au travers d'une meilleure coopération avec l'ANDF et la CENTIF. Une première étape pourrait être la mise en place d'une base juridique pour demander aux notaires de collecter l'information sur les bénéficiaires effectifs à l'occasion des transactions foncières impliquant des personnes morales et de la transmettre à l'ANDF pour inclusion dans sa base de données.

Information sur les bénéficiaires effectifs

51. Les autorités de poursuite pénale ont accès à l'information de base sur les sociétés, toutefois la disponibilité et l'accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs restent un défi. En guise de premier pas pour améliorer la transparence sur les personnes morales, la CENTIF conduit une évaluation des risques sur le mauvais usage des personnes morales et organise un atelier pour les parties prenantes (APIEX, TCC, CCIB, DGI et Agence Nationale pour l'Identification des Personnes) pour évoquer la révision du cadre juridique en vue de collecter l'information sur les bénéficiaires effectifs et de la rendre accessible aux autorités de poursuite pénale. La CENTIF a indiqué à titre préliminaire que l'APIEX serait l'entité responsable pour la collection d'information sur les bénéficiaires effectifs. Les autorités devraient mettre en place une base juridique adéquate pour la collecte et la gestion systématique de l'information sur les bénéficiaires effectifs, avec des mécanismes pour vérifier et mettre à jour l'information, des sanctions en cas d'absence de déclaration ou de déclaration erronée. Cette information devrait être accessible aux autorités compétentes et, à moyen long terme, faire l'objet d'une publication.

52. Dans l'attente de la création d'une base de données complète, la mobilisation des données sur les bénéficiaires effectifs obtenues au travers de la commande publique ou de l'ANDF permet des progrès à court terme. En sus d'un accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs détenues par les entités déclarantes, la CENTIF et les autorités de poursuite pénale peuvent tirer parti des réformes de la commande publique pour obtenir ou vérifier l'information sur les bénéficiaires effectifs. Par exemple, le Bénin a publié l'information sur les bénéficiaires effectifs pour toutes les sociétés ayant obtenu des contrats publics dans le cadre de la pandémie et est en train de prendre des mesures pour étendre cette publication à tous les marchés publics. Une telle information sur les bénéficiaires effectifs publiée dans le cadre des processus d'achat public pourrait être une source précieuse d'informations sur les bénéficiaires effectifs. Il en est de même pour les données recueillies par l'ANDF (voir plus haut).

Capacités et modes de collaboration

53. Le plan d'action LBC-FT identifie des mesures pour améliorer les capacités institutionnelles et analytiques de la CENTIF, en planifiant des avancées financières, techniques et en termes d'effectifs. L'effectif de la CENTIF a légèrement augmenté en 2021, avec une poursuite de la montée en puissance en 2022–2023, y compris la mise en place de systèmes informatiques pour mieux accéder aux bases de données des autres autorités compétentes. Les autorités font état d'un niveau élevé de coopération entre la CENTIF et les autorités de poursuite pénale telles que la BEF. En revanche, le REM relève un faible niveau d'échanges d'information entre la CENTIF et l'ANLC. Les autorités devraient mettre en place des canaux appropriés pour la coopération entre la CENTIF et l'entité qui a succédé à l'ANLC, le HCPC, au travers par exemple d'un protocole d'accord prévoyant des échanges d'information, l'accès aux bases de données pertinentes et des rencontres régulières.

54. Les autorités reportent que les enquêtes en termes de LBC-FT et les condamnations ont augmenté depuis la visite sur place du GIABA, avec un accent mis essentiellement sur les cas d'auto-blanchiment. Les statistiques recueillies montrent une augmentation des poursuites depuis

la mise en place de la CRIET, mais le nombre de poursuites pour LBC-FT reste peu élevé comparé au nombre total d'infractions sous-jacentes. Les autorités estiment également que la corruption est l'infraction sous-jacente la plus fréquente dans les enquêtes relatives à des faits de blanchiment de capitaux ; toutefois, le caractère systématique des enquêtes relatives au blanchiment pour des faits de corruption ne peut être confirmé en l'absence de statistiques. Le nombre plus restreint d'enquêtes relatives à des faits de blanchiment pour d'autres infractions sous-jacentes peut indiquer des obstacles dans la coopération entre la BEF et les autres autorités de poursuite pénale. Les autorités soulignent que l'absence d'agence en charge de la gestion des biens saisis et confisqués constitue un handicap significatif. De plus, les enquêtes transfrontalières sont compliquées par la coopération limitée des homologues étrangers dans la région. En premier lieu, les autorités devraient améliorer la coopération entre la BEF et les autres autorités de poursuite pénale pour s'assurer que des poursuites systématiques en termes de LBC-FT sont conduites dès lors qu'existe une infraction sous-jacente ; elles devraient également établir les mécanismes pour la gestion des actifs saisis.

Recommandations

- Mener une évaluation thématique des risques des vulnérabilités sectorielles à la corruption et des tendances des flux de produits de la corruption tant à l'intérieur du pays (vers des secteurs comme l'immobilier, les industries extractives, etc.) que vers les flux en dehors du Bénin et veiller à ce que les conclusions de cette évaluation éclairent les priorités politiques et institutionnelles (CT).

- Renforcer la surveillance basée sur les risques en matière de LBC-FT en (i) accroissant les possibilités de coopération avec les superviseurs régionaux de LBC/FT, (ii) recherchant une meilleure conformité des entités déclarantes au moyen de la publication régulière d'orientations au niveau national, et (iii) développant des outils basés sur les risques pour la surveillance des EPNFD (CT)

- Prendre des mesures pour atténuer les risques importants de blanchiment de capitaux dans le secteur immobilier en (i) commençant une surveillance basée sur les risques dans le secteur de l'immobilier en tenant compte des conclusions de l'évaluation des risques sectoriels, (ii) améliorant l'application des mesures préventives par les notaires ainsi que leur coopération avec d'autres autorités publiques, et (iii) élargissant la base de données de l'ANDF pour y inclure des informations sur les bénéficiaires effectifs, au minimum accessibles aux autorités compétentes, avec un objectif à moyen et long terme d'accès public aux informations sur les propriétaires légaux et les bénéficiaires effectifs (CT/MT)

- Créer des mécanismes pour améliorer la transparence des bénéficiaires effectifs (y compris, par exemple, l'établissement d'une base juridique pour la collecte d'informations sur les bénéficiaires effectifs par l'APIEX, la pleine accessibilité de cette base de données pour les autorités compétentes avec une publication comme objectif à moyen et long terme, et des mécanismes de vérification, de mise à jour et rapport d'écart). En attendant, améliorer l'accès aux informations sur

les bénéficiaires effectifs en tirant parti des réformes existantes (publication des informations sur les bénéficiaires effectifs dans les marchés publics) (CT/MT)

- Améliorer la coopération entre organismes chargés de l'application de la loi en matière de LBC-FT, en particulier (i) en incitant la BEF à assurer une enquête systématique sur la dimension BC lorsqu'elle est saisie d'infractions sous-jacentes, (ii) en assurant une plus grande coopération entre la CENTIF et le Haut-Commissariat à la prévention de la corruption pour le partage proactif des renseignements financiers liés à la corruption, et (iii) en articulant le futur régime des déclarations de patrimoine et les obligations applicables aux personnes politiquement exposées (CT).

D. Supervision du secteur financier

55. Cette section donne un aperçu des vulnérabilités en termes de gouvernance liées à la supervision du secteur financier – laquelle, dans le cas du Bénin, est conduite principalement par des superviseurs régionaux au niveau de l'UEMOA. Comme le secteur bancaire béninois est réglementé et supervisé par des entités régionales—la Banque Centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et la Commission Bancaire de l'UEMOA (CBU),[34] cette section s'appuie sur les constats et les conclusions du Programme d'Évaluation du Secteur Financier (*Financial Sector Assessment Program*, FSAP) de 2022[35] pour l'UEMOA et ne propose pas de recommandations spécifiques aux autorités béninoises.

Aperçu du secteur bancaire au Bénin

56. Les banques dominent le secteur financier au Bénin, représentant plus de 90 pour cent des actifs totaux.[36] Le secteur bancaire béninois comprend quinze banques, totalisant environ 9,6 pour cent de l'ensemble des actifs du secteur bancaire de l'UEMOA; quatre grandes banques sont des banques panafricaines. Trois des banques béninoises sont des établissements à importance systémique pour l'UEMOA. Le ratio de solvabilité pour le secteur bancaire au Bénin s'établissait à 13,6 pour cent à la fin de 2021, ce qui est légèrement plus élevé que le chiffre correspondant pour l'ensemble du secteur bancaire dans l'UEMOA, soit 12,6 pour cent. Alors que le ratio brut préliminaire des prêts non performants (PNP) a diminué pour le Bénin de 16,2 pour cent (fin 2020) à 12,5 pour

[34] Le système de régulation et de supervision bancaire au sein de l'Union associe quatre acteurs institutionnels : Le Conseil des Ministres de l'UMOA est chargé de définir l'environnement réglementaire du système bancaire; La BCEAO contribue à l'élaboration de la réglementation comptable et prudentielle ainsi qu'à la supervision bancaire par les moyens qu'elle alloue à la CBU; La CBU a la responsabilité de veiller à l'organisation et au contrôle des établissements de crédit et dispose à cet effet de pouvoirs de sanctions administratives et disciplinaires; et le Ministre des Finances dispose d'un pouvoir de décision sur certaines matières en vertu de la Loi bancaire. Sur tous les actes impliquant une décision du Ministre (agrément des établissements de crédit, autorisations diverses pour la réalisation de certaines opérations), la CBU doit toutefois être consultée et son avis conforme doit être obtenu.

[35] West African Economic and Monetary Union: Financial Sector Assessment Program–Financial System Stability Assessment (imf.org).

[36] Benin Financial Sector Review : Stability for a Better Inclusion (worldbank.org).

cent (fin 2021), il reste supérieur à la moyenne de l'UEMOA qui est de 10,3 pour cent.[37] Deux petites banques publiques, qui ont subi des pertes et des insuffisances de fonds propres ces dernières années, ont été fusionnées en juin 2020. Le récent octroi (2021) à La Poste de l'autorisation de fournir de nouveaux services (par exemple *« Poste Mobile Banking »*) devrait permettre de tirer parti de l'important réseau postal pour accroitre l'accès aux services financiers. Avant la pandémie de COVID-19, le secteur bancaire au Bénin restait en tout état de cause peu développé et vulnérable, ce qui limitait sa capacité à soutenir l'octroi de crédit au secteur privé et, au final, à appuyer la croissance économique.[38]

57. Des rapports récents du FMI[39] ont fait état d'efforts significatifs sur les deux dernières années pour favoriser la résilience du secteur bancaire, mais il reste des vulnérabilités rendant nécessaires des réformes structurelles complémentaires. Ces rapports soulignent que les autorités régionales ont pris des mesures de supervision visant à reconstituer les coussins de fonds propres et à avancer vers la mise en œuvre des standards de Bâle II/III et de la norme IFRS9. Toutefois, des vulnérabilités anciennes demeurent : (i) plusieurs mesures ont été prises pour réduire les PNP des banques, mais ce ratio reste encore parmi les plus élevés dans l'UEMOA; (ii) la plupart des banques ont conduit récemment des plans de recapitalisation pour respecter les nouvelles règles prudentielles de fonds propres mais quelques petites banques (représentant 5 pour cent des actifs du secteur ; et bancaire) n'ont pas satisfait aux exigences minimales de fonds propres à la fin de décembre 2021; (iii) le secteur bancaire continue de souffrir d'une concentration des crédits assez élevée sur un nombre réduit de clients.

Principaux constats et recommandations du FSAP pour faire face aux vulnérabilités de la gouvernance dans le contexte de l'UEMOA

58. Le FSAP UEMOA 2022 a relevé qu'une réforme ambitieuse de la réglementation a consolidé la base prudentielle sur les cinq dernières années et établi les conditions pour un renforcement de la supervision bancaire. Le FSAP a noté que les réformes institutionnelles de l'UEMOA ont clarifié le mandat des autorités de contrôle et accru l'autonomie juridique et les pouvoirs de sanction et de mesures correctrices dont elles disposent. La nouvelle loi bancaire a établi un cadre d'ensemble pour la supervision bancaire, rendue plus proactive et davantage basée sur les risques avec la mise en œuvre progressive du cadre de Bâle II/III. Quatre circulaires sur la

[37] Annual Report of the WAMU Banking Commission for 2021.

[38] Benin: 2017 Article IV Consultation and First Review Under the Extended Credit Facility Arrangement and Request for Modifications of Performance Criteria-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Benin (imf.org).

[39] Benin: 2022 Article IV Consultation and Requests for an Extended Arrangement under the Extended Fund Facility and an Arrangement under the Extended Credit Facility-Press Release; Staff Report; Staff Statement; and Statement by the Executive Director for Benin (imf.org); and Benin: Sixth Review under the Extended Credit Facility Arrangement, and Request for Augmentation of Access-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Benin (imf.org).

gouvernance d'entreprise, la gestion des risques, le contrôle interne et la conformité ont été actualisées en 2017 et ont imposé des exigences réglementaires plus strictes pour les banques.

59. Le FSAP a identifié certaines vulnérabilités de la gouvernance dans le contexte de l'UEMOA et formulé des recommandations pour y remédier. Sur le plan institutionnel, le FSAP a recommandé d'accroitre l'indépendance du superviseur, d'appliquer plus efficacement ses pouvoirs de sanction et de mesures correctrices, ainsi que de renforcer les ressources et les capacités affectées à la supervision.

60. Le FSAP a souligné que l'indépendance de la CBU par rapport aux Etats membres devrait être renforcée. Ceci implique de modifier l'annexe à la Convention régissant la CBU pour instituer l'indépendance du Collège de supervision de la CBU par rapport aux Etats membres. Le principe d'indépendance, qui interdit aux membres de la CBU de recevoir des instructions en provenance d'entités externes (y compris donc les Etats membres) devrait être explicitement inscrit dans l'annexe à la convention régissant la CBU. Ces textes devraient aussi faire obligation aux représentants des Etats au sein du Collège de supervision de la CBU de servir en tant que membres sans droit de vote, ou alors modifier la composition du Collège pour augmenter la représentation des membres nommés par le Conseil des Ministres de l'UMOA sur la base de leurs qualifications professionnelles. Enfin, le maintien d'un recours devant le Conseil des Ministres de l'UMOA sur les décisions de la CBU suscite également des préoccupations en termes d'indépendance institutionnelle. Dès lors, la Cour de Justice de l'UEMOA devrait être la seule juridiction d'appel pour les décisions rendues par le Collège de supervision de la CBU.

61. Le FSAP a mis en avant la nécessité d'une utilisation plus cohérente des sanctions pour faire face en temps voulu aux questions de conformité aux règles prudentielles. Alors même que la CBU dispose d'une large gamme de sanctions, le FSAP a constaté que les sanctions semblent insuffisamment strictes à l'égard des entités qui ne respectent pas les obligations prudentielles sur une longue période, en particulier en ce qui concerne les exigences minimales de fonds propres. La CBU a tendance à s'appuyer sur des injonctions par écrit et non rendues publiques, ainsi que sur l'utilisation de sursis à statuer de manière répétée. Il a été recommandé que les sanctions soient publiées pour accroitre leur efficacité, et que des sanctions pécuniaires soient utilisées plus fréquemment. L'utilisation de plusieurs sursis à statuer consécutifs sur un même dossier doit être évitée dans la mesure du possible. Les outils de résolution et de liquidation devraient être appliqués rapidement pour faire face aux cas de banques sous-capitalisées et non viables.

62. Le FSAP a recommandé de poursuivre le renforcement des ressources et des capacités de la CBU et de son secrétariat. Le FSAP a noté que leurs ressources demeurent insuffisantes, malgré les récents efforts de recrutement. Les équipes du secrétariat général de la CBU sont expérimentées et qualifiées, mais leurs capacités devraient encore être accrues pour répondre de manière adéquate à un environnement bancaire en évolution, notamment du fait d'une complexité croissante et d'une présence accrue de groupes transfrontaliers, donnant ainsi naissance à de nouveaux types de risques. La poursuite des investissements informatiques est également nécessaire pour optimiser et automatiser les outils pour la conduite du contrôle permanent.

III. AVANCER DANS LA MOBILISATION DES RECETTES

63. Cette section analyse les vulnérabilités fondamentales dans le système de mobilisation des recettes du Bénin. Elle se penche dans un premier temps sur la politique fiscale et dans un second temps sur l'administration fiscale et douanière. Elle s'appuie notamment sur les récents travaux conduits par des missions de FAD.

A. Politique fiscale

64. Des réformes substantielles ont été réalisées depuis quelques années pour améliorer la gouvernance de la politique fiscale au Bénin. S'agissant des personnes physiques, l'introduction en 2022 d'un système semi-dual d'imposition du revenu personnel, suivant les recommandations de FAD (Wen et autres, 2019), devrait permettre des gains de recettes, une amélioration de la transparence et une réduction des couts de gestion. S'agissant des petits entrepreneurs individuels, un régime fiscal simplifié, la Taxe Professionnelle synthétique (TPS),[40] basée sur le chiffre d'affaires, a remplacé dès 2015 un régime basé sur des négociations.[41] En ce qui concerne les dépenses fiscales, où les procédures non transparentes et discrétionnaires sont souvent une source majeure de difficultés en matière de gouvernance (cf. analyses de la Plate-forme pour la Collaboration sur les Taxes, 2015),[42] la réforme du Code des investissements (CDI) en 2020 tend à favoriser la simplicité et transparence. Sur cette base solide, deux axes de renforcement de la gouvernance de la politique fiscale peuvent être envisagés : (i) conception, gestion et évaluation des dépenses fiscales et (ii) ancrage institutionnel de l'élaboration de la politique fiscale.

Conception, gestion et évaluation des dépenses fiscales

65. Les efforts déjà réalisés placent le Bénin au rang des meilleurs gestionnaires de la dépense fiscale dans la sous-région. Un rapport détaillé sur les dépenses fiscales est publié annuellement en annexe du budget et comprend des informations détaillées sur chaque dépense fiscale. Il couvre l'ensemble des impôts et taxes et spécifie le taux de référence, la base imposable, le seuil d'assujettissement et les contribuables visés. De plus, l'Unité de politique fiscale (UPF) a lancé des travaux pour mieux comprendre l'impact des dépenses fiscales. Avec le soutien d'un programme régional de la CEDEAO,[43] le rapport de 2021 inclut ainsi une évaluation d'impact sur les prix du

[40] Le taux élevé de la TPS peut toutefois constituer une désincitation à la formalisation des activités informelles, alors même que l'inclusion dans son champ des professions libérales et règlementées ne semble pas justifiée (voir Vellutini, Loeprick, Brun et Messier, 2022).

[41] Auparavant, sous un autre régime simplifié, le montant du bénéfice forfaitaire imposable était déterminé par une évaluation d'un inspecteur.

[42] Disponible sous World Bank Document (tax-platform.org).

[43] La CEDEAO à travers le Programme d'Appui à la Transition Fiscale de l'Afrique de l'Ouest (PATF) a initié l'évaluation de l'impact socioéconomique des exonérations de TVA sur des produits de grande consommation. Voir aussi Brun, Chambas, et Tapsoba (2021).

marché des exonérations de TVA pour le riz, le gaz à usage domestique et les premières tranches du tarif de consommation de l'eau et de l'électricité pour les particuliers.[44]

66. La fin des ententes accordées hors code a amélioré significativement la transparence des régimes fiscaux dérogatoires. Aucune nouvelle convention hors code (tant Code général des impôts, Code général des douanes que CDI) octroyant des avantages fiscaux et non fiscaux à des investisseurs au Bénin n'a été signée depuis 2016. Les principales conventions hors code ayant été agréées par le passé n'ont plus effet aujourd'hui, notamment celles avec les opérateurs téléphoniques. La transparence quant aux conditions d'éligibilité concernant les avantages fiscaux disponibles réduit l'incertitude pour les investisseurs et la marge de négociation individuelle.

67. La comptabilisation et le suivi des exonérations de TVA et de droits de douane ont également connu des progrès importants. Depuis 2017, ces exonérations sont nominalement prises en charge par l'État au travers d'un système de recettes et de dépenses d'ordre. Le système présente deux avantages majeurs: il permet (i) une comptabilisation directe et transparente des dépenses fiscales découlant de ces exonérations et (ii) un meilleur suivi des imputations individuelles (sur un marché totalement exempté). Ce mécanisme contribue à limiter les abus provenant d'achats exemptés en dépassement des exonérations totales prévues sur un marché, y compris pour revente frauduleuse à des tiers.

68. Pour autant, la rationalisation des dépenses fiscales demeure une priorité pour le Bénin en vue de réduire la complexité et les distorsions. Même si le montant total de dépenses fiscales a diminué pour passer d'environ 2,6 % du PIB en 2019 à 1,7 % en 2020, l'importance des montants en jeu et plus encore les distorsions que peuvent générer dans l'économie les régimes préférentiels et autres dérogations justifient de poursuivre l'effort. Par exemple, la multiplicité des taux de l'impôt sur les sociétés (IS) crée des coûts d'administration importants[45]. De même, les zones économiques spéciales (ZES) et les régimes d'exonération sous le CDI (cf. présentation détaillée dans **l'encadré 1**) peuvent générer des problématiques de transfert de profits entre activités exonérées et activités non exonérées[46] (Vellutini et autres 2022), alors que l'exonération des activités agricoles de l'IS complique également la mise en conformité fiscale lorsque des activités de transformation de produits agricoles bénéficient de l'exonération (Wen et autres 2019). Les développements qui suivent mettront en particulier l'accent sur les incitations à l'investissement dans le cadre du CDI, qui présentent un enjeu structurant.

[44] Pour des orientations sur la façon de renforcer ces efforts initiaux et partiels, voir : Vellutini et autres 2022 et FMI 2022 (à venir).

[45] Les activités des grandes entreprises doivent être distinguées et une surveillance supplémentaire peut être nécessaire pour éviter les fausses classifications.

[46] L'article 6 du CDI prévoit une comptabilité séparée pour les activités privilégiées et non privilégiées ayant cours au sein d'une même entreprise ; toutefois, s'assurer de l'exactitude d'une telle comptabilité requiert des vérifications approfondies exigeant des renseignements détaillés sur les transactions entre entreprises intra et extra régime et peuvent être une source de litiges.

Encadré 1. Régimes d'incitation à l'investissement

Le Bénin cherche à inciter l'investissement à travers les ZES et les régimes d'exonération prévus au CDI.

- Depuis 2017, la législation béninoise permet la création de ZES en territoire national. La seule créée à ce jour est celle de Glo-Djigbé (« Glo-Djigbé Industrial Zone » ou « GDIZ »). Les investisseurs agréés au régime des ZES ont accès à des avantages fiscaux exceptionnels, dont l'exonération de droits de douane, TVA et autres droits et taxes indirects sur la plupart des intrants, une exonération de toute taxation pour les exportations, et une exonération totale d'IS.
- Le nouveau CDI entré en vigueur en 2020 prévoit trois régimes dérogatoires dits « de base » (régimes A, B et C) sous lesquels sont octroyés des avantages fiscaux identiques pour la période d'investissement, incluant une exonération quasi-totale de droits et taxes d'entrée sur les matériels, outillages, véhicules utilitaires destinés à la production, et pièces de rechange. Pour la période d'exploitation, les trois régimes de base prévoient une exonération de l'IS, de l'acompte sur impôt assis sur les bénéfices, de l'impôt minimum forfaitaire, de la contribution des patentes et de licences, ainsi qu'une exonération du versement patronal sur salaire (VPS) à un niveau variant en fonction du régime (et, indirectement, selon le montant investi). La durée de la période d'investissement est sujette à négociation entre l'investisseur et les autorités, tandis que la période durant laquelle les avantages fiscaux sont consentis pour la phase d'exploitation varie de 5 à 17 ans, selon le régime ainsi que selon la zone où l'investissement est effectué. En plus, deux régimes dits « spéciaux » visent les investissements effectués dans des activités ou secteurs économiques stratégiques (agro-industrie, agriculture, numérique, santé, et formation technique et professionnelle).

Des incitations supplémentaires sont disponibles pour les entreprises en phase de démarrage :

- Pour les entreprises nouvelles une réduction d'IS et d'impôt sur les bénéfices d'affaires de 25% au titre des deux premiers exercices d'une telle entreprise, et de 50 % pour son troisième exercice.[47]
- Les sociétés innovantes dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (« start-up ») dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas cent millions de FCFA bénéficient d'une exonération de l'IS et du VPS pendant les deux premières années d'activités, suivie d'une réduction de 50% des mêmes impôts la troisième année.

Enfin, les personnes morales ayant une activité industrielle, à l'exception des industries extractives, sont assujetties à l'IS à un taux réduit de 25% relativement au taux général de 30%.

Source : mission, sur la base de Loeprick et Vellutini (2022) et Vellutini et autres (2022).

69. La réforme du CDI de 2020 a certes permis une amélioration du suivi de entreprises agréées. Le décret d'application du CDI[48] institue un contrôle annuel en phase d'investissement par la Commission de contrôle des investissements (CCI, prévue à l'article 11), ainsi que des amendes et un retrait de l'agrément en cas de « non-respect des engagements de l'investisseur au titre de l'agrément » (Article 15). De plus, l'agrément au CDI est désormais octroyé en deux fois : (i) un agrément pour la phase d'investissement couvre uniquement les exonérations de droits indirects sur les importations de biens de capital et de construction ; (ii) un autre agrément est accordé pour la

[47] Ces entreprises sont également exonérées de TPS et de contribution des patentes durant leurs douze premiers mois d'activité, ainsi que de VPS concernant l'emploi de salariés de nationalité béninoise au cours de leur premier exercice.

[48] Décret no 2021–005 du 06 janvier 2021 fixant les modalités d'octroi des agréments aux régimes du Codes des investissements en République du Bénin.

phase d'exploitation à l'issue de la phase d'investissement, en fonction du montant effectif de ce dernier. La générosité des avantages étant conditionnée par le montant effectivement investi, ce système limite en théorie l'obtention abusive d'avantages sur la foi de projets aux montants surévalués.

70. Cependant, les sanctions pour le non-respect des conditions d'agrément semblent être rarement, voire jamais, appliquées. Aucune amende ni aucun retrait d'agrément n'a été observé depuis l'adoption du CDI de 2020. Aucun rapport annuel de contrôle de CCI n'a pu être communiqué au FMI (Vellutini et autres 2022). Au-delà, le fait que le secrétariat de la CCI soit assuré par l'APIEX (article 12 du décret précité), l'organisme qui instruit les agréments, rend plus difficile l'indépendance des contrôles et contrevient à la pratique recommandée de suivre la conformité des investissements par un mécanisme distinct de celui utilisé pour l'octroi des avantages.

71. La bonne pratique de publication systématique des agréments individuels au titre du CDI mériterait d'être étendue. Le site Internet du Secrétariat général du gouvernement[49] publie les décrets individuels octroyant les agréments, avec l'identité du bénéficiaire, le régime accordé et la liste des biens d'équipement et de construction exonérés de droits indirects. Toutefois, les meilleures pratiques en matière de transparence incluraient également la publication (i) d'une liste à jour et complète des agréments – probablement sur le site Internet de l'APIEX ; (ii) la publication des rapports éventuels de la CCI. De même, pour les activités dans les nouvelles ZES, de fortes exigences de transparence devraient être appliquées. Tous les agréments des sociétés de la ZES doivent être publiés, y compris le nom des bénéficiaires effectifs.

72. Au-delà, il est souhaitable de viser à moyen terme l'instrument d'un crédit d'impôt pour investissement, composante centrale d'un régime d'incitation à l'investissement simplifié. Un tel système rejoindrait celui en vigueur dans des pays de la sous-région tels que le Rwanda (CNUCED, 2022), où les incitations sont accordées sur la base de critères automatiques, au bénéfice des investisseurs enregistrés qui remplissent les conditions énoncées dans l'annexe de la loi sur la promotion et la facilitation de l'investissement. Une telle évolution permettrait d'éliminer les processus de sélection et d'approbation *ex ante* et entrerait dans la logique d'un contexte fiscal international qui vise à réduire la concurrence fiscale via un impôt minimum mondial (Vellutini et autres 2022).

Aspects institutionnels

73. La création, en septembre 2017, de l'UPF au sein de la DGI est une avancée majeure. Sous l'autorité du Directeur général des Impôts, l'unité cherche à orienter le débat sur la politique fiscale, sur la base de faits et d'analyses de données indépendantes. Cela vaut en particulier pour l'élaboration des rapports de dépenses fiscales cités supra, en collaboration avec les services de la DGDDI et de la Mission fiscale des régimes d'exception (MFRE).

[49] https://sgg.gouv.bj/recherche/?type=tout&begin=&end=&keywords=code+des+investissements.

74. L'UPF gagnerait toutefois à être rattachée directement au ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Faire de l'UPF une structure extérieure à la DGI rattachée au MEF établirait une stricte distinction entre administration fiscale et douanière (DGI, DGD) et politique fiscale. Un tel positionnement institutionnel rapprocherait aussi l'UPF du cabinet du ministre de l'Économie et des Finances et étendrait *de facto* son champ d'analyse à l'ensemble des structures du ministère qui jouent un rôle dans la politique fiscale du Bénin. Elle refléterait aussi la différence fondamentale entre la mission d'analyse et de réflexion de l'UPF et celle des autres structures de la DGI—l'action au travers de la collecte des recettes. Sur le plan pratique, une telle évolution permettrait de remédier aux cloisonnements directionnels: les représentants de la DGD doivent à l'heure actuelle passer par la voie hiérarchique et donc par leur propre directeur général et le DGI plutôt que de pouvoir saisir directement l'UPF.

75. Au-delà, une telle évolution du positionnement de l'UPF faciliterait un meilleur équilibre entre la promotion de l'investissement et la nécessité de préserver les recettes fiscales. La création du Comité Interministériel de Promotion des Investissements en février 2021[50] signale la prépondérance de l'objectif de promotion des investissements privés—en cohérence avec les développements analysés *supra* concernant notamment la ZES. Positionnée au sein du ministère, l'UPF sera plus à même de jouer son rôle de « tête pensante » de la politique fiscale au Bénin, y compris au travers d'une politique équilibrée de promotion des investissements compatible avec le redressement des recettes fiscales.

76. Enfin, ce nouveau rattachement réduirait le risque de voir l'UPF privilégier les seuls intérêts de la DGI plutôt que la cohérence d'ensemble du système fiscal. Les changements de politique fiscale peuvent entraîner des ajustements considérables pour la DGI et (dans une moindre mesure) la DGD. Une structure interne à la DGI pourrait donc être moins disposée à proposer des changements profonds au système fiscal, même s'ils lui permettent de gagner en cohérence et en efficacité. Pour autant, le transfert recommandé de l'UPF au niveau ministériel doit bien entendu préserver les acquis de cette structure en termes de ressources humaines et de procédures développées et doit donc s'accompagner de toutes les garanties en termes de pérennité et de développement de carrière pour les personnels en poste.

Recommandations

- Publier (i) les rapports de la Commission de contrôle de l'investissement; (ii) l'inventaire complet des exonérations fiscales; (iii) la liste des entreprises agréées à la ZES. (CT)
- Introduire un crédit d'impôt pour investissement comme composante centrale d'un régime d'incitation à l'investissement simplifié (MT).
- Rattacher l'UPF au niveau ministériel au sein du MEF (MT).

[50] Décret 2021-68 du 17 février 2021 portant attributions, composition, organisation et fonctionnement du Comité interministériel de Promotion des investissements.

B. Administrations fiscale et douanière

77. Ce chapitre identifie les points de vulnérabilité du système fiscal et douanier qui peuvent faire le lit des actes de mal gouvernance ou de corruption et propose des solutions pour limiter leur nocivité. Il s'appuie sur les travaux réalisés par FAD dans ce domaine et sur les analyses effectuées avec l'encadrement de la DGI et de la DGD lors de la mission.

Contexte

78. Des réformes importantes ont été menées ces dernières années pour améliorer la gouvernance des opérations fiscales et douanières. Les principales sont reprises dans **l'encadré 2** ci-après.

Encadré 2. Système de gouvernance fiscale et douanière – principales avancées

Le Bénin a introduit une série de réformes majeures, dont les plus notables sont :

- Création du comité national de lutte contre la contrebande et la traite des êtres humains ;
- Codification des droits et obligations des usagers (code général des impôts, code des douanes, charte de contribuables, guide pratique des droits et taxes, manuel des procédures douanières…) et renforcement des mécanismes de recours administratif (comité valeur, Comité de conciliation, Commission des Impôts…) ;
- Codification des pouvoirs des administrations (code de procédure fiscale, code d'éthique et déontologie, certification ISO…). La DGI et la DGD disposent d'une gamme de sanctions graduées et de procédures garantissant en principe le respect du contradictoire ;
- Introduction des méthodes de gestion basée sur les résultats (renforcement des fonctions de conception, de planification et de suivi ; développement des indicateurs de performance) et publication des plans stratégiques et rapports de performances afin de promouvoir la transparence et la responsabilité ;
- Renforcement de l'audit interne avec des programmes couvrant différents domaines de risques y compris les opérations, la performance, le système informatique ; renforcement de l'inspection des services ; introduction du contrôle externe (IGF) ;
- Simplification des procédures au travers de la simplification des formulaires fiscaux, de la segmentation des contribuables (DGE, CIME et CIPE) et des usagers des douanes (opérateurs économiques agréés…), de l'introduction des mécanismes de retenue à la source, de l'adaptation des procédures aux petits contribuables et de la dématérialisation des transactions ;
- Adoption en cours du système de comptabilité des droits constatés (fiabilité des comptes des contribuables, réconciliation aisée des flux de trésorerie liquidés et encaissés entre les administrations de recettes et le Trésor public, responsabilité accrue des acteurs de la chaine de recettes).
- Modernisation du système de gestion des risques (mise en place d'une Cellule dédiée à la qualité et à la gestion des risques, conception progressive d'un registre central des risques et d'une stratégie d'identification, d'évaluation et d'atténuation des risques opérationnels et institutionnels) ;
- Utilisation des outils d'évaluation diagnostic des administrations fiscale (TADAT) et douanière pour évaluer les procédures de règlement des différends et les mécanismes d'assurance interne ;
- Collaboration entre la DGD et les sociétés Bénin Control et Webb Fontaine pour une meilleure sécurisation des recettes par une série de mesures (introduction de l'inspection documentaire à destination, gestion plus rigoureuse du transit, renforcement de la gestion du risque, des fonctions enquêtes et renseignement, amélioration de l'information des opérateurs via le site Internet).

Source : mission.

79. Malgré ces avancées importantes, des lacunes persistent et se traduisent par un taux de pression fiscale encore très faible. En dépit des réformes visant à améliorer et à moderniser les administrations fiscale et douanière ces dernières années, le taux de prélèvement fiscal se situe encore autour de 11,2% du PIB, en dessous de la moyenne de l'UEMOA qui est d'environ 12,9% (données 2021). Certes, plusieurs raisons extérieures à la gouvernance des régies de recettes peuvent expliquer cette situation, notamment : (i) le système fiscal du Bénin est caractérisé par une assiette fiscale étroite et d'importantes dépenses fiscales (1,7% du PIB en 2020), (ii) le niveau de mobilisation des recettes dépend très fortement du commerce international, d'où une sensibilité particulière aux perturbations du marché international en général et aux soubresauts avec le Nigéria en particulier, et (iii) la compétition fiscale régionale contribue à éroder l'assiette fiscale (notamment entre divers ports de la sous-région).

80. Pour autant, l'insuffisance du niveau d'adhésion au système fiscal et douanier est l'indice d'une vulnérabilité préoccupante. Une large proportion d'opérateurs économiques béninois opère dans le secteur non enregistré. Selon une étude de l'AFRISTAT[51], la majorité des unités de production non enregistrées au Benin (56% contre 54,1% pour l'UEMOA) prétend ne pas savoir s'il faut s'enregistrer, 21,1% contre 25,3% pense que l'enregistrement n'est pas obligatoire et 17,1% contre 9,2% pense que les démarches d'enregistrement sont trop compliquées. Par ailleurs, selon la même étude, les chefs de ces unités ne sont pas prêts à contribuer à l'effort national de développement en payant leurs impôts. En effet, 76,1% contre 67,1% (UEMOA) des responsables interrogés ne se disent pas prêts à payer l'impôt sur leur activité contre 19,5 % (26,2% au niveau de l'UEMOA) qui répondent favorablement au principe. Seuls 4,4% contre 6,7% (UEMOA) paient déjà l'impôt sur leur activité.

81. Cette faible adhésion va de pair avec la perception d'un niveau de corruption élevé dans les administrations fiscale et douanière. Toujours selon l'étude précitée, les agents des administrations fiscales et douanières semblent avoir auprès du public l'image la plus dégradée en termes de prévalence de la corruption (72,2%) devant la police (65,4%), les juges, magistrats et personnels de justice (69,7%) et les députés et membres du parlement (69,1 %). Il n'est pas surprenant qu'apparaisse un décalage entre les réformes lancées et les perceptions, car ces dernières n'évoluent que de manière progressive. Les recommandations proposées plus loin tenteront d'aider à résorber ce décalage.

82. La suite de cette section propose une stratégie pour améliorer la gouvernance des opérations fiscales et douanières. Elle s'articule autour de quatre priorités : (i) améliorer la fixation des objectifs de recettes fiscales et douanières, (ii) progresser dans la gestion des ressources humaines, (iii) avancer dans l'informatisation au service de la lutte contre la corruption, et (iv) renforcer la lutte contre la fraude fiscale et douanière.

[51] Cf. AFRISTAT. 2019. Enquête régionale intégrée sur l'emploi et le secteur informel, 2017–2018 : Rapport définitif. Bamako, Mali, AFRISTAT.

Fixation des objectifs globaux de recettes des administrations fiscale et douanière

83. Les modalités de fixation des objectifs de recettes ne sont pas sans conséquences sur la performance des administrations de recettes. L'expérience internationale a montré qu'un objectif de recettes trop ambitieux peut constituer un facteur de pression et/ou de découragement inutile(s) et conduire à s'engager dans des actions non planifiées, souvent improductives et possiblement illégales. En sens inverse, des objectifs trop faibles ne permettent pas de combler l'écart entre les recettes théoriques et les montants effectivement collectés, voire même peuvent « légitimer » des comportements déviants.

84. Or, le mode de détermination actuel des objectifs de recettes reste rudimentaire. Les projections fiscales reposent sur une approche globalement empirique. Elles sont calculées sur la base des réalisations des années précédentes pondérées, le cas échéant, par le taux de croissance du PIB, l'inflation et l'impact des mesures fiscales nouvelles. Les lacunes de ces méthodes de projection des recettes fiscales expliquent probablement l'incohérence apparente entre les bonnes performances revendiquées par les administrations de recettes relativement aux objectifs budgétaires, d'une part, et la faiblesse persistante du taux de pression fiscale, d'autre part.

85. Le passage à une démarche plus structurée dans la détermination des objectifs de recettes apparait nécessaire. Elle reposerait sur les trois étapes suivantes : (i) définition d'un cadre théorique d'évaluation des besoins de financement des dépenses publiques, (ii) détermination du potentiel fiscal non taxé du pays et (iii) détermination du niveau et du rythme de réduction du potentiel non taxé. La stratégie de recettes de moyen terme (SRMT), dont l'adoption est prévue pour la fin septembre 2023 aux termes du programme conclu avec le FMI, peut constituer le vecteur privilégié pour cristalliser une telle démarche.

86. La première étape, à savoir la définition d'un cadre théorique d'évaluation des besoins de financement des dépenses publiques, peut s'appuyer sur des avancées récentes. Les progrès réalisés dans la planification des politiques publiques et dans l'identification concomitante des sources de leur financement, présentés dans **l'encadré 3**, constituent en effet un excellent point de départ.

87. La seconde étape, la détermination du potentiel fiscal non taxé du pays, permet d'évaluer les marges liées à une amélioration du civisme fiscal. Le calcul de l'écart fiscal (différence entre les recettes potentielles et les recettes réalisées) peut s'effectuer au niveau global ou par impôt; il doit déboucher sur l'identification des secteurs économiques et/ou des contribuables à risque et l'articulation des modes de traitement adaptés à ces risques.

Encadré 3. Cadre théorique de détermination des besoins de financement des dépenses publiques

Un dispositif de planification budgétaire : trois programmes clés formalisent l'engagement des autorités dans ce domaine : le Plan national de développement (PND, 2018–2025), le Programme d'actions du gouvernement (PAG, 2016 à 2021), et le Programme de croissance pour le développement durable (PC2D, 2018–2021).

- Le PND détermine la vision stratégique de développement du Bénin. Il aide les ministères à formuler leurs programmes de développement sectoriels et assure leur totale adhérence aux objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030.
- Le PAG répertorie trois grands leviers pour aider le Bénin à atteindre ces ODD et les classe en projets prioritaires, projets phares et réformes structurelles.
- Le PC2D assure l'opérationnalisation du PAG. Il crée aussi un cadre qui facilite le dialogue entre le gouvernement et les donateurs pour le financement des ODD.

Une évaluation financière des dépenses publiques clés. Avec l'appui du FMI, les études menées à cet effet évaluent à environ 21.3 % du PIB le coût des dépenses nécessaires pour atteindre les ODD à l'horizon 2030.
Une stratégie de financement des dépenses publiques articulée autour des axes principaux suivants: (1) la rationalisation des dépenses courantes; (2) l'amélioration de l'efficacité des investissements publics; (3) la mise en place d'un nouveau cadre juridique de partenariats public–privé pour attirer les investisseurs ; et (4) l'accroissement substantiel des recettes fiscales et douanières.

Source : mission.

88. Enfin, la troisième et dernière étape est la détermination du niveau et du rythme de réduction du potentiel non taxé. En fonction de ses objectifs politiques, économiques et sociaux, le gouvernement doit décider—et inscrire dans la SRMT—le niveau et le rythme annuel de diminution de ce potentiel non taxé et en faire l'objectif majeur pour juger de l'efficacité et de l'efficience des administrations de recettes. Au total, une telle approche contribue à la « mise sous tension » des administrations fiscale et douanière et les inscrit en cohérence avec les objectifs macro-économiques et macro-budgétaires du pays.

Gestion des ressources humaines

89. Les autorités sont conscientes de l'importance de moderniser la gestion des ressources humaines (GRH) pour instaurer une gouvernance performante des administrations fiscale et douanière. Des textes et projets récents ont mis en place des évolutions notables. Ainsi, pour les Douanes, plusieurs textes et programmes (loi du 2020-17 du 3 juillet 2020, arrêté 4480 du 19/08/2015, projet MADAO) décrivent les conditions de recrutement des personnels, la gestion des carrières, le contenu des formations initiales et continues ainsi que la mise en place progressive des outils de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Au niveau de la DGI, les dispositions de la loi 2015-18 du 1er septembre 2017 portant statut général de la fonction publique sont applicables, notamment les articles 108 et 109 régissant le recrutement et l'emploi des agents dans le but de limiter les fraudes et favoriser la transparence dans la sélection des candidats.

90. L'exigence accrue de résultats à l'encontre des administrations de recettes doit avoir pour contrepartie plus grande autonomie décisionnelle en matière de GRH. En effet, bien que comptables de leurs résultats, les régies de recettes sont encore insuffisamment associées aux politiques, encore fortement centralisées et indifférenciées entre les ministères, de recrutement, de formation, de rémunération, d'évaluation et de gestion des carrières. Pour faire de la GRH un axe stratégique de la bonne gouvernance des opérations fiscales et douanières, les changements suivants peuvent être envisagés : (i) développer les outils de GPEEC pour faciliter l'adaptation des ressources humaines aux objectifs stratégiques des administrations publiques, (ii) moderniser les politiques et leviers de motivation des agents et (iii) moderniser le système d'évaluation des performances.

91. L'adaptation des ressources humaines aux objectifs stratégiques des administrations passe par le développement d'outils de GPEEC appropriés. Les administrations de recettes se retrouvent dans une situation paradoxale où elles sont à la fois en sureffectif général dans certains profils d'agents mais aussi en pénurie de main d'œuvre qualifiée dans d'autres domaines d'activité. La mise en place d'outils informatiques de GPEEC facilite la collecte et l'analyse des effectifs aussi bien d'un point de vue quantitatif que qualitatif. Leur utilisation opérationnelle permet de piloter les politiques de recrutement et de formation, pour suivre les trajectoires démographiques et l'évolution des missions, en tenant compte de l'impact à moyen terme de la dématérialisation des procédures et des besoins accrus de personnel expert dans des unités spécialisées.

92. La modernisation des politiques et leviers de motivation des agents doit aller de pair avec une transparence accrue des rémunérations. Plusieurs axes de réflexion peuvent être envisagés: (i) faire apparaître l'ensemble des éléments de la rémunération, en particulier les régimes incitatifs, sur les bulletins de salaire et les inscrire au budget, (ii) attribuer les primes et autres mesures d'incitation selon des critères objectifs, transparents et connus à l'avance (issus notamment de la fiche de poste), et (iii) supprimer progressivement le système de financement des régimes incitatifs par captation directe des amendes et pénalités, dans la mesure où il crée des distorsions sévères dans l'exécution des missions de contrôle et de recouvrement.

93. Le système d'évaluation des performances doit également être rénové. Dépourvues de véritables outils de mesure ou indicateurs sur lesquels adosser l'évaluation individuelle, les méthodes actuelles ont démontré leur inefficacité à promouvoir les multiples composantes de la performance (productivité, réactivité, efficience, qualité de service) ou à valoriser les compétences (technicité, ampleur des responsabilités) et à articuler la performance individuelle et collective.

94. Pour devenir des pôles d'excellence en matière de gouvernance, les administrations de recettes devront être des employeurs de choix. Des effectifs plus adaptés, recrutés à des niveaux de qualification supérieurs offriront certainement un champ fertile à l'innovation sur: (i) la politique de rémunération dont la structure sera individualisée, basée sur le poste occupé, les compétences et le niveau de performances; (ii) les perspectives de carrière (moins pyramidales et davantage ouvertes sur l'expertise); et (iii) la promotion des autres facteurs d'engagement (qualité des conditions de travail, plus grande place laissée à l'initiative et l'innovation, cohérence entre les objectifs et les

valeurs professionnelles). Cette approche devrait permettre aux pouvoirs publics de concilier la maîtrise des coûts tout en maintenant un fort niveau d'engagement de leurs employés.

95. L'articulation entre les besoins d'une GRH rénovée dans les administrations fiscale et douanière et les règles générales applicables à la fonction publique constitue une problématique majeure. Les développements qui précédent n'ont présenté qu'un bref aperçu des principaux enjeux, qui méritent d'être approfondis dans le cadre de travaux spécifiques dépassant le cadre du présent rapport.

Informatisation et lutte contre la corruption

96. L'informatisation des procédures est au cœur de la stratégie de lutte contre les comportements déviants dans les administrations fiscale et douanière. Plusieurs applications y ont été développées dans le but d'améliorer l'accès aux informations, de limiter le pouvoir discrétionnaire des agents et de réduire les formalités administratives. L'architecture applicative de la DGD, centrée autour de SYDONIA World, et celle de la DGI, organisée autour de SIGIBé, ont été considérablement enrichies ces dernières années, dans une optique de dématérialisation des procédures et d'accroissement des échanges de données. **L'Annexe IV** présente un aperçu de cette architecture.

97. La corrélation entre l'informatisation croissante des administrations et la diminution de la corruption ne fait guère de doute. Il est généralement reconnu que l'automatisation crée un environnement propice à (i) la réduction des opportunités de corruption dans les opérations répétitives, (ii) la transparence qui peut contribuer à réduire la marge de discrétion et ainsi permettre la détection des anomalies, des valeurs aberrantes et les sous-performances, (iii) la détection préventive des comportements déviants par la surveillance des réseaux et des individus, (iv) la sensibilisation pour responsabiliser le public et l'informer de son droit de résister à un traitement arbitraire, (v) la création des canaux de plainte qui peuvent conduire à des actions concrètes et aider à punir les violations et combler les lacunes, (vi) la dissuasion, en diffusant des informations sur les cas de corruption signalés, et (vii) la promotion des attitudes éthiques par l'engagement du public et des discussions en ligne. A cet égard, **l'encadré 4** présente une brève typologie des technologies d'intégrité.

98. Pour autant, l'informatisation ne trouve sa pleine efficacité comme instrument de lutte contre la corruption au sein des administrations de recettes que si certaines conditions sont réunies. Les principales d'entre elles sont présentées ci-dessous, sachant qu'il existe aussi des conditions relevant du cadre général de lutte contre la corruption (cf. *supra*), telles que l'octroi d'une protection adéquate aux victimes des actes de corruption qui dénoncent de tels faits (« lanceurs d'alerte ») et l'existence d'un régime de sanction adéquat et appliqué avec fermeté, quel que soit le statut politique, économique ou social des personnes mises en cause.

99. Tout d'abord, il est nécessaire de mettre en place un système de mesure de l'impact de la digitalisation sur les comportements déviants. Des indicateurs *ex-ante* et *ex-post* peuvent être

mis en place lors de la mise en production des différentes applications et modules pour mesurer les progrès réalisés dans les objectifs poursuivis.

Encadré 4. Typologie des technologies d'intégrité pour lutter contre la corruption

Services d'administration en ligne et services publics numériques

- Automatisation des services publics
- Plus grande transparence dans les opérations gouvernementales
- Exemples : *Open system* (Corée du Sud, 1999), *JAGA App* (Indonésie, 2016), *Sema! Piga Ripoti*[52] (Kenya, 2013)

Plateformes de « crowdsourcing »

- Moyen pour les citoyens de signaler publiquement la corruption (tendance : petite corruption)
- Visibilité de la corruption et mise en évidence les tendances
- Exemple : site Web *ipaidabribe.com* développé en Inde puis rendu disponible dans plusieurs pays

Plateformes d'alerte (« Whistleblowing »)

- Moyen de dénonciation de corruption, y compris de manière anonyme (tendance : grande corruption)
- Protection de l'identité des dénoncés et utilisation des données pour des poursuites pénales
- Exemples : GlobaLeaks (type open source, Italie) et BKMS (type propriétaire, Allemagne)

Plateformes de transparence

- Informations sur les opérations gouvernementales qui pourraient révéler un comportement corrompu
- Effet dissuasif sur la corruption
- Exemples : Plateformes *WhatDoTheyKnow* et *Alaveteli* mises en place par *mySociety* (entreprise sociale à but non lucratif basée en Grande Bretagne)

Reportage d'actualités

- Informations sur les événements liés à la corruption dans un pays/une zone donné(e)
- Sensibilisation du grand public à la corruption et à la manière de la combattre
- Exemple : K-Monitor (Hongrie, 2007), Nikorupciji.org (Ukraine)

Technologies de blockchains

- Niveau élevé de transparence et de responsabilité dans les transactions
- Réduction considérable des opportunités de fraude et de tromperie
- Exemples : *TruBudget* (KfW, Allemagne), *Blockchain-based land registry system* (Georgie)

Source: Niklas Kossow, Victoria Dykes, Embracing Digitalisation: How to use ICT to strengthen Anti-Corruption, GIZ, 2018.

100. Il est également important de réduire au maximum les ilots restants de gestion manuelle. Au niveau de l'administration fiscale par exemple, les Centres des Impôts des Petites

[52] En swahili, pour dire « S'exprimer! Déposez votre plainte. »

Entreprises (CIPE) évoluent encore en dehors du système d'informatique ce qui laisse une proportion conséquente des contribuables de la DGI (plus de 80%) dans un environnement manuel.

101. Ceci va de pair avec un effort pour mettre en place les prérequis des « e-services » pour les contribuables et usagers - accès à Internet et disponibilité de l'électricité. Cet effort dépasse à l'évidence le cadre des administrations fiscale et douanière. S'agissant de l'Internet, bien que son taux de pénétration de l'internet soit appréciable au Benin (67,53%)[53], une part non négligeable de la population est toujours sans accès à Internet et donc coupée de ces outils et innovations. Il est fondamental que les dispositions soient prises pour augmenter la capacité de connectivité et réduire le coût de l'accès à Internet. De la même manière, le manque d'accès fiable à l'électricité peut également être un obstacle, rendant difficile et coûteux pour les gens de recharger leurs téléphones et autres appareils, en particulier dans les zones rurales. Selon les chiffres clés 2021 de la Direction Générale des Ressources Energétiques, le taux d'accès national à l'électricité pour l'année 2020 est de 36,5% dont 10,4% pour les zones rurales et 64,9% pour les zones urbaines.

102. Enfin, les nouveaux instruments mis en place mettent au premier plan la problématique de l'intégrité et de la sécurité des systèmes informatiques. Il s'agit d'un enjeu de gouvernance essentiel dans la mesure où il appartient aux pouvoirs publics de se donner les moyens de protéger les actifs informationnels (ordinateurs, serveurs, composantes réseaux, bases de données…) contre diverses menaces accidentelles (inondations, incendie, tremblement de terre…) et délibérées (virus, intrusions…).

Amélioration de la gestion du risque fiscal et douanier

103. Selon la mission, il est nécessaire pour une bonne gouvernance des recettes de tenir compte des spécificités de l'économie béninoise dans la gestion du risque fiscal et douanier. Le poids du commerce international et de la logistique (« économie d'entrepôt »), la longueur des frontières et leur porosité—en particulier avec le Nigeria—réclament une attention toute particulière, qui passe par la mise en place d'outils adéquats et par une collaboration étroite entre les administrations des douanes et des impôts. Faute d'une telle approche, le risque de pertes de recettes et d'impunité de comportements de collusion augmente très fortement.

104. La modernisation des procédures et des méthodes, au-delà des seuls aspects informatiques présentés plus haut, constitue donc un enjeu majeur. Les progrès devraient s'articuler autour de trois points pour répondre aux enjeux spécifiques à l'économie béninoise. Il s'agit (i) d'une plus grande vigilance sur les opérations à forte probabilité de fraude et de collusion, (ii) de la mise en place d'une stratégie spécifique pour faire face aux flux de marchandises non déclarés entre le Bénin et le Nigéria, et (iii) d'une approche globale et coordonnée du risque fiscal et douanier, assise notamment sur une stratégie de renseignement adaptée.

[53] Observatoire de l'internet. Tableau de bord au 31 décembre 2021, ARCEP Bénin.

105. En matière douanière, un premier impératif est de renforcer la capacité à identifier des signaux d'alerte sur des opérations à forte probabilité de fraude et de collusion. Un certain nombre de caractéristiques précises sont autant de « signaux d'alerte » (cf. **Encadré 5** plus bas) pouvant dénoter la présence d'opérations frauduleuses. Il importe que les services des douanes disposent des outils idoines pour repérer ces signaux d'alerte, que les agents soient formés pour les traiter, et qu'un contrôle interne adéquat s'exerce afin de s'assurer de l'absence de collusion entre les agents et les opérateurs.

Encadré 5. DGD – Exemples de signaux d'alerte pour des opérations à forte probabilité de fraude et de collusion

Valeur déclarée des importations

- Conteneurs de groupage venant d'Asie avec une valeur anormalement basse
- Valeur déclarée pour les produits porteurs de l'essentiel des recettes non recoupée avec des données externes

Désignation des produits dans les déclarations en douane

- Fausses désignations pour bénéficier d'avantages tarifaires et fiscaux fortement soupçonnées
- Classification des marchandises dans la nomenclature tarifaire insuffisamment centralisée au service spécialisé de la direction générale

Régimes suspensifs de droits et taxes

- Admission temporaire aux règles trop souples ou sans apurement des opérations échues, et pouvant être utilisée pour obtenir une exemption définitive
- Opérations de transit sous douane non apurées
- Contrôle des entrepôts sous douane non optimal

Exemption de droits et taxes

- Pas de programme adapté de contrôle du respect des conditions d'exonération des produits importés, particulièrement quant à l'utilisation qui est faite de ces produits après leur dédouanement.

Source : mission.

106. Les flux de marchandises entre le Bénin et le Nigéria non déclarés à la douane ou incorrectement déclarés constituent un problème majeur et persistant. Du fait des difficultés logistiques et administratives dans les ports nigérians combinées à des restrictions d'importation au Nigéria, des volumes importants de marchandises passent par le port de Cotonou avant de traverser la frontière de manière informelle ou frauduleuse. Cette « économie parallèle » est susceptible d'alimenter la corruption à divers niveaux (au sein de la douane ou d'autres administrations) et de donner lieu à blanchiment de capitaux, ainsi que l'établit le rapport récent du GIABA (cf. plus haut section relative au LBC-FT).

107. Le retour à des pratiques plus orthodoxes, nécessaire pour respecter les engagements en termes d'intégration régionale et continentale, requiert une stratégie intégrée. Il faut prendre en compte des facteurs divers, y compris l'impact économique et social, les résistances au changement prévisibles, et la concurrence directe qui existe entre les ports d'Afrique de l'Ouest. La mise en place d'un cadre administratif douanier conforme aux normes internationales et reposant sur

une collaboration renforcée entre les douanes des deux pays, permettrait d'engager un tel processus de remise en ordre, permettant d'éradiquer une source majeure de corruption actuelle ou potentielle. **L'encadré 6** présente les principales mesures suggérées à mettre en œuvre de manière intégrée.

Encadré 6. Principaux éléments d'une stratégie intégrée pour la normalisation des échanges avec le Nigéria.

Utilisation de la procédure douanière de transit international

- Établir et rendre obligatoire une procédure informatisée et digitalisée de transit douanier entre le port de Cotonou et un bureau de douane (ou un nombre réduit de bureaux autorisés) au Nigéria avec une déclaration en douane unique, une absence de rupture de charge à la frontière et un lien informatique direct entre le bureau de douane béninois et le ou les bureaux nigérians pour un apurement automatisé.
- Renforcer les contrôles via l'utilisation de scanneurs au départ et à l'arrivée, l'analyse comparative des images systématiques, en utilisant l'intelligence artificielle; et pour les inspections physiques nécessaires, des équipes conjointes de douaniers béninois et nigérians.
- Établir des procédures de recouvrement rapide des droits en cas de marchandises manquantes et d'investigation des responsables.

Prévention et répression des flux non déclarés

- Développer et appliquer une grille de sanctions douanières dissuasives pour non-utilisation de la procédure de transit pour le franchissement de la frontière.
- Mettre en place la stratégie et les opérations de la surveillance douanière mobile de la zone frontalière, en assurant une couverture géographique et temporelle optimale.
- Activer la coordination de la stratégie et du commandement opérationnel de la lutte anti-contrebande, en continu entre les deux administrations (à l'exemple du Comité national de lutte contre la contrebande précité et créé au Benin).

Autres actions

- Eliminer les valeurs à l'importation dites « ajustées » et appliquer totalement l'Accord de l'OMC sur la valeur en douane.
- Mettre en place avec le Nigéria un cadre de suivi des progrès et de renoncement aux fermetures unilatérales de la frontière.
- Engager des discussions au niveau de la CEDEAO pour l'harmonisation des pratiques des pays susceptibles d'être parties prenantes de manière indirecte (Togo, Ghana, Niger, notamment).

Source : mission.

108. Une approche globale et coordonnée du risque fiscal et douanier nécessite de surmonter les cloisonnements entre administrations. Vu l'ampleur des risques sur les recettes liées au commerce international et vu leur incidence sur le système fiscal interne, les deux administrations des douanes et des impôts doivent mutualiser leurs moyens et s'entraider dans la résolution des problématiques particulières et transversales. Il s'agira de déterminer en commun les indicateurs objectifs permettant de définir le niveau de risque pour chaque opérateur dont l'activité relève des deux directions, et, en conséquence, d'apprécier le degré de contrôle ou de facilitation que les services fiscaux et douaniers doivent ou peuvent appliquer à l'opérateur. Au total, **l'Encadré 7** ci-après propose les axes stratégiques d'une approche holistique du risque fiscal et douanier.

Encadré 7. Axes stratégiques d'une approche conjointe du risque fiscal et douanier

Domaines	Mécanismes	Objectifs	Préalables
Evaluation du niveau individuel de risque des opérateurs	La DGI et la DGD identifient des indicateurs objectifs pour déterminer le niveau de risque global (fiscal et douanier) de chaque opérateur dont l'activité relève des deux secteurs.	Renforcer la pertinence de l'analyse de risque « opérateur » et harmoniser le niveau de contrôle et/ou de facilitation à appliquer à chaque opérateur par les services fiscaux et douaniers	Identification des indicateurs à prendre en compte pour la détermination objective du niveau de risque
Prévention des situations de fraude	La DGI rend disponible : (1) le fichier des contribuables actifs et (2) le fichier des contribuables assujettis à la TVA, (3) le chiffre d'affaires annuel des entreprises importatrices et leurs actionnaires pour faciliter l'évaluation des risques douaniers et l'identification des sociétés-écrans.	Alerter les services douaniers sur le statut courant du contribuable vis-à-vis de l'administration fiscale (tous les contribuables dont les NIF ont été désactivés ou ceux réalisant des importations de plus de 50 millions de FCFA, soit le seuil d'assujettissement à la TVA, n'accèderont à leurs marchandises dédouanées qu'après régularisation de leur situation fiscale)	Mise à jour permanente des fichiers et des dossiers des contribuables.
Identification des cas de fraude fiscale ou douanière	Partage de la méthodologie et résultats de la gestion des risques (contribuables citoyens, risque faible, risque élevé, …) Partage d'infractions douanières ou fiscales Rapprochement et analyse en commun des informations sur les déclarations des contribuables/opérateurs, en particulier des écarts significatifs entre données douanières et fiscales.	Identifier les cas suspects d'importations/exportations groupées ou réalisées sous des prête-noms ou déclarées comme occasionnelles et qui en réalité sont le fait d'opérateurs économiques établis. Identifier les situations de contrebande ou de sous-déclaration en douane comme en fiscalité interne. Détecter les fausses déclarations de valeur des biens en vue de réduire les droits et taxes à la douane et/ou les impositions internes.	Meilleure connaissance du tissu fiscal
Contrôle de la fraude fiscale et douanière	Contrôle conjoints impôts-douanes	Renforcer l'efficacité des contrôles sur (1) les importations « groupées »,[54] (2) les entreprises dont les états financiers présentent des risques d'approvisionnement en contrebande et (3) la valeur et l'ancienneté des investissements ayant donné lieu à crédit d'impôt.	Amélioration de la sélectivité du contrôle

Source : mission.

[54] Il s'agit d'importations réalisées par plusieurs opérateurs sous un seul identifiant, soit par le biais d'un nom d'emprunt ou par un intermédiaire (transitaire).

109. Le renseignement constitue un élément fondamental de cette approche globale et coordonnée du risque fiscal et douanier. A cet égard, les insuffisances dans la procédure de collecte, d'enrichissement et d'utilisation du renseignement fiscal constituent un handicap majeur (cf. **Annexe V**). Selon les cadres de la DGD, ces difficultés sont d'ailleurs largement partagées par l'administration des douanes.

Recommandations

- Déterminer de manière objective et structurée le potentiel fiscal du pays et consacrer, au travers de la future SRMT, la réduction de l'écart entre ce potentiel et le rendement effectif comme l'indicateur global de mesure de l'efficacité des administrations de recettes (CT).
- Renforcer la gestion des ressources humaines dans les régies de recettes en: (i) adaptant les ressources humaines aux objectifs stratégiques des administrations au travers du développement de la GPEEC, (ii) modernisant les politiques et leviers de motivation des agents, et (iii) restructurant le système d'évaluation des performances individuelles et collectives (MT).
- Inscrire l'automatisation des procédures en cours dans une démarche globale de lutte contre la corruption en (i) élaborant un système de mesure de l'impact de la digitalisation sur les comportements déviants, (ii) réduisant au maximum les ilots restants de gestion manuelle, (iii) mettant en place les prérequis des « e-services » pour les usagers au travers de la diffusion de l'Internet et de l'accès à l'électricité, et (iv) garantissant l'intégrité et la sécurité des systèmes informatiques (CT/MT).
- Améliorer la gestion du risque fiscal et douanier pour faire face aux vulnérabilités spécifiques de l'économie béninoise en: (i) exerçant une plus grande vigilance sur les opérations douanières à forte probabilité de fraude et de collusion; (ii) mettant en place une stratégie intégrée pour la normalisation des échanges de marchandises avec le Nigeria, et (iii) définissant les axes stratégiques d'une approche conjointe du risque fiscal et douanier entre la DGI et la DGD, reposant notamment sur un usage adéquat du renseignement fiscal et douanier (CT/MT).

IV. PROGRESSER DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

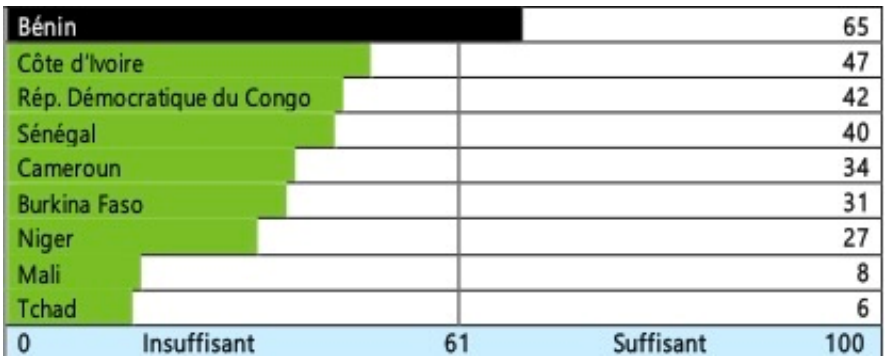
110. Cette section évalue les domaines de la gestion des finances publiques (GFP) vulnérables à la mal-gouvernance. Elle s'appuie sur les travaux récents de FAD, dont elle ne reprendra pas le détail des recommandations déjà formulées – en particulier l'Evaluation de la Transparence des Finances Publiques (FTE) réalisée en 2021 – et qui restent pertinentes. Elle ne reprend pas non plus les constats et recommandations détaillées contenues dans la Revue des Sauvegardes de Finances Publiques (FSR), conduite en parallèle à la présente mission.

A. Transparence budgétaire

111. Plusieurs diagnostics récents ont mis en évidence des progrès encourageants au Benin en matière de transparence des finances publiques. Ceci ressort des termes de l'évaluation FTE

conduite par FAD en 2021, mais aussi des résultats de l'enquête sur le budget ouvert (EBO) de 2021, publiés en mai 2022, qui confèrent au Bénin la première place en Afrique francophone subsaharienne et la deuxième en Afrique après l'Afrique du Sud,[56] avec un score de 65 sur 100 en matière de transparence budgétaire (**cf. Graphique 2** ci-dessous).

Graphique 2 : Transparence budgétaire au Bénin – Eléments de comparaison



Source : EBO 2021.

112. Une transparence budgétaire accrue contribue à la réduction de la corruption si elle est complétée par des mesures fortes. En effet, certaines études établissent une causalité empirique de l'ordre du « vase communicant » entre la transparence et la corruption : l'augmentation de la transparence budgétaire entraine la baisse de la corruption et réciproquement. Cependant, ceci est subordonné à l'adoption de mesures fortes telles qu'un système efficace de sanctions, dont l'effectivité est garantie par des mécanismes de contrôle et d'audit appropriés (*cf. infra*).

B. Gestion en mode budget programme

113. Le budget de programme (BP) est désormais au Bénin le seul mode de présentation, de vote et d'exécution du budget de l'Etat. Cette réforme au cœur de la nouvelle gouvernance financière publique a été lancée au niveau communautaire à travers les directives de 2009 portant cadre harmonisé de GFP dans l'espace UEMOA. Elle repose sur trois grands principes directeurs (transparence, responsabilité/redevabilité et performance), dont la mise en œuvre induit un changement de culture vers une approche budgétaire centrée sur les résultats et leur compte rendu.

114. La bonne gouvernance et le BP entretiennent des liens étroits : le BP est propice à une bonne gouvernance, mais un niveau satisfaisant de gouvernance est aussi un prérequis pour passer au BP. Le BP met en lumière l'efficacité et l'efficience réelle de la dépense publique, au travers du dispositif de performance mis en place (projets annuels de performance – PAP – associés au projet de loi de finances et rapports annuels de performance – RAP – associés au projet de loi de règlement) qui met en regard les crédits utilisés et les résultats obtenus. Mais il peut s'avérer contre-

[56] Score 86 sur 100.

productif s'il est mis en œuvre dans un environnement gangrené par la corruption.[57] Il accorde en effet de nouvelles libertés aux gestionnaires, dont ceux-ci peuvent faire mauvais usage si le dispositif de performance n'est qu'une obligation bureaucratique de pure forme n'emportant pas de réelles conséquences, par exemple sur l'évaluation des gestionnaires, et s'il n'est pas complété par des mécanismes de contrôle et d'audits interne et externe appropriés ainsi que par l'effectivité des sanctions.

115. Au Bénin, les choix opérés pour l'entrée en application du BP ont judicieusement laissé une large place à l'expérimentation. Plutôt que de basculer vers le BP dans la précipitation sous contrainte des échéances communautaires, les autorités ont privilégié l'appropriation et la préfiguration préalables de la réforme. Dès lors, pendant cinq ans, le Bénin a préparé deux projets de budget dont un en mode classique qui fait l'objet du vote du Parlement, et un en mode programme qui est joint à titre informationnel au projet de loi de finances. Les principaux acteurs de la dépense ont pu se roder aux nouveaux paradigmes pour pouvoir être en mesure d'élaborer leurs budgets 2022 en mode programme et de les exécuter en tant que tels, avec des retours satisfaisants selon les autorités sur les premiers mois d'exécution du budget en mode programme.

116. L'évolution du BP vers son dispositif cible s'inscrit dans une montée en puissance progressive qui renforcera la gouvernance. Au titre de cette évolution, la priorité devra être accordée à l'amélioration de la qualité des documents de performance (PAP et RAP), à la mise en place du contrôle de gestion auprès des responsables des programmes, à la poursuite du déploiement du contrôle interne au sein des ministères, à l'automatisation de la production des données de comptes rendus et rapports budgétaires. Tous ces éléments doivent permettre de renforcer la redevabilité des gestionnaires, tant à l'intérieur de l'administration que vis-à-vis du Parlement et des citoyens. A cette fin, le dispositif de performance présenté dans les documents budgétaires doit être bien construit et intégrer des indicateurs pertinents pour mesurer l'efficacité et l'efficience des politiques publiques.[58] Une pédagogie de la réforme, au travers d'une formation renforcée de la société civile et d'une refonte des parcours de formation à la GFP (cursus universitaires ou écoles professionnelles du MEF et des autres ministères) tenant compte des apports du BP, apparait à cet égard indispensable.

Recommandation :

- Renforcer la dynamique en cours de développement du PB en élaborant les outils manquants, en formant tous les acteurs, y compris de la société civile et en actualisant le cursus de formation universitaire en GFP (CT/MT).

---

[57] FMI/FAD - Note technique sur le modèle basique de budget de programme par Duncan Last et Marc Robinson, 2009.

[58] Taux de scolarisation, taux d'absentéisme, proportion de structures sanitaires auditées sur la gestion des ressources, taux de réussite aux examens de fin de second cycle, taux d'exécution physique du programme d'investissement public, taux moyen de dossiers judiciaires vidés par rapport au nombre de dossiers enrôlés et délais de jugement…

C. Commande publique

117. Le cadre juridique de la commande publique au Bénin est en mutation vers les bonnes pratiques. Il a été rénové avec l'adoption d'un nouveau Code des marchés publics (CMP) en 2020.[59] L'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP), autorité administrative indépendante rattachée au Président de la République, voit son rôle de régulateur de la commande publique monter en puissance[60] ; elle dispose d'un site web rendant plus transparent l'exercice de ses missions de régulateur, avec notamment, les publications des demandes d'avis, de conciliation, d'arbitrage, la publication de ses avis et décisions, et des outils de formations sur la passation des marchés publics. Si ces premières avancées sont relativement encourageantes, les services de la Banque Mondiale ont prévu prochainement (2023) une évaluation du système de passation des marchés publics au Bénin selon la méthodologie MAPS[61] qui dressera un diagnostic approfondi du système actuel.

118. La professionnalisation effective de la Personne Responsable des Marchés (PRM) constitue un progrès favorisant la transparence et l'intégrité. Conformément à l'article 11 du CMP, les PRM sont désormais sélectionnées à partir d'un vivier de candidats ayant le profil et les compétences requis pour assurer cette fonction ; elles sont nommées par les présidents d'institutions, les ministres, préfets, directeurs généraux des EP ou les maires, selon les cas de figure. Ceci réduit le risque de nominations d'une PRM choisie avant tout pour sa proximité par rapport au dirigeant de l'institution. En cas de manquement à leurs obligations, les PRM sont sanctionnées par l'ARMP.

119. Avec la mise en place du BP et la déconcentration de l'ordonnancement de dépenses, l'organisation de la commande publique a connu quelques avancées encourageantes. La direction nationale du contrôle des marchés publics (DNCMP) du MEF reste dans son rôle de contrôle et de surveillance des marchés publics (au-delà de certains seuils, allant de 80 à 500 millions de FCFA selon le type de prestations[62]) et supervise un réseau de cellules de contrôles des marchés publics (CCMP) placées auprès des autorités contractantes. Par ailleurs, la création d'organes de passation des marchés spécialisés dans chaque ministère et institution (Personne responsable des marchés publics PRMP, et son secrétariat permanent) favorise la bonne organisation de la commande publique. Les PRMP des ministères sectoriels et institutions sont opérationnelles et désignées parmi le vivier des cadres disposant de formations spécifiques et/ou d'expérience avérées dans le domaine des marchés publics. Elles sont nommées par le Président de l'Institution ou le ministre suivant les cas et peuvent faire l'objet de sanctions ainsi que ses collaborateurs par l'ARMP; ces sanctions sont publiées sur la liste rouge sur le site web de l'ARMP.

---

[59] Loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics.

[60] Décret n°2020-595 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ARMP.

[61] MAPS : Methodology for Assessing Procurement Systems - Méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés.

[62] Décret n°2020-599 du 23 décembre 2020 fixant les seuils de passation, de sollicitation de prix, de dispenses et de contrôle des marchés publics- article 9.

120. Les principales dispositions du CMP soutenant la transparence et la bonne gouvernance des marchés publics sont progressivement mises en œuvre par le Bénin. Le portail des marchés publics de la DNCMP fournit des informations sur la passation des marchés, notamment les plans de passation des marchés (PPM),[63] quelques statistiques sur les flux de marchés publics et publie également la liste rouge des MP. Le site Web de l'ARMP permet à toute personne de déposer une plainte en ligne ; les décisions de recours, encadrées par des délais légaux, et les éventuelles sanctions infligées, sont publiées sur ce site. Outre les rapports d'activités et les rapports d'audits effectués, l'ARMP publie également sur son site la liste rouge des personnes physiques du secteur privé, et entreprises exclues de la commande publique au Bénin. La dernière liste date de juillet 2022.

121. Cependant, des marges de progrès subsistent afin d'évoluer vers plus de transparence et de bonne gouvernance dans la commande publique, et tirer pleinement avantage des réformes de GFP en cours au MEF. Ces secteurs de progrès s'articulent autour de 5 priorités: (i) les processus d'approbation et de réception des marchés , en cohérence avec le cadre des responsabilités de la réforme du BP, (ii) la fonction d'audit des marchés publics pour plus de transparence et plus d'impact sur les améliorations dans la commande publique, (iii) l'informatisation complète du suivi des marchés publics, (iv) la disponibilité de statistiques récentes sur les marchés publics, et (v) la mise en service du e-procurement, dont les travaux sont déjà largement avancés.

122. Cependant, pour les marchés qui relèvent du seuil de compétence de la DNCMP,[64] le processus de validation de la commande publique reste encore centralisé entre les mains des responsables du MEF. En dépit de la déconcentration de l'ordonnancement de la dépense effective depuis début 2022, c'est toujours le MEF qui approuve en dernier ressort les marchés publics, alors que les ministres et présidents d'institution ont tout pouvoir pour le faire en tant qu'ordonnateur principal des dépenses de leur ministère ou institution. S'agissant des commissions de réception des marchés publics, trois directions du MEF sont représentées à savoir la direction nationale du contrôle financier (DNCF), la direction nationale du contrôle des marchés publics (DNCMP), et la direction générale du matériel et de la logistique (DGML) (comptable des matières), alors que la responsabilité du service fait incombe à l'ordonnateur selon le nouveau cadre de responsabilité du budget de programme. Seule la DGML dont la principale mission est de veiller au patrimoine de l'État a vocation à participer à ces commissions. Par ailleurs, le développement d'un dispositif de contrôle interne chez l'ordonnateur est de nature à consolider sa responsabilisation.

123. Les audits indépendants des marchés publics ne sont pas réalisés par l'ARMP depuis 2017 faute de moyens financiers, et depuis 2018 seuls les audits internes conduits par l'IGF interviennent sporadiquement. Depuis 2018, seuls quelques audits internes conduits par l'IGF ont pu être réalisés, l'IGF n'en rend compte que dans ses rapports d'audit qui comportent toujours une section sur les marchés publics. Ces rapports sont transmis à l'ARMP pour suite à donner, le cas échéant. La fonction d'audit indépendant dévolue à l'ARMP doit être renforcée pour plus d'efficacité

[63] En septembre 2022, les PPM de 294 autorités contractantes étaient publiés sur le portail des marchés publics.

[64] A l'exception des marchés des communes et des personnes morales de droit privé assujettis.

et de rapidité dans la lutte contre la corruption, et doublée d'un meilleur suivi de la mise en œuvre des recommandations des audits réalisés. **L'encadré 8** ci-après donne des éléments extraits d'un rapport d'audit de l'ARMP de 2017.

Encadré 8. Éléments de conclusion du rapport d'audit de l'ARMP sur les procédures de passation de marché de l'Université d'Abomey-Calavi – gestion 2016 et 2017

La revue de conformité des procédures de passation des marchés de l'Université d'Abomey Calavi (UAC) sur l'exercice budgétaire 2016, appelle de notre part les conclusions ci-après :
Sur 7 marchés passés par appel d'offre ouvert, 6 ont suivis des procédures régulières ou procédures régulière sous réserve de non-conformité, et 1 procédure pour laquelle l'auditeur est dans l'impossibilité d'émettre d'opinion

✓Opinion Favorable
Compte tenu des conclusions ci-dessus mentionnées et du pourcentage des procédures régulières, nous estimons que la majorité des procédures a été conduite en conformité avec la règlementation en vigueur.

La revue de conformité des procédures de passation des marchés de l'Université d'Abomey Calavi (UAC) sur l'exercice budgétaire 2017, appelle de notre part les conclusions ci-après :
Sur les neuf (09) marchés audités, 4 procédures sont déclarées infructueuses. Le consultant a donc formulé des opinions sur cinq (05) marchés.
Sur 5 marchés et avenants passés, 5 ont suivis des procédures régulières ou procédures régulière sous réserve de non-conformité.

✓Opinion Favorable
Compte tenu des conclusions ci-dessus mentionnées et du pourcentage des procédures régulières, nous estimons que la majorité des procédures a été conduite en conformité avec la règlementation en vigueur.

Nous avons conduit notre audit conformément aux Normes internationales d'audit (ISA), à la norme internationale ISAE 3000 « Mission d'assurance autres que les audits ou des examens limités d'informations financières historiques », à la loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en république du Bénin, ses décrets d'application et ses arrêtés.

Nos responsabilités en vertu de ces normes et dispositions consistent à procéder à la vérification de la conformité des procédures de passation et à communiquer les anomalies, les inexactitudes et les irrégularités constatées dans notre rapport. Nous attestons que nous sommes indépendants de l'Université d'Abomey Calavi UAC) conformément au Code d'éthique et de déontologie applicable à notre profession. Nous estimons que les éléments probants que nous avons collectés au cours de notre mission sont suffisants et appropriés pour fonder notre opinion.

Coordonnées professionnelles et Signature de l'auditeur

Source : Extrait résumé du rapport d'audit ARMP sur les procédures de passation de marché de l'Université d'Abomey-Calavi – gestion 2016 et 2017, publié sur le site de l'ARMP en mars 2022.

124. Le suivi des marchés publics, la publicité des contrats de marché et la production de statistiques y afférents présentent encore des faiblesses. L'absence d'une base de données exhaustive et partagée avec l'ARMP, ne permet pas une bonne connaissance de l'entièreté du processus des marchés publics depuis la passation jusqu'à la fin de son exécution. Les contrats de

marché ne font pas l'objet d'une publication, en l'absence de disposition formelle du CMP qui prévoit uniquement la publicité sur le site web des marchés publics et au journal officiel des MP (JOMP) des seuls avis d'attribution définitive.[66] De telles carences entravent le pilotage du processus des marchés publics vers plus de transparence et afin de prendre en compte cette préoccupation, un format de projet de contrat à publier a été élaboré et est en cours de mise en œuvre afin de remplacer les avis d'attribution définitive. La disponibilité à bonne date de statistiques sur les marchés publics reste un défi. Au moment de la mission, les dernières statistiques disponibles sur le portail des marchés publics dataient de 2018 et concernaient uniquement le périmètre des marchés publics visés par la DNMCP (au-delà de seuils prévus par la réglementation), ce qui ne permet pas une vision exhaustive de la commande publique au Bénin. Les statistiques de 2019 à 2021 ont été complétées et publiées depuis lors.

125. En dépit de travaux engagés depuis 2017, le déploiement de l'e-procurement n'est pas effectif à ce jour. Le e-procurement regroupe les solutions logicielles dont l'Etat ou tout acheteur public disposent *pour* effectuer ses achats et ses approvisionnements en ligne. L'un des objectifs du e-procurement est de rendre plus transparente la commande publique en permettant à tous les acteurs de participer au processus. Une solution intégrée de ce type peut contribuer de manière significative à la lutte contre la corruption et à l'amélioration de la visibilité et donc de l'efficacité des dépenses de marchés publics, de même qu'elle permet un retour d'expérience rapide permettant d'améliorer le service rendu.

Recommandations :

- Systématiser l'audit indépendant des marchés publics à enjeu, financier, sur la base des seuils de contrôle de la DNMCP (80 à 500 Millions de FCFA selon le type de fourniture ou prestations), publier les rapports d'audit sur le site et organiser le suivi des recommandations de ces rapports (CT).
- Améliorer les outils de la commande publique (i) en mettant en place une base de données informatisée des MP pour améliorer les délais de production des statistiques sur les MP et (ii) en faisant aboutir les travaux relatifs au e-procurement (MT).
- Transférer le pouvoir d'approbation des marchés aux maitres d'ouvrage et mettre progressivement un terme à la participation de la DNCMP et de la DNCF aux commissions de réception des marchés (CT/MT).

D. Supervision des entreprises publiques

126. Le cadre juridique rénové et unifié en 2020 vise à améliorer la performance des entreprises et établissement publics (EEP). Ce nouveau cadre juridique[67] a inclus dans son

[66] Article 87 du CMP.

[67] Loi 2020-20 du 2 septembre 2020 portant création, organisation et fonctionnement des entreprises publiques en République du Bénin—notamment article 34 et 35.

périmètre, en plus des entreprises publiques au sens classique du terme, les établissements publics, encore appelés offices et agences ; il offre la possibilité aux établissements publics, offices et agences d'opter pour des règles de gestion comptable et financière de droit privé (avec notamment la tenue d'une comptabilité privée), et place leur gestion financière et comptable, sous la responsabilité d'un directeur financier, qui sera ensuite soumis à une procédure d'accréditation en qualité de comptable public par le ministère en charge de l'économie et des finances Ce cadre pose des règles claires sur la surveillance économique et financière, les transferts de participations, la dénationalisation et la dissolution des EEP. Ainsi les directeurs financiers sont sélectionnés sur appels à candidatures sur la base d'un vivier de candidats disposant du profil requis.

127. La direction générale du portefeuille de l'Etat et de la dénationalisation (DGPED) du MEF assure la surveillance des EEP et produit un rapport annuel sur l'évolution de la performance du portefeuille. Selon son rapport d'activité 2021, la DGPED couvrait fin 2021, 191 EEP, dont 170 EP et 21 sociétés d'Etat, et 39 participations minoritaires de l'Etat. Parmi les 170 EP, 100 génèrent des ressources propres, et 70 bénéficient exclusivement de subventions pour leur fonctionnement, ce qui est contraire à la bonne pratique qui veut que les EP disposent de ressources propres. Appuyée par un projet en cours de l'Agence Française de Développement, la DGPED améliore les outils lui permettant de mieux assurer sa mission.

128. Les risques budgétaires liés à ce secteur des EEP sont progressivement pris en compte dans les principaux documents budgétaires. Conformément aux conclusions du FTE 2021, les transferts financiers entre les administrations publiques et les entreprises publiques font l'objet d'une présentation dans le cadre du DPBEP ; par ailleurs les entretiens menés ont permis de préciser que le DPBEP présente également toutes les ressources financières des EP. Cependant l'appréhension des risques globaux liés au secteur des EEP reste à consolider et améliorer dans le cadre des documents d'analyse des risques budgétaires joints au PLFI annuel.

129. L'État dispose d'un projet de stratégie de participation toujours en cours de validation, **et 8 contrats-plan avaient été conclus fin 2019 avec certains EEP**. Si le dispositif de performance supervisé par la DGPED a peu évolué depuis 2020, l'articulation de ce dispositif, avec le cadre de performance des BP (contrat de performance), pour lesquels les EEP peuvent représenter un levier financier important, reste à mûrir, en liaison avec la DGB.

130. L'amélioration de la gouvernance du portefeuille et la transparence des transactions du secteur des EEP représentent un défi majeur. Ce dernier concerne notamment (i) la limitation de la durée des mandats des dirigeants des EEP; (ii) le renforcement de l'exhaustivité et de la qualité des informations contenues dans les annexes du budget de l'État; (iii) l'évaluation de la pertinence du maintien des EP qui ne disposent pas de ressource propres; (iv) la surveillance de la reddition des comptes des EEP; (v) l'amélioration du contrôle interne et du système comptable des EEP, et (vi) la publication à l'égard des citoyens et partenaires du Bénin des informations relatives aux dissolutions, dénationalisations, transformations et transferts des EEP.

131. L'absence de limitation du nombre de renouvellement des mandats des directeurs généraux (DG) peut constituer un frein à la bonne gouvernance des entités publiques. Si le cadre juridique de 2020 précité a permis une professionnalisation bienvenue de la fonction de directeur financier, l'absence de limitation du nombre de renouvellement du mandat initial du DG constitue un frein à la bonne gouvernance des entités, même s'il est lié par un contrat d'objectifs au moment de sa nomination.

132. Le manque de visibilité des informations financières sur les EEP dans les documents budgétaires de l'État masque les efforts accomplis en matière de bonne gouvernance du secteur. A ce jour, les documents budgétaires produits avec le PLF ne rendent pas compte de la performance du secteur des EEP et offrent peu de visibilité notamment sur les ressources humaines et financières de ce secteur.

133. En 2022, seuls 20% des EEP rendent des états financiers, sur les 200 entités relevant du champ de la DGPED (toutes structures confondues en 2022). La reddition des comptes est le premier acte de transparence de la gestion financière, à l'égard de tous les acteurs internes et externes de l'entité. Même si le cadre juridique est relativement récent, il convient d'être plus ferme sur l'obligation de reddition des comptes dans les formats et délais attendus, et de prendre toutes les mesures d'accompagnement et de sanctions, qui permettront au dispositif voulu par le législateur de se mettre en place dans les meilleurs délais.

134. Les opérations de dissolution des EEP manquent de transparence et de publicité à l'égard des citoyens et de la société civile. Si les procédures sont juridiquement encadrées, notamment avec des décrets qui prononcent les dissolutions et la nomination des liquidations, force est de constater que certains pans du processus de liquidation restent opaques notamment concernant le choix du liquidateur qui relève actuellement de la DG de la DGPED, et l'absence de toute publicité à l'égard de la société civile sur les bénéficiaires finaux de ces opérations de liquidation et dissolution, quel que soit leur forme juridique (personne physique, personne morale ou autres formes juridiques).

Recommandations :

- Limiter le nombre de renouvellement du mandat de DG des EEP (CT) ;
- Poursuivre le développement d'une vision consolidée du secteur des EEP et des risques budgétaires associés en renforçant les informations financières des annexes au PLF (MT); et
- Produire et publier les états financiers de tous les EEP et diffuser largement les informations relatives aux dissolutions et liquidations des entreprises et établissements publics, notamment à l'égard de la société civile, (CT/MT).

E. Audit et contrôle internes et externe

135. Les fonctions d'audit et de contrôle internes et externe sont au centre de la problématique de la redevabilité et concourent à assurer que les entités publiques poursuivent

et atteignent bien leurs objectifs. Dès lors, ces deux fonctions prennent une importance croissante dans le contexte des nouvelles réformes de finances publiques, et notamment du passage au BP. Elles ont un rôle majeur pour garantir l'intégrité et la bonne gouvernance.

L'audit et le contrôle internes

136. Le Bénin a mis en place un cadre juridique pour développer l'audit et le contrôle internes au niveau ministériel. Ce cadre, posé par le décret 2018-396 portant réforme des organes de contrôle de l'ordre administratif (OCOA), introduit dans chaque ministère un dispositif d'audit interne, composé d'un comité ministériel d'audit interne (CMAI) et d'un auditeur interne, qui est le responsable de l'OCOA du ministère (IGF ou inspection générale ministérielle - IGM). Le dispositif d'audit interne a notamment pour responsabilité de s'assurer de la qualité du dispositif ministériel de contrôle interne. Ce dernier est piloté par un autre comité, le comité ministériel de maitrise des risques (CMMR), qui supervise l'établissement d'une cartographie des risques du ministère et produit un rapport sur le contrôle interne.

137. Le dispositif ainsi esquissé fait d'ores et déjà du Bénin un pionnier en Afrique francophone. Fortement inspiré des évolutions intervenues en France depuis une dizaine d'années, il s'articule aussi avec une dimension interministérielle, assurée par l'IGF, qui coordonne le travail de mise en œuvre de la fonction d'audit interne au sein des ministères IGM, en leur apportant formation et outils méthodologiques. La vision est celle d'un audit interne fondé sur une approche par les risques, se substituant au modèle traditionnel d'inspection reposant sur le contrôle de conformité. Un cadre de référence de l'audit interne de l'Etat (CRAIE) a été adopté en août 2018 et sert de support à cette vision.

138. Une réforme de cette ampleur ne peut être que progressive et évolutive, notamment pour se rapprocher petit à petit des normes internationales. Si le développement de la fonction d'audit interne peut s'appuyer sur les OCOA, ceux-ci diffèrent en taille et en capacité d'un ministère à l'autre. Le dispositif d'audit interne est ainsi plus abouti au MEF que dans les autres ministères, ce qui reflète les écarts en effectif (15 à l'IGF, 2 à 4 en moyenne pour les inspections générales ministères) et en compétence. Quant au contrôle interne ministériel, il peine encore à émerger et peu de ministères ont avancé significativement sur leur cartographie des risques. Des renforcements de capacité seront nécessaires pour faire avancer la réforme. Ils pourront permettre une montée en puissance et un alignement progressif sur les normes internationales, par rapport auxquelles des écarts subsistent en pratique (absence de séparation claire des fonctions d'audit interne et d'inspection par exemple).

L'audit externe

139. La Cour des comptes (CdC) est l'auditeur externe du secteur public et l'institution supérieure de contrôle des finances publiques. Son cadre juridique, récemment mis en place, prévoit un niveau d'autonomie largement adéquat et elle dispose d'un accès suffisant à l'information. Elle prépare et approuve ses plans d'audit, qui contiennent des audits d'initiative de la CdC et des

travaux d'audit imposés par la loi (notamment le rapport sur l'exécution de la loi de finances et la déclaration générale de conformité).

140. La CdC n'est pas encore pleinement opérationnelle. La CdC n'a pas encore formellement adopté et diffusé de manière transparente un recueil des normes professionnelles d'audit externe qu'elle applique. Depuis 2018, la nouvelle institution, ainsi que sa prédécesseuse, n'ont pas publié un rapport public annuel, ce qui réduit sa visibilité auprès du grand public et du Parlement. Elle n'exerce pas encore sa mission de discipline budgétaire, pourtant très importante en termes de responsabilité des gestionnaires et de sanction d'éventuelles malversations. La fonction d'audit externe en est ainsi encore à un stade de mise en œuvre pratique très préliminaire, au regard des standards internationaux et l'effectif de la CdC est encore réduit. Le recrutement des conseillers et des auditeurs est censé aboutir très rapidement et peut donner un nouvel élan à l'institution.

Recommandations :

- Poursuivre la mise en œuvre de la réforme de l'audit et du contrôle internes définie par le décret OCOA 2018-396 (CT/MT)
- Poursuivre l'opérationnalisation de la Cour des Comptes, notamment au travers du recrutement des conseillers et auditeurs (CT/MT)

F. Digitalisation

141. La digitalisation de la GFP constitue un vecteur important de transparence financière et de redevabilité des acteurs, favorisant la bonne gouvernance. Elle a pour objectif de fournir des informations plus rapides, plus opportunes et plus précises pour la prise de décision, de renforcer l'efficacité des processus et des outils de gestion, en automatisant les contrôles, assurant la traçabilité des actions et éliminant les contacts interpersonnels, elle limite les opportunités de corruption et de détournement, et permet d'améliorer les services rendus au citoyen.

142. Le Bénin a réalisé des avancées majeures en matière de digitalisation qu'il convient de consolider dans le temps. Ces avancées portent sur (i) la mise avec la mise en œuvre du système intégré de gestion des finances publiques (SIGFP) début 2022 intégrant l'élaboration, l'exécution du budget en mode programme (dépense) et la comptabilité; (ii) l'interconnexion du SIGFP au système de compensation de la banque centrale relié au CUT; et (iii) le développement des e-procédures dans plusieurs domaines de vulnérabilités de la GFP (télépaiement des impôts, e-quittance pour le Trésor, dépôt de plainte en ligne contre la corruption, etc.).

143. En intégrant les trois fonctions principales de la GFP -l'élaboration, l'exécution du budget et la comptabilité, l'outil SIGFP fiabilise les informations financières et assure la traçabilité des acteurs, des transactions effectuées et la sécurisation des informations. Ce nouveau SI intègre la dorsale 'budget-comptabilité' et remplace depuis janvier 2022, trois applications utilisées jusque-là : le système informatique de préparation intégrée du budget de l'Etat (SIPIBE), le SIGFIP pour l'exécution du budget de l'Etat en mode moyen, et le logiciel ASTER pour la

comptabilité de caisse. L'intégration du SI assure l'intégrité des référentiels utilisés et donc la qualité des informations.

144. Le SIGFP relié au CUT via des applications interfacées avec le système de paiement de la Banque Centrale assure la traçabilité des paiements. Cette articulation comporte un point de validation unique des paiements de dépenses au niveau du trésorier général de l'Etat, ce qui permet de sécuriser les transactions de paiement sur le CUT via SIGFP, et ses applications corollaires ; ces paiements s'effectuent selon le plan de trésorerie piloté par le Comité de trésorerie.

145. Le développement des e-procédures au sein du MEF contribue à améliorer la transparence et la bonne gouvernance : le développement d'un ensemble de e-services comme le télépaiement pour les recettes fiscales qui arrivent directement sur le CUT, le paiement des recettes non fiscales via mobile money (droits pour examens et concours, pénalités pour infraction etc.), la délivrance informatisée de quittances, ou encore le déploiement de portails spécifiques permettant aux agents ou pensionnés de disposer de leur bulletin de paye ou de leur fiche de pension en ligne, contribuent tous à diminuer les opportunités de corruption et de détournement de fonds.

146. En améliorant la fiabilité des informations en provenance d'autres SI, l'interfaçage avec SIGFP participe à la bonne gouvernance de la GFP : En opérant un ensemble de contrôles s'appuyant sur des référentiels unifiés, l'interface assure l'intégrité et la fiabilité des informations entrantes. L'utilisation d'outils modernes d'interfaçage tels que les interfaces de programmation d'application (API)[68] renforce cette fiabilité. A titre d'exemple, l'interface avec le SI de la dette permettra de fiabiliser la comptabilité des opérations de la dette au sein de SIGFP, et celle avec le SI de gestion de la paye des agents de l'État fiabilisera l'exécution budgétaire des dépenses de personnel au sein de SIGFP. La prise de décision en matière de pilotage de la gestion financière pourra s'appuyer sur des données fiabilisées en provenance de plusieurs SI.

147. L'intégration des fonctions contrôle et audit au sein du SI renforce la transparence des informations de la GFP : l'intégration de la fonction contrôle au sein du SI vise à renforcer la qualité des informations manipulées en cours de gestion ; elle s'appuie notamment sur (i) des contrôles embarqués qui s'assurent de la fiabilité des données (saisies ou entrantes), de leurs traitements exhaustifs tout au long des processus, de l'intégrité des référentiels utilisés, et sur (ii) l'intégration de plans de contrôles paramétrables. En intégrant la fonction audit, le SI facilite le travail de l'auditeur en mettant à sa disposition une panoplie d'outils portant sur la traçabilité des informations, des processus et des acteurs, et facilitant les extractions de données et les requêtages multicritères. Ainsi à titre d'exemple, sur un processus donné, un auditeur externe tel que la CdC pourrait visualiser rapidement toutes les dates liées au paiement d'un lot de mandats de dépense, avec des calculs de délais moyen, depuis l'engagement jusqu'au paiement, et s'assurer ainsi de la continuité et de la célérité de traitement ; toute temporisation inhabituelle dans la chaîne susceptible d'évoquer des soucis de corruption pourrait alors être investiguée plus avant.

[68] API : acronyme anglais pour Application Programming Interface.

148. L'entrepôt de données est un outil qui facilite la gouvernance de la GFP et la communication d'informations financières compréhensibles auprès des citoyens: En agrégeant les données en provenance de plusieurs SI (GFP, données environnementales, sociales, géographiques ; sur la population etc.) et en offrant des possibilités de stockage de données importantes et des outils de requêtage multicritères performants, l'entrepôt de données permet de valoriser les informations issues de différents SI de gestion. En termes de gouvernance, il est l'outil privilégié pour l'élaboration des tableaux de bord et le suivi d'indicateurs de gestion et de performance; en rendant accessible des informations techniques par le croisement avec d'autres données, il facilite la communication auprès des citoyens.

Recommandations :

- Poursuivre l'intégration du SIGFP en priorisant les interfaces avec les SI de passation de marché, de gestion des recettes fiscales et douanières, la gestion de la dette et de gestion de la paie des agents de l'Etat (MT);
- Renforcer la dimension du contrôle interne et de l'audit dans le SIGFP et valoriser les informations au sein d'un entrepôt de données du MEF (CT).

Annexe I. Tableau détaillé des recommandations

	Mesure	Autorité	Objectif	Calendrier[69]
Etat de droit et climat des affaires				
1	Améliorer la transparence autour des promotions judiciaires et sanctions	MJL, CSM	Contribuer à une protection plus forte des droits contractuels et de propriété au Bénin en renforçant les conditions de l'intégrité des juges	CT
2	Rendre opérationnels la Cour d'appel de Commerce et la Cour spécialisée des affaires foncières	MJL	Favoriser la croissance et l'investissement par un meilleur fonctionnement de la justice lié à une spécialisation accrue des juridictions	CT
3	Progresser dans la transparence au travers (i) de l'établissement d'un registre des sociétés, (ii) de la poursuite de la digitalisation de tous les titres de propriété et (iii) de l'extension de la portée du cadastre national à 100% du territoire	MJL, APIEX, TCC, ANDF	Accroître la transparence sur les droits de propriété foncière et sur les sociétés au Bénin	MT
Lutte contre la corruption				
4	Réviser le Code Pénal en introduisant ou en complétant les dispositions relatives à l'incrimination et à la répression des actes de corruption conformément à la CNUCC	MJL	Renforcer la prévention et la lutte contre la corruption par un cadre juridique adapté	CT
5	Réviser conformément aux dispositions de la CNUCC et celui relatif aux déclarations de patrimoine, particulièrement pour les personnalités politiques et fonctionnaires de haut rang en (i) révisant le cadre juridique pour préciser les actifs (y compris lorsque le déclarant en est le bénéficiaire effectif), passifs et intérêts soumis à déclaration, (ii) exigeant que la proche famille de tout déclarant soit elle aussi soumise à obligation de déclarer le patrimoine, (iii) rendant publiques les déclarations effectuées et (iv) en faisant de la non-déclaration ou d'une déclaration tardive ou erronée une infraction pénale	MJL	Renforcer la prévention et la lutte contre la corruption par un cadre juridique adapté	CT
6	Réviser le cadre juridique applicable à la protection des lanceurs d'alerte sur la	MJL	Renforcer la prévention de la corruption	CT/MT

[69] Les recommandations sont divisées entre recommandations de court terme (CT) pour mise en œuvre d'ici à 12 mois) et de moyen terme (MT) pour une mise en œuvre pouvant nécessiter 24 à 30 mois.

	base des bonnes pratiques internationales			
7	Rendre le HCPC opérationnel tout en œuvrant en parallèle à renforcer son cadre juridique pour assurer son indépendance et envisager de lui transférer la compétence de police judiciaire concernant les actes de corruption	MJL, SGPR	Renforcer la prévention de la corruption	CT/MT
8	Adopter des mesures appropriées pour renforcer l'efficacité de la HCJ et permettre une responsabilité pénale du Président et des ministres	MJL, HCJ, Parlement	Renforcer l'exemplarité au niveau des décideurs politiques et l'équité entre les citoyens	MT
9	Augmenter la transparence en publiant sur un site Internet gouvernemental dédié (i) les jugements définitifs rendus par la CRIET et statistiques afférentes, (ii) les statistiques relatives aux arrestations et activités effectuées par la BEF et (iii) toute autre information pertinente pour le public en matière de lutte contre la corruption, produite par des agences publiques		Renforcer la transparence et l'accès aux informations relatives à la lutte contre la corruption	CT
Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT)				
10	Mener une évaluation thématique des risques des vulnérabilités sectorielles à la corruption et des tendances des flux de produits de la corruption tant à l'intérieur du pays (vers des secteurs comme l'immobilier, les industries extractives, etc.) que vers les flux en dehors du Bénin et veiller à ce que les conclusions de cette évaluation éclairent les priorités politiques et institutionnelles	CENTIF, CNCA	Améliorer la compréhension des flux financiers liés à la corruption (aussi bien domestiques qu'internationaux)	CT
11	Renforcer la surveillance basée sur les risques en matière de LBC-FT en (i) accroissant les possibilités de coopération avec les superviseurs régionaux de LBC/FT, (ii) recherchant une meilleure conformité des entités déclarantes au moyen de la publication régulière d'orientations au niveau national et (iii) développant des outils basés sur les risques pour la surveillance des EPNFD	CENTIF, CNCA	Améliorer la supervision LBC-FT des secteurs à haut risque	CT
12	Prendre des mesures pour atténuer les risques importants de blanchiment de capitaux dans le secteur immobilier en (i) commençant une surveillance basée sur les risques dans le secteur de l'immobilier	CENTIF, CNCA, ANDF	Faire face aux risques élevés de LBC-FT dans le secteur de l'immobilier, qui peuvent faire de ce secteur un réceptacle privilégié pour les	CT/MT

	en tenant compte des conclusions de l'évaluation des risques sectoriels, (ii) améliorant l'application des mesures préventives par les notaires ainsi que leur coopération avec d'autres autorités publiques et (iii) élargissant la base de données de l'ANDF pour y inclure des informations sur les bénéficiaires effectifs, au minimum accessibles aux autorités compétentes, avec un objectif à moyen et long terme d'accès public aux informations sur les propriétaires légaux et les bénéficiaires effectifs		produits d'infraction sous-jacente, notamment la corruption	
13	Créer des mécanismes pour améliorer la transparence des bénéficiaires effectifs (y compris, par exemple, l'établissement d'une base juridique pour la collecte d'informations sur les bénéficiaires effectifs par l'APIEX, la pleine accessibilité de cette base de données pour les autorités compétentes avec une publication comme objectif à moyen et long terme, et des mécanismes de vérification, de mise à jour et rapport d'écart). En attendant, améliorer l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs en tirant parti des réformes existantes (publication des informations sur les bénéficiaires effectifs dans les marchés publics)	CENTIF, CNCA, ANDF, APIEX	Prévenir l'usage des personnes morales à des fins de dissimuler les flux financiers issus de la corruption	CT/MT
14	Améliorer la coopération entre organismes chargés de l'application de la loi en matière de LBC-FT, en particulier (i) en incitant la BEF à assurer une enquête systématique sur la dimension BC lorsqu'elle est saisie d'infractions sous-jacentes, (ii) en assurant une plus grande coopération entre la CENTIF et le Haut-Commissariat à la prévention de la corruption pour le partage proactif des renseignements financiers liés à la corruption et (iii) en articulant le futur régime des déclarations de patrimoine et les obligations applicables aux personnes politiquement exposées	CENTIF, BEF, CNCA, HCPC, MJL	Améliorer les résultats de poursuites en termes de LBC-FT quelle que soit l'infraction sous-jacente	CT
Politique fiscale				
15	Publier (i) les rapports de la Commission de contrôle de l'investissement ; (ii) l'inventaire complet des exonérations	MEF, APIEx	Renforcer la transparence sur les projets d'investissement privés et limiter ainsi le risque de capture	CT

	fiscales ; (iii) la liste des entreprises agréées à la ZES		inhérent à tout régime d'agrément et de sanctions comportant une part discrétionnaire	
16	Introduire un crédit d'impôt pour investissement comme composante centrale d'un régime d'incitation à l'investissement simplifié	MEF	S'aligner sur les bonnes pratiques internationales proposant un régime d'aide à l'investissement simplifié où l'octroi de l'aide est automatique si les critères établis sont remplis	MT
17	Rattacher l'Unité de Politique Fiscale (UPF) au niveau ministériel au sein du ministère de l'Économie et des Finances	MEF	Etablir une claire séparation entre l'élaboration de la politique fiscale et sa mise en œuvre, et renforcer le rôle de l'UPF en appui direct à la prise de décision politique	MT
Administration fiscale et douanière				
18	Déterminer de manière objective et structurée le potentiel fiscal du pays et consacrer, au travers de la future SRMT, la réduction de l'écart entre ce potentiel et le rendement effectif comme l'indicateur global de mesure de l'efficacité des administrations de recettes	MEF, DGI, DGD	Améliorer les modalités de fixation des objectifs de recettes pour les mettre en ligne avec les besoins de financement du programme de développement	CT
19	Renforcer la gestion des ressources humaines dans les régies de recettes en : (i) adaptant les ressources humaines aux objectifs stratégiques des administrations au travers du développement de la GPEEC, (ii) modernisant les politiques et leviers de motivation des agents et (iii) restructurant le système d'évaluation des performances individuelles et collectives	MEF, DGI, DGD, Ministère en charge de la Fonction Publique	Réduire les vulnérabilités de corruption et renforcer l'efficacité des administrations fiscale et douanière au travers d'une GRH mettant en place les incitations appropriées	MT
20	Inscrire l'automatisation des procédures en cours dans une démarche globale de lutte contre la corruption en (i) élaborant un système de mesure de l'impact de la digitalisation sur les comportements déviants, (ii) réduisant au maximum les ilots restants de gestion manuelle, (iii) mettant en place les prérequis des « e-services » pour les usagers au travers de la diffusion de l'Internet et de l'accès à l'électricité, et (iv) garantissant l'intégrité et la sécurité des systèmes informatiques	DGi, DGD	Réduire les risques de corruption et améliorer les capacités à détecter la corruption grâce à la digitalisation.	CT/MT
21	Améliorer la gestion du risque fiscal et douanier pour faire face aux vulnérabilités spécifiques de l'économie béninoise en : (i) exerçant une plus grande vigilance sur les opérations douanières à forte	DGI, DGD	Réduire les risques de fraude et de corruption liée aux flux financiers illicites associés à la fraude et à la contrebande.	CT/MT

	probabilité de fraude et de collusion ; (ii) mettant en place une stratégie intégrée pour la normalisation des échanges de marchandises avec le Nigeria et (iii) définissant les axes stratégiques d'une approche conjointe du risque fiscal et douanier entre la DGI et la DGD, reposant notamment sur un usage adéquat du renseignement fiscal et douanier			
Gestion des finances publiques				
22	Renforcer la dynamique en cours de développement du PB en élaborant les outils manquants, en formant tous les acteurs, y compris de la société civile et en actualisant le cursus de formation universitaire en GFP	DGB et ministères sectoriels	Evoluer vers le dispositif cible de gestion budgétaire en mode de programme	CT/MT
23	Systématiser l'audit des marchés publics à enjeu par des auditeurs indépendants, publier les rapports d'audit sur le site et organiser le suivi des recommandations de ces rapports	ARMP	S'assurer de la délivrance efficiente des biens et services aux citoyens (« Value for money ») et détecter les possibles anomalies liées à des insuffisances dans la mise en concurrence	CT
24	Améliorer les outils de la commande publique en (i) mettant en place une base de données informatisée des MP pour améliorer les délais de production des statistiques sur les MP (ii) faisant aboutir les travaux relatifs au e-procurement	ARMP, DNCMP	Renforcer la transparence en informatisant le suivi des marchés et modernisant le processus de passation des marchés publics et détecter les possibles anomalies liées à des insuffisances dans la mise en concurrence.	MT
25	Transférer le pouvoir d'approbation des marchés aux maitres d'ouvrage et mettre progressivement un terme à la participation de la DNCMP et de la DNCF aux commissions de réception des marchés	MEF	Responsabiliser davantage les maîtres d'ouvrage en leur qualité d'ordonnateur principal de leurs dépenses en mode programme	CT
26	Limiter le nombre de renouvellement du mandat de DG des EEP	PRC, MEF	Réduire les vulnérabilités de gouvernance liées à une trop longue durée des mandats de dirigeants, qui augmente les asymétries d'information par rapport à l'actionnaire et le risque de comportements de mal gouvernance non détectés	CT
27	Poursuivre le développement d'une vision consolidée du secteur des EEP et des risques budgétaires associées en renforçant les informations financières des annexes au PLF	DNPED, DGB et DGTCP	Renforcer la surveillance des EEP et la transparence	MT

28	Produire et publier les états financiers des EEP et diffuser les informations financières relatives aux liquidations/privatisations	DNPED	Améliorer la supervision des EEP, ainsi que la transparence dans le processus de liquidation et de privatisation pour éviter les comportements de mal gouvernance dans l'acquisition des actifs des sociétés liquidées ou privatisées	CT/MT
29	Poursuivre la mise en œuvre de la réforme de l'audit et du contrôle internes définie par le décret OCOA 2018-396	IGF, IGM, CMAI, CMMR	Instaurer une véritable culture de contrôle et d'audit internes au sein de l'administration et la rendre opérationnelle	CT/MT
30	Poursuivre l'opérationnalisation de la Cour des Comptes, notamment au travers du recrutement des conseillers et auditeurs	CdC / MEF	Renforcer la transparence et la redevabilité sur les finances publiques	CT/MT
31	Poursuivre l'intégration du SIGFP en priorisant les interfaces SYGMAP/SIGFIP, sur les recettes fiscales et douanières, la gestion de la dette	DSI, cellules informatiques des DG du MEF	Assurer l'intégrité et la cohérence des données financières	MT
32	Renforcer la dimension du contrôle interne et de l'audit dans le SIGFP et valoriser les informations au sein d'un entrepôts de données du MEF	DSI, Cellules informatiques et acteurs métiers des DG du MEF	Renforcer les contrôles embarqués et l'accessibilité aux données financières, surtout dans une perspective d'utilisation par le dispositif de maitrise des risques (contrôle interne) et l'audit interne (IGF / IG ministérielles) ou externe	CT

Annexe II. Définitions de la gouvernance et de la corruption selon la politique du FMI de 2017

En 2017, le FMI a adopté une politique exposant le rôle du Fonds en matière de gouvernance et de corruption.[70]La politique donne la définition de certains termes clés, dans lesquels il s'inspire du travail effectué par d'autres agences. Les définitions sont reprises ici car elles sont pertinentes pour ce diagnostic.

La gouvernance désigne les institutions, mécanismes et pratiques par lesquels le pouvoir gouvernemental est exercé dans un pays, y compris pour la gestion des ressources publiques et la régulation de l'économie. Cela inclut les processus au niveau des pays, y compris les arrangements structurels au niveau des institutions. C'est un terme intrinsèquement neutre qui décrit le cadre d'exercice de l'autorité sans en caractériser les résultats.

La bonne gouvernance est un concept plus normatif, qui reconnaît que la qualité de la gouvernance peut influer sur son efficacité et son efficience pour obtenir les résultats souhaités. Bien que la note d'orientation englobe la gouvernance et, en particulier, la bonne gouvernance, il ne serait pas possible, dans un seul examen, d'examiner les travaux du Fonds dans ces domaines plus vastes. La raison en est que le travail du Fonds pour promouvoir la bonne gouvernance a énormément progressé, comme indiqué ci-dessous. En effet, la promotion de la bonne gouvernance économique est au cœur des activités quotidiennes du Fonds en matière de surveillance, d'utilisation des ressources du Fonds et de renforcement des capacités. De plus, le travail dans chacun de ces domaines d'engagement est évalué par le biais d'examens de politiques spécifiques. C'est pourquoi ce bilan ne cherche pas à donner d'autres perspectives sur l'engagement du Fonds aux niveaux de gouvernance et de bonne gouvernance. Il se concentre plutôt sur la partie de l'engagement du Fonds qui concerne l'analyse et la fourniture de conseils en matière de corruption.

En ce qui concerne la corruption, une définition généralement acceptée est l'abus de la fonction publique à des fins privées. Cette définition a été adoptée par diverses organisations et est conforme aux dispositions de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC).[71] La définition est axée sur les abus commis par des acteurs publics, ce qui signifie que les actes

[70] Disponible à l'adresse https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/PP/2017/pp080217-the-role-of-the-fund-in-governance-issues-revue-de-la-guidance-note.ashx. Ce document jette les bases analytiques des orientations actuelles du FMI sur la participation aux questions de gouvernance, publiées en avril 2018 (https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/PP/2018/pp030918govpaper.ashx).

[71] L'article 19 de la CNUCC sur l'abus de fonctions dispose: «Chaque État Partie envisage d'adopter les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale à une infraction commise intentionnellement, à savoir l'abus de fonctions ou l'omission d'accomplir un acte, en violation des lois, par un agent public dans l'exercice de ses fonctions, dans le but d'obtenir un avantage indu, pour soi-même ou pour une autre personne ou entité ».Assemblée générale des Nations Unies, 2003.

frauduleux perpétrés exclusivement par des citoyens ne sont pas couverts.[72] Bien entendu, il est reconnu que la corruption est souvent facilitée - et parfois initiée - par des acteurs privés (par exemple, un pot-de-vin) et que, par conséquent, toute stratégie anti-corruption efficace doit prendre en compte les comportements au sein du secteur privé. Il convient de souligner qu'un acte peut être corrompu même s'il n'entraîne pas de gain financier direct : un fonctionnaire est également impliqué dans un acte de corruption si, à la suite d'une ingérence politique, il abuse des fonctions publiques. Enfin, bien que la corruption soit souvent associée à une mauvaise application de la loi, elle peut aussi pervertir le processus législatif lui-même, c'est-à-dire lorsque les décisions des législateurs sont motivées exclusivement par des intérêts privés, souvent du fait de l'influence de puissants réseaux d'entreprises (« Capture d'Etat »).[73]

La discussion qui précède montre que la gouvernance et la bonne gouvernance sont des concepts plus larges que la corruption. Un pays peut avoir une mauvaise gouvernance même en l'absence d'une corruption importante, par exemple en raison de politiques et d'institutions inefficaces ou inéquitables. La présence de corruption, cependant, indique généralement des lacunes dans la bonne gouvernance. Le présent diagnostic, ainsi que les directives du Comité Monétaire et Financier International, partent du principe que la corruption systémique a un effet particulièrement pernicieux sur les résultats économiques. Il convient toutefois de reconnaître que toute stratégie efficace de résolution des problèmes de corruption doit être plus complète que de simples mesures de lutte contre la corruption pour avoir un impact durable ; Les solutions durables engloberont plus largement les améliorations en matière de gouvernance, notamment en ce qui concerne la transparence, la responsabilité, une réglementation bien équilibrée et des institutions efficaces. En résumé, la promotion de la bonne gouvernance est le moyen le plus durable de lutter contre la corruption systémique.

---

[72] Par exemple, l'évasion fiscale et les flux transfrontaliers illicites commis uniquement par des acteurs privés sortent généralement du champ d'application de cette définition, sauf dans la mesure où ils concernent des produits de la corruption.

[73] La note de discussion du personnel du FMI de mai 2016 intitulée « Corruption : coûts et stratégies d'atténuation » (SDN/16/05) définit la « corruption systémique » comme une circonstance où «la corruption n'est plus un écart par rapport à la norme, mais se manifeste par un comportement. La corruption systémique a également été définie comme une corruption « omniprésente et organisée, affectant différents niveaux de gouvernement, et pratiquée par les bureaucrates et les hommes politiques dans presque tous les ministères » Alam, M Shahid, 1989, « Anatomie de la corruption : approche de l'économie politique du sous-développement », The American Journal of Economics and Sociology, Vol. 48(4), pages 441-456.

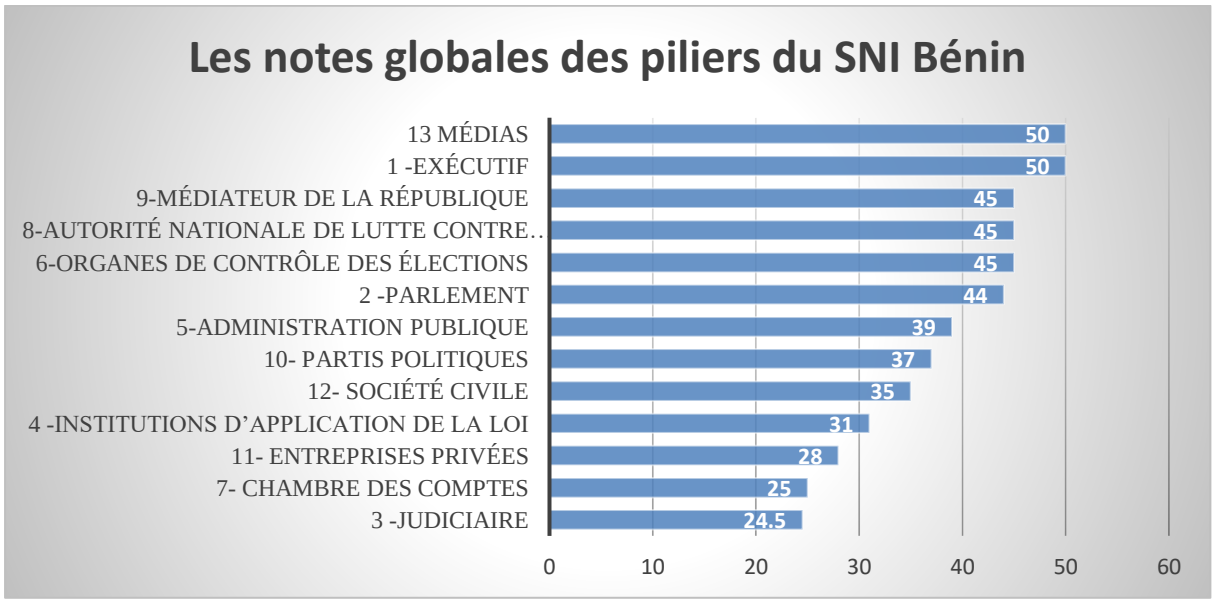
Annexe III. Diagnostic du Système National d'Intégrité (2016)

A la demande du gouvernement du Bénin, Transparency International (TI) a réalisé avec l'appui financier de l'Union européenne et en partenariat avec le consortium béninois composé de deux organisations non gouvernementales (Association de Lutte Contre le Racisme, l'Ethnocentrisme et le Régionalisme – ALCRER - et Social Watch Bénin) une évaluation du Système National de l'Intégrité (SNI) au Bénin.

Cette évaluation s'est appuyée sur la méthodologie développée par TI et appliquée dans plus de 80 pays, qui repose sur 13 « piliers » constitutifs du SNI. Chacun de ces 13 piliers est évalué selon trois dimensions : (i) la capacité globale de l'institution à fonctionner (ressources et indépendance), (ii) ses propres règles internes de gouvernance en termes d'intégrité, de transparence et de capacité à rendre compte (« redevabilité »), (iii) son rôle dans le système national d'intégrité, avec un score pouvant aller de 0 à 100 (0-20 : niveau d'intégrité très faible ; 21–40 : faible ; 41–60 : moyen ; 61–80 : fort ; 81–100 : très fort). L'évaluation a été conduite de février à juillet 2016 et a donc coïncidé avec l'investiture du Président Patrice Talon (avril 2016), dressant ainsi un bilan des pratiques en vigueur sur la période 2011-2016.

Les principales conclusions de l'évaluation sont les suivantes :

- Le niveau d'intégrité était globalement compris entre faible et moyen : L'évaluation des 13 piliers montrait une majorité de piliers à faible niveau d'intégrité (7 piliers sur 13 recueillant une note comprise entre 21–40, les six autres institutions présentant un niveau moyen avec des notes comprises entre 41–60). Le graphique ci-dessous présente le détail des notes attribuées.



Source : Diagnostic SNI 2018.

- La corruption pouvait être considérée comme « systémique, banalisée et tolérée », rendant nécessaire une rupture radicale avec les pratiques du passé.

- L'évaluation estimait que la lutte contre la corruption avait été plombée par l'absence de volonté politique. L'accroissement affiché des efforts de lutte contre la corruption entre 2011 et 2016 n'avait eu aucun impact mesurable sur l'infléchissement des pratiques de corruption.

- La justice était jugée comme le pilier le plus fragile dans le dispositif d'intégrité avec une note de 24/100. Selon le SNI 2016, le pouvoir judiciaire était confronté à un ensemble de contraintes quant à ses capacités humaines, matérielles et financières l'empêchant de rendre convenablement justice à temps et à l'échelle de tout le pays.

Sur cette base, l'évaluation SNI 2016 formulait un certain nombre de recommandations, dont les principales étaient :

- Donner les moyens humains et financiers nécessaires au bon fonctionnement du système judiciaire du Bénin ;
- Eriger, tant pour les partis politiques que pour le Parlement et l'exécutif, la lutte contre la corruption en priorité ;
- Prendre les dispositions nécessaires pour faire appliquer ou compléter le cadre juridique sur la protection des lanceurs d'alerte, les conflits d'intérets, la déclaration de patrimoines et le droit d'accès à l'information et aux documents administratifs
- Renforcer les chaines pénales (orientées sur la traque des infractions de corruption) notamment par la révision du code pénal et du code des procédures pénales, et par la création de deux cabinets pour le recouvrement et la gestion des avoirs et produits de la corruption ;
- Accompagner la réforme de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC) sur plusieurs plans (loi organique plaçant l'ANLC comme institution constitutionnelle, mise en place d'un conseil de surveillance et recrutement sur appel à candidature le poste du premier responsable de l'ANLC).

La mise en œuvre des recommandations de l'évaluation SNI 2016 a fait l'objet d'un suivi par les administrations béninoises, sous la coordination de l'Inspection Générale des Finances. Sur certains points, les actions engagées par les autorités se sont sensiblement écartées des recommandations du SNI 2016, l'exemple le plus notable en étant la suppression de l'ANLC, pour des raisons expliquées *supra* dans le corps du rapport.

Annexe IV. Eléments sur le cadre juridique de la lutte contre la corruption dans le Code Pénal

Corruption :

Article 335 : Est puni de la **réclusion criminelle à temps de cinq (05) ans à dix (10) ans** et d'une amende égale au triple de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées, sans que ladite amende puisse être inférieure à deux cent mille (200.000) francs CFA, **tout agent public qui a directement ou indirectement sollicité ou agréé des offres ou promesses ou reçu des dons ou présents ou autres avantages indus** pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de ses fonctions ou de son emploi, juste ou non, mais non sujet à rémunération.

Article 337 : Est puni de la **réclusion criminelle à temps de cinq (05) ans à dix (10) ans** et d'une amende de un million (1.000.000) à cinq millions (5.000.000), **quiconque recourt à la force physique, à des menaces ou intimidations ou à tout autre moyen** pour empêcher un agent de la justice ou un agent de service de détection ou de répression habilité à exercer les devoirs de sa charge en rapport avec la commission de l'une des infractions ci-après:

1- la corruption des agents publics étrangers et des fonctionnaires internationaux publics,
2- le détournement;
3- l'usage illicite de biens publics;
4- le trafic d'influence;
5- la fausse déclaration;
6- la corruption dans le secteur privé;
7- la corruption dans la passation des marchés publics;
8- la corruption dans le recrutement des agents de l'Administration; et
9- le recel.

Trafic d'influence :

Article 358 : Est punie d'un emprisonnement de un (01) an au moins et de cinq (05) ans au plus et de l'amende prévue à l'article 344 du présent code, toute personne **qui a sollicité ou agréé des offres ou promesses, sollicité ou reçu des dons ou présents ou autres avantages** pour faire ou tenter de faire obtenir des décorations, médailles, distinctions ou récompenses, des places, fonctions ou emplois ou des faveurs quelconques accordées par l'autorité publique, des marchés, entreprises ou autres bénéfices résultant de conventions conclues avec l'autorité ou avec une administration placée sous le contrôle de la puissance publique, ou de façon générale, une décision favorable d'une telle autorité ou administration et aura ainsi abusé d'une influence réelle ou supposée.
Toutefois, si le coupable est une des personnes visées au premier alinéa de l'article 369 du présent code et qu'il a abusé de l'influence réelle ou supposée que lui donne son mandat ou sa qualité, la peine d'emprisonnement est de deux (02) ans au moins et de dix (10) ans au plus.

Article 359 : Quiconque, pour obtenir soit l'accomplissement ou l'abstention d'un acte, soit une des faveurs ou avantages prévus à l'article 358 ci-dessus du présent code, **aura usé de voies de fait ou menaces, de promesses, offres, dons ou présents ou autres avantages, ou cédé à des sollicitations tendant à la corruption** même s'il n'en a pas pris l'initiative est, que la contrainte ou la corruption ait ou non produit son effet, puni des mêmes peines que celles prévues auxdits articles contre la personne corrompue.

Corruption relative à la commande publique :

Article 341 : Est puni de **la réclusion criminelle à temps de cinq (05) ans à dix (10) ans** et d'une amende égale au triple de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées, sans que ladite amende puisse être inférieure à deux cent mille (200.000) francs CFA, ou de l'une de ces deux peines seulement tout agent public qui intentionnellement n'a pas respecté l'une ou plusieurs dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet **de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics**, notamment :

1- tout agent public qui a volontairement œuvré pour déclarer adjudicataire un soumissionnaire qui n'a pas respecté les règles de procédure en matière de soumission des marchés publics ou qui n'a pas rempli les conditions exigées par les dispositions législatives ou réglementaires applicables ;

2- tout agent public qui a volontairement informé, préalablement à la soumission, tout adjudicataire des conditions d'attribution de marché public.
Le soumissionnaire est puni comme complice, des mêmes peines s'il a eu connaissance de la violation de la règlementation en sa faveur et s'est abstenu d'en informer les autorités compétentes.

Corruption relative aux agents publics internationaux :

Article 342 : Est puni de la **réclusion criminelle à temps de cinq (05) ans à dix (10) ans** et d'une amende égale au triple de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées, sans que ladite amende puisse être inférieure à deux millions (2.000.000) de francs CFA, **tout agent public étranger ou fonctionnaire d'organisation internationale publique** qui a **directement ou indirectement sollicité ou agréé des offres ou promesses ou reçu des dons ou présents ou autres avantages indus pour lui-même ou pour une autre personne ou entité**, pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de ses fonctions ou de son emploi, en vue d'octroyer, d'obtenir, de faire obtenir, de conserver ou de faire conserver un marché ou un autre avantage indu dans le commerce international.

Corruption dans le secteur privé :

Article 344 : Est puni d'un emprisonnement de deux (02) ans à cinq (05) ans et d'une amende correspondant au double de la valeur du produit de la corruption sans que le montant de l'amende ne puisse être inférieur à cinq cent mille (500.000) francs CFA :

1- le fait pour tout individu de promettre, d'offrir ou d'accorder, directement ou indirectement, un avantage indu à toute personne qui dirige une entité du secteur privé ou travaille pour une telle entité, en quelque qualité que ce soit, pour elle-même ou pour une autre personne afin que, en violation de ses devoirs, elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte ;

2- le fait pour toute personnes qui dirige une entité du secteur privé ou travaille pour une telle entité, en quelque qualité que ce soit, de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, un avantage indu pour elle-même ou pour une autre personne, afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte en violation de ses devoirs.

Abus d'autorité contre la chose publique et protection de l'identité des lanceurs d'alerte :

Article 375 : Est puni d'une peine d'emprisonnement de cinq (05) ans à dix (10) ans et d'une amende d'au moins deux millions (2.000.000) de francs CFA sans que cette amende puisse excéder cinq millions (5.000.000) de francs CFA :

1- **tout agent public qui aura intentionnellement abusé de ses fonctions ou de son poste**, en accomplissant ou en s'abstenant d'accomplir, dans l'exercice de ses fonctions, un acte en violation des lois afin d'obtenir un avantage indu pour lui-même ou pour une personne ou entité;

2- **tout agent public qui aura**, en violation des dispositions de la loi, **révélé l'identité ou l'adresse des dénonciateurs** ou d'un témoin; et

3- **tout membre du personnel des organes de prévention de la corruption qui aura**, en dehors des cas où la loi l'autorise à se porter dénonciateur, révélé tout ou partie des informations connues de lui dans le cadre de ses fonctions.

Annexe V. Principales applications informatiques de la DGI et de la DGD

Applications de la DGD

- SYDONIA World qui a permis d'interconnecter 80% des unités douanières et de mettre en œuvre le programme de vérification des marchandises.
- Interface e-SAD qui assure la dématérialisation de la soumission des déclarations et de leurs pièces justificatives.
- Interface e-quittance pour le recouvrement en ligne et le transfert des paiements directement dans les comptes du Trésor.
- SIGMAT pour l'interconnexion des systèmes informatiques de gestion du transit douanier dans la région (Niger pour l'instant)
- MMTE qui assure la gestion automatisée de la comptabilité matières des magasins, des terminaux à conteneurs, des entrepôts et du dépôt douane
- Mise en œuvre du guichet unique portuaire et du guichet unique du commerce extérieur
- Application « Contrôle mobile » pour le contrôle en route des documents douaniers ;
- Application de gestion du contentieux : pour la gestion complète des procédures en matière contentieuse.

Applications DGI

- SIGIBé pour la gestion automatisée et intégrée de toutes les fonctions et opérations fiscales ;
- e-services pour la télédéclaration et le télépaiement par les contribuables ;
- RFU et LOGIL pour l'enregistrement et le paiement des impôts locaux ;
- Mobile Tax pour la déclaration et le paiement en ligne de la taxe sur les véhicules à moteur ;
- GESEXO Web pour la gestion et le suivi des demandes d'exonérations ;
- e-enregistrement pour faciliter la pré-liquidation, le paiement en ligne des droits et l'attribution des mentions aux actes ;
- CFISC pour permettre l'échange des données entre la DGI, la DGD, la DGB et la DGTCP ;
- SYGMEF pour la certification des factures émises et la centralisation des données au niveau de la DGI.

Annexe VI. Enjeux de la gestion du renseignement fiscal à la DGI

L'examen du protocole actuel de gestion du renseignement fiscal a permis de relever les insuffisances ci-après, qui tiennent pour partie à des lacunes dans l'informatisation mais qui ont aussi pour une large part des causes plus organisationnelles:

- Absence d'une stratégie formalisée de gestion du renseignement;
- Insuffisance des informations numérisées et collectées en temps réel;
- Existence d'informations non stockées dans le système;
- Insuffisance de données externes numérisées et accessibles en temps réel;
- Existence d'un potentiel de collecte insuffisamment exploité;
- Données des déclarations et de paiement des petits segments de la population fiscale non centralisées;
- Insuffisance de recoupement à grande échelle de certaines informations disponibles;
- Analyse de données et production du renseignement à grande échelle incomplètes et non automatisées;
- Insuffisances spécifiques liées à l'automatisation des données; et
- Insuffisance des données de contact des contribuables immatriculés.

L'analyse des données disponibles a permis de mettre en évidence les cas suivants de non-conformité fiscale, qui auraient pu être détectés au travers d'une meilleure gestion du renseignement fiscal à la disposition de la DGI:

- TVA collectée à la source par des structures autorisées non reversée;
- Agents économiques non immatriculés réalisant des opérations commerciales;
- Agents économiques réalisant des opérations commerciales inconnus de la DGI;
- Fournisseurs assujettis à la TVA ne reversant pas la TVA collectée;
- Contribuables non assujettis à la TVA mais facturant la TVA;
- Entreprises considérées inactives réalisant des opérations commerciales;
- Contribuables défaillants chroniques ou occasionnels; et

Minoration des éléments déclarés par les contribuables (chiffres d'affaires, achats, importations…).

Département des Finances Publiques

Fonds Monétaire International
700 19th Street NW
Washington, DC 20431
USA
http://www.imf.org/capacitydevelopment