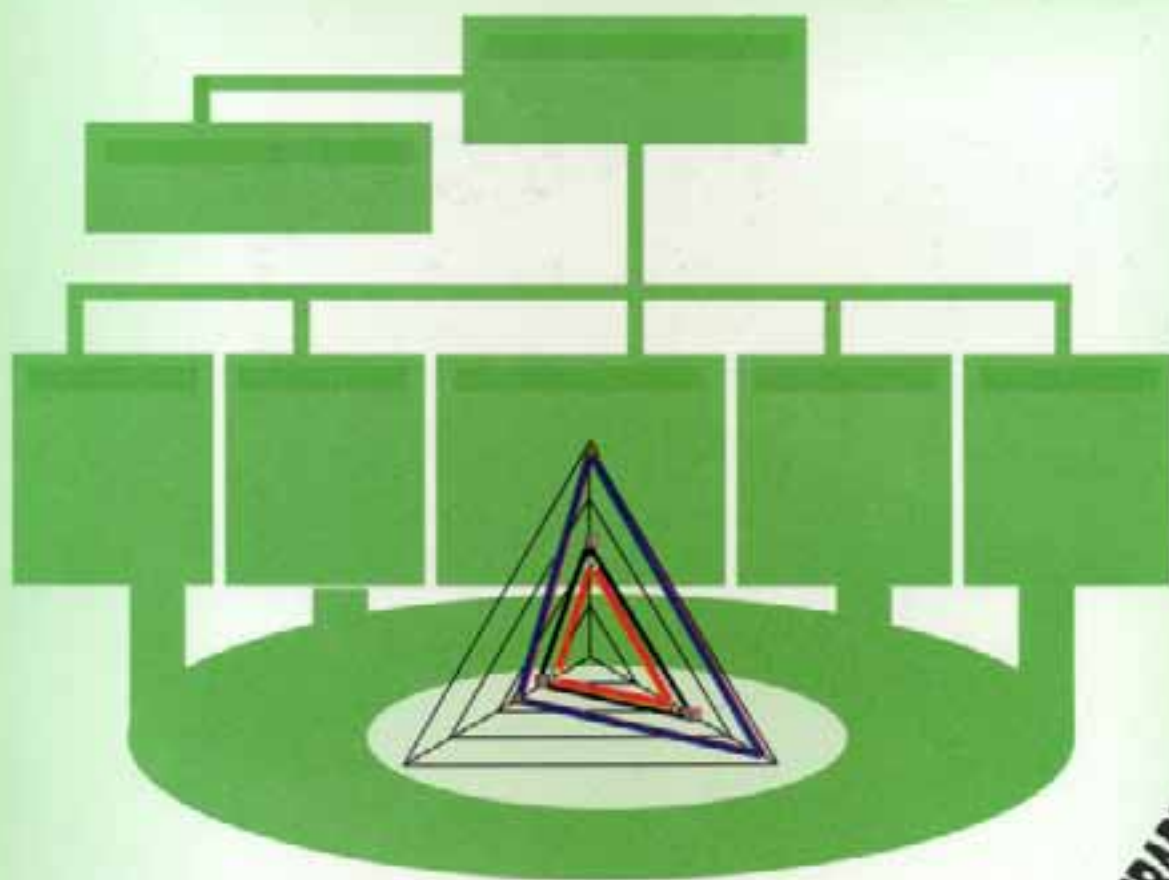


**RAPPORT
SUR LE DEVELOPPEMENT
HUMAIN AU BENIN**

1999



PNUD

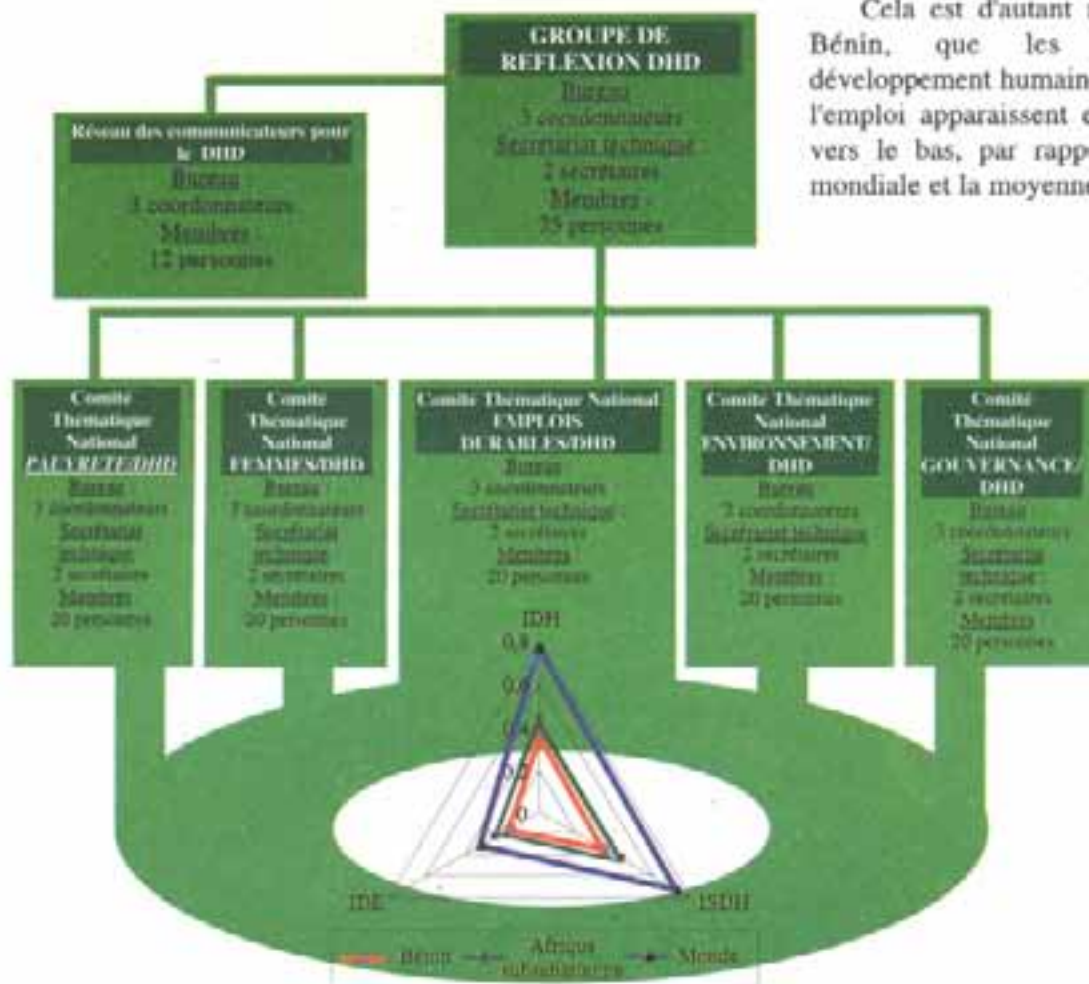


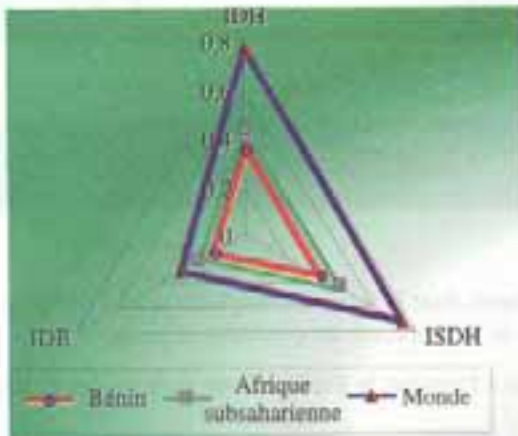
CREATION D'EMPLOIS DURABLES

Commentaire sur l'illustration de la page de couverture

L'illustration qui figure en couverture situe le paradigme du développement humain durable au centre des préoccupations de plusieurs organes formant un même dispositif national d'appropriation dudit paradigme. Ce dernier est fondé sur cinq piliers indispensables à la réalisation de l'objectif de développement centré sur l'homme d'aujourd'hui tourné vers celui des générations à venir. Le radar en bas de figure vers lequel tous les "bras" du dispositif d'appropriation du développement humain durable convergent montre que la disponibilité d'emplois durables, qui est un moyen primordial pour réaliser le développement humain recherché, devrait rester au centre des préoccupations nationales.

Cela est d'autant nécessaire pour le Bénin, que les indicateurs de développement humain et de durabilité de l'emploi apparaissent encore très écartés vers le bas, par rapport à la moyenne mondiale et la moyenne africaine.





RAPPORT SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN AU BENIN

CREATION D'EMPLOIS DURABLES

pnud





De par sa position géographique

Le Bénin est devenu un pays de transit qui tire une grande partie de ses revenus des activités de réexportation. La moitié de son Produit Intérieur Brut provient du commerce et du transit.

LES ACTIVITES LES PLUS PRATIQUÉES

Au Bénin, les emplois ruraux occupent l'essentiel de la population. On estime qu'ils occupent près de 80% de la population active.

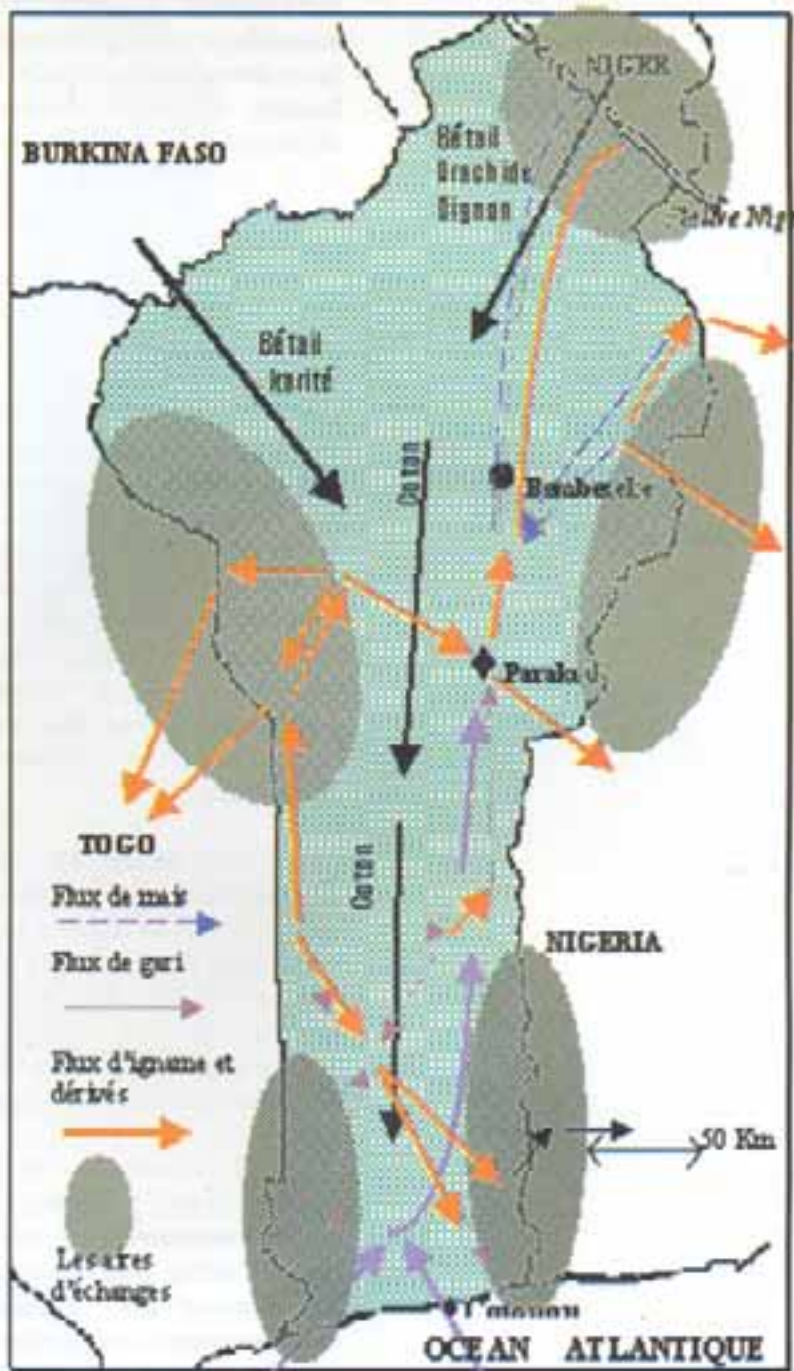
L'activité rurale la plus pratiquée est le travail agricole. Il s'agit d'une agriculture itinérante sur brûlis ; mais en zone de savane, la culture peut ne pas nécessiter le brûlis.

L'augmentation de la population a conduit les paysans à raccourcir la durée de la jachère en introduisant parfois la fumure.

La culture attelée a été introduite dans plusieurs zones de cultures, notamment dans les plantations de coton, permettant ainsi une élévation substantielle du niveau de vie du paysan, même si beaucoup reste encore à faire pour que ce dernier puisse couvrir tous ses besoins essentiels.

N.B :

Les cartes qui illustrent le texte sont uniquement destinées à faciliter sa compréhension, les dénominations et les indications qui y figurent n'impliquent, de la part du PNUD, aucun jugement quant au statut juridique d'une partie quelconque du pays.



Produits manufacturés, machines, riz, sucre, hydrocarbures.

PREFACE

En cette fin de siècle qui coïncide avec le début du Troisième millénaire, le contexte mondial apparaît complexe, spécialement marqué par l'interdépendance des économies. Ce phénomène s'inscrit logiquement dans une mondialisation croissante des systèmes économiques, caractérisés davantage par la puissance financière des marchés et leur totale ouverture, que par une quelconque préoccupation des droits et aspirations des êtres et groupes humains.

A ces bouleversements notoires de cette dernière décennie, il conviendrait d'ajouter la percée significative de la réflexion scientifique sur la problématique du développement. En effet, depuis la conférence de Stockholm du 05 au 16 Juin 1972 sur l'environnement humain, le concept de développement s'est élargi au concept de développement durable, durabilité qui, dans l'esprit des concepteurs, devait être concrétisée par l'intégration, dans les politiques nationales de développement, de l'importante problématique de la préservation de l'environnement.

Dix huit ans plus tard, constatant que lesdites politiques dans leur mise en œuvre, à d'autres égards, se focalisaient en priorité sur les agrégats macro-économiques, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) s'est investi dans une recherche réflexive ayant pour objectif fondamental, un recentrage sur l'homme en tant qu'objet des efforts de développement. C'est ainsi qu'en 1992, à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, la question de durabilité prenant en compte la dimension "préservation de l'environnement", était au centre des préoccupations. Les deux concepts de "développement durable" et "développement humain" furent alors fondus en un concept unique, plus global, celui de "Développement Humain Durable (DHD)". Ce paradigme nouveau, dans l'esprit des concepteurs, devait corriger cette vision erronée, qui réduisait le développement à la seule croissance économique.

Cet inestimable apport du PNUD à la réflexion sur le développement s'est matérialisé dans la publication de rapports mondiaux et nationaux annuels sur le développement humain, rapports qui contribuent désormais à la définition de la situation du développement humain à travers le monde en général, et plus spécifiquement dans chaque pays. Les rapports annuels sur le développement humain induisent une réorientation des politiques nationales de développement, ainsi que l'élaboration de programmes de développement adaptés.

Le Bénin a démontré tout l'intérêt qu'il porte à cette dynamique à travers sa note contributive à la Conférence Internationale de Genève en 1992, notamment en reconnaissant que la croissance économique ne pouvait suffire pour éradiquer la pauvreté. Une telle reconnaissance est d'autant plus appréciable que jusqu'à présent, peu de Gouvernements sont parvenus à faire du DHD un outil de travail et de planification du développement, alors que la pertinence du

paradigme est reconnue de tous. Il apparaît opportun donc de souligner que la tradition de publication d'un rapport national, tradition que confirme le présent rapport annuel, est une démarche essentielle pour opérationnalisation du concept de développement humain durable, dans la gestion des processus de développement national.

Le premier rapport national sur le développement humain (1997), portant sur le thème de la pauvreté a été publié dans cette optique. Le second, se situant dans la même perspective, a traité du rôle de la femme dans la lutte contre la pauvreté. Quant au présent rapport, le thème de concentration retenu est la création d'emplois durables, dans un continuum de Développement Humain Durable, axé essentiellement sur la lutte contre la pauvreté. En cela, le RNDH 1999 s'inscrit pleinement dans le cercle des préoccupations les plus importantes du Gouvernement béninois, préoccupations exprimées notamment dans la Note de Stratégie Nationale (NSN), à l'occasion du "Séminaire Tripartite Régional sur les Réformes Economiques, l'Emploi et le Rôle des Partenaires Sociaux" (27 au 29 Avril 1998, ainsi qu'à l'occasion de la Table Ronde sur le Développement Communautaire (TRDC) du 03 Juin 1999.

Opérationnalisation du concept de DHD suppose son appropriation par les acteurs du développement. Au Bénin, le PNUD a marqué l'importance qu'il accorde à cet aspect, en appuyant la mise en place d'un dispositif national de pilotage du processus du DHD, dispositif qui anime au niveau national le débat sur les questions de développement. A ce dispositif participent des personnes-ressources de tous horizons : gouvernement, société civile, secteur privé syndicats, ONG, Université Nationale du Bénin (UNB), etc. Le dispositif comprend les structures suivantes :

- * un groupe national de réflexion et d'orientation appuyé par un secrétariat permanent : Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ; Université Nationale du Bénin (UNB) et Centre d'Etudes , de Formation et de Recherche en Développement (CEFRED) ;
- * un réseau de communicateurs pour le développement humain durable ;
- * cinq comités thématiques nationaux appuyés chacun par un secrétariat technique et organisés autour des thèmes ci-après :
 - Lutte contre la pauvreté ;
 - Création d'emplois et moyens d'existence durables ;
 - Promotion de la femme ;
 - Préservation de l'environnement ;
 - Gouvernance.

L'évaluation récente des activités menées dans le cadre du dispositif susmentionné a établi la nécessité d'élargir celui-ci aux départements, en créant des comités départementaux pour le DHD.

Les dispositifs de pilotage du DHD ont surtout pour objectif d'encourager et d'appuyer les autorités béninoises dans l'internalisation des concepts et des stratégies en rapport avec le DHD. En cela, ils contribuent également à la mise en œuvre des recommandations des différents rapports annuels du PNUD sur le développement humain.

Il apparaît donc évident que les rapports nationaux annuels ainsi que les dispositifs opérationnels du concept DHD constituent des outils qui induisent une meilleure compréhension des politiques de développement national, grâce aux indicateurs de "développement humain" qu'ils définissent et qui sont autant de repères pour les acteurs du développement. Ainsi conduisent-ils à une amélioration significative de la qualité des analyses et des décisions relatives aux stratégies nationales de développement en général, de lutte contre la pauvreté en particulier dans chaque pays.

Nous souhaiterions que les résultats de ces analyses soient largement exploités dans l'élaboration des politiques de développement au Bénin. Et concernant le présent Rapport National sur le Développement Humain, nous voudrions souligner qu'il fait le point des réflexions et actions menées jusqu'à cette année sur le secteur, et analyse l'ensemble de la politique en matière de création d'emplois durables au Bénin. Il se veut un document de référence, destiné à approfondir et éclaircir le débat lancé sur la création d'emplois durables en tant que moyen de réalisation d'un Développement Humain Durable, quoiqu'il n'ait pas la prétention de traiter de toute la question d'emploi au Bénin. Enfin, le rapport se veut une contribution à la recherche d'outils nouveaux dont le développement servirait puissamment à l'opérationnalisation du paradigme du développement humain durable. A cette fin, il s'adresse aux chercheurs, à la société civile, à tous les partenaires au développement du Bénin, dont les précieux commentaires et contributions sont attendus, pour l'enrichissement du document.

A ces nombreux égards, nous avons le sentiment que le Rapport National sur le Développement Humain (RNDH) 1999 contribue, à travers les stratégies préconisées de création d'emplois durables, à la consolidation d'entreprises visant la concrétisation d'un développement humain durable pour la nation béninoise.



Alice SALLIA FAWCENDU
Représentant Résident du PNUD
et Coordonnateur Résident
des Activités Opérationnelles
du Système des Nations Unies
au Bénin

REMERCIEMENTS

L'élaboration du présent Rapport National sur le Développement Humain (RNDH) a bénéficié de la contribution précieuse de plusieurs personnes morales et physiques.

Nous sommes particulièrement reconnaissants aux différentes structures étatiques et privées ainsi qu'aux personnes ressources représentées au sein du Comité Thématique National "Emplois Durables/DHD" et aux cadres du Ministère Chargé du Plan, du Développement et de la Promotion de l'Emploi, notamment l'Observatoire de l'Emploi (OE), qui n'ont pas ménagé leur soutien à l'équipe d'élaboration et aux consultants nationaux du PNUD, en mettant à leur disposition les données relatives à l'emploi au Bénin.

Nous sommes également reconnaissants à l'endroit du Bureau pour le Conseil de l'Entente de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), basé à Abidjan, qui a fourni une documentation pertinente nécessaire à l'équipe de rédaction et qui a contribué aux discussions techniques relatives à l'analyse du concept d'emploi durable et de l'indicateur de durabilité de l'emploi.

Le présent rapport a tiré profit des informations statistiques disponibles dans les publications de l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) et de l'Observatoire de l'Emploi. Ces données ont été complétées et mises à jour grâce à certaines informations obtenues à partir d'enquêtes auprès des entreprises privées, des demandeurs d'emploi, des structures de promotion de l'emploi et des bénéficiaires de ces structures que nous tenons à remercier.

Enfin, nous tenons à mentionner la fructueuse contribution des conférenciers qui ont animé la série des débats sur la création d'emplois durables au Bénin. Leurs interventions ont permis un partage enrichissant d'expériences variées en matière de création d'emplois durables¹.

¹ Les analyses et les recommandations contenues dans le présent rapport ne reflètent pas nécessairement les idées du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), de son conseil exécutif ou de son agence au Bénin. Le rapport national sur le développement humain est le fruit de la collaboration entre des consultants, des conseillers éminents et l'équipe d'élaboration du rapport national sur le développement humain.

Equipe de préparation du Rapport National sur le Développement Humain au Bénin en 1999

Sous la supervision du Représentant Résident du PNUD-Bénin

Alfred Sallia Fawundu

et sous la direction technique de l'Economiste Principale du PNUD-Bénin

Rosine Sori Coulibaly

Consultant National Principal/RNDH 1999

Georges Lamidé Ossé

Collaboration de l'Organisation Internationale du Travail, Bureau pour le Conseil de l'Entente, Abidjan.

Papa Kane

Tâm Luân Châu

Collaboration de l'Observatoire de l'Emploi

Eléonore Soglo

Christian Z. Migan

Consultants Nationaux indépendants

Michel Ahohoukpanzon, Alfred Mondjanagni, Grâce d'Almeida Adamon, Didier Djoï, Roger Gbègnonvi, Georges Lamidé Ossé

Commentateurs associés

Laurent O. Agossa, Jules Ahodékon, Mathieu Ayélabola, Victorin Houndékon, Rosaline Houndékon Worou, Roland Médjigbodo, Djima Moussiliou, Moustapha, Rosine Sori Coulibaly, Albert Tingbé-Azalou, Valentin Dovonon, Odile Attanasso, Yves Bonaventure Quenum, Thomas Houédété, Benjamin Raphaël Kpénou, Jacques N'Zouankeu, Hounkpatin Philippe, Jules Azondékon, Félix Sessou.

Secrétariat et mise en page

Amélie Ahokpè-Djédou et Sylvie Bada-Attakpa

Comité de relecture

Alfred Sallia Fawundu, Rosine Sori Coulibaly, Roger Gbègnonvi, Jean-Jacob Sahou, Thomas Houédété, Nicodème Condé

Autres personnes ressources

Félix Zossou

Maquette et Impression

Imprimerie TUNDE

Consultant International indépendant

Jacques Charmes

Coordonnateur du Comité National Thématique "Emplois Durables/DHD"

Roger Gbègnonvi

Coordonnateurs-Adjoints du Comité Thématique National "Emplois Durables/DHD"

Mama Soumaila

Cakpo Assogba Barthélémy

Secrétaires du Bureau du Comité Thématique "Emplois Durables/DHD"

Michel Ahohoukpanzon

Justin Singbo

Membres du Comité Thématique National "Emplois durables/DHD"

Alphonse Luc Adjamaï, Michel Ahohoukpanzon, Célestin Akpovo, Thomas Azandossessi, René Azokli, Barthélémy Cakpo Assogba, Rosine Sori Coulibaly, Yacouba Coulibaly, Gabriel Dégbégni, Valentin Dovonon, Siméon Fagnissè, Roger Gbègnonvi, Nicolas Gnanouénon, Thomas Houédété, Isidore S. Hounghédji, Soumaila Mama, Christophe Z. Migan, Alfred Mondjanagni, Georges Lamidé Ossé, Ota Chabi, Mathias Savy, Rigobert Laourou, Félix Sessou, Justin Singbo, Eléonore Soglo, Liliane Zannou Kouassi.

Table des Matières



Préface	vi
Remerciements	ix
Table des Matières	xi
Liste des tableaux	xvi
Liste des encadrés	xvii
Liste des graphiques et figures	xviii

Introduction	1
--------------	---

Chapitre 1 : Tendances du Développement Humain Durable au Bénin	7
--	----------

1.1. : Contexte macro-économique	7
1.2. : Le Développement Humain Durable au Bénin	9
1.3. : L'indicateur de développement humain (IDH)	10
1.4. : L'indicateur régional de développement humain	14

Chapitre 2 : Situation de l'Emploi au Bénin	19
--	-----------

2.1. : Quelques définitions	
2.2. : La situation de l'emploi au Bénin	19
2.3. : Les facteurs travaux et capital dans la structure de l'économie béninoise	21
	28

Chapitre 3 : La Lutte contre la Pauvreté et la Création d'Emplois Durables	33
---	-----------

3.1. : La pauvreté et le concept d'emploi durable	33
3.2. : Stratégie de survie et création d'emplois durables	34
3.3. : La pauvreté comme contrainte à la création d'emplois durables	35
3.4. : La relation existant entre la pauvreté et la création d'emplois durables	36
3.5. : Formation des revenus et création d'activités par les ménages	38
3.5.1. : Cas des ménages urbains	38
3.5.2. : Cas des ménages ruraux	39
3.6. : Les perspectives d'avenir des ménages urbains	40
3.7. : Les problèmes rencontrés par les ménages ruraux et les perspectives de solutions	41

Chapitre 4 : Habilitation de la Femme et Création d'Emplois Durables	45
4.1. : La femme béninoise face à l'emploi	46
4.2. : Les contraintes liées à l'éducation	52
4.3. : La discrimination liée aux coutumes et au système juridique	53
4.4. : Plaidoyer pour une prise en compte des capacités des femmes : L'indicateur de participation des femmes (IPF)	55
4.5. : Plaidoyer pour une prise en compte des capacités des femmes	57
Chapitre 5 : Environnement et Création d'Emplois	61
5.1. : Problèmes environnementaux majeurs	61
5.2. : Opportunités offertes par l'environnement	64
Chapitre 6 : Cadre Institutionnel et Juridique de la Création d'Emplois durables	69
6.1. : L'état de l'existant	70
6.1.1. : Au plan institutionnel	70
6.1.2. : Au plan juridique	71
6.2. : Protection de l'existant	72
6.2.1. : Les droits de l'homme	72
6.2.2. : Les contrats de travail	73
6.2.3. : La protection de la convention collective	73
6.2.4. : Les cartes de placement ou professionnelles	74
6.2.5. : De la durabilité et/ou de la précarité de l'emploi au Bénin	74
6.2.6. : La sécurité sur les lieux de travail	75
6.2.7. : La gestion des conflits	75
6.2.8. : Des difficultés de réinsertion en cas de licenciement	78
6.2.9. : Rupture excessive du contrat de travail par les deux parties	79
6.3. : Des réformes institutionnelles et juridiques pour une meilleure garantie de l'emploi durable	80

Chapitre 7 : Financement de la Création d'Emplois Durables	83
7.1. : Les structures de financement	83
7.1.1. : Typologie des structures de financement	83
7.1.2. : Caractéristiques des emplois pourvus par les institutions de micro-finance	87
7.2. : Les contraintes à la création d'emplois durables	89
7.2.1. : Les contraintes d'ordre général	90
7.2.2. : Les contraintes d'ordre financier	91
7.3. : Les améliorations possibles	93
7.3.1. : Au plan général	93
7.3.2. : Les conditions à observer pour les nouveaux modes de financement	94
Chapitre 8 : Ressources humaines et création d'emplois durables	99
8.1. : Productions du système éducatif	99
8.2. : Relation formation - création d'emplois durables	102
8.2.1. : A propos des filières de formation existantes au Bénin	103
8.2.2. : L'apprentissage facteur d'accès à l'emploi durable	104
8.2.3. : Besoins de formation et création d'emplois durables	105
8.3. : Des stratégies d'amélioration et formes d'appui extérieur pour la formation à la création d'emplois durables	107
Chapitre 9 : Les mesures de promotion des emplois durables	109
9.1. : Le crédit d'impôt	109
9.2. : La publicité gratuite	110
9.3. : Les mesures en faveur de la formation et des stages	110
9.4. : Les résultats des simulations	111

Chapitre 10 : Le concept d'emploi durable	119
10.1. : Définition de l'emploi durable	119
10.1.1 : Perception du caractère durable d'un emploi	119
10.1.2 : La perception des entrepreneurs du secteur moderne	121
10.1.3 : La perception des entrepreneurs du secteur informel	123
10.1.4 : La perception des demandeurs d'emplois	124
10.1.5 : La perception des responsables des structures de promotion de l'emploi	125
10.1.6 : Quelques enseignements de l'enquête sur les perceptions	126
10.1.7 : Essai de définition de l'emploi durable	126
10.2 : L'indicateur de durabilité de l'emploi	130
10.2.1 : La gravité du problème de l'emploi durable au Bénin	130
10.2.2 : La précarité d'un emploi	131
10.2.3 : Le seuil de durabilité de l'emploi, en tant que délimitateur	132
10.2.4 : La mesure de la gravité de la précarité de l'emploi	133
10.2.5 : L'indicateur de précarité de l'emploi dans le pays	133
10.2.6 : Quelques pistes de solutions pour la mesure de l'indicateur de durabilité de l'emploi	134
10.2.7 : Quelques pistes de solutions contre la précarité de l'emploi	136
Conclusion Générale	139
Epilogue	143
Lexique des Termes liés au Concept d'Emploi Durable	149
Référence Bibliographiques	153
Annexes	158
A1. Les notes techniques	158
Note technique n° 1 : Caractéristiques principales d'un emploi durable	158
Note technique n° 2 : Indicateurs de la durabilité ou de la précarité de l'emploi au Bénin	158

NT 2.1 Le seuil de la précarité/durabilité de l'emploi	159
NT 2.2 La mesure de la gravité de la précarité de l'emploi	159
NT 2.3 L'indicateur de précarité de l'emploi dans le pays	159
Note technique n° 3 : Le mode de calcul de l'indicateur de développement humain (IDH)	160
NT 3.1 L'ancien mode de calcul	160
NT 3.2 Le nouveau mode de calcul	160
NT 3.3 Illustration de la méthode de calcul de l'IDH	161
NT 3.4 L'indicateur du développement humain	163
NT 3.5 Comparer les valeurs de l'IDH sur différentes années	163
Note technique n° 4 : Autre approche possible du calcul de l'indicateur de durabilité de l'emploi	164
Note technique n° 5 Méthodes d'enquête	166
NT 5.1 L'enquête auprès des demandeurs d'emploi	166
NT 5.1.1 Généralités	166
NT 5.1.2 Déroulement de l'enquête	170
NT 5.1.3 Moyens humains	173
NT 5.1.4 Durée	173
NT 5.1.5 Difficultés	173
NT 5.2 L'enquête auprès des bénéficiaires des programmes de promotion de l'emploi	173
NT 5.2.1 Mode de constitution de l'échantillon	173
NT 5.3 L'enquête auprès des responsables des programmes de promotion de l'emploi	176
NT 5.3.1 Mode d'analyse et d'interprétation des résultats	179
NT 5.4 L'enquête auprès des entreprises du secteur informel	179
NT 5.4.1 La phase de préparation	180
NT 5.4.2 La collecte des données	180
NT 5.4.3 Moyen humain	180
NT 5.4.4 Difficultés rencontrées	181
NT 5.5 L'enquête auprès des entreprises du secteur moderne	181
NT 5.5.1 La phase de préparation	182
NT 5.5.2 La collecte des données	183
NT 5.5.3 Moyen humain	183
NT 5.5.4 Difficultés rencontrées	183
A.2. Quelques chiffres sur l'emploi	184

Liste des tableaux

1.1	Les indicateurs de 1997 et 1998	11
1.2	Les indicateurs de développement au Bénin par rapport aux moyennes africaine et mondiale	11
1.3	Les indices de développement humains et rangs du Bénin selon les RMDH	12
1.4	Différences et évolution des indicateurs entrant dans le calcul de l'IDH	12
1.5	Evolution de l'IDH calculé à partir des données nationales actualisées de 1992 à 1998	14
1.6	PIB agricole, non agricole (en millions de francs CFA, prix constants de 1991) et PIB par tête (en milliers de francs CFA), par département en 1997	15
1.7	PIB agricole, non agricole (en millions de Francs CFA, prix constants de 1991) et PIB par tête (en milliers de Francs CFA) par département en 1998	15
1.8	Classement des départements selon l'Indice de Développement Humain 1997	15
1.9	Classement des départements selon l'Indice de Développement Humain 1998	16
1.10	Valeurs des indices des diverses composantes de l'IDH, par Département en 1996	17
1.11	Les progrès de l'IDH régional entre 1992 et 1998	17
2.1	Evolution de la masse salariale entre 1991 et 1998 au Bénin	23
2.2	PIB, Service de la dette et dépenses publiques liées à l'emploi au Bénin	24
2.3	Taux de chômage et taux d'emploi informel à Cotonou et Parakou de 1990 à 1997	27
2.4	Matrice de comptabilité sociale agrégée - 1998	29
2.5	Répartition de la valeur ajoutée entre les facteurs de production en 1998	31
2.6	Participation des différents facteurs de production à la valeur ajoutée	31
3.1	Emploi et incidence de la pauvreté en milieu urbain au Bénin	36
3.2	Emploi et incidence de la pauvreté en milieu rural au Bénin	37
3.3	Contribution des différents emplois à la pauvreté en milieu rural au Bénin	37
3.4	Les cinq premières difficultés éprouvées par les ménages ruraux selon le genre et la catégorie socio-économique	42
4.1	Répartition de l'emploi du temps par genre	47
4.2	Structure des entreprises dirigées par les femmes au Bénin	48
4.3	Représentation selon le genre du chef d'entreprise et le statut des entreprises	48
4.4	Evolution des indicateurs entrant dans le calcul de l'ISDH	51
4.5	Répartition du nombre d'établissements et de l'effectif des élèves par sexe et par ordre d'enseignement pour les années scolaires 1996-1997 et 1997-1998	53
4.6	Quelques indicateurs de la dynamique des inégalités selon le sexe en matière d'éducation au Bénin	54
4.7	Répartition de la haute fonction publique par domaine et genre 1998 (%)	56

4.8	Proportion de femmes dans la haute fonction publique par niveau et domaine 1998 (%)	57
4.9	Valeur de l'IPF pour le Bénin en 1997	57
6.1	Les chambres sociales connaissent de nombreux cas de litige en matière de licenciement abusif dans tous les secteurs	77
6.2	Personnel composant les juridictions du travail au Bénin	77
7.1	Les 14 SFD les plus importants au Bénin : clientèle, épargne et crédit mis en place pour la création et la promotion d'emploi	92
8.1	Evolution des effectifs de l'enseignement 1992-1997	99
8.2	Répartition des entreprises ayant budgétisé leurs dépenses de formation en pourcentage de la masse salariale	105
8.3	Les besoins de formation exprimés par les plus grandes entreprises s'orientent surtout vers la formation en gestion financière	106
8.4	Répartition des lacunes par qualification du personnel	107
9.1	Impact de la mise en œuvre du crédit d'impôt par emploi créé	113
9.2	Impact de la mise en œuvre des propositions des Focus Group toutes choses égales par ailleurs	114
9.3	Impact de la mise en œuvre des propositions de mesures fiscales en situation d'accroissement de la productivité du travail	116
NT 3.1	Les données utilisées pour le calcul de l'IDH	161
NT 3.2	Les indicateurs pour le calcul de l'IDH	163
NT 5.1	Caractéristiques de l'échantillon enquêté par ville toutes tailles confondues	182
A.2.1	Répartition de la population active occupée en 1992	184
A.2.2	Répartition de l'emploi dans le secteur informel par milieu, sexe et catégorie d'emploi, en 1992	185
A.2.3.	Répartition de l'emploi dans le secteur informel par branche en 1992	187
A.2.4.	Evolution de l'effectif des femmes inscrites et des alphabétisées par département et par sexe de 1995 à 1997	188
A.2.5.	Matrice de comptabilité sociale agrégée-bref commentaire sur les cellules de la MCS agrégée	189

Liste des encadrés

0.1	Pourquoi un rapport national sur le développement humain ?	4
2.1	Quelques définitions liées à l'emploi, mais peu usitées au Bénin	19
2.2	Qu'est ce qu'un sous-emploi en réalité ?	20
2.3	La pluri-activité	26
2.4	Commentaires sur la Structure de la Matrice de Comptabilité Sociale (MCS) Agrégée	30
4.1	Les femmes sur le marché du travail	49
4.2	Calcul de l'Indicateur Sexospécifique de Développement Humain (ISDH)	50
4.3	Des droits individuels réduits et un statut juridique de mineure	55
4.4	Calcul de l'Indicateur de Participation des Femmes (IPF)	56
4.5	Exemple d'une femme d'affaires	58
5.1	Opportunités offertes par l'environnement naturel du Bénin	65
6.1	Les sanctions disciplinaires	73
6.2	Article 31	73
6.3	Article 169	75
6.4	Article 856 du Code du Travail	76
6.5	Article 290 du Code du Travail	78
6.6	Article 257 du Code du Travail	79

7.1	La CMGT : Un exemple d'institutionnalisation de système tontinier	84
7.2	Les conditions pour obtenir un crédit	85
7.3	Formes de garanties dans l'univers financier	88
7.4	Les banques et le financement de la création d'emploi	89
7.5	Raisons majeures pour lesquelles les banques évitent de financer les micro-entrepreneurs	91
7.6	Principes pour parvenir à un système durable de prêts aux micro-entrepreneurs	94
7.7	Mesures visant à assurer l'efficacité et la pérennité des entreprises	95
7.8	L'importance de l'autofinancement	96
8.1	Un paysan paye aussi la production du coton par le sacrifice de l'instruction de son enfant	101
10.1	Les dimensions de la durabilité de l'emploi sont-elles liées à celles de la pauvreté absolue selon la perception en milieu rural ?	120
10.2	L'emploi dans l'art : qu'est-ce que c'est ? par l'artiste Koffi Gahou	124
10.3	L'emploi courant n'est pas considéré	126
10.4	Peut-on proposer une catégorisation des dimensions de la durabilité de l'emploi ?	130
10.5	Le développement humain durable s'appuie sur la création d'emplois durables	131
10.6	Une proposition de mode de calcul de l'indicateur de durabilité de l'emploi (IDE)	132
E.1	L'emploi et la connaissance linguistique	145
E.2	La femme est au centre de tout	146
E.3	Emploi durable et passivité des hommes et des femmes	147

Liste des graphiques et figures

2.1	Structure de l'emploi urbain	21
2.2	Structure de l'emploi rural	22
2.3	Evolution de la masse salariale	24
2.4	Population active par branche d'activité en 1992	25
2.5	Evolution du taux de chômage et de sous-emploi	26
2.6	Ensemble des départements	27
2.7	Offres et demandes d'emplois au niveau des inspections départementales de travail et de la main-d'œuvre en 1992	27
10.1	L'emploi durable, une étape importante vers le développement humain durable	129
10.2	La durabilité des emplois et la contribution au DHD	134
NT.3.1	La correction du revenu par rapport à l'ancienne et la nouvelle formule	161

INTRODUCTION

La décennie 1990 a été marquée par l'avancée des réflexions sur les questions de développement, réflexions qui ont couvert des dimensions nouvelles par rapport au courant libéral et qui trouvent leur justification dans l'échec des politiques de développement basées sur la seule logique du marché comme une panacée, vision renforcée par la crise du développement et de la dette des années 1980. Les Nations Unies ont contribué à ces réflexions à travers notamment les conférences internationales de la décennie 90. Il s'agit de la Conférence Mondiale de Jomtien en 1990 sur l'éducation pour tous, du Sommet Mondial sur les enfants tenu à New York en septembre 1990, du Sommet Mondial sur l'environnement et le développement tenu à Rio de Janeiro en juin 1992, de la Conférence Internationale sur la nutrition tenue à Rome en 1992, de la Conférence sur les droits de l'homme tenue à Vienne en juin 1993, de la Conférence Internationale sur la population et le développement tenue au Caire en septembre 1994, du Sommet Mondial sur le développement social tenu à Copenhague en mars 1995, de la Conférence Mondiale sur les femmes tenue à Beijing en septembre 1995, de la Conférence Internationale sur l'habitat tenu à Istanbul en juin 1996 et du Sommet Mondial sur l'alimentation en tenu à Rome en novembre 1996. On peut également mentionner le Sommet sur le micro-crédit qui s'est tenu à Washington en 1997 sous l'égide des Organisations Non Gouvernementales (ONG).

Les acquis de ces conférences ont été capitalisés par le Système des Nations Unies en général et le PNUD en particulier, qui a fait évoluer la réflexion sur le développement en la faisant passer du concept de développement humain en 1990 à celui de développement humain durable en 1993, optant ainsi pour un développement centré sur l'homme et soucieux des intérêts des générations futures.

Au fil des années, depuis 1990, date du 1er Rapport Mondial sur le Développement Humain, la réflexion a été nourrie par les différents thèmes retenus et portant sur le financement des priorités humaines de base, l'environnement international en matière de soutien aux efforts nationaux, la participation populaire à la gestion des affaires publiques, la sécurité humaine, les disparités sociales, le lien entre la croissance économique et le niveau de développement humain, la pauvreté, les modes de consommation durable et enfin la mondialisation pour son 10ème rapport en 1999.

Dix ans après cet investissement conceptuel on peut affirmer que son impact est perceptible au niveau de l'évolution du débat sur les questions de développement qui ne se situe plus seulement au niveau des institutions internationales mais qui se mène de plus en plus au niveau des pays. Ainsi, en plus de l'élaboration des rapports mondiaux, le PNUD a encouragé les pays à élaborer des Rapports Nationaux sur le Développement Humain (RNDH).

Au Bénin le 1er RNDH a été publié en 1997, sur le thème de la pauvreté, tandis que le second a traité du rôle de la femme dans la lutte



Le paradigme DHD rassemble les résultats les plus récents de la réflexion menée au niveau mondiale en matière de développement

Il constitue donc un outil de travail plus avancé, à adapter au contexte national

contre la pauvreté. Le présent rapport, troisième du genre est consacré à la création d'emplois durables.

A l'instar de plusieurs pays de l'Afrique subsaharienne, la crise économique des années 80 et celle, récente, des pays asiatiques, la baisse des cours des matières premières ont donné de l'ampleur à la pauvreté, au chômage et au sous-emploi en République du Bénin.

Si le Bénin a retrouvé le chemin de la croissance au début des années 1990, il importe de se rappeler qu'en 1995, 33% de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté ; l'évolution économique et sociale du pays reste donc préoccupante et demeure au centre des politiques et mesures prises par le gouvernement béninois, appuyé par ses partenaires au développement, parmi lesquels le PNUD occupe une place de choix.

Il est aujourd'hui indéniable que les populations ne peuvent compter sur des transferts publics incertains. En réalité, le meilleur moyen de lutter contre la pauvreté est de procurer aux hommes et femmes des moyens d'existence durables, ce qui impose la création d'emplois en vue de leur participation à l'élargissement des possibilités qui leur sont offertes.

En effet, à l'échelle mondiale - et plus encore à l'échelle des pays en développement - la population active employée dans l'agriculture n'a cessé de régresser parallèlement à l'urbanisation galopante. Mais ce dernier quart du XXème siècle n'aura pas vu la généralisation du salariat, évolution qui semblait découler automatiquement de la révolution industrielle, et plus récemment de la révolution des services. La formidable et irrésistible croissance du secteur informel, qui évite aux taux de chômage d'atteindre des niveaux insupportables (même s'ils sont partout en forte expansion), fait qu'aujourd'hui, plus de la moitié et parfois plus des 9/10 des actifs non agricoles sont employés dans ce secteur. En outre, non seulement l'informalisation de l'emploi est devenue un phénomène reconnu, mesuré et admis, mais encore une fraction croissante du salariat formel prend désormais des formes qui n'ont plus grand chose à voir avec les formes classiques du contrat de travail. Ces nouvelles formes renouent avec le "putting out system" des débuts de la révolution industrielle : la précarisation des emplois et l'extension du travail de sous-traitance à domicile sont des moyens de passer outre à des législations du travail et de la protection sociale qui sont de plus en plus souvent perçues comme des éléments aggravants du coût du travail.

Dès 1991, le rapport annuel du directeur général du BIT devant la Conférence Internationale du Travail, intitulé "le dilemme du secteur informel", posait le problème de ces emplois qui avaient le mérite de ne pas laisser le plus grand nombre dans le dénuement du chômage et la tentation de la délinquance, mais aussi, qui étaient souvent bien loin de satisfaire aux normes du travail dont le BIT est l'initiateur et le défenseur. Devant les coups de boutoir de la mondialisation et les effets d'une concurrence de plus en plus acharnée, qui risquent de laisser sans défense et sans recours les individus les plus démunis, mais aussi les pays les plus pauvres, l'accent est dorénavant mis sur les "normes minimales" que la communauté internationale ne peut laisser transgresser. La "Déclaration relative aux

Il est aujourd'hui indéniable que les populations ne peuvent compter sur des transferts publics incertains. En réalité, le meilleur moyen de lutter contre la pauvreté est de procurer aux hommes et femmes du monde des moyens d'existence durables, ce qui passe par la création d'emplois, pour leur participation à l'élargissement des possibilités qui leur sont offertes

principes et droits fondamentaux au travail¹⁰, s'applique automatiquement aux Etats membres sans qu'aucune ratification soit nécessaire et consacre le droit d'association, l'interdiction du travail forcé, l'interdiction du travail des enfants, l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

Le nouveau directeur général du BIT, dans son rapport à la 87ème session de la Conférence Internationale du Travail (1999), met l'accent sur "un travail décent" alors que l'activité économique est désormais davantage influencée par les forces du marché que par la médiation des acteurs sociaux ou la législation ou l'intervention de l'Etat. La dégradation des conditions de travail d'un grand nombre de personnes interpelle l'Organisation Internationale du Travail et nécessite une réflexion nouvelle sur la qualité des emplois résultant des politiques macro-économiques mises en œuvre. La présente réflexion sur le concept d'emploi durable s'inscrit dans une telle perspective.

Le concept d'emplois "décent" dont le principe vient d'être récemment défini par le Bureau International du Travail, fait référence à "un travail productif, allant de pair avec la protection des droits et permettant d'obtenir un revenu suffisant et de bénéficier d'une protection sociale appropriée".

Pour le PNUD, le développement humain durable est indissociable de l'éradication de la pauvreté humaine, de l'habilitation de la femme, de la création d'emplois et de moyens d'existence durables, de la préservation de l'environnement et de la bonne gouvernance.

De tous ces éléments, la création d'emplois durables est au centre de ce rapport. Celui-ci veut montrer qu'il ne faudrait pas se complaire dans la génération d'emplois temporaires, saisonniers ou précaires, mais qu'il conviendrait de se préoccuper de savoir si les emplois à créer tendront vers une meilleure qualité d'un point de vue humain.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), veut être à l'avant-garde de la réflexion, en mettant "l'humain d'aujourd'hui et celui de demain" au centre de ses préoccupations. C'est pour aller dans ce sens que le PNUD-Bénin a décidé non seulement de poursuivre l'édition de ses rapports annuels sur le développement humain durable (encadré 0.1), mais également, du moins pour le présent rapport, de ne pas limiter son domaine d'investigation à la seule promotion de l'emploi et de pousser plus loin son analyse en se penchant sur la création d'emplois durables.

Le concept d'"emplois durables" que l'on s'efforce de définir dans le présent rapport est en définitive fort proche de celui d'"emplois décent". Il est défini comme suit : "un emploi durable au sens du développement humain est un travail ou un ensemble d'activités rémunérées à un niveau qui, tout en garantissant à l'individu et aux personnes à sa charge, à la fois l'accès à une alimentation suffisante, aux soins de santé, à l'instruction et à des conditions de vie qu'il juge satisfaisantes, permet aussi l'élargissement des possibilités qui s'offrent à lui et dure suffisamment pour lui assurer une retraite qu'il considérera comme acceptable, et assurer aussi une durabilité inter-générationnelle en ouvrant ce même éventail de possibilités aux

Le concept d'emploi durable est proche de celui d'emploi décent récemment défini par le BIT

générations suivantes par l'éducation, la formation et le respect de l'environnement".

ENCADRE 0. 1.

Pourquoi un rapport national sur le développement humain ?

En plus des rapports mondiaux annuels et pour mieux cerner les réalités locales spécifiques de la problématique du développement, le PNUD a entrepris la publication des Rapports Nationaux de Développement Humain (RNDH) dans le but de fournir des informations détaillées sur un thème précis relevant du Développement Humain Durable, de manière à favoriser la promotion du dialogue sur les stratégies de développement par pays.

Les Rapports Nationaux ont en plus pour objet de mettre en exergue certaines politiques et stratégies élaborées au plan mondial et de permettre l'expression nationale sur un thème de Développement Humain Durable spécifique au pays.

En permettant ainsi de mieux contribuer à éclairer les politiques de développement national grâce à la fourniture d'indicateurs de développement humain, les rapports nationaux conduisent à une amélioration significative de la qualité des analyses et des décisions qui intéressent le développement en général, la lutte contre la pauvreté en particulier, dans chaque pays.

La réflexion sur un concept tel que la création d'emplois durables, doit aussi permettre d'éviter de tomber dans le travers qui consiste à attribuer les performances éventuellement négatives, ou pas aussi positives qu'on l'aurait souhaité, aux Programmes d'Ajustement Structurel. Les situations observées sont la résultante des tendances lourdes de l'économie et de la société, aussi bien des politiques poursuivies que des conditions existantes au moment de leur mise en œuvre. Et de ce point de vue les emplois informels ou précaires d'aujourd'hui doivent être évalués à l'aune des emplois prétendument permanents de la période antérieure (lorsque les sortants du système éducatif étaient recrutés de façon quasi-automatique dans la fonction publique et le secteur public, alors que les retards de paiement de salaire atteignaient plusieurs mois).

On peut discuter le point de savoir si les Programmes d'Ajustement Structurel ont ou non atteint leurs objectifs, mais le fait est que les déséquilibres budgétaires antérieurs et les orientations de la dépense publique pouvaient difficilement être considérés comme économiquement productifs et tournés vers la croissance. La restauration des équilibres budgétaires a eu des effets déflationnistes. Cependant, des politiques de rééquilibrage des termes de l'échange au profit des agriculteurs et des ruraux en général, ont permis par la suite de corriger parallèlement des inégalités trop longtemps mises sous le boisseau.

En outre, il convient d'admettre comme préalable à la réflexion, que la création d'emplois ne peut être durable que si elle est générée par un accroissement de la demande, étant donné qu'il est désormais clair qu'il peut exister une croissance sans accroissement de l'emploi. Toutefois, pour ne pas être une entrave à la création d'emplois, il est évidemment de la responsabilité de l'Etat de créer un environnement institutionnel, juridique et politique à même d'encourager les entrepreneurs.

Les législations protectrices du travail salarié ne profitent qu'à ceux qui disposent déjà d'emplois durables. Elles maintiennent les autres dans la précarité

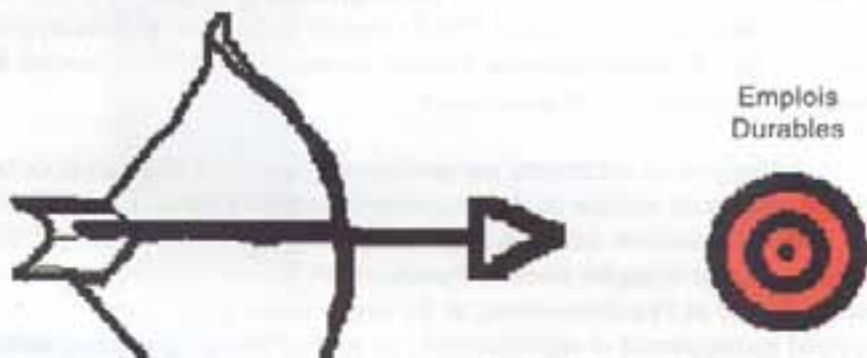
De la même façon, il faut se garder de considérer - s'agissant d'emplois durables - que des législations protectrices, en apparence favorables aux intérêts des salariés, seraient les solutions idéales au problème posé. Dans les économies libérales contemporaines, de telles législations ne profitent qu'à ceux qui disposent déjà d'emplois durables. Elles risqueraient de rejeter les autres dans une précarité encore plus fragile qu'auparavant car elles n'auraient fait qu'élever le niveau de conditions qui devraient être réalisées pour que les entrepreneurs embauchent une main d'œuvre sur de telles bases. Si par exemple, comme cela s'est vu récemment dans certains pays, une loi obligeait les entrepreneurs à accorder des contrats permanents, aux salariés temporaires qui auraient un certain nombre d'années d'ancienneté, le résultat se traduirait par une rotation plus rapide de la main d'œuvre et une plus grande précarisation de celle-ci. La création d'emplois durables pourrait s'en trouver diminuée.

L'on comprendra de même que s'agissant d'un nouveau concept, une phase d'investigation soit requise, étant donné qu'à partir des statistiques actuelles il est difficile de mesurer l'indicateur de durabilité de l'emploi, quoiqu'il soit bien défini au niveau conceptuel. Cette difficulté se retrouve par ailleurs au niveau de l'IDH développé par le PNUD comme indicateur de développement humain et non de développement humain durable ; la prise en compte de la dimension "durabilité" y est moins aisée.

Le rapport se contentera par conséquent, après la présentation de la situation du Bénin en matière de développement humain à partir d'indicateurs tels que l'IDH et l'Indicateur Sexospécifique du Développement Humain (ISDH), de définir le concept d'emploi durable, d'analyser la situation de l'emploi en relation avec la femme et l'environnement, et de suggérer des voies d'amélioration du dispositif institutionnel et réglementaire, de renforcement du système financier et du capital humain.

Les axes d'appui et les recommandations auxquelles ce rapport aboutit se veulent concrets et opérationnels, dans un contexte social, politique et économique qui est celui du Bénin. En particulier, le rapport tentera de proposer comment l'on pourrait calculer l'indicateur de mesure de durabilité de l'emploi, quoiqu'il ne puisse pas être utilisé dans l'état des statistiques disponibles.

La cible de la politique économique et de la politique sociale est-elle ce qu'il faut ?



Emplois
Durables

Chapitre 1

Tendances du développement humain durable au Bénin



Le présent chapitre présente le contexte macro-économique et dresse la situation du Bénin en matière de développement humain, à partir de l'Indicateur de Développement Humain (IDH) et de l'indicateur de disparités régionales. L'indicateur sexospécifique de développement humain et l'indicateur de participation des femmes viendront compléter la situation de développement humain dans le chapitre consacré à la femme et à l'emploi.

1.1. Contexte macro-économique

- Face à une situation économique et financière au cours des années 1980 caractérisée par un ralentissement de la croissance et de grands déséquilibres intérieurs et extérieurs, l'Etat Béninois a entrepris avec l'appui des Institutions de Bretton Woods un vaste programme de réformes économiques et financières depuis 1989.

Trois (3) Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) et financier se sont succédé depuis Juillet 1989. Le PAS III qui couvrait la période allant de Juin 1995 à Mai 1997 n'a été achevé que le 29 Juin 1999. Actuellement, le troisième Crédit d'Ajustement Structurel (CAS) de la Banque Mondiale est achevé tandis que la deuxième Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (FASR) avec le FMI va jusqu'à l'an 2000.

Le contexte de démarrage du premier PAS était caractérisé au niveau économique par un environnement international particulièrement favorable et comportant entre autres, le boom du pétrole au Nigeria et celui de l'uranium au Niger, une croissance des dépenses de l'Etat presque justifiable puisqu'elle était consécutive à la nécessité de financer le développement du pays sur la base de l'interventionnisme de l'Etat dans le système productif, une main mise de l'Etat sur le secteur informel, la nationalisation d'entreprises privées et des banques, de grands investissements sur la période 1979-1983 dans la production de pétrole, d'engrais, de sucre et de ciments et un accroissement de la Fonction Publique dont la taille avait triplé au cours de la décennie. L'arrivée à échéance des emprunts extérieurs des années 1980, les problèmes de gestion des entreprises publiques allaient conduire à des déséquilibres financiers importants et à un renversement de la tendance économique. D'un taux de croissance moyen annuel de 5% en 1977-1980, le PIB allait progresser seulement de 3% en moyenne sur la période 1981-1985 pour enregistrer un taux de croissance négatif de -2% en moyenne en 1986-1987.

Combiné à une détérioration de la conjoncture internationale en 1986 (baisse des cours mondiaux du pétrole et du coton et dépréciation du dollar) la crise économique allait conduire à des difficultés de paiement par l'Etat avec des salaires perçus par les fonctionnaires avec trois à quatre mois de retards, l'incapacité à faire face au service de la dette extérieure et

l'effondrement du système bancaire¹ (75% du portefeuille des banques nationales était constitué de créances irrécouvrables).

Au niveau macro-économique, les réformes engagées ont conduit à restructurer le système bancaire et la politique monétaire, à rééquilibrer les finances publiques, à réformer la Fonction Publique etc... Les différentes réformes ont conduit à une réduction des effectifs de l'Etat, à la réforme des entreprises publiques, à la réforme du système bancaire et à des mesures de politiques sectorielles. En particulier, le troisième PAS visait les objectifs ci-après :

- la réduction plus marquée des déséquilibres intérieurs et extérieurs afin de rétablir une position soutenable de la balance des paiements et du budget, et de diminuer de ce fait, le degré de dépendance du pays vis-à-vis de l'extérieur ;
- la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la protection des groupes vulnérables de la population ;
- le maintien des politiques économiques structurelles à moyen terme afin d'améliorer les prestations des services publics et de permettre au secteur privé de jouer pleinement son rôle de moteur du développement ;
- le maintien d'une croissance soutenue du PIB au rythme de 5 à 6% par an ;
- la limitation du taux d'inflation à 3% par an ;
- l'élévation du taux d'investissement à 16,5% du PIB ;
- l'accroissement du taux de l'épargne intérieure qui doit se situer à 11% du PIB et qui devrait provenir de la réduction du déficit des finances publiques et de l'amélioration de la rentabilité des entreprises du secteur privé ;
- la réduction du déficit extérieur courant (hors dons) à 5,5% du PIB².

La plupart des réformes du PAS III ont été réalisées. Les trois (3) PAS combinés à la dévaluation du franc CFA de Janvier 1994 avec l'amélioration des termes de l'échange ont permis de remettre le pays sur le chemin de la croissance. Ainsi en 1997, le taux de croissance du PIB réel atteignait 5,7% par an (prix constant 1989) ; ce taux a été évalué à 4,4% en 1998, année au cours de laquelle le pays a été confronté à une crise énergétique qui a induit une baisse de la production dans les secteurs secondaire et tertiaire.

¹ Document Cadre de Politique Economique et Financière, Juillet 1989 puis 1992

² cf Rapport d'Achèvement du Crédit d'Ajustement Structurel III de la Banque Mondiale

Cette crise énergétique n'a pas malheureusement permis au Bénin d'observer l'objectif de convergence de 3%, taux communautaire de l'UEMOA en matière d'inflation, celui-ci ayant été de 5,6% en 1998.

Sur le plan des finances publiques, les performances sont satisfaisantes et le déficit global (base ordonnancement) n'était que de 1,3% du PIB en 1998 (17,4 milliards de FCFA) contre 4,2% en 1997. Le déficit du compte courant extérieur se situe autour de 5% du PIB. L'Etat Béninois assure normalement le paiement du service de sa dette extérieure. Le problème majeur à l'heure actuelle est celui de la résorption des arriérés intérieurs.

Avec les réformes fiscales qui se sont succédé depuis le premier programme d'ajustement structurel, le niveau des recettes fiscales s'est progressivement amélioré. Passant de 34,4 milliards en 1989 à 166,6 milliards en 1997, soit une progression nominale annuelle de 10% par an. En 1998, les recettes fiscales ont culminé à 182,4 milliards, soit environ 27% de la valeur du 'PIB réel'.

En effet, des mesures de rééquilibrage des comptes financiers ont été nécessaires sur la période 1992-1993 et se sont poursuivies jusqu'en 1998. Dès lors, les options économiques et sociales du Bénin se sont modifiées en laissant davantage de place à la libéralisation et aux privatisations. Les mécanismes du marché impliquant un plus grand rôle du secteur privé caractérisent de plus en plus l'économie béninoise.

1.2. Le Développement Humain Durable au Bénin

Le développement humain durable (DHD) est indissociable de l'épanouissement durable, à travers les cinq piliers identifiés par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) que sont l'éradication de la pauvreté humaine, la création d'emplois et de moyens d'existence durables, l'habilitation de la femme, la préservation de l'environnement et la bonne gouvernance.

De tous ces éléments, la création d'emplois durables est celui qui intéresse particulièrement le présent rapport. En effet, la politique de promotion de l'emploi, même lorsqu'elle finit par se satisfaire de la génération d'emplois temporaires, saisonniers ou précaires, ne peut manquer de considérer comme idéal les cas où les emplois obtenus tendraient vers une meilleure qualité d'un point de vue humain.

La dimension sociale du développement a été progressivement introduite avec la prise de conscience dans de nombreux pays, des effets sociaux négatifs des politiques d'ajustement structurel pour de larges couches de la population. La croissance économique apparaît désormais comme nécessaire, mais pas suffisante à l'épanouissement de l'homme.

En plus des aspects strictement macro-économiques, on reconnaît de plus en plus qu'il faut nécessairement assurer la participation des populations à la détermination de leur avenir, l'Etat de droit, la démocratie pluraliste et la liberté d'opinion et d'expression. Le premier rapport mondial

7 - Le PIB réel en 1998 est estimé à 673,347 milliards par l'INSAE.

Le niveau d'IDH encore faible au Bénin permet de montrer clairement qu'en dépit des performances économiques enregistrées par le Bénin, le développement humain reste encore une priorité pour ce pays

sur le développement humain, paru en 1990 sur l'initiative du PNUD, marque le début de la prise en compte de ces dimensions dans la définition et le suivi des politiques de développement. Les différents rapports mondiaux parus depuis lors, ont fourni de nouveaux indicateurs synthétiques, notamment l'Indicateur de Développement Humain (IDH) qui présente plusieurs avantages par rapport aux indicateurs construits autour du Produit Intérieur Brut. Le calcul de l'IDH repose sur trois facteurs clés, à savoir la longévité, l'instruction et le revenu par tête. Le concept de Développement Humain Durable prend en compte les préoccupations environnementales soulevées lors du sommet de Rio de Janeiro et qui sont désormais considérées comme partie intégrante de toute politique de développement durable.

L'expérience des pays, aussi bien développés qu'en développement, a largement prouvé que ces trois facteurs sont fortement influencés par les perspectives d'emplois, notamment durables dans les pays.

Aussi la création d'emplois véritablement durables devrait-elle constituer l'une des priorités des politiques de développement dans la plupart des pays du monde, notamment dans ceux où, comme au Bénin, le taux de chômage réel est très élevé. La volonté politique nécessaire au niveau national, voire international, pour faire face à ce problème humain et économique fait souvent défaut et les discours ne sont pas toujours suivis d'effets, tandis que les rares actions initiées concernent uniquement l'emploi et non l'emploi générateur de développement humain durable. Le niveau d'IDH encore faible au Bénin permet de montrer clairement qu'en dépit des performances économiques enregistrées par le Bénin, le développement humain reste encore une priorité pour ce pays.

1.3. L'indicateur de développement humain (IDH)

Introduit par le PNUD pour mesurer le niveau de développement humain d'un pays, l'indicateur de développement humain (IDH) sert de baromètre montrant le niveau atteint dans les efforts faits par les populations, les gouvernants et les partenaires au développement, pour atteindre des objectifs de DHD.

Ces objectifs visent à la fois une durée de vie moyenne de 85 ans, l'accès à l'éducation pour tous, et un niveau de vie satisfaisant. Le niveau maximal que peut atteindre l'indicateur de développement humain est l'unité (1). L'écart entre le niveau atteint par un pays et l'unité (1) représente les efforts restant à fournir pour atteindre l'objectif de développement humain. Cet écart représente le déficit de ce pays par rapport au développement humain.

En ce qui concerne le Bénin, l'effort restant à fournir pour améliorer le niveau de développement humain est très important.

En effet, comme on peut le constater sur le tableau 1.1, l'IDH du Bénin (voir note technique 3) se situe à 0,414 en 1998 contre 0,405 en 1997, ce qui représente une amélioration de 2,2%. Ce progrès ne serait plus que de

1,7% selon le nouveau mode de calcul de l'IDH utilisé à partir du Rapport Mondial sur le Développement Humain 1999 (voir annexe A.3).

TABLEAU 1.1. : Les indicateurs de 1997 et 1998

	Indicateur 1997	Indicateur 1998
Espérance de vie à la naissance	0,522	0,528
Alphabétisation (E1)	0,406	0,406
Scolarisation (E2)	0,383	0,389
Education (2E1+ E2)/3	0,398	0,400
PIB réel (ancienne formule)	0,294	0,315
PIB réel (nouvelle formule)	0,503	0,517
Développement humain (ancienne formule)	0,405	0,414
Développement humain (nouvelle formule)	0,474	0,482

Source : Calculs des auteurs à partir des statistiques nationales

Indicateur composite, l'IDH permet d'appréhender le caractère multidimensionnel du développement, mieux que l'évolution du niveau du PIB.

Compte tenu de la différence entre les statistiques nationales utilisées dans l'élaboration du tableau 1.1. et celles utilisées dans les rapports mondiaux sur le développement humain, il serait difficile à certains égards de comparer la situation du Bénin à celle d'autres pays. A cette fin et pour donner une base indicative, l'on peut constater à partir des statistiques du rapport mondial sur le développement humain 1999, et comme le montre le tableau 1.2., que le niveau de l'IDH du Bénin est en dessous du niveau moyen de celui de l'Afrique subsaharienne qui se situe à 65,6% du niveau moyen de l'IDH mondial.

Ce tableau montre en outre que le Bénin se situe en deçà des moyennes mondiale et de l'Afrique subsaharienne non seulement pour l'IDH mais aussi en ce concerne l'Indicateur Sexospécifique du Développement Humain (ISDH) qui est un IDH corrigé tenant compte des disparités entre sexes (espérance de vie, niveau d'éducation et de revenus) et de l'Indicateur de Pauvreté Humaine (IPH) basé sur les mêmes aspects que l'IDH mais sous l'angle des manques.

TABLEAU 1.2. : Les indicateurs de développement au Bénin par rapport aux moyennes africaine et mondiale

	Monde	Afrique subsaharienne	Bénin
IDH 1997 publié en 1999	0,706	0,463	0,421
ISDH 1997	0,700	0,454	0,405
IPH	ND	40,6	50,9

Source : RMDH 1999

En utilisant en 1998, l'ancienne base de calcul de l'IDH à partir des rapports mondiaux sur le développement humain de 1990, on observe que le

Le Bénin se situe en deçà des moyennes mondiale et de l'Afrique subsaharienne non seulement pour l'IDH mais aussi en ce concerne l'Indicateur Sexospécifique du Développement Humain (ISDH) et l'Indicateur de Pauvreté Humaine (IPH)

rang du Bénin au plan mondial s'est amélioré puisqu'il est monté de la 121ème place sur 130 pays, à la 145ème sur 174 pays classés entre 1990 et 1998 (voir tableau 1.3).

TABEAU 1.3. : Les indices de développement humains et rangs du Bénin selon les RMDH

Rapport mondial	IDH	Rang	Année de référence des données RMDH
1990	0,224	121 sur 130	1990
1991	0,114	150 sur 160	1991
1992	0,111	149 sur 160	1992
1993	0,113	162 sur 173	1990
1994	0,261	156 sur 173	1992
1995	0,332	156 sur 173	1992
1996	0,327	154 sur 174	1993
1997	0,368	146 sur 175	1994
1998	0,378	145 sur 174	1995

Source : RMDH 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998.

Il faut ajouter que, par rapport à quelque 44 pays à faible niveau de développement humain, le Bénin vient en 15ème position en 1998, immédiatement après le Togo et avant la Côte d'Ivoire (RMDH 1998).

Il est intéressant de voir les niveaux d'indicateurs sur lesquels s'est fondé le calcul de l'indice composite, pour comprendre ceux qui sont à l'origine de ce progrès, et les comparer aux plus récentes sources nationales.

Tableau 1.4. : Différences et évolution des indicateurs entrant dans le calcul de l'IDH*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	Rapport mondial						
Espérance de vie à la naissance	47,6	47,8	54,2	54,4		54,3	
Taux d'alphabétisation des adultes	32,9	34,3	35,5	37,0		33,9	
Taux de scolarisation combiné	34	34	35	38		42	
PIB réel /hab. PPA	1630	1650	1696	1800		1270	
						1839***	1881***

Tableau 1.4. (suite) : Différences et évolution des indicateurs entrant dans le calcul de l'IDH*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	Données nationales						
Espérance de vie à la naissance (1)	54,3	54,3	54,3	54,3	54,3	56,3	56,7
(*)	54,3	54,7	55,1	55,5	55,9	56,3	56,7
Taux d'alphabétisation des adultes (15 ans et plus)	27,8						
Taux d'instruction EDSB (**)	28,6				40,6	40,6	40,6
Taux de scolarisation combiné (6-24 ans)	29,9	32,0	32,5	34,0	35,3	38,3	38,88
PIB/hab.	108,6	108,9	110,0	111,5	113,9	116,5	---
- milliers F.CFA constants 1985							

Sources: Rapport Mondial sur le Développement Humain 1993, 1995, 1996, 1997, 1998 et 1999.

RGPH 1992, Projections démographiques 1992-2027, pour l'espérance de vie et le taux d'alphabétisation des adultes/taux d'instruction en 1992.

EDSB 1996 pour le taux d'instruction en 1996.

Statistiques scolaires reproduites dans le Tableau de Bord Social 1998 et 1999, et Projections de la population pour les taux de scolarité combinés. Les effectifs de l'enseignement privé ont pu être pris en compte à partir de 1995.

Le tableau ci-dessous montre une croissance régulière de l'IDH à partir de 1992 (0,414 en 1998 contre 0,405 en 1997 et 0,355 en 1992). Les écarts avec les indices du rapport mondial s'expliquent par une sous-estimation de l'espérance de vie non totalement compensée par une surestimation des taux d'alphabétisation des adultes et de scolarisation combiné.

Le calcul de l'IDH est extrêmement sensible aux variations de ces indicateurs, lesquels (à part les taux de scolarisation, et encore ceux-ci nécessitent-ils de disposer des projections de la population d'âge scolaire) ne sont connus qu'avec des retards. C'est pourquoi il est nécessaire de se fonder

* * L'espérance de vie à la naissance s'établit à 54,3 ans au recensement de la population de 1992. Les projections démographiques établies sur la base du recensement et qui fondent les calculs de nombreux indicateurs sociaux et notamment les taux de scolarisation, ont été élaborées sur la base d'un gain de 2 années de vie par période de 5 ans (passant ainsi de 54,3 à 56,7 entre 1992 et 1998). Les valeurs suivies d'une astérisque * résultent d'une répartition de ce gain sur chaque année de la période.

** Ici, c'est le taux d'instruction qui a été utilisé à la place du taux d'alphabétisation. On voit qu'il est très proche du taux d'alphabétisation des adultes qui n'a été disponible qu'en 1996 à l'issue de l'Enquête Démographique et de Santé (EDSB).

*** Les taux d'accroissement du PIB réel par habitant (notamment ceux de 1997 et 1998) au niveau de PIB PPA de 1995 qui était de 1800 PPA. Les mêmes taux ont été appliqués au niveau maximum du PIB/hab PPA qui était de 6154 PPA en 1996 et qui devient alors 6672 PPA en 1997 et 6824 PPA en 1998. En effet, s'agissant de l'indicateur du PIB réel par habitant PPA, l'on fera simplement l'hypothèse qu'il a évolué au même rythme que le PIB en Francs CFA constants entre 1996 et 1998.

sur les projections démographiques et les interpolations de variables issues de diverses sources, afin d'éviter des variations soudaines de l'indice, simplement dues à la disponibilité d'une information nouvelle.

TABLEAU 1.5. : Evolution de l'IDH calculé à partir des données nationales actualisées de 1992 à 1998¹

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
IDH selon données nationales actualisées	0,355	0,358	0,368	0,384	0,391	0,405	0,414
IDH selon rapport mondial	0,332	0,327	0,368	0,378	---	0,421*	

Sources: tableaux précédents.

1.4. L'indicateur régional de développement humain

En plus de l'Indicateur du Développement Humain (IDH) global le PNUD a développé l'Indicateur de Développement Humain au niveau Régional afin que la moyenne nationale ne cache des disparités entre zones géographiques. Les IDH régionaux permettent ainsi de proposer des corrections des inégalités entre départements et d'identifier au niveau propre à chaque département les actions spécifiques à engager. Les indicateurs de développement humain à calculer au niveau des départements peuvent être obtenus à partir des informations disponibles sur l'espérance de vie à la naissance pour l'année du recensement (1992) et des hypothèses des projections pour les années qui ont suivi le recensement, le taux d'alphabétisation des adultes qui est connu par département seulement pour l'année 1992, et le taux d'instruction qui l'est aussi par département seulement pour 1996 à l'occasion de l'enquête démographique et de santé sur l'étendue du territoire béninois. Les taux de scolarisation combinés sont également disponibles par département, mais ils y seront limités au primaire et au secondaire, tout en maintenant la classe d'âge de référence aux 6-24 ans.

Pour le calcul de l'indice du revenu par département, il est nécessaire de poser une hypothèse relative à la répartition du PIB réel par département. Dans le Rapport National sur le Développement Humain de 1998, on a supposé que le PIB agricole se répartissait entre les Départements proportionnellement à la population active rurale et le PIB non agricole, proportionnellement à la population active urbaine. On a ensuite rapporté le PIB départemental ainsi calculé à la population du Département et on l'a converti en PPA par référence à la valeur nationale connue. Dans le présent rapport, nous conservons les mêmes hypothèses pour permettre les

¹ Les PIB/hab PPA des années 1997 et 1998 ont été calculés en appliquant le taux de croissance annuel du PIB réel par habitant en F.CFA constants à la valeur PPA de 1996 et 1997. Les mêmes taux ont été appliqués au niveau maximum du PIB/hab PPA qui était de 6154 PPA en 1996 et qui devient alors 6672 PPA en 1997 et 6824 PPA en 1998. Il est à noter que le RMDH 1999 propose un PIB/hab PPA de 1270 PPA pour le Bénin en 1997. Ce montant n'a pas été utilisé en raison de la différence de mode de calcul de l'IDH qu'il suppose.

* Cet indicateur a été calculé suivant une nouvelle formule qui ne permet pas la comparaison directe avec les indicateurs des années précédentes (voir Note Technique du Rapport Mondial sur le Développement Humain de 1999).

comparaisons entre le RNDH 1998 et le RNDH 1999. Les tableaux ci-après fournissent les résultats de ces calculs :

TABLEAU 1.6. : PIB agricole, non agricole (en millions de Francs CFA, prix constants de 1991), et PIB par tête (en milliers de francs CFA), par Département en 1997

	PIB agricole	PIB non agricole	PIB total	PIB par tête	PIB par tête PPA
ATACORA	59 250	86 084	145 334	192,4	1896,5
ATLANTIQUE	63 244	271 733	334 977	267,1	2632,9
BORGOU	66 573	103 716	170 288	172,0	1694,6
MOND	86 878	64 304	151 183	190,6	1878,2
OUEME	87 211	133 792	221 003	215,0	2118,3
ZOU	95 201	75 713	170 914	178,0	1754,6
BENIN	458 357	735 339	1 193 696	206,5	2035,0

Sources: calculs effectués sur la base de: INSAE, Comptes Nationaux 1991-1998 et RGPH 1992.

TABLEAU 1.7. : PIB agricole, non agricole (en millions de Francs CFA, prix constants de 1991), et PIB par tête (en milliers de francs CFA), par Département en 1998

	PIB agricole	PIB non agricole	PIB total	PIB par tête	PIB par tête PPA
ATACORA	65 129	93 878	159 008	203,4	2067,6
ATLANTIQUE	69 520	296 337	365 857	282,1	2867,2
BORGOU	73 178	113 106	186 285	180,7	1836,1
MOND	95 499	70 126	165 626	201,5	2047,4
OUEME	95 865	145 906	241 770	227,2	2308,7
ZOU	104 647	82 568	187 215	188,1	1911,6
BENIN	503 839	801 919	1 305 758	217,9	2215,0

Sources: calculs effectués sur la base de: INSAE, Comptes Nationaux 1991-1998 et RGPH 1992.

Les valeurs prises par les composantes des IDH départementaux sont donc les suivantes:

TABLEAU 1.8. : Classement des départements selon l'Indice de Développement Humain 1997

	Espérance de vie	Alphabétisation	Scolarisation	PIB/hab PPA	IDH
ATLANTIQUE	57,5	48,1	39,7	2632,9	0,460
OUEME	56,7	40,6	38,3	2118,3	0,411
BENIN	56,3	40,6	38,3	2035,0	0,405
MOND	57,4	20,0	23,5	1878,2	0,341
BORGOU	59,3	20,1	15,4	1694,6	0,333
ZOU	53,1	27,3	25,7	1754,6	0,329
ATACORA	55,3	13,1	15,9	1896,5	0,306

Sources: calculs effectués sur la base de: INSAE, Comptes Nationaux 1991-1998 et RGPH 1992.

Note: Les départements ont été rangés par ordre décroissant de l'IDH.

TABEAU 1.9. : Classement des départements selon l'Indice de Développement Humain 1998

	Espérance de vie	Alphabétisation	Scolarisation	PIB/hab PPA	IDH
ATLANTIQUE	57,9	50,6	41,4	2867,2	0,478
OUEME	57,1	40,6	38,9	2308,7	0,421
BENIN	56,7	40,6	38,9	2215,0	0,414
MONO	57,8	21,6	24,5	2047,4	0,354
BORGOU	59,7	22,1	16,7	1836,1	0,346
ZOU	53,5	29,2	27,0	1911,6	0,343
ATACORA	55,7	14,6	16,9	2067,6	0,319

Sources: calculs effectués sur la base de: INSAE, Comptes Nationaux 1991-1998 et RGPH 1992.

Note: Les départements ont été rangés par ordre décroissant de l'IDH.

Les deux départements les plus urbanisés, à savoir l'Atlantique et l'Ouémé, ont des niveaux d'IDH supérieurs à la moyenne nationale. L'Ouémé qui vient encore en seconde position avait également un niveau d'IDH supérieur à la moyenne nationale en 1992 et en 1996 (voir RNDH 1998). Le Borgou, département du Nord, devance le Zou et l'Atacora grâce à un haut niveau d'espérance de vie (supérieur même à celui de l'Atlantique, de l'Ouémé, et à la moyenne nationale). Ce haut niveau d'espérance de vie est malheureusement associé à de faibles niveaux d'alphabétisation, de scolarisation et du revenu. Ce qui défavorise plus l'Atacora, ce sont ses niveaux trop faibles d'alphabétisation des adultes et de scolarisation des enfants en 1997 et en 1998. Ces deux taux sont les plus faibles du pays. Le Zou détient le niveau d'espérance de vie le plus faible du pays, c'est ce qui explique en grande partie sa position relative en 1998.

Du point de vue de l'évolution de ces indices régionaux entre 1992 et 1998, le tableau ci-après reconstitue les composantes de l'IDH par département, sur la base des mêmes hypothèses qu'en 1992, mais aussi de quelques hypothèses complémentaires: l'évolution de l'espérance de vie est censée être identique dans tous les départements, ce qui n'est pas évident, mais les projections démographiques ont été ainsi réalisées; en l'absence de données sur l'alphabétisation des adultes. Les calculs s'appuient sur les taux d'alphabétisation des 6 ans et plus; les taux de scolarisation incluent désormais le secteur privé; et le PIB (PPA) a été réparti entre les départements, non plus sur la base des effectifs de la population active rurale et urbaine (non connus), mais sur la base de la population totale, rurale et urbaine.

TABLEAU 1.10. : Valeurs des indices des diverses composantes de l'IDH, par Département en 1996

	Espérance de vie	Alphabétisation	Scolarisation	PIB/hab PPA	IDH
ATACORA	0,498	0,305	0,284	0,265	0,349
ZOU	0,462	0,294	0,310	0,234	0,335
BORGOU	0,565	0,262	0,247	0,269	0,360
MONO	0,533	0,365	0,364	0,222	0,373
BENIN	0,515	0,406	0,353	0,273	0,389
OUEME	0,522	0,454	0,438	0,277	0,412
ATLANTIQUE	0,535	0,627	0,577	0,340	0,484

Sources: calculs effectués sur la base de: INSAE, Comptes Nationaux 1991-1998 et RGPH 1992.

Note: Les départements ont été rangés par ordre croissant de l'IDH en 1992.

TABLEAU 1.11. : Les progrès de l'IDH régional entre 1992 et 1998.

	IDH 1992	IDH 1996	IDH 1997	IDH 1998
ATACORA	0,289	0,349	0,306	0,319
ZOU	0,311	0,335	0,329	0,343
BORGOU	0,318	0,360	0,333	0,346
MONO	0,323	0,373	0,341	0,354
BENIN	0,355	0,388	0,405	0,414
OUEME	0,358	0,412	0,411	0,421
ATLANTIQUE	0,443	0,484	0,460	0,478

Sources: calculs effectués sur la base de: INSAE, Comptes Nationaux 1991-1998 et RGPH 1992.

Il faut reconnaître que les hypothèses posées, notamment en ce qui concerne l'évolution de l'espérance de vie et la répartition du produit intérieur brut entre les départements (qui est supposée dépendre de l'effectif de la population totale par département), sont de nature à contraindre les indicateurs de développement humain à suivre une évolution globale qui respecte la structure observée en 1992. Or l'évolution peut être bien différente selon les départements. En effet, des initiatives locales se développent plus ou moins rapidement en fonction des potentialités des différents départements. Face au même besoin de développement humain, les départements n'ont pas les mêmes moyens en infrastructures, en dotation naturelle, en ressources humaines, etc. Par conséquent, adopter la même fonction de comportement dans le temps pour tous les départements conduit à n'en pas douter à des hypothèses fortes dont on pourra se passer à mesure que des données d'enquête seront disponibles.

Les données ci-dessus permettent de retenir que :

- deux (2) départements, l'Ouémé et l'Atlantique se situent au dessus de la moyenne nationale de 0,414 avec un niveau d'IDH respectivement de 0,421 et de 0,478 ;
- tous les départements connaissent une amélioration du niveau de développement humain en 1998 comparé à 1992 ;

Deux (2) départements, l'Ouémé et l'Atlantique se situent au-dessus de la moyenne nationale de 0,414 avec un niveau d'IDH respectivement de 0,421 et de 0,478

- l'Atacora se classait dernier après le Zou en 1992, département qu'il surplombe en 1996 pour se retrouver une fois de plus au bas de l'échelle en 1998.

En 1996, le Zou avait régressé au point d'occuper la dernière position. Cela était dû au fait que ce département avait connu les progrès les plus faibles dans le développement humain, alors que l'Atacora avait pour sa part connu les progrès les plus rapides (du fait des améliorations de son capital humain). Le Borgou s'était maintenu en 3ème position, suivant de près le Mono (qu'il précédait en 1992 si l'on utilise la population totale et non la population active comme clé de répartition du Produit). L'Atacora, le Mono, puis l'Ouémé et enfin le Borgou ont enregistré les améliorations les plus rapides de leur IDH grâce à l'accroissement de leurs performances dans les domaines de l'alphabétisation et de l'éducation, mais aussi au niveau du revenu agricole.

Chapitre 2

Situation de l'Emploi au Bénin



Après avoir présenté le cadre macro-économique, de même que la situation du Bénin en matière du développement humain, ce chapitre a pour ambition de passer en revue un certain nombre de concepts liés à l'emploi, de donner une vue d'ensemble de la situation de l'emploi au Bénin et de mesurer la place du travail dans l'économie béninoise.

2.1. Quelques définitions

Les concepts liés à l'emploi et au travail ont été définis sous divers angles selon les pays. Le Bureau International du Travail s'est efforcé d'en fournir une définition internationale. Parmi les concepts développés, ceux de population active, population active potentielle, population active occupée, population inactive, population d'âge actif méritent particulièrement qu'on s'y attarde en raison de l'usage qui en est fait dans la nomenclature économique béninoise.

Au Bénin, les définitions actuellement utilisées ne sont pas différentes de celles préconisées par le Bureau International du Travail (BIT), par le biais de la conférence internationale des statisticiens du Travail.

ENCADRE 2.1.

Quelques définitions liées à l'emploi, mais peu usitées au Bénin

On peut distinguer la population active habituelle et la population active du moment qui sont définies par rapport à des périodes de référence.

La population active habituelle

La population active habituelle est définie comme l'ensemble des personnes qui présentent les mêmes caractéristiques que la population active pendant une période d'une année. Autrement dit, si un ensemble d'individus d'âge actif constitue une main-d'œuvre disponible pendant une période d'une année pour la production de biens et services, on parle alors de population active habituelle. Au Bénin, la population active dont il est question dans la documentation économique est une population active habituelle, mais il faut dire que le terme "habituelle" est plutôt rarement utilisé. Cela peut se comprendre aisément si l'on considère la fréquence des enquêtes menées en vue d'estimer l'effectif de la population active.

La population active du moment

Les données sur la population active sont recueillies au moyen d'enquêtes. Dans ce cas, il suffit alors d'avoir exercé une activité économique, ne fût-ce qu'une heure durant cette période pour être considéré comme actif occupé, et inversement, ne pas avoir exercé d'activité économique pour une raison autre que la maladie, un congé ou une intempérie, être disponible pour travailler et être à la recherche d'un emploi, pour être considéré comme chômeur.

Des recommandations et résolutions adoptées dans le domaine des statistiques du travail, on peut relever que tous les individus d'une

population donnée ne sont pas concernés par une activité rémunératrice. Cela a conduit le BIT à faire une distinction importante entre la population active et la **population inactive**. Dans un premier temps, il est nécessaire de déterminer un âge minimum en deçà duquel il ne peut y avoir exercice d'une activité économique. Cet âge ne doit pas être confondu avec l'âge légal fixé par la législation du travail. Au Bénin par exemple, le recensement de la population a adopté un âge minimum de 10 ans, alors que l'Enquête Légère Auprès des Ménages (ELAM), a retenu 8 ans. Il est évident que le travail des enfants ne saurait figurer parmi les emplois durables dans la mesure où il handicape l'avenir de ces enfants.

Pour le BIT, la **population active** est constituée par l'ensemble des personnes d'âge actif, c'est-à-dire d'âges compris entre l'âge minimum et l'âge maximum définis, qui fournissent la main d'œuvre disponible pour la production de biens et services ; production de biens et de services marchands et non marchands comprise dans son sens établi par le Système de Comptabilité Nationale des Nations Unies (SCN). Le terme disponible qui sert de qualificatif à l'expression main-d'œuvre, donne un contenu précis au concept de population active. Par population active, le BIT entend l'ensemble des personnes qui sont soit occupées par une activité économique, soit non occupées (c'est-à-dire sans travail rémunéré), mais disponibles pour travailler et qui recherchent activement un emploi (y compris un auto-emploi).

Ainsi comprise, la population inactive comprend les personnes qui, tout en étant sans travail rémunéré, n'en recherchent pas. Il faut y ajouter également toutes les personnes en quête d'un emploi, et ayant un âge non conforme pour l'exercice d'une activité rémunérée. Il s'agit par exemple des enfants en dessous de l'âge minimum requis pour être comptabilisés dans la population active, des femmes au foyer, des élèves, des étudiants, des handicapés, des vieillards ou retraités et de toutes les autres personnes d'âge actif, n'exerçant pas d'activités économiques rémunérées et ne recherchant pas activement un emploi.

ENCADRE 2.2.

Qu'est ce qu'un sous-emploi en réalité ?

On a considéré jusqu'à présent comme sous-emploi toute activité dont le temps de travail est trop faible par rapport à l'horaire conventionnel légal qui définit le plein temps et dont la rémunération est inférieure à un minimum légal. Cependant il faut remarquer que seule la faiblesse du niveau de rémunération est vraiment déterminante pour caractériser le sous-emploi au niveau micro-économique. Le temps de travail peut revêtir cependant une importance au plan macro-économique si un temps de travail plus long signifie plus de richesse pour le pays. Il s'agirait alors non pas de sous-emploi, mais de sous-utilisation de la main-d'œuvre disponible.

Sources : Les auteurs

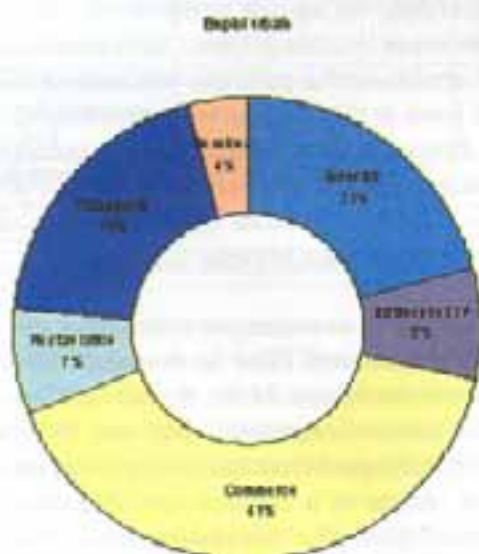
Le mode de calcul du taux de chômage conduit à une importante sous-estimation du déséquilibre considérable qui existe entre les demandes et les offres d'emplois. Le taux de chômage officiel qui a pour rôle de servir d'indicateur du niveau d'utilisation de la population en âge de travailler, atténue considérablement la gravité de la situation réelle sur le marché de l'emploi. C'est ce qui explique d'ailleurs l'usage du concept de *chômage déguisé* dans lequel serait reversé toute activité qui ne serait pas véritablement un emploi et qui ne serait pas non plus comptabilisée dans le taux du chômage tel que défini par le pays. Le sous-emploi rassemblerait donc toutes les personnes actives et occupées à certaines activités, mais disposées à travailler plus longtemps que ne le permet leur occupation du moment, surtout dans les cas où la durée et/ou le revenu de leurs activités sont inférieurs aux minima légaux de travail, sur une base journalière, hebdomadaire ou mensuelle.

La plus grande partie de la documentation existante sur l'emploi au Bénin estime que la population active béninoise est largement sous-employée. Pour des raisons qu'il reste à analyser, cette sous-utilisation ne prend pas toujours une forme visible ; il s'agit très souvent d'un chômage déguisé, cachant une précarité préoccupante de l'emploi dans le pays. Cette réalité ne saurait s'accommoder avec le Développement Humain Durable.

La situation spécifique de l'emploi au Bénin doit être étudiée de plus près. Selon le Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 1992 (il n'existe pas de données récentes), les emplois se composent de 59% de travailleurs indépendants contre seulement 3,5% de salariés permanents et 1,7% de salariés temporaires. Bien que les données évoquées proviennent d'une enquête assez ancienne, on peut retenir qu'au Bénin, une grande partie des emplois doit être considérée comme précaire.

2.2. La situation de l'emploi au Bénin

Graphique 2.1. Structure de l'Emploi Urbain



Sur le plan de la répartition sectorielle du PIB, l'économie béninoise repose encore essentiellement sur les activités rurales. L'agriculture emploie 2/3 de la population active, participe pour plus de 38% à la formation du PIB (38,1% en 1995, 38,7% en 1996, 38,6% en 1997 et 39,5% en 1998) et contribue pour plus de 70% à la constitution des recettes d'exportation. L'essentiel des recettes issues de l'exportation des produits agricoles provient surtout du coton (41% et 36% des recettes totales d'exportations).



Le travail

pénibilité mal récompensée

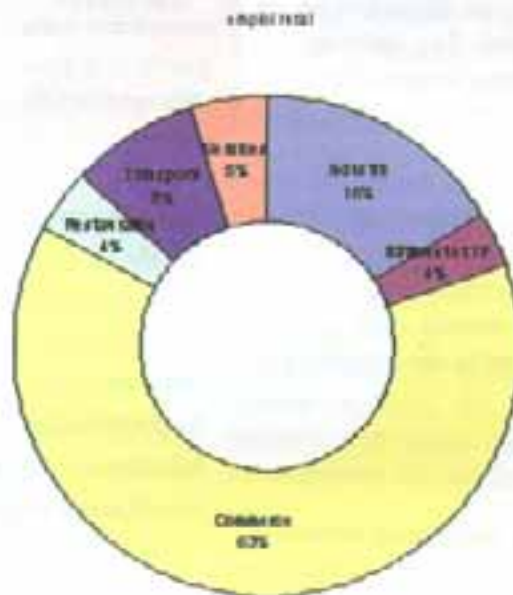
La plus grande partie de la documentation existante sur l'emploi au Bénin reconnaît bien que la population active béninoise est largement sous-employée

respectivement en 1996 et en 1997).

La contribution du secteur secondaire au PIB a été de 13,7% en 1996 et on s'attend à ce qu'elle soit plus élevée en 1997 (13,9%), et de moindre importance en 1998 (13,3%). Cette contribution reste néanmoins plus importante que celle enregistrée en 1994, qui n'était que de 12%. Le secteur comprend quelques usines peu performantes, qui étaient pourtant tournées essentiellement vers la transformation des produits agricoles, la filature, le tissage et l'impression de tissu.

Le secteur tertiaire fournit 50% du PIB chaque année. En 1996, sa contribution n'était cependant que de 48,6%, et on estime qu'elle a baissé en 1997 et en 1998 pour atteindre respectivement 47,7% et 46,4%. Disposant d'un réseau routier peu développé, le pays fait face néanmoins à un besoin important d'entretien (rechargement, reprofilage, ouvrages d'art à entretenir, etc.), ce qui procure quelques occasions de travail et quelques emplois aux populations. Le secteur tertiaire est également caractérisé par l'exploitation de la façade maritime par le biais du port de Cotonou qui, par sa situation géographique, peut desservir les pays enclavés de la sous-région.

Graphique 2.2. Structure de l'Emploi Rural



En effet, l'effectif de la Fonction Publique qui avait dépassé le chiffre de 37.000 en 1990 n'était plus que de 32.000 en 1997, selon les statistiques du Tableau de Bord Social 1999, ce qui représente une baisse de 16% de l'emploi public

La Loi n°90-002 du 09 mai 1990 portant code des investissements a permis d'instaurer un système de promotion économique et fiscale intéressant au profit du secteur privé étranger, mais les réformes économiques et budgétaires des programmes d'ajustement structurel, limitent les capacités d'intervention de l'Etat dans l'économie.

Les mesures d'ordre économique qui ont été prises pour faire face à la crise des années 80, ont conduit l'Etat à renoncer très vite au rôle d'employeur qu'il pensait pouvoir jouer. Les difficultés internes et les changements dans les relations internationales ont tôt fait d'amener l'administration publique béninoise à réaliser qu'elle ne pouvait plus continuer à jouer le rôle de pourvoyeuse d'emplois, et qu'elle avait pour nouvelle mission d'encourager le secteur privé à prendre la relève. Ces réformes économiques ont entraîné une diminution rapide de l'effectif des emplois dans le secteur public, face aux créations nettes d'emplois dans le secteur privé ; ce qui a pesé sur le chômage dans le pays.

Des mesures de politiques budgétaire et monétaire restrictives ont été prises en vue de stabiliser la demande intérieure. Elles se voulaient les plus efficaces pour relancer la croissance économique. Mais, du fait qu'elles ont été caractérisées par le blocage des salaires nominaux, par une réduction importante des effectifs de la Fonction Publique béninoise, l'offre d'emplois du secteur public s'est considérablement réduite et a entraîné une stagnation de l'offre d'emplois du secteur moderne dans son ensemble, et surtout un développement spectaculaire du secteur informel. En effet, l'effectif de la

Fonction Publique qui avait dépassé le chiffre de 37.000 en 1990 n'était plus que de 32.000 en 1997, selon les statistiques du Tableau de Bord Social 1999, ce qui représente une baisse de 16% de l'emploi public.

Toutefois, le secteur informel n'a pas absorbé tous les déflatés et autres demandeurs d'emplois exclus du secteur moderne ; cela a conduit à un chômage réel important et au sous-emploi. Ces réalités graves qui sont issues des crises sur les marchés et des mesures de restructuration budgétaire ont attiré l'attention des autorités gouvernementales et des partenaires au développement sur la nécessité d'adjoindre une dimension sociale aux mesures d'ajustement.

On pense que la croissance observée en 1995 et 1996 a induit une certaine reprise de l'embauche dans le secteur moderne (Observatoire, 1996). Les différents programmes de pré-insertion ou de création de micro-entreprises ont permis de créer au premier semestre de 1998, un total de 445 nouveaux emplois selon le ministère chargé de la promotion de l'emploi. On dénombrait au total 13.168 emplois nés de la mise en œuvre du programme national pour l'emploi. Parmi ces emplois, 52,2% seraient des emplois permanents et 45,8% considérés comme des emplois précaires.

Les liquidations et privatisations d'entreprises publiques ont entraîné de nombreuses pertes d'emplois. La crise économique et les mesures de stabilisation et d'ajustement structurel ont ainsi contribué à renforcer le rôle du secteur informel dans l'économie béninoise. L'effectif des travailleurs de ce secteur est passé de 430.000 personnes en 1980 à 1.090.000 en 1992, ce qui représente une multiplication par plus de 2,5. Le secteur informel qui avait un effectif inférieur à celui du secteur moderne en 1980, a vu son effectif atteindre 3 fois celui du secteur moderne.

TABLEAU 2.1. : Evolution de la masse salariale entre 1991 et 1998 au Bénin

(en milliards de FCFA, sauf dernière ligne)

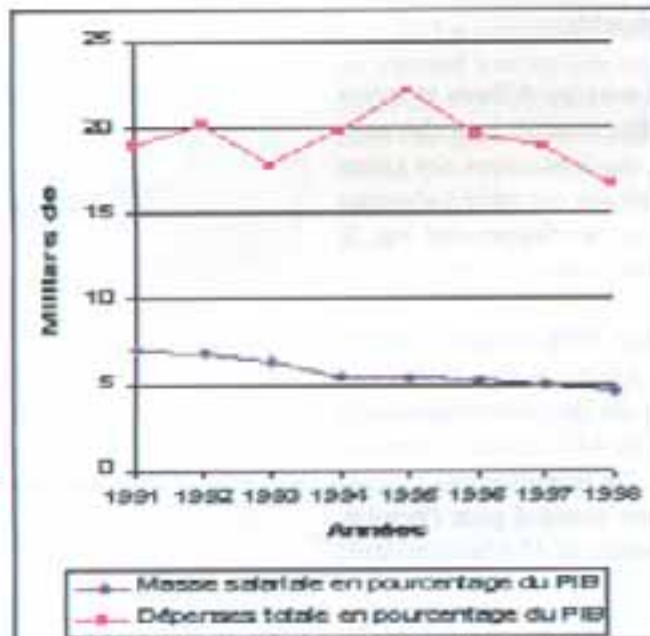
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Masse salariale	37,3	39,2	37,7	45,7	53,9	58,2	62,0	64,6
PIB	529,7	569,4	596,4	831,1	1003	1130	1250	1372,7
Dépenses totales	100,3	115,2	106,1	164,4	222	220,4	234,5	228,2
Masse salariale en pourcentage du PIB	7,0	6,9	6,3	5,5	5,4	5,2	5,0	4,7
Dépenses totales en pourcentage du PIB	18,9	20,2	17,8	19,8	22,1	19,5	18,8	16,6

Source : Ministère des Finances, 1999.

Les dépenses courantes de l'Etat béninois sont assez diversifiées. Elles avaient déjà diminué de 10% en valeur nominale en 1989 (Présidence, 1993) en raison de la baisse des salaires et traitements, baisse imputée à la réduction de certaines allocations, blocage des salaires et à l'application de la première phase du programme de départs volontaires des fonctionnaires.

D'une part de 80% du budget en 1989, la masse salariale représentait moins de 50% en 1997.

Graphique 2.3. Evolution de la Masse Salariale



Avec la réduction des effectifs de la Fonction Publique, la masse salariale a finalement baissé en pourcentage du PIB, malgré l'incidence du coût élevé des reclassements et avancements de certaines catégories de fonctionnaires. Depuis les premières grandes réformes, notamment en 1992, le niveau des dépenses de salaires qui étaient de 1,6 milliards de FCFA pour 36.959 agents, est passé à 1,8 milliards de FCFA en 1993 pour 35.428 agents.

Les salaires moyens mensuels passent ainsi de 41.897 FCFA en décembre 1990 à 50.317 en mars 1993, en dépit de la réduction des effectifs (37.481 agents en décembre 1990 à 34.867 au 31 mars 1993). La hausse importante des dépenses de l'Etat était en grande partie liée au fait qu'il était l'employeur par excellence et le pourvoyeur de subventions diverses aux entreprises en difficulté. Au cours des deux premières décennies, l'Etat avait recruté tous les diplômés de l'Enseignement Secondaire et Supérieur dont il avait d'ailleurs

financé à grands frais l'éducation et la formation. Cette situation, conjuguée avec une démographie au rythme relativement rapide, avait conduit à des dépenses très importantes en faveur de l'éducation et à des effectifs pléthoriques dans l'administration publique.

TABLEAU 2.2. : PIB, Service de la dette et dépenses publiques liées à l'emploi au Bénin

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PIB réel (milliards de FCFA)	533,9	552,7	576,9	603,5	636,9	673,3	693,8
Population totale (milliers)	4 915,6	5 068,0	5 251,7	5 414,3	5 593,2	5 780,6	5 943,6
Dépenses publiques	107,8	98,323	114,106	131,722	123,915	126,727	135,987
Total du service de la dette	20,80	15,92	26,20	27,85	27,34	21,07	26,92
Dette intérieure	4,80	4,64	3,70	2,66	3,20	2,69	2,02
Dette extérieure	16,00	11,28	22,50	25,19	24,14	18,38	24,90
Dépenses liées à l'emploi moderne (milliards de FCFA)							
Salaires courants	39,18	37,69	45,70	53,89	58,20	62,10	64,1
Bourses	1,358	1,201	1,720	1,895	2,019	2,276	2,467
Pensions	7,628	7,659	8,718	9,564	14,857	13,955	15,804
Evacuations sanitaires	0,252	0,314	0,289	0,652	0,699	0,553	0,762

Source : MPREPE-PNUD, *Tableau de bord social, 1998*.

Le poids des dépenses publiques et celui des dépenses salariales pose le problème des moyens de l'Etat. Les recettes de l'Etat sont composées des recettes fiscales qui regroupent l'ensemble des prélèvements obligatoires effectués par les administrations publiques à titre définitif et sans contrepartie immédiate et directe, et des recettes non fiscales constituées des produits de certaines prestations de services ou de la vente de véhicules

administratifs ou encore des acomptes et retenues diverses sur les versements au Trésor public, les cartes de séjour, etc.

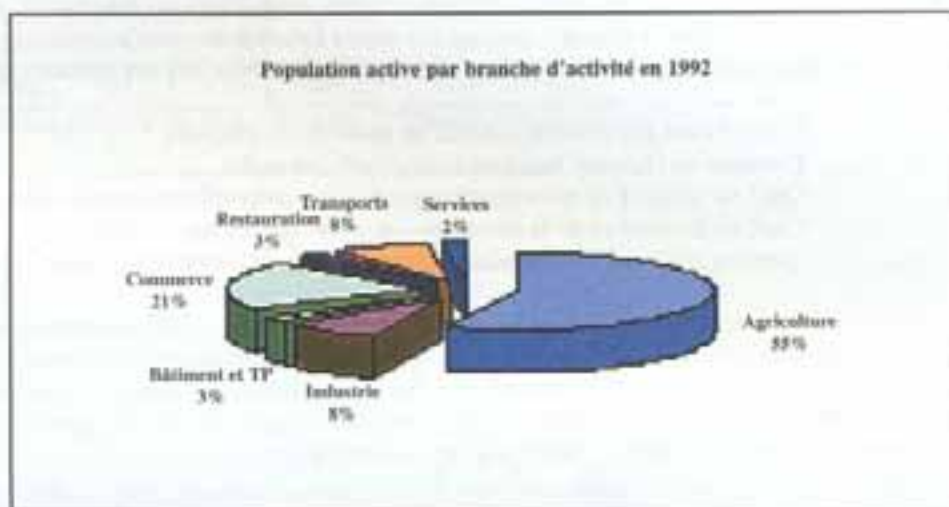
En 1998, les recettes fiscales s'élèveraient à 182,4 milliards dont l'essentiel proviendrait du secteur tertiaire et du secteur primaire. On sait par exemple qu'en 1997, la contribution de ces deux secteurs a été respectivement de 43% et 41%. Ce qui est très surprenant et particulièrement inquiétant, c'est que ces contributions proviennent essentiellement de 25 entreprises contribuable.

Au total les revenus de l'État s'avèrent insuffisants tant pour embaucher de nouveaux travailleurs que pour assurer des transferts au profit des populations sans emploi. Cela pose le problème du rôle que devrait jouer l'État dans la promotion de l'emploi. Il nous semble plus réaliste de considérer que sa mission de promotion d'un environnement politique, institutionnel et économique adéquat doit se manifester dans la solution de ce problème.

Il faut dire que ces chiffres concernent dans une large mesure le secteur moderne. Or c'est dans le secteur informel que réside la possibilité d'une véritable alternative d'augmentation des recettes publiques et de croissance globale. En effet, ce secteur qui est le deuxième employeur après l'agriculture, comporte quatre branches à potentiel de développement élevé : la branche des unités de transformation des produits agricoles (avec 18.121 emplois dont les 2/3 sont localisés en milieu rural), la branche regroupant le textile, l'habillement et le cuir (avec 88.862 emplois dont plus de 47.000 sont des apprentis), la branche du travail du bois (avec 32.911 emplois dont près de 11.000 apprentis), la branche du travail métallique et de la mécanique (avec 9.921 emplois).

Ces quatre branches représentent à elles seules plus de 93% de l'emploi dans les entreprises de transformation. Ainsi la priorité doit être accordée à l'agriculture parce que le dynamisme de la transformation des produits agricoles dépend directement de la croissance agricole.

Graphique 2.4.



ENCADRE 2.3.

La pluri-activité.

Le recours simultané (ou dans un laps de temps limité) à plusieurs emplois à temps partiel ou encore l'occupation alternative (dans l'année) à plusieurs emplois temporaires ou saisonniers, manifestations de formes de sous-emploi ou de formes d'emploi inadéquat, conduit à s'interroger sur l'existence et l'extension de la pluri-activité. C'est pourquoi, les questions suivantes méritent d'être posées lors des enquêtes sur la population active :

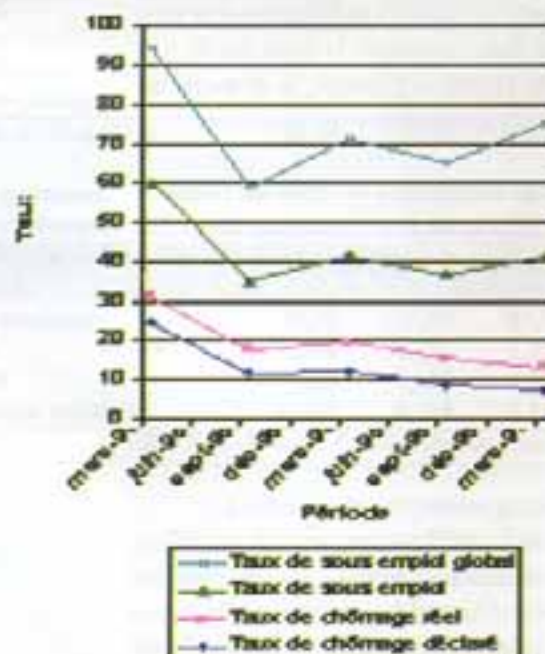
- L'activité est-elle exercée avec un ou plusieurs employeurs ?
- L'emploi a-t-il donné lieu à un contrat écrit ou oral ?
- Quel est le mode de rémunération prévu (fixe, proportionnel aux résultats, à la tâche, etc.) ?
- Quel est le montant de la rémunération, avantages en nature inclus ?
- Quel est le niveau de la qualification ou de l'éducation de la personne occupant l'emploi ?

On peut en effet réaliser un temps plein permanent avec plusieurs employeurs. La pluri-activité est un phénomène difficile à mesurer mais dont l'ampleur supposée réclame toute l'attention des statisticiens du travail. Il est en outre étroitement lié au concept d'emploi durable car son extension est un signe d'insuffisance des revenus tirés de l'activité principale et un obstacle à la création d'emplois pour le plus grand nombre, puisqu'il permet d'atteindre le volume d'emplois requis par le mouvement économique avec un nombre moindre de personnes occupées.

En milieu urbain, la pluri-activité se définit comme le fait pour un salarié à titre principal, d'occuper soit un second emploi salarié (multi-salarial) soit un second emploi à titre d'indépendant ou d'employeur (le cas le plus fréquent).

En milieu rural ou plus précisément dans l'agriculture, la pluri-activité est très répandue du fait de la saisonnalité des travaux, mais aussi en raison de la diversité des tâches féminines consacrées à la transformation des produits agricoles et à la commercialisation des produits transformés ou non transformés.

Graphique 2.5. : Evolution du taux de chômage et de sous-emploi



Le marché de l'emploi au Bénin ne parvient pas à absorber une proportion suffisante de la population active. Même les marchés d'emplois précaires et de sous-emplois qui sont assez importants en volume, révèlent un chômage restrictif de l'ordre de 3% selon les statistiques actuelles.

TABEAU 2.3. : Taux de chômage et taux d'emploi informel à Cotonou et Parakou, de 1990 à 1997

	1990	1992	1993	1994	mars 1995	sept. 1995	mars 1996	sept. 1996	mars 1997
Taux de chômage déclaré	24,	13,0	10,	12,2	12,0	7,9	7,6	7,5	5,
Taux de chômage réel	13,	8,4	6,	1,8	4,6	4,4	4,7	5,0	4,
Taux d'emploi informel	69,	84,4	86,	86,7	87,5	83,4	82,2	82,0	80,

Sources : Charmes J. (1996 c) et (1998) d'après les résultats de l'Enquête Légère Auprès des Ménages (ELAM), INSAE-PNUD.

Les résultats du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) de 1992, rapportés par le Tableau de Bord Social (MPREPE - PNUD, 1998), permettent d'estimer à seulement 30.000 personnes, l'effectif des actifs frappés par le chômage. En réalité, cette estimation traduit le niveau élevé de sous-emploi, puisque les résultats des Enquêtes Légères Auprès des Ménages (ELAM) indiquent par ailleurs une progression significative des niveaux du sous-emploi. En effet, estimé à 20% en 1993, le taux de sous-emploi est passé à 25,4% en 1996, soit une augmentation de plus de 5%, ce qui traduit l'existence d'une précarité très élevée et croissante de l'emploi au Bénin. Le recensement général de la population et de l'habitat de 1992 faisait apparaître que sur plus de six mille demandes d'emplois recensées dans l'ensemble des départements, l'offre d'emploi n'atteignait pas le chiffre de cinq cent.

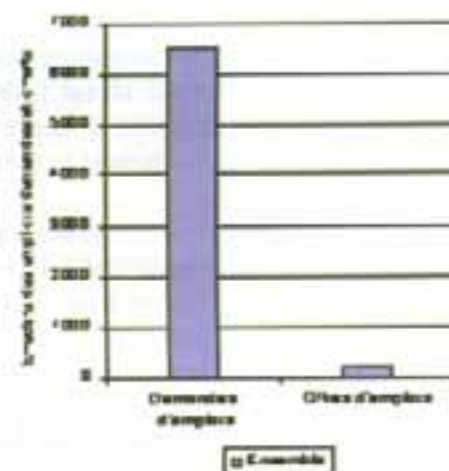
Or, s'il est vrai que le taux de chômage se situe à 3,2% en 1995 pour le Bénin (INSAE, 1998), cela devrait être interprété comme une performance, selon les tenants de l'existence d'un chômage naturel de 3% même en situation de plein-emploi. Le mode de calcul du taux de chômage mérite une révision importante pour mieux refléter la réalité, notamment par rapport au concept d'emploi durable tel qu'il est défini dans le présent rapport.

En effet, dans le contexte du concept et de son analyse, la question du chômage revêt un caractère plus préoccupant que ne le laissent apparaître des approches devenues coutumières. On savait déjà que le chômage s'aggravait en partie en raison de la forte croissance naturelle de la population, conjuguée au retard accusé par le système de formation à s'adapter au marché du travail et les difficultés de fonctionnement de l'économie dans son ensemble.

En cette fin de siècle, le problème du chômage et du sous-emploi au Bénin est caractérisé par une inadéquation plus marquée

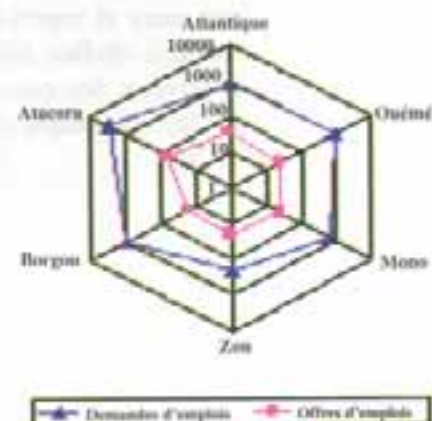
Graphique 2.6.

Ensemble des départements



Graphique 2.7.

Offres et demandes d'emplois au niveau des inspections départementales de travail et de la main-d'oeuvre en 1992



entre l'offre d'emplois dans les entreprises et la demande des individus. Ce déséquilibre dont la gravité est déjà perceptible à travers le concept traditionnel d'emploi, et qui devrait être plus accentué sur le marché de l'emploi durable que sur celui des autres types d'emplois, trouve son explication principalement dans les caractéristiques du cadre macro-économique, dans l'évolution de la structure et du niveau de qualification de sa population active.

Le déphasage important qui existe entre l'accroissement des demandes d'emplois et celui des offres dans les différents secteurs de l'économie béninoise s'explique autant par la structure de l'économie que par les politiques budgétaires et de dépenses publiques.

2.3 Les facteurs travail et capital dans la structure de l'économie béninoise

Les activités de production de biens et de services regroupées en trois secteurs n'ont pas la même importance quant à la contribution à la valeur ajoutée de l'économie béninoise, à l'emploi et à la rémunération du travail ce qui a été présenté dans les parties précédentes. Afin d'avoir une vue exacte de la structure de l'économie béninoise et des liens structurels entre les différentes variables, il a été utilisé la Matrice de Comptabilité Sociale (MCS) qui est organisée de manière à mettre l'accent sur les éléments de l'économie qui intéressent particulièrement le présent chapitre, notamment le facteur travail humain.

Sa description théorique est faite ici à l'aide des relations mathématiques exprimant les liens qui existent théoriquement entre les différents comptes représentant l'économie béninoise. Ces liens décrivent la manière dont d'une part, les prix des biens et services et des facteurs de production tel que le travail et d'autre part, les quantités de biens et services et de facteurs de production s'ajustent pour aboutir à l'équilibre sur le marché de l'emploi et sur les autres marchés (voir Dervis Kernal, Jaime de Melo, et Sherman Robinson, 1982).

L'approche par la matrice de comptabilité sociale a deux (2) usages principaux : Premièrement, elle permet d'organiser les informations et les données à recueillir au cours d'une année. Deuxièmement, une fois les données regroupées et organisées à l'intérieur de la matrice, on obtient une image statique représentative de la structure économique et sociale de l'économie étudiée.

La matrice de comptabilité sociale est construite sur la base des comptes nationaux et représente la structure des flux économiques à l'intérieur de l'économie étudiée. Elle comprend des comptes d'activités productives publiques et privées, des comptes de facteurs de production, des comptes d'institutions locales, un compte d'accumulation de capital et un compte du "reste du monde (RDM)".

TABLEAU 2.4 : Matrice de comptabilité sociale agrégée - 1998¹

En milliards de FCFA courants

	Primaire	Secondaire	Tertiaire	Cadres	Agents de maîtrise	Employés-ouvriers	Facteur capital	Ménages	Recettes fiscales	Sécurité sociale	Investissement	Reste du monde	Total
Secteur primaire	15,9	14,8	3,1					228	19,5		48,7	101	430,7
Secteur secondaire	23,0	35,9	44,2					160	22,6		70,3	102	458,4
Secteur tertiaire	2,2	26,8	80,6					185	27,8		6,82	268	597,0
Travail cadre	65,6	16,9	0,5										83,0
Travail agents de maîtrise	85,3	20,5	78,7										184,6
Travail employés – ouvriers	112,8	19,9	83,9										216,5
Facteur capital	19,6	36,2	163,1								88,9		307,9
Ménages				60	165	171	308			2		0	705,2
DGI	74,78	29,2	78,4	23	20	45,7							271,2
OBSS	11,73	4,58	12,3										28,6
Compte d'accumulation								132		26,6		63,8	222,6
Reste du monde	19,7	254	52,1						201		7,8		534,5
Total	430,7	458,4		83,0	184,6	216,5	307,9	705,2	271,2	28,6	222,6	534,5	

Source : Calculs des auteurs à partir des estimations des comptes nationaux faits pour l'exercice 1998.

^{1/} Encadré ci-après et annexe pour les commentaires liés à la Matrice de Comptabilité Sociale agrégée.

ENCADRE 2.4.

Commentaires sur la Structure de la Matrice de Comptabilité Sociale (MCS) Agrégée

Le cadre comptable utilisé pour la matrice de comptabilité sociale (MCS), recourt à la méthode "Valeur de Transaction (VT)". Pour une matrice de comptabilité sociale notée $MCS = [t_{ij}]$, une approche VT utilise un système d'équations de la forme suivante:

cellule $t_{ij} = t_{ij}(\dots)$;

les demandes $y_i = \sum t_{ij}$;

les offres $y_j = \sum t_{ij}$;

équations de calibrage qui dépendent de l'idée que l'analyste se fait de l'économie béninoise.

Les formes fonctionnelles et les paramètres des décisions des agents économiques correspondants aux comptes, permettent de trouver la valeur de chaque cellule au cours des changements qui pourrait survenir dans l'économie béninoise. Ainsi, différentes simulations sont possibles avec la méthode VT (voir Décaluwé et Grais, 1983; Décaluwé et Martens, 1985; Drud et al., 1983).

Les colonnes des secteurs d'activités allouent des revenus aux facteurs qui ont participé à la production au cours de l'année. Cette rémunération est reçue dans les lignes des facteurs de production. Les colonnes des activités versent également les impôts et taxes que perçoit la ligne de l'Etat. Le reste des dépenses des activités est constitué par la consommation intermédiaire achetée aux lignes des activités et à la ligne du "reste du monde (RDM)" par les colonnes de l'Etat et des secteurs d'activité. L'ensemble des consommations intermédiaires, des impôts et taxes et des valeurs ajoutées forme le total des colonnes des activités et constitue la valeur totale de la production des activités.

Les lignes des facteurs de production recueillent les revenus des travailleurs et les revenus du capital dans les lignes des **facteurs cadres, agents de maîtrise et autres employés et du facteur capital**. On obtient ainsi quatre sous-comptes des facteurs de production qui rassemblent toute la valeur ajoutée du pays pour la période étudiée. Ainsi le totale des lignes des facteurs de production constitue la valeur ajoutée total de l'économie.

Les colonnes des facteurs de production montrent la redistribution de la valeur ajoutée entre les différentes institutions (ménages, Etat, "reste du monde (RDM)") qui la recueilleront dans leurs lignes. Le total des colonnes des facteurs de production est égal au total de la valeur ajoutée qui a été distribuée. Ce total est le même que celui des comptes-lignes des facteurs ayant participé à la production.

Les ménages locaux ainsi que l'Etat et le "reste du monde (RDM)" bénéficient de la redistribution ci-dessus, qu'ils recueillent dans leurs lignes constitués de plusieurs sous-comptes. La ligne des ménages et du gouvernement peut bénéficier des transferts provenant des colonnes des autres institutions (colonnes ménages, gouvernement et reste du monde extérieur). Les totaux des lignes des institutions locales privées, du gouvernement ou du "reste du monde (RDM)", représentent leurs revenus bruts.

Les colonnes des ménages et du gouvernement versent aux lignes des secteurs d'activités la valeur de leurs achats de biens de consommation produits localement. Les mêmes colonnes des ménages et du gouvernement versent aux lignes du "reste du monde (RDM)", la valeur de leurs achats de biens de consommation importés.

Le reste des revenus est épargné (épargnes privées et publiques) dans la ligne du compte d'accumulation. Les totaux des colonnes des institutions (ménages, gouvernement et "reste du monde") représentent donc les revenus dépensés en achats de biens de consommation, en transferts entre les institutions, le reste étant constitué des revenus épargnés et enregistrés dans les comptes d'accumulation.

La ligne d'accumulation qui reçoit l'épargne locale, enregistre aussi l'épargne extérieure disponible pour l'économie. La colonne correspondante montre l'utilisation qui est faite de cette accumulation de capital (épargne). Elle sert à financer les achats de biens d'équipement productif qui s'adressent aux lignes des activités locales et extérieures. Le total de la ligne et celui de la colonne du compte d'accumulation sont égaux et représentent l'épargne domestique totale (total ligne) ou encore l'investissement domestique total (total colonne).

Ainsi, la structure telle que présentée dans le tableau ci-avant permet une analyse de la place du facteur travail dans l'économie béninoise.

Comme on peut le voir dans le tableau ci-après, le secteur tertiaire vient en tête avec une contribution totale de 326,2 milliards de FCFA, soit 46,4% de la valeur ajoutée totale. Il est à noter que 50% de cette valeur ajoutée est attribuée au facteur travail dans son ensemble et que 25,7% de la valeur ajoutée du travail revient à la catégorie des "employés et autres ouvriers".

TABLEAU 2.5. : Répartition de la valeur ajoutée entre les facteurs de production en 1998

(en milliards de FCFA constants)

	Secteur			TOTAL
	Primaire	Secondaire	Tertiaire	
Travail cadre	65,6	16,9	0,5	83
Travail agents de maîtrise	85,3	20,5	78,7	184,5
Travail ouvriers et autres employés	112,8	19,9	83,9	216,6
Facteur Capital	19,6	36,2	163,1	218,9
Total	283,3	93,5	326,2	703,0

Source : Calculs effectués à partir de la MCS 1998.

Le secteur primaire vient en seconde position avec une contribution totale de 283,3 milliards de FCFA, soit 40,3% de la valeur ajoutée totale. Il est à noter que 93% de cette valeur ajoutée est attribuée au facteur travail dans son ensemble et que 40% de la valeur ajoutée du travail est attribuée à la catégorie des "employés et autres ouvriers".

La dernière place revient au secteur secondaire dont la contribution à la valeur ajoutée totale n'est que de 93,5 milliards de FCFA, soit 13,3% du total national.

TABLEAU 2.6. : Participation des différents facteurs de production à la valeur ajoutée

(en pourcentage)

	Secteur			TOTAL
	Primaire	Secondaire	Tertiaire	
Travail cadre	23,2%	18,1%	0,2%	11,8%
Travail agents de maîtrise	30,1%	21,9%	24,1%	26,2%
Travail ouvriers et autres employés	39,8%	21,3%	25,7%	30,8%
<i>Sous total travail</i>	93,1%	62,3%	50,0%	68,9%
Facteur Capital	6,9%	38,7%	50,0%	31,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Calculs effectués à partir de la MCS.

Le taux de rémunération du capital du secteur tertiaire est plus élevé que celui du secteur secondaire où il est de 38,7%, alors que ce taux n'est que de 6,9% dans le secteur primaire grand utilisateur de main d'œuvre

L'intérêt de la connaissance de la contribution de chaque secteur à la valeur ajoutée totale tient à son lien avec la rémunération de l'emploi par secteur d'activité. Cela aura une incidence notable sur l'impact des programmes d'incitation à la création d'emplois durables qui ne s'adressent qu'au secteur privé et qui par conséquent, n'auront un impact important que s'ils s'adressent en priorité aux secteurs qui ont un avantage comparatif dans la génération de valeur ajoutée importante.

Les facteurs de production que sont le capital et le travail peuvent être substituables entre eux dans les trois secteurs. Leurs importances relatives dépendent de leurs productivités marginales ou contributions marginales à la valeur ajoutée de l'économie. Comme on peut le voir dans le tableau ci-dessus, avec 50% de la valeur ajoutée du secteur tertiaire, le facteur capital semble mieux rémunéré. Ce taux de rémunération du capital du secteur tertiaire est plus élevé que celui du secteur secondaire où il est de 38,7%, alors que ce taux n'est que de 6,9% dans le secteur primaire grand utilisateur de main d'œuvre.

Chapitre 3

La lutte contre la pauvreté et la création d'emplois durables



Le Rapport National sur le Développement Humain au Bénin publié en 1997 a déjà largement abordé la question de la pauvreté au Bénin. Il a distingué clairement la pauvreté monétaire de la pauvreté humaine en présentant la seconde comme la négation des opportunités et des perspectives fondamentales sur lesquelles repose tout développement humain, notamment l'opportunité de vivre sainement et longtemps, en jouissant d'un niveau de vie décent.

L'approche actuelle de la notion de pauvreté, loin de restreindre celle-ci aux aspects matériels, intègre aujourd'hui de nouvelles dimensions. L'approche qu'avaient certains analystes comme Longman (1978) est aujourd'hui améliorée. Longman (Op. Cit.), considérait en effet que le pauvre est celui qui dispose de *peu d'argent* (pouvoir d'achat réduit), et qui par conséquent a un *faible niveau de vie*. Des commodités de l'existence, il en dispose moins que nécessaire.

L'analyse économique a en effet considéré pendant longtemps que le niveau de vie est la quantité physique de biens et services qu'un être humain peut se procurer avec son revenu. Mais en associant le contexte social, on le rapproche de plus en plus de la notion de *minimum vital* qui divise la communauté en deux groupes, ceux qui ont des moyens d'existence supérieurs au minimum et qui sont qualifiés de *non pauvres* et ceux qui en ont moins et qui sont les pauvres.

Ce minimum qui peut varier dans le temps et l'espace permet de fixer le *seuil de pauvreté* qui n'est rien d'autre que le niveau de revenu nécessaire pour atteindre ce minimum vital. Mais la pauvreté en tant que phénomène de société est associée chez les personnes qui en souffrent à des situations comme la sous-alimentation et la malnutrition, l'analphabétisme, un mauvais état de santé, etc. Si éradiquer la pauvreté est l'objectif poursuivi par les politiques de développement, il n'est pas toujours pris en compte la contribution que peut apporter un emploi dans la création des moyens d'existence durables.

3.1. La pauvreté et le concept d'emploi durable

L'emploi serait, selon Longman (op. cit.), l'état de celui qui est utilisé comme travailleur salarié (*paid worker*). On comprend aisément à partir de là que la notion d'emploi est liée à d'autres concepts comme ceux d'activités, de travail, et de revenu. On peut alors dire sans risque de se tromper qu'une personne disposant d'un poste permanent de travail dans une activité rémunérée a un emploi. On fait l'hypothèse que si la présence au poste de travail peut durer jusqu'à la retraite sans risque de discontinuité prolongée, cet emploi peut être qualifié de durable à condition qu'il assure au travailleur un niveau de revenus suffisant pour lui permettre de satisfaire ses besoins fondamentaux et de mener une vie décente tout en étant assuré de jouir d'une retraite confortable.

Les activités de taxi-moto et de vente de carburant se sont progressivement transformées en emplois permanents et ont même stimulé l'exode rural de la vallée de l'Ouémé vers Cotonou et Porto-Novo

La misère paysanne continue d'encourager la vente massive des terres dans les régions proches des villes (Abomey-Calavi, banlieue de Porto-Novo et autour de Bohicon) dans un rayon de 30 km environ à des fonctionnaires, à des commerçants riches et à des hommes politiques : ainsi la base même de l'emploi rural est en train de disparaître laissant comme alternatives la fuite vers le secteur informel ou l'exode rural

La rupture ne se justifierait que par la possibilité pour le travailleur d'améliorer sa situation en changeant volontairement d'emploi (on parlerait alors de mobilité professionnelle). Il est bien entendu que l'emploi considéré doit répondre aux besoins et aux normes de développement de la communauté à laquelle appartient le travailleur et préserver l'environnement.

3.2. Stratégie de survie et création d'emplois durables

Face à la nécessité de gagner des revenus pour répondre aux besoins de leurs familles, les pauvres, qu'ils soient en ville ou en milieu rural, s'adonnent aux activités qui leur sont accessibles ou alors explorent les nouvelles opportunités. Ils développent alors des stratégies de survie qui sont parfois des palliatifs de court ou moyen terme souvent très risqués (soit pour eux-mêmes, soit pour la communauté).

On peut donner des exemples. A Cotonou et à Porto-Novo, les répercussions de la crise de l'emploi consécutive à la crise économique, l'absence de moyen de transport en commun et le mauvais état des rues et avenues, la croissance des besoins de transport en ville pour cause d'explosion urbaine ont donné naissance aux activités des taxi-moto dont la prolifération a fini par faire de Cotonou une ville très affectée par l'émission des gaz d'échappement des véhicules et motos. La vente illégale de carburant qui s'est généralisée dans tout le pays, s'inscrit dans le même registre ; elle soumet ainsi les habitants des quartiers populaires à des risques d'incendie de plus en plus élevés. En perdurant pour diverses raisons, les activités de taxi-moto et de vente de carburant se sont progressivement transformées en emplois permanents et ont même stimulé l'exode rural de la vallée de l'Ouémé vers Cotonou et Porto-Novo. Le phénomène a fini par gagner toutes les petites villes du Bénin et certains grands marchés ruraux au point de soutirer de plus en plus de main d'œuvre à l'agriculture qui, dans les régions sans culture de rente comme le coton (Atlantique, Sud-Mono, Sud-Zou et Ouémé), n'arrive plus à répondre aux besoins des ménages.

En milieu rural, les activités immédiatement accessibles à toute personne active sont celles liées à l'agriculture, à l'élevage et à la pêche sans oublier une certaine forme d'artisanat. Comme n'a pas manqué de dénoncer le professeur William Arthur Lewis (1968), ce sont justement en Afrique les activités pour lesquelles on estime que personne n'a besoin de formation particulière préalable. Pour cause de manque de terre dans le Sud du Bénin, de fréquence des aléas climatiques, de mauvaises méthodes culturales qui dégradent les terres (Sud et Atacora), d'épizooties, de conflits entre agriculteurs et éleveurs, de comblement des plans d'eau lagunaires, de manque de financement et de paquets technologiques agricoles adéquats et performants, ces activités sont devenues de plus en plus précaires et n'arrivent plus à satisfaire les besoins des travailleurs. Ceux-ci doivent développer d'autres activités dans le commerce, dans la transformation des produits agricoles, dans les transports interurbains, dans la contrebande ou dans une plus forte pression sur les ressources naturelles pour équilibrer leurs revenus. Comme exemples d'activités complémentaires développées par les paysans du Sud, on peut citer (voir Rapport Social 1995 : 96 et Mongbo et Floquet, 1998) :

- l'exploitation, la distillation du vin de palme et la fabrication du charbon de bois ;
- les diverses petites occupations : portefaix, conducteur de taxi-moto ;
- les migrations saisonnières vers les zones agricoles riches (cotonnières) pour chercher du travail à la tâche ;
- l'aventure en ville (exode rural et agricole).

Par la force des choses, ces activités non agricoles finissent par devenir permanentes ou quasi - permanentes sans qu'on puisse les qualifier d'emplois durables. On peut donner comme exemple la destruction du couvert végétal de la savane arborée dans les départements de l'Atlantique et du Zou (Sud) entre 1975 et 1985 par les populations rurales pour fournir du charbon de bois (*akan*) aux villes de la côte et ainsi s'octroyer des compléments de revenus pour faire face aux affres de la pauvreté. Cette tendance a rendu incertaine la situation des paysans. C'est ainsi que des études menées dans la région à 20 ans d'intervalle ont abouti à la même conclusion. (Greuter, 1985 ; Floquet et Mongbo, 1998). Elles confirment la présence d'une logique suicidaire.

3.3. La pauvreté comme contrainte à la création d'emplois durables

La misère paysanne continue d'encourager la vente massive des terres dans les régions proches des villes (Abomey-Calavi, banlieue de Porto-Novo et autour de Bohicon) dans un rayon de 30 km environ à des fonctionnaires, à des commerçants riches et à des hommes politiques : ainsi la base même de l'emploi rural est en train de disparaître laissant comme alternatives la fuite vers le secteur informel ou l'exode rural. Dès 1978, la tendance à l'abandon de l'agriculture au profit du commerce de contrebande avec le Nigeria à laquelle se greffera plus tard le phénomène *zémidjan* va s'intensifier (voir Segbenou, 1986). Cependant, les paysans qui sont demeurés dans l'agriculture ne s'opposent pas nécessairement à la recherche et à l'expérimentation des méthodes culturales nouvelles pour faire face aux impasses (Mongbo et Floquet, op cit.).

Dans le Nord du Bénin, la dynamique démographique du département du Borgou matérialisée par un taux de croissance démographique de plus de 4% contre une moyenne nationale de 3,2% entre 1979 et 1992 démontre l'existence d'une *ruée vers l'or blanc* que constitue la rente du coton dont la culture par ailleurs a commencé par s'étendre à des zones jusqu'ici exclues comme le Nord de l'Ouémé et l'est de la sous-préfecture de Ouaké (Atacora).

Les pauvres, qu'ils soient ruraux ou urbains, sont des agents économiques sensibles aux signaux des prix relatifs et à toutes les opportunités qui sont de nature à desserrer l'étau des contraintes imposées à eux et qui sont susceptibles de leur permettre d'améliorer leurs revenus. A ce titre, ils sont capables à tout moment de développer de nouvelles activités susceptibles de se transformer en emplois permanents. Le problème qui se pose est de savoir comment rendre ces emplois durables.

Plusieurs facteurs prédisposent les pauvres à la précarité de l'emploi. Au nombre de ces déterminants de la précarité de l'emploi, il faut noter l'analphabétisme qui, lorsqu'il est très élevé empêche dans une certaine mesure l'investissement dans des activités élaborées. Avec un analphabétisme élevé dans le pays, point n'est besoin d'incriminer le manque de formation technique qui devrait normalement compléter un niveau minimum d'alphabétisation.

On dénote également un accès réduit des pauvres aux services sociaux même si ceux-ci sont disponibles dans le pays. A cela s'ajoutent les difficultés d'accès à la ressource productive principale qu'est la terre. Les incertitudes liées aux droits de propriété limitent les possibilités d'investissement et de mise en valeur et s'ajoutent aux réalités ci-après :

- Les pauvres manquent souvent de ressources financières et matérielles à investir pour développer leurs activités (l'intermédiation financière à leur endroit est souvent défailante) ;
- Le recours exclusif à l'énergie humaine, le manque de maîtrise de l'eau dans l'agriculture, et la soumission aux aléas climatiques sont autant de facteurs qui limitent les possibilités offertes aux pauvres ;
- Les cérémonies coutumières paralysent constamment la force de travail pendant des jours (décès de proches parents, événements religieux, etc.).

3.4. La relation existant entre la pauvreté et la création d'emplois durables

Sur la base des données des enquêtes ELAM et ECVR, l'incidence, la profondeur et la gravité de la pauvreté en milieu urbain et en milieu rural ont été décomposées par catégorie socioprofessionnelle. Les estimations obtenues ont fourni un classement des emplois à partir de leur sensibilité à la pauvreté.

TABLEAU 3.1. : Emploi et incidence de la pauvreté en milieu urbain au Bénin

CATEGORIES	INCIDENCE	PROFONDEUR	GRAVITE
Exploitants	0,6747	0,2073	0,0836
Agricoles	(0,0371)	(0,0112)	(0,0099)
Exploitants	0,4272	0,1155	0,0452
Indépendants	(0,0254)	(0,0094)	(0,0050)
Salariés	0,3184	0,812	0,0308
	(0,0280)	(0,0100)	(0,0054)

Sources : ELAM 5bis (1997) et ELAM6 (1997) (PNUD, INSAE)

N.B. : Les chiffres entre parenthèses sont les écarts-type.

En milieu Urbain, les résultats présentés au tableau 3.1. montrent que par ordre décroissant de sensibilité à la pauvreté, on a les exploitants agricoles (68%), les exploitants indépendants (43%) et les salariés (32%) ; cet ordre des choses qui concerne l'incidence de la pauvreté est le même en ce qui concerne la profondeur et la gravité de la pauvreté en milieu urbain. Ainsi, on peut affirmer que les emplois les plus précaires sont dans l'agriculture et que ceux

qui sont relativement plus stables se retrouvent du côté des indépendants et surtout des salariés.

TABLEAU 3.2. : Emploi et incidence de la pauvreté en milieu rural au Bénin

CATEGORIE	INCIDENCE	PROFONDEUR	GRAVITE
Exploitants agricoles	0,9666 (0,0062)	0,6304 (0,0082)	0,4467 (0,0086)
Exploitants Indépendants	0,9248 (0,0254)	0,5294 (0,0249)	0,3420 (0,232)
Salariés	0,8949 (0,0435)	0,5167 (0,0391)	0,3306 (0,0342)

Sources : PNUD/MDR, ECVR (Juillet 1995, Février 1996, Novembre 1996)

NB. Les chiffres entre parenthèses sont les écarts-type.

Les résultats inscrits au tableau 3.2. montrent que la situation en milieu rural est similaire à celle déjà enregistrée en milieu urbain ; en effet, la sensibilité à la pauvreté par ordre d'importance décroissante donne en premier lieu les exploitants agricoles suivis des indépendants et des salariés.

La conclusion partielle que l'on peut tirer de ce qui précède est que les emplois dans l'agriculture semblent être les plus précaires. Les emplois salariés apparaissent comme les plus stables ; au milieu, on a les indépendants. A ce niveau, on retrouve le secteur informel qui apparaît être en meilleure posture que le secteur agricole.

Au tableau 3.3, les résultats des estimations relatives à la contribution de chaque catégorie socioprofessionnelle à la pauvreté rurale au niveau des trois indicateurs que sont l'incidence, la profondeur et la gravité montrent que les exploitants agricoles viennent partout en tête avec un poids partout supérieur à 85%. Tout cela permet d'ores et déjà de tirer deux conclusions partielles :

- l'hypothèse de Uma Lele et de Adu-Nyako (1991) selon laquelle la pauvreté en Afrique au Sud du Sahara est avant tout un phénomène rural est confirmée (voir aussi Banque mondiale, 1990) ;
- les efforts à déployer pour réduire la pauvreté par la création d'emplois durables doivent viser en premier lieu le secteur agricole (agriculture, élevage, pêche).

TABLEAU 3.3. : Contribution des différents emplois à la pauvreté en milieu rural au Bénin

CATEGORIE	INCIDENCE	PROFONDEUR	GRAVITE
Exploitants agricoles	86%	87%	88%
Exploitants Indépendants	8%	7%	7%
Salariés	3%	3%	3%

Sources : PNUD/MDR, ECVR (Juillet 1995, Février 1996, Novembre 1996)

L'hypothèse de Uma Lele et de Adu-Nyako (1991) selon laquelle la pauvreté en Afrique au Sud du Sahara est avant tout un phénomène rural est confirmée ; les efforts à déployer pour réduire la pauvreté par la création d'emplois durables doivent viser en premier lieu le secteur agricole

3.5. Formation des revenus et création d'activités par les ménages

3.5.1. Cas des ménages urbains

Il s'agit ici de s'intéresser à la distribution des revenus des ménages urbains selon les villes, les catégories socio-économiques et les statuts dans l'emploi. Les évaluations et les comparaisons se font sur une base annuelle et par équivalent adulte. Dans les quatre villes soumises à l'enquête, le revenu moyen est de 190.955 FCFA en 1995 (EPPU, 1996) mais comme l'on doit s'y attendre, la situation varie d'une ville à l'autre.

C'est ainsi que le revenu par *équivalent adulte* le plus élevé enregistré à Cotonou (230 228 FCFA) est presque le double de celui d'Abomey-Bohicon (127 532 FCFA). Le revenu moyen à Porto-Novo représentait 77% de celui de Cotonou pendant qu'à Parakou on atteignait 78% du niveau de Cotonou. On en déduit une inégalité importante dans la distribution des revenus urbains au Bénin. L'on devrait cependant mettre en parallèle le coût de la vie dans les différents centres urbains ci-dessus.

Le revenu moyen des pauvres ne représente que 35,6% de celui des non pauvres. Ces derniers gagnent en moyenne trois fois plus que les pauvres. L'inégalité la plus grande est celle qui prévaut à Cotonou où le ratio pauvre/non pauvre est de un tiers (33%). La ville de Parakou vient en seconde position avec un ratio de 38%, soit un peu mieux que la moyenne urbaine. Les villes les plus égalitaires sont Porto-Novo et Abomey-Bohicon avec des ratios respectifs de 41,7 et 47,6%.

Les coefficients de Gini respectifs sont les suivants :

- Cotonou : 0,60 ;
- Parakou : 0,48,
- Porto-Novo : 0,51
- et Abomey-Bohicon : 0,44.

A ce niveau les valeurs les plus élevées calculées à l'échelle des pays sont de 0,60 et les plus basses de 0,20 avec une moyenne de 0,40 (voir Gillis et al., 1990). Au regard de cela, on peut dire que les niveaux d'inégalité atteints par Cotonou et Porto-Novo sont les plus préoccupants.

Pour l'ensemble urbain, la répartition des revenus selon le statut professionnel donne le classement ci-après : les indépendants : 61%, les salariés: 36% et les aides familiales et apprentis : 3% seulement et ce malgré la forte proportion de ces derniers (en effet, ils sont faiblement rémunérés et souvent en nature, le numéraire n'est rien d'autre que l'argent de poche). La comparaison entre pauvres et non pauvres donne la configuration suivante : 70 et 27% des revenus reviennent respectivement aux indépendants et aux salariés chez les pauvres. Par contre chez les non pauvres, les indépendants et les salariés recueillent respectivement 57 et 40% des revenus.

A Cotonou, on a 57% des revenus qui vont aux indépendants contre 39% aux salariés avec un poids relatif pour les indépendants de 63% chez les pauvres contre 54% chez les non pauvres. À Porto-Novo, ville de commerce

par excellence, les indépendants ont 78% des revenus contre 20% seulement aux salariés sans différence significative entre pauvres et non pauvres. Parakou offre une figure de déséquilibre moins prononcé avec 59% aux indépendants et 39% aux salariés mais les indépendants dominaient chez les pauvres (74%) tandis que chez les non pauvres, la répartition est égalitaire : 50 et 49 %.

A Abomey-Bohicon, les indépendants dominant (72%). Ils sont suivis de loin par les salariés (27%), tendance un peu plus prononcée au niveau des pauvres (89% aux indépendants) que des non pauvres (63%)

La comparaison entre villes montre que la répartition des revenus selon le type de profession est conforme à l'orientation des activités économiques de chaque ville. C'est ainsi que Cotonou vit beaucoup plus de ses revenus salariaux et Porto-Novo de son commerce avec le Nigeria tandis que Abomey-Bohicon s'appuie sur le travail indépendant, que ce soit dans l'artisanat, le commerce ou l'agriculture.

3.5.2. Cas des ménages ruraux

La grande part des revenus monétaires des ménages ruraux provient des activités non agricoles (71%) car l'agriculture béninoise est en grande partie une agriculture de subsistance et procure peu de revenus aux ruraux. Parmi les activités non agricoles, le commerce rapporte plus de revenus aux ruraux (42% du revenu global). Les ménages non pauvres tirent relativement plus de revenus des activités non agricoles que les pauvres (non pauvres : 73%, pauvres : 64%); à l'inverse, les ménages pauvres tirent la plus grande partie de leurs revenus des activités agricoles. Ce contraste vient du fait que les activités commerciales procurent aux non pauvres 42% de leur revenu contre 34% chez les pauvres. La part des revenus de transfert est plus élevée chez les pauvres que chez les autres: 2,2% contre 1,4%. Cela peut s'expliquer par le fait que les non pauvres tiennent leurs revenus d'activités essentiellement non agricoles et qui sont plus rémunératrices que l'agriculture plus pratiquée par les pauvres.

Il s'agit là d'un véritable paradoxe : l'activité principale qui est l'agriculture (86% des actifs ruraux) vient au second rang quant aux revenus des ruraux. On comprend alors pourquoi dans certaines régions non urbaines du département de l'Ouémé, il se dessine depuis plus de 20 ans, une tendance à l'abandon de l'agriculture au profit du commerce transfrontalier avec le Nigeria et du transport urbain par les taxi-motos. Si la situation continue, on risque d'enregistrer une informalisation de plus en plus poussée de l'économie rurale au profit des activités commerciales, avec des risques évidents pour la sécurité alimentaire. Cependant, les ménages pauvres, pour survivre, continuent de dépendre essentiellement des activités agricoles. Dans ce cadre, des investissements soutenus dans ce secteur et au profit des petites exploitations sont de nature à améliorer les revenus des professionnels et à avoir un impact sensible sur la réduction de la pauvreté rurale par la stabilisation des emplois, premier pas dans le sens de leur durabilité effective.

Il s'agit là d'un véritable paradoxe : l'activité principale qui est l'agriculture (86% des actifs ruraux) vient au second rang quant aux revenus des ruraux

3.6. Les perspectives d'avenir des ménages urbains

Il s'agit ici des opportunités qu'offre la politique de libéralisation de l'économie. Cette nouvelle approche ouvre en principe des perspectives nouvelles aussi bien pour les pauvres que pour les non pauvres. Il ne s'agit pas nécessairement de la forme que prend la libéralisation lorsqu'elle est confondue avec la privatisation : on entend ici par libéralisation une véritable ouverture de tous les marchés (y compris le marché du crédit) à tous les agents de l'économie.

Les données disponibles actuellement proviennent d'enquêtes dont l'objectif n'était pas d'appréhender la création d'emplois durables au sens du développement humain durable. Les statistiques ci-après ne portent donc pas nécessairement sur des emplois durables au sens où l'entend le présent rapport, mais peuvent donner des indications fort intéressantes.

A Abomey-Bohicon, 56% des ménages ont des perspectives dans le cadre de la nouvelle politique (pauvres : 80%, non pauvres : 77%), ensuite vient Porto-Novo avec 58% des ménages dont 56% des pauvres. Parakou présente une proportion globale de 56%, mais ce sont les non pauvres qui entendent plus de perspectives (67%).

A Cotonou, la proportion est de 53% des ménages ; dans cette ville la nouvelle politique offre à proportion égale des perspectives tant aux pauvres qu'aux non pauvres. Les ménages entrevoyant des perspectives avec le libéralisme montant, pensent développer des projets dans les domaines des services (39%), et du commerce (27%) et trouver un emploi salarié (29%). L'agriculture intéresse 14% des ménages urbains ; les pauvres cherchent plus à trouver un emploi salarié (35%) et à mener des activités commerciales (31%) et agricoles (20%) tandis que les non pauvres visent plutôt le secteur des services (38%).

Les ménages qui n'entendent pas de perspectives pensent avant tout trouver un emploi salarié (65%). 16% d'entre eux envisagent de pouvoir bénéficier d'une formation ou de partir à l'étranger (13%). Les ménages pauvres visent un emploi salarié (73%). N'ayant pas de qualification, il importe de valoriser le travail agricole.

A Abomey-Bohicon, 47% de l'ensemble des ménages entrevoyant des perspectives dans la nouvelle politique de l'Etat recherchent avant tout un emploi et 40% cherchent à développer des activités dans le domaine des services, du moins pour ce qui concerne les non pauvres (50%). Pour les pauvres, outre la recherche d'emplois (50%), l'agriculture (25%) et le commerce (25%) semblent attrayants. Dans cette ville, les ménages ne voyant pas de perspectives songent avant tout à trouver un emploi salarié (75%), surtout les pauvres (100%). Certains ménages non pauvres envisagent aussi de retourner au village (13%) ou dans leur famille (13%) ; il s'agit là certainement d'un effet de la proximité du monde rural.

A Cotonou, les ménages voyant des perspectives pensent à une variété d'activités dans le domaine des services (39%), du commerce (33%), de l'agriculture (20%) et sont également à la recherche d'un emploi (26%). Les

Les ménages qui n'entendent pas de perspectives pensent avant tout trouver un emploi salarié (65%). 16% d'entre eux envisagent de pouvoir bénéficier d'une formation ou de partir à l'étranger (13%). Les ménages pauvres visent un emploi salarié (73%). N'ayant pas de qualification, il importe de valoriser le travail agricole

pauvres sont plus intéressés par le commerce (38%), les services (35%), et la recherche d'un emploi (29%) alors que les non pauvres privilégient le secteur des services (43%). Dans cette même ville, les ménages ne voyant pas de perspectives cherchent avant tout un emploi (60%) ou une formation (15%). La grande majorité des pauvres en particulier cherche des emplois salariés (71%).

En ce qui concerne la ville de Parakou, les ménages entrevoyant des perspectives pensent aussi à différents secteurs comme les services (40%), la production (30%) et l'agriculture (20%) et à la recherche d'emploi (20%). *Les pauvres privilégient l'agriculture (50%)*, tandis que les non pauvres s'intéressent aux autres secteurs (75%). Dans cette ville, les ménages ne voyant pas de perspectives cherchent avant tout un emploi salarié (88%) et, loin derrière, pensent acquérir une formation (25%) ; *la totalité des ménages pauvres (100%) et non pauvres (100%) sont à la recherche d'un emploi salarié.*

A Porto-Novo, les ménages qui entrevoient des perspectives, s'intéressent aux secteurs des services (39%) et du commerce (30%) et recherchent un emploi (30%). *Les pauvres en particulier sont à la recherche d'un emploi* tandis que les non pauvres privilégient le commerce (44%). Dans cette ville, les ménages ne voyant pas de perspectives cherchent avant tout un emploi salarié (69%). Ils pensent également partir à l'étranger (38%) et à acquérir une formation (22%). *Les non pauvres privilégient plus la recherche d'un emploi salarié (67%) que les pauvres (57%). Par contre ces derniers pensent plus partir à l'étranger (43%)*

L'on peut retenir de façon globale que la perception des ménages est qu'en général, l'emploi salarié est le mieux à même de leur permettre de sortir de l'état de pauvreté dans lequel ils se trouvent. Il s'agit d'une vision pas toujours fondée mais basée sur une image dégradante des autres types d'emploi. Dans les villes de l'intérieur (Abomey-Bohicon et Parakou), il existe chez les pauvres un réel désir de s'investir dans la production en général et surtout dans l'agriculture. L'État devrait prendre des mesures appropriées pour accompagner les personnes qui veulent accroître leur productivité dans le secteur agricole en favorisant la mise à leur disposition de paquets technologiques performants, le crédit, la diversification des activités et le développement de la formation des agriculteurs.

3.7. Les problèmes rencontrés par les ménages ruraux et les perspectives de solutions

Les principaux problèmes rencontrés par les ménages ruraux dans leurs activités économiques présentent des similitudes significatives, que le chef de ménage soit homme ou femme. Les quelques différences observées tiennent à la nature des activités économiques et aux catégories socio-économiques (pauvres ou non pauvres).

L'on peut retenir de façon globale que la perception des ménages est qu'en général, l'emploi salarié est le mieux à même de leur permettre de sortir de l'état de pauvreté dans lequel ils se trouvent. Il s'agit d'une vision pas toujours fondée mais basée sur une image dégradante des autres types d'emploi

L'Etat devrait prendre des mesures appropriées pour accompagner les personnes qui veulent accroître leur productivité dans le secteur agricole en favorisant la mise à leur disposition de paquets technologiques performants

La décentralisation amorcée au Bénin devrait se matérialiser dans la pratique par le transfert de responsabilités, de compétences et de ressources à la base. L'on peut fonder l'espoir que de nouvelles perspectives pourront s'offrir aux populations pauvres

TABLEAU 3.4 : Les cinq premières difficultés éprouvées par les ménages ruraux selon le genre et la catégorie socio-économique

RANG	CHEF DE MENAGE HOMME	CHEF DE MENAGE FEMME
1	Pénibilité du travail agricole manuel	<i>pénibilité du travail agricole manuel</i>
2	Appauvrissement des sols	appauvrissement des sols
3	Manque de crédit agricole	manque de crédit agricole
4	Coût élevé des intrants agricoles	manque de matériel adapté de transformation agro-alimentaire
5	Vois d'animaux	coût élevé des intrants agricoles
RANG	MENAGES NON PAUVRES	MENAGES PAUVRES
1	Pénibilité du travail agricole manuel	pénibilité du travail agricole manuel
2	Appauvrissement des sols	appauvrissement des sols
3	Manque de crédit agricole	manque de crédit agricole
4	Vois d'animaux	coûts élevés des intrants agricoles
5	Coût élevé et manque de main-d'œuvre agricole	manque de matériel adapté de transformation agro-alimentaire

Source : PNUD-MDR, 1996

Les ménages non pauvres sont plus préoccupés par le coût élevé de la main-d'œuvre et sa rareté que les pauvres qui eux investissent plutôt leur force de travail. Les ménages pauvres sont plus préoccupés par le coût des intrants agricoles et la pénibilité du travail manuel.

Comme on peut s'en apercevoir sur le tableau 3.4, les classements que font les hommes et les femmes en ordonnant leurs premières difficultés, sont très proches. Il en est de même des classements respectifs que font les ménages non pauvres et les ménages pauvres.

En tête des difficultés l'unanimité semble se faire sur la pénibilité du travail agricole manuel : pleine utilisation de la main-d'œuvre familiale disponible et limitation des superficies emblavées au minimum nécessaire à la subsistance. En seconde position on note l'appauvrissement des sols : pratique de la jachère ou épandage d'engrais organique et recours aux engrais chimiques moins courants chez les pauvres. Enfin, en troisième position on note le manque de crédit : utilisation au mieux des ressources disponibles en s'appuyant sur la solidarité villageoise et familiale pour accéder aux capitaux nécessaires à l'équipement.

On peut relever ainsi que les contraintes les plus importantes portent sur les techniques de travail de la terre, la qualité du facteur primaire utilisé ainsi que (le moyen le mieux indiqué pour lever les deux premières contraintes), les ressources financières.

On peut donc dire que le problème de la pauvreté des sols utilisés et du caractère rudimentaire des techniques appliquées sont deux éléments qui auraient pu être levés si les ressources financières étaient disponibles. Mais la difficulté d'accès au crédit vient s'ajouter aux facteurs qui limitent la possibilité pour les pauvres de créer leurs propres activités rémunératrices.

Les solutions apportées à ces principaux problèmes par les ménages ruraux eux-mêmes s'inscrivent dans une stratégie de survie qui les conduit dans un cercle vicieux de la pauvreté.

La décentralisation amorcée au Bénin devrait se matérialiser dans la pratique par le transfert de responsabilités, de compétences et de ressources à la base (voir Elwert, 1994). L'on peut fonder l'espoir que de nouvelles perspectives pourront s'offrir aux populations pauvres.



Cette manière de lutter contre la pauvreté est la plus efficace !!!



Chapitre 4

Habilitation de la femme et création d'emplois durables



Les femmes sont les plus pauvres parmi les pauvres, malgré la supériorité de leur nombre et, surtout, malgré une masse horaire de travail égale ou supérieure à celle des hommes. Cette féminisation de la pauvreté n'est donc pas un hasard, encore moins une fatalité. Il convient donc d'en révéler les causes pour les éradiquer afin de crédibiliser le concept d'emploi durable dont la réalisation ne saurait se passer de l'apport de plus de la moitié de la population.

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, premier instrument juridique sur les droits de l'homme adopté le 10 décembre 1948 par l'assemblée générale des Nations Unies par sa résolution 217 A (III) établit en son article premier que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits.

L'article 2 énonce le principe de l'égalité et de la non discrimination de race, de couleur, de sexe, etc.

En 1986 l'Assemblée Générale des Nations Unies adoptait la Déclaration sur le droit au développement considérée pour les pays du Sud comme une victoire dans le débat pour un nouvel ordre économique international mené au cours des années 70.

Les articles 22 à 27 concernent les droits économiques, sociaux et culturels incluant le droit à la sécurité sociale, au travail égal, au repos et aux loisirs, à un niveau de vie suffisant pour assurer la santé et le bien-être, à l'éducation et le droit de prendre part à la vie culturelle de la communauté.

La Déclaration et le programme d'action de Vienne adoptés en 1993 à la conférence mondiale sur les droits de l'homme a consacré solennellement l'indivisibilité des droits de la personne humaine.

Aussi, les êtres humains sont-ils supposés jouir des mêmes droits pour l'accès à un emploi.

En Afrique et en particulier au Bénin, on est loin de ces dispositions universelles et le seul droit qui reste à la femme est le droit de procréer. Il s'ensuit une inégalité dans le droit à participer à la vie politique, sociale et économique, de même que des disparités dans l'accès à l'emploi et donc à la jouissance des fruits du développement.

Cette exclusion est une conséquence du nonaccès des femmes à l'éducation, à la formation et la qualification, de même que des tabous liés à la culture et relayés par les dispositions juridiques.

Le problème de l'accès des femmes aux moyens d'existence durable reste posé, bien qu'elles représentent 52 % de la population, 50,8 % de la population active au Bénin (dans la tranche d'âge 10 ans et plus) et que toutes activités confondues, le temps d'activité des femmes est de 43 % supérieur à celui des hommes. Toutefois elles consacrent moins de temps que les hommes aux activités économiques

4.1. La femme béninoise face à l'emploi

Quel autre titre serait plus évocateur de la dualité qu'il convient de percevoir dans "Femmes et création d'emplois au Bénin" ? En effet, on peut penser ainsi au rôle que pourraient jouer les femmes dans la création d'emplois au Bénin, mais également à l'occupation des postes correspondants aux emplois créés. Il faut reconnaître que le travail des femmes est sous évalué dans les statistiques classiques en raison du fait que les activités qu'elles occupent se retrouvent plus souvent dans le secteur informel ou au sein des ménages. La plupart des femmes passent une grande partie de leur temps à entretenir leurs familles, mais cette contribution n'est pas comptabilisée en tant que telle au point de laisser dire aux statistiques que le nombre d'heures de travail que consacrent les femmes aux activités économiques est plus faible que chez les hommes. Pourtant, en Afrique généralement et au Bénin en particulier, les femmes ont une charge de travail plus importante que celle des hommes, mais elles sont marginalisées au niveau économique.

L'une des informations importantes fournies par l'enquête sur l'emploi du temps au Bénin réalisée par le Ministère du Plan, de la Restructuration Economique et de la Promotion de l'Emploi et le PNUD en octobre 1998 est la démonstration qu'il y a un peu plus de femmes que d'hommes à exercer une activité économique, et cela tant en milieu urbain qu'en milieu rural. La proportion des femmes dans la population active, définie au sens habituel du terme est supérieure à 50% (50,7% en milieu urbain et 50,9% en milieu rural). Partant de ce constat, une réévaluation du travail des femmes bouleverserait la plupart des principes économiques et politiques en vigueur car une part importante de leur travail n'est pas valorisée par la comptabilité nationale (Rapport de l'atelier du 14 avril 1999 sur le DHD).

Au Bénin, le problème de l'accès des femmes aux moyens d'existence durables reste posé, bien qu'elles représentent 52 % de la population, 50,8 % de la population active au Bénin (dans la tranche d'âge 10 ans et plus) et que toutes activités confondues, le temps d'activité des femmes est de 43 % supérieur à celui des hommes. Toutefois elles consacrent moins de temps que les hommes aux activités économiques selon les données disponibles, comme le montre le tableau n°1 ci-après.

S'il en est ainsi, c'est que la ségrégation professionnelle faite sur la base de différence de sexe est un phénomène universel, à tous les stades du développement sous tous les régimes politiques et dans les contextes religieux sociaux et culturels très divers. La participation des femmes béninoises aux activités économiques est timide dans le secteur moderne et est plutôt prédominante dans le secteur informel qui, tout en présentant un accès relativement plus facile à l'emploi, place souvent les femmes dans des situations de précarité.

TABLEAU 4.1 : Répartition de l'emploi du temps par genre (femmes et hommes âgés de 60 à 65 ans en pourcentage d'une journée de 24 heures, milieu urbain et rural)

	Femmes		Hommes		Disparités Hommes/Femmes	
	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural
Activité économique de marché	13,9	10,5	15,3	11,9	0,92	0,88
Activité économique hors marché	2,4	10,6	1,1	7,8	2,18	1,36
Activité domestique	13,5	13,6	4,3	4,5	3,14	3,02
TOTAL TRAVAIL	29,8	34,7	20,7	24,2	1,44	1,43
Activités sociales	5,8	6,4	8,1	9,1	0,72	0,70
Lorsus	3,9	2,3	6,8	5,2	0,57	0,44
Études	4,7	2,2	7,7	4,9	0,61	0,45
Déplacement	2,1	2,6	3,4	4,1	0,62	0,63
Sommeil, repos, repas	53,7	51,7	60,3	52,6	0,89	0,98
TOTAL NON TRAVAIL	70,2	65,2	86,3	75,9	0,81	0,86
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0		

Source : emploi du temps au Bénin, PNUD, octobre 1998.

On voit à partir du tableau 4.1., qu'il existe une disparité à l'endroit des femmes au niveau de l'activité économique de marché (rapport temps de travail femme/temps de travail homme inférieur à 1) tant en milieu urbain que rural, tandis que leur temps de travail des activités hors marché et surtout domestique est supérieur à celui des hommes. Cette discrimination à l'endroit des femmes est aussi reflété dans les résultats de l'enquête ESE 97 sur la structure des emplois dans le secteur moderne (Administration non comprise) menée par l'Observatoire de l'Emploi en Mars et en Avril 1998 et qui fait ressortir que sur 545 entreprises enquêtées, les femmes en dirigeaient moins de 10 %.

Par ailleurs, les femmes compteraient pour 22,7% dans le personnel d'encadrement des entreprises modernes. Ce dernier pourcentage est plus élevé au niveau des petites entreprises (29,7%) et des entreprises moyennes (29,1%), qu'au niveau des grandes entreprises (20,4%).

De plus, au niveau de la fonction publique, sur 32.298 agents en 1997, les femmes ne représentaient qu'une part de 27%. On retrouve environ deux femmes sur trois dans la fonction publique dans les catégories C ou D (65,9%) alors que 47% seulement des hommes se retrouvent dans les mêmes catégories. La part des femmes dans les catégories supérieures (31,3% pour

De plus, au niveau de la fonction publique, sur 32.298 agents en 1997, les femmes ne représentaient qu'une part de 27%. On retrouve environ deux femmes sur trois dans la fonction publique dans les catégories C ou D (65,9%) alors que 47% seulement des hommes se retrouvent dans les mêmes catégories

1/ On distingue quatre catégories de personnel dans la Fonction Publique : (i) La catégorie A regroupe les agents dont les emplois correspondent aux fonctions de direction ; (ii) la catégorie B ceux dont les emplois correspondent aux fonctions d'élaboration et d'application ; (iii) la catégorie C ceux dont les emplois correspondent aux tâches d'exécution spécialisées et enfin (iv) la catégorie D ceux dont les emplois sont liés aux tâches d'exécution courantes. Une dernière catégorie dite catégorie E regroupe les agents dont les fonctions ne nécessitent pas une qualification particulière.

les A et B) est plus faible que celle des hommes dans les mêmes catégories (44,3%). De plus sur cinq cadres de catégorie A, un seul est une femme.

Par ailleurs, lorsqu'on observe la répartition des entreprises dirigées par les femmes, suivant la taille des entreprises, les femmes chefs d'entreprises se retrouvent plus au niveau des entreprises de taille moyenne, c'est-à-dire des entreprises utilisant 5 à 9 salariés. Les petites entreprises dirigées par les femmes représentent néanmoins jusqu'à 36,5%, ce qui n'est pas négligeable, tandis que parmi les grandes, on ne compte que 13,5% des entreprises dirigées par des femmes.

Ces entreprises gérées par des femmes se retrouvent plus dans la branche commerce (76,9%). Cela se vérifie quelle que soit la taille de l'entreprise. En effet, 71,4% des grandes entreprises dirigées par les femmes se retrouvent dans la branche "commerce" pendant que cette proportion s'élève à 73,7% et à 80,8% respectivement pour les petites et moyennes entreprises.

TABLEAU 4.2 : Structure des entreprises dirigées par les femmes au Bénin

BRANCHES	Moins de 5 salariés	5-9 salariés	10 Salariés et plus	ENSEMBLE
Industrie alimentaire	-	3,8	-	1,9
Ind.textile	10,5	-	14,3	5,8
Electricité	5,3	-	-	1,9
Commerce	73,7	80,8	71,4	76,9
Transport	-	3,8	-	1,9
Services n/marchands	10,5	11,6	14,3	11,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : MPREPE-PNUD, Document n°17, septembre 1998.

Les services non marchands tiennent une part moins importante dans les activités dirigées par les femmes (11,5%).

L'un des résultats les plus remarquables de l'ESE 97 est que la taille des entreprises dirigées par les femmes ne dépasse pas 50 employés permanents.

TABLEAU 4.3 : Représentation selon le genre du chef d'entreprise et le statut des entreprises

	Moins de 5 salariés	5 - 9 salariés	10 salariés et plus	TOTAL
Entreprises individuelles				
Hommes	3	66	45	114
Femmes	7	42	15	64
Total	10	108	60	178
Sociétés privées				
Hommes	17	44	46	107
Femmes	15	16	22	53
Total	32	60	68	160
ENSEMBLE	42	168	128	338

Source : MPREPE-PNUD, ESE, 1997.

La préférence des femmes béninoises pour certaines branches d'activité est ici remarquable. Comme on le sait déjà, la majeure partie des emplois créés au niveau des entreprises modernes dirigées par des femmes se retrouve dans le secteur tertiaire. Les femmes semblent plus attirées par ce secteur, notamment la branche "commerce", que par les autres secteurs. Le commerce occupe plus de femmes que l'agriculture et plus de 92% de l'emploi informel dans le commerce est tenu par des femmes. Faut-il en déduire qu'elles ne sont majoritairement douées que pour le commerce ? Ou faut-il penser que le commerce est la branche où les hommes leur laissent plus de marge de manœuvre ? Se hâter de dire que les femmes béninoises ne sont douées que pour les branches commerciales peut se révéler être une erreur.

ENCADRE 4.1.

Les femmes sur le marché du travail

Les différences de traitement sur le marché du travail selon le sexe sont un aspect important de cette inégalité. Les femmes sont généralement cantonnées dans des emplois subalternes et moins bien rémunérés. Par ailleurs, elles sont plus exposées au chômage. Selon des chiffres récents de l'OIT (L'emploi dans le monde, 1998-99), le taux de chômage des hommes est plus élevé que celui des femmes dans seulement 22 pays sur 70 pour lesquels des statistiques faisant une distinction entre les sexes sont disponibles. Pour lutter contre le chômage, il faut prêter attention à ces problèmes structurels de base qui ne disparaîtront pas car ils sont enracinés dans le mode même de fonctionnement des systèmes économiques.

Source : Conférence Internationale du Travail, 87ème session 1999 - Bureau International du Travail, Genève.

On ne peut valablement se risquer à une telle affirmation qu'à la condition que les femmes nient choisi le commerce malgré un accès égalitaire (par rapport aux hommes) aux autres branches de l'économie.

Lorsqu'on compare les entreprises dirigées par les femmes suivant leurs statuts juridiques, on remarque que le nombre d'emplois est plus élevé dans les entreprises individuelles (52,7%) que dans les sociétés (47,3%).

La situation ci-dessus trouve son fondement dans plusieurs facteurs qui les confinent dans des emplois précaires lorsqu'elles ne sont pas exclues totalement du marché du travail, en raison de l'inégalité d'accès à l'éducation et de discriminations ou de considérations inhérentes à la culture, à la religion ou aux dispositions d'ordre juridique.

Or le développement humain durable suppose l'équité à l'égard des femmes, notamment l'égalité d'accès à tous les services que peut offrir l'économie, notamment les emplois épanouissants. Il n'existe pas encore d'indicateurs de participation des femmes à la création d'emplois durables et à l'occupation de ces emplois. Nul doute que de tels indicateurs

complèteraient significativement l'aperçu spécifique sur la place des femmes au niveau de la création et de l'occupation des emplois durables au Bénin. Ces statistiques permettraient d'évaluer les disparités en matière de création et d'occupation des emplois durables, de mesurer ainsi la contribution de chaque groupe de population au développement humain durable du pays et par conséquent de mesurer les écarts restant à combler entre les hommes et les femmes pour qu'ils soient tous, au même degré, acteurs et bénéficiaires de la création d'emplois durables.

En attendant, l'Indicateur Sexospécifique de Développement Humain (ISDH) permet de mesurer les disparités entre les femmes et les hommes dans les trois domaines du développement humain (longévité, éducation et revenus).

ENCADRE 4.2

Calcul de l'Indicateur Sexospécifique de Développement Humain (ISDH)

L'ISDH utilise les mêmes variables que l'IDH et suit la même méthode de calcul, mais il corrige les niveaux moyens de ces variables de façon à refléter les disparités sociologiques entre sexes. Le coefficient de pondération choisi, de valeur 2, exprime une aversion modérée pour l'inégalité. Il correspond à la moyenne harmonique (c'est-à-dire l'inverse de la moyenne arithmétique) des variables masculines et féminines.

L'espérance de vie à la naissance connaît des valeurs maximales et minimales différentes selon le sexe pour tenir compte de l'avantage biologique des femmes dans ces domaines :

87,5 ans et 27,5 ans pour les femmes contre 82,5 ans pour les hommes ;

Le niveau d'éducation se calcule de façon identique à celui de l'IDH, au coefficient de pondération près ;

Le calcul des parts du revenu du travail des femmes et du travail des hommes dans le PIB est un exercice plus complexe. Le rapport mondial propose de calculer cette composante de l'indice à partir du rapport des salaires féminins aux salaires masculins et de la proportion des femmes et des hommes dans la population active âgée de 15 ans et plus. En l'absence de données sur les salaires, il est suggéré d'utiliser une valeur de 75 %, calculée sur la moyenne mondiale des pays où ces informations sont disponibles, ce qui revient à admettre que les salaires féminins sont inférieurs de 25 % aux salaires masculins. Cependant, les données disponibles au Bénin permettent de calculer cette composante sur des bases plus satisfaisantes que l'on utilisera ici.

La formule est la suivante :

$$\{[(\% \text{ femmes dans la population}) \times (\text{part féminine du revenu})^2] + [(\% \text{ hommes dans population}) \times (\text{part masculine du revenu})^2]\}$$

En 1992, 1996, 1997 et 1998, les indicateurs de longévité, d'éducation et de revenu ainsi que les divers taux entrant dans le calcul de l'ISDH sont repris dans le tableau 4.4. ci-après qui fait apparaître que l'ISDH du Bénin s'élevait à 0,364 en 1997 et à 0,374 en 1998. Il s'agit là de niveaux calculés à partir des données nationales disponibles et des projections de l'INSAE. Rappelons qu'en 1992, l'ISDH s'élevait à 0,303 et sa valeur pour l'année 1996 était de 0,352.

En 1998, l'écart entre l'IDH et l'ISDH s'établit à 9,7% au lieu de 10,1% en 1997 et 14,6% observé en 1992. Cela traduit les efforts récents entrepris au Bénin en vue d'une plus grande égalité des sexes.

TABEAU 4.4. : Evolution des indicateurs entrant dans le calcul de l'ISDH

	1992		1996		1997		1998	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Espérance de vie à la naissance	56,1	51,8	58,2	53,4	58,6	53,8	59	54,2
Taux d'alphabétisation	16,5	39,8	24,5	49,9	20,9	47,8	20,9	47,8
Taux de scolarisation tous niveaux	17,7	33,9	25,2	45,0	30	54	30	54
Indicateur de niveau d'éducation	0,169	0,378	0,247	0,483	0,239	0,499	0,239	0,499
% femmes dans la population totale	51,4		51,3		51,3		51,3	
% femmes dans la population active	42,6		50,8		50,8		50,8	
PIB par tête PPA	1630		1839		2035		2215	
Part des revenus du travail	0,2338	0,7662	0,2976	0,7023				
ISDH	0,303		0,352		0,364		0,374	

Sources et notes :

Pour l'espérance de vie, les données proviennent du RGPH, 1992 et ses projections ;

Le taux d'alphabétisation et le taux d'instruction des adultes proviennent respectivement du RGPH 1992 et de l'EDSB 1996 ;

En ce qui concerne le taux de scolarisation et le taux de fréquentation scolaire actuelle 6-24 ans, il faut se référer au RGPH 1992 et aux inscriptions scolaires tous niveaux et tous âges, rapportées à la population âgée de 6 à 24 ans (statistiques de l'Education Nationale in Tableau de bord social 1999).

Le pourcentage de femmes sur la population totale est donné par le RGPH 1992 et ses projections, de même que la population active.

Le salariat ne concernait en 1992 que 5% de la population active, et le secteur moderne à peine 3% ; les seules informations dont on dispose sur les salaires portent sur le secteur privé moderne connu à partir de l'Enquête sur la structure des emplois réalisée en 1998 par l'Observatoire de l'Emploi ; les femmes ne représentaient que 11,7% des 9746 salariés recensés et leur salaire moyen est supérieur à celui des hommes (le rapport du salaire féminin au salaire masculin était donc de 102%).

Ce rapport de salaire qui peut apparaître invraisemblable, s'expliquerait par le fait que les femmes, bien que relativement moins nombreuses dans l'emploi salarié du secteur moderne, occupent des emplois d'un niveau de qualification plus élevé que celui des hommes. Elles sont relativement nombreuses dans les secteurs où les rémunérations sont plus élevées, comme les banques. On ne saurait cependant prendre cette catégorie de femmes comme représentatives de l'ensemble des femmes actives du Bénin. C'est pourquoi, l'on a préféré utiliser les résultats du Programme d'Etudes et d'Enquêtes sur le Secteur Informel (PEESI) qui, en 1992-93, a collecté des informations sur les revenus et la valeur ajoutée de l'ensemble des activités du secteur informel urbain.

Le revenu mensuel féminin moyen s'élevait en 1992 à 18.694 F.CFA contre 45.552 F.CFA pour les hommes, ce qui correspond à un revenu moyen pondéré pour l'ensemble de la population active de 34.100 F.CFA. Le rapport du revenu féminin au revenu masculin s'élève donc à : $W_f / W_h = 0,4104$. C'est ce rapport qui a servi au calcul de l'ISDH pour 1997 et 1998 (tableau 4.4.).

Le tableau ci-dessus est la conséquence logique d'un certain nombre de discriminations face à l'éducation, aux coutumes, au système juridique et politique.

4.2. Les contraintes liées à l'éducation

La faiblesse du niveau d'instruction et d'alphabétisation des femmes explique certainement dans une large mesure leur sous représentation dans le secteur productif dit moderne, notamment au niveau des postes occupés par elles dans la fonction publique et dans le secteur privé moderne. Plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'examen des qualifications et du niveau d'instruction qui caractérisent les emplois occupés par les femmes dans le secteur moderne.

Les femmes employées dans les entreprises modernes sont généralement de qualification intermédiaire. 34,1% d'entre elles sont des employées qualifiées, pendant que 12% sont des cadres moyens et 11,3% des agents de maîtrise ou contremaître.

Les femmes employées dans les entreprises du secteur moderne ont en majorité le niveau du secondaire (général et technique). En dépit de leur faible nombre, les femmes employées dans le secteur moderne, sont relativement plus qualifiées que les hommes (puisque plus de 50% d'entre elles occupent des emplois qualifiés).

Selon l'Observatoire de l'Emploi, l'ESE 97, structure chargée de suivre l'ensemble des emplois au Bénin, fait ressortir que les raisons de cette faiblesse numérique se trouvent dans les contraintes liées au rôle de la femme dans la famille ayant pour effet de limiter leur degré d'attachement au marché du travail. Ces raisons se retrouveraient aussi dans le fait que les employeurs (hommes comme femmes) ont des goûts et des préférences quant à la répartition des emplois selon le sexe.

Certaines, soit 35,5% des femmes employées dans le secteur moderne, ont suivi une formation générale et 32,9% une formation technique. Par ailleurs, quelques-unes d'entre ces femmes, notamment 15,9% des femmes employées dans les entreprises du secteur moderne ont suivi des études de niveau universitaire et seulement 4,3% d'entre elles n'ont pas accédé à l'instruction.

Globalement, comme le montre le tableau ci-après, il continue à exister une discrimination à l'endroit des femmes sur le plan du niveau et des secteurs d'enseignement.

TABLEAU 4.5. : Répartition du nombre d'établissements et de l'effectif des élèves par sexe et par ordre d'enseignement pour les années scolaires 1996-1997 et 1997-1998

Niveaux et Secteurs de l'Enseignement	1996-1997				1997-1998			
	Mas.	Fém.	Total	% Fem.	Mas.	Fém.	Total	% Fem.
Primaire Public	447 811	254	702	36,22%	484 565	294 070	778 635	37,77%
	44 828	332	243	45,82%	35 138	29 567	64 705	45,70%
		379,7	82 745					
Secondaire Général 1 ^{er} et 2 ^{ème} Cycle	95 626	38 711	134	28,82%	108 611	43 950	152 561	28,81%
	6 385	5 413	337	45,88%	8 849	7 616	16 465	46,26%
			11 798					
Techniq. profession. Niveau 1 & 2	3 931	1 634	5 565	29,36%	4 267	1 746	6 013	29,04%
	4 458	3 359	7 817	42,97%	5 970	5 619	11 589	48,49%
Supérieur	11 398	2 657	14 055	18,90%	11 676	2 824	14 500	19,48%
	364	242	606	39,93%	606	489	1 095	44,66%
Total	558 766	297	586	34,73%	609 119	342 590	951 709	36,00
	56 035	334	100	45,58%	50 563	43 291	93 854	46,13
		46 931	102					
			966					

Source : PNUD/MPREPE : Tableau de bord Social, Septembre 1999

Pour l'année scolaire 1998-1999, le pourcentage des femmes dans l'enseignement secondaire tombe à 28,60 % dans les écoles publiques et à 45,71 % dans les écoles privées. Comme l'effectif total dans les écoles publiques et privées a augmenté respectivement de 778.635 à 824.127 et de 64.705 à 77.221 on peut en déduire que la réduction de la proportion des filles est due à une plus forte inscription des garçons dans les différentes écoles (tableau 4.5.).

4.3. La discrimination liée aux coutumes et au système juridique

La répartition des emplois selon le genre fait apparaître assez nettement une forme d'exclusion des femmes pour certains postes. Par contre, certains emplois sont plutôt réservés de fait aux femmes. En effet, dans plusieurs cas, les employeurs recrutent de préférence des femmes. On estime que dans les 535 entreprises du secteur moderne, 199 postes de travail sont exclusivement réservés aux femmes, ce qui représente 16,8% des emplois occupés par les femmes. Bien que les femmes accèdent de plus en plus à des niveaux élevés de formation ou sont de plus en plus engagées dans la vie professionnelle, on trouvera plus d'hommes aux postes qui exigent une formation de haut niveau ou une expérience très poussée. Les postes généralement réservés aux femmes sont pour l'essentiel les postes de secrétaires, de comptables et d'agents commerciaux.

Ainsi, si l'on conçoit facilement qu'une femme soit secrétaire, on la verrait plus difficilement conducteur de taxi moto au Bénin, activité cependant populaire dans ce pays. Pourtant, l'article 26 de la constitution

Ainsi, si l'on conçoit facilement qu'une femme soit secrétaire, on la verrait plus difficilement conducteur de taxi moto au Bénin, activité cependant populaire dans ce pays. Pourtant, l'article 26 de la constitution adoptée en 1990 garantit à tous les Béninois les mêmes droits (y compris au travail)

adoptée en 1990 garantit à tous les Béninois les mêmes droits (y compris au travail).

Sur le plan culturel, on accepte sans être choqué que le travail de préparation des repas soit assuré par la femme à la maison mais que les emplois de cuisiniers soient exercés par des hommes. S'il en est ainsi, c'est que la femme est socialement responsable de l'alimentation de la famille et que seul l'homme est habilité à faire de cette activité une source de revenu.

Il en est de même lorsque la femme travaille gratuitement sur le champ familial pour la culture des céréales ou de tubercules, lorsqu'elle entretient un jardin potager pour préparer les sauces, alors que les palmeraies sont propriété des hommes.

Le tableau 4.6. ci-après met en évidence les inégalités en matière d'éducation au Bénin.

Ainsi, lorsqu'on considère les individus d'âge supérieur à six (6) ans n'ayant jamais fréquenté l'école, en 1996, 72,1 % des femmes étaient dans ce cas contre 47,4 % chez les hommes. Il en est de même pour les personnes d'âge supérieur à 15 ans.

Tableau 4.6. : Quelques indicateurs de la dynamique des inégalités selon le sexe en matière d'éducation au Bénin

Année	Sexe			Rapport de féminité (%)
	Masculin (1)	Féminin (2)	Ensemble (3)	
Proportion (%) des individus de 6 ans et plus n'ayant jamais fréquenté l'école				
1979	67,4	85,9	77,2	127
1992	56,7	78,7	68,2	139
1996	47,4	72,1	60,2	152
Proportion (%) des individus de 15 ans et plus n'ayant jamais fréquenté l'école				
1979	74,8	90,5	83,5	121
1992	59,6	82,5	73,3	138
1996	50,1	75,4	63,7	150

Sources :

(1) INSAE, 1996 - RGPH1, Volume national, Tome 1, Tableaux statistiques ;

(2) INSAE, 1993 - RGPH2, Volume 1, Résultats définitifs (Principaux tableaux) ;

(3) MPREPE - MACRO INTERNATIONAL, 1997 - Enquête Démographique et de Santé,

Bénin, 1996, Calverton, Maryland USA, avril 1997.

La société confère à la femme un rôle social mais pas économique. En effet, les activités qui lui sont traditionnellement reconnues comme les corvées d'eau, le port de bois de chauffe ainsi que les tétées, les grossesses et les soins aux enfants, etc., l'éloignent du marché et ne lui permettent pas d'accomplir des tâches génératrices de revenu.

ENCADRE 4.3.

Des droits individuels réduits et un statut juridique de mineure

Sur le plan juridique, le statut de la femme est régi par la dualité du droit positif (Code civil napoléonien) et des normes coutumières transcrites dans le "Coutumier du Dahomey" du 19/3/1931. En 1977, la loi fondamentale a reconnu l'égalité formelle de l'homme et de la femme (article 124), qui est réaffirmée par la nouvelle constitution du 11 décembre 1990 (article 26).

Au niveau de l'emploi, le Code du Travail accorde à la femme le droit à des congés de maternité et tolère des arrêts ponctuels de travail pour les soins aux enfants malades.

Malgré l'égalité d'accès aux emplois publics et privés, le statut des agents permanents de l'État (APE) et le Code du Travail laissent subsister des discriminations au niveau de certains corps vis-à-vis des femmes. Par exemple, certains corps de métiers entraînent, dans les statuts particuliers qui les régissent, des réserves (par exemple, pas de travaux de nuit pour les femmes), sinon une exclusion déguisée des femmes. D'autres discriminations subsistent dans les lois portant statut des APE et dans le Code de pensions, dans les textes de sécurité sociale et le droit en matière de divorce, de répression de l'adultère et de succession.

Source : Enfants et Femmes : avenir du Bénin, UNICEF, juin 1998.

Sur le plan juridique, des discriminations sont encore perceptibles dans les dispositions existantes comme le montre l'encadré 4.3.

Au niveau politique, les femmes sont à la remorque des hommes et l'indicateur de participation des femmes permet d'illustrer cela : en 1999 moins de 7 députés sur 100 parlementaires sont des femmes.

4.4. L'Indicateur de Participation des Femmes (IPF)

L'Indicateur de Participation des Femmes prend en compte la participation des femmes à la vie politique, économique et sociale, et d'une façon générale aux fonctions de responsabilité, de prise de décision et d'initiative. Cet indicateur, mieux que la simple mesure de la contribution matérielle ou même économique des femmes à la richesse et au développement, intègre dans une large mesure leur contribution intellectuelle et décisionnelle.

Au niveau politique, les femmes sont à la remorque des hommes et l'indicateur de participation des femmes permet d'illustrer cela : en 1999 moins de 7 députés sur 100 parlementaires sont des femmes

ENCADRE 4.4.

Calcul de l'Indicateur de Participation des Femmes (IPF)

L'Indice de Participation des Femmes (IPF) est composé de variables servant à mesurer le niveau de contrôle que les hommes et les femmes exercent sur leur destinée aux plans politique et économique. Pour tenir compte du manque de données dans ces domaines pour de nombreux pays, cet indicateur est calculé sur la base de trois catégories de variables :

- pour la participation à la vie politique, il s'agit de la proportion des femmes siégeant dans les Assemblées parlementaires ;
- pour la participation à la vie professionnelle, il s'agit de la proportion des femmes dans les professions libérales et techniques d'une part, dans les fonctions administratives et d'encadrement d'autre part, données généralement disponibles dans les recensements de population ;
- pour la participation à la vie économique, il s'agit du PIB réel non corrigé* par habitant, à parité de pouvoir d'achat PPA.

Les pourcentages de chacune de ces variables sont calculés en équivalents également répartis selon la formule utilisée pour l'ISDH (la variable du revenu étant également mesurée comme dans le calcul de l'ISDH mais en utilisant le PIB non corrigé). L'IPF résulte de la moyenne simple des trois indicateurs calculés.

* Le PIB réel non corrigé varie de 100 à 40 000\$; son utilisation, de préférence au PIB corrigé, qui varie de 100 à 66725 pour l'année 1997, signifie que l'on ne s'intéresse plus ici à l'utilité marginale du revenu qui serait décroissante au delà du revenu mondial moyen, mais bien à son niveau effectif comme réalisation du contrôle effectif que les femmes (et les hommes) exercent sur les ressources économiques.

L'indicateur de participation à la vie politique est donc la proportion des femmes siégeant dans les Assemblées parlementaires. En 1990, elles étaient au nombre de 1 sur 22, soit 4,5% part qui n'a jamais évolué notablement à ce jour. Cette proportion est passée à 6,3% en 1993 (4 sur 64) puis est montée à 7,3% en 1996 (6 sur 82) avant de descendre à 7,22% en 1997 et à 6,02 en 1999. .

Pour mesurer la participation des femmes, il est également indispensable de disposer de leur répartition au sein de la sphère de décision administrative et économique. Les tableaux suivants permettent d'en avoir une vue globale.

TABLEAU 4.7. : Répartition de la haute fonction publique par domaine et genre 1998 (%)

Domaine	Femmes	Hommes
Présidence	12,5	8,5
Politique	12,5	16,9
Economique	42,5	41,1
Justice	5,0	3,1
Affaires Sociales	27,5	30,1
Ensemble	100,0	100,0

Sources : RNDH 1998.

TABLEAU 4.8. : Proportion de femmes dans la haute fonction publique par niveau et domaine 1998 (%)

	Prébudgétaire	Politique	Économique	Justice	Affaires Sociales	Ensemble
Ministres	0	0	14,3	0	33,3	16,7
Secrétaires Généraux	0	0	0	0	20,0	5,3
Directeurs et Directrices	33,3	12,5	21,4	0	0	14,3
Adjointes de Cabinet						
Conseillers Techniques	11,1	0	20,0	0	7,1	10,9
Directrices Techniques	28,6	11,8	9,0	28,6	9,6	12,2
Ensemble	15,6	8,5	11,3	16,7	10,3	11,1

Source : RNDH 1998.

Conformément à la méthode proposée par le Rapport mondial sur le développement humain et en utilisant les indicateurs préconisés, l'Indice de Participation des Femmes (IPF) qui s'élevait à 0,299 pour le Bénin en 1996, s'établit à 0,302 en 1997 sur la base données nationales.

TABLEAU 4.9. : Valeur de l'IPF pour le Bénin en 1997

Représentation parlementaire		Indicateur de représentation parlementaire	Administrateurs et cadres		Techniciens et membres des professions libérales		Indicateur combiné de participation au pouvoir décisionnel et	Part des revenus du travail		Indicateur des parts de revenus du travail	Indicateur de Participation des Femmes (IPF)
Homme	Femme		Homme	Femme	Homme	Femme		Homme	Femme		
92,78	7,22	0,262	83,2	16,8	78,4	21,6	0,696	1,4276	0,5819	0,8392	0,3033

Source : RNDH 1998.

Ainsi, la participation des femmes s'est améliorée en 1997 puisque l'IPF passe de 0,299 à 0,303, soit une augmentation de 1,3%. Cela revient à dire que l'inégalité de participation entre hommes et femmes s'est très légèrement amoindrie, laissant cependant à un niveau considérable les efforts restant à accomplir pour assurer une participation égalitaire des femmes et des hommes à la décision administrative, politique et économique.

4.5. Plaidoyer pour une prise en compte des capacités des femmes

Les politiques de développement généralement mises en œuvre au Bénin ne conçoivent pas toujours la participation de la femme au développement de la même manière. L'accent est surtout mis sur les moyens d'obtenir les équilibres macro-économiques sans prise en compte de la correction des inégalités. Le développement social vient généralement en seconde position même lorsque l'objectif fondamental semble être de faire reculer la pauvreté, cette pauvreté qui affecte plus gravement les femmes et les enfants, c'est-à-dire, la partie la plus grande et la plus vulnérable des populations d'un pays en développement tel que le Bénin.

ENCADRE 4.5.

Exemple d'une femme d'affaires

Un beau jour de l'année 1978, par mes contacts réguliers avec le Nigeria, je fus informée que l'importation de textile serait prohibée dans ce pays. Aussitôt, je me rendis en Europe, précisément en Suisse dans le but d'importer au Bénin un tissu très demandé par les Nigériens : "le LACE" : la broderie.

L'animation, l'attroupement et les bagarres que connaissaient les entrées de ma boutique, attiraient l'attention des autres femmes commerçantes béninoises. Elles n'avaient pas hésité à prendre la même voie. La demande était si forte que nous affrétions un cargo DC 10 qui atterrissait à Cotonou chaque lundi de 1980 à 1983, plein de containers de textiles. Vu l'évolution de mes activités, j'avais embauché quatre nouvelles vendeuses dans la boutique et une cinquantaine de revendeuses au moins au marché Dantokpa.

De 1978 à 1982, le commerce était florissant au Bénin ; c'était le boom économique. La monnaie nigériane était forte: le Naira valait 375 F.CFA contre 6 F.CFA ce jour. J'avais un capital important. Compte tenu du grand nombre d'hommes et de femmes d'affaires qui fréquentaient le Bénin et qui parfois dormaient à la belle étoile, je décidai de construire un hôtel pour les héberger.

Les travaux commencèrent en 1980 avec mes propres ressources. Jusqu'à 1982, tout allait bien. Un beau matin, l'épée de Damoclès tomba sur le monde des affaires : il y eut la dévaluation du Naira qui chuta de 375 F.CFA à 250 F.CFA. Cette baisse de la monnaie nigériane s'accroissait tous les jours ; c'était la catastrophe économique au Bénin. Il fallait trouver un moyen pour sauver mon capital et ne pas me laisser emporter par le vent du désastre.

Les nombreuses et incontrôlables dévaluations qui se succédaient avaient sérieusement corrodé mon capital. Il fallait donc avoir recours à une autre source de financement pour achever l'hôtel que je possède actuellement. En raison du chiffre d'affaires colossal que je faisais, la Banque de Développement du Bénin (BDB) d'alors avait décidé d'élaborer le projet et de m'accorder le prêt sur une période de 10 ans à un taux de 17%. Tout fut mis en place en 1983, la construction du bâtiment, le matériel, le personnel au nombre de 30 agents, un hôtel à 3 étoiles avec 36 chambres entièrement climatisées, équipées de téléphones et de postes téléviseurs en couleur. L'hôtel est devenu opérationnel le 4 février 1984.

Les trois premiers mois seulement ont été, pour l'entreprise, une période faste ; la majorité des clients était nigériane ; le taux d'occupation de l'hôtel était de 75 %. Mais cette situation précaire s'est rapidement dégradée en donnant lieu à d'importantes difficultés de toutes sortes. Je faisais de mon mieux pour surmonter lesdites difficultés, mais je n'avais aucune prise sur la plupart d'entre elles.

Les difficultés rencontrées sont d'ordre politique, économique, social et environnemental.

Source : Extraits de la conférence sur la création d'emplois prononcée par Madame Grâce Lawanti le 1er mai 1999.

Pourtant les femmes ne manquent pas d'aspirations et certaines peuvent servir d'exemples même pour les hommes !

Ainsi, de même que le concept de développement humain durable permet une meilleure prise en compte du rôle de la femme dans le développement, celui de création d'emplois durables permet de mieux affiner sa participation concrète et équitable à la vie économique et sociale du pays. Les femmes sont des créatrices potentielles d'emplois durables comme le montrent leurs nombreuses réalisations dans la vie économique du Bénin. Elles doivent pouvoir également bénéficier des emplois qu'elles contribuent à créer et à rendre durables. Pour cela, il convient de leur assurer une éducation, des formations, ainsi que des soins de santé leur permettant d'accéder aux emplois les plus convoités. Le développement humain est normalement synonyme de reconnaissance universelle du droit de chacun à participer à la création et à la jouissance d'un emploi durable au sens humain

de l'expression. Les femmes se battent et renversent tous les tabous, elles ont des expériences à partager qui ne demandent qu'à être connues.

Même si la réussite économique des femmes béninoises dans le commerce est largement admise, et même si l'économie est très fortement tournée vers les activités tertiaires, les discriminations qui s'exercent à l'encontre des femmes constituent des obstacles empêchant leur insertion dans les autres secteurs de la vie économique où leur esprit d'entreprise pourrait conduire à des résultats plus significatifs que ceux aujourd'hui observés. C'est pourquoi une stratégie tendue vers des emplois durables doit viser à éliminer ces discriminations.



Euh !!! C'est pour équilibrer ?



Chapitre 5 Environnement et création d'emplois



On sait aujourd'hui que l'environnement n'est pas une fiction mais une réalité, cette nature vivante et vivifiante dans laquelle l'homme doit insérer son activité et s'insérer lui-même pour vivre et prospérer. L'environnement conditionne la vie de l'homme. L'emploi durable se renierait donc s'il était créé au détriment de l'environnement. Il doit, bien au contraire, veiller à le préserver et à l'accroître pour un développement humain durable.

Si la création de richesses est une condition nécessaire à l'amélioration des conditions de vie des populations, elle ne devrait pas se faire au détriment des générations futures.

La question environnementale est de plus en plus au centre des préoccupations et depuis la conférence de Stockholm en 1972 sur l'environnement humain, de grands pas ont été franchis dans l'éveil des consciences.

Ainsi, la conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement tenue à Rio en 1992 devait aboutir à un accord des gouvernements sur le contenu du concept de développement durable compris comme une interdépendance des questions écologiques, économiques, sociales, culturelles et politiques.

Le Rapport Mondial sur le Développement Humain 1998 publié par le PNUD allait pour sa part, montrer comment les modes de consommation d'aujourd'hui influent sur le développement humain de demain.

Or, le niveau de consommation est lié fortement au niveau de revenu, lui-même dépendant étroitement du type d'emploi exercé. C'est pourquoi, il est indispensable que les débats sur les modes de consommation n'occultent pas l'autre partie de l'iceberg, celle de l'emploi. Ainsi, de la même manière que l'emploi doit procurer les moyens de couvrir les besoins essentiels et permettre d'accéder aux opportunités, il doit préserver l'environnement et ne pas handicaper les conditions de vie des générations futures.

Après avoir identifié les problèmes environnementaux majeurs auxquels le Bénin est confronté, ce chapitre mettra en exergue les conséquences néfastes de certains emplois sur l'environnement et proposera de nouveaux types d'emplois plus capables de préserver/régénérer l'environnement.

5.1. Problèmes environnementaux majeurs

La communication faite par le PNUD dans le cadre de l'atelier national de formation sur le concept de Développement Humain Durable tenu le 14 avril 1999 à Cotonou a mis en exergue les problèmes environnementaux majeurs que rencontre le Bénin et qui sont de plusieurs

Les activités directes de recherche de bois à des fins commerciales (bûcherons, coupeurs et vendeurs de bois, etc.) constituent un risque réel pour le Bénin où le bois reste la seule source d'énergie qu'utilisent 80% des ménages

L'urbanisation et la pauvreté ont conduit à un développement spectaculaire du phénomène des "zémidjans" taxi moto du secteur informel qui sont passés de 9.000 zémidjans en 1992 dans les 10 principales villes du pays à 69.000 en 1999 dont plus de 43.000 dans la seule ville de Cotonou, soit environ 62% du total

ordres, touchant l'atmosphère, les sols, les formations végétales, la faune et l'eau et fait ressortir que pour l'ensemble des problèmes, il faut reconnaître que leur cause essentielle reste les activités humaines. La pression accrue sur les ressources, qui résulte de multiples causes et en particulier de l'explosion démographique et de la déficience des systèmes de production est à l'origine des multiples dégradations causées et des atteintes à l'environnement. Même les facteurs dits naturels qui affectent la qualité de l'environnement tels que les changements climatiques, les pluies acides, les pollutions transfrontières ou autres sont les conséquences logiques de l'action humaine à l'échelle nationale ou internationale. La part des activités humaines dans les dégâts causés à l'environnement reste donc très considérable.

Par rapport à l'atmosphère, il faut dire que le problème qui se pose au Bénin est celui des changements climatiques et de la pollution atmosphérique. Les émissions de gaz à effet de serre (GES) dues à l'agriculture, au secteur de l'énergie et à l'industrie, aux déchets et à la destruction des forêts concourent au réchauffement terrestre qui pourra connaître une augmentation générale de l'ordre de 1,5 à 4,5 degrés d'ici un siècle. Cet accroissement est jugé inacceptable par les personnes autorisées.

On peut distinguer globalement deux types d'emploi qui contribuent à la dégradation de l'environnement.

Il s'agit en premier lieu de l'emploi dans le secteur rural à cause des types d'activités et du mode cultural qui influent sur la dégradation des sols et des forêts. C'est le type d'activités (coton par rapport à ananas) et le mode agricole (extensif et sur brûlis) qui sont ainsi concernés, de même que les activités directes de recherche de bois à des fins commerciales (bûcherons, coupeurs et vendeurs de bois, etc.). Le risque est réel pour le Bénin où le bois reste la seule source d'énergie qu'utilisent 80% des ménages.

En ville, c'est surtout la pollution atmosphérique par les émissions de gaz des tuyaux d'échappement des motos et voitures et la pollution par les déchets provenant d'entreprises industrielles qui sont les plus préoccupantes. Les productions de gaz concourent aux émissions globales de GES qui, non seulement provoquent le réchauffement terrestre, mais aussi la destruction de la couche d'ozone.

Les principales villes ont produit à elles seules 6,5 Gg¹ de gaz à effet de serre dont 80% de méthane. Les activités agricoles produiraient au cours de la même année 2.530 Gg de GES dont 81% seraient dû aux feux de brousse. Ces productions de gaz concourent aux émissions globales de GES qui provoquent le réchauffement terrestre et la détérioration de la couche d'ozone.

La pollution reste le phénomène le plus préoccupant pour une ville comme Cotonou dont l'urbanisation et la pauvreté ont conduit à un développement spectaculaire du phénomène des "zémidjans" (taxi moto du secteur informel qui sont passés de 9.000 zémidjans en 1992 dans les 10 principales villes du pays à 69.000 en 1999 dont plus de 43.000 dans la seule

¹ 1 Gg = 10⁹ g (1 Gigagramme = 1 milliard de grammes)

ville de Cotonou, soit environ 62% du total). L'utilisation de carburant (relaté leur permet de s'approvisionner à un prix qui est environ 25% moins cher qu'à la pompe.

En ce qui concerne les sols et les formations végétales, il faut mettre ici l'accent sur le phénomène de la désertification qui frappe sérieusement le Bénin. L'érosion des sols dépasse les 30 millions de tonnes de terre par an et est estimée à plus de 50 millions de tonnes d'ici à l'an 2005. Les sols ferrugineux tropicaux les plus exposés au phénomène de la désertification occupent plus de 80% du territoire national ; le phénomène reste complexe et préoccupant avec l'expansion de la culture cotonnière dans le nord et celle de l'igname dans le centre. Malgré le manque de données précises, et grâce aux travaux récents du Centre National de la Télédétection (CENATEL) qui comble progressivement ce vide, il est accepté aujourd'hui qu'au Bénin, la forêt recule au rythme annuel moyen de 1.000 Km². Et l'élevage qui fournit à peine 10% du PIB regroupe un cheptel important d'un million de têtes de bovins et près de 2 millions d'ovins - caprins, avec une forte pression sur la capacité de charge.

Quant aux eaux, le Bénin dispose d'une superficie maritime de plus de 46.250 Km², de 7.000 km linéaires de cours d'eau, et de 33 Km² de lacs et lagunes. Le problème environnemental lié à ces eaux est essentiellement dû à des effets industriels découlant des transits et pollutions internationaux et à des actions humaines découlant des activités économiques et de survie. Leur écosystème est sérieusement perturbé par les déchets solides ménagers, industriels et commerciaux, les eaux usées et les vidanges.

Pour qu'un emploi nouveau ou existant soit durable, il faut que l'environnement naturel dont il dépend ne soit pas menacé. Ainsi, préserver cet environnement revient à assurer la durabilité de l'emploi concerné. En effet, le système d'interconnexion dynamique entre les activités humaines et l'environnement physique, biologique et culturel comporte des éléments dont la destruction est irréversible. Il s'agit donc d'un problème très grave et d'autant plus sérieux que les changements dans ce système naturel d'interdépendance entre les éléments sont planétaires et difficilement réversibles. En effet, plusieurs des ressources naturelles du monde sont non renouvelables. Autrement dit, leur gaspillage peut les faire disparaître pour toujours. Les activités économiques, utiles pour procurer des emplois aux populations, utilisent plusieurs de ces ressources non renouvelables ou ont des effets négatifs sur elles.

Les activités économiques, tout en créant des emplois peuvent occasionner par la même occasion des risques importants d'altération des écosystèmes naturels, notamment avec l'expansion des superficies cultivées (utilisation de pesticides, d'intrants artificiels, utilisation de machines agricoles), l'industrialisation (eaux usées, déchets, chaleur, émission de polluants atmosphériques et notamment Sox, Nox, CO), l'urbanisation (mode de transport tel que le taxi-moto, espaces de plus en plus occupés au détriment de la végétation et de la faune, utilisation accrue de produits difficilement recyclables, etc.). Aussi, la lutte contre la dégradation de l'environnement par l'activité économique, est-elle devenue une

préoccupation majeure du gouvernement béninois et aussi des populations. La dégradation occasionnée par l'activité économique créatrice d'emplois n'est pas encore l'objet d'un contrôle suffisant. Par conséquent, les emplois eux-mêmes se trouvent menacés et ne peuvent pas être considérés comme durables. Il s'agit d'un problème d'autant plus important que certains des dégâts causés sont irréversibles. L'État pourrait à cet effet, afin de protéger l'environnement :

- mettre en place une réglementation sur les nuisances et sur la pollution dans le cadre du travail.
- élaborer un code rural dans lequel le droit rural doit être conforme aux exigences de l'environnement.
- réglementer le fonctionnement des établissements classés, incommodes ou insalubres.
- envisager des études d'impact de l'environnement pour toute création d'entreprise ainsi que pour l'exercice de certaines professions.
- réglementer la destruction des déchets toxiques ainsi que l'utilisation des produits chimiques dans les activités agricoles.
- insérer des clauses sur la protection de l'environnement dans le contrat de travail suivant le secteur d'activités concerné.

5.2. Opportunités offertes par l'environnement

Autant l'environnement peut constituer une menace dans l'exercice de certains types d'emploi, autant celui-ci peut représenter des opportunités qu'il faudrait saisir. Ainsi le Bénin, par sa situation géographique et les caractéristiques physiques du pays jouit à n'en pas douter d'avantages que lui offre son environnement par rapport à des pays enclavés sahéliens comme le Mali, le Burkina et le Niger en Afrique de l'Ouest. En effet, le Bénin dispose d'une grande frontière maritime et est un pays de transit, vers le Niger, le Togo et le Burkina avec lesquels il partage ses frontières.

Sur le plan climatique, le Bénin est situé dans une zone chaude et humide comprenant les régimes climatiques tels que le béninéen, le soudanien et l'atacorien. Il y a deux régimes pluviométriques: au nord une saison sèche et une saison pluvieuse; au sud, deux saisons des pluies et deux saisons sèches. Le climat est favorable à l'agriculture de type tropical et la végétation est constituée de quelques îlots de forêts de savane arbustive, arborée et de galeries forestières.

Concernant les sols, sur une superficie de 114.763 km² que compte le pays, les terres cultivables à elles seules occupent 55.000 km² dont seules 8% sont cultivées. L'on peut identifier des activités à même de générer de façon durable des revenus et des emplois aux populations que ce soit en milieu rural ou en milieu urbain. Par exemple, en raison de la crise de bois de feu, la plantation d'essences forestières à croissance rapide telle que

L'Acacia auriculiformis constitue à n'en pas douter des alternatives pouvant aider à juguler cette crise.

De même, la forêt béninoise regorge d'espèces végétales avec des milliards de molécules actives. Si l'on considère que les laboratoires GLAXO font chaque année 1.280 milliards de chiffre d'affaire sur l'Azantac, molécule proposée contre les ulcères, l'on peut imaginer ce que la valorisation des vertus des plantes médicinales peut rapporter¹.

L'une des techniques de plus en plus conçues en vue de mener une agriculture qui préserve l'environnement est la méthode intégrée, basée sur une approche systémique avec une émission zéro de facteurs polluants, la technique zéri (zéro émission). Pour le cas de l'ananas par exemple, l'on pourrait en période d'abondance récupérer les surplus dans la fabrication du nectar/sirop d'ananas. Les déchets qui en résultent sont de trois ordres : (a) les couronnes ; (b) les épiluchures et (c) les drêches. Avec cette approche, les couronnes des ananas ainsi transformées pourraient être utilisées, dans l'alimentation des aulacodes. En contribuant à l'alimentation des aulacodes, cette valorisation des sous-produits de la fabrication du nectar d'ananas permet, en outre, de réduire la pression sur la végétation.

Les épiluchures et les drêches pourraient quant à elles servir dans la fabrication de l'alcool ou dans l'alimentation des achatines. Ainsi, en cherchant chaque fois à valoriser les sous-produits on tend progressivement vers l'émission zéro et l'emploi durable. L'encadré ci-après présente un certain nombre d'opportunités offertes au Bénin par son environnement naturel, à partir du manioc, de l'ananas, des huiles végétales et des produits carnés et halieutiques.

ENCADRE 5. 1.

Opportunités offertes par l'environnement naturel du Bénin

Je ne trouve pas de mots suffisamment éloquents, suffisamment forts et suffisamment précis pour dire mon désarroi et mon incapacité à comprendre comment nous, adultes, avons pu laisser se développer ce que vit aujourd'hui notre jeunesse : une situation bidon, une vie d'extrême misère cousue de fil noir, une vie de chien faite d'espoir gommé, d'expédients et de débrouillardises en pièces détachées. Je ne comprends pas et je ne trouve pas de mots suffisamment justes et suffisamment émouvants pour expliquer l'incapacité d'un père ou d'une mère à trouver gîtes et couverts à ses progénitures.

Je ne trouve pas de mots pour expliquer tout ceci non pas parce que je suis de mauvaise foi ou que je me plais à tout peindre en noir ? Non ! Je manque de mots pour l'expliquer parce qu'il n'y a rien à expliquer, parce qu'il n'y a rien à comprendre.

Il n'y a effectivement rien à comprendre car je ne comprends pas que nous ne puissions pas comprendre que le problème de l'emploi constitue aujourd'hui le grand défi que doivent relever au plus vite nos pays pour donner une chance au développement et à la paix sociale.

¹ Cf. Conférence Publique sur le thème "Médecine Africaine et Créations d'Emplois Durables au Bénin", par le Docteur Jérôme Médégan Faglia, le 8 Mai 1999.

ENCADRE 5. 1: (Suite)

Opportunités offertes par l'environnement naturel du Bénin

Mais le plus étonnant c'est le peu de réaction des gouvernants face à ce grave problème et la torpeur de l'insouciance des cadres qui participent à la prise des décisions politiques. Tout se passe comme si le danger déjà imminent n'est pour la classe dirigeante qu'une vue de l'esprit, une vilaine manie que certains citoyens "catastrophistes" ont de crier au malheur alors que tout va bien. De temps à autre, pour se donner bonne conscience et donner aux plus inquiets l'illusion qu'on s'occupe d'eux, on monte à la hâte des stratégies et des mesures totalement déconnectées des réalités du terrain. La politique en Afrique, à ceci de curieux qu'elle ne s'occupe pas assez de ceux qui ont le plus besoin d'elle. Et c'est bien dommage.

Le problème d'emplois en général et singulièrement celui des jeunes est réel et réclame une volonté politique et des actions intelligentes et soutenues. Le paradoxe est que tout est à faire et on ne fait rien. Pourtant l'exploitation judicieuse des énormes ressources dont disposent nos pays permettrait de mettre tout le monde au travail et de tuer ainsi dans l'œuf la spirale de violences brutales générée par le sous-emploi et l'oisiveté.

L'agriculture qui occupe près de 70 % de nos populations peut lorsqu'elle est bien organisée avec toutes ses composantes (agro-industrie, productions végétales, animale et forestière, distribution, etc. apporter un début de solution durable à ce grave problème d'emploi, car le Bénin dispose d'atouts qui restent inexploités dont quelques uns se présentent comme suit :

Le Manioc

Le manioc est un tubercule au destin extraordinaire. Sa popularité résulte avant tout de ses qualités exceptionnelles : croissance rapide et vigoureuse, rendements assurés et très élevés (10 - 20 tonnes/ha), travail réduit et facile, aptitude spéciale à réussir sur une gamme variée de terrains même très épuisés, grande résistance à la sécheresse, facilité de conservation dans le sol (2 à 3 ans et même plus) et sous formes transformées (gari, tapioca, cossette...). Bien que natif de l'Amérique du sud (des objets en céramique en forme de tubercule de manioc vieux de 300 à 500 ans A.J.C. ont été retrouvés au Pérou) c'est en Afrique et plus précisément au Bénin qu'il reçut ses lettres de noblesse. Parmi les deux mots fournis au dictionnaire de la langue française par nos langues, l'un se rapporte au manioc : le GARI et l'autre à la religion : le VAUDOU.

Qu'il soit produit pour l'alimentation humaine ou animale, les besoins de l'industrie (alcool de bouche et de parfumerie, colle à humecter, apprêtage des tissus...) ou de la pharmacie (utilisation de l'amidon comme support des éléments actifs de certains comprimés) le manioc est un excellent créneau dont l'importance ira en grandissant au fil des ans.

L'Ananas

La grande particularité de l'ananas béninois réside dans son exceptionnelle qualité. Le Bénin fait partie avec l'île de la Réunion du petit groupe des rares pays produisant les meilleurs ananas au monde. A partir des coûts d'exploitation, l'ananas est de loin la spéculation agricole la plus rentable chez nous. Une plantation semi-industrielle d'un hectare de la variété "pain de sucre" (vente sur le marché local) est appréciée comme suit :

1. Période allant de l'implantation à la 1^{re} récolte (18 mois)

✓ Dépenses	:	1,3 millions de F CFA
✓ Recettes	:	2,4 millions de F CFA
✓ Bénéfice net	:	1,1 millions de F CFA

ENCADRE 5. 1. (Suite)

2. Période allant de la 1^{re} récolte à la deuxième récolte (12 mois)

✓ Dépenses	:	0,38 millions de F CFA
✓ Recettes	:	1,44 millions de F CFA
✓ Bénéfice net	:	1,060 millions de F CFA

Soit un bénéfice net de : **2,160 millions de F CFA** pour les trente (30) années d'exploitation.

Il faut remarquer que le bénéfice pourrait être plus important s'il s'agissait de la variété "Cayenne Lisse" destinée à l'exportation.

Dans un cas comme dans l'autre, l'option transformation peut dégager une plus value appréciable justifiant le qualificatif de "Fruit-roi" porté par l'ananas.

Les Huiles Végétales

Selon le bulletin d'information SPORE n°73 "l'huile est un élément essentiel de l'alimentation humaine et les tourteaux protéiques jouent un rôle de premier ordre dans l'alimentation du bétail. Malgré sa forte progression (30 % en dix ans) la production mondiale en huile ne fait déjà plus face à la demande stimulée par l'augmentation des populations urbaines. C'est ainsi par exemple que malgré une légère baisse des importations en 1995 - 1996, la Chine devrait importer environ 5 millions de tonnes en 2000 et 6,3 millions de tonnes en 2005". L'Inde devra aussi en faire autant.

Lorsqu'on connaît la grande expérience de notre pays dans la culture du palmier à huile et de l'arachide et les belles perspectives des huiles végétales dans le monde l'on ne peut douter de la qualité des créneaux que constituent aujourd'hui ces spéculations pour nos jeunes ruraux.

Les Produits Carnés et Halieutiques

Nos déficits en produits carnés et halieutiques s'accroissent d'années en années. On en veut pour preuve le prix de vente sans cesse croissant des viandes, des poissons et des œufs et les importations massives de viande des pays Européens. Selon l'ONG Française SOLAGRAL rapportée par BENIN-PRESSE INFORMATION n°742 du mercredi 24 Novembre 1993 : "l'Union Européenne exporte chaque année vers nos pays 75.000 T de viande pour une valeur de 80 milliards de F CFA et subventionnée à hauteur de 86 % en 1992. La France est le principal fournisseur de la région.

Ces quelques données illustrent avec éloquence l'intérêt vital que constituent aujourd'hui pour notre pays l'élevage et la pisciculture et les nombreux avantages que peuvent en tirer ceux qui s'y investissent à fond.

Ces différents exemples pris parmi les potentialités les plus évidentes de création de micro-entreprises agricoles montrent l'extraordinaire richesse de notre agriculture et l'immensité des possibilités, ouvertures et perspectives qu'elle offre à nos jeunes désireux de s'y investir.

Mais quelle que soit la branche d'activité choisie ce qui importe le plus c'est moins la nature de la spéculation que la manière et le sérieux avec lesquels elle est conduite. L'expérience nous enseigne qu'il n'y a pas de mauvais outil, il n'y a que de mauvais utilisateurs.

Les résultats de l'enquête conduite par l'Observatoire de l'Emploi du Ministère du Plan sur les initiatives entrepreneuriales confirment et apportent des preuves supplémentaires sur ce côté "accrocheur" des gagners en entreprises. Ils révèlent par ailleurs que dans la répartition par branches d'activités, les secteurs primaire (agriculture) et secondaire (agro-industrie, notamment) sont les plus gros pourvoyeurs d'emplois. L'espoir est donc permis !

(Extraits de la conférence prononcée par le professeur Aziadomè Koblévi)

Le 24 avril 1999 à Cotonou

*J'ai un emploi moi, mais sûrement pas
pour longtemps !!!*



Chapitre 6

Cadre institutionnel et juridique de la création d'emploi



Droit au travail implique droit du travail, et l'emploi durable ne peut se créer que dans un cadre institutionnel et réglementaire adapté. Le respect de ce cadre relève de la gouvernance. C'est dire que juridiction adéquate et bonne gouvernance sont deux piliers de la création d'emplois durables.

Le cadre institutionnel et juridique de l'emploi, d'une manière générale, vise deux catégories d'emploi que ce soit au Bénin ou ailleurs, afin de sauvegarder les emplois existants ou d'en créer de nouveaux. Ce sont les emplois salariés et non salariés que pourvoient les secteurs privé et public.

Il est nécessaire pour ce cadre d'intégrer l'environnement sous-régional, régional et international où de nombreuses opportunités d'emplois durables, dépendent de l'usage que fait chaque Etat des dispositions régionales et du droit international.

En effet, la constitution du 11 décembre 1990 reconnaît sans équivoque le droit au travail pour tous les citoyens et a consacré cette liberté fondamentale dans le Code du Travail du 27 janvier 1998.

Toutefois, ces textes fondamentaux, et surtout le Code du Travail, excluent de leur champ d'application les personnes nommées dans un emploi permanent dans l'administration publique. Ce ne sont donc que les emplois dans le secteur privé qui sont soumis aux textes précités.

Or la population active représente 57% de la population totale et plus de 58% des actifs sont occupés dans le secteur agricole et plus de 90% des actifs restants sont occupés dans le secteur informel.

Le salariat formel au Bénin ne représenterait pas plus de 14% de l'emploi urbain et 5% de l'emploi total. Par contre on assiste à une progression de l'économie informelle.

Il résulte de ces éléments que l'Etat, dont la responsabilité dans la période antérieure était de créer des emplois conformément à la constitution et également de protéger ces emplois et leur pérennité par des textes de lois et par rapport aux employeurs du secteur privé, n'a désormais qu'un champ d'action marginal.

Tenant compte du fait que la promotion de la durabilité de l'emploi est également fonction des dispositions institutionnelles et réglementaires existantes, le présent chapitre qui traite du cadre institutionnel et juridique présentera l'état de l'existant, les dispositions de protection de l'emploi et suggérera quelques réformes à introduire.

6.1. L'état de l'existant

6.1.1. Au plan institutionnel

Le phénomène de tarissement observé au niveau de la création d'emplois concerne essentiellement le secteur dit moderne de l'économie béninoise.

A l'opposé de celui-ci, les secteurs dits traditionnels se développent à un rythme soutenu et même suppléent à la demande faite dans le secteur moderne (public et para-public).

Dans un tel contexte, le rôle de l'Etat jadis pourvoyeur d'emplois se ramène aujourd'hui à celui de "facilitateur", rôle pour lequel l'Etat n'était nullement préparé puisqu'il aurait fallu qu'il intègre au préalable cette vision des choses dans sa politique de formation et prenne en compte la confrontation à la concurrence internationale.

Or, en l'absence d'un cadre institutionnel et juridique doté de puissants moyens d'information, de formation, de promotion, de même que de protection, l'Etat est non seulement peu compétitif, mais encore peu apte à soutenir une telle concurrence internationale.

Afin de coller aux réalités du marché de l'emploi, telles qu'elles se manifestent, l'Etat devrait être favorable au dialogue visant à impliquer en amont comme en aval, l'ensemble des acteurs concernés par la création d'emplois, dans l'exercice d'élaboration de ses politiques et programmes en la matière afin de pouvoir mieux collaborer aux recherches de solutions spécifiques à l'emploi.

Une telle démarche conduira l'Etat et tous les autres intervenants à percevoir de manière collective l'urgence de chaque demande d'emploi et de l'opportunité de la satisfaire. De caractéristiques diverses, les demandes d'emplois qui sont encore en majorité adressées au secteur public et para-public pourront être ainsi résorbées par le secteur privé, tout en sauvegardant l'espace environnemental et l'équilibre socio-économique et culturel.

Malgré la faible efficacité actuelle du cadre institutionnel pour l'emploi, les deux principales institutions de l'Etat en la matière demeurent le Ministère d'Etat, Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, du Plan, du Développement et de la Promotion de l'Emploi et le Ministère de la Fonction Publique.

D'une manière générale ces deux institutions clés ont actuellement du mal à satisfaire les attentes d'une jeunesse désœuvrée et à sortir facilement du carcan que leur posent les problèmes d'emplois. Ce d'autant plus que les formules mises en œuvre et expérimentées depuis bientôt une décennie n'ont montré que les limites des dispositifs existants et celles des mesures prises par les bailleurs de fonds pour appuyer et encourager ces dispositifs.

Il s'avère aujourd'hui qu'un problème de fond se pose, en ce sens que tant que le pays ne disposera pas de moyens propres et d'entreprises performantes dans les trois secteurs d'activités que sont le primaire, le secondaire et le tertiaire, la résorption du sous-emploi et chômage demeurera toujours une question sans réponse.

6.1.2 Au plan juridique

Le cadre juridique de l'emploi au Bénin apparaît quelque peu dépassé aujourd'hui en raison de l'absence de textes législatifs et réglementaires appropriés en la matière.

L'informalisation croissante de l'économie pose de nombreux et nouveaux problèmes non encore pris en compte par le cadre juridique.

- L'état des lieux au plan juridique fait apparaître les textes fondamentaux ci-après :

- la Constitution du 11 décembre 1990 dont l'une des dispositions stipule : "l'Etat reconnaît à tous les citoyens le droit au travail, et s'efforce de créer les conditions qui rendent la jouissance de ce droit effectif et garantissent au travailleur la juste rétribution de ses services ou de sa production" ;
- le Code du Travail du 27 janvier 1998, abrogeant celui du 28 septembre 1967.

Le Code du Travail règle toutes les questions relatives aux rapports individuels de travail, aux différents contrats de travail, à la cessation du contrat de travail, aux droits des syndicats et des délégués du personnel, des avantages relatifs aux conditions de travail, à la rémunération, au règlement des différends individuels et collectifs en matière de travail comme la conciliation, l'arbitrage, et ajoute par rapport à l'ancien Code différentes commissions consultatives logées au ministère chargé du travail ; le Code consacre un chapitre relatif au placement de la main-d'œuvre permettant de créer des emplois ou du moins de les contrôler :

- la Convention Collective Générale du Travail du 17 Mai 1974 dont le texte a valeur de loi en ce qu'il a été conçu d'un commun accord entre les employeurs et les employés et entériné par le Ministère de la Fonction Publique ;
- la Loi n° 86-013 du 26 Février 1986, portant "Statut Général des Agents Permanents de l'Etat".

Cette loi applicable au fonctionnaire lui garantit ses droits ainsi que ses obligations vis-à-vis de l'Etat. Elle lui garantit aussi ses libertés d'association ou d'adhésion à son syndicat professionnel reconnu par l'Etat et pouvant être capable d'assurer pleinement la représentation et la défense des intérêts du fonctionnaire.

L'informalisation croissante de l'économie pose de nombreux et nouveaux problèmes non encore pris en compte par le cadre juridique

En dehors de l'obligation de servir, le fonctionnaire est astreint lui aussi à assurer la protection des intérêts de l'Etat.

Plusieurs lois, décrets, ordonnances et arrêtés régissent le "Statut Général des Agents Permanents de l'Etat" dont les problèmes sont tout aussi complexes que ceux qu'embrasse le développement humain durable au sens du développement des emplois durables.

6.2. Protection de l'existant

La protection de l'emploi au Bénin dans le cadre juridique en vigueur ne prend en compte essentiellement que les employés du secteur privé, les fonctionnaires étant régis par le statut des Agents Permanents de l'Etat et jouissant d'une relative stabilité de l'emploi.

6.2.1. Les Droits de l'homme

Le Code du Travail suit les dispositions constitutionnelles du Bénin en ce que les droits fondamentaux de l'employé sont garantis. En effet, le Code du Travail prohibe le travail forcé, assertion contenue déjà dans les dispositions générales et se trouvant en bonne place à l'article 3.

Dans le même cadre, ledit Code vise la protection expresse dans le domaine du travail des femmes et des enfants surtout en ce qui concerne le travail de nuit prohibé pour tous les jeunes travailleurs âgés de moins de 18 ans. Le Code interdit également le travail des enfants de moins de 14 ans.

La même prohibition vaut pour la femme enceinte dont l'état a fait l'objet d'une constatation médicale.

Toujours dans le souci du respect des droits de l'homme, aucun employeur ne peut arguer du sexe, de la race, de la religion, des questions politiques ou de l'appartenance à un syndicat pour refuser la conclusion d'un contrat de travail.

Dans la mesure où l'article 30 de la Constitution du 11 décembre 1990 garantit au travailleur la juste rétribution de ses services ou de ses productions, le Code du Travail en son chapitre 5, attribue à chaque travailleur l'un des principes fondamentaux des droits de l'homme à savoir : à travail de valeur égale, le salaire est égal pour tous les travailleurs quels que soient leur origine, leur sexe, leur âge, leur statut et leur confession, dans les conditions prévues par le Code.

C'est donc la réaffirmation de l'égalité des chances, composante du développement humain et la perpétuation de génération en génération d'un traitement équitable quant à l'emploi.

Le Code du Travail, toujours dans le même sillage, protège de façon expresse les délégués du personnel et les syndicats dans la mesure où ils représentent l'ensemble des travailleurs affiliés afin d'avoir des représentants pour défendre leurs droits au sein des différentes entreprises.

6.2.2. Les contrats de travail

Le Code du Travail oblige les employeurs à conclure avec les employés soit un contrat à durée déterminée soit un contrat à durée indéterminée qu'il

ENCADRE 6.1

Les sanctions disciplinaires

Les sanctions disciplinaires applicables au personnel de l'entreprise ou de l'établissement en raison des fautes professionnelles ou de manquement à la discipline sont :

- a) l'avertissement ou la réprimande ;
- b) le blâme avec inscription au dossier ;
- c) la mise à pied de 1 à 8 jours avec privation de salaire ;
- d) le licenciement avec préavis ;
- e) le licenciement sans préavis en cas de faute lourde.

L'employé peut aussi rompre le contrat de travail sans qu'il soit passible d'une sanction pénale dans les cas suivants :

- *le retard considérable et répété dans le paiement du salaire ;*
- *la violation flagrante des clauses du contrat de travail.*

définit comme un accord de volonté par lequel une personne physique s'engage à mettre son activité professionnelle sous la direction et l'autorité d'une autre personne physique ou morale moyennant rémunération.

ENCADRE 6.2

Article 31

Les personnes handicapées ne doivent pas être objet de discrimination en matière d'emploi.

Il définit par la même occasion les dispositions relatives à l'engagement à l'essai, par rapport au tâcheronnage et par rapport au contrat d'apprentissage. Toutes les dispositions relatives à ces contrats sont caractérisées par des conditions expresses énumérées par le Code.

6.2.3. La protection de la convention collective

La Convention Collective dans le contexte du droit du travail apporte indubitablement des éléments favorables à l'amélioration des conditions de travail de l'employé. En effet, elle règle de façon expresse la formation et l'exécution du contrat quant à la forme et à la durée du contrat, quant à l'embauche et aux modifications du contrat et aux changements d'emploi.

Elle règle également, pour l'équilibre juridique, les sanctions disciplinaires applicables au personnel d'une entreprise de façon graduée, sans que la liste desdites sanctions ne soit limitative.

Les modalités relatives à la rupture du contrat sont prises en compte comme la durée et le déroulement du préavis, les indemnités compensatoires de préavis et les dispositions à prendre en cas de décès du travailleur. Elle confirme le Code du Travail en ce que les salaires doivent être fixés en fonction de l'emploi, de la qualification, de l'ancienneté ainsi que les indemnités et primes diverses relatives aux heures supplémentaires, aux congés annuels et aux permissions d'absence dont peut se prévaloir un employé.

Ce texte est reconnu comme une convention légalement formée entre les parties. Le principe juridique qui sous-tend cette assertion est que *les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites*.

Avant l'avènement de la loi 98-004 du 27 janvier 1998 portant Code du Travail en République du Bénin, la Convention Collective constituait une référence plus importante en matière de droit du travail.

L'employeur a la possibilité de choisir le contrat de travail qu'il veut conclure avec l'employé ; il peut s'agir d'un contrat à durée déterminée dans le temps ou d'un contrat à durée indéterminée qui offre au demeurant plus d'avantages

6.2.4 Les cartes de placement ou professionnelles

Dans un passé récent, l'employeur n'exigeait pas de carte de la main-d'œuvre pour embaucher un employé ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Ne peut donc être détenteur d'une carte professionnelle que l'employé qui a été régulièrement embauché et inscrit à la main-d'œuvre.

Mais en fait, l'optique du législateur en ce qui concerne le placement de la main d'œuvre est de pouvoir recenser les personnes demandeurs d'emploi et protéger l'employé lors de l'embauche.

Cet esprit du législateur se retrouve encore de façon plus expresse dans la loi 90-004 du 11 mai 1990 régissant la déclaration de la main d'œuvre, les embauches et les résiliations des contrats de travail en ce qu'elle oblige tout chef d'entreprise, d'établissement ou tout employeur à fournir aux services territorialement compétents du ministère chargé du travail une déclaration sur la situation de la main d'œuvre utilisée et ce, à date fixe, c'est-à-dire au plus tard le 31 mars de l'année suivante.

Le caractère de protection plus que de création d'emploi apparaît de façon plus visible lorsque l'on sait que tout Inspecteur du Travail a la faculté d'exercer un contrôle pour la vérification des modalités d'embauche.

6.2.5 De la durabilité et/ou de la précarité de l'emploi au Bénin

Les textes fondamentaux en matière d'emploi au Bénin protègent de façon conséquente les employés du secteur privé et créent ainsi une véritable durabilité de l'emploi. En effet, l'employé est protégé sur tous les plans de la conclusion du contrat de travail à sa rupture.

En sus, le Code du Travail fait une place particulière au travail des femmes et des enfants aussi bien en ce qui concerne l'âge requis pour exercer un métier que la force physique des personnes concernées.

Par ailleurs, l'employeur a la possibilité de choisir le contrat de travail qu'il veut conclure avec l'employé ; il peut s'agir d'un contrat à durée déterminée dans le temps ou d'un contrat à durée indéterminée qui offre au demeurant plus d'avantages.

6.2.6. La sécurité sur les lieux de travail

ENCADRE 6.3

Article 169

L'inspecteur du Travail peut requérir l'examen des femmes et des jeunes travailleurs par un médecin agréé en vue de vérifier si le travail dont ils sont chargés n'excède pas leurs forces.

Cette réquisition est de droit à la demande de l'intéressé.

La sécurité et la santé au travail sont définies de façon expresse par l'article 182 : "Pour protéger la vie et la santé des travailleurs, l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures utiles qui sont adaptées aux conditions de l'exploitation de l'entreprise. Il doit notamment aménager les instal-

lations et régler la marche de travail de manière à prémunir le mieux possible le salarié contre les accidents et maladies, pour un bien-être physique, mental et social...".

En sus de cette disposition, la loi impose dans toute entreprise un comité d'hygiène et de sécurité comprenant entre autres un médecin et un infirmier assurant la surveillance médicale sur le chantier avec pour contrepartie l'obligation pour l'Inspecteur du Travail de mettre en demeure tout chef d'établissement ne remplissant pas lesdites conditions.

Le Code reconnaît en outre que les entreprises doivent avoir des services sociaux et leur assurer un conseiller ou une conseillère sociale d'entreprise à condition que l'établissement ait plus de 100 salariés.

Le Code du Travail a donc, d'un point de vue général, prévu toutes les conditions requises pour permettre à un employé de travailler dans de bonnes conditions.

6.2.7. La gestion des conflits

Au Bénin, comme dans d'autres pays, les contrats de travail sont passés librement. Ils peuvent être verbaux ou écrits. Mais la loi spécifie que pour certains contrats, l'écrit s'avère nécessaire en ce qui concerne :

- le contrat d'apprentissage ;
- le contrat à durée déterminée excédant un mois ;
- le contrat de travail dont l'exécution est hors du lieu de résidence du travailleur ;

*Lorsque l'on fuit
état de la lenteur
de la Justice au
Bénin, cela peut se
comprendre
compte tenu du
personnel quasi
inexistant devant,
en tout état de
cause, donner
satisfaction aux
parties au procès*

- le contrat des immigrés ;
- la stipulation d'un contrat d'essai dans un contrat.

Ces dispositions liées à la conclusion même du contrat sont des facteurs de durabilité de l'emploi en ce qu'elles donnent à l'employé un document juridique attestant de l'engagement clairement exprimé par l'employeur.

Même lorsque le contrat est verbal, cette formule peut être en faveur de l'employé en ce qu'il n'existe aucun écrit pour concrétiser les conditions de travail et qu'en tout état de cause, les parties doivent pouvoir fournir la preuve de leurs assertions.

Il faut ajouter que la conclusion du contrat de travail à durée déterminée est astreinte à des procédures rigoureuses dans la mesure où il doit être visé et enregistré par les services compétents du ministère chargé du travail.

ENCADRE 6.4

Article 856 du Code du Travail

Les motifs de licenciement pour faute lourde d'ordre professionnel soumis à l'appréciation de la juridiction compétente sont nombreux à savoir :

- le refus d'exécuter un travail ou un ordre entrant dans le cadre des activités relevant de l'emploi ;*
- la violation caractérisée d'une prescription concernant l'exécution du service et régulièrement portée à la connaissance du personnel ;*
- la malversation ;*
- les voies de fait commises dans les bureaux, locaux, ateliers ou magasins de l'établissement ou de l'entreprise ;*
- la violation du secret professionnel ;*
- l'état d'ivresse caractérisée ;*

Ces mêmes dispositions se retrouvent in extenso dans la Convention Collective dans le chapitre "Discipline".

Certains employés sont liés par un contrat d'apprentissage. C'est en tenant compte de cette donnée spécifique que le Code du Travail en ses articles 64 à 70 a réglé ledit contrat d'apprentissage.

Il stipule en effet, pour la durée du contrat d'apprentissage, que ce dernier doit nécessairement être constaté par écrit sous peine de nullité et doit être soumis au visa des services compétents du ministère chargé du travail.

Pour rendre plus durable le contrat d'apprentissage, le Code fixe la date et la durée dudit contrat qui ne peut excéder quatre ans et y ajoute les modalités de rémunération, de nourriture et de logement.

Ces dispositions sont censées prévenir les abus des chefs d'établissement industriel, commercial ou agricole qui ont tendance à considérer les apprentis comme des domestiques à leur dévotion.

Lorsqu'il s'agit d'un licenciement pour cause économique, l'employeur doit en aviser les délégués du personnel de l'entreprise et informer comme dans le premier cas l'Inspecteur du Travail des licenciements économiques par lui prononcés ainsi que les observations des délégués du personnel. Dans cette optique, l'employeur, outre le fait qu'il doit motiver le licenciement n'a plus aucune obligation formelle à remplir

par rapport à l'administration du travail. C'est peut-être la porte ouverte à la précarité de l'emploi dans une certaine mesure.

S'il est exact que l'employé ne peut être licencié que s'il existe un motif objectif et sérieux, il n'en demeure pas moins que nombreux des licenciements faits pour des raisons économiques ou techniques dépendent de la seule appréciation de l'employeur.

Pour résoudre tous ces conflits en matière de travail, le Bénin possède dans chaque tribunal de première instance une seule et unique Chambre Sociale.

TABLEAU 6.1. : Les Chambres Sociales connaissent de nombreux cas de litige en matière de licenciement abusif dans tous les secteurs

Cas de conflit de travail – Première Instance				
Année	Juridictions	Procès-verbal de non-conciliation	Saisine du tribunal	Dossiers terminés
1997	Cotonou	338	338	53
	Porto-Novo	13	13	12
	Abomey	27	27	
1998	Cotonou	441	441	118
	Porto-Novo	26	26	6
	Abomey	28	28	

Source : d'Almeida Grâce, 1999

Il est aisé de constater que les cas de conflit de travail sont plus nombreux à Cotonou, capitale économique qui offre un éventail de travail plus important dans la mesure où les entreprises y sont concentrées.

Par ailleurs, tous les dossiers de licenciements sont traités par des juges dont le nombre est restreint dans tous les départements du Bénin.

TABLEAU 6.2. : Personnel composant les juridictions du travail au Bénin

Juridiction sociale (Droit du travail)	Nombre de Magistrats	Nombre de personnel d'appui
Cotonou	2	2
Porto-Novo	1	2
Abomey	1	1
Ouidah	1	1
Lokossa	1	1
Parakou	1	1
Natitingou	1	1

Source : d'Almeida Grâce, 1999.

Dans ces conditions, l'on ne peut s'étonner de certaines dérives et de la lenteur de la Justice au Bénin.

S'il est exact que l'employé ne peut être licencié que s'il existe un motif objectif et sérieux, il n'en demeure pas moins que de nombreux licenciements sont faits pour des raisons économiques ou techniques dont la seule appréciation appartient à l'employeur

Les dossiers de licenciements sont traités par des juges dont le nombre est restreint dans tous les départements du Bénin

6.2.8. Des difficultés de réinsertion en cas de licenciement

Les dommages-intérêts, lorsqu'ils sont conséquents, permettent souvent aux personnes ayant perdu leur emploi et qui ont des difficultés à se réinsérer dans le monde du travail salarié, de se lancer dans des activités informelles ou dans la création d'entreprises individuelles modernes.

Si la Constitution du 11 décembre 1990 prône sans équivoque et de façon précise le droit au travail pour chaque citoyen, il n'en demeure pas moins que la notion de création d'emploi n'apparaît pas expressément dans les textes juridiques fondamentaux.

Dans la pratique, l'on se rend compte que bon nombre d'employés confondent volontairement ou parfois de bonne foi les licenciements légitimes et les licenciements abusifs.

Ainsi, il arrive souvent qu'un employé licencié estime qu'il est victime d'un licenciement abusif. Cette assertion relève de l'environnement socio-économique qui prévaut actuellement au Bénin. En effet, les employés saisissent dans tous les cas de figure les tribunaux pour obtenir des dommages-intérêts importants leur permettant au cas où ils seraient accordés, de pallier leurs problèmes économiques immédiats et/ou de tenter d'ouvrir de petites entreprises avec le pécule ainsi gagné.

Les dommages et intérêts sollicités par les employés n'ont aucune mesure avec la réalité économique du Bénin. En général, les dommages et intérêts varient de 10.000.000 à 50.000.000 voire 80.000.000 F.CFA

sollicités par un seul employé quelle que soit sa qualification.

Les Chambres Sociales, dans le passé, ont souvent accordé des dommages-intérêts exorbitants aux employés, ouvrant ainsi un champ de réclamation de plus en plus croissant et, dans le même temps, supprimant les entreprises qui ne sont plus à même de régler la condamnation ainsi prononcée.

ENCADRE 6.5

Article 290 du Code du Travail

La commission nationale paritaire a pour mission :

- *d'émettre toute suggestion et tout avis en matière de conventions collectives de travail en ce qui concerne notamment leur conclusion, leur extension, leur appréciation ;*
- *de formuler toute recommandation à l'usage des organisations professionnelles de travailleurs et d'employeurs concernant :*
 - a- *les dispositions qu'il semble souhaitable d'introduire dans les conventions collectives ;*
 - b- *la fixation du niveau général des salaires hiérarchisés dans le secteur privé ;*
- *de prendre des dispositions exécutoires pour les employeurs et les travailleurs du secteur privé dans les matières suivantes :*
 - a- *l'établissement d'une classification professionnelle type valable pour toutes les branches d'activités et de classification professionnelle adaptées au secteur économique ;*
 - b- *fixation des taux minima des salaires afférents aux catégories déterminées dans lesdites catégories professionnelles ;*
 - c- *détermination des taux et des modalités d'attribution des primes, indemnités et tous autres avantages sociaux susceptibles d'être alloués aux travailleurs de toutes catégories soit pour l'ensemble des branches d'activités soit par secteur économique.*

S'il est exact que l'employé possède un droit immuable qu'est la réparation en cas de licenciement abusif, il conviendrait de fixer par une loi un taux minimal en fonction de l'ancienneté, de la qualification et du salaire de l'employé. Cette méthode réduirait les risques d'exagération des employés et de tentation de corruption des personnes amenées à juger ce genre de cas. Au demeurant, les compagnies d'assurance en Afrique, surtout en ce qui concerne les accidents de la circulation qui ont suscité des condamnations pécuniaires exorbitantes au profit des victimes, ont fixé d'un commun accord des barèmes pour ce genre de risque. Il s'agit du Code des Assurances des Etats membres de la CIMA.

6.2.9. Rupture excessive du contrat de travail par les deux parties

Si la protection de l'employé est garantie lorsqu'il a trouvé un travail par les différentes dispositions du Code du Travail, il n'en demeure pas moins que le nombre de licenciements reste encore très important.

Ces différents licenciements ont de nombreuses causes énumérées dans le Code du Travail et appréciées par les Chambres Sociales et qui se présentent comme suit :

- licenciement pour cause économique ;
- licenciement pour restructuration de l'entreprise ;
- licenciement pour faute lourde ;
- licenciement pour incompétence et mauvais rendement.

C'est ce que résume l'article 45 par l'existence en cas de licenciement d'un motif pertinent et sérieux pouvant rompre le contrat de travail.

Les règlements de conflits collectifs énumérés dans le nouveau Code reprennent les dispositions de l'ancien Code qui concernent la conciliation et l'arbitrage. Le différend collectif est lui-même défini dans le Code comme suit :

"Le différend collectif est celui qui oppose une collectivité de salariés organisés ou non en groupement professionnel à un employeur ou à un groupe d'employeurs. Il est caractérisé par la nature collective de l'intérêt en jeu".

La conciliation est régie par les articles 252 à 255 du Code du Travail qui préconisent une conciliation entre les parties. Cette conciliation se fait devant l'Inspection du Travail et peut aboutir soit à un accord ou à un désaccord partiel ou total.

ENCADRE 6.6

Article 257 du Code du Travail

L'arbitrage des différends collectifs du travail non réglés par la conciliation, est assuré par un conseil d'arbitrage institué dans le ressort de la Cour d'Appel. Le conseil d'arbitrage est présidé par le Président de la Cour d'Appel ou son délégué et comprend :

- un magistrat de la Cour d'Appel désigné par le Président ;
- le Président du tribunal de travail du ressort ;
- un secrétaire choisi parmi les greffiers de la Cour d'Appel ;
- deux assessseurs employeurs et deux assessseurs travailleurs, désignés par le Ministre chargé du travail.

Si un accord intervient, il devient exécutoire tandis qu'en cas d'échec, le différend est soumis au Conseil d'arbitrage. C'est là une innovation importante en ce qu'elle constitue une obligation à laquelle il ne peut être dérogé.

L'arbitrage est la seconde étape qui régit désormais les règlements des conflits collectifs. Il faut avouer toutefois que le conseil d'arbitrage, tel que prévu dans l'ancien Code et repris dans le nouveau, n'a pas véritablement fonctionné puisque le principe veut que ce ne soit qu'en cas d'échec de toutes ces procédures que les travailleurs peuvent déclencher une grève. Il est constant que bien des grèves n'ont pas tenu compte dans le passé des dispositions relatives au conseil d'arbitrage. Par ailleurs, il y a lieu d'avoir des inquiétudes sur la structure du conseil d'arbitrage quant à sa composition lorsque l'on sait que l'effectif des magistrats est déjà restreint au regard du nombre d'habitants et qu'en sus, la Cour d'Appel ne dispose que de dix magistrats ayant déjà des charges importantes dans les différentes matières du Droit qui ne relèvent pas nécessairement du droit du travail. L'exécution rigoureuse de cet arbitrage pose donc un problème dans sa réalisation effective eu égard à ces facteurs.

La Cour d'Appel ne dispose que de dix magistrats ayant déjà des charges importantes dans les différentes matières du Droit qui ne relèvent pas nécessairement du droit du travail

6.3. Des réformes institutionnelles et juridiques pour une meilleure garantie de l'emploi durable

Par rapport au concept d'emploi durable tel que défini plus haut, quatre éléments constitutifs se dégagent comme condition à la garantie de la durabilité de l'emploi. Elles concernent un cadre institutionnel adéquat et stable, un cadre de référence pour la protection de l'environnement, un cadre de négociation salariale et un cadre de référence pour la durabilité proprement dite de l'emploi.

Les dispositions à envisager pour ces quatre niveaux participent du souci d'amélioration et ne préjugent du contexte de ce qui existe. Sur cette base, l'Etat devrait ainsi :

- adapter le cadre institutionnel actuel à l'environnement international, de manière à lui garantir une compétitivité. Cette réforme implique des mesures devant compléter le cadre institutionnel béninois actuel et qui concernent l'amélioration juridique du climat des affaires en vue d'une optimisation des outils de travail, notamment les plans comptables régionaux de l'OHADA (Organisation pour l'Harmonisation des Droits des Affaires). L'OHADA devrait permettre d'aller plus loin et d'avoir des informations précises dans la réglementation bancaire, dans la sécurité des transactions et d'optimiser tous les outils juridiques créés dans le cadre des communautés africaines (CEDEAO, UEMOA) et dans le cadre des relations UE/ACP ;
- avoir le souci de compléter ce qui est fait sur le plan du cadre de référence pour la protection de l'environnement, notamment en instituant de nouveaux rapports juridiques en vue de favoriser la création d'emplois soucieux de la préservation et de la réglementation de l'environnement.

- S'agissant du cadre de négociation salariale, l'Etat devrait avoir le souci de déréglementer afin de mieux adapter les textes au nouveau contexte de l'économie libérale, de manière à pallier le formalisme excessif et contraignant de l'administration. Afin d'éviter des abus, un cadre permanent de dialogue, négociation/employeur/collectifs des travailleurs devraient être promus.

Il faut fixer le salaire minimum et laisser jouer les règles du marché ; refondre si possible et si nécessaire le droit syndical afin que les syndicats sachent concilier les revendications légitimes des travailleurs avec la nécessaire prospérité de l'entreprise sans laquelle l'emploi serait menacé.

Cela peut conduire à plusieurs dispositions :

- un réexamen des modalités d'exercice du droit de grève ;
- une réglementation des rapports entre les syndicats et les parties politiques ;
- une réglementation de la participation des syndicats au processus d'élaboration des décisions par le gouvernement ;
- un rôle plus accru des chambres des métiers et des chambres consulaires,
- Concernant le cadre de référence pour la durabilité proprement dite de l'emploi, il s'agira de favoriser l'encadrement du secteur informel afin de mieux cerner son importance réelle dans l'économie béninoise.

L'ensemble de ces quatre mesures conduira l'Etat à des études rigoureuses devant faire ressortir les opportunités qui existent pour l'instauration d'un cadre institutionnel adéquat et stable de même que les moyens de les saisir dans les domaines de l'informatique et de la télématique pour lesquels il convient d'adapter le Code de Travail. Ces domaines sont caractérisés cependant par une absence quasi-totale de réglementation alors qu'il s'agit de secteurs porteurs et créateurs d'emplois durables.

La qualité du système judiciaire peut permettre de créer des emplois durables !!!



Chapitre 7

Financement de la création d'emplois durables



Où et comment trouver de l'argent pour financer la création d'emplois durables ? Voilà une question à laquelle on ne saurait échapper, car la création d'emplois durables a un coût financier dont l'importance nécessite qu'au-delà des institutions habituellement et normalement appelées à la rescousse en pareille circonstance, on ne s'interdise pas de faire appel à d'autres auxquelles on ne pense pas d'habitude pour financer la création d'emplois.

Le financement et la promotion de l'emploi et de l'auto-emploi au Bénin rencontrent des difficultés au nombre desquelles il faut citer, la gestion des crédits octroyés à une frange de la population en majorité analphabète et surtout, la faiblesse des recouvrements de ces crédits. Les interrogations qu'appelle une telle situation méritent d'être amplement développées.

Ce chapitre analyse les structures de financement, souligne les contraintes en matière de création d'emplois véritablement durables et identifie quelques améliorations à introduire dans le système financier actuel. En particulier, le présent chapitre s'intéressera aux financements alternatifs offerts par la Microfinance, en ce sens, qu'elle permet de créer de nouvelles opportunités d'assurer la replicabilité et la durabilité des initiatives. Ces conditions sont déterminantes lorsque l'on parle d'emplois et de moyens d'existence durables, c'est-à-dire qu'ils prennent en compte la durabilité du point de vue économique, environnemental et social.

7.1. Les structures de financement

7.1.1. Typologie des structures de financement

Les structures intervenant dans le financement de la création d'emplois fonctionnent de façon diverse et se caractérisent par les types d'activités qu'elles embrassent.

Il n'est pas rare de voir parmi ces structures certaines se spécialiser uniquement dans les domaines spécifiques comme les activités agricoles, artisanales, de pêche, d'hydraulique villageoise, de commerce et d'autres, dans le secteur du bâtiment et travaux publics.

A l'évidence l'importance du nombre de ces structures aurait pu conduire au constat selon lequel, le pays tout entier est en chantier grâce à la création d'emplois. Tel n'est malheureusement pas le cas aujourd'hui.

Parmi les intervenants, il y a les banques fonctionnant sur le principe de garanties traditionnelles classiques comme la Bank of Africa (BOA), la Banque Internationale du Bénin (BIBE), Ecobank, la Financial Bank et Continental Bank. D'autres institutions sont spécialisées dans les prêts scolaires comme le crédit du Bénin, le financement des équipements et de la

Les financements alternatifs offerts par la Microfinance permettent de créer de nouvelles opportunités, d'assurer la replicabilité et la durabilité des initiatives

construction à la demande des fonctionnaires, les achats d'équipements des entreprises pour ce qui est d'Equibail, les cautions ou garanties relatives aux avances accordées aux entreprises comme c'est le cas de Crédit Promo-Bénin. Ces institutions viennent compléter le dispositif traditionnel.

Il existe une très grande différence de fonctionnement au niveau de ces catégories d'intervenants que ce soit par l'origine des sources de financement des actions entreprises ou des conditions d'intervention. On note à cet effet, que pendant que les institutions classiques ne sont pas adaptées au financement de la

ENCADRE 7.1

La CMGT : Un exemple d'institutionnalisation de système tontinier

La Caisse Mutuelle Gibrilla Taoffic (CMGT) comprend en son sein quatre systèmes financiers qui sont :

- 71 Opération 71 créé le 1er janvier 1971
- GMT créé le 8 juillet 1990
- Coopec Gbégamey créée le 3 Août 1991
- NTB créé le 21 avril 1992

Son caractère institutionnel explique qu'elle soit dirigée par trois organes qui sont :

- le conseil d'administration composé de 12 membres
- le comité de crédit composé de 6 membres
- le conseil de surveillance composé de 6 membres.

Les relations avec le système bancaire sont limitées aux opérations de dépôt et de retrait d'argents. La CMGT mène des activités d'épargne et de crédit. Les produits d'épargne sont :

- Epargne Ordinaire (EO) : Il s'agit d'épargne des usagers ne donnant pas lieu à versement d'intérêt (épargne à vue)
- Epargne Economique (EE) : réservée aux sociétaires qui peuvent postuler pour un crédit
- Epargne Rémunérée par mois (ERM) qui est un dépôt dont le terme est de 1 mois
- Epargne privilégiée (EP) dont le terme est de un an
- Epargne d'honneur (EH) dont le terme est de deux ans.

Source : Extrait de PASMEC-BIT : Banques de données sur les SFD 1994-1995, Dakar 1997.

création d'emplois en direction des pauvres, les structures à caractère coopératif permettent de satisfaire une partie de la demande. Elles le font cependant sur financement des bailleurs de fonds et d'ONG internationales. Le secteur informel ou dit secteur de la micro-finance dispose quant à lui de ses propres ressources et est caractérisé par :

- la prédominance des transactions en espèces ;
- l'absence d'enregistrement et de réglementation ;
- l'échelle restreinte des opérations ;
- un fonctionnement qui s'appuie sur des relations personnelles ou sur des solidarités communautaires.

Dans la catégorie du secteur informel ou simplement de la micro-finance, il existe deux formes de financement que sont les organisations tontinières ou associations de crédit rotatif et les banquiers ambulants.

L'association de crédit rotatif repose sur une adhésion individuelle volontaire. Les relations se nouent sur la base contractuelle. L'exemple type est celui de la tontine avec mise en commun des fonds avec ou sans prêts rotatifs. Le système s'organise souvent autour de groupes sociaux homogènes et on y trouve une variété infinie de modalités traduisant leur souplesse d'adaptation aux besoins des agents économiques qui l'empruntent. Dans le cas de l'accès au capital à tour de rôle, il peut y avoir soit un ordre préétabli, soit un tirage au sort, soit un consensus ou l'adjudication au plus offrant.

Les banquiers ambulants sont des travailleurs indépendants dont l'activité consiste à se déplacer à l'intérieur des marchés et des quartiers en général tous les jours ou selon la périodicité de certains marchés pour effectuer des opérations de dépôt et de crédit. La clientèle est très diversifiée et est sou-

ENCADRE 7.2

Les conditions pour obtenir un crédit

Les membres disposent d'une carte de membre, d'une carte de compte épargne, d'une attestation de dépôt à terme et d'une carte de remboursement de crédit. Pour obtenir un crédit, il faut :

- être membre sociétaire
- avoir en épargne 20% du crédit demandé
- présenter toutes les garanties requises

En terme de garantie, on peut noter : le nantissement de l'épargne, le permis d'habiter, le titre foncier, les bijoux en or, les actions de société, le prélèvement à la source, un ou deux avaliseurs disposant de 50% du crédit sollicité sur compte à bloquer.

Les crédits sont destinés aux petits tontiniers, petits commerçants, artisans, pêcheurs dans les régions de l'Atlantique et de l'Ouémé.

Source : Extrait de PASMEC-BIT : Banques de données sur les SFD 1994-1995, Dakar 1997.

vent constituée de personnes qui, pour des raisons diverses n'accèdent pas aux prestations des banques.

La tontine moderne de type commercial s'est institutionnalisée et constitue pour de nombreuses institutions de microfinance un système de financement d'appoint. L'opération "tontine" a connu ainsi des améliorations avec l'expérience de la Caisse Mutuelle Gibrilla (opérant à Cotonou), Convergence 2000 (opérant à Cotonou, Abomey et Parakou) et l'Institut Africain d'Application des Méthodes de Développement (opérant à Porto-Novo). Convergence 2000 dispose de collecteurs d'épargne ambulants. L'originalité du système est liée au fait que l'épargne collectée est automatiquement remplacée en crédit. Etant donné que les deux produits (épargne et crédit) évoluent parallèlement dans le temps, le système n'est pas soumis au ratio de liquidité, ce qui peut s'avérer dangereux. En 1997 et 1998, Convergence 2000 a mobilisé respectivement 1.897.541.743 FCFA et 1.827.657.408 FCFA. L'épargne totale collectée de 1993 à 1998 s'élève à 6.587.736.041 FCFA. Les crédits accordés sont respectivement de

La plupart des emplois générés par ces institutions de microfinance se trouvent dans le secteur informel dont le cadre institutionnel et juridique est soumis à une forte instabilité qui s'avère inapproprié au développement d'emplois durables

1.646.401.000 FCFA et 1.655.839.000 pour les années 1997 et 1998. Le total de crédit de 1993 à 1998 est de 6.189.449.750 FCFA¹.

Il a été recensé 122 structures actives de tontines dans trois départements dont : 79 dans le Mono, 42 dans l'Atlantique et une expérience de tontine de groupe dans le Borgou "ACPOME".

Les crédits mis en place par les institutions ci-dessus citées contribuent essentiellement à la création et à la promotion d'emplois qu'on ne peut encore qualifier de durables car la pérennité de la plupart de ces institutions pour l'offre de services financiers durables n'est pas encore assurée. En outre, la plupart des emplois générés par ces institutions de microfinance se trouvent dans le secteur informel dont le cadre institutionnel et juridique est soumis à une forte instabilité qui s'avère inapproprié au développement d'emplois durables. Il découle de là une précarité du revenu avec les conséquences qui en découlent.

La caractéristique connue de ces initiatives est qu'elles proviennent des populations à la base, de la société civile en général et d'ONG.

L'Etat avec l'appui des partenaires au développement a développé d'autres formes de financement de création et de promotion d'emplois. Elles visent des actions spécifiques de création d'emplois qui doivent être centrées sur des programmes du gouvernement. Les objectifs de ces programmes consistent par exemple à :

- Aider essentiellement les femmes à travers les Unités Communautaires de Développement (UCD), stimuler l'investissement des Béninois de l'étranger et assurer l'insertion professionnelle des jeunes ;
- Promouvoir l'emploi productif par le renforcement des capacités des organisations à la base ;
- Privatiser, améliorer le cadre réglementaire pour la promotion de la croissance du secteur privé et la création d'emplois ;
- Renforcer la capacité des organisations locales de microfinance en vue de développer les services auprès des clients pauvres et actifs sur une base opérationnelle durable, et faire le suivi-évaluation de l'impact des activités (Programme MICROSTART-Bénin) ;
- Compenser par des mesures appropriées les effets sociaux et négatifs du processus d'ajustement en visant le renforcement des politiques macro-économiques et sectorielles.
- Fabriquer et perfectionner l'utilisation d'outils et d'équipements agricoles en vue de la transformation alimentaire artisanale (Programme FIT).

¹ Ces statistiques sont extraites de PNUD, 1998 : La microfinance au Bénin : Etude sectorielle approfondie.

Plusieurs autres structures de financement de la création d'emplois au Bénin fonctionnent plus ou moins avec les mêmes objectifs que les précédentes notamment :

- L'Accord sur le développement durable ;
- L'Agence de Financement des Initiatives de Base (AGEFIB) ;
- La Coordination des Initiatives de Projets d'Emplois Nouveaux (CIPEN) ;
- L'Agence de Gestion de la Dimension Sociale du Développement (AGDSD) ;
- L'Agence d'Exécution des Travaux Urbains (AGETUR)
- Le Centre de Promotion et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises (CePEPE) ;
- Le Programme Entrepreneurariat Bénin ;
- La Fondation de l'Entrepreneurship du Bénin ;
- Le Programme d'Appui au Développement du Secteur Agricole (PADSA) ;
- Le Projet d'Insertion des Sans-Emplois dans l'Agriculture (PISEA).

Les procédures de financement de ces structures sont assez variées et comprennent pour certaines structures :

- l'étude technico-économique des dossiers ;
- l'agrément des micro-projets par un comité technique ;
- la validation des micro-projets par la coordination ;
- la mise en place des fonds.

Le Programme d'Insertion des Sans Emplois dans l'Agriculture (PISEA) par exemple tente de mettre en œuvre un programme de crédit et un encadrement technique en vue d'aider à la création d'exploitations agricoles ou para-agricoles. Les diverses personnes postulantes doivent soumettre pour financement des micro-projets à la Cellule Nationale d'Exécution du Programme (CNEP) par l'entremise des structures de gestion et de suivi décentralisé au niveau départemental.

7.1.2. Caractéristiques des emplois pourvus par les institutions de micro-finance

L'insuffisance et le manque de financement sont largement reconnus comme étant une contrainte majeure au démarrage et à la croissance de l'entreprise. L'importance du financement peut déterminer la qualité de la prestation de l'entreprise à travers le dispositif de production de biens ou de services, le rendement et l'efficacité de l'entreprise, de même que la poursuite régulière des activités évitant ainsi une rupture de crédibilité vis-à-vis de la clientèle.

Par rapport à ce critère, les projets de création d'emplois peuvent être classés comme suit :

- projets d'emploi dont le besoin en financement est inférieur ou égal à 100.000 F. On y trouve par exemple le petit commerce, les

emplois dans l'agro-alimentaire, etc. Les ONG qui offrent ce type de prêt sont le CERIDAA (dans le département du Mono), le CREDESA (dans le département de l'Atlantique), le GRAPAD (dans le département de l'Ouémé et du Zou), l'IAMD (dans le département de l'Ouémé), le CIADIC (dans le département du Zou, le GRAPAD et l'IAMD dans le département de l'Ouémé, FECECAM (tout le Bénin), etc. ;

ENCADRE 7.3

Formes de garanties dans l'univers financier

Très souvent l'obtention de crédit est soumise à des formes de garanties diverses qui peuvent constituer une contrainte pour les créateurs d'emplois. On distingue :

Les garanties morales : l'entrepreneur peut faire parrainer son projet par un "ancien et sérieux client", un notable, un responsable de haut niveau d'un groupement moderne ou traditionnel, qui s'engage aux côtés de l'entrepreneur. Ce parrain arrive avec son poids social. Il peut aider l'entrepreneur à négocier son prêt, il suit son entreprise et fait du remboursement des sommes empruntées une question d'honneur. C'est le cas de la FECECAM, de CBDIBA, PassEF, etc.

Les garanties personnelles ou ayal : c'est l'engagement souscrit par un tiers d'exécuter à son échéance l'obligation d'un débiteur défaillant. C'est aussi la caution mutuelle d'un groupement, tous les membres étant responsables du crédit contracté par l'un d'entre eux. Cette forme de garantie est demandée par le PADME, CERIDAA, CREDESA, etc.

Garantie mobilière : le matériel acheté grâce à l'emprunt, ne devient véritablement propriété du bénéficiaire qu'après le remboursement de sa dette. C'est aussi la garantie donnée sur un véhicule qui peut être saisi en cas de non remboursement.

La grande question qui se pose par rapport à ces formes de garantie est de savoir si tout jeune entrepreneur peut toujours en disposer. Le constat reste que ces formes de garantie constituent un blocage pour l'obtention de financement. Elles apparaissent donc dépassées et doivent être repensées lorsqu'il faudra concevoir une stratégie efficace d'appui aux personnes démunies pour la création d'emplois.

- projets d'emploi dont le besoin en financement est compris entre 100.000 FCFA et 500.000 FCFA. Ces projets peuvent trouver un financement auprès du PADME, VITA Microbank, CBDIBA, CONVERGENCE 2000, UCECO, FECECAM, etc.

- projets d'emploi dont le financement est compris entre 500.000 FCFA et 2.000.000 FCFA. Un tel projet peut être financé par PADME, VITA Microbank, CBDIBA, CONVERGENCE 2000, UCECO, FECECAM, etc.

- projets d'emploi dont le financement est supérieur à 2.000.000 FCFA. Le financement peut être obtenu auprès du PADME, VITA Microbank, CBDIBA, CONVERGENCE 2000, UCECO, FECECAM, etc.

Concernant la génération de revenus des activités appuyées, un entrepreneur soucieux de respecter son engagement vis-à-vis de la structure de financement versera à intervalles réguliers une partie du capital reçu, y compris l'intérêt et son épargne personnelle à constituer suivant le cas. Cette périodicité devra être en harmonie avec la fréquence avec laquelle il encaisse des recettes suffisantes pour dégager le surplus lui permettant d'honorer cet engagement. Tout entrepreneur doit donc connaître le mode de

remboursement qui favoriserait son entreprise. Sinon, l'entrepreneur serait dans l'incapacité de satisfaire à ses obligations vis à vis de la structure de financement. On distingue par rapport à ce critère des emplois qui :

- procurent des revenus quotidiens (par exemple la restauration, le micro-commerce, les services de bureautique, secrétariat, etc.) ;

ENCADRE 7.4

Les banques et le financement de la création d'emploi

Etablir un bon contact avec une banque suppose une bonne connaissance du système bancaire, la compréhension de ce qu'une banque peut faire et aussi ce qu'elle ne peut pas faire et d'information des conditions que pose généralement une banque pour octroyer du crédit.

Dans le système bancaire béninois, les banques de développement spécialisées dans l'octroi de crédit à moyen et long terme ont disparu. Seules les banques commerciales sont en place et sont devenues en plus des Systèmes de Financement Décentralisé (SFD), des organismes financiers à la disposition des acteurs économiques. Les banques commerciales se retrouvent obligées d'assurer la distribution du crédit à moyen et long terme, ce qui n'est ni leur vocation naturelle, ni leur objectif. Or le financement de la création d'emploi à travers les petites entreprises requiert des moyens financiers et humains spécifiques. Les banques commerciales ne disposent pas sérieusement de compétences et de technicité pour apprécier les risques du financement d'une petite entreprise et réaliser son suivi. De plus, le faible montant des financements requis par les petites entreprises en comparaison du niveau des frais de dossiers et des coûts administratifs a un effet dissuasif. Enfin, le financement de la petite entreprise comporte tant de risques que beaucoup de banques ne peuvent s'y engager : risque sur le projet financier, mais aussi sur l'entrepreneur sur lequel on manque d'historique pour juger de ses capacités. L'approche de crédit des banques ne correspond pas aux attentes des petites entreprises. Les SFD semblent développer une approche qui répond mieux aux besoins des petites entreprises mais ces SFD sont largement confrontées à l'insuffisance des ressources financières pour satisfaire la clientèle potentielle. Il urge pour résoudre ce problème de penser à la mise en place d'une banque de développement qui, d'une part, pourra donner aux entrepreneurs la possibilité de crédits de moyen à long terme et, d'autre part, refinancer les SFD. En clair, les banques et institutions financières locales doivent se préparer pour les grandes mutations à venir dans les modèles de travail. La micro-entreprise en vue de la création d'emplois durables pourrait devenir le modèle d'unité économique de référence.

- génèrent surtout des recettes hebdomadaires ou par quinzaine (couture, coiffure, peinture, poterie, tresse, tricotage, broderie, mécanique soudure, etc.) ;
- permettent d'obtenir des revenus mensuels ou trimestriels (commerce à crédit, commerce sur de longues distances, etc.) ;
- génèrent des revenus sur une période comprise entre 1 et 6 mois (stocks pour la vente, la production agricole, certaines formes d'artisanat de production, l'élevage, etc.).

Des capacités techniques insuffisamment développées dans les affaires représentent pour la croissance de l'entreprise, une contrainte encore plus astreignante que l'inaccessibilité au crédit

7.2. Les contraintes à la création d'emplois durables

On commet l'erreur de ramener tous les problèmes de promotion de l'emploi à la seule dimension financière alors que des capacités techniques insuffisamment développées dans les affaires représentent pour la croissance de l'entreprise, une contrainte encore plus astreignante que l'inaccessibilité au crédit.

7.2.1. Les contraintes d'ordre général

En réalité, en plus des contraintes financières, il y a celles relatives aux capacités techniques et aux contraintes des nouveaux modes de financement. Il ressort des discussions avec quelques micro-entrepreneurs au Bénin et de la littérature sur les diverses expériences en cours, que les plaintes de quelques entrepreneurs rencontrés concernant le manque d'accès au crédit, cachent même des insuffisances techniques et de gestion. Par conséquent, y remédier serait bien plus rentable qu'accéder aux prêts sans qualification technique et de gestion. Malheureusement, les institutions de formation formelle comptent rarement les micro-entrepreneurs parmi leur clientèle et la plupart de ces institutions font peu d'effort pour répondre aux besoins en formation des entrepreneurs du secteur informel.

En effet, il a été constaté que la réussite aux études primaires (c'est-à-dire l'aptitude à lire et à écrire) est l'un des éléments essentiels pour prévoir la réussite d'un micro-entrepreneur. Ainsi, observe-t-on en général que les entrepreneurs mieux instruits (i) suivent plus souvent un apprentissage que ceux qui n'ont pas eu une éducation formelle, arrivant ainsi plus rapidement au statut de travailleur indépendant ; (ii) choisissent des activités à exercer plus intéressantes au sein du secteur informel, c'est-à-dire celles qui ont recours à des modes de production assez avancés, pour lesquelles la demande existe ou qui sont moins vulnérables aux fluctuations de la demande ; (iii) profitent plus des programmes de formation que leurs homologues analphabètes. A la lumière de ces constats, le gouvernement devrait être encouragé à se concentrer sur l'expansion de l'enseignement primaire surtout en zone rurale en faisant attention à y inclure davantage de jeunes filles. Dans ces conditions, comment mieux tenir compte des contraintes des entrepreneurs pour élaborer des programmes de formation ?

Les institutions de formation formelle comptent rarement les micro-entrepreneurs parmi leur clientèle et la plupart de ces institutions font peu d'effort pour répondre aux besoins en formation des entrepreneurs du secteur informel

Pour y parvenir, il faudrait un degré d'autonomie locale plus élevé pour les centres et instituts de formation et suffisamment de souplesse pour élaborer des cours de formation plus adaptés. Une approche plus efficace pourrait inclure : (i) des cours du soir ou de week-end, (ii) des conditions d'admission et de réussite plus souples, (iii) des cours de courte durée et modulables, (iv) des services supplémentaires en fonction de la demande. En conséquence, la demande à formuler envers les bailleurs de fonds serait d'encourager les centres de formation à réorienter leurs programmes de manière à y inclure les besoins de formation des micro-entrepreneurs.

Les différents types d'emploi présentent des caractéristiques différentes et ont par conséquent besoin de services différents. Ces caractéristiques peuvent être basées sur la durée, la nature, les branches d'activités, la taille, les besoins en appui technique, les besoins en appui financier, etc.

Du point de vue de la durée, on peut distinguer les emplois permanents, contractuels et occasionnels.

Du point de vue de la nature, on distingue les emplois dans le petit commerce (de la vendeuse d'un ou de plusieurs articles en détail devant un domicile à celle du grand marché de Dantokpa à Cotonou en passant par

l'ambulante), dans l'agro-alimentaire (restauration), l'artisanat de production, les micro-services, de secrétariat et de bureautique.

Du point de vue des branches d'activités, on distingue des emplois dans l'industrie, l'électricité, les bâtiments et travaux publics, le transport, le commerce, l'hôtellerie, les banques et assurances, les autres services.

Du point de vue de la taille, l'on rencontre des entreprises de tailles diverses selon le nombre d'employés.

Du point de vue des besoins en appui technique : on distingue des micro-entreprises constituées d'analphabètes, de personnes à niveaux scolaires moyens et de personnes à niveaux d'études secondaires et universitaires. Les besoins en appui technique de ces catégories variées sont différents.

ENCADRE 7.5

Raisons majeures pour lesquelles les banques évitent de financer les micro-entrepreneurs :

- petit montant des transactions ;
- absence ou insuffisance de garanties ;
- inexpérience dans la gestion de fonds, manque de notion de calcul et analphabétisme ;
- éloignement de nombre de ces expériences de la ville, ce qui rend difficiles et coûteuses les possibilités de suivi par les banques ;
- caractère non-sédentaire de nombreuses entreprises du secteur informel ;
- absence de comptabilité ou d'un cadre de gestion en conformité avec les normes déontologiques ;
- absence ou peu d'information et d'historique sur l'emprunteur ;
- caractère imprévisible de certaines transactions qui seront financées par les emprunts.

Source : Banque Mondiale, 1995.

Du point de vue des besoins en appui financier. Pour cette dernière catégorisation, on peut faire l'hypothèse qu'elle peut être utile pour définir des types d'appui financier ou de fournir des informations aux actifs et entrepreneurs potentiels afin qu'ils puissent bénéficier des appuis existants. En effet, les appuis financiers sous forme de crédit sont caractérisés par le montant du prêt, la périodicité du remboursement, les formes de garantie et le taux de rentabilité.

7.2.2. Les contraintes d'ordre financier

Les besoins en crédit des P.M.E./P.M.I. locales sont donc restés largement insatisfaits par l'offre du système bancaire malgré sa surliquidité. Cela s'explique par le fait que la fragilité de la structure des P.M.E./P.M.I. n'inspire pas confiance aux banques qui préfèrent ne pas prendre de risque. Face à cette situation, les P.M.E./P.M.I. et les micro-entreprises n'ont d'autre choix que les sources de financement non bancaires et les sources informelles de financement.

Conformément au document de base du Programme MICROSTART⁷, dans l'ensemble les institutions de microfinance touchent 249.620 clients dont 204.000 (82%) pour la FECECAM seule. Les crédits distribués sont d'environ 16 milliards dont 12 milliards (76%) pour la FECECAM. Le montant des prêts varie de 20.000 FCFA à 2.000.000 FCFA. La durée moyenne des prêts est généralement de 4 à 12 mois sauf pour la FECECAM où il y a des prêts allant jusqu'à 36 mois. Les taux d'intérêt sur les prêts varient de 0,83% à 3,35% le mois. L'épargne mobilisée par l'ensemble des institutions avoisine 23 milliards dont 18 milliards pour la FECECAM. Le taux d'intérêt servi sur l'épargne varie de 0% à 5%. Les pertes sur créance varient également de 0% à 5% tandis que le taux de remboursement varie de 73% à 99%. Le tableau 7.1 indique le niveau d'épargne mobilisée par les 14 intervenants du Système de Financement Décentralisé (SFD) les plus importants et le crédit mis en place en vue de la création et de la promotion d'emplois.

TABLEAU 7.1 : Les 14 SFD les plus importants au Bénin : clientèle, épargne et crédit mis en place pour la création et la promotion d'emploi

SFD	Type	Clientèle pour crédit	Epargne FCFA au 31/12/97	Financement/Crédit mis en place en 1997
FECECAM	Epargne/Crédit	217.861	16.275.439.138	11.829.175.008
CBDIBA	Epargne/Crédit	11.663	136.696.914	432.539.095
FAC-MONO	Epargne/Crédit	7.095	22.460.335	
CREP	Epargne/Crédit	6.128	777.047.920	213.838.725
UCECO	Epargne/Crédit	5.127	5.127.000	13.518.875
ESAM/CAPEC	Projet à Volet crédit-Epargne	4.310	25.950.000	-
PASSEF	Epargne/Crédit	3.456	27.269.000	64.270.000
CAURIS	Crédit	3.018	-	31.759.382
APRETECTRA	Projet à Volet crédit	2.693	-	7.320.000
Convergence 2000	Epargne/Crédit	-	-	-
GRAPAD	Projet à Volet crédit-Epargne	800	7.554.516	9.330.435
CREDESA	Projet à Volet crédit-Epargne	1230	32.799.320	35.501.000
CERIDAA	Projet à Volet crédit-Epargne	825	15.000.000	20.000.000
CIADIC	Projet à Volet crédit-Epargne	2.480	-	18.355.000
TOTAL SFD	-	266.686	17.325.344.183	12.684.632.085
% par rapport à l'ensemble des SFD au Bénin	-	94,54%	97,67%	75,02%

Source : *Elaboré à partir des statistiques de Banques de Données sur les SFD (1996-1997), PAS-MEC, Dakar.*

bénéficié de plus de 12 milliards de FCFA des 14 SFD les plus importantes pour des emplois générateurs de revenus. Ceci représente une contribution

⁷ Projet BEN/97/010/A/01/99, Appui au Programme National MICROSTART.

plus élevée que celle du secteur privé bancaire⁷, évaluée pour la même année à moins de 10 milliards de FCFA selon le rapport sur la coopération au développement 1998 publié par le PNUD et le Ministère chargé du Plan. Il apparaît en conséquence que la contribution réelle du secteur de la microfinance est supérieur à celle du système bancaire, alors que selon les statistiques monétaires de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, le niveau des dépôts dans les banques est passé de 91,4 milliards de FCFA en 1990 à 193 milliards de FCFA en novembre 1995. Mais les banques de la place n'investissent pas suffisamment dans le développement des entreprises locales.

7.3. Les améliorations possibles

7.3.1. Au plan général

Dans la perspective de la création d'emplois durables, le processus devrait être endogène et participatif avec des objectifs de promotion de différentes branches d'activités à savoir prioritairement :

- financer et promouvoir le développement du capital humain et des qualifications en rapport avec le développement des entreprises par la mise en place d'un mécanisme d'assistance aux PME qui tienne compte au préalable des besoins spécifiques des groupes bénéficiaires afin d'élaborer des critères d'accès spécifiques ;
- financer et promouvoir la création des entreprises et améliorer la compétitivité dans tous les secteurs d'activités (agriculture, élevage, industrie et services) par l'identification des mécanismes visant l'amélioration de l'environnement socio-économique et le renforcement des infrastructures de base ;
- renforcer le secteur financier, notamment le secteur de la microfinance pour accroître de façon pérenne les capacités de satisfaction de cette clientèle en mettant en place des mécanismes de refinancement des institutions de microfinance et de garantie pour les secteurs de la microfinance.

Le bien fondé de chaque mécanisme devrait être alors justifié de même que toutes les actions visant le renforcement institutionnel, les lignes de crédit, les groupes bénéficiaires et les critères d'accès d'un côté, et la nécessité de l'aide de l'État et des bailleurs de fonds, de l'autre. De façon particulière, les nouveaux modes de financement devront être réglementés.

Selon les statistiques monétaires de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, le niveau des dépôts dans les banques est passé de 91,4 milliards de FCFA en 1990 à 193 milliards de FCFA en novembre 1995. Mais les banques de la place n'investissent pas suffisamment dans le développement des entreprises locale

Le contenu des services que recevront les micro-entrepreneurs doit être axé sur la demande et tenir compte des diverses contraintes rencontrées par ces derniers

^{7/} Les banques locales ont contribué pour 88 % des 11,2 milliards de FCFA au financement du développement apporté au Bénin par le secteur privé traditionnel.

7.3.2. Les conditions à observer pour les nouveaux modes de financement

L'amplification de la crise financière des États et des entreprises qui en dépendent avec comme corollaire l'aggravation du chômage va nécessiter que la création d'emplois soit abordée d'une façon à pouvoir garantir sa durabilité. Une approche modèle de formation au profit des micro-entrepreneurs peut certes être considérée jusqu'à aujourd'hui comme un rêve. Mais des leçons tirées des formations passées permettent

de les recentrer au moyen d'une approche simplifiée et mieux ciblée. C'est le cas par exemple des formations spécifiques sur l'élaboration d'un compte d'exploitation, sur l'analyse d'un cash-flow, sur l'estimation de la rentabilité de l'entreprise, les divers ratios de performance, etc. Le contenu des services que recevront les micro-entrepreneurs doit être axé sur la demande et tenir compte des diverses contraintes rencontrées par ces derniers.

La durabilité de l'emploi suppose un cadre institutionnel stable et adéquat, un niveau de revenu au moins égal au seuil de pauvreté et une permanence de ce revenu dans le temps pour assurer une retraite. Par conséquent, les nouveaux modes de financement doivent d'abord être accompagnés de dispositions permettant de faciliter l'acquisition de ce cadre institutionnel. L'État a un rôle important à jouer à travers les textes qui peuvent être établis et

l'investissement nécessaire à une infrastructure physique de qualité. Les modes de financement doivent être construits de façon à fournir des services de qualité, à assurer une autosuffisance financière du client dans le temps de

ENCADRE 7.6

Principes pour parvenir à un système durable de prêts aux micro-entrepreneurs

- Faire des prêts à court terme : offrir des prêts initiaux de durée ne dépassant pas un an avec des échéances de remboursement fréquentes; des prêts de moyens termes peuvent suivre plus tard pour répondre à une demande bien justifiée.
 - Faire des prêts de taille raisonnables : le montant des prêts doit être justifié par un plan d'investissement rigoureusement élaboré. Le montant des prêts augmentera en fonction de l'augmentation des capacités de gestion de l'entrepreneur et de ses performances en général.
 - Simplifier les services : les produits de crédit, d'épargne et de formation pour les clients devront être simples et tenir compte de leurs contraintes.
 - Localiser les services : installer les services le plus près possible des entrepreneurs et encourager les entrepreneurs à s'installer là où il existe un grand nombre de clients. Les institutions offrant divers services aux micro-entrepreneurs devront aussi s'installer là où il existe une grande clientèle pour réduire le coût des transactions.
 - Réduire le temps nécessaire au traitement des demandes de prêts : dans l'hypothèse que la majorité des prêts sert à financer des fonds de roulement, la rapidité du traitement de la demande est essentielle pour les emprunteurs et permet aussi aux institutions de prêts de limiter les coûts administratifs. Le temps du traitement des demandes peut être encore réduit si l'on encourage les clients à se constituer en groupement ou groupe de solidarité.
 - Encourager le remboursement si possible par le biais des groupes de solidarité et par la responsabilité conjointe.
 - Encourager l'épargne : les faits suggèrent que les programmes de crédit sont plus durables lorsqu'ils sont financés par l'épargne personnelle.
 - Pratiquer des taux d'intérêt qui reflètent les coûts réels encourus par les institutions : prendre en compte les coûts administratifs, les pertes sur prêts, les défauts de paiement, le coût des fonds destinés aux prêts et l'inflation.
- Accorder plus d'importance aux femmes dans la sélection de la clientèle.

Source : Rhyne et Holt, 1994 et de Malhotra, 1994.

même que le crédit doit être accompagné d'un service d'épargne obligatoire et de bonne qualité.

Les nouveaux modes de financement des emplois durables tiendront compte du fait que les différents types d'entreprises à créer ou à promouvoir ont des caractéristiques différentes et ont par conséquent besoin de services différents. Des méthodes spécialisées, adaptées aux exigences des marchés visés sont à rechercher à travers des études de cas spécifiques.

De plus, l'importance des besoins en appui à l'emploi nécessite qu'un cadre de concertation et d'action pour l'emploi durable soit mis en place. A travers ce cadre, les trois objectifs complémentaires et d'égale importance qui suivent seront atteints :

- assurer l'accès aux services financiers à un plus grand nombre de personnes identifiées sur la base de leurs aptitudes et motivations;
- assurer l'accès aux services non financiers (formation/ alphabétisation fonctionnelle) en vue de renforcer les capacités de gestion des personnes ;
- assurer la viabilité et le développement de ces deux types de services, de façon à les voir s'adapter à l'environnement et durer dans le temps.

Par ailleurs, il est à rechercher une stratégie mettant en accord Etat/bailleurs de fonds/opérateurs. Cette stratégie visera essentiellement une double rationalité en préservant les principes fondamentaux du développement durable que sont :

- la durabilité ;
- la participation des populations ciblées.

Le Bénin à l'instar de plusieurs autres pays en développement est dans une situation qui l'empêche de satisfaire ses besoins en se basant uniquement sur des ressources internes. De ce point de vue, l'Etat et tous les partenaires au développement devrait en fixer de nouvelles conditions et modalités de mise en œuvre efficiente de nouveaux modes de financement et de création d'emplois durables à savoir :

- des services centrés sur les plus pauvres. Ainsi, les partenaires d'appui doivent donner la preuve qu'ils s'orientent vers les clients à faibles revenus ou à revenus incertains et précisément vers ceux qui n'ont pas accès aux institutions financières ;

ENCADRE 7.7

Mesures visant à assurer l'efficacité et la pérennité des entreprises

- Une mission et une vision claires que partagent les personnes travaillant au sein de l'entreprise. Tout cela doit être communiqué au sein de l'entreprise et au delà, et l'on devrait encourager une culture de l'engagement de la part des employés.
- Un positionnement stratégique. Cela conduit à bien connaître le marché, éviter les positionnements où le marché est saturé, offrir des services et produits compétitifs en qualité et du point de vue du prix, mettre en place une politique de marketing agressive.
- Définir un plan stratégique pour la croissance et l'expansion, assurer une meilleure planification, un meilleur contrôle budgétaire et une gestion de la croissance, établir des liens avec d'autres institutions.
- Introduire une gestion transparente, avoir des normes de performance claires et développer une politique de motivation du personnel.
- Augmenter la productivité des employés à travers toutes formes de formation.
- Se prémunir si possible contre les chocs extérieurs.

- des prêts adaptés aux besoins des clients, autrement dit des prêts à accès rapide et simple, souvent à court terme qui peuvent être renouvelés ou augmentés de manière satisfaisante. Une étude du plan d'investissement devra se faire en prélude à tout investissement.

ENCADRE 7.8

L'importance de l'autofinancement

Autofinancer une entreprise signifie financer les investissements par un apport personnel aussi bien pendant la phase de démarrage qu'à celle du développement de l'entreprise. L'autofinancement est une donnée incontournable que justifient plusieurs facteurs essentiels parce que l'apport personnel traduit une confiance du promoteur dans son projet et qu'un crédit est plus facilement obtenu par l'entrepreneur qui a su mobiliser des ressources propres. En effet, l'apport personnel traduit la confiance de l'entrepreneur dans son projet. Avant tout, on attend de celui qui a un projet qu'il soit le premier à y croire et il le démontrera en premier lieu par l'ensemble des moyens qu'il aura réussi à mobiliser dans le cadre de son affaire. Il est donc irréaliste d'envisager la création de son entreprise sans aucun apport personnel. La constitution de moyens réels est la première marque de confiance du promoteur en son projet. Toutefois, l'autofinancement n'exclut pas du tout l'appel à des financements extérieurs car souvent l'apport personnel du promoteur n'est pas suffisant.

- une politique durable de taux d'intérêt : dans un souci de durabilité des services financiers, il s'agira d'offrir des prêts à des taux qui soient, à terme, suffisants pour couvrir tous les frais liés à la gestion de l'opération crédit. Des entrepreneurs pauvres sont capables de payer à une institution de crédit les coûts rattachés à des services financiers viables. L'on doit prendre en compte les coûts en capital (au coût d'opportunité), les frais d'administration, les pertes sur prêts et un rendement minimum des capitaux. L'aide non financière (formation/alphabétisation fonctionnelle) peut et doit continuer à être subventionnée jusqu'à ce que l'institution de crédit retrouve son autosuffisance complète. Dans cette logique, il serait important que les coûts de ces services non financiers soient séparés des coûts liés aux activités de prêts afin qu'il soit possible de l'évaluer facilement.

- des services d'épargne obligatoire : suggérer et inclure des services sécurisants de mobilisation de l'épargne qui facilitent des petits dépôts obligatoires, l'accès aisé aux fonds (surtout dans une perspective de renforcement du capital). La gestion de cette épargne peut être faite en collaboration avec des institutions assez bien établies, moyennant des dispositions spéciales pour garantir la bonne qualité des services qui seront offerts aux clients concernés.

- le nécessaire couplage entre les services financiers et non financiers : ce paquet sera indivisible même si le contenu peut être conçu pour tenir compte des besoins spécifiques des clients. Les services non financiers notamment les formations seront nécessaires pour renforcer de façon durable les compétences en gestion des micro-entrepreneurs.

un dispositif de suivi efficace dont les termes de référence sont centrés sur la recherche-action.

- un dispositif de suivi efficace dont les termes de référence sont centrés sur la recherche-action.

Bien que le faible rôle joué par les banques classiques dans le financement de la micro-entreprise soit largement reconnu, il est clair que le financement durable d'un programme de création et de promotion d'emploi à grande échelle (qui suppose de grands moyens) nécessite la contribution des partenaires financiers et de l'Etat, de même que la participation effective des banques et des institutions financières locales qui disposent d'une surliquidité importante. Vu l'importance de la surliquidité qui serait composée surtout des dépôts de court terme, on devra réfléchir pour

concevoir un mécanisme assez simple de transformation rapide des épargnes/ressources de court terme en crédits à moyen et long terme.

On pourrait donc mettre sérieusement à contribution l'épargne locale. La faiblesse de beaucoup d'institutions finançant les micro-entrepreneurs est de ne pas suffisamment explorer cette opportunité. Les faits suggèrent que les programmes de crédit sont plus durables lorsqu'ils sont financés par l'épargne locale. Naturellement, les garde-fous devront être étudiés.

Du point de vue des modalités pratiques, et dans le souci d'arriver à un programme qui satisfasse les différentes parties, la démarche suivante devra être adoptée et qui consiste à :

- élaborer un plan directeur du financement de la création de l'emploi à l'issue d'une concertation devant regrouper les bénéficiaires, les partenaires financiers, les représentants de l'Etat, les diverses institutions d'appui citées ci-dessus et opérant déjà sur l'étendue du territoire ;
- élaborer et faire adopter par l'assemblée nationale une loi-cadre sur la création et la promotion d'emploi dans le secteur privé ;
- élaborer et faire adopter par les structures compétentes tous les textes législatifs devant garantir un environnement stable, adéquat et favorable au développement de la micro-entreprise ;
- mobiliser les moyens pour la mise en œuvre du plan directeur et assurer sa pérennité ;
- renforcer l'observatoire de l'emploi pour le rendre plus opérationnel en recentrant son cadre d'intervention, ses objectifs et en déterminant ses moyens d'action afin d'atteindre les résultats attendus. Entre autres choses, cet observatoire devra être doté d'un dispositif puissant de recherche-action permettant de déceler les problèmes au fur et à mesure.

Vu l'importance de la surliquidité qui serait composée surtout des dépôts de court terme, on devra réfléchir pour concevoir un mécanisme assez simple de transformation rapide des épargnes/ressources de court terme en crédits à moyen et long terme

Ah ! Si ça marchait comme il faut !!!

Partenaires au développement



Gouvernement

Structures de promotion
de l'emploi

Chapitre 8

Ressources humaines et création d'emplois durables



L'homme est naturellement au cœur de la problématique de la création d'emplois durables. Cette création se fera par lui et pour lui et puisque le concept est nouveau, on devrait l'amener à y adhérer. Le processus d'adaptation au nouveau concept passe nécessairement par l'éducation et la formation, seules à même de garantir la qualité des ressources humaines. Comme l'a montré le chapitre précédent, le financement n'est pas le seul facteur de promotion d'emplois durables, l'échec de plusieurs initiatives étant causé par la faiblesse du capital humain.

Avec un taux d'alphabétisation des adultes de près de 41% et un taux de scolarisation tous niveaux combinés de 35% en 1997, le Bénin se situe nettement en dessous de la moyenne pour l'Afrique sub-saharienne (respectivement 58,5 et 44%) dans le domaine de la formation de sa main d'œuvre. Même ainsi, le pays ne parvient pas à utiliser au mieux de ses capacités la main d'œuvre formée dans le système éducatif. Une éducation de base minimale et une formation appropriée sont pourtant des conditions indispensables à la création d'emplois durables, y compris en dehors du secteur moderne.

Dans la plupart des pays et au Bénin en particulier, les investissements dans la mise en valeur des ressources humaines sont insuffisants, le marché du travail et les institutions de formation sont souvent trop lents à s'adapter à l'évolution des connaissances nécessaires à la mise en œuvre des systèmes de production profondément bouleversés par la mondialisation et les inégalités continuent à prévaloir, notamment entre les sexes, dans l'accès à l'éducation, aux connaissances et aux qualifications. Dans ces mêmes pays, on constate aussi que le modèle de croissance n'est pas en mesure d'utiliser à leur pleine mesure les ressources humaines produites par le système éducatif et que celles-ci sont souvent mal utilisées.

8.1. Productions du système éducatif

Après avoir connu une régression à la fin des années 1980, les taux de scolarisation ont connu une progression régulière à partir de 1992.

TABLEAU 8.1 : Evolution des effectifs de l'enseignement 1992-1997

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Enseignement Primaire (public et privé)						
Taux brut de scolarisation (%)	59,9	60,9	63,8	66,8	68,8	72,53
Taux net de scolarisation (%)	44,6	48,8	52,0	54,1	56	59,30
Taux de succès au CEP(%)	35,6	59,1	57,4	53,8	-	nd
Part pop. Scolarisable (% pop totale)	22,4	-	18,6	18,7	18,7	nd
Nombre d'établissements (Milliers)	2,9	3	3	3,1	3,1	3,6
Nombre Gpes Pédagogiques (Milliers)	13,3	13,8	13,9	14,3	14,8	nd
Effectif des élèves (Milliers)	536,8	599,8	624,8	677,9	722,1	843,3
Effectif des Enseignants (Milliers)	13,5	13,2	12,9	13,6	13,9	16,0

Source : PNUD/MECCAG-PDPE, Tableau de Bord Social, 1999

Avec un taux d'alphabétisation des adultes de près de 41% et un taux de scolarisation combiné de 35% en 1997, le Bénin se situe nettement en dessous de la moyenne pour l'Afrique sub-saharienne (respectivement 58,5 et 44%) dans le domaine de la formation de sa main d'œuvre

Une éducation de base minimale et une formation appropriée sont pourtant des conditions indispensables à la création d'emplois durables, y compris en dehors du secteur moderne

TABLEAU 8.1 (suite) : Evolution des effectifs de l'enseignement

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Enseignement Public Secondaire Général (1^{er} Cycle)						
Taux de succès au BEPC (%)	23,42	33,17	27	37,83	32,3	45,6
Effectifs des élèves (Milliers)	66,4	81	88,3	98,4	113,2	129,3
Enseignement Public Secondaire Général (2^{ème} cycle)						
Taux de succès au BAC (%)	33,11	29,06	29	37,54	27,95	38,0
Effectifs des élèves (Milliers)	16,1	17,5	18,9	19,7	21,1	23,3
Enseignement Technique et Professionnel						
Taux de succès au CAP Commercial (%)	48,6	29	23,6	24,7	47,2	21,9
Taux de succès au CAP Industriel (%)	56,1	44,5	44,7	44,7	60,8	74
Taux de succès au DTI (%)	30,8	18,7	31,8	31,8	24	65,2
Taux de succès au BAC Commercial	22,8	38,7	29	40,5	47,5	41,9
Taux de succès au CAP Eco. Fam. & Soc. (%)	39,4	40	59,5	65	55,6	16,7
Taux de succès au DT Eco. Fam. & Soc. (%)	55,6	54,5	70	70	77,8	60
Taux de succès au BIA Santé (%)	100	100	100	100	87,3	100
Taux de succès au DIE Santé (%)	100	100	97,8	97,8	82,1	97,16
Taux de succès au BEAT Niveau 1 (%)	100	100	88,6	88,6	90,12	100
Taux de succès au BEAT Niveau 2 (%)	100	100	100	100	100	98,0
Taux de succès au DAP Dactylo. (%)	47,4	47,4	57,6	87,0	45,7	
Taux de succès CAP Hôtellerie Restauration	25	85,7	83,3	75	75	84,6
Effectif des élèves	4015	4850	4419	5054	5565	6013
Enseignement Supérieur						
Effectif des Etudiants inscrits dans les écoles professionnalisées	1395	1467	1983	2148	2718	3012
Effectif des Etudiants inscrits en Facultés	8559	9128	9024	9047	11276	11436
Effectif des Diplômés de FUNB	762	766	826	868	922	1034
Education non formelle						
Effectif des inscrits	31304	32539	28862	33223	30280	40762
Nombre d'alphabétisés	18869	18196	18653	21226	20984	27814
Taux d'alphabétisés / inscrits (%)	60,3	55,9	64,6	63,9	69,3	68,2

Source : PNUD/MECCAG-PDPE, Tableau de Bord Social, 1999

CEP	: Certificat d'Etudes Primaires
BEPC	: Brevet d'Etudes du Premier Cycle
DTI	: Diplôme de Technicien Industriel
CAP	: Certificat d'Aptitude Professionnelle
BAC	: Baccalauréat
BEAT	: Brevet d'Etudes Agricoles Tropicales
DEAT	: Diplôme d'Etudes Agricoles Tropicales
BT	: Brevet de Technicien
...	: Données non disponibles

L'évolution du taux brut de scolarisation combiné (inscrits dans les divers niveaux d'enseignement sur population âgée de 6 à 24 ans) témoigne également de progrès réguliers.

Les tableaux 4.5. et 4.6. du chapitre 4 sur l'habilitation de la femme donnent une idée de la persistance des inégalités d'accès des femmes au système éducatif : malgré les efforts récents (gratuité de l'enseignement primaire pour les filles en milieu rural), les femmes ne comptent encore que pour à peine plus d'un tiers dans l'ensemble des effectifs du système éducatif, un sixième dans l'enseignement supérieur général, et un quart dans l'enseignement supérieur professionnel. Plus des 3/4 des femmes âgées de 15 ans et plus n'ont jamais fréquenté l'école (contre la moitié des hommes), mais la situation s'améliore rapidement (tableau 4.5).

En définitive, ce sont près de 6000 diplômés de l'enseignement technique et professionnel qui sortent chaque année du système, et près d'un millier de diplômés de l'enseignement supérieur (922 en 1996).

Or si les taux de chômage ont fortement diminué au Bénin, les taux de sous-emploi ont parallèlement augmenté. De ce fait, on ne dénombre qu'environ 30% de diplômés du secondaire et du supérieur parmi les chômeurs ; mais un grand nombre de ceux qui ont trouvé un emploi sont sous-employés. Dès lors, la formation permanente peut avoir un rôle important à jouer dans le processus d'insertion sur le marché du travail.

A cela, il faudrait ajouter le fait que des parents en raison de la pauvreté - ironie du sort - retirent du système éducatif des enfants (comme c'est le cas de cet enseignant de l'encadré 8.1) qui, éduqués, contribueraient grâce aux opportunités d'emplois, à l'amélioration des conditions de vie de la famille et au développement économique et social du pays. En réalité, certains parents ne perçoivent plus le bien fondé du système éducatif qui génère en fait des chômeurs. Dès lors, une analyse plus fine de la relation formation - création d'emplois durables est nécessaire.

ENCADRE 8.1

Un paysan paye aussi la production du coton par le sacrifice de l'instruction de son enfant.

Nous ne parlerons pas une fois de plus! des conséquences de la culture du coton sur l'environnement. Bien que le monde entier ait célébré hier la journée de l'Environnement. Il est question plutôt de voir ce que "paye" autrement l'agriculteur en s'adonnant à cette culture.

Le Certificat d'Etudes Primaires (CEP) vient de s'achever. Un enseignant qui a requis l'anonymat, en service à F. dans la Sous-préfecture de Banikoara se fait des soucis sur la rentabilité de ses écoliers. Normal. Mais une remarque tout de même. Si tant est que vous avez bien exécuté le programme, il n'y a pas de raison que les enfants ne réussissent pas. Un point sensible venait ainsi d'être touché. C'est alors que l'instituteur laissa parler son cœur.

"Je suis en poste dans un hameau de la Sous-préfecture de Banikoara, région productrice par excellence du coton. Depuis quatre ans que l'école a été fondée, l'effectif n'a guère excédé vingt élèves. Et ce chiffre record au début de l'année n'est atteint qu'avec le concours actif du chef de village qui oblige presque les parents à envoyer leurs enfants à l'école. Dès que les premières pluies commencent à tomber, les élèves du CM2, les plus grands, commencent à s'absenter. La raison est simple. Les parents les envoient au champ pour conduire les bœufs. La culture du coton suit un calendrier qu'il faut respecter. C'est ainsi qu'au bout de quelques semaines, les élèves disparaissent comme du sucre dans l'eau.

Mis en "vacances forcées" moi-même, je m'occupe à cultiver du coton en attendant la disponibilité des élèves. Lorsqu'ils tardent à reprendre, je vais voir le chef du village et le vétérinaire qui sont bien écoutés dans le village.

C'est grâce à leurs interventions répétées que quelques uns des écoliers me reviennent. Jamais, l'intégralité! Mais là encore, les choses ne sont pas si faciles. Il arrive assez fréquemment, qu'une maman vienne à l'école interpellé son garçon qui doit porter le repas à son père et ses frères aînés qui sont allés travailler au champ. En venant à l'école, elle se fait accompagner d'un plus jeune qu'elle me propose pour remplacer l'écolier en attendant le retour de ce dernier.

Avec tout cela, il y a tellement de perturbations dans l'exécution du programme ..."

Après ce récit presque invraisemblable dans le Bénin de la veille du XXI^e siècle, on se met du côté de l'enseignant et avec lui, on se pose des questions.

Et pareil à un margouillat agrippé au mur, on dodeline de la tête en se rendant à l'évidence que **le paysan paye aussi la production du coton par le sacrifice de l'instruction de son enfant.**

La conférence de Montréal qui s'est tenue en 1992 et à laquelle étaient invités des ministres de l'éducation et des gouvernements des pays ayant en commun l'usage du français, a reconnu que l'enseignement technique et la formation professionnelle sont des moyens d'insertion et de maintien des jeunes dans la vie active

Le système souffre du manque d'équipements et de personnel qualifié. Son articulation avec l'emploi est surtout caractérisée par sa déconnexion avec l'environnement économique

8.2. Relation formation - création d'emplois durables

La conférence de Montréal qui s'est tenue en 1992 et à laquelle étaient invités des ministres de l'éducation et des gouvernements des pays ayant en commun l'usage du français, a reconnu que l'enseignement technique et la formation professionnelle sont des moyens d'insertion et de maintien des jeunes dans la vie active. La formation est également nécessaire pour développer les compétences professionnelles et répondre aux besoins du marché de l'emploi durable au Bénin. Dans ce pays, la formation est organisée autour de trois principaux systèmes que sont les établissements d'enseignement technique et professionnel (ETP), les organismes spécialisés de formation continue et les organismes d'interface entre l'emploi et la formation.

Les lignes qui suivent permettront d'approfondir la connaissance et la compréhension de la problématique du rôle de la formation dans les stratégies de création d'emplois durables. Il s'agit ici d'identifier et d'analyser le lien existant entre la formation et la création d'emplois durables au Bénin.

Au Bénin il n'existe pas encore de système bien organisé pour financer la formation professionnelle continue et l'apprentissage. Par conséquent, peu d'expérience a été accumulée en matière d'organisation et de gestion de dispositifs de financement de la formation professionnelle. Cependant, récemment, le gouvernement a créé un Fonds de solidarité nationale pour l'emploi dont les objectifs sont d'assurer la réinsertion des jeunes demandeurs de premier emploi dans le circuit de la production, la réinsertion dans la vie active de travailleurs licenciés pour raison économique et la gestion de programmes de formation professionnelle et de reconversion. Il s'agit pour le gouvernement de promouvoir la formation professionnelle continue et le perfectionnement du personnel des entreprises dans la perspective de l'amélioration des qualifications professionnelles.

La difficulté majeure dans la politique gouvernementale en matière de formation, se situe au niveau de l'identification des types de formation les mieux indiqués pour la création d'emplois. Pour identifier avec réalisme les formations nécessaires et adaptées à l'offre d'emplois durables du marché, il faut nécessairement faire participer le secteur privé à ladite formation, et cela, à deux niveaux : le financement de la formation, mais aussi et surtout l'apprentissage en entreprise. Mais il reste difficile actuellement de faire participer un secteur privé plus préoccupé par la poursuite du profit.

L'analyse de l'offre et de la demande de formation au Bénin effectuée par l'Observatoire de l'Emploi marque un progrès important dans l'analyse de la complexité de l'articulation entre formation et emploi. En effet, selon l'Observatoire de l'Emploi, le système d'établissements d'enseignement technique et professionnel (ETP) ne joue pas convenablement son rôle qui consiste à fournir une bonne formation initiale et une offre de formation continue.

Le système souffre du manque d'équipements et de personnel qualifié. Son articulation avec l'emploi est surtout caractérisée par une évolution du

contenu en formation encore timide pour s'adapter aux mutations de l'environnement économique. Cependant, tout le système n'est pas au même niveau de déconnexion. On peut même noter que certains organes de l'enseignement supérieur sont relativement plus actifs en matière de formation continue. C'est le cas en particulier de l'Institut National d'Économie (INE) et du Complexe Polytechnique Universitaire (CPU).

Les organismes spécialisés dans la formation continue, quant à eux, sont organisés autour de deux pôles : un pôle d'organismes publics qui ont pour principale clientèle les grandes entreprises du secteur moderne (publiques et privées) et un pôle d'organismes privés plus atomisés autour de centres de taille plus faible et plus orientés vers la satisfaction des besoins de formation des PME-PMI.

Les organismes d'interface entre l'emploi et la formation occupent une place importante qui consiste surtout en une intermédiation nécessaire entre l'emploi et la formation, à travers des appuis de l'assistance technique en matière de création d'emplois par des initiatives d'auto-emploi. Parmi ces organismes d'interface, il faut citer le CePEPE, CAMPUS-BENIN, etc. Leur apport technique couvre aussi le domaine de la fourniture d'équipement dans le cadre des contrats de transfert technique.

Cependant, beaucoup reste à faire pour maîtriser la complexité de la relation formation - emploi, notamment au niveau méthodologique, de manière à montrer ce que deviennent les jeunes à la sortie du système scolaire, en fonction du niveau de formation atteint au moment de la sortie. En effet, il est utile de connaître les niveaux de sortie du système scolaire et les niveaux de durabilité des emplois correspondants.

Il y a nécessairement un grand décalage entre la formation offerte actuellement au Bénin, et les besoins de formation si l'on considère le niveau que requiert l'accès à des postes ou à des activités durables. Ce premier bilan sur l'offre de formation n'est pas suffisamment fin pour donner la durée qui sépare la sortie du système éducatif et le premier emploi durable, en fonction des niveaux atteints au moment de la sortie.

1.2.1 A propos des filières de formation existantes au Bénin

Il n'existe actuellement aucun recensement exhaustif des filières de formation. On peut cependant constater que ces filières s'insèrent dans les trois catégories suivantes :

- Les établissements du système d'enseignement technique et professionnel (ETP). Certains d'entre eux assurent à titre secondaire des activités de formation continue ;
- Les structures de formation qui s'adressent majoritairement à des travailleurs et sont par conséquent spécialisées dans des activités de formation continue ;

- Des structures d'interface entre la formation et l'emploi, dont le rôle est d'accompagner les processus d'insertion des stagiaires qu'ils forment. L'activité de formation n'intervient alors que comme une de leurs modalités d'accompagnement.

La participation des structures privées de formation est importante au Bénin. L'effectif des jeunes qu'elles forment représente plus de 37% des effectifs en formation essentiellement dans les activités de service.

La répartition des filières fait apparaître un déséquilibre entre les formations tertiaires et les formations industrielles. L'enquête sur les potentiels de formation (EPF, 1992) fait ressortir que la plupart des formations proposées se retrouvent dans le secteur tertiaire.

Les quelques formations destinées au secteur industriel sont dominées par les formations à la maintenance en mécanique. Des formations spécifiques dont ont besoin les industries sont quasiment inexistantes au Bénin.

8.2.2 L'apprentissage facteur d'accès à l'emploi durable

Au Bénin, les entreprises participent peu à la formation de leur personnel. Il faut cependant dire que l'effort de formation des entreprises n'a pas encore été mesuré. On sait seulement que peu d'entreprises disposent d'organes de suivi des moyens mobilisés pour la formation et des résultats obtenus. La formation est le plus souvent le résultat de décisions au coup par coup, ce qui explique la difficulté à mesurer l'effort de formation des entreprises.

L'enquête sur la structure des emplois de 1997, a révélé que moins d'une entreprise sur quatre a répondu avoir effectué des dépenses au titre de la formation continue. Par ailleurs, seulement 17% des entreprises ont déclaré avoir budgétisé leurs dépenses de formation.

Pour les seules entreprises qui déclarent budgétiser leur formation, les dépenses correspondantes représentent dans près de 50% des cas, moins de 2% du montant de la masse salariale totale.

TABEAU 8.2 : Répartition des entreprises ayant budgétisé leurs dépenses de formation en pourcentage de la masse salariale

% de la masse salariale	%
< 1%	36
Entre 1 et 2%	12
Entre 2 et 3%	10
Entre 3 et 4%	17
5% et +	25
TOTAL	100 soit 125 entreprises

Source : Enquête sur la structure des emplois dans le secteur moderne, Observatoire de l'Emploi - PNUD, 1997

Malgré la faiblesse de leur niveau, ces chiffres pourraient pourtant masquer une certaine surestimation de l'effort réel de formation. En effet, plusieurs des entreprises qui ont déclaré former leur personnel lors de l'enquête, ont été incapables de répondre aux questions de l'enquête complémentaire qui s'en est suivie. De plus, la part des dépenses de formation par rapport à la masse salariale apparaît également surestimée après un test de rapprochement des chiffres fournis par l'enquête et la nature des formations effectivement organisées.

8.2.3 Besoins de formation et création d'emplois durables

Evaluer les besoins de formation est difficile faute d'informations assez fines et suffisamment récentes. Pour contribuer à la durabilité des emplois au sein des entreprises, il est nécessaire d'aider les entreprises à identifier leurs besoins réels de formation. Ce qui est néanmoins certain, c'est que les entreprises béninoises sont de plus en plus confrontées à des problèmes de compétitivité et de gestion de leurs ressources humaines. Elles ressentent aussi avec de plus en plus d'acuité le besoin de restructurer le système de formation professionnelle et technique.

Les entreprises du secteur moderne sont majoritairement dans le secteur des services, notamment le commerce (51% des entreprises). Les activités industrielles occupent nettement moins d'entreprises. Elles occupent environ 5000 personnes, soit 42% des emplois permanents. Or les activités industrielles en question sont très peu diversifiées, si bien que 79% des emplois qu'elles offrent se retrouvent seulement dans quatre branches (industrie textile, industrie chimique, électricité et bâtiment). Les industries textiles et les BTP rassemblent 43% des emplois permanents.

Les entrepreneurs sont plus portés vers les formations en marketing (25,7% des entreprises), en gestion financière (20,7% des entreprises) et vers la gestion en général (18,7% des entreprises). Par contre, il semblerait que les entreprises soient moins intéressées par des formations en gestion du personnel (seulement 13,6% s'y intéressent). Peut-on en déduire qu'en

réalité les entreprises béninoises ne s'intéressent pas suffisamment à la formation de leur personnel ?

Selon l'enquête menée par l'Observatoire de l'Emploi, les plus petites entreprises (celles qui emploient moins de 5 personnes) ont davantage besoin de formations en gestion et en vente - marketing.

Les besoins de formation semblent plus prononcés au niveau des entreprises de taille moyenne, c'est-à-dire, celles qui emploient 5 à 9 salariés. Elles ont exprimé 39,6% des besoins recensés.

TABLEAU 8.3 : Les besoins de formation exprimés par les plus grandes entreprises s'orientent surtout vers la formation en gestion financière

Module de Formation	< 5 salariés	5 à 9 salariés	Au moins 10 salariés	Ensemble	%
Gestion générale	20	44	38	102	18,7
Vente-marketing	43	53	44	140	25,7
Gestion financière	22	45	46	113	20,7
Gestion du personnel	14	28	32	74	13,6
Support technique	8	24	23	55	10,1
Support d'entreprise	18	30	28	76	13,9
Autres	9	11	14	34	6,2
TOTAL	134	235	225	594	

Source : PNUD-MPREPE, *Structure de l'emploi dans le secteur moderne urbain - 1997, Septembre 1998 sur 594 entreprises.*

C'est au niveau des entreprises de taille moyenne qu'on a recensé le plus de besoins (39,6%). Les grandes entreprises arrivent tout juste en deuxième position en terme de diversité des besoins recensés (37,9%). L'expression des besoins de formation est relativement faible dans le rang des entreprises de petite taille (22,6%).

Le diagnostic qui sous-tend une bonne politique de formation ne doit pas se résumer à la seule expression du besoin de formation. Les difficultés rencontrées dans le recrutement du fait de l'indisponibilité d'une main-d'œuvre adéquate et les insuffisances constatées constituent une forme indirecte de formulation des besoins de formation.

Au niveau du personnel déjà employé, les insuffisances notées confirment les besoins des entreprises en agents professionnellement expérimentés. D'où la nécessité de formation continue, afin d'améliorer leur compétence et leur qualification.

Le diagnostic qui sous-tend une bonne politique de formation ne doit pas se résumer à la seule expression du besoin de formation. Les difficultés rencontrées dans le recrutement du fait de l'indisponibilité d'une main-d'œuvre adéquate et les insuffisances constatées constituent une forme indirecte de formulation des besoins de formation

TABLEAU 8.4 : Répartition des lacunes par qualification du personnel

	Connaissance de base		Connaissance technique et scientifique		Application pratique		Comportement	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Directeurs	8	7,2	21	12,7	12	7,0	16	5,2
Cadres supérieurs	4	3,6	10	6,0	13	7,6	13	4,2
Cadres moyens et techniciens	10	9,0	21	12,7	24	14,0	27	5,9
Agents de maîtrise & contremaîtres	6	5,4	5	3,0	18	9,9	18	5,9
Ouvriers qualifiés	14	12,6	27	16,3	21	12,3	37	12,5
Employés qualifiés	25	22,5	28	16,9	31	18,1	49	17,1
Ouvriers spécialisés	19	17,1	26	15,7	19	11,1	50	17,1
Employés spécialisés	8	7,2	16	9,6	12	7,0	32	10,8
Manœuvres	5	4,5	5	3,0	11	6,4	36	12,2
Apprentis	12	10,9	7	4,2	7	4,1	13	4,5
Autres	---	---	---	---	4	2,4	4	1,3
TOTAL	111	100	166	100	172	100	295	100

Source : PNUD-MPREPE, PNUD-MPREPE, *Structure de l'emploi dans le secteur moderne urbain - 1997, Septembre 1998.*

En général, la plupart des insuffisances sont surtout perceptibles au niveau des ouvriers (qualifiés et spécialisés) et des employés qualifiés, ce qui hypothèque dangereusement l'évolution des entreprises. En effet, on constate que 22,5 % des lacunes liées aux connaissances de base proviennent d'employés supposés qualifiés, 17,1 % concernent les ouvriers spécialisés et 12,6 % les ouvriers qualifiés. Des lacunes sont notées dans les rangs des directeurs, des cadres moyens et des manœuvres. L'existence d'un poste d'emploi vacant engendre des besoins nouveaux de formation pour le personnel déjà en poste. Les raisons sont multiples. Ainsi, l'indisponibilité d'une main d'œuvre qualifiée sur le marché local concerne les postes d'agent de maîtrise et/ou de contremaître, d'employés qualifiés et de directeurs. L'insuffisance du niveau de formation est plus remarquable chez les cadres supérieurs, les ouvriers qualifiés et les agents de maîtrise. La formation est jugée trop générale au niveau des directeurs, des agents de maîtrise et des ouvriers qualifiés. Le manque d'expérience est notable chez les directeurs, les cadres moyens et les agents de maîtrise et /ou contremaîtres. La faiblesse de capacité financière explique les difficultés de recrutement des directeurs et cadres supérieurs, ainsi que les agents de maîtrise et/ou contremaîtres. C'est autant de besoins de formation pour le personnel.

8.3. Des stratégies d'amélioration et formes d'appui extérieur pour la formation à la création d'emplois durables

Les autorités béninoises peuvent faire participer le secteur privé à leur effort de formation à travers la constitution d'un fonds de financement des infrastructures de formation adaptée. En effet, il est nécessaire de compléter

l'effort d'investissement en infrastructures scolaires par un dispositif d'enseignement technique et de formation professionnelle pour la création d'emplois durables.

La mise en place de cette contribution du secteur privé permettra alors la mise en place d'un projet d'apprentissage dont les objectifs pourraient être entre autres de :

- réformer le système éducatif béninois de manière à faire de l'apprentissage une filière de formation au même titre que les autres filières déjà existantes ;
- lutter contre la montée de la délinquance des jeunes due en grande partie aux échecs scolaires ;
- lancer une dynamique de l'emploi durable des jeunes par l'adéquation emploi - formation ;
- proposer un cadre juridique nécessaire au financement systématique de la formation par le secteur privé.

Au demeurant, l'apprentissage ne concerne pas seulement les entreprises modernes : il est même essentiellement le fait du secteur informel. Si l'on y adjoint les aides familiaux, l'apprentissage concernait 30,6% de la main-d'œuvre employée hors de l'agriculture en 1992.

Sans méconnaître le rôle et les avantages de la formation sur le tas pour une population encore largement non-scolarisée, les conditions d'un emploi durable requièrent d'une telle formation qu'elle s'appuie sur une base éducative minimale. L'alphabétisation fonctionnelle peut avoir ici un rôle important à jouer, de même que l'utilisation des infrastructures publiques de la formation professionnelle. Dans un pays où l'apprentissage fait l'objet d'une rémunération versée par les familles aux maîtres, et où la libération des apprentis n'intervient qu'au terme d'une période extrêmement longue (et parfois justifiée par les difficultés d'acquisition des connaissances pratiques du fait que les enfants non scolarisés n'ont pas "appris à apprendre") il y a indiscutablement un domaine où l'action de l'Etat peut s'exercer au bénéfice du secteur privé. Cela suppose un certain volontarisme.



Chapitre 9

Les mesures de promotion des emplois durables



Les ressources nécessaires à la satisfaction des besoins essentiels des ménages proviennent généralement du revenu que le chef de ménage tire de l'emploi qu'il occupe. C'est pourquoi la précarité de l'emploi peut être considérée comme le problème principal à résoudre pour toute politique économique centrée sur l'homme. Les politiques et programmes d'emploi au Bénin devraient tenir compte de l'importance stratégique de la création d'emplois durables dans le processus de développement humain durable. Tout le long des chapitres précédents, il a été identifié les voies et moyens à même de rendre les emplois durables et de suggérer leurs implications en terme de stratégies à développer tant au niveau global que sur le plan institutionnel, réglementaire et de la politique économique. Le présent chapitre s'attachera sur la base des mesures préconisées par les groupes focalisés, à mettre l'accent sur des propositions qui limitent les tensions au niveau des finances publiques.

9.1 Le crédit d'impôt

Le crédit d'impôt (remise d'impôt) semble à la fois préférable et suffisant par rapport aux mesures fiscales telles que les abattements sur l'assiette fiscale. Le crédit d'impôt par emploi durable net créé du fait de l'embauche de personnes, peut être institué par décret ou loi nationale ou encore par une annexe fiscale à la loi de finances. On pourrait décider par exemple que toutes les personnes physiques ou morales passibles de l'impôt sur les bénéfices peuvent prétendre au bénéfice du crédit d'impôt, quel que soit leur régime d'imposition, s'ils permettent d'employer durablement un nouvel employé ou le promoteur de l'entreprise. Les personnes dont l'embauche durable peut donner lieu à crédit d'impôt doivent être réellement en quête d'emploi et les emplois durables créés doivent être des emplois qui contribuent effectivement au développement humain durable.

Les entreprises semblent très sensibles aux réductions d'impôt de tout genre. Cependant, pour les simulations, il est nécessaire de simplifier les mesures fiscales en accordant la réduction d'impôt sur un seul type d'impôt. On se limitera à une réduction de l'impôt BIC/BNC. Il serait nécessaire de lier le niveau de la réduction d'impôt au nombre d'emplois durables créés par l'entreprise.

C'est donc seulement après le calcul de l'impôt, qu'une réduction peut être simulée comme un encouragement que l'Etat voudrait consentir au profit des entreprises en vue de les amener à participer activement à la formation et à l'insertion ou réinsertion des demandeurs d'emplois.

9.2 La publicité gratuite

Il est également intéressant de simuler des dépenses des structures de promotion de l'emploi destinées à financer une mesure de promotion de l'embauche qui consisterait à mieux encourager les entreprises en leur offrant des possibilités de montrer leur participation aux différents programmes de promotion de la création d'emplois durables à l'opinion publique nationale, c'est à dire, offrir aux entreprises des occasions de paraître à la télévision ou dans les journaux comme faisant une bonne action sociale en faveur de l'emploi durable.

Une telle disposition permettant de montrer les actions des entreprises à l'opinion publique les incitera plus à rester dans un partenariat soutenu avec les structures de promotion de l'emploi. Il est peut-être nécessaire d'insister sur l'opportunité d'exploiter le fait que les entreprises soient toujours sensibles à la promotion de leur image de marque. La promotion de la création d'emplois durables pourrait intégrer cette donnée dans les mesures qu'elle prévoit pour inciter les entreprises à l'embauche, à la formation et au soutien de l'auto-emploi.

Les dépenses publicitaires sont de nature à favoriser l'augmentation du chiffre d'affaires des entreprises et d'avoir ainsi un effet indirect sur le nombre des emplois durables. Un modèle d'équilibre général prend en compte ces différents aspects dans l'évaluation des effets des dépenses éventuelles des structures de promotion de l'emploi en matière de publicité sur les finances publiques.

Ces dépenses seront considérées dans le modèle comme étant une dépense du compte de l'Etat et une forme de subvention qui permet à la fois d'élever le niveau du chiffre d'affaires et celui de la valeur ajoutée des entreprises.

9.3 Les mesures en faveur de la formation et des stages

Ces mesures concernent la prime d'encadrement et la prime de participation.

On peut proposer une petite prime mensuelle d'encadrement par stagiaire à verser à l'entreprise et non à un individu (même s'il est le responsable du stage). A l'échelle nationale, ce montant ne va donc pas correspondre à un transfert public au profit du compte des ménages dans la matrice de comptabilité sociale. Il sera comptabilisé à la fois comme une dépense publique et comme un transfert *au profit du compte des entreprises*. On évite ainsi un problème humain auquel le stagiaire pourrait être confronté au sein de l'entreprise. En effet, il peut arriver que les autres agents de l'entreprise se désintéressent du stagiaire (si la prime est versée seulement à l'encadreur) alors qu'ils peuvent contribuer à sa formation. Par ailleurs, il ne faut pas enlever au chef d'entreprise son pouvoir discrétionnaire en versant directement la prime à l'encadreur responsable de stage.

On pourrait également proposer aux structures de promotion de l'emploi de primer les entreprises qui participent le plus à leurs programmes de promotion de l'emploi durable. Ces structures de promotion de l'emploi pourraient organiser des concours à l'attention des entreprises du secteur privé (moderne ou informel) et créer une ambiance de compétition entre les entreprises en ce qui concerne la formation et l'embauche des demandeurs d'emplois.

Cette prime peut être considérée comme un transfert public de fonds au bénéfice des entreprises. Elle doit donc être comptabilisée comme une dépense de l'Etat et une recette pour le compte des entreprises dans le modèle d'équilibre général calculable.

9.4 Les résultats des simulations

Les simulations sont faites sur un modèle statique qui ne tient pas compte des aspects dynamiques, des ajustements qui influencent l'investissement et la création d'emplois.

En accordant des réductions d'impôts au profit du secteur privé moderne dans toutes les branches d'activités de production, l'Etat réduit certes ses ressources financières, mais si la promotion de la création d'emplois durables est bien menée et que des emplois nouveaux en sont les résultats, l'Etat élargit ainsi sa base fiscale puisque des impôts supplémentaires peuvent être prélevés sur ces nouveaux employés et surtout sur les nouvelles activités créées, qui, augmentant la masse des consommateurs solvables, contribuent à l'élargissement de la clientèle des entreprises.

Ces dernières verront leurs chiffres d'affaires augmenter pendant que l'Etat atteindra un niveau d'impôt plus élevé sur les BIC et BNC. Le processus peut se développer continuellement. Pour que les ressources publiques ainsi utilisées pour la promotion de l'embauche soient considérées comme financièrement rentables, il faut que les nouvelles recettes engendrées par la réussite de la politique de l'embauche durable aient un niveau supérieur à celui des fonds publics engagés.

Cependant, la rentabilité économique de l'opération peut être bonne sans que le résultat financier soit positif. La présente simulation s'est limitée néanmoins à la mesure du résultat financier résultant de la mise en œuvre du programme de promotion de la création d'emplois durables. Les simulations présentées ici sont celles qui montrent essentiellement les effets de l'application des mesures de promotion de la création d'emplois durables sur les finances publiques. Trois séries de simulations sont considérées.

La première traite des conséquences d'une mise en œuvre de quelques mesures de promotion des emplois durables, toutes choses égales par ailleurs.

La deuxième analyse les effets d'une mise en œuvre des même mesures en situation d'augmentation de la demande intérieure ;

La troisième série combine la mise en œuvre des mesures proposées en situation de libéralisation accentuée de l'économie suite à la mondialisation.

Le but est de faire la part de la contribution des programmes à la promotion de la création d'emplois durables au Bénin, indépendamment des autres mesures de politique économique qui peuvent également influencer la création d'activités nouvelles et durables dans l'économie.

La première série de simulations a permis d'analyser les effets de la mise en œuvre du crédit d'impôt toutes choses égales par ailleurs. Ce crédit d'impôt, lorsqu'il se généralise, peut s'apparenter à une mesure de réduction conditionnelle d'impôt et est par conséquent de nature à encourager l'investissement et l'embauche.

Dans le scénario IA, un crédit d'impôt de 100 000 F par emploi net créé est envisagé, toutes choses égales par ailleurs.

Dans le scénario IB, un crédit d'impôt de 200 000 F par emploi net créé est envisagé, toutes choses égales par ailleurs.

Le scénario IC nous permet de simuler un crédit d'impôt de 300.000 F par emploi net créé, toutes choses égales par ailleurs.

Le scénario ID nous permet de simuler un crédit d'impôt de 400.000 F par emploi net créé, toutes choses égales par ailleurs.

Il ressort du **scénario IA**, que la mise en œuvre du crédit d'impôt de 100.000 FCFA par emploi durable est donc globalement défavorable aux finances publiques. Elle occasionnera certes une augmentation de la production du secteur secondaire et une croissance économique substantielle, mais le niveau des emplois créés ne permet pas d'augmenter les impôts sur les salaires et les cotisations sociales de manière à compenser l'effort consenti sur le budget de l'Etat pour la mise en œuvre généralisée du crédit d'impôt. Ainsi, la concomitance de la croissance économique mesurée par la variation positive du niveau du PIB et de l'offre du secteur secondaire ne se produit qu'au détriment des recettes fiscales de l'Etat.

La mise en œuvre généralisée du crédit d'impôt entraînera une variation négligeable du PIB réel lorsqu'elle s'applique à 200 entreprises, pendant que le niveau de l'investissement dans l'économie s'élève de 5,7%. L'offre réelle des différents secteurs ne varie pas non plus.

La variation du niveau de la consommation globale que permet la disponibilité des fonds normalement destinés à payer l'impôt, a servi plutôt à financer l'absorption qui a alors augmenté de 1,5%. Le niveau des recettes publiques ne baisse que de -3,4% en raison du poids que

représente le niveau des impôts indirects dans la constitution des revenus de l'Etat béninois. La dépense publique quant à elle se contracte légèrement (de -0,3%).

Le manque à gagner dû à une baisse du niveau des impôts versés par les entreprises ne peut donc être compensé par les effets indirects provoqués par le crédit d'impôt de 100.000 FCFA par emploi durable net créé, accordé à 200 entreprises du secteur privé.

TABLEAU 9.1. : Impact de la mise en œuvre du crédit d'impôt par emploi créé

	1A	1B	1C	1D
	Crédit d'impôt de 100.000 FCFA	Crédit d'impôt de 200.000 FCFA	Crédit d'impôt de 300.000 FCFA	Crédit d'impôt de 400.000 FCFA
	Variation en %	variation en %	variation en %	Variation en %
PIB réel	0,0	0,0	0,0	0,0
Absorption	1,5	2,9	4,4	5,9
Investissement	3,7	11,4	17,1	22,8
Offre réelle				
Secteur primaire	0,0	0,0	0,0	0,0
Secteur secondaire	0,0	0,0	0,0	0,0
Secteur tertiaire	0,0	0,0	0,0	0,0
Finances publiques				
Recettes publiques	-3,4	-6,4	-9,1	-11,6
Dépenses publiques	-0,3	-0,6	-0,9	-1,1
Solde des finances publiques	-29,0	-54,7	-77,6	-98,3

Source: Résultats des simulations faites avec le MEGC.

Le scénario 1B conduit quant à lui à un constat similaire, mais avec une situation moins enviable pour les finances publiques. La variation du solde des finances publiques se fait dans un sens négatif par rapport au scénario 1A. Il en ressort que le manque à gagner dû à une baisse du niveau des impôts versés par les entreprises est encore moins compensé par les effets indirects provoqués par le crédit d'impôt de 200.000 FCFA par emploi durable net créé, accordé à 200 entreprises du secteur secondaire.

La mise en œuvre des crédits d'impôt de 300.000 FCFA et 400.000 FCFA par emploi durable net créé est globalement plus défavorable aux finances publiques. Les recettes publiques diminuent à mesure que le taux du crédit d'impôt s'élève. La croissance économique globale quant à elle, n'est pas affectée par les différents taux de crédit d'impôt. Il en est de même de la variation de l'offre réelle dans les secteurs d'activités productives. Les recettes fiscales sont défavorisées à mesure que le taux de crédit d'impôt augmente. Il en résulte un solde budgétaire plus aggravé à mesure que le crédit d'impôt par emploi augmente.

La deuxième série de scénarios simule la mise en œuvre d'autres mesures proposées.

Quatre cas sont pris en compte dans la présente série.

Dans le scénario 2A, seule une prime mensuelle d'encadrement de 10.000 F par stagiaire est envisagée comme composante du programme d'incitation à la création d'emplois durables, les autres mesures du même programme sont ignorées.

Dans le scénario 2B, il est envisagé une publicité gratuite équivalente à 100.000 FCFA de publicité à la télévision et par an, en même temps que la prime mensuelle d'encadrement de 10.000 FCFA par stagiaire.

Le scénario 2C permet de simuler simultanément la prime d'encadrement, la publicité gratuite et une prime de participation de 100.000 FCFA pour les entreprises qui ont le plus participé au programme d'incitation à la création d'emplois durables.

Afin de mieux appréhender la contribution des réductions d'impôt, le **scénario 2D** permettra de simuler séparément une diminution forfaitaire d'impôt.

TABLEAU 9.2. : Impact de la mise en œuvre des propositions des Focus Group toutes choses égales par ailleurs

	2A	2B	2C	2D
	Prime d'encadrement	2A et publicité gratuite	2B et prime de participation	2C et Réduction d'impôt
	Variation en %	variation en %	variation en %	variation en %
PIB réel	0,0	0,0	0,0	0,0
Absorption	0,4	1,8	3,3	4,8
Investissement	1,4	7,1	12,8	18,5
Offre réelle				
Secteur primaire	0,0	0,0	0,0	0,0
Secteur secondaire	0,0	0,0	0,0	0,0
Secteur tertiaire	0,0	0,0	0,0	0,0
Finances publiques				
Recettes publiques	-0,9	-4,2	-7,1	-9,8
Dépenses publiques	-0,1	-0,4	-0,7	-0,9
Solde budgétaire public	-7,6	-35,7	-60,7	-83,0

Source: Résultats des simulations faites avec le MEGC.

La prime d'encadrement des stagiaires est fixée par hypothèse à 10.000 FCFA par stagiaire et par année et le taux d'embauche de ces stagiaires est supposé de 60%. Cette prime est directement versée à l'entreprise, ce qui constitue pour elle une sorte de subvention.

Bien que les 10.000 FCFA soient versés pour tout stagiaire formé, c'est seulement la partie des stagiaires qui trouvent un emploi qui fera varier

le niveau des impôts sur salaires, charges sociales, etc. Ainsi la dépense de l'Etat est égale à la somme obtenue en multipliant 10.000 FCFA par l'effectif des stagiaires placés. Cette dépense publique constituera une subvention pour les entreprises.

Le versement de la prime de stage aux entreprises entraînera très peu d'effet sur l'économie dans son ensemble. Le niveau de l'absorption augmente cependant de 0,4% du fait que l'incitation est élargie à tous les stagiaires embauchés dans les 200 entreprises. De même, le niveau de l'investissement dans l'économie augmente de 1,4%.

Quant au niveau de l'offre réelle dans les différents secteurs de l'économie, on ne note aucune variation, ce qui explique l'effet nul au niveau de la croissance économique globale.

- Le niveau des recettes publiques, au lieu d'augmenter, diminue légèrement (de 0,9%), mais cette variation est néanmoins plus forte que celle du niveau des dépenses publiques qui a reculé de 0,1%. Ce qui résulte en une détérioration du solde des finances publiques, soit une détérioration de 7,6%.

On peut se demander ce qui arriverait si les primes d'encadrement sont complétées par les opportunités de publicité gratuite à l'occasion de manifestations liées à la mise en œuvre du programme d'incitation à la création d'emplois durables au niveau des 200 entreprises prises comme participant au programme.

La mise en œuvre complémentaire de la mesure relative à la publicité gratuite n'entraînera pas une augmentation perceptible du PIB réel, cependant que le niveau de l'investissement dans l'économie s'élève de 7,1%. On aurait pu s'attendre à ce que l'offre réelle des secteurs d'activités augmente, mais aucune variation n'est observable quant aux activités productives.

Ici aussi, la variation du niveau de la consommation globale que permet la disponibilité des fonds normalement destinés à payer l'impôt, a servi plutôt à financer l'absorption qui a alors augmenté de 1,8%. La dépense publique augmente légèrement, ce qui conduit à une variation de -35,7% du solde budgétaire, malgré l'augmentation du niveau des impôts sur les salaires et de celui des charges sociales supplémentaires prélevées.

En ajoutant une prime de participation de 100.000 FCFA par embauche aux deux mesures précédentes (prime d'encadrement et opportunités de publicité gratuite), on constate toujours qu'aucune croissance économique n'est observable alors que le niveau de l'investissement dans l'économie s'élève de 3,3%.

Comme précédemment, le niveau des recettes publiques diminuent plus rapidement que ne baisse celui des dépenses publiques, ce qui conduit à une variation négative plus importante au niveau du solde des finances publiques (-60%).

La cinquième série de scénarios simule les effets de la mise en œuvre des propositions de mesures fiscales. Quatre cas sont pris en compte dans la présente série.

Dans le scénario 3A, le scénario 2C est repris en situation d'accroissement de la productivité du travail (cadre, agents de maîtrise et autres employés).

Dans le scénario 3B, il a été envisagé un crédit d'impôt de 100.000 FCFA par embauche en plus des mesures préconisées par les focus group (prime, occasions de publicité gratuite et prime de participation) en situation d'accroissement de la productivité du travail (de 10%).

Dans le scénario 3C, il s'agit d'un crédit d'impôt de 200.000 FCFA par embauche en plus des mesures préconisées par les focus group (prime, occasions de publicité gratuite et prime de participation) en situation d'accroissement de la productivité du travail (de 10%).

Le scénario 3D, concerne un crédit d'impôt de 300.000 FCFA par embauche en plus des mesures préconisées par les focus group et en situation d'accroissement de la productivité du travail (de 10%).

TABLEAU 9.3 : Impact de la mise en œuvre des propositions de mesures fiscales en situation d'accroissement de la productivité du travail

	3A - 2C	3B 3A et Crédit d'impôt de 100000 FCFA	3C 3A et Crédit d'impôt de 200000 FCFA	3D 3A et Crédit d'impôt à 300.000 FCFA
	variation en %	variation en %	variation en %	Variation en %
PIB réel	7,9	7,9	7,9	7,9
Absorption	0,0	1,5	2,9	4,4
Investissement	0,0	5,7	11,4	17,1
Offre réelle				
Secteur primaire	9,6	9,6	9,6	9,6
Secteur secondaire	15,8	15,8	15,8	15,8
Secteur tertiaire	5,1	5,1	5,1	5,1
Finances publiques				
Recettes publiques	5,8	2,1	-1,2	-4,2
Dépenses publiques	0,0	-0,3	-0,6	-0,9
Solde budgétaire public	55,2	22,9	-5,6	-31,0

Source : Résultats des simulations faites avec le MEGC.

Un relèvement de la productivité du travail de 10% entraînera des effets importants sur l'économie dans son ensemble. Le niveau de l'offre réelle du secteur primaire s'accroît de 9,6%. Le secteur secondaire et le secteur tertiaire connaissent également des performances très élevées.

(15,8% et 5,1% respectivement). Le niveau des recettes publiques, loin de baisser, augmente au contraire de 5,8%. Les dépenses publiques étant restées au même niveau, le solde budgétaire s'améliore alors de 55,2%.

L'augmentation de la productivité des secteurs d'activité est donc globalement favorable aux finances publiques. Elle favorise à la fois la production intérieure, la valeur ajoutée et les finances publiques.

On peut se demander ce qui arriverait si la situation 3A est complétée par un crédit d'impôt de 100.000 FCFA par embauche nette définitive, les autres mesures restant inchangées et l'augmentation de la productivité du travail étant maintenue à 10%. Cela entraînera des effets plus intéressants sur l'économie dans son ensemble.

En effet, le niveau de l'absorption, qui était précédemment stationnaire, augmente de 1,5% pendant que le niveau de l'investissement dans l'économie augmente de 5,7%.

Les variations des niveaux de l'offre réelle des différents secteurs d'activité restent les mêmes que ceux atteints avec le scénario 3A, (augmentations de 9,6, 15,8 et 5,1% respectivement pour les secteurs primaire, secondaire et tertiaire.

Les entreprises auxquelles l'Etat accorde des crédits d'impôt par emploi net créé en situation d'accroissement de la productivité de 10% dans tous les secteurs de l'économie bénéficient d'un effet d'aubaine très élevé. En effet, si le crédit d'impôt est de 100.000 FCFA par emploi net créé, le volume de l'emploi effectivement dû à l'incitation fiscale correspond seulement à 1,1% du volume total des emplois nets créés.

Le reste de ces emplois, soit 98,9% seraient simplement dû à l'accroissement généralisé de la productivité du travail dans l'économie. Autrement dit, ces 98,9% d'emplois nouveaux auraient été créés par les entreprises du secteur secondaire même sans incitation fiscale. L'Etat leur aura consenti 100.000 FCFA par embauche presque inutilement. Seuls les crédits d'impôts accordés pour les 1,1% d'emplois créés auront servi à renforcer la création d'emplois nouveaux.

Compte tenu de cette situation, l'effet de substitution sera très élevé entre les chômeurs qui sont enregistrés auprès des structures de promotion de l'emploi ou des cabinets privés de placement et ceux qui ne le sont pas, puisque même à compétences égales, les entreprises du secteur privé préféreront embaucher les candidats présentés par les structures de promotion de l'emploi par rapport à ceux présentés par les autres structures de placement et par rapport à ceux qui se présentent eux-mêmes. Cet effet portera sur l'ensemble emplois nets créés et non pas seulement sur les embauches pour lesquelles il y a effet d'aubaine pour les entreprises. La substitution se fera donc non seulement entre les chômeurs en fonction du fait qu'ils sont présentés ou non par les structures de promotion de l'emploi, mais également entre ces

Les mesures d'incitation fiscales et financières que pourraient mettre en œuvre l'État n'atteindront leur but que si la productivité du travail augmente

structures et les cabinets privés de placement qui ne pourront pas proposer les mêmes avantages que ces structures aux employeurs. A compétences égales, ce dernier choisira toujours le candidat qui lui permettra d'obtenir une prime d'encadrement, une prime de participation et une publicité gratuite et éventuellement un crédit d'impôt. L'effet de substitution est donc lié à l'effet d'aubaine pour 98,9 % des nouvelles embauches et lui est distinct pour le reste des emplois nets créés. Une telle situation ne peut s'expliquer que par une entrée de personnes jusque-là chômeurs mais non inscrits auprès des structures de promotion de l'emploi. Ces dernières peuvent alors avoir l'impression que le volume des chômeurs, au lieu de baisser à mesure que les incitations à l'embauche sont mises en œuvre, augmente au contraire, c'est ce qu'il convient d'appeler un effet d'appel affectant de nouveaux demandeurs d'emplois.

Comme on le voit sur le tableau ci-dessus, la variation du niveau du solde budgétaire de l'Etat ne devient négative (-5,6%) en situation d'amélioration de la productivité du travail, qu'avec un crédit d'impôt de 200.000 FCFA par embauche.

Avec un crédit d'impôt de 300.000 FCFA par emploi net créé, la détérioration du solde budgétaire augmente. C'est donc un taux de 100.000 FCFA par embauche qui permet de maintenir une variation positive du solde budgétaire dans un contexte où la productivité du travail augmente de 10%. A partir d'un taux de 200.000 FCFA par embauche, solde budgétaire se détériore même avec une productivité accrue au niveau du travail.

En conclusion, l'on peut retenir que les mesures d'incitation fiscales et financières que pourraient mettre en œuvre l'Etat n'atteindront leur but que si la productivité du travail augmente. Dans tous les cas, même en cas de réussite de ces mesures grâce à l'augmentation de la productivité du travail, il faut toujours veiller à comparer cette situation à celle qui prévaudrait en situation d'augmentation de la productivité seule (c'est-à-dire sans incitation fiscale de la part de l'Etat) afin de mieux évaluer la contribution des mesures étatiques.

Par conséquent, des études doivent continuer d'être menées pour recentrer régulièrement la politique d'incitation à la formation et à l'embauche. Cependant, l'amélioration de la productivité du travail dépend également de l'évolution des termes de l'échange et de la politique du taux de change en vigueur. Quelles que soient les mesures d'incitation fiscale prises au niveau interne, l'effet ne sera efficace que si une bonne politique économique permet de maintenir la compétitivité externe des produits issus des différentes activités.

Quelles que soient les mesures d'incitation fiscale prises au niveau interne, l'effet ne sera efficace que si une bonne politique économique permet de maintenir la compétitivité externe des produits issus des différentes activités

Chapitre 10

Le concept d'emploi durable



A temps nouveau, concept nouveau, vers des comportements neufs et vivifiants. Les Béninois pensent volontiers que "l'homme c'est le travail". S'il en était ainsi, par quelles métamorphoses le concept de travail ne devrait-il pas passer pour s'adapter aux nouvelles exigences de l'homme d'aujourd'hui ? Le concept d'emploi durable est l'une de ces métamorphoses nécessaires. Il détermine les conditions du travail, dans l'optique d'un développement humain durable. Le présent chapitre présentera la démarche qui a abouti à la définition du concept d'emploi durable et proposera un indicateur de mesure de la durabilité de l'emploi.

10.1 Définition de l'emploi durable

Le concept d'emploi durable est dérivé de celui de développement humain durable. Le fait de s'intéresser à la durabilité des emplois dans le présent rapport, loin de constituer un facteur limitant, marque plutôt la volonté du PNUD de focaliser l'attention sur une réalité négligée. En plus de la quête d'emplois plus nombreux, un effort supplémentaire visant à rendre ces emplois plus durables dans la perspective d'un développement humain durable s'avère indispensable.

Afin de parvenir à un concept assez élaboré comme présenté au début du rapport, la démarche de définition de l'emploi durable a consisté à confronter la réflexion intellectuelle à une recherche qualitative sur les perceptions d'un certain nombre de personnes/structures directement concernées par les questions d'emploi. Ceci a abouti aux résultats ci-après :

10.1.1. Perception du caractère durable d'un emploi

Contrairement à une tendance fréquente qui consiste à considérer comme suffisante la promotion d'emplois pour les pauvres, que ces emplois soient précaires, occasionnels, à temps partiel ou permanents, le PNUD veut aller plus loin en ne prenant en compte que les emplois susceptibles de générer des moyens d'existence durables. Dans l'optique de la création d'emplois durables, il est important de mettre en relief les limites des concepts "d'emplois permanents" ou d'autres concepts proches, différents de celui d'emploi durable, au sens du DHD.

En effet, l'objectif de l'utilisation du concept d'emploi durable est d'amener les politiques de promotion de l'emploi à s'insérer dans la vision du développement humain durable en tant que pilier ou fondement sur lequel puisse reposer le processus d'un développement centré sur l'homme, à travers les générations. Il semble évident que les emplois non durables sont relativement plus nombreux au Bénin (comme on peut le pressentir indirectement en considérant le sous-emploi tel qu'il est mesuré actuellement). Ce niveau de sous-emploi bien que très élevé, reflète seulement le niveau de précarité (ou de non durabilité) des emplois dans le pays, car il faut y ajouter ceux des emplois dits permanents qui ne sont pas durables au sens du développement humain durable.

L'emploi durable quant à lui, se définirait pour les demandeurs d'emplois enquêtés, comme tout emploi susceptible d'être permanent du point de vue de l'occupation, autant que de la procuration de revenus consistants. Selon eux, l'emploi durable devrait être sain et sécurisant dans le sens de la préservation de la santé, de l'environnement naturel, social et économique. Il doit être susceptible de contribuer à l'épanouissement de celui ou de celle qui l'exerce

L'intégration de la notion d'emploi durable se veut une amélioration significative des notions utilisées jusqu'à présent. Toutefois, la meilleure justification pour une telle introduction est l'adhésion des hommes et des femmes eux-mêmes. Il semble acceptable de ne qualifier de durable, au sens humain et intergénérationnel, qu'une activité suffisamment rémunérée et tout à fait épanouissante, qui ne détruit pas l'environnement et qui est exercée dans un cadre institutionnel sécurisant.

Malgré la forte probabilité que l'unanimité se fasse autour du fait que l'emploi durable ainsi présenté est préférable à tout autre type d'emploi, il a été jugé nécessaire de s'assurer que la pertinence de ce concept est confirmée au

ENCADRE 10.1

Les dimensions de la durabilité de l'emploi sont-elles liées à celles de la pauvreté absolue selon la perception en milieu rural ?

Selon les résultats des focus-groups, les besoins essentiels habituellement relevés (alimentation, santé, habillement et logement) sont apparus comme les dimensions les plus importantes de la pauvreté absolue, c'est-à-dire, celles qui renvoient à un seuil de pauvreté exprimé en valeur absolue et qui correspondent par conséquent à la capacité de satisfaire ces besoins considérés comme minimaux. Mais d'autres dimensions ont été également relevées par les populations rurales consultées à l'occasion de ces enquêtes. Il s'agit de l'emploi et des activités économiques, des enfants, de la religion, de la santé morale, des moyens de transport, des routes et des pistes.

Bien entendu, il ne faut pas s'attendre à ce que les groupes consultés fassent la différence entre les besoins à satisfaire (besoins de s'alimenter, de bien se porter, de s'habiller et de se loger) et les voies ou moyens permettant de réunir les ressources nécessaires pour acquérir les biens économiques (aliments, soins de santé, habits ou logement) susceptibles de satisfaire lesdits besoins minimaux.

Il revient à l'analyste de catégoriser les différents éléments présentés par les focus-groups sous l'appellation de besoins essentiels. Ainsi, l'emploi a été cité parmi les besoins essentiels, mais dans un contexte tel que celui du Bénin, pays à faible niveau de développement humain, il convient de comprendre que le fait de citer l'emploi parmi les besoins essentiels doit être interprété comme une autre manière d'exprimer des besoins plus primaires liés à l'alimentation, à la santé, à l'habillement et au logement.

niveau des populations et des individus concernés par la question du type d'emploi susceptible de procurer le développement humain durable. Cela a permis de préciser les éléments à inclure dans le concept d'emplois durables pour mieux prendre en compte la perception des populations et groupes cibles. Des enquêtes qualitatives menées d'avril à mai 1999 sur la perception des conditions de la durabilité de l'emploi au niveau des activités des secteurs moderne et informel ont permis de disposer d'infor-

mations originales et inédites au Bénin sur la durabilité que l'emploi doit revêtir, pour contribuer au développement humain durable. Ainsi, une première analyse peut être faite sur ce qu'il faut entendre par

"emploi durable dans le sens du développement humain durable" pour les catégories de partenaires concernés par la question de l'emploi au Bénin. Des entretiens avec ces groupes constitués ont été organisés sous des formes adaptées et qui permettent la collecte du maximum d'informations possible. Ce travail a été effectué par l'Observatoire de l'emploi.

Les méthodes de collecte d'informations ont consisté en la constitution de groupes focalisés (Focus Group¹) et en des sondages aléatoires. Cette enquête sur la perception de la durabilité (au sens du DHD) de l'emploi est la toute première réalisée au Bénin. Il faut toutefois signaler la faiblesse de la taille des échantillons enquêtés ainsi que l'insuffisance de la quantification des résultats. Mais les études qualitatives sur la perception des dimensions de la pauvreté en milieu rural (EPPR) et en milieu urbain (EPPU) démontrent bien la très grande faiblesse de la dispersion des réponses, quant à la nécessité d'amener le développement à revêtir un aspect humain ainsi qu'un caractère durable. Par ailleurs, les enquêtés semblent unanimes à considérer que l'emploi constitue l'une des plus grandes dimensions de la pauvreté humaine. Les enquêtes menées sur la perception du concept d'emploi durable permettent donc de tirer des conclusions tout à fait acceptables dans le cadre d'une première analyse de la conformité du concept d'emploi durable avec les aspirations des populations concernées.

Les informations fournies par l'enquête menée en avril - mai 1999 concernent les perceptions sur la durabilité de l'emploi aussi bien des entrepreneurs que des demandeurs d'emploi et des responsables de structures d'interface.

10.1.2 La perception des entrepreneurs du secteur moderne

Les résultats de l'enquête ont révélé que d'une manière générale, les entrepreneurs du secteur moderne enquêtés n'ont pas la même compréhension des notions d'emploi et d'emploi durable.

Les opinions des entrepreneurs du secteur moderne varient selon les branches dans lesquelles ils exercent leurs activités. De manière synthétique ces définitions font appel le plus souvent aux notions d'occupation, de revenu, de satisfaction de besoins fondamentaux, de bien-être et d'indépendance qui ont chacune leur signification.

¹ Le "focus group" est une technique de collecte qui s'inscrit dans un ensemble de méthodes qualitatives de recherche surtout utilisée en science sociale. Elle vise principalement à recueillir les opinions des individus sans rechercher le consensus. Elle repose sur la communication verbale et se déroule dans la langue des participants. Des entretiens de groupe sont généralement enregistrés et la durée moyenne est d'environ une heure trente (1h30). La méthode du "focus group" consiste à réunir 10 à 15 personnes choisies en fonction de certains critères socio-démographiques de façon à former un ou des groupes homogènes. Sous la supervision d'un animateur, les participants sont invités à discuter d'un thème spécifique. L'animateur oriente les discussions sur le thème à l'aide d'une grille d'entretien structurée (pour plus d'informations sur la méthode des focus group, voir note technique n° 4).

Des chefs d'entreprises du secteur moderne enquêtées ont déclaré être intéressées par les emplois durables en raison de la stabilité de l'emploi (60%) et des possibilités de perfectionnement des employés (40%). Néanmoins, par crainte du fisc (impôts et taxes) et des charges sociales, la moitié (50%) d'entre elles préfèrent des emplois précaires pour plus de souplesse dans la gestion de leur entreprise

Les propositions de définition de l'expression "avoir un emploi durable", faites par les entrepreneurs du secteur informel s'articulent autour des notions de rémunération, de satisfaction de besoins essentiels, de temps et de retraite

Il ressort pour l'essentiel que la plupart des entrepreneurs du secteur moderne n'arrivent pas souvent à faire une démarcation nette entre les notions d'emploi et d'occupation. Les définitions sont disparates. Parmi celles-ci, certaines paraissent vagues et dénotent de la non maîtrise de ces différents concepts par les enquêtés.

Pour 77% des entrepreneurs du secteur moderne, les emplois évoluent de plus en plus vers les emplois précaires surtout en raison de l'acuité de la crise économique (66%) et de la rareté des emplois (27%). A leur avis, les emplois précaires se caractérisent par deux éléments fondamentaux :

- leur durée très limitée (78%) ;
- le niveau du revenu (41%).

Les propositions de définition de l'expression "avoir un emploi durable" faites par les entrepreneurs du secteur moderne s'articulent autour des notions de permanence dans le travail, de durée dans le travail, de rémunération, de satisfaction des besoins essentiels, de retraite et de contrat de travail à durée indéterminée.

D'une manière générale, aucune définition proposée par les entrepreneurs du secteur moderne n'a pris en compte toutes les dimensions du développement humain durable. Néanmoins, pris isolément, chaque proposition de définition comporte un élément caractéristique du développement humain durable.

L'analyse des caractéristiques des emplois durables par rapport aux autres emplois est nécessaire pour les besoins d'affinement de l'analyse sur les perceptions d'emploi et d'emploi durable dans le secteur moderne. Pour raison de clarté dans la présentation, les résultats de cette investigation sont centrés autour de trois points fondamentaux :

- les éléments caractéristiques d'un emploi durable ;
- la possibilité de transformer les emplois précaires en emplois durables ;
- la nécessité de transformer les emplois précaires en emplois durables.

Selon les chefs d'entreprises du secteur moderne, les éléments qui doivent caractériser la durabilité de l'emploi classés par ordre d'importance sont :

- le contrat de travail à durée indéterminée (77,72%) ;
- la viabilité de l'entreprise ou de l'activité (74,45%) ;
- la bonne gouvernance (70%) ;
- la préservation de l'environnement (65%) ;
- la satisfaction des besoins essentiels (55%).

Dans l'échantillon de l'enquête, environ 60% des chefs d'entreprises du secteur moderne enquêtées ont déclaré être intéressées par les emplois durables en raison de la stabilité de l'emploi (60%) et des possibilités de perfectionnement des employés (40%). Néanmoins, par crainte du fisc (impôts et taxes) et des charges sociales, la moitié (50%) d'entre elles

préfèrent des emplois précaires pour plus de souplesse dans la gestion de leur entreprise.

10.1.3 La perception des entrepreneurs du secteur informel

L'enquête a retenu les trois critères ci-après pour le choix des entreprises du secteur informel :

- ne pas être inscrit au registre du commerce ;
- ne pas être affilié à l'Office Béninois de Sécurité Sociale ;
- ne pas tenir une comptabilité suivant un plan comptable.

Dans les critères retenus pour caractériser l'informalité des entreprises enquêtées, la taille utilisée en terme d'effectif salarié n'a pas été prise en compte pour la simple raison que dans le secteur informel beaucoup d'entreprises utilisent de nos jours des salariés en nombre variable. Par conséquent, ce critère n'a pas paru pertinent pour caractériser les entreprises du secteur informel. Les résultats de l'enquête ont révélé que d'une manière générale les entrepreneurs du secteur informel enquêtés ont des compréhensions diverses, des notions d'emploi et d'emploi durable.

Les opinions de ces entrepreneurs varient selon les secteurs dans lesquels ils exercent leurs activités. De manière synthétique ces définitions font appel le plus souvent aux notions de revenu, de satisfaction de besoins essentiels, de temps, de sécurité et d'indépendance.

Pour les entrepreneurs du secteur informel, de plus en plus, les emplois disponibles sont des emplois précaires. Ces emplois sont surtout caractérisés par deux éléments fondamentaux :

- leur durée très limitée (67%) ;
- le niveau de rémunération relativement bas (33%).

D'une manière synthétique, les propositions de définition de l'expression "avoir un emploi durable", faites par les entrepreneurs du secteur informel s'articulent autour des notions de rémunération, de satisfaction de besoins essentiels, de temps et de retraite.

Les propositions de définition du concept emploi durable faites par les entrepreneurs du secteur informel ne prendraient pas en compte toutes les dimensions du développement humain durable.

Selon les résultats de l'enquête, les éléments mentionnés par les chefs d'entreprise pour identifier un emploi durable, classés par ordre d'importance sont :

- la rentabilité de l'entreprise (40%) ;
- la durée de l'activité (25%) ;
- la stabilité de l'emploi, corollaire d'une bonne gestion d'entreprise (20%) ;
- l'assurance retraite (10%) ;
- le niveau de revenu (5%).

Il ressort de cette enquête que l'emploi est un facteur important dans la réduction de la pauvreté. Pour les entrepreneurs du secteur formel, le pouvoir d'achat que procure l'emploi leur permet de conserver une clientèle suffisamment solvable. Selon eux, la durabilité de l'emploi est également liée à la préservation de l'environnement naturel dans lequel leurs activités sont exercées

10.1.6 Quelques enseignements de l'enquête sur les perceptions

Il ressort de cette enquête que l'emploi est un facteur important dans la réduction de la pauvreté. Pour les entrepreneurs du secteur formel, le pouvoir d'achat que procure l'emploi leur permet de conserver une clientèle suffisamment solvable. Selon eux, la durabilité de l'emploi est également liée à la préservation de l'environnement naturel dans lequel leurs activités sont exercées. Mais ils soulignent également l'importance de l'environnement institutionnel adéquat et stable que l'Etat doit garantir aux unités de production qui existent dans le pays, afin de renforcer leur durabilité.

ENCADRE 10.3

L'emploi courant n'est pas considéré

Le commerçant, le tailleur, le menuisier ou la coiffeuse sont des occupations et non des emplois ; le conducteur de taxi-moto (zémidjan) ou de taxi-brousse, le vendeur dans une échoppe, l'embauche sur un chantier ne sont pas tout à fait des emplois du point de vue populaire au Bénin.

L'analyse du langage courant permet l'identification de la signification des mots utilisés et la construction de la taxonomie des pauvres sur la question de la pauvreté. L'analyse des mots recensés fait apparaître que les différentes couches de pauvres ne partagent pas la même vision de la pauvreté. La pauvreté apparaît comme liée à l'extrême dénuement matériel, à la misère et à la souffrance, et aux difficultés à se nourrir. Ces perceptions rappellent celles relevées au moyen des enquêtes EPPR et EPPU. (Tableaux 2.3 ; 2.4 ; 2.5 ; et 2.6 en annexe).

Jusqu'à ces dernières années encore, les agents économiques du secteur dit informel au Bénin ne considéraient pas leurs occupations comme autant d'emplois. Pour eux, comme pour une grande partie de la

population béninoise, on ne parle d'emploi que pour désigner le travail salarié tel qu'on l'observe dans le secteur moderne, c'est le "travail des blancs". Le travail dans le secteur informel n'est donc pas perçu comme un emploi. La situation a quelque peu évolué depuis lors comme on a pu le constater à travers les réactions enregistrées au cours de cette enquête.

D'une manière générale la préférence pour le "travail des blancs" est largement partagée.

Cependant ne faudrait-il pas se demander si c'est réellement "les emplois des blancs" qui sont recherchés en fin de compte. Peut-être qu'en menant une analyse plus fine, on trouverait qu'en réalité ce qui est recherché, c'est simplement un emploi mieux rémunéré et procurant un revenu régulier. C'est peut-être un tel emploi qui est désigné par "emploi des blancs" par le Béninois moyen.

10.1.7 Essai de définition de l'emploi durable

Essayons de proposer un concept d'emploi durable qui soit le plus proche du concept de développement humain durable.

Il ressort des perceptions des groupes focalisés et du paradigme de développement humain durable tel que conçu par le DHD, que l'emploi durable devrait procurer à celui qui l'exerce et aux personnes à sa charge l'accès à l'alimentation, à la santé, à l'instruction, etc... tout en assurant le respect de l'environnement.

En effet, l'activité exercée par l'individu (l'agriculture par exemple) peut se faire au détriment des générations futures. C'est pourquoi la Commission mondiale pour l'environnement et le développement a retenu comme définition du développement durable, un développement au cours duquel les générations actuelles devraient satisfaire leurs besoins sans compromettre l'aptitude des générations futures à satisfaire les leurs (Banque Mondiale⁴, 1992).

Ainsi, on peut entendre par emploi durable au sens du développement humain durable, *un travail ou ensemble d'activités, exercé dans un cadre institutionnel adéquat et stable, respectueux de l'environnement, et rémunéré à un niveau qui, tout en garantissant à l'individu et aux personnes à sa charge, à la fois l'accès à une alimentation suffisante, aux soins de santé, à l'instruction et à des conditions de vie qu'il juge satisfaisantes, permet aussi l'élargissement des possibilités qui s'offrent à lui et se pérennise suffisamment pour lui assurer une retraite qu'il considérera comme acceptable.*

Le reproche qu'on pourrait faire est que cette définition de l'emploi durable est trop générale, centrée sur la perception du travailleur et vise à travers le Développement Humain Durable un idéal de bonheur. La priorité semble avoir été accordée au principe "à chacun selon ses besoins" au détriment de celui de "à chacun selon sa contribution" plus en adéquation avec les normes de la société à laquelle appartient le travailleur.

En conséquence, on peut rendre la notion d'emploi durable plus opérationnelle en la définissant comme un travail (ou un ensemble d'activités) exercé dans un cadre sécurisant et stable, respectueux de l'environnement et qui garantit au travailleur et à son ménage un niveau de vie acceptable et une retraite convenable selon les normes sociales.

Autrement dit, l'emploi durable :

- permet la satisfaction dans le temps et dans l'espace des besoins fondamentaux par ménage et en équivalent adulte au-dessus du seuil de pauvreté (et au mieux au-dessus du seuil de précarité) ;
- s'exerce dans un cadre sécurisant et stable approché par les conditions de travail et contribuant à une bonne gestion de l'environnement ;
- assure au travailleur une protection sociale et une retraite convenable selon les normes sociales.

⁴ Banque Mondiale, 1992, Rapport sur le Développement dans le Monde 1992 : Le développement et l'environnement, Oxford University Press, Washington, D.C.

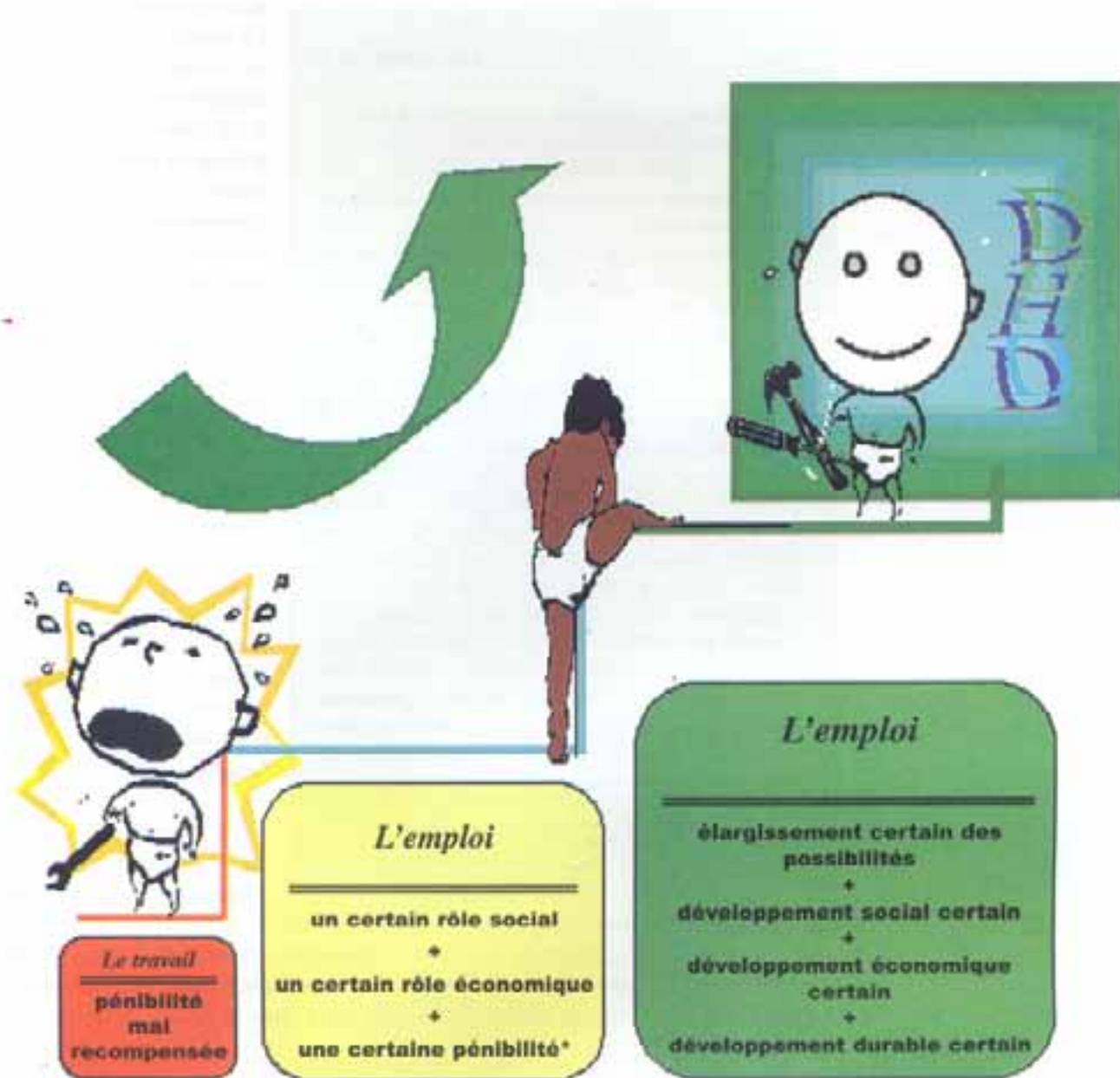
Il est bien entendu qu'en l'absence d'emplois durables au sens du développement humain durable, les emplois précaires du secteur informel et ceux des travaux à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) sont des alternatives meilleures à la misère du chômage absolu et sont de nature à rendre durables d'autres emplois tout en évoluant eux-mêmes vers la durabilité. Cela suppose qu'au niveau de la politique économique les mesures adéquates sont mises en œuvre et les conditions favorables créées et entretenues.

Par emploi durable, on entend également "auto-emploi durable" quel que soit le secteur (formel ou informel) dans lequel l'activité est exercée. A partir des indicateurs globaux du travail, on peut arriver à une analyse de la structure de l'emploi, ainsi que la nature et l'évolution du chômage au Bénin. Le concept d'emploi durable est une spécification plus complète du concept du travail.

L'emploi durable, en plus de rassembler les aspects positifs d'un emploi quelconque, contribue également au développement humain et au développement durable. Autrement dit, en plus d'être une activité faite par les hommes, il est une occupation pour leur mieux-être humain, social et environnemental. Le travail de l'homme peut être utilisé comme un facteur de production au même titre que le travail de l'animal ou celui de la machine, et l'emploi peut contribuer quelque peu à modifier la vie sociale, mais l'emploi durable quant à lui, est par définition un facteur de développement humain durable.

En raison de difficultés de mesures, la partie qui suivra essaiera de proposer un indicateur de durabilité de l'emploi qui jette les bases d'investigations plus poussées.

Graphique 10.1 : L'emploi durable, une étape importante vers le développement humain durable



10.2 L'indicateur de durabilité de l'emploi

A l'instar de plusieurs pays de l'Afrique subsaharienne, la crise économique des années 80 et la mise en œuvre de plusieurs Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) ont donné de l'ampleur au chômage et au sous-emploi au Bénin.

La situation économique et sociale qui restait longtemps préoccupante, a été mise au centre des politiques et des mesures prises par le gouvernement béninois, appuyé par ses partenaires au développement.

ENCADRE 10.4

Peut-on proposer une catégorisation des dimensions de la durabilité de l'emploi ?

On peut distinguer quatre grandes classes de dimensions quant à la durabilité de l'emploi. Il s'agit d'abord des dimensions liées à la satisfaction des besoins essentiels tels que l'alimentation, l'habillement, le logement et la santé. Le deuxième groupe de dimensions concerne l'accès à l'instruction et à l'élargissement des possibilités individuelles. Le troisième groupe de dimensions concerne principalement les moyens qui permettraient d'obtenir un emploi durable, notamment la formation, le crédit, l'information, etc. On pourrait associer à cette dimension le renforcement des capacités humaines et financières permettant d'obtenir ou de créer un emploi durable au sens du DHD. Enfin, un quatrième groupe de dimensions est relatif au cadre macro-économique et institutionnel d'exercice des activités génératrices de revenu. Il faut en effet un cadre macro-économique caractérisé par la bonne gouvernance et la sécurité des investissements économiques. Par ailleurs, l'intégrité du cadre naturel des activités devrait être préservée pour assurer la durabilité des emplois dans le pays.

Source : EPPU, PNUD-Bénin, 1999.

Les problèmes majeurs sont imputables essentiellement à un déséquilibre démographique à la fois numérique, structurel et qualitatif. En effet, le taux de croissance démographique reste relativement élevé au Bénin (3,2% par an) par rapport au rythme d'accroissement de l'emploi.

Le caractère structurel de ce déséquilibre sur le marché de l'emploi vient

du fait que la situation de chômage n'exclut pas l'existence d'offres d'emplois non satisfaites par manque de candidats répondant aux profils exigés par le marché du travail dans le pays. Ces cas peuvent être enregistrés aussi bien dans l'emploi des cadres et des agents de maîtrise, que dans celui des ouvriers très spécialisés.

10.2.1 La gravité du problème de l'emploi durable au Bénin

Le problème est rendu plus complexe en raison de la mondialisation des économies à laquelle le Bénin n'échappe pas. En effet, aux déséquilibres que connaît le marché du travail béninois, il faut ajouter les difficultés d'ordre juridique résultant de l'antinomie apparente ou réelle qui pourrait exister entre l'application des textes protégeant l'emploi (pour le rendre le plus durable possible) et la tendance à la suppression de l'interdiction des licenciements sans contrôle réel de l'administration publique. Par ailleurs,

aujourd'hui, la convention collective ne peut que de moins en moins assurer la priorité de réembauche accordée aux travailleurs victimes d'un licenciement collectif.

ENCADRE 10.5

Le développement humain durable s'appuie sur la création d'emplois durables

Dans le cadre de la mise en œuvre de sa mission et afin de mieux prendre en compte les problèmes de développement, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a adopté le paradigme du Développement Humain Durable (DHD) comme concept de travail, fondé sur les cinq(5) piliers suivants :

- La lutte contre la pauvreté ;
- La création d'emplois et de moyens d'existence durables ;
- L'habilitation de la femme ;
- La protection et la régénération de l'environnement ;
- La bonne gouvernance.

Ce paradigme, qui fournit le cadre d'analyse de différents aspects de la quête du mieux être humain, a été analysé et présenté sous divers angles. C'est ainsi que dix rapports mondiaux élaborés annuellement de 1990 à 1999, ont permis au PNUD de contribuer à l'enrichissement de la masse d'informations et de concepts disponibles pour éclairer la politique de développement dans le monde.

La création d'emplois durables intègre une équité suffisante entre les femmes et les hommes dans le partage de ces emplois durables à promouvoir. De même, pour tenir compte de l'objectif du DHD, les autres piliers seront pris en compte dans les politiques et mesures à élaborer et à proposer, notamment la préservation de l'environnement et la bonne gouvernance.

10.2.2 La précarité d'un emploi

La notion de développement humain durable est relativement récente et le concept d'emploi durable tel qu'il est présenté dans le présent document est encore plus récent. Il se veut une amélioration des concepts utilisés jusqu'à présent, une innovation notable du PNUD-Bénin, un outil de travail qui permet de mieux prendre en compte l'épanouissement humain, autrement dit, les aspirations à l'accomplissement qu'on observe au niveau de toutes les couches socioprofessionnelles au Bénin. Pour permettre de mieux insérer l'emploi durable parmi les données statistiquement saisissables, il est utile de proposer quelques indicateurs susceptibles d'en approcher la mesure.

A l'idée de la durabilité des emplois, la tendance apportée par la mondialisation semble plutôt s'orienter vers une plus grande flexibilité de l'emploi. Mais les deux orientations ne sont pas nécessairement inconciliables. Le mérite du RNDH de 1999 sera justement de trouver et de proposer la voie la plus pratique qui va dans le sens d'un développement humain durable.

Puisque le DHD repose aussi sur l'habilitation de la femme, il est nécessaire que la

Le caractère structurel de ce déséquilibre sur le marché de l'emploi vient du fait que la situation de chômage n'exclut pas l'existence d'offres d'emplois non satisfaites par manque de candidats répondant aux profils exigés par le marché du travail dans le pays. Ces cas peuvent être enregistrés aussi bien dans l'emploi des cadres et des agents de maîtrise, que dans celui des ouvriers très spécialisé

10.2.3 Le seuil de durabilité de l'emploi, en tant que délimitateur

Une connaissance plus fine de la structure de l'emploi au Bénin, notamment de manière à faire ressortir la situation relative des emplois qui contribuent au développement humain durable suppose le recours à des enquêtes construites autour de la durabilité de l'emploi au sens du DHD. Il faudra certainement à l'avenir constituer des bases de données nécessaires pour des analyses en profondeur plus adaptées au paradigme du DHD et à la création d'emplois véritablement durables. L'un des avantages à rendre une définition suffisamment opérationnelle, notamment au plan de la traduction statistique, est la possibilité d'effectuer des mesures concrètes. Si on retient finalement qu'il est

ENCADRE 10.6

Une proposition de mode de calcul de l'indicateur de durabilité de l'emploi (IDE)

Pour calculer l'Indicateur de Durabilité de l'Emploi, il est nécessaire de procéder par étape. Le Bénin devrait se doter de statistiques adaptées pour ce calcul. En effet, il est nécessaire de connaître les variables qui entrent dans le calcul de l'IDE par emploi ou par type d'emploi.

L'Indicateur de durabilité par l'emploi peut se calculer au moyen des éléments suivants :

- Le revenu du travailleur ;
- Ses conditions de travail en termes de sécurité corporelle ;
- La couverture sociale du travailleur ;
- L'ancienneté du travailleur.

A son tour, l'Indicateur par emploi ou par type d'emploi permet de connaître l'indicateur de durabilité de l'emploi (IDE) selon la formule suivante :

$$IDE \text{ par emploi} = \frac{\left(\frac{\text{Revenu par emploi} - \text{Revenu min.}}{\text{Revenu max.} - \text{Revenu min.}} \right) + \left(\frac{\text{Conditions de travail par emploi} - \text{Conditions de travail min.}}{\text{Conditions de travail max.} - \text{Conditions de travail min.}} \right)}{2}$$

Pour un début, le domaine de définition de la mesure des conditions de travail par emploi peut se limiter au doublet (0, 1). Lorsque les conditions de travail ne sont pas satisfaites pour un emploi donné, la mesure est donc zéro (0) tandis qu'elle serait égale à l'unité (1) si les conditions de travail de l'emploi considéré apparaissent satisfaisantes pour le travailleur.

Au fur et à mesure de la disponibilité des données, le calcul de l'indicateur pourra être affiné par l'introduction de l'ancienneté et de la couverture sociale par emploi. L'ancienneté peut être mesurée en termes de nombre d'années totales passées dans l'emploi considéré pour un travailleur qui a atteint la fin de sa carrière, ou en nombre d'années totales que le travailleur s'attend à passer dans l'emploi dans le cas où il n'est pas encore en fin de carrière. Quant à la couverture sociale, on peut dans un premier temps, simplifier sa mesure en prenant la valeur zéro(0) lorsque la couverture sociale dans les domaines de la santé, de la retraite et du chômage, n'est suffisante pour l'emploi, et la valeur unité (1) dans le cas où l'emploi considéré permet au travailleur de bénéficier d'une couverture sociale suffisante dans au moins l'un des domaines tels que la santé, la retraite ou le chômage.

Plusieurs approches sont possibles pour calculer l'indicateur de durabilité de l'emploi. Un exemple est donné dans la note technique n° 4.

plus commode de considérer un emploi durable comme étant une activité ou une pluri-activité qui permet au travailleur d'éviter de manière durable la situation de faiblesse du niveau d'IDH, alors le seuil de durabilité de l'emploi peut être lié à un certain niveau minimum de l'IDH.

Cela a l'avantage d'assurer une bonne cohérence entre le concept d'emploi durable et le paradigme DHD.

10.2.4. La mesure de la gravité de la précarité de l'emploi

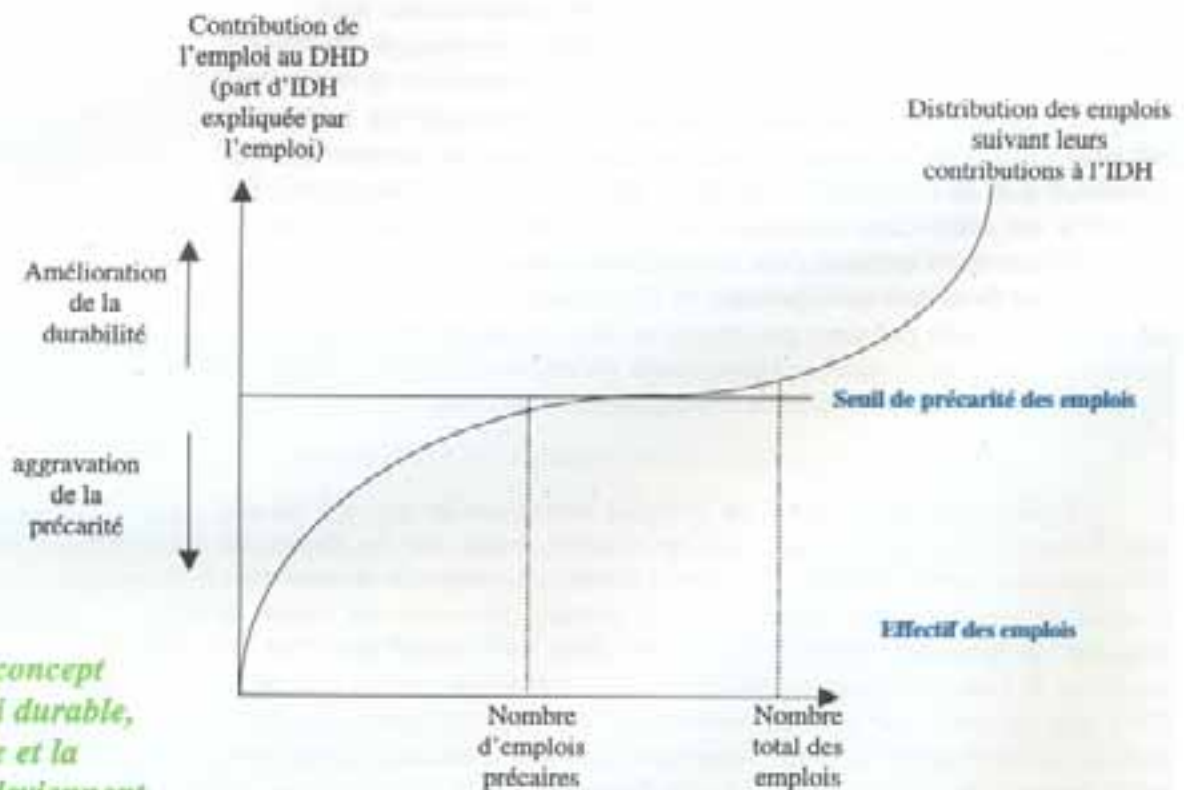
La gravité de la précarité de l'emploi peut se mesurer par la distance moyenne qui sépare la situation du travailleur (salarié ou indépendant) par rapport au seuil de durabilité de l'emploi et peut s'exprimer en pourcentage par rapport à ce seuil. Cette moyenne peut se calculer sur l'ensemble de la population active ou seulement sur la population active occupée. L'intérêt d'un tel instrument de mesure qui représente en fait la distance moyenne à laquelle se trouvent les emplois précaires par rapport au seuil de durabilité, est qu'il peut permettre d'observer l'évolution (aggravation ou amélioration) des emplois au fur et à mesure que les politiques de développement sont mises en œuvre dans le pays.

L'indicateur de durabilité de l'emploi peut consister en une mesure multidimensionnelle de la durabilité de l'emploi, basée sur le niveau de développement humain durable que permet l'emploi. Le degré de durabilité de l'emploi peut également se mesurer par la distance moyenne qui sépare la situation du travailleur (salarié ou indépendant) par rapport au seuil de durabilité de l'emploi et peut s'exprimer en pourcentage par rapport à ce seuil. C'est une moyenne qui peut également être obtenue sur l'ensemble de la population active ou être ramenée à une population plus restreinte, la population active occupée par exemple. Il s'agit d'un indicateur fort utile puisqu'il permet de suivre au plan statistique l'évolution (régression ou amélioration) de la durabilité des emplois.

10.2.5. L'indicateur de précarité de l'emploi dans le pays

L'indicateur de précarité de l'emploi peut se mesurer en tenant compte des différentes dimensions vers lesquelles s'oriente le développement humain durable, notamment les trois dimensions de l'existence humaine, à savoir : (i) la *longévité* qu'autorise le type d'emploi concerné, (ii) le niveau d'*éducation* qu'il permet de financer (iii) ainsi que l'*accès aux différents biens et services* fournis par l'économie dans son ensemble. Il peut servir aussi d'instrument de mesure au niveau mondial permettant par conséquent de comparer la situation des pays en matière de création d'emplois durables.

Graphique 10.2. : La durabilité des emplois et la contribution au DHD



Avec le concept d'emploi durable, l'homme et la femme deviennent les sujets pour lesquels l'emploi durable est créé et non les objets par lesquels l'activité économique, même non durable, peut s'animer pour elle-même

10.2.6. Quelques pistes de solutions pour la mesure de l'indicateur de durabilité de l'emploi

Pratiquement, et en année normale, comment mesurer l'emploi durable à partir des statistiques disponibles ?

Le premier critère est celui du niveau de revenu et sa comparaison avec le niveau des besoins essentiels. Ces données sont en principe connues à partir des enquêtes annuelles ELAM (1990-1999) et des enquêtes PEESI en 1992 (renouvelées en 1999) en milieu urbain (et de façon moins régulière et moins précise - car il n'y a pas eu de relevé systématique des revenus agricoles et non agricoles pour les ruraux - à partir des enquêtes ECVR sur le milieu rural en 1995 et 1999). Il est donc possible, pour le Bénin, d'établir une correspondance entre le type d'emploi occupé et le niveau de rémunération obtenu. Ces données sont des données individuelles.

La première difficulté, lorsqu'il s'agit de confronter ces niveaux de revenus aux besoins essentiels, consiste à passer au niveau agrégé du ménage. Chaque ménage ne dispose pas forcément d'un seul revenu issu d'un seul emploi. En réalité, il peut coexister, au sein d'un même ménage, un emploi durable et plusieurs autres emplois non durables et l'emploi durable peut s'avérer suffisant pour satisfaire les besoins essentiels de l'ensemble du ménage, besoins qui ne peuvent être déterminés qu'à un niveau collectif. Dès lors, doit-on s'attacher au revenu du seul chef de ménage, ou des seuls adultes, pour vérifier la satisfaction des besoins essentiels de ces personnes

et des personnes qui sont à leur charge ? Une solution peut consister à tenir compte, pour chaque ménage, du revenu du chef de ménage - ou du revenu principal du ménage, si le chef de ménage est sans emploi. Une autre solution - préférable, si l'on considère que le travail ou l'exercice d'une activité économique est une condition première de l'insertion sociale pour toute personne adulte - consisterait à examiner la situation, au regard de l'emploi, de toute personne adulte (plus de 15 ans). Plusieurs problèmes se posent alors : beaucoup de femmes sont encore cantonnées dans le statut d'inactives (femmes au foyer ou ménagères, mais on sait mieux aujourd'hui mesurer leur contribution au revenu réel du ménage et de la collectivité) ; si un plus grand nombre d'actifs contribuent à la satisfaction des besoins essentiels du ménage, alors le niveau minimum de revenu d'un emploi durable peut être d'autant plus faible.

Quant aux besoins essentiels, ils sont connus d'après les diverses enquêtes sur les conditions de vie des ménages réalisées en 1995 et 1999 (ECVR et ELAM), en 1997 (enquête UEMOA sur Cotonou), et encore en 1999 (enquête sur les dépenses des ménages en milieu urbain) ; on peut donc en déterminer le niveau par ménage et par individu.

Comment mesurer le niveau de revenu nécessaire à l'assurance d'une retraite décente dans un contexte où l'emploi salarié protégé est limité à une toute petite fraction de la population occupée ? La protection sociale n'est pas obligatoirement un bien public. Elle peut être un bien social résultant d'échanges entre ménages et/ou entre générations. Ces transferts, constitutifs d'un capital social, peuvent être mesurés et venir s'ajouter aux besoins essentiels, dans la mesure où ils sont une assurance sur l'avenir : l'aide dispensée aujourd'hui à autrui étant un gage de l'aide qui pourra être demandée dans l'avenir.

Enfin, à cette durabilité sociale, il convient d'ajouter une durabilité environnementale qui consiste à transmettre aux générations à venir un patrimoine naturel qui ne soit pas compromis par les comportements présents. La prise en compte de cette dimension suppose que l'on considère comme un coût, tout revenu ou toute fraction de revenu acquise au détriment du patrimoine naturel ou collectif. On peut prendre plusieurs exemples pour indiquer comment traiter un tel problème particulièrement ardu à mesurer :

- Le nombre de zémidjans a fortement augmenté ces dernières années. Le PEESI en 1992 en avait estimé le nombre à près de neuf mille (9.000), nombre atteignant près de soixante-dix mille (70.000) en considérant les dix principales villes du pays. Ils constituent incontestablement un élément contribuant à l'amélioration des conditions de vie des citoyens en rendant plus faciles leurs déplacements. Néanmoins, ils sont la source d'une intense pollution de l'air dont on ne peut sans doute pas mesurer les conséquences en terme sanitaire, soit parce qu'il est difficile d'attribuer à cette cause l'occurrence de certaines maladies, soit parce que ces maladies ne seront pas soignées mais se traduiront par une diminution de la productivité globale du travail. On peut en revanche estimer combien il en coûterait d'éviter cette pollution. Celle-ci provient de l'utilisation d'une essence frelatée en provenance du Nigeria par le biais des échanges transfrontaliers et vendue au bord des routes. Le coût d'évitement d'une telle

pollution est donc égal à l'écart de prix entre l'essence à la pompe et l'essence à la bouteille ; on connaît par le PEESI, les comptes des zémidjans. Au demeurant, ce coût supplémentaire peut se traduire par une augmentation de la durée de vie des moteurs, mais aussi par des pertes de revenus de la part des vendeurs du bord de route.

- Parmi les principaux problèmes environnementaux qui se posent au Bénin, il y a aussi le déboisement dû à une surexploitation du domaine boisé pour la production de bois de feu. Le coût du reboisement peut être défalqué des revenus des vendeurs de bois de feu et ajouté au coût que cela représente dans les dépenses des ménages, en vue de mesurer la durabilité des emplois. Le recours aux foyers améliorés peut être pris en compte dans le calcul.
- L'avancée de la mer est un autre problème environnemental important. Les coûts afférents ou les coûts engagés pour lutter contre ce phénomène peuvent également être défalqués des revenus tirés des activités de matériaux de construction ou de bâtiment qui exploitent le sable du bord de mer.

La difficulté principale réside dans le fait que nombre de ces problèmes environnementaux ne font pas encore l'objet de mesures et de politiques bien définies qui permettraient une estimation de leur coût pour la collectivité : par exemple la pollution des eaux ou la pollution du cadre de vie par les plastiques.

10.2.7. Quelques pistes de solutions contre la précarité de l'emploi

Différentes approches existent déjà pour promouvoir le développement, notamment la lutte contre le chômage et le sous-emploi. Parmi ces initiatives de lutte, mentionnons celles qui mobilisent des ressources financières dans le but de créer des emplois et générer des revenus pour les plus pauvres. Cependant, la persistance et la gravité du phénomène montrent que beaucoup d'efforts restent à faire, notamment dans le cas spécifique du marché des emplois durables où trop peu d'investigations ont été menées. Par ailleurs, le plus souvent, les emplois générés à l'occasion de travaux publics à haute intensité de main d'œuvre et dans le cadre des activités à caractère informel, ne sont pas durables, ni suffisamment fréquents.

Comme celui de développement humain durable, le concept d'emploi durable rapproche plus les êtres humains de leurs activités économiques, notamment des emplois qu'ils occupent. En effet, le concept d'emploi durable est "beaucoup plus humain" que tous ceux qui sont utilisés jusqu'à présent. Le concept d'emploi permanent semble être le meilleur que l'on ait trouvé avant que n'intervienne le concept de DHD et son corollaire de création d'emplois durables. Ainsi, après avoir introduit la dimension humaine au centre des questions de développement, voilà qu'il apparaît plus clairement qu'il faut l'introduire aussi au cœur des problèmes directement liés à l'emploi.

L'emploi durable tel que défini et mesuré semble être le moyen le plus efficace de création de modes d'existence durable et de lutte contre la pauvreté

Les politiques de promotion de l'emploi ont toujours recherché l'augmentation du nombre de postes de travail, qu'ils soient permanents ou non, qu'ils soient épanouissants ou pas, qu'ils détruisent ou non l'environnement. Il s'agit maintenant de proposer une voie nouvelle et meilleure qui s'oriente résolument vers l'amélioration des conditions de vie. Autrement dit, il s'agit de ne plus considérer l'homme comme un simple facteur de production, c'est-à-dire un intrant comme les autres, un facteur au même titre que le capital physique ou financier. Avec le concept d'emploi durable, l'homme et la femme deviennent les sujets pour lesquels l'emploi durable est créé et non les objets par lesquels l'activité économique, même non durable, peut se développer.

L'emploi durable tel que défini et mesuré semble être le moyen le plus efficace de création de modes d'existence durable et de lutte contre la pauvreté.



*Il faut en préserver les meilleurs et transformer
le reste !!!*



CONCLUSION GENERALE

Les indicateurs de développement humain du Bénin sont faibles, ce qui rend particulièrement important la prise en compte des mesures vigoureuses pour remédier à une telle situation. C'est à une métamorphose complète qu'invite le bas niveau de ces indicateurs et l'adoption d'un nouveau concept d'emploi qui permettra désormais de rapprocher plus les techniques et mesures statistiques et de mieux rendre compte de la réalité de cette métamorphose. L'indicateur de durabilité de l'emploi devrait servir d'instrument de mesure du caractère multidimensionnel de la durabilité de l'emploi et constituer une base pour les recherches à entreprendre sur la durabilité des emplois.

De façon globale, la perception des ménages est qu'en général, l'emploi salarié est le mieux à même de leur permettre de sortir de l'état de pauvreté dans lequel ils se trouvent ce qui n'est pas toujours vérifié. Il y a lieu à cet effet, de mener des actions de sensibilisation en vue de susciter de nouvelles initiatives et de valoriser certaines activités du monde rural de plus en plus à l'abandon.

De même que le concept du développement humain durable permet une meilleure prise en compte du rôle de la femme dans le développement, celui de création d'emplois durables permet de mieux affiner sa participation concrète et équitable à la vie économique et sociale du pays et de participer à la création et à la jouissance des fruits du développement. Cela n'est en fait qu'une question d'équité, l'emploi de temps de la femme étant plus chargé que celui de l'homme. Une discrimination positive devrait par conséquent être menée au bénéfice des femmes.

Sur le plan environnemental, au vu des défis que le Bénin se doit de relever, l'Etat est interpellé dans la mise en place d'une réglementation efficace sur les nuisances et les pollutions imposées aux cadres de travail et de vie. En particulier, l'élaboration d'un code rural s'avère nécessaire, ce qui renforcera les mesures en direction du monde rural. De même, l'Etat devra réglementer le fonctionnement des établissements classés incommodes ou insalubres ; envisager des études d'impact de l'environnement pour toute création d'entreprise ainsi que pour l'exercice de certaines professions ; réglementer la destruction des déchets toxiques ainsi que l'utilisation des produits chimiques dans les activités agricoles et insérer des clauses sur la protection de l'environnement dans le contrat de travail suivant le secteur d'activités concerné. Des taxes devraient être prélevées sur les secteurs destructeurs de l'équilibre naturel et servir à soutenir les activités pro-environnement.

Chez les plus pauvres, les contraintes les plus importantes portent sur les techniques de travail de la terre, la qualité du facteur primaire utilisé. Ainsi, le moyen le mieux indiqué pour lever ces contraintes repose sur les ressources financières.

L'accès au crédit dans le monde rural peut aussi permettre de mener des activités génératrices des revenus en complément aux activités agricoles



Des taxes devraient être prélevées sur les secteurs destructeurs de l'équilibre naturel et servir à soutenir les activités pro-environnement

La mondialisation pose de nouveaux défis, offre des opportunités par l'élargissement du marché en même temps qu'elle présente de nouvelles contraintes que les pays devraient juguler

L'emploi n'étant pas une fin mais un moyen, l'observatoire de l'emploi devrait venir en complémentarité des structures nationales impliquées dans la lutte contre la pauvreté en vue d'une coordination globale des actions

traditionnelles. S'agissant du financement de la création d'emplois durables, il est ressorti la nécessité de renforcer le secteur financier, notamment le secteur de la microfinance. Ce renforcement passe par une harmonisation des interventions des partenaires à travers une nouvelle grille de lecture des conditions d'intervention. En effet, les nouveaux modes de financement des emplois durables doivent tenir compte du fait que les différents types d'entreprises à créer ou à promouvoir, pourraient présenter des caractéristiques différentes et avoir par conséquent besoin de services différents.

Dans un souci de durabilité des services financiers, il s'agira d'offrir des prêts à des taux qui soient, à terme, suffisants pour couvrir tous les frais liés à la gestion de l'opération crédit. En réalité, il est aujourd'hui admis que le taux d'intérêt n'est pas le facteur limitant dans le développement du secteur de la microfinance.

Le Bénin, à l'instar de plusieurs autres pays de la sous-région figure parmi les pays les moins avancés, une position qui l'empêche de satisfaire ses besoins en se basant uniquement sur des ressources internes. De ce fait, l'Etat et tous les partenaires au développement devraient fixer de nouvelles conditions et modalités de mise en œuvre efficiente de nouveaux modes de financement de création d'emplois durables qui s'orientent vers les pauvres et qui s'adaptent à leurs besoins et à leurs conditions. Le PNUD s'est déjà engagé dans cet appui à travers le programme MICROSTART.

Par conséquent et du fait de la perte d'emplois due aux faibles capacités techniques et de gestion au sein des entreprises, la promotion de l'emploi passera par le développement du capital humain et des qualifications en rapport avec le développement des entreprises ; à cet effet, le système éducatif devrait s'adapter aux besoins de création et de développement des entreprises.

Il faut aussi dans la politique de promotion d'emplois durables, veiller à faire participer le secteur privé à l'effort de formation en constituant un fonds de financement des programmes de formation adaptée.

L'emploi véritablement durable exige que la structure de l'économie évolue afin de permettre aux travailleurs de s'adapter aux exigences du marché et de se mouvoir d'une activité à une autre, donc de s'épanouir et d'élargir les possibilités qui s'offrent à eux en combinant harmonieusement le temps de travail et le temps libre compte tenu de leurs compétences. La flexibilité permet aussi à l'entreprise d'utiliser un plus grand nombre de travailleurs. Cependant, la structure de l'économie béninoise est caractérisée par une agriculture peu productive et de fortes disparités régionales au détriment des départements à forte densité de population. Des initiatives devraient être prises pour réguler cette situation. Dans un pays comme le Brésil, il a été démontré que depuis 1998, il y a une baisse de l'emploi dans le secteur industriel de 27 % tandis que son niveau s'est accru respectivement de 42 % et 32 % dans le secteur commercial et celui des services¹.

^{1/} Edward J. Amadeo, Ministre du Travail du Brésil dans "Perspectives on globalization and Employment, UNDP/BDP/Discussion Paper Series.

La mondialisation pose de nouveaux défis, offre des opportunités par l'élargissement du marché en même temps qu'elle présente de nouvelles contraintes que les pays devraient juguler. En effet, la globalisation est un impact sur la demande. Le Bénin afin de mieux répondre aux exigences de la compétitivité devrait prendre aussi les mesures requises pour s'intégrer réellement au sein des ensembles sous-régionaux.

L'importance des besoins d'appui à la création d'emploi nécessite qu'un cadre de concertation et d'action pour l'emploi durable soit mis en place. A travers ce cadre, trois objectifs complémentaires pourront se réaliser. Ils concernent l'accès aux services financiers à un plus grand nombre de personnes identifiées sur la base de leurs besoins et capacités, l'accès aux services non financiers (formation/ alphabétisation fonctionnelle) et la viabilité et le développement de ces deux types de services de façon à les voir s'adapter à l'environnement et durer dans le temps.

Par ailleurs, il convient de rechercher une stratégie mettant en accord Etat/builleurs de fonds/opérateurs. Cette stratégie visera essentiellement une double rationalité en préservant les principes fondamentaux du développement durable que sont la durabilité et la participation des populations ciblées.

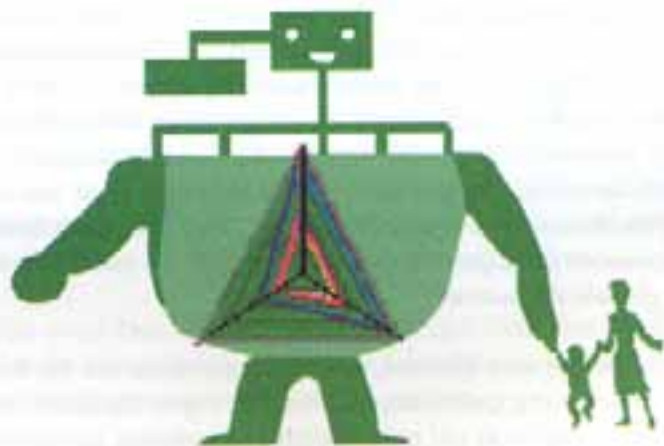
Sur le plan institutionnel, l'Observatoire de l'emploi demande à être enforcé dans l'objectif de le rendre plus opérationnel en recentrant son cadre d'intervention, ses objectifs et en déterminant ses moyens d'action en rapport avec les résultats attendus. Entre autres choses, cet observatoire devrait être doté d'un dispositif puissant de recherche-action permettant de déceler les problèmes et jouer un rôle de conseil au gouvernement. L'emploi n'étant pas une fin mais un moyen, l'observatoire de l'emploi devrait venir en complémentarité des structures nationales impliquées dans la lutte contre la pauvreté en vue d'une coordination globale des actions.

En plus de ces axes globaux, d'autres suggestions ont été faites en avril à mai 1999 par les participants aux différents groupes focalisés organisés par l'Observatoire de l'Emploi et qui ont rassemblé séparément les responsables des structures de promotion de l'emploi, les demandeurs d'emplois, les entrepreneurs du secteur moderne et ceux du secteur informel. Parmi les sujets abordés figurent les mesures qui pourraient favoriser la création d'emplois.

Il ressort que la promotion d'emplois durables peut se faire à travers le crédit d'impôt, la prime d'encadrement, la publicité gratuite et la prime de participation, à condition que la productivité du facteur "travail" soit suffisamment élevée et que le cadre macro-économique s'y prête. Autrement, le solde des finances publiques pourrait évoluer négativement.

Gageons que l'approche novatrice proposée dans le présent rapport fera l'objet d'une appropriation suffisamment rapide pour permettre une appréhension plus humaine, plus durable et plus équitable dans la politique de l'emploi au Bénin.

Oui pour tenir compte de tous !!!



Epilogue

Vers la clarification culturelle au seuil du troisième millénaire



Le présent rapport national sur le Développement du Bénin, édition 1999 a permis de faire des constats et de tirer quelques enseignements.

Il a voulu tout en dressant la situation du Bénin en matière d'emploi, poursuivre le débat conceptuel sur le développement humain durable avec le concept d'emplois durables.

Aujourd'hui, le sous-développement n'a pas pour seule cause le ralentissement de la croissance.

La durabilité des emplois agricoles suppose le maintien d'une partie relativement plus importante de la population active agricole dans une agriculture respectueuse de l'environnement. Cependant, pour mieux assurer la participation des populations à la préservation de leurs propres environnements naturels, il est nécessaire de leur prouver une volonté politique forte à travers la réalisation d'importants travaux d'infrastructures dans les domaines qu'elles auront priorisés elles-mêmes. En tout état de cause, les domaines de la santé, de l'enseignement, de l'accès à l'eau potable (puits, forage) et de l'assainissement, devraient avoir un traitement prioritaire.

Le chômage aussi ne provient pas seulement de l'absence de croissance de la production ; il découle également de la déconnexion entre le niveau de la production et le niveau de l'emploi dans les entreprises.

En effet, une augmentation de la production peut être obtenue par la seule pression sur la productivité du travail ou du capital sans exiger l'accroissement des emplois.

La création d'emplois durables apparaît au centre du processus de développement humain durable. Les effets d'une telle création sont de nature à influencer positivement les résultats et les performances de beaucoup d'autres secteurs, d'où la nécessité de l'attention de plusieurs départements ministériels et la nécessité de leur coordination.

En effet, valoriser la création d'emplois durables par l'intermédiaire de l'initiative privée, est une nécessité du fait des limitations de l'action publique dans le contexte actuel de libéralisation de l'économie, et du fait que l'emploi durable ne peut être que la résultante de l'existence d'entreprises et d'activités durables.

L'ajustement structurel a sa propre logique et conduit généralement l'Etat à renoncer à quelques unes de ses fonctions, ainsi qu'à la réduction de sa capacité d'intervention dans les domaines économiques. Cependant, il reste encore bien de choses qui peuvent se faire convenablement par d'autres acteurs en dehors de l'Etat. Il est temps que le Gouvernement, les partenaires au développement et les populations aient une perception mieux réfléchi du

rôle et du pouvoir réel de l'Etat dans un pays en voie de développement dans un contexte de mondialisation.

Les politiques basées sur les lois du marché ne suffiront pas à elles seules à résoudre le problème du chômage. Il est nécessaire de les combiner de façon judicieuse avec des mesures de politique spécifique touchant simultanément : la formation professionnelle, le renforcement des dispositifs de promotion d'emplois durables au sens du DHD et la démarche fondée sur la participation des collectivités locales sans toutefois prétendre que les politiques de création d'emplois durables se limitent à ces seules actions.

La mondialisation et la force du capital financier international sur l'économie réelle est telle que le monde n'est pas à l'abri de crises financières.

L'impossibilité des Etats à faire face de façon isolée aux défis du monde contemporain a conduit à des créations d'ensembles régionaux.

On ne peut à l'orée du troisième millénaire occulter les réalités de l'Afrique et du Bénin. Aucune prescription ne peut être salvatrice sans une introspection. Sous ce rapport, n'est-il pas utile d'identifier toutes les causes du mal et ses remèdes sans à priori ?

Aussi est-il important de compléter le tableau peint jusqu'ici par des questions au Bénin.

La tradition et les coutumes données pour ancestrales et inamovibles peuvent, hélas, constituer des obstacles au progrès de l'homme soumis au régime de l'évolution dans un univers qui n'arrête pas sa marche. L'homme est donc bien obligé de faire passer tradition et coutume par le crible de la raison, pour en rejeter tout ce qui ressemble à une force d'inertie et pour conserver et amplifier tout ce qui s'y révèle capable d'aider au progrès de l'homme.

Au fil des pages et des chapitres, par le biais de l'emploi et de l'emploi durable qu'il faut créer pour un développement humain durable, il n'a cessé de mettre l'accent sur la valeur irremplaçable du travail. Voilà pourquoi l'ambition de ce chapitre conclusif est de "revisiter" à grands traits la culture béninoise dans le but de suggérer, au seuil du troisième millénaire, une sorte de clarification culturelle sans laquelle, les mêmes causes produisant les mêmes effets, la dynamique voulue par le concept d'emploi durable pourrait ne pas être au rendez-vous, et compromettre par conséquent le projet de développement humain durable.

La sagesse des proverbes

Parmi les nombreux proverbes qui, dans la civilisation de l'oralité, étayaient le discours et inspiraient l'action, il en est, bien évidemment, qui se rapportent au travail, directement ou indirectement. Prenons-en deux, apparemment opposés entre eux. Le premier s'énonce comme suit : "Quand on a un proche sur le pommier, on ne mange pas des pommes vertes". Et le second dit : "Pendant que l'un arrache la paille, l'autre n'a pas le droit

*Mais le travail,
l'emploi, la création
d'emplois durables
et le développement
humain durable,
tout cela restera un
vain mot et lettre
morte si la valeur
haute et vivifiante
que les formules
recourent ne
s'inscrit pas à son
tour dans une
culture qui lui soit
favorable comme le
vent peut l'être pour
un navire*

d'imiter le bruit que fait la paille en s'arrachant* ou, en d'autres termes : il ne faut pas tricher, jouer les parasites, il ne faut pas accaparer le profit lié à un travail que l'on n'a pas accompli.

Or l'on a pris l'habitude d'évoquer le premier proverbe pour asseoir et fonder sur "notre culture" le népotisme le plus laxiste, des comportements répréhensibles qui vont de la malversation au détournement des deniers publics en passant par la corruption à tous les échelons de la société. Il est évident que, pour échapper à cette toile d'araignée et avancer, il faut préférer le second proverbe au premier, il faut privilégier celui qui enseigne l'effort et l'indépendance, et oublier celui qui insinue la paresse et la dépendance. Cependant, l'opposition radicale entre les deux proverbes, sources de sagesse, pourrait n'être qu'apparente pour peu justement que l'on considère qu'il s'agit de sagesse, et qu'elle ne saurait, par principe, induire l'homme en erreur ou l'amener à travailler contre ses propres intérêts. La clarification culturelle permettra donc de réhabiliter le premier proverbe, de lui rendre son dynamisme premier pour pouvoir le mettre au service du développement. Le parent, l'ami, le proche n'obtiendrait le "coup de pouce" nécessaire et décisif que s'il remplit les conditions objectives et exigées pour jouir de l'avantage auquel il prétend. Alors, entre mille prétendants, on penchera pour lui sur la base impondérable - et non arbitraire - de l'affection et de l'amitié. Ainsi, le cœur aura parlé sans trahir la raison. La sagesse et la moralité seront sauvées, et une certaine solidarité amiliale, voire régionale, n'apparaîtra plus comme destructrice de la cité.

L'alphabétisation pour tous

La préférence donnée spontanément au premier proverbe dans son acception superficielle tient pour beaucoup à l'absence de perspective et à la "courte vue" dont l'analphabétisme est le bouillon de culture. Il enferme l'individu sur lui-même à l'intérieur des limites étriquées de son village mental. Il le confine dans le temps présent et le fait passer par des raccourcis qui sont autant de chemins d'impasse. L'histoire des peuples et l'expérience individuelle démontrent abondamment l'immense capacité d'ouverture, de liberté et de

ENCADRE E.1

L'emploi et la connaissance linguistique

"Dans le monde d'aujourd'hui, l'industrialisation et le progrès technique dépendent dans une très large mesure de la connaissance approfondie de l'une ou des principales langues internationales. D'un autre côté, le développement de la culture africaine ne manquerait pas d'être bloqué s'il n'était fondé sur l'intelligence et l'étude des langues nationales. Rien n'est plus naturel pour une nation indépendante que de chercher à promouvoir l'usage d'une langue nationale qui exprime le véritable esprit, les idées et les aspirations de son peuple. Atteindre cet idéal constitue un objectif à long terme".

*Kwame Nkrumah
au neuvième congrès du Convention People's Party
en juillet 1962 à Kumassi*

maîtrise que confère à l'individu et aux peuples qui en sont dotés ce qu'il faut bien appeler l'arme miraculeuse du lire-écrire. Ce couple enlève à l'individu ses ceillères et l'installe sur des ailes d'aigle. Il le libère et le rend capable de maîtriser la réalité.

ENCADRE E.2

La femme est au centre de tout

"La religion et la tradition ignorent ce qu'enseigne en filigrane la génétique, savoir que la femme est au centre de tout. Lorsque, pour la clarté de la démonstration, les scientifiques ont décidé de concentrer en formules simples et précises l'identité de l'être humain, il est apparu que la femme s'énonce XX, et que le mâle s'énonce XY. Rien qu'à observer les deux formules, l'on s'aperçoit que l'élément partout et toujours présent est X, que X constitue l'élément identitaire déterminant. Sans X, l'être humain n'est pas. Et c'est pourquoi XX est le lieu de l'accomplissement, de l'achèvement et de la plénitude. N'ayant plus rien à se prouver et donc rien à chercher ailleurs, XX est le lieu par excellence de la stabilité et de la sérénité".

Roger Gbégnonvi
in "L'humiliation millénaire de la femme -
Les racines du mal" Espace Femme Plus, n° 006, juin 1999, p. 38

L'alphabétisation pour tous n'aura pas que le mérite de rendre possible au niveau de l'individu et du peuple la nécessaire clarification culturelle, elle aura également celui de mettre l'individu et le peuple sur les "avenues de l'avenir"

Voilà pourquoi le projet de la clarification culturelle qui implique la capacité de se remettre en question rend nécessaire l'alphabétisation, la capacité de savoir lire et écrire. C'est elle qui permet toutes sortes de mises en perspective à travers le temps et l'espace. La formation à la réflexion pour l'action ne peut pas se faire ou ne se fera que très difficilement avec une population analphabète à 70 %. Il faut donc se rendre à l'évidence de la nécessité de l'alphabétisation. Mais il ne s'agit pas ici de cette alphabétisation dite onctionnelle, destinée aux paysans et autres laissés pour compte, coupables de ne parler aucune des langues de grande communication internationale. Ce schéma discriminatoire ne peut pas réussir, il faut en sortir. Il est important que tout le monde sache lire et écrire dans sa langue maternelle et dans l'une des langues à grande communication nationale et dans l'une des langues à grande communication internationale. En commençant par la langue que l'on parle et comprend naturellement et qui est dite maternelle, tout le monde y arrivera avec plus ou moins de bonheur, mais tout le monde y arrivera. L'alphabétisation ainsi comprise et mise en œuvre corrigera, au moins à l'échelle nationale, le grand défaut de société qui fait qu'une minorité s'exprime dans une langue qui échappe entièrement à la majorité et qui est absolument étrangère à l'univers ambiant qu'elle ne peut exprimer: elle n'a pas les mots pour le dire. Quand on sait par ailleurs que cette minorité parlant une langue étrangère se trouve seule en charge de l'Etat, de l'administration et de l'économie, on peut se demander comment elle organise la politique avec et pour la majorité qui, littéralement, ne l'entend pas. Le dialogue est de sourds, "le courant ne passe pas". Il devient "normal", dans ces conditions, que l'on parle sans arrêt de développement et de progrès, sans que rien de tout cela ne se profile jamais à l'horizon.

L'habilitation de la femme

Cet avenir ne se construira pas sans la femme. Tout le monde en envie, elle est le cœur et au cœur de la cité. Dans la pratique cependant et paradoxalement, la tradition la met à l'écart, la confine dans un rôle éternellement subalterne et auxiliaire. Elle est "femme épouse pour la maison" par opposition à "homme habitant de l'extérieur".

Or la réalité est en porte à faux avec cette vision et cette définition statique de la femme. Comme l'a fait ressortir le chapitre 4 ci-avant: "Selon l'enquête sur l'emploi du temps, il n'y a pas, sur le plan de la participation à l'activité économique, de différence notable entre les femmes et les hommes". Si l'on y ajoute le temps qu'elles passent au service du bon fonctionnement du ménage, il apparaît très clairement que le temps passé par la femme béninoise au service du bon fonctionnement de la cité est de beaucoup supérieur à celui passé par l'homme au service de la même cause. Par ailleurs, les femmes représentent au Bénin plus de 51 % de la population.

Le sort que réservent tradition et culture béninoises à la femme défie le bon sens. Une entreprise conçue pour être dirigée à deux va vers le dépôt de bilan lorsque l'un des deux partenaires n'a que mépris pour l'autre. Pour rétablir l'égalité et la justice, pour promouvoir le développement et le progrès, la société béninoise devra veiller à ce que l'instruction - et, dans le cadre général de l'instruction, l'alphabétisation au sens où elle a été définie plus haut - s'adresse en priorité aux femmes particulièrement défavorisées dans ce domaine également.

Il y a manifestement nécessité d'un changement rapide de l'attitude de la société vis-à-vis de la femme. Cette véritable révolution de l'avènement du genre sera d'autant plus facile qu'elle aura été précédée et préparée par une clarification culturelle conduite à dessein pour séparer le bon grain culturel de l'ivraie culturelle.

Culte des morts et non de la mort

Le culte des morts est l'un des aspects de cette ivraie culturelle. Il est symptomatique que là où l'occident chrétien, imprégné de christianisme, parle de "Dies natalis dies natalis" (Le jour de la mort est aussi le jour de la naissance), une certaine tradition béninoise pense et dit très sincèrement que "l'individu est mort dès le jour de sa naissance", exactement le contraire de ce que pensent d'autres civilisations. Est-ce pour cela qu'ils avancent et que les Béninois piétinent ?

La clarification culturelle devra aider l'ensemble de la société béninoise (y compris les femmes qui ont fini par "prendre le pli" de la camisole de force qu'on leur a imposée) à admettre l'évidence que l'infantilisation de la femme et sa mise à l'écart sont une faute et, en tout cas, l'une des causes fondamentales du sous-développement

ENCADRE E.3

Emploi durable et passivité des hommes et des femmes

L'homme viril incarne l'activité. Mais cette activité n'est en réalité qu'une réaction contre la passivité et l'impuissance du nouveau-né. Le monopole de l'activité par les mâles ne vient pas d'une nécessité sociale. L'intériorisation des normes de la masculinité exige un surplus de répression des désirs passifs, notamment celui d'être materné. La masculinité qui se construit inconsciemment dans les toutes premières années de la vie se renforce au fil des ans avant d'exploser littéralement à l'adolescence. C'est le moment où la souffrance et la peur de la féminité et de la passivité commencent à devenir évident. La plupart des jeunes gens luttent contre cette souffrance intérieure en renforçant plus encore les remparts de la masculinité.

Cette réaction est un long combat qui met en jeu une formidable ambivalence. La peur de la passivité et de la féminité est d'autant plus forte que ce sont là les désirs les plus puissants et les plus refoulés de l'homme. Le combat incessant n'est jamais définitivement gagné, car comment renier une fois pour toutes la réminiscence de l'Eden ?

Elisabeth Badinter, XY de l'identité masculine
Ed. Odile Jacob, 1992 - Col. liv. de poche 9783, p. 89*

La clarification culturelle n'a d'ailleurs pas d'autre but que celui-là: déblayer la voie qui conduit à l'autre afin que tous ensemble travaillent au développement humain durable

Lorsque le culte des morts devient le culte de la mort, il y a lieu d'en appeler à la clarification culturelle pour retrouver dans la culture ce qui sert véritablement la vie, la vie bien vécue sans laquelle toute mort est un non sens absolu, quelle que soit la solennité longue et dispendieuse avec laquelle on la célèbre

Il y a lieu de veiller à ce que le "fond de la culture" ne fasse pas de l'existence de l'homme qu'une longue préparation à ses funérailles. Les festivités funéraires prennent parfois tant d'énergie, de temps et d'argent qui pourraient beaucoup mieux s'investir dans un projet de création d'emplois durables pour un développement humain durable.

Respect et non crainte de l'ainé

Un autre aspect de l'ivraie culturelle au Bénin est ce que l'on appelle le respect de l'ainé et qui n'est rien d'autre que la crainte religieuse de l'ainé, une crainte qui ressortit à une peur panique. Et il est vrai que, dans la réalité, certaines "désobéissances" ou certains prétendus manques d'égard à l'endroit de l'ancien ou du vieux se soldent par la mort provoquée du prétendu coupable. Il est dit en effet que "Un enfant ne doit pas aller demander à son père si ce que le grand-père a dit est vrai". Sur la base de ce principe décrété sacro-saint, il s'est installé dans la société un régime de la pensée unique, le régime de la pensée du "vieux", compte non tenu de l'évolution de la pensée en général, évolution dont le vieux n'est pas nécessairement informé. Et peu importe que la pensée du vieux égratigne ou blesse la vérité, la justice, l'équité ou la dignité, le plus jeune n'a que le choix de s'incliner ou...de se révolter.

Les plus jeunes se sont longtemps inclinés. Vu le peu de bien-être que leur a valu cette soumission imposée, ils pourraient être tentés de se révolter. Leur résignation, hier, n'a pas profité à la société; leur révolte, demain, ne lui profitera pas davantage. Il faut donc procéder aujourd'hui à la clarification culturelle qui rendra possible le nécessaire dialogue en aidant les uns et les autres à comprendre que la contradiction n'a jamais été synonyme d'irrespect. Sans elle, toute société stagne et meurt. La sagesse infuse est l'apanage de quelques prophètes; tous les autres hommes l'acquièrent, non point automatiquement par l'âge, mais nécessairement à travers le dialogue contradictoire avec d'autres hommes rencontrés directement, à travers les écrits qu'ils ont laissés, ou à partir d'une riche expérience qu'ils ont acquise à travers un emploi valorisant. Dans un jeu de mots intraduisible, une certaine tradition béninoise dit justement que "Est vieux (au sens de sage) celui qui a entendu la parole de l'autre". Cette dernière citation montre comment dans la société traditionnelle, il n'existe pas d'unicité en matière de proverbe ou d'adage. Chaque adage ou proverbe doit donc être utilisé dans un contexte spécifique bien défini. Il faut donc du discernement dans l'utilisation et dans les critiques faites à l'encontre des adages. Ils s'inscrivent aujourd'hui beaucoup moins par leurs contenus notionnels que par l'utilisation qu'on en fait en cette période de grandes mutations socioculturelles.