

**LES MESURES GOUVERNEMENTALES
D'ACCOMPAGNEMENT DE L'ECONOMIE AU BENIN
FACE AUX EFFETS DE LA PANDEMIE DU COVID-19**

Hilaire **AKEREKORO**
Maître de conférences.
Agrégé de droit public (CAMES).
Directeur du Centre du Droit de l'Etat
et des Droits des Personnes en Afrique (CeDEP).
Université d'Abomey-Calavi (Bénin).

SOMMAIRE

Introduction

I- UN IMPACT RÉDUIT POUR LE DROIT PUBLIC ÉCONOMIQUE

A- Une prise en compte étriquée

B- Un glissement vers le social

**II- UNE VALEUR INTROUVABLE POUR L'ENVIRONNEMENT,
L'ÉCOLOGIE ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

A- Un énoncé du problème

B- Un exposé de la thérapeutique

SOMMAIRE

En décidant de soutenir financièrement l'économie, le Gouvernement béninois impacte partiellement les règles et les principes du droit public économique. Mais, sa décision concerne aussi le social et ce, avec des limites. Toutefois, a-t-elle une valeur pour l'environnement, l'écologie et le développement durable ?

Mots clés : Mesures gouvernementales, accompagnement de l'économie, effets, pandémie du Covid-19, Bénin.

SUMMARY

By deciding to support the economy financially, the Beninese government partially impacts the rules and principles of public economic law. But, his decision also concerns the social and this, with limits. However, does it have value for the environment, ecology and sustainable development ?

Key Words : *Government measures, support for the economy, effects, Covid-19 pandemic, Benin.*

Gouvernement de la République du Bénin
Conseil des ministres du 10 juin 2020 (extraits)

« Le Conseil des ministres s'est réuni ce mercredi 10 juin 2020, sous la présidence de Monsieur Patrice Talon, président de la République, chef de l'Etat, chef du gouvernement. Les décisions ci-après ont été prises :

II-Communications.

II-1. Mesures d'atténuation des effets socio-économiques de la pandémie de Covid-19.

Apparue en décembre 2019, cette crise sanitaire s'est rapidement muée en une crise économique mondiale. Elle a engendré des chocs qui appellent la prise de mesures pour en atténuer les effets, aux fins de la relance de l'économie. En vue d'appréhender en toute objectivité l'ampleur des impacts de la crise, le gouvernement a organisé des échanges avec les différents acteurs économiques. Il ressort de cette démarche participative que plusieurs agents économiques sont affectés, notamment les artisans, les entreprises ainsi que les ménages pauvres et extrêmes pauvres. Par ailleurs, dans le but de favoriser l'efficacité des mesures barrières prises par le gouvernement, plusieurs activités ont été suspendues. Il en est résulté des conséquences négatives sur la viabilité des entreprises touchées. Aussi, pour atténuer les effets de ces chocs, le gouvernement a-t-il initié un programme de soutien au secteur productif. Celui-ci comporte des mesures en faveur des entreprises formelles, des artisans et petits métiers de services de l'informel ainsi que des personnes vulnérables que sont les pauvres et extrêmes pauvres. Evaluées à 74,12 milliards de Fcfa, les mesures contenues dans ledit programme s'articulent en trois grands points. Il s'agit de :

1- Un soutien d'un montant de 63,38 milliards de Fcfa au profit des entreprises.

Cette dotation est destinée à la prise en charge, selon le cas, de 70% du salaire brut des employés déclarés sur une période de trois mois, au remboursement des crédits de TVA, à l'exonération du paiement de la Taxe sur véhicule à moteur pour ceux qui ne l'ont pas encore payée au titre de l'année 2020 ou à sa conversion en crédit d'impôt, au titre de l'année 2021, pour ceux qui l'ont déjà payée, à la prise en charge des loyers commerciaux sur trois mois au profit des agences de voyage déclarées. Elle est également destinée à la prise en charge intégrale des factures d'électricité pendant 3 mois pour les hôtels et les agences de voyage à hauteur de 4,1 milliards de Fcfa. Ce point intègre également un fonds de bonification de 30 milliards de Fcfa au support d'une ligne de financement de 100 milliards de Fcfa à taux zéro au profit des acteurs économiques ciblés via les établissements bancaires et les Systèmes financiers décentralisés (Sfd). Les crédits qui seront accordés via les établissements bancaires à zéro pour cent (0%) de taux d'intérêt seront remboursables sur une période de trois (3) ans maximum. Quant aux crédits accordés par les Sfd, ils seront remboursables sur une période d'un an maximum.

2- Un appui de 4,98 milliards de Fcfa destinés aux artisans et ceux exerçant de petits métiers. Il prend en compte 55.000 personnes de ces catégories (activités telles que: coiffure, couture, soudure,

menuiserie, petites vendeuses, etc.) qui se sont inscrites sur la plateforme digitale ouverte à cet effet, ainsi que dans les mairies et centres de promotion sociale.

3- Une subvention de portée générale, qui s'applique à tous les citoyens, sur les tarifs de l'électricité et de l'eau pour un montant de 5,76 milliards de Fcfa. A tout ceci, s'ajoutera une subvention particulière au profit des pauvres et extrêmes pauvres dès la fin de l'opération de leur identification qui est en cours. En approuvant ces mesures, le Conseil a instruit les ministres concernés à l'effet de veiller à leur mise en œuvre immédiate ».

Introduction

Dénommées « *programme de soutien au secteur productif* » avec un montant colossal de 74,12 milliards de francs CFA, les mesures prises par le Gouvernement béninois, ainsi qu'il est reproduit et relevé ci-dessus, appellent nécessairement de la part de l'observateur de la vie juridique au Bénin quelques réflexions. Loin de son sens arithmétique, la notion de mesure renvoie ici à celle plus juridique de décision laquelle emporte, à l'instar d'un acte juridique, une manifestation de volonté orientée vers la production d'un effet de droit à court, moyen ou long terme. Destinées à réparer les conséquences socio-économiques engendrées par la pandémie du Covid-19, les mesures dont il s'agit visent non pas à contenir la propagation de la maladie pour l'avenir, mais plutôt à rassurer le secteur productif de la bonne volonté du Gouvernement béninois de soutenir l'économie et partant d'apaiser le climat social.

En tant que décisions prises en Conseil des ministres, ces mesures ne sont donc ni législatives, ni juridictionnelles. Pourtant, elles se situent dans le champ de la séparation classique des pouvoirs en ce qu'elles sont l'expression du pouvoir exécutif, chargé non pas seulement de mettre en œuvre les décisions prises par les pouvoirs législatif et juridictionnel, mais aussi de produire des normes de portée générale ou individuelle. Ces mesures ont alors le caractère d'actes administratifs unilatéraux qu'ils soient réglementaires ou individuels. Puisqu'elles sont prises en Conseil des ministres, elles obéissent à un régime contentieux de droit administratif spécial, dans la mesure où « *la chambre administrative de la Cour Suprême est juge de droit commun en premier et dernier ressort des décisions prises en conseil des ministres* »¹.

L'enjeu ici n'est pas tant de voir ce que ces mesures apportent de nouveau du point de vue social, mais plutôt d'analyser leurs apports à l'économie publique ; ce qui exclut les considérations de l'ordre du droit privé pour s'intéresser de près à la valeur ajoutée de ces mesures au droit public économique et par-delà, à leurs

¹ Art. 34 al. 1er de la Loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême au Bénin.

conséquences pour des domaines sous-estimés comme ceux de l'environnement, de l'écologie et du développement durable.

Pour ce faire, il faut nécessairement s'interroger : y a-t-il un impact des mesures gouvernementales du 10 juin 2020 pour le droit public économique béninois et quelles en sont les conséquences pour l'environnement, l'écologie et le développement durable ? L'analyse qui est proposée ici essaie, un tant soit peu, de dépasser les schémas sociologiques et les considérations géopolitiques pour aborder le sujet traité dans une perspective juridique. Le constat qui peut être établi est celui d'un impact réduit pour le droit public économique (I) et d'une valeur presque introuvable pour l'environnement, l'écologie et le développement durable (II).

I- UN IMPACT RÉDUIT POUR LE DROIT PUBLIC ÉCONOMIQUE

Destiné à l'étude de l'intervention des personnes morales de droit public en général, de l'Etat et des collectivités territoriales décentralisées en particulier dans l'économie, le droit public économique s'invite incontestablement dans le débat juridique sur les manifestations et les dégâts de la pandémie du Covid-19 ainsi que sur ses effets. Dans la mesure où ces personnes publiques peuvent se comporter comme des commerçants, elles sont exposées aux effets dévastateurs de la pandémie du Covid-19. Dès lors, l'étude des mesures sous étude fait apparaître qu'elles ont un impact réduit pour le droit public économique sur le double plan d'une prise en compte étriquée des objets d'étude de ce droit (A), puis d'un glissement certain vers le social (B).

A- Une prise en compte étriquée

A l'opposé du droit des affaires et du droit économique qui intéressent les préoccupations de privatistes, le droit public économique possède cette caractéristique première d'être d'abord du droit public, ensuite du droit public applicable à l'économie ou plus succinctement à l'économie du secteur public. S'il est vrai que les manifestations de la pandémie du Covid-19 n'ont épargné aucun secteur d'activités à l'instar des violations aveugles des droits de la personne humaine, les mesures économiques du Gouvernement béninois n'intéressent qu'en partie le droit public économique et ce, pour plusieurs raisons dont il convient d'insister sur quelques-unes.

Primo, en théorie du droit public économique, hormis les principes applicables à ce droit et les techniques juridiques en vigueur telle que la régulation de l'économie ou du marché, les entreprises publiques, les investissements et les aides d'Etat constituent aujourd'hui son champ matériel ou substantiel d'étude.

Secundo, la lecture du compte rendu du Conseil des ministres du 10 juin 2020 sous commentaire peut laisser croire qu'en mentionnant les « *entreprises formelles* » comme pouvant bénéficier de la manne financière du Gouvernement, ce dernier apporte une modification à l'étude du droit public économique ; ce qui est loin d'être

vrai, car à première vue, les entreprises formelles désignent celles qui se sont conformées à la réglementation en vigueur et qui sont reconnues par les autorités administratives centrales ou indépendantes compétentes. Toutefois, la réalité juridique n'est pas aussi simple, car les entreprises privées comme celles publiques peuvent bien être qualifiées d'entreprises formelles, surtout que l'Etat peut décider de créer une entreprise privée qui sera soumise aux règles du droit privé positif, notamment le droit des affaires².

Tertio, tout se passe comme si le Gouvernement béninois était conscient que la pandémie du Covid-19 aurait causé plus de dégâts aux entreprises. Pour preuve, l'importance du montant qui leur est affecté, à savoir 63,38 milliards de francs CFA sur un total de 74,12 milliards de francs CFA, soit plus de 80% de ce total. Mais, le Gouvernement prend le soin d'indiquer la manière dont ce montant réservé aux entreprises formelles doit être réparti :

« Cette dotation est destinée à la prise en charge, selon le cas, de 70% du salaire brut des employés déclarés sur une période de trois mois, au remboursement des crédits de TVA, à l'exonération du paiement de la Taxe sur véhicule à moteur pour ceux qui ne l'ont pas encore payée au titre de l'année 2020 ou à sa conversion en crédit d'impôt, au titre de l'année 2021, pour ceux qui l'ont déjà payée, à la prise en charge des loyers commerciaux sur trois mois au profit des agences de voyage déclarées. Elle est également destinée à la prise en charge intégrale des factures d'électricité pendant 3 mois pour les hôtels et les agences de voyage à hauteur de 4,1 milliards de Fcfa. Ce point intègre également un fonds de bonification de 30 milliards de Fcfa au support d'une ligne de financement de 100 milliards de Fcfa à taux zéro au profit des acteurs économiques ciblés via les établissements bancaires et les Systèmes financiers décentralisés (Sfd). Les crédits qui seront accordés via les établissements bancaires à zéro pour cent (0%) de taux d'intérêt seront remboursables sur une période de trois (3) ans maximum. Quant aux crédits accordés par les Sfd, ils seront remboursables sur une période d'un an maximum ».

De ce détail, il apparaît une volonté du Gouvernement béninois d'accompagner la mise en oeuvre d'un des principes chers au droit public économique, c'est-à-dire, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie³. Avec les conséquences économiques drastiques de la pandémie du Covid-19, si l'économie n'est pas soutenue financièrement, ce sera un désastre pour l'Etat lui-même qui n'a pas intérêt à ce que la crise sanitaire, ayant généré une crise économique et sociale, perdure.

Cependant, ici, il faut souligner que les systèmes financiers décentralisés auxquels renvoie le Conseil des ministres concernent moins le droit public économique que l'économie pure ou la microfinance. Et c'est à partir de cet instant qu'est opéré le glissement vers le social.

² En Afrique, se référer au Traité de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du droit des Affaires (OHADA) signé à Port-Louis (Île Maurice) le 17 octobre 1993 et modifié par le Traité de Québec (Canada) du 17 octobre 2008 et à ses Actes Uniformes.

³ **AKEREKORO Hilaire**, *Droit public économique. Nouvelles dynamiques béninoises et droit comparé*, Abomey-Calavi, Les Editions de la Miséricorde, 2019, pp. 70-72.

B- Un glissement vers le social

En citant les systèmes financiers décentralisés, le Gouvernement béninois reste dans l'économie, mais il s'éloigne du droit public économique. Il glisse davantage vers le social lorsque le compte rendu du Conseil des ministres fait état d' *« un appui de 4,98 milliards de Fcfa destinés aux artisans et ceux exerçant de petits métiers. Il prend en compte 55.000 personnes de ces catégories (activités telles que : coiffure, couture, soudure, menuiserie, petites vendeuses, etc.) qui se sont inscrites sur la plateforme digitale ouverte à cet effet, ainsi que dans les mairies et centres de promotion sociale »*.

Pour bénéficier de cette deuxième manne financière, il faut appartenir à des catégories données de personnes exerçant une activité manuelle ou artisanale dont beaucoup sont encore dans le secteur informel dont il est de notoriété publique qu'il échappe à la légalité et aux réglementations, voire aux contrôles adéquats. Mieux, le nombre de ces personnes est fixé à 55.000 ; ce qui est moindre par rapport au nombre de personnes exerçant un métier et qui a subi les conséquences des mesures prises pour lutter contre la pandémie du Covid-19. Mieux, ces 55.000 personnes ne sont pas prises en compte d'office financièrement, puisqu'elles sont assujetties à une obligation formelle, à savoir qu'elles doivent être *« inscrites sur la plateforme digitale ouverte à cet effet, ainsi que dans les mairies et centres de promotion sociale »*. Il faut donc gager qu'il s'agit de personnes instruites et alphabétisées, pouvant manipuler l'*Internet* ; ce qui n'est pas évident pour les artisans qui sont analphabètes et qui ne pourront pas s'inscrire sur la plateforme, sauf à bénéficier d'une aide de l'administration compétente ou de services publics ou privés dédiés à cette fin.

Il est regrettable que la mesure gouvernementale ne donne aucune précision sur les modalités du choix de ces 55.000 personnes, sur la structure d'administration et de gestion de la plateforme digitale, sur les mairies, c'est-à-dire, les communes (collectivités territoriales décentralisées) concernées ainsi que les centres de promotion sociale qui auraient pu faire l'objet d'une liste appropriée pour la transparence administrative et sanitaire.

Tout aussi remarquable comme appartenant au social est la mesure qui concerne tous les citoyens et celle qui touche les pauvres et les extrêmes pauvres ainsi qu'il ressort du compte rendu du Conseil des ministres : *« Une subvention de portée générale, qui s'applique à tous les citoyens, sur les tarifs de l'électricité et de l'eau pour un montant de 5,76 milliards de Fcfa. A tout ceci, s'ajoutera une subvention particulière au profit des pauvres et extrêmes pauvres dès la fin de l'opération de leur identification qui est en cours »*. La subvention sur les tarifs de l'électricité et de l'eau impactera plus les citoyens qui sont abonnés au réseau public de distribution de l'électricité et d'eau potable au Bénin, mis en oeuvre par deux sociétés différentes que sont la Société Béninoise d'Energie Electrique (SBEE) et la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) qui elles intéressent directement le droit public économique en ce qu'elles sont des entreprises publiques béninoises. Par contre, les citoyens qui utilisent l'énergie solaire et les forages privés ne pourront pas en bénéficier, car ils ne sont pas assujettis aux *« tarifs de l'électricité et de l'eau »* ; ce qui constitue une

rupture du principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi et devant les charges publiques, lequel selon nous est méconnu par le Conseil des ministres. Il s'agit là d'une limite de la décision du Gouvernement. Plutôt que de permettre aux seuls citoyens abonnés aux tarifs de l'électricité et de l'eau de bénéficier de la somme mise à profit par le Gouvernement, ce dernier aurait pu créer des services publics sociaux sanitaires modernes et de qualité, étant entendu que tous les citoyens peuvent y avoir accès sans discrimination aucune, car tous sont concernés par les solutions de lutte contre la pandémie du Covid-19.

En synthèse, en décidant de soutenir financièrement l'économie, le Gouvernement béninois impacte partiellement les règles et les principes du droit public économique. Mais, sa décision concerne aussi le social et ce, avec des limites. Toutefois, a-t-elle une valeur pour l'environnement, l'écologie et le développement durable ?

II- UNE VALEUR INTROUVABLE POUR L'ENVIRONNEMENT, L'ÉCOLOGIE ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La pandémie du Covid-19, telle qu'elle s'est manifestée dans le monde au cours des mois de mars à mai 2020, n'a pas fini de faire des dégâts⁴. De même, cette pandémie est inséparable des considérations et des problématiques environnementales, écologiques et du développement durable, tant dans ses manifestations que dans son traitement juridico-sanitaire. Au Bénin, cette logique semble ne pas être prise en compte par les mesures gouvernementales ici commentées. C'est pourquoi, il est important de commencer par un énoncé du problème (A) avant de conduire une réflexion sur un exposé de sa thérapeutique (B).

A- Un énoncé du problème

Comme le montre le cas du droit comparé avec les exemples de l'Afrique du Sud ou d'ailleurs, les travailleurs des mines de charbon, d'uranium ou d'or sont également exposés à la pandémie du Covid-19. L'actualité internationale a déjà fait état de plusieurs personnes travaillant dans les mines qui sont contaminées par le coronavirus. Au Bénin, il y a aussi des entreprises qui interviennent dans les exploitations de ressources naturelles, - différentes des ressources artificielles -, et qui sont entendues comme des éléments ou actifs physiques ne résultant pas d'une production humaine, mais très utiles pour l'homme et donc indispensables pour son épanouissement et sa survie. Ces activités d'exploitation ont souvent lieu dans des conditions ne respectant

⁴ Pour preuve, les mesures de reconfinement de la population adoptées, entre autres, dans certains Etats fédérés aux Etats-Unis d'Amérique et au Brésil en Amérique, ainsi qu'en Allemagne et en Italie en Europe.

pas les exigences environnementales, écologiques et les impératifs du développement durable qui commande de laisser un monde meilleur et d'anticiper sur le droit au bonheur des générations futures. Si de par les activités extractives de minerais ou d'exploitation du bois, l'environnement est dégradé, cette dégradation impacte négativement la santé humaine et peut amplifier les dégâts causés par la pandémie du Covid-19 tant pour les travailleurs des mines que pour les populations autochtones ou aborigènes (Australie, forêt amazonienne, forêt équatoriale, Néo-Mékong, etc.) selon le cas.

En décidant de soutenir l'économie, le Gouvernement béninois aurait pu aussi prendre en considération ces problématiques contemporaines liées à l'environnement, à l'écologie et au développement durable, qui, comme la santé, n'épargne aucune société puisque l'homme est inséparable de son environnement qu'il doit protéger pour mieux vivre. Il y a alors des raisons sérieuses de penser qu'une attention particulière devrait être accordée aux entreprises intervenant dans le secteur minier. Les solutions financières gouvernementales qui intéressent le secteur informel devraient être élargies aux travailleurs des mines qui agissent en dehors de toute légalité et de toute réglementation formelle, puisque ne détenant aucun titre d'exploitation des mines et du bois, à l'instar des Burkinabè et des Togolais qui, dans l'informel, exploitent les mines d'or logées à Perma au Nord du Bénin.

Par ailleurs, les investisseurs n'aiment investir que dans un environnement sécurisé et dans un cadre juridique attractif. Dès lors, la dégradation de l'environnement est peu propice aux investissements qui sont très indispensables à l'économie. Alors que faire ?

B- Un exposé de la thérapeutique

Face aux problématiques environnementales, écologiques et du développement durables sus relevées, des efforts doivent davantage être faits par le Gouvernement béninois pour des actions cohérentes à mener dans le cadre de la lutte contre la pandémie du Covid-19.

Ici, la thérapeutique qui peut être proposée est de dépasser les gestes barrières et de mettre en corrélation les mesures économiques et financières de lutte contre la pandémie avec les problématiques vertes qui sont très urgentes pour nos sociétés, notamment celles subsahariennes très fragilisées par la pauvreté et la misère.

L'économie, la santé et l'environnement doivent constituer un tout indissociable. Les nouvelles politiques publiques de santé doivent être orientées vers ce tryptique

salvateur pour la bonne santé de la personne humaine qui, finalement, ne demande rien d'autre que la liberté et le pain.