HAL open science

Cartographie Redevabilité au Bénin

Adodo Nestor Kouami

▶ **To cite this version:**

Adodo Nestor Kouami. Cartographie Redevabilité au Bénin. [Rapport de recherche] CUREJ. 2021. hal-03318680

HAL Id: hal-03318680

https://normandie-univ.hal.science/hal-03318680

Submitted on 10 Aug 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

2021

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

PROGRAMME REDEVABILITE

GFA CONSULTING GROUP

CARTOGRAPHIE DE LA REDEVABILITE AU BENIN

KOUAMI NESTOR/ASSAF GISELE

Table des matières

RÉSUMÉ EXÉCUTIF 6
PREFACE DU CHEF DE PROGRAMME REDEVABILITÉ PHASE II 10
GLOSSAIRE DES MOTS-CLÉS 11
INTRODUCTION GÉNÉRALE 15
I- CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE L'ÉTUDE 16
1- Contexte 16
II- MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE 18
1- Compréhension de la mission 18
III- PRESENTATION DES ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LES MECANISMES DE REDEVABILITÉ 19
1- Dynamisme des acteurs identifiés 19
2- Ancrages thématiques des redevabilités au Bénin sur financement des PTF 24
a- Domaines de redevabilité appuyé par les PTF au Bénin 24
b- Les acteurs bénéficiaires des de l'assistance technique et financière des PTF 30
IV- Synthèse sur la capitalisation des expériences de redevabilité sur les dix dernières années 31
V- DIAGNOSTIC PORTANT SUR CHAQUE TYPE DE REDEVABILITE 32
1- ÉTAT DES LIEUX SUR LA REDEVABILITÉ SOCIALE 33
2- ÉTAT DES LIEUX SUR LA REDEVABILITÉ LEGISLATIVE 49
3- ÉTAT DES LIEUX SUR LA REDEVABILITÉ JUDICIAIRE 53
4- ÉTAT DES LIEUX SUR LA REDEVABILITÉ LOCALE ..... **Erreur ! Signet non défini.**
5- ÉTAT DES LIEUX SUR LA REDEVABILITÉ ELECTORALE 65
6- ÉTAT DES LIEUX SUR LA REDEVABILITÉ FINANCIERE 71
7- ÉTAT DES LIEUX SUR LA REDEVABILITÉ ADMINISTRATIVE 75
8- ÉTAT DES LIEUX SUR LA REDEVABILITÉ DES OSC 83
VI- INTERACTION ENTRE ACTEURS PUBLICS ET OSC DANS LE CADRE DU SNI 89
VII- MECANISME ET OUTILS DE REDEVABILITE UTILISES PAR LES OSC 90
VIII- RECOMMANDATIONS POUR RENFORCER L'ANCRAGE DE LA THÉMATIQUE DE REDEVABILITÉ AU BENIN 98
CONCLUSION 110
BIBLIOGRAPHIE 113
ANNEXES : 119

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU N° 1: DOMAINE D'INTERVENTION PRIORITAIRE……23
TABLEAU N° 2 : LES TYPES D'ACTIONS FINANCÉS PAR LES PTF……..25
TABLEAU N° 3 : OUTILS DE CAPITALISATION ET LES FORMES D'INTERACATION ENTRE LES ACTEURS ACCOMPAGNÉS PAR LES PTF 30
TABLEAU N° 4 : PRESENTATION DU BILAN DE LA REDEVABILITE SUR LES DIX DERNIERES ANNEES 31
TABLEAU N° 5 : SYNTHESE DU DIAGNOSTIC REDEVABILITE SOCIALE 47
TABLEAU N° 6 : SYNTHESE REDEVABILÉ LÉGISLATIVE 51
TABLEAU N° 7 : SYNTHESE REDEVABILITÉ JUDICIAIRE 56
TABLEAU N° 8 : SYNTHESE REDEVABILITÉ LOCALE 63
TABLEAU N° 9 : SYNTHESE REDEVABILITÉ ELECTORALE..... 70
TABLEAU N° 10 : SYNTHESE REDEVABILITÉ FINANCIERE..... 74
TABLEAU N° 11 : PRESENTATION DES MECANISMES ET OUTILS DE REDEVABILTE ADMINISTRATIVE 80
TABLEAU N° 12 : STATUT DES BENEFIAIRES ET NATUREDES ACTIONS DE REDEVABILITE ADMINISTRATIVE 82
TABLEAU N° 13 : SYNTHESE REDEVABILITÉ ADMINISTRATIVE 83
TABLEAU N° 14 : PRESENTATION DES LABELS DE L'ANM ATTRIBUES AVEC LE CONCOURS DES OSC 86
TABLEAU N° 15 : SYNTHESE DE REDEVABILITE DES OSC 87
TABLEAU N° 16 : RECAPITULATIF DES OUTILS ET MECANISMES DE REDEVABILITE DES OSC DE L'ECHANTILLONNAGE..... 93
TABLEAU N° 17 : ANALYSE DES OUTILS DES OUTILS ET MECANISMES UTILISES PAR LES OSC 95
TABLEAU N° 18: PROPOSITION DES ACTIONS PRIORITAIRES SOUS FORME DE PROGRAMMATION. 104

LISTE DES FIGURES

FIGURE N°1 : STATUT JURIDIQUE DES ACTEURS IDENTIFIÉS..... 19
FIGURE N°2 : SYNAMISME DES OSC 20
FIGURE N°3 : IDENTIFICATION DES ZONES ET MILIEUX D'INTERVENTION..... 21
FIGURE N°4 : IDENTIFICATION DES SECTEURS DE REDEVABILITÉ..... 22
FIGURE N°5 : DOMAINES PRIORITAIRES FINANCÉS PAR LES PTF 24
FIGURE N°6 : ACCOMPAGNEMENT DES ACTEURS DE REDEVABILITÉ PAR LES PTF AU BÉNIN..... 30
FIGURE N°7 : INDICATEURS D'IDENTIFICATION DES OSC ENGAGÉS SUR LA THÉMATIQUE DE REDEVABILITÉ..... 88

LISTE DES CARTES

CARTE N°1 : CARTE DE SPACIALISATION DES TYPES DE COOPERATION……...29
CARTE N°2 : MECANISME DE REDEVABILITE PROMUS……...97

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ABeGIEF	Agence Béninoise de Gestion Intégrée des Espaces Frontaliers
ACE	Agent Contractuel de l'Etat
AIB	Acompte sur Impôt assis sur les Bénéfices
ANAEP-MR	Agence Nationale d'Approvisionnement en Eau Potable en milieu rural
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
ANLC	Autorité Nationale de Lutte contre le Terrorisme
ANPC	Agence Nationale de Protection Civile
APE	Association des Parents d'Élèves
ARV	Traitement Antirétroviral
ASAEA	Programme d'Appui suisse à l'Alphabétisation et à l'Education des Adultes
ATDA	Agence Territoriale de Développement Agricole
BAD	Banque Africaine de Développement
BID :	Banque Islamique de Développement
BuCo	Bureau de la Coopération suisse au Bénin
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CeFAL	Le Centre de Formation pour l'Administration Locale
CENA	Commission Electorale Nationale Autonome
CONAFIL	Commission Nationale des Finances Locales
CPPD	Comité de Pilotage du Plan Décennal
CPS	Centre de Promotion Sociale
CRIET	Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme
CSAF	Chef du Service des Affaires Financières
CSPD	Comité de Supervision du Plan Décennal
DANIDA	Agence Danoise pour le Développement International
DDAEP	Direction Départementale de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
DGEC	Direction Générale de l'Environnement et du Climat
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
DGI	Direction Générale des Impôts
ERSUMA	L'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature
FADEC	Le Fonds d'Appui au Développement des Communes
FERCAB	Fédération des Radios Communautaires et Assimilées du Bénin
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
FMI	Fonds Monétaire International
FONAC	Front des Organisations Nationales Anti-Corruption
GIC	Groupement Intercommunal des Collines
GIZ :	Agence allemande de coopération internationale
HCPC	Haut-Commissariat à la Prévention de la Corruption
IGF	Inspection Générale des Finances
IGM	Inspection Générale du Ministère
IGSEP	Inspection Générale des Services et Emplois Publics
IGSJ	Inspection Générale des Services Judiciaires
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
IUEP	Institut Universitaire d'Enseignement Professionnel
JICA	Agence Japonaise de Coopération Internationale
LEPI	Liste Electorale Permanente Informatisée

MAEP (UA)	Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (Union Africaine)
MAEP	Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche
MCA	Millennium Challenge Account
MEMP	Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire
MESTFP	Ministère des Enseignements Secondaires Technique et de la Formation Professionnelle
OCOA	Organes de Contrôle de l'Ordre Administratif
ODD	Objectifs de Développement Durable
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
OSIWA	Open Society Initiative for West Africa
PAAC	Programme Annuel d'Assistance Conseil
PAE	Programme d'Appui aux Elections
PAGIPG :	Projet d'Appui à la Gestion des Investissements Publics et à la Gouvernance
PAI	Plan Annuel d'Investissement
PAIA-VO	Projet d'Appui aux Infrastructures Agricoles dans la Vallée de l'Ouémé
PAPVIRE-ABC	Projet d'Appui à la Production Vivrière et de Renforcement de la Résilience dans les départements de l'Alibori, du Borgou et des Collines
PASEC	Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la Confemen
PAURAD	Projet d'Aménagement Urbain et d'Appuis à la Décentralisation
PAVPHA	Projet d'Appui à la Valorisation durable et de gestion intégrée des Périmètres Hydro-Agricoles
PDC	Plan de Développement Communal
PDDC	Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal
PDPIM	Projet de Développement des Périmètres Irrigués en Milieu rural
PHAC	Plan d'Hygiène et d'Assainissement Communal
PND	Plan National de Développement
PNUD	Programme des Nations-Unis pour le Développement
ProCaR	Programme Cadre dans le monde Rural
PTA	Plan de Travail Annuel
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RePASOC	Programme Renforcement et Participation de la Société Civile au Bénin
SMIG	Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti
SNAEP	Stratégie Nationale d'Approvisionnement en Eau Potable en Milieu Rural
SNI	Système National d'Intégrité
SNV	Organisation Néerlandaise de Coopération
SWOT	Strenghts - Weaknesses – Opportunities - Threats
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
UA	Union Africaine
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UGP	Unité de Gestion du Projet
UNFPA	Le Fonds des Nations-Unis pour la Population

UNICEF	Fonds des Nations-Unis pour l'Enfance
UGP	Unité de Gestion de Projet
UP	Unité Pédagogique
USAID	Unites States Agency for International Development.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Pour réaliser cette cartographie de redevabilité, l'équipe d'expertise, avec l'appui du chef de l'UGP (Programme Redevabilité phase II), a mis en œuvre un ensemble de démarche méthodologique. En premier lieu une revue documentaire centrée sur la thématique de redevabilité a été produite. Par la suite, une collecte de données qualitatives et quantitatives a été réalisée sur toute l'étendue du territoire auprès des acteurs étatiques et non-étatiques engagés sur la thématique de redevabilité. Les données qualitatives traitées et analysées complètent les analyses réalisées par voie de revue documentaire. Les données quantitatives collectées ont été traitées par les logiciels STATA et Cspro pour avoir des éléments chiffrés de visualisation des dynamiques de la redevabilité. Enfin, des ateliers thématiques ont été organisés avec les partenaires et l'UGP du programme (Redevabilité phase II) afin de déterminer et de valider des indicateurs qui ont contribué à la révision du cadre logique de programme.

La première phase du programme redevabilité a été mise en œuvre au Bénin, entre 2016 et 2020. A l'issue de cette première phase, les acteurs étatiques n'étaient pas suffisamment engagés sur la thématique de la redevabilité. Certes la dissémination de la notion de redevabilité était un acquis mais son ancrage était à un niveau très faible, nonobstant l'engagement des acteurs non-étatiques sur la thématique en milieu décentralisé. Au demeurant, peu de Partenaires Techniques et Financiers étaient engagés sur la thématique ce qui réduisait les possibilités d'actions des acteurs non-étatiques. Par conséquent, l'ancrage de la thématique sur toute l'étendue du territoire faisait défaut. Par ailleurs, la note d'analyse portant sur la reformulation de la phase II du programme souligne qu'il y avait eu des problèmes d'application d'outils de redevabilité. Il s'agit de l'inadaptation de l'outil SLIP (Suivi d'Impact Local Participatif), la faible mobilisation des ressources par les communes ne permettait pas un usage efficient du budget participatif et l'application commune 229 était très peu connue par les acteurs.

L'adaptation de ces outils aux réels besoins des populations au cours de la phase II du programme pourrait contribuer à l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base (accès à l'énergie, à l'eau, à l'information, à la santé, à l'éducation et à l'état civil). La promotion de l'égalité homme/femme et du genre n'a pas été suffisamment mis en avant par les acteurs de la phase I du programme ce qui justifie un résultat insuffisant sur les questions de genre. Les actions prioritaires proposées dans le cadre de cette étude prennent en compte la question du genre. L'UGP du programme pourra travailler davantage sur la question du genre afin d'en faire une valeur ajoutée pour le programme en cours d'exécution. Dans sa note d'analyse portant sur la formulation de la phase II du programme, La DDC a mis un accent particulier sur la nécessité de faire progresser la redevabilité dans le secteur de l'éducation à la base et de la formation professionnelle au Bénin[1] tout en prenant en compte les enseignements tirés de la phase I du programme concernant l'application de l'outil SLIP dans le secteur de l'éducation.

[1] DDC, Formulation de la phase II du programme redevabilité au Bénin, 2020, p. 10-49.

En effet, le programme redevabilité phase II s'inscrit dans une logique de renforcement de l'ancrage de la thématique de redevabilité[2] sur tout le territoire national dans l'ensemble de ses domaines d'intervention, le développement économique et rural, l'éducation nationale et la formation professionnelle et la gouvernance.

Pour ce faire, la réalisation de cette étude a pour but de permettre à l'UGP d'avoir une visualisation claire sur le dynamisme des acteurs concernés par la thématique de redevabilité, de disposer des indicateurs clairs grâce à un cadre logique axé sur les résultats afin de mettre en œuvre de façon efficiente les actions prioritaires proposées par l'équipe d'expertise. Ainsi, l'étude cartographique a pris en compte différents secteurs de redevabilité au Bénin, ce qui a permis à l'équipe d'expertise de réaliser un diagnostic de chaque type de redevabilité. D'autre part, le cadre logique du programme a été révisé afin de déterminer des indicateurs réalisables. L'objectif est de permettre à l'UGP d'atteindre des résultats chiffrés et précis dans le cadre de suivi-évaluation des actions programmées dans le plan pluriannuel du programme.

Les types de redevabilité qui ont fait l'objet d'évaluation dans le cadre de notre étude touchent le domaine social (accès aux services sociaux de base, accès à l'éducation nationale et à la formation professionnelle, accès à l'énergie, à l'eau et à l'état civil), le domaine législatif, le domaine judiciaire, les finances publiques, la gouvernance locale et la décentralisation, le domaine électoral, l'administration publique et les mesures de contrôle, la redevabilité des organisations de la société civile.

A l'issue de l'évaluation de chaque type de redevabilité, force est de constater que l'ancrage de la redevabilité sociale est faible. L'accès aux services sociaux de base (centres de santé, assainissement, logements sociaux, assurance maladie), à l'éducation nationale et à la formation professionnelle, ainsi qu'à l'énergie, à l'eau et à l'état civil sont inégalement répartis sur toute l'étendue du territoire. Ainsi, nous avons proposé dans le programme d'actions prioritaires des activités pouvant permettre à l'UGP d'accompagner de façon efficiente les acteurs qui travaillent sur la redevabilité sociale au Bénin.

Par ailleurs, les redevabilités législative, judiciaire, administrative et électorale ne sont pas non plus à la première loge des redevabilités au Bénin. L'usage inapproprié des procédures d'urgence en matière d'adoption par le parlement des lois à incidence grave sur le contexte politique de la nation, notamment le nouveau Code électoral et de la charte des partis politiques, les insuffisances structurelles en matière d'accès au droit et à la justice, les difficultés d'accès aux rapports d'audits des OCOA, l'augmentation des incidents électoraux et la diminution continue du taux de participation aux élections depuis 2016 démontrent le niveau de fragilité de ces différents types de redevabilité au Bénin. Les outcomes et les outputs prévus au niveau du cadre logique révisé couplé avec la matrice des indicateurs constituent des actions de mitigation qui peuvent permettre à l'UGP d'avancer des acteurs cibles sur les différentes catégories de redevabilité dont nous avons fait cas dans ce paragraphe.

Aussi, des avancés ont été identifiées par rapport à l'ancrage de la redevabilité financière (gestion des finances publiques), la redevabilité locale ou communale (décentralisation) et la

[2] Il est précisé aux 4.1 et au 4.3 du out put du cadre de résultat du programme que la DDC dispose d'un système d'évaluation annuelle de l'état de la redevabilité au niveau national sur la base de l'analyse des progrès réalisés.

redevabilité des OSC. Cependant, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) doivent maintenir leur appui à ces mécanismes existants de redevabilité afin de renforcer leur ancrage dans la culture des acteurs étatiques, décentralisés et non-étatiques.

Nous avons pu identifier un certain nombre de mécanismes et d'outils de redevabilité utilisés par les acteurs publics et décentralisés et par les organisations de la société civile. À la suite de cette identification, nous avons pu répertorier les effets induits par l'usage de ces différentes catégories de mécanismes et d'outils de redevabilité. L'intérêt est d'évaluer le niveau d'efficacité de ces mécanismes et outils et proposer par la suite des actions pertinentes pour rendre efficiente et efficace ces outils. Certains de ces outils, notamment le Budget Participatif, ont été déjà utilisés dans la phase I du programme avec un succès mitigé. Ce que l'équipe d'expertise propose est d'adapter ces outils aux exigences des secteurs dans lesquels ils sont appliqués afin qu'ils puissent aider les acteurs à atteindre les résultats escomptés.

Les Organisations de la Société Civile (OSC) répondent aussi à des obligations de redevabilité. D'abord vis-à-vis de leurs partenaires, bénéficiaires et des groupes sociaux qu'elles représentent : elles développent pour ce faire des outils de relais auprès des populations à la base afin de rendre compte des avancées et des difficultés rencontrées avec les acteurs publics dans le cadre de la conception et réalisation des politiques publiques. Elles remontent aussi des informations auprès des gouvernants sur les besoins factuels des populations. Aussi, elles assurent une mission de « contrôle citoyen » vis à vis des actions du gouvernement. Mais les OSC sont aussi « porteuses de responsabilité » et sont redevables à l'égard de leurs donateurs, de l'Etat, de leurs partenaires nationaux ou internationaux et de leurs bénéficiaires directs. Les OSC les plus exposées peuvent être également redevables à l'égard du grand public. La professionnalisation, la structuration en pools thématiques et la labellisation des OSC promue par la Maison de la Société Civile (MdSC) concourent à renforcer les mécanismes de reddition des comptes des OSC.

Pour mener à bien les actions prioritaires identifiées sous forme de programmes/projets dans les domaines qui relèvent du champ d'intervention du programme redevabilité phase II (Education, santé, l'eau, l'assainissement et l'Etat-Civil), l'équipe d'expertise recommande à l'UGP de prendre en compte les outils de redevabilité proposés par le Conseil des Droits Economiques, Sociaux et Culturels des Nations Unies (CESCR) dans son rapport publié en 2020.

A l'issue de nos travaux d'expertise, nous avons formulé des recommandations sous forme d'entrées de programmation. En effet, des axes d'interventions ont pu être identifiés et il découle de ces derniers des actions prioritaires en phase avec des activités prévues dans le cadre logique révisé à la suite de la réalisation de la ligne de base. Les actions prioritaires identifiées constituent une boussole pour l'UGP pour contribuer à l'ancrage de la redevabilité au Bénin. Ces entrées de programmation sont les suivantes :

1. Améliorer l'accès à l'information pour les citoyens en général et en particulier pour les OSC. Il s'agit de faciliter aux OSC l'accès à des rapports d'évaluation produits par l'IGF, l'IGSJ et l'IGSEP dans le cadre de la réalisation du contrôle citoyen en matière de bonne gouvernance.

2. Améliorer le cadre juridique sur le numérique au Bénin à travers une loi spécifique d'accès à l'information
3. Partage des bonnes pratiques et harmonisation des procédures et approches de contrôle et d'inspection entre la chambre des comptes de la Cour suprême et les organes de contrôle de l'ordre administratif (IGF, IGM, etc.)
4. Amélioration de l'organisation des sessions de reddition de comptes
5. Prendre comme référentiel l'approche de la PASCIB pour faciliter les actions de redevabilité des OSC dans les secteurs sociaux clés (Santé, Education, Eau et Etat Civil)
6. Professionnaliser et spécialiser davantage les OSC
7. Accompagner les OSC sur le plan juridique.
8. Sensibiliser les parlementaires pour l'adoption des lois plus inclusives
9. Rendre performant l'accès au droit et à la justice
10. Renforcer l'ancrage de la décentralisation
11. Préserver la redevabilité électorale

Le cadre logique actualisé sur la base des indicateurs précis mis à jour permettra à l'UGP, la DDC et à d'autres Partenaires Techniques et Financiers (PTF) de mesurer l'ampleur des tâches qui restent à accomplir dans les domaines de redevabilité ciblés par le programme en cours d'exécution.

La cartographie de la redevabilité permettra aussi à l'UGP, à la DDC et à d'autres acteurs engagés sur la thématique de visualiser le dynamisme des acteurs identifiés, d'apprécier l'impact des interactions entre ces acteurs et de cibler des actions utiles à financer ou à renforcer d'un point de vue technique. Cette cartographie est un outil de travail capital pour l'équipe de l'UGP du programme redevabilité (phase II) et pour la DDC. Elle oriente l'équipe de l'UGP à mettre en œuvre des actions prioritaires nécessaires à l'ancrage de la thématique de redevabilité au Bénin.

PREFACE DU CHEF DE PROGRAMME REDEVABILITÉ PHASE II

GLOSSAIRE DES MOTS-CLÉS

La notion de redevabilité n'est pas nouvelle. Elle est issue, d'une part, de l'article 22 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme[3] et, d'autre part, du concept anglo-saxon d'*accountability*. Elle renvoie à l'obligation de rendre compte de l'exercice d'une responsabilité. Toute personne, responsable de la gestion d'une entité publique, a l'obligation d'expliquer à la collectivité la manière avec laquelle il a utilisé les fonds publics. Beaucoup d'auteurs ont essayé de définir la notion de redevabilité. Parmi celles-ci, nous pouvons retenir celle donnée par Ronald J. Oakerson qui définit la redevabilité comme un « devoir de rendre des comptes sur son action ou sur son inaction, selon la justification donnée, être exposé ou non à subir des sanctions[4] ».

La notion de redevabilité a été aussi traitée par Edwards et Hulme sous un angle d'interaction verticale entre les acteurs concernés. Ils considèrent la redevabilité comme « le moyen par lequel des individus ou des organisations rendent compte de leurs actes à une (ou des) autorité(s) reconnue(s) et sont tenues pour responsables de ceux-ci[5] ». Pour ces auteurs, il faut la réunion de trois (03) conditions pour définir la redevabilité au sens vertical : l'intervention d'une tierce partie, c'est-à-dire « rendre compte à une autorité extérieure » ; un échange et une interaction sociale, c'est-à-dire « devoir répondre de ses actes devant quelqu'un et accepter des sanctions » et une relation d'autorité, c'est-à-dire « demander à quelqu'un de rendre des comptes, obtenir des réponses et imposer des sanctions ».

Sur la base des deux définitions exposées ci-dessus, on peut déduire qu'il y a deux grandes catégories de redevabilité : verticale et horizontale. La redevabilité verticale est un mécanisme par lequel les acteurs étatiques font état des obligations dont ils ont la charge aux organes de contrôle administratifs, juridictionnels ou politiques en vue d'une appréciation de la part de ces organes de contrôle. Il s'agit aussi d'un mécanisme par lequel les acteurs non-étatiques soumettent aux gouvernants une demande, des observations ou des recommandations en attendant que la demande en question soit prise en compte par les acteurs publics[6]. Cette interaction entre les gouvernants et les acteurs non-étatiques est qualifiée de verticale pour cause du caractère non contraignant pour les acteurs publics de répondre en temps et en heure à la demande formulée par les OSC. La redevabilité horizontale fait référence à des espaces de concertation dans lequel les gouvernants et les citoyens dialoguent et sont tous impliqués dans les processus de prise de décision.

---

[3] L'article 22 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme dispose que « Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays. »

[4] Roger B. Parcs, Ronald J. OAKERSON, « Organisation métropolitaine et gouvernance : une approche de l'économie publique locale », 1989.

[5] Edwards, M., & Hulme, D. «Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations. World Development », 1996, 24(6), 961-973.

[6] Joshi, A. «Context Matters: A Causal Chain Approach to Unpacking Social Accountability Interventions», 2013, Work in Progress Paper. Brighton, UK: Institute of Development Studies, p. 12.

Dans le cadre de notre étude, nous avons traité huit (08) différents types de redevabilité. Il s'agit de la redevabilité sociale, la redevabilité législative, la redevabilité judiciaire, la redevabilité financière, la redevabilité locale et communale, la redevabilité électorale, la redevabilité administrative et la redevabilité de la société civile.

- La redevabilité sociale a une double fonction. La première fait référence à la responsabilité de l'Etat de fournir aux citoyens des services sociaux de base. La seconde fonction porte sur l'engagement civique des citoyens et des acteurs non-étatiques à participer directement ou indirectement aux actions de contrôle citoyen des institutions publiques et des prestataires de services ayant délégation de service public. Elle englobe le droit à l'information des citoyens, la liberté d'expression, la liberté d'association, le droit de participer aux fonctions de gouvernance[7]. Les secteurs concernés par la redevabilité sociale sont : le secteur de l'éducation et de la formation professionnelle, le secteur sanitaire (santé publique et assainissement), l'état civil, le secteur de l'eau et de l'énergie, la protection de l'environnement et du développement durable, l'égalité Homme/Femme, le transport, le logement et les nouvelles technologies.

- La redevabilité législative fait référence aux obligations constitutionnelles de l'Assemblée nationale. Il s'agit du respect des procédures en matière d'adoption des lois, du devoir des parlementaires de poser des questions écrites et orales aux membres du gouvernement en séance publique, de respecter les procédures d'enquêtes dans le cadre du vote des lois de règlement, de lever l'immunité d'un ou des parlementaires qui sont inculpés dans le cadre d'une infraction pénale grave et avérée, de voter des lois tout en s'assurant que ces lois ont un caractère impersonnel et général. Il relève de la responsabilité des parlementaires de s'assurer du consensus entre les forces vives de la nation au cas où les lois en question touchent des questions fondamentales de la nation, tels que la révision de la constitution, le Code électoral, le fonctionnement des partis politiques, etc.

- La redevabilité judiciaire fait référence à la culture d'indépendance, d'impartialité des juges pour garantir l'intégrité de l'ensemble du système judiciaire et la transparence relative au fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. Elle signifie également que le pouvoir judiciaire doit rendre des comptes devant la loi, dans le sens où les décisions qu'il prononce le sont conformément à la législation et ne sont donc pas arbitraires. L'effectivité des codes de déontologie judiciaire est aussi un moyen pour favoriser la redevabilité judiciaire, car ils guident la conduite des acteurs du secteur judiciaire tout en l'évaluant. Le pouvoir judiciaire a aussi une responsabilité envers les citoyens, les médias et les ONG. Cette responsabilité se rapporte à la mise en place des mécanismes qui facilitent pour le citoyen et les OSC l'accès au droit et à la justice, l'accès à des informations fiables et actualisées destinées à l'orientation des citoyens et des OSC vers les services publics de la justice.

- En référence aux dispositions de la Directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de

[7] Joshi, A. «Context Matters: A Causal Chain Approach to Unpacking Social Accountability Interventions», 2013, Work in Progress Paper. Brighton, UK: Institute of Development Studies, p. 12.

l'UEMOA, et au Décret n°2015–035 du 29 janvier 2015 portant Code de Transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin, nous pouvons déduire deux niveaux de redevabilité financière. Il s'agit d'une part, de l'ensemble des obligations de transparence à la charge des ordonnateurs et comptables publics en matière de gestion des finances publiques et, d'autre part, la responsabilité des organes de contrôle interne et externe (Inspection Générale des Finances et la chambre des comptes de la Cour suprême, le parlement) de faire le suivi et l'évaluation de la régularité des procédures d'exécution du budget général de l'Etat et celui des communes (finances publiques locales). Il s'agit pour l'ordonnateur et le comptable public de gérer le budget général de l'Etat dans les règles de procédures fixées par les lois en vigueur. Pour les organes de contrôle interne, il revient à ces derniers de confirmer la régularité de la gestion des fonds publics et de mettre à la disposition des citoyens (les contribuables de l'Etat) les éléments et preuves tangibles qui font état du niveau de transparence des ordonnateurs et des comptables publics. Cette redevabilité impose donc aux acteurs en charge de la gestion des finances publiques de rendre compte de leur administration de l'argent public.

La redevabilité locale et communale apparait sur un double registre. De prime abord les communes doivent rendre des comptes sur la gestion des finances locales aux administrés, c'est-à-dire aux OSC et aux populations décentralisées[8]. En second lieu, les élus locaux doivent veiller à ce que les actes administratifs émanant des services placés sous leurs autorités soient conformes à la loi et à l'ordre public. Ils doivent justifier devant les organes de contrôle interne et externe de finances publiques la régularité de la gestion des fonds qu'ils reçoivent de l'Etat[9].

- La redevabilité électorale se rapporte à la responsabilité des organes en charge du processus électoral au Bénin. Il s'agit de la CENA, la Cour constitutionnelle et la Cour suprême qui ont à leurs charges la conduite, le suivi et de l'encadrement du processus électoral. Ils mettent à la disposition des acteurs politiques, des citoyens impliqués ou non dans le processus électoral, des OSC, des acteurs étatiques, des agences de coopération ou des chancelleries étrangères des renseignements fiables portant sur les opérations électorales. Ces organes sont tenus de faire preuve d'une transparence absolue est également essentielle pour préserver la crédibilité du processus électoral et pour dissiper les doutes, les incertitudes et les soupçons qui peuvent porter atteinte à la crédibilité des processus électoraux[10]. La redevabilité de l'administration électorale peut être garantie par un contrôle régulier de l'IGF et de la Cour des comptes. La Cour constitutionnelle et la Cour suprême opèrent des contrôles ponctuels sur les résultats électoraux à la suite du déroulement des élections présidentiels, législatives et communales.

- La redevabilité administrative renvoie aux obligations techniques, procédurales et de transparence mises à la charge des agents publics au sein de l´appareil administratif. Pour un bon exercice de ce type de redevabilité, les responsables des services administratifs doivent être soumis à des évaluations régulières de l´exécution de leur

[8] Olsen, B. H. « Décentralisation et gouvernance locale », 2007.
[9] KOUAMI Nestor et ASSAF Gisèle, Cartographie redevabilité au Bénin, 2021, p.7
[10] https://aceproject.org/ace-fr/topics/ei/eia/eia03

mission et éventuellement être amenés à apporter des améliorations. Les dispositifs nécessaires doivent être mis en place pour garantir que le personnel administratif, les consultants et le personnel technique se conforment aux meilleures normes professionnelles en vigueur. En effet, il est à la charge des responsables administratifs de mettre à la disposition du public, des OSC et des services de contrôle l'ensemble des données nécessaires pour l'évaluation de la performance de l'administration publique à l'égard de ses administrés[11].

- La redevabilité des OSC : la redevabilité ne fonctionne pas dans un seul sens, c'est-à-dire ce ne sont pas uniquement les acteurs publics ou les élus locaux qui sont responsables envers les citoyens. Les acteurs non-étatiques, notamment les OSC sont également porteurs de responsabilité et sont redevables d'une part envers les organes de contrôle lorsqu'elles bénéficient des subventions de l'Etat ou des PTF et d'autre part, envers les populations cibles lorsqu'ils perçoivent des fonds publics venant directement de l'Etat ou des partenaires au développement dans le cadre de la mise en œuvre des projets ou programmes. La société civile se doit donc d'être exemplaire dans le cadre de ses missions de contrôle citoyen vis-à-vis des acteurs publics en faisant preuve d'efficience, de transparence et d'efficacité ainsi que dans le cadre de la mise en œuvre des projets et programmes[12].

[11] PNUD, UNICEF, Redevabilité pour plus de durabilité, 2015, p. 15.
[12] KOUAMI Nestor et ASSAF Gisèle, Cartographie redevabilité au Bénin, 2021, p.7

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le concept de redevabilité/responsabilité était au cœur de la Déclaration de Paris sur l'efficacité des actions des partenaires au développement et les pays cibles en 2005. En 2008, le Programme d'Action d'Accra (PAA) en matière de développement international a replacé la thématique de redevabilité au-devant de la scène internationale. À l'origine, la notion de redevabilité est considérée par les acteurs du développement international comme un nouvel « outil » de garantie des résultats attendus dans le cadre des actions conjuguées entre les partenaires au développement et les pays cibles. En 2008, les acteurs du développement international et les pays en voie de développement se sont convenu, au Ghana (Accra), de mettre au cœur de leurs actions le devoir de « redevabilité » afin de rendre efficace l'aide au développement.

Par référence à la Déclaration de Paris et au PAA, la nécessité pour les Etats et les organisations internationales de mettre au centre de leurs actions la notion de responsabilité mutuelle pour l'efficacité de l'aide au développement semblait être une conditionnalité de l'aide. La notion de responsabilité/redevabilité mutuelle fait référence à l'équilibre général entre les acteurs du triangle du pouvoir, à savoir l'État et son appareil administratif public, les prestataires, parfois privés, des services essentiels et les citoyens ou OSC. L'introduction du concept de redevabilité/responsabilité dans la politique de développement, traduit l'importance que les partenaires internationaux accordent à la valeur ajoutée que peuvent apporter les acteurs publics et les bénéficiaires des actions de redevabilité en matière de l'efficacité de l'aide au développement[13].

En effet, d'un point de vue général, la notion de redevabilité se rapporte aux dynamismes des acteurs étatiques et non étatiques dans le cadre de la mise en œuvre de leurs actions pour rendre performant un secteur de gouvernance. Par déduction, la redevabilité est un ensemble systémique qui englobe les meneurs des actions de redevabilité et les bénéficiaires intervenant dans différents secteurs de gouvernance. Les acteurs en charge de la mise en œuvre des actions de redevabilité sont, en principe, les acteurs publics et les acteurs décentralisés. Pour les bénéficiaires, nous retrouvons essentiellement les organisations de la société civile, les associations d'usagers, les organisations communautaires de base et les citoyens. Parmi les bénéficiaires, les organisations de la société civile et les organisations du développement à la base contrôlent et évaluent la pertinence des offres de redevabilité provenant des acteurs publics et décentralisés. Cela fait d'elles des acteurs et des bénéficiaires de la redevabilité en même temps.

Dans le cadre de cette cartographie de redevabilité, la mission d'expertise traite essentiellement de la redevabilité sociale, législative, judiciaire, financière, locale (décentralisation), administrative, électorale et de celle des acteurs non-étatiques. Ces différents types de redevabilité sont répartis en deux (02) secteurs : Le premier est relatif aux services sociaux de base, notamment l'Education, la santé, l'eau/assainissement et l'Etat-Civil (Redevabilité sociale) et le second porte sur la gouvernance en général (Redevabilités législative, judiciaire, financière, locale (décentralisation), administrative, électorale et les acteurs non-étatiques).

[13] World Development Report (2004) 'Making services work for the poor', Oxford University Press.

Nous entendons par « action de redevabilité » l'ensemble des prérogatives exercées par les acteurs en charge de la mise en œuvre des actions de redevabilité pour rendre factuelle les attentes des citoyens en matière sociale, législative, judiciaire, de transparence des finances publiques, de développement local, de qualité et d'efficacité des services rendus par l'administration publique, de régularité des processus électoraux et de liberté d'actions des OSC. Les principaux acteurs qui font partie de notre champ d'étude sont les OSC, les intercommunalités c'est-à-dire les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI)[14], les Communes, les organes étatiques centraux et déconcentrés c'est-à-dire les Ministères et ses Directions départementales, les Institutions de régulation et de contrôle et les OCOA et les PTF.

Dans le cadre de cette étude, l'équipe d'expertise s'est attelée à, d'une part, identifier les acteurs engagés sur la thématique de la redevabilité afin d'exposer leurs dynamismes et, d'autre part, faire l'état des lieux concernant les outils et les mécanismes de redevabilité qui sont à la portée des acteurs identifiés. Par ailleurs, il s'est agi d'analyser ces outils et mécanismes, de déterminer les forces et les faiblesses des acteurs identifiés, présenter les opportunités qui s'offrent à ces acteurs pour consolider et faire progresser la culture de redevabilité ainsi que signaler les potentielles menaces qui pourraient constituer un frein pour l'ancrage de la thématique de la redevabilité.

L'état des lieux réalisé sur le dynamisme des acteurs identifiés, sur les outils et mécanismes utilisés par ces derniers a permis à l'équipe d'expertise de formuler à l'endroit de la Coopération Suisse (DDC) et de son Programme Redevabilité des entrées de programmation adaptées aux indicateurs définis dans le cadre de la réalisation de la ligne de base. Ces entrées de programmation sont ensuite reformulées sous forme d'activités propices à l'ancrage de la culture de la redevabilité dans les domaines du développement économique et rural, de l'éducation nationale et la formation professionnelle, et de la gouvernance.

I- CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE L'ÉTUDE

1- Contexte

Financé par la Coopération Suisse, le Programme Redevabilité phase II a fait l'objet d'un accord de programme n° 07 F-08968-02, du 30 mai 2020 pour la mise en œuvre de la seconde phase du projet sur une durée de quatre (04) ans sur tout le territoire national du Bénin.

L'un des principaux objectifs de la seconde phase du programme de redevabilité est d'accompagner les citoyens à interagir avec les acteurs publics afin de bénéficier de leurs droits socio-économiques et politiques grâce à la systématisation de la demande et de l'offre de redevabilité à travers l'efficacité des institutions de régulation et de contrôle. Le programme s'articule autour de quatre axes principaux : éducation, santé, eau/assainissement et Etat-Civil.
Quatre résultats principaux sont attendus à l'issue du Programme :

[14] Cf. la loi n° 2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin

I. Les citoyens sont conscients de leurs droits et devoirs et exigent des services publics de qualité auprès des administrations centrales et locales ;
II. Les autorités locales et nationales assument mieux leur responsabilité dans la délivrance de services publics de qualité ;
III. Ancrage des thématiques de redevabilités sociale, financière et électorale à travers le renforcement des institutions de régulation et de contrôle ;
IV. La gouvernance interne des partenaires du Bureau de la Coopération Suisse au Bénin est améliorée.

La présente étude intervient dans le cadre de la mise en œuvre des activités du Programme de Redevabilité phase II. L'objectif de cette cartographie de redevabilité est de produire une vision claire sur l'interaction entre les organes en charge de la mise en œuvre des actions de redevabilité et les bénéficiaires.

2- Justification de l'étude

A l'issue de la première phase du projet de redevabilité, des documents didactiques, notamment, des guides, des recueils de textes législatifs et réglementaires ont été mis à la disposition des acteurs en charge de la mise en œuvre des actions de redevabilité. Le rôle des OSC a été également renforcé en matière de demande de redevabilité. Par ailleurs, les citoyens béninois manifestent de plus en plus d'intérêt à l'égard de la gouvernance inclusive ainsi que par rapport à l'efficacité des mécanismes de redevabilité mis en œuvre par les gouvernants au niveau national et local.

Les termes de références soumis à notre appréciation dans le cadre de cette étude relèvent que sur le plan national, il y a d'une part une amélioration des processus et pratiques de réédition des comptes et, d'autre part, des réformes engagées par l'inspection des ministères coordonnées par l'Inspection Générale des Finances. Par ailleurs, pour améliorer l'impact des actions de redevabilité, le Programme de Redevabilité phase II met en œuvre des activités inclusives pour contribuer au développement des partenariats, des réseaux et des concertations entre les acteurs responsables des actions de redevabilité d'un côté, et la société civile et les usagers/clients d'un autre côté.

La consolidation de ces différents acquis et la détermination de nouvelles perspectives en matière d'amélioration de la gouvernance dans les secteurs du développement économique et rural, de l'alphabétisation et la formation professionnelle, de gestion des affaires judiciaires et des finances publiques ne pourront se faire sans une visualisation claire du dynamisme des acteurs engagés sur la thématique de la redevabilité au Bénin. Il est donc nécessaire de réaliser une « analyse d'économie politique » qui mette en lumière le niveau d'interaction entre les acteurs étatiques et non-étatiques qui interviennent sur ladite thématique au Bénin. L'intérêt de cette étude est celui de développer des approches et mécanismes de de redevabilité sociale, financière, législative, judiciaire, électorale, redevabilité locale (décentralisation), redevabilité administrative, redevabilité des OSC afin d'accroitre la connaissance sur les dynamiques en lien avec la thématique de redevabilité, pour finalement identifier les points d'entrées pour la programmation de la seconde phase du projet.

II- MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

1- Compréhension de la mission

Il ne s'agit pas de reprendre ce qui a été développé dans les termes de référence. Il s'agit d'énumérer clairement le contenu du mandat confié à l'équipe d'expertise.

Dans le cadre de cette étude cartographique, il est attendu de l'équipe d'expertise deux livrables. Le premier livrable porte sur la cartographie des acteurs étatiques et non étatiques engagés sur la thématique de la redevabilité au Bénin. L'objectif est de visualiser les dynamiques et les interactions entre ces acteurs dans trois secteurs principaux : le secteur du développement économique et rural ; le secteur de l'éducation de base et la formation professionnelle et le secteur de la gouvernance. Pour y parvenir, l'équipe d'expertise a procédé par l'évaluation des mécanismes de redevabilité existant dans certains domaines clés au Bénin. Il s'agit de l'évaluation des mécanismes de redevabilité sociale, financière, législative, judiciaire, électorale, redevabilité locale (décentralisation), redevabilité administrative, redevabilité des OSC au Bénin. Cette série d'évaluation a été réalisée grâce à l'exploration des documents adaptés à la thématique concernée (Cf. bibliographie de l'étude) et au traitement et à l'interprétation des données qualitatives et quantitatives collectées auprès des acteurs engagés sur la thématique de redevabilité au Bénin.

Le deuxième livrable de l'étude porte sur la ligne de base. Elle permettra au programme de disposer des indicateurs chiffrés en référence aux activités inscrites dans le cadre logique actualisé du programme.

Plusieurs activités ont été réalisées pour aboutir au premier livrable : la cartographie. L'équipe d'expertise a réalisé :

- Une analyse générale de la situation de la redevabilité au Bénin ;
- Une note sur la capitalisation des expériences de redevabilité depuis 2010 ;
- Une analyse évaluative des approches développées par les différents acteurs ;
- À l'identification des parties prenantes et faire une analyse de leurs relations mutuelles ;
- Une analyse de la demande de redevabilité provenant des détenteurs de droits (les formes d'engagements des organisations de la société civile dans la gouvernance, la prestation des services, le développement local et le dialogue politique) ;
- Une analyse de l'offre de redevabilité proposée par les porteurs de responsabilités, au niveau local et national ;
- Une analyse de la situation des institutions de régulation et de contrôle ;
- à une analyse critique de l'efficacité des mécanismes d'interface entre l'offre et la demande de redevabilité.
- Pour le second livrable, c'est-à-dire la ligne de base, nous avons établi au prime à bord une liste d'indicateurs ainsi que leur situation de départ permettant de mesurer facilement les impacts, les outcomes et les outputs du programme. Nous avons ensuite élaboré les fiches des indicateurs pour collecter les données auprès des acteurs cibles. Il s'agissait des données quantitatives et qualitatives. Le traitement des données nous a permis de faire le calcul des valeurs de références. À la suite de ce traitement des données, nous avons pu comparer les indicateurs pour retenir in fine ceux qui ont été amélioré afin d'actualiser le cadre logique du programme.

III- PRESENTATION DES ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LES MECANISMES DE REDEVABILITÉ

Dans le cadre de la mise en œuvre du programme de redevabilité phase II, les acteurs cibles du programme sont les organisations de la société civile nationales et internationales opérant au Bénin, les acteurs publics au niveau central et déconcentré et les acteurs décentralisés. Par ailleurs, le programme interagit avec d'autres partenaires techniques et financiers qui travaillent sur la thématique de redevabilité au Bénin. Avant de procéder à l'analyse des relations mutuelles entre les parties prenantes, l'équipe d'expertise a déterminé le statut juridique des acteurs identifiés.

Dans le cadre de notre étude, en référence à la programmation pluriannuelle du programme Redevabilité phase II, lors de la réalisation de la revue documentaire de l'étude, nous avons pu identifier plusieurs catégories d'acteurs impliqués dans les mécanismes de redevabilité ou engagés sur la thématique de la redevabilité[15]. Il s'agit des organes étatiques comme le Ministère de la décentralisation, le Ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle, le Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère de la Justice, le Ministère de la Planification, l'Agence Nationale de l'Identification des Personnes et la Direction Générale de l'Etat Civil, le Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Energie, Ministère de l'Eau et la Cour des comptes. Il s'agit également des acteurs décentralisés (les mairies et des communes) et déconcentrés (les directions départementales des Ministères). Les organisations de la société civile, notamment, les ONG nationales et internationales, les associations et les faîtières nationales et thématiques, qui travaillent sur la thématique de redevabilité ont été aussi repérés. Nous avons pu identifier aussi les partenaires techniques et financiers qui accompagnent les acteurs engagés sur la thématique de redevabilité au Bénin. Il s'agit de la DDC-Bénin (Direction de Développement et de la Coopération Suisse au Bénin), la GIZ-Bénin (Agence allemande de coopération internationale), la SNV-Bénin (Organisation Néerlandaise de coopération), l'AFD-Bénin (Agence Française de Développement), l'USAID-Bénin (Agence des Etats Unis pour le Développement International) et la Délégation de l'Union Européenne au Bénin.

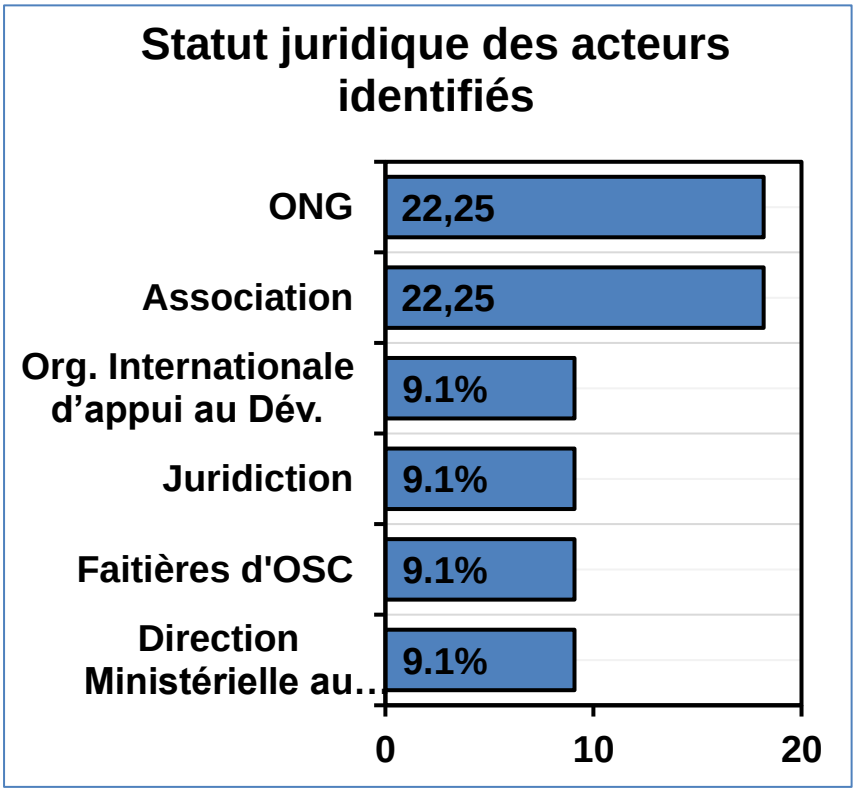
1- Dynamisme des acteurs identifiés

Les travaux de collecte de données auprès des acteurs de notre échantillonnage nous ont permis de déterminer les interactions entre les acteurs ciblés par rapport à leur statut juridique, leurs domaines et zones d'intervention.

Figure n°01 : Statut juridique des acteurs clés

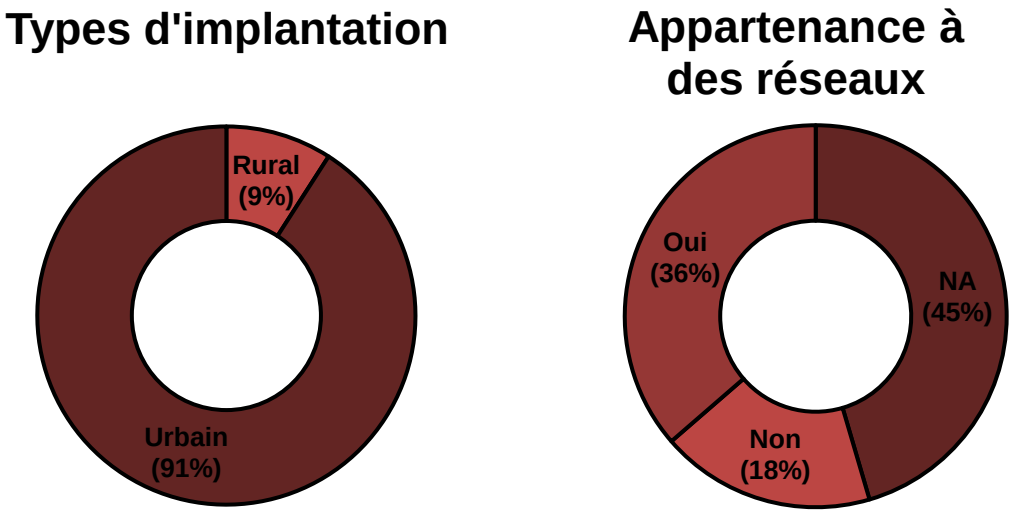
[15] Programmation pluriannuelle du programme Redevabilité phase II et Revue documentaire de la cartographie Redevabilité.

En analysant les graphiques ci-dessus, il ressort que les organisations de la société civile représentent en proportion plus de la moitié (54,6%) de l'ensemble des acteurs identifiés. Cela signifie que les OSC manifestent un grand intérêt pour le contrôle citoyen des acteurs publics et décentralisés en matière de bonne gouvernance et de ceux qui interviennent dans le secteur du développement économique et rural et dans le secteur de l'éducation nationale et de la formation professionnelle.



Les figures n°2 ; 3 et 4 et le tableau n°1 exposent les niveaux et domaines d'intervention des acteurs identifiés. Ils présentent aussi les interactions entre les différents acteurs.

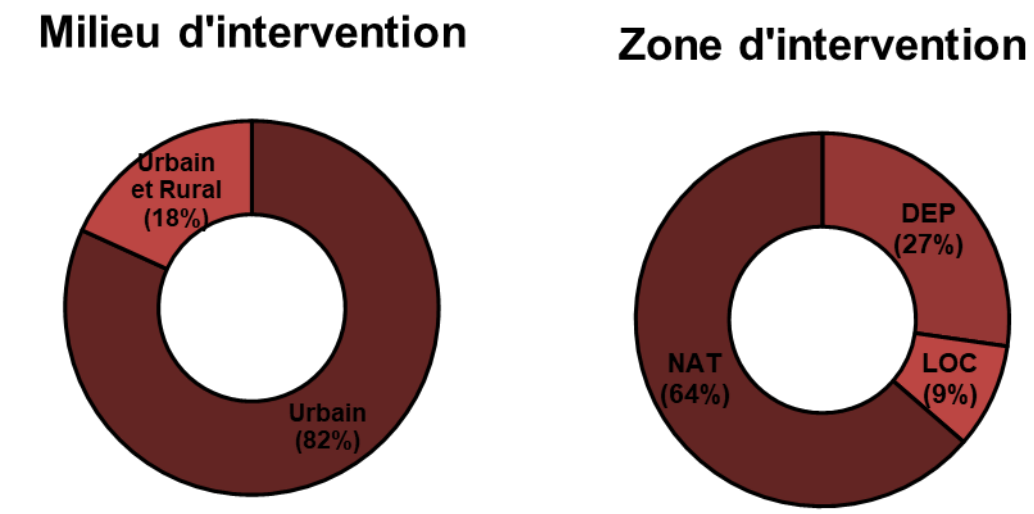
Figure n°02 : dynamisme des OSC

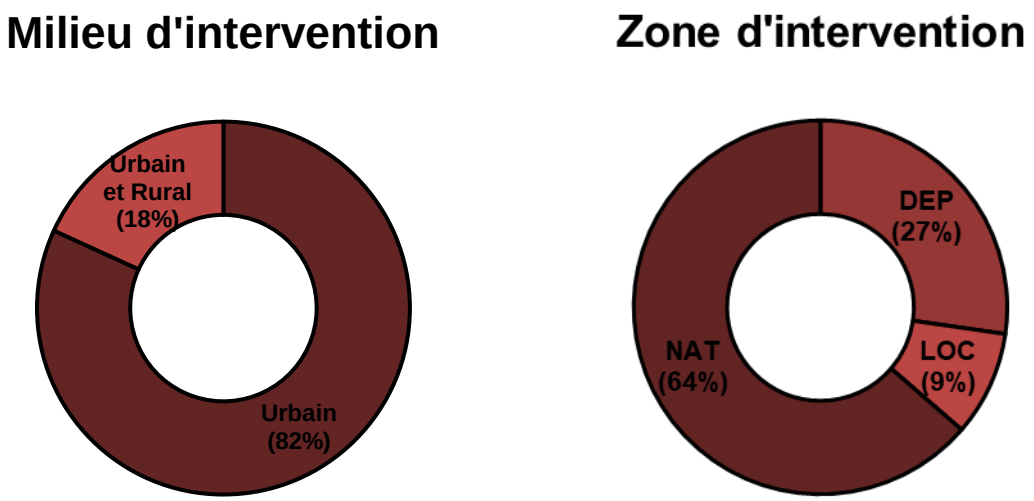


En ce qui concerne les organisations de la Société Civile ciblées dans le cadre de notre étude, la majorité s'est abstenue de préciser si elles appartenaient aux réseaux nationaux ou thématiques (thématiques en lien avec la redevabilité). Seulement 36% d'entre elles ont confirmé leur appartenance à des réseaux thématiques et nationaux. Par ailleurs, 18% des

OSC enquêtées ont déclaré ne pas appartenir à un réseau thématique ou national. Il ressort de ces statistiques qu'un faible lien de réseautage existe entre les OSC qui travaillent sur la thématique de redevabilité au Bénin. Sur ce point, les PTF qui accompagnent les acteurs de la société civile doivent encourager les OSC à se mettre en réseau, en fonction du type de redevabilité qui les intéressent, afin d'accélérer l'ancrage de la thématique au Bénin.

Figure n°03 : identification des zones et milieux d'intervention des acteurs identifiés

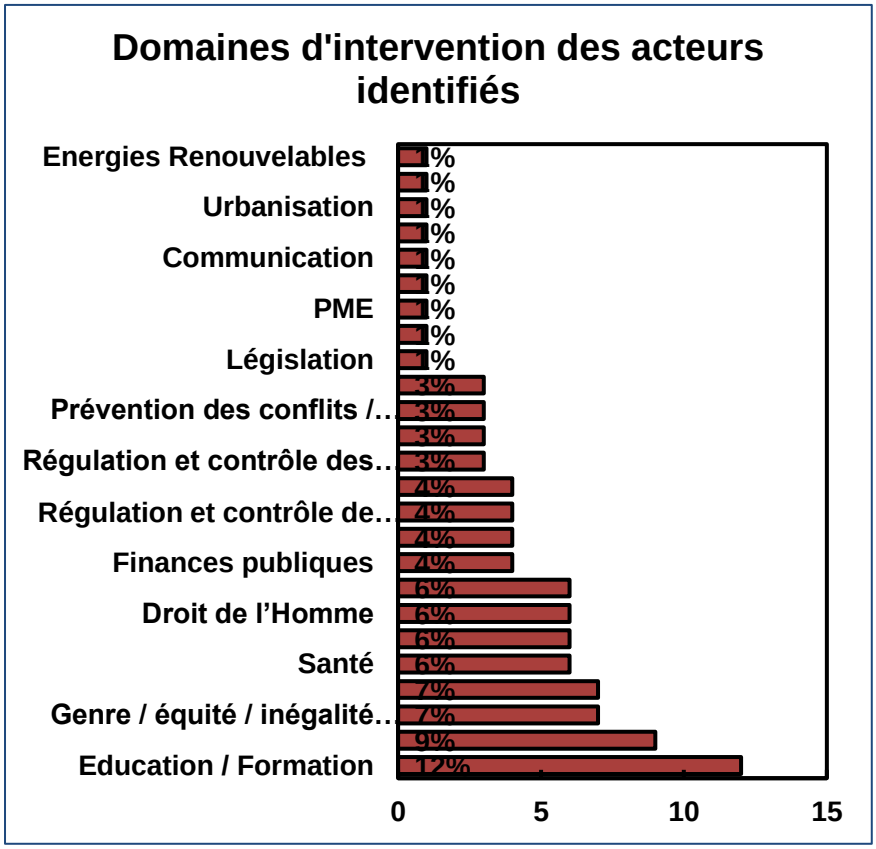




L'ensemble des acteurs identifiés dans le cadre de notre étude interviennent majoritairement sur tout le territoire national (64%). 27% de ces acteurs interviennent au niveau départemental et une faible proportion intervient au niveau local. Par ailleurs, la grande majorité des acteurs identifiés interviennent au niveau urbain (82%) dans douze (12) départements du pays et seulement une faible proportion de ces acteurs (18%) intervient en milieu rural. Cette répartition des acteurs identifiés est purement structurelle et donne un aperçu général sur l'ancrage de la redevabilité sur un plan purement géographique du pays. Il ressort de ce

constat que les acteurs publics et les PTF doivent travailler davantage ensemble pour vulgariser la culture de redevabilité au niveau décentralisé ainsi que dans les milieux ruraux du pays.

Figure n° 04 : Identification des secteurs de Redevabilité



Quatre secteurs entrent dans notre champ d'étude. Il s'agit de la santé, de l'éducation, l'eau/assainissement, l'état civil et amélioration de la redevabilité de la DDC. En effet, comme l'illustre le graphique, les acteurs toutes catégories confondues identifiés dans le cadre de notre étude interviennent dans plusieurs domaines. Il s'agit de la redevabilité sociale, la redevabilité législative, la redevabilité judiciaire, la redevabilité financière en rapport avec les finances publiques, la redevabilité locale (décentralisation), la redevabilité électorale, la redevabilité administrative et la redevabilité des OSC.

Tableau n°1 : Domaine d'intervention et partenariat entre les acteurs

Institution	Secteurs d'intervention	Partenaires
Ministère du Plan	Tous les secteurs	- Organisations de développement à la base / Groupement d'Intérêt économique. - Associations et ONG. - Acteurs du secteur privé. - Groupements de femmes et de jeunes. - Elus locaux, ministères sectoriels, associations des communes (ANCB). - Acteurs au niveau communal.
DGCL	Développement local et décentralisation	- Organisations de développement à la Base / Groupement d'Intérêt économique. - Associations et ONG. - Elus locaux, ministères sectoriels, associations des communes (ANCB). - Acteurs au niveau communal.
Préfectures	Tous les secteurs	- Services Déconcentrés de l'Etat. - Elus locaux, ministères sectoriels, associations des communes (ANCB). - Associations et ONG.
DGEC	Protection de l'environnement et développement durable	- Agence Béninoise pour l'Environnement. - Associations et ONG. - Elus locaux, ministères sectoriels. - Acteurs au niveau communal.
MAEP	-Agriculture -Elevage -Pêche	- Associations et ONG. - PASCIB. - Les coopératives. - Les élus locaux et acteurs au niveau communal.
MEMP /MESTFP	-Education -Formation professionnelle	- Associations et ONG. - Syndicats. - Acteurs du secteur privé. - Chefs traditionnels. - Bureaux APE. - Démembrements du MEMP et du MESTFP.

Dans le cadre de leurs partenariats et interactions avec les acteurs non étatiques et décentralisés, les acteurs publics utilisent des mécanismes et outils de redevabilité spécifiques. Ces outils et mécanismes de redevabilité administrative présentent des avantages et des limites.

2- Ancrage de la thématique de Redevabilité au Bénin sur financement des PTF

a- Les domaines de redevabilité appuyés par les PTF au Bénin

Figure n°05 : Domaines prioritaires de Redevabilité financés par les PTF

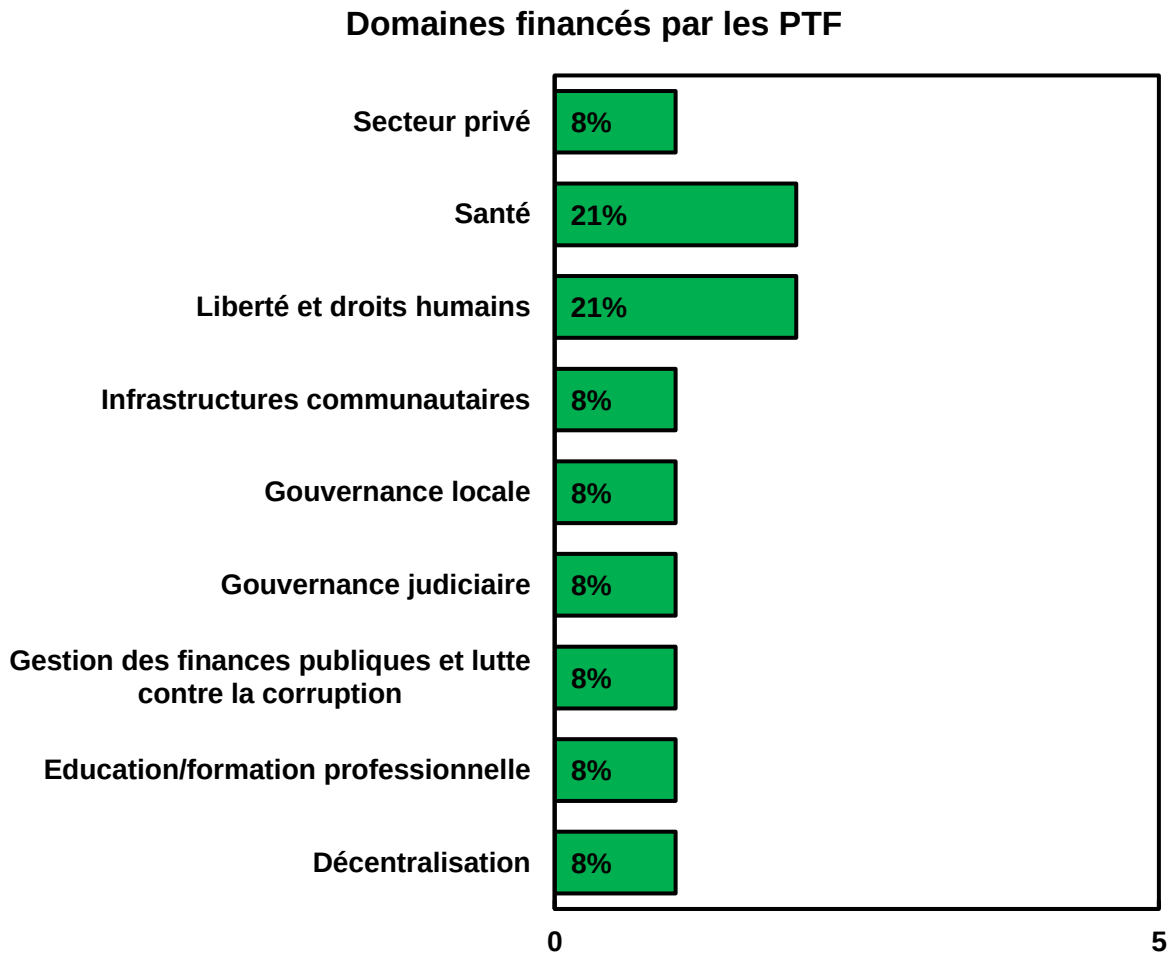


Tableau n°2 : Les types d'actions de redevabilité financées par les PTF au Bénin

Les PTF identifiés	Les Programmes de Redevabilité financés par les PTF	Impact des actions de redevabilité	Les limites des actions des PTF
La DDC (Coopération Suisse).	Programme Redevabilité PDIEM : Programme de Développement des Infrastructures Economiques et Marchandes au Benin	-Réalisation des pistes rurales	-Durée limitée. -Limite des ressources financières. -Manque de relai de la part du gouvernement ou des autorités locales. -Groupe cibles limités.
GIZ (Coopération Allemande).	Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC).	-Amélioration de la gestion des finances locales -Développement local	-Durée limitée. -Limite des ressources financières. -Manque de relai de la part du gouvernement ou des autorités locales. -Absence de volonté politique.
Union Européenne (DUE-Bénin).	- Projet d'Appui à la Justice (PAJ). - Programme Renforcement et Participation de la Société Civile (RePaSoc) - Projet de Renforcement des Organisations de la société civile (OSC) pour la détection et la dénonciation des cas de corruption (Projet 2D Corruption).	-Accès au droit et à la justice -Lutte contre la corruption	-Durée limitée. -Limite des ressources financières. -Manque de relai de la part du gouvernement. -Absence de volonté politique.

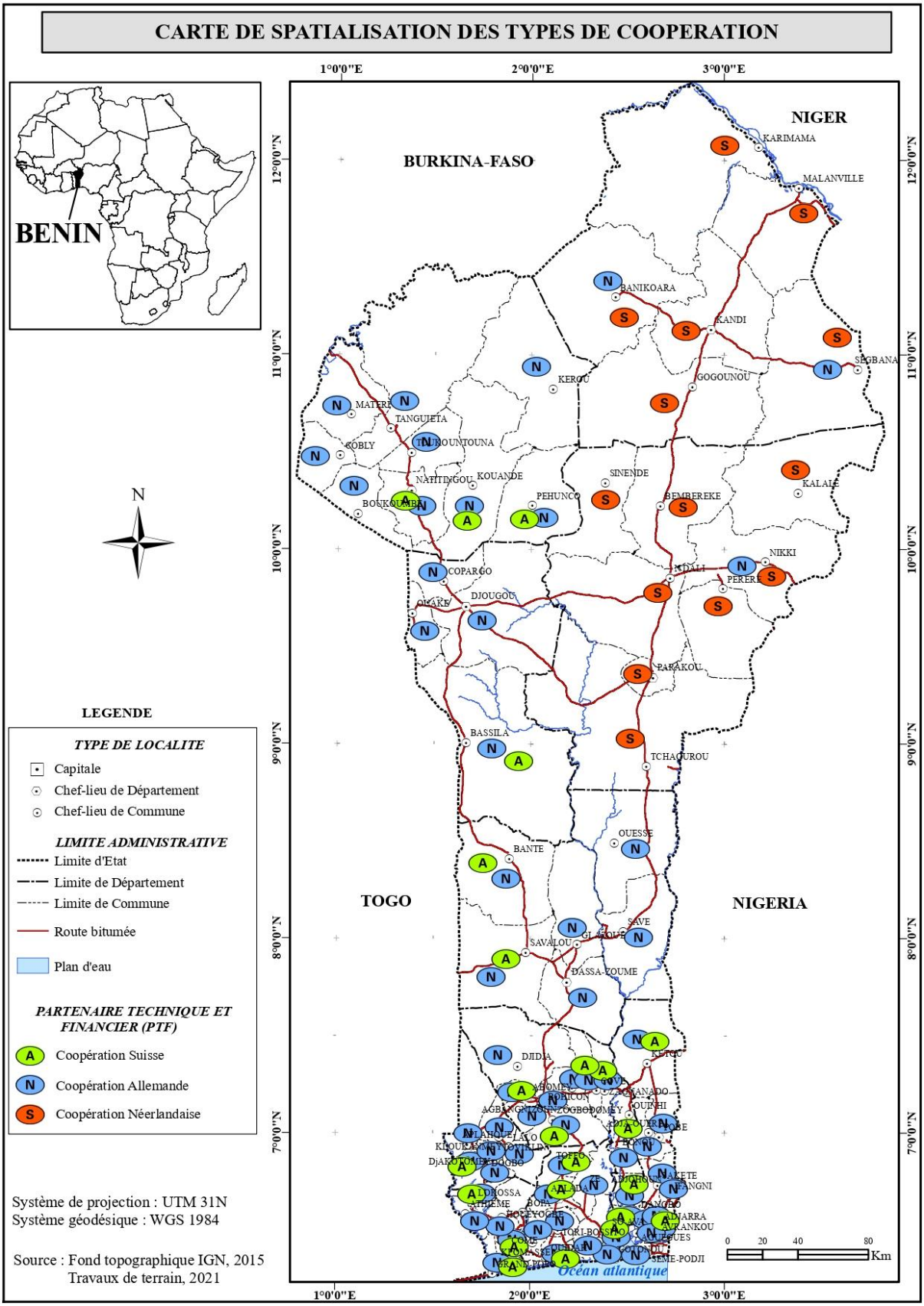
SNV (Coopération Néerlandaise) et l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas au Bénin	- Projet d'Approvisionnement en Eau Potable, Hygiène et Assainissement (AEPHA). - Projet de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE). - Programme de participation citoyenne aux politiques publiques locales au Bénin (PartiCiP) – Phase 1. - Programme OmiDelta.	-Accès à l'eau potable -Participation citoyenne à la gestion des affaires locales	-Durée limitée. -Limite des ressources financières. -Manque de relai de la part du gouvernement ou des autorités locales. -Groupe cibles limités
Agence Française de Développement (AFD).	- Projet d'appui à l'enseignement secondaire au Bénin. - PASEC (Formation Professionnelle). - Projet d'appui à la construction des musés	-Accès à l'éducation et à la formation professionnelle -Conservation du patrimoine national	-Durée limitée. -Limite des ressources financières. -Manque de relai de la part du gouvernement ou des autorités locales. -Groupe cible limité.
DANIDA (Coopération Danoise).	- Projet d'aménagement urbain de la cité lacustre de Ganvié. - Maitrise d'œuvre sociale et environnementale du projet de valorisation de la ville de Porto Novo (Porto Novo Ville Verte).	-Développement des infrastructures locaux -Développement locale	-Durée limitée. -Limite des ressources financières. -Manque de relai de la part du gouvernement ou des autorités locales. -Groupe cible limité
USAID (Coopération Américaine)	- Projet de Renforcement de Capacités en Audit (PRCA).	Promotion de la bonne gouvernance	-Durée limitée. -Limite des ressources financières.

	- Projet bonne gouvernance (accompagnement du gouvernement béninois à accéder au mécanisme de Open Government)	Renforcement de capacité des organes de contrôle des finances publiques	-Manque de relai de la part du gouvernement. -Absence de volonté politique.
Banque Mondiale	PAGIPG : Programme d'Appui à la Gestion des investissements publics et à la Gouvernance	Promotion des investissements publics	Durée limitée. -Limite des ressources financières. -Manque de relai de la part du gouvernement. -Groupe cibles limités
Coopération décentralisée avec la France : Ex-Région de Picardie en France.	Programme de Développement Local Collines	Développement local	Durée limitée. -Limite des ressources financières. -Manque de relai de la part du gouvernement ou des autorités locales. -Absence de volonté politique.
Commune des PTF	-Projet de territoire intercommunal -Elaboration des PDC	Développement local	Durée limitée. -Limite des ressources financières. -Manque de relai de la part du gouvernement ou des autorités locales. -Absence de volonté politique.

BAD ; FIDA ; BID ; Budget National et l'Etat béninois.	PAPVIRE-ABC ; PAIA-VO ; ProCAD ; ProCAR ; PDPIM ; PAVPHA. -Les projets qui s'inscrivent dans le cadre institutionnel d'orientation et de suivi du secteur agricole.	-Promotion de l'agriculture et de l'élevage	Durée limitée. -Limite des ressources financières. -Manque de relai de la part du gouvernement ou des autorités locales. -Groupe cible limité.

Les Partenaires Techniques et Financiers intervenant sur la thématique de la redevabilité au Bénin, notamment, la DDC (Coopération Suisse), la GIZ (Coopération Allemande), l'Union Européenne (DUE-Bénin), la SNV (Coopération Néerlandaise), l'AFD (Agence Française de Développement), Coopération Danoise (DANIDA), l'USAID (Coopération Américaine) et la Fondation Friedrich Ebert sont actifs dans les domaines suivants : santé ; liberté des droits humains, infrastructures communautaires ; gouvernance locale ; gouvernance judiciaire ; gestion des finances publiques et lutte contre la corruption ; éducation et formation professionnelle et la décentralisation, liberté de presse et renforcement des capacités des organisations syndicales des travailleurs. Ces PTF financent des actions de redevabilité qui s'inscrivent dans le champ des domaines cités ci-dessus. Ces projets et programmes financés contribuent à l'amélioration de la gouvernance en général, à l'accès aux services sociaux de base et à l'éducation.

Cependant, ces programmes et projets financés présentent plusieurs points de faiblesses. Il s'agit de la durée limitée de mise en œuvre des programmes et projets ; Les ressources financières limitées ; problèmes de pérennité des projets dû à l'absence de prise de relai par le s gouvernants et les autorités locales et les groupes cibles visés par les projets sont souvent limités.


CARTE DE SPATIALISATION DES TYPES DE COOPERATION
BENIN
NIGER
BURKINA-FASO
TOGO
NIGERIA
Océan atlantique
KARIMAMA
MALANVILLE
BANIKOARA
KANDI
SEGBANA
KEROU
GOGOUNOU
MATERI
TANGUIETA
KOBLY
TOUKOUNTOUNA
NAHITINGOU
KOUANDE
SINENDE
KALALE
PEHUNCO
BEMBEREKE
BOUKOUMBE
NIKKI
COPARGO
KIDALI
PERERE
OUAKE
DJOUGOU
PARAKOU
BASSILA
TCHAOUROU
OUESSE
BANTE
SAVE
SAVALOU
DASSA-ZOUME
DJIDJA
KETOU
ALAKETE
SEME-PODJI
0 20 40 80 Km
N
LEGENDE
TYPE DE LOCALITE
Capitale
Chef-lieu de Département
Chef-lieu de Commune
LIMITE ADMINISTRATIVE
Limite d'Etat
Limite de Département
Limite de Commune
Route bitumée
Plan d'eau
PARTENAIRE TECHNIQUE ET FINANCIER (PTF)
A Coopération Suisse
N Coopération Allemande
S Coopération Néerlandaise
Système de projection : UTM 31N
Système géodésique : WGS 1984
Source : Fond topographique IGN, 2015
Travaux de terrain, 2021
1°0'0"E
2°0'0"E
3°0'0"E
12°0'0"N
11°0'0"N
10°0'0"N
9°0'0"N
8°0'0"N
7°0'0"N

b- Les acteurs bénéficiaires des appuis techniques et financiers des PTF

Figure n° 6 : Accompagnement des actions de redevabilité par les PTF au Bénin

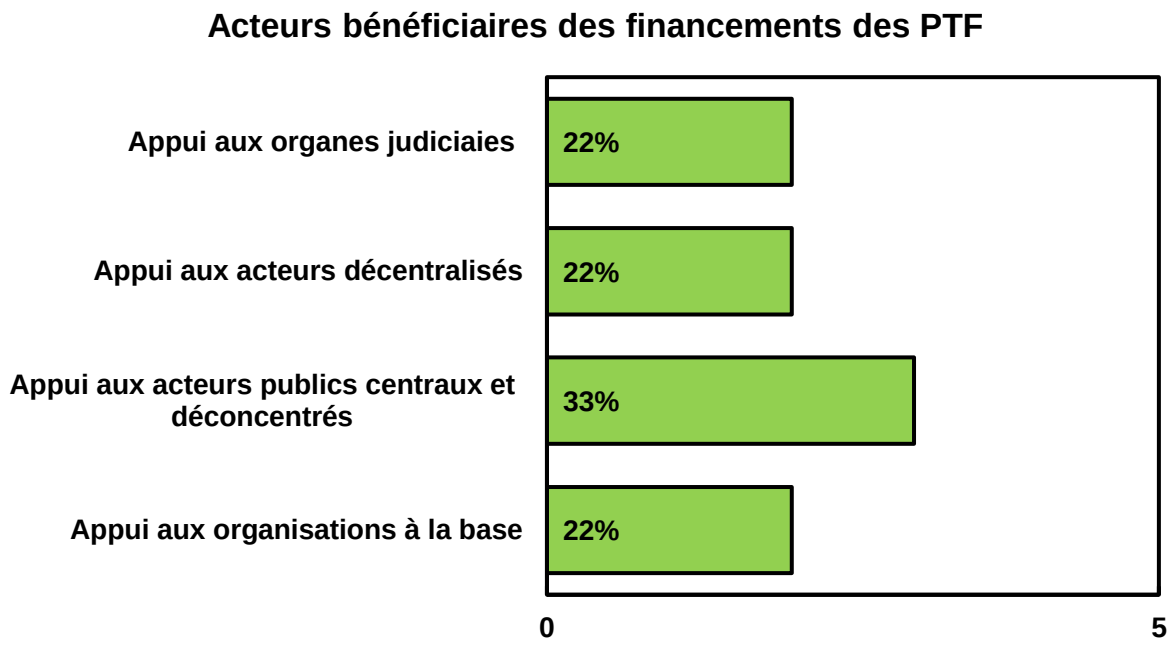


Tableau n°3 : Outils de capitalisation et les formes d'interaction entre les acteurs accompagnés par les PTF

Outils de capitalisation des bénéficiaires	Types d'interaction entre offreur et bénéficiaire
Suivi d'impact local participatif	Interaction entre les acteurs décentralisés et les bénéficiaires de redevabilité dans le cadre de l'élaboration du budget participatif.
Capacité d'investigation des OSC et de la presse	Interaction entre les acteurs décentralisés et les bénéficiaires de redevabilité dans le cadre de l'élaboration du budget participatif.
Budget participatif	Interaction entre les autorités locales et les bénéficiaires des actions de redevabilité en matière de développement rural et local.
Rapports d'évaluation produits par les OSC sur les impacts des actions de redevabilité Plateforme commune 229[16]	Interaction entre les autorités locales et les bénéficiaires des actions de redevabilité en matière de développement rural et local.

Les financements des actions de redevabilité sont destinés à des acteurs bien précis. Il s'agit des Acteurs publics, notamment, les organes judiciaires, des organes décentralisés (les municipalités), des acteurs centraux et déconcentrés (les Ministères et les Directions départementales). Dans le cadre de ces différents financements, l'objectif est de permettre aux acteurs cibles de capitaliser les acquis de redevabilité à travers des outils et mécanismes qui favorisent l'interaction entre les parties.

[16] PASCiB, Manuel du contrôle Citoyen de l'Action Publiques, 2020, p. 84.

IV- Synthèse sur la capitalisation des expériences de redevabilité sur les dix dernières années

Dans le cadre de nos travaux de collecte de données auprès des acteurs ciblés acteurs de notre échantillonnage et en référence à la note de formulation de la phase 2 du programme de Redevabilité, nous avons dressé un bilan succinct sur la redevabilité au Bénin durant ces dix (10) dernières années. Ainsi, nous avons pu procéder au classement du contenu de ce bilan succinct grâce au référentiel SWOT.

Tableau n°04 : Présentation du bilan de la redevabilité sur les dix dernières années

FORCES	FAIBLESSES
-Prise en compte de la thématique de redevabilité dans les politiques sectorielles des ministères. -Ancrage de la thématique de redevabilité au niveau décentralisé (Communes et Mairies). -Renforcement de capacités des OCOA -Engagement des OSC à travers des Cellules de Participation Citoyenne dans toutes les communes. -Amélioration progressive du nombre de séances publiques portant sur la thématique de la redevabilité.	-Mécanisme de communication entre les divers acteurs à améliorer. -Faible engouement des autorités à l'offre de redevabilité. -Faible niveau de respect des engagements issus des séances publiques de reddition de comptes. -Absence de textes législatifs ou règlementaires encadrant la redevabilité au niveau des collectivités locales. -Lenteur du processus de mise en place de la Cour des comptes. -Lourdeur administrative. -Capacité d'action limitée des OSC -Ancrage insuffisant de la thématique de la redevabilité sur toute l'étendue du territoire. -Résultats insuffisants concernant le développement rural et local : accès limité aux services sociaux de base, accès limité à l'énergie, à l'eau, à l'information et à l'éducation. -Résultats insuffisants en matière de promotion du genre/égalité hommes-femmes.
OPPORTUNITES	**MENACES**
-Projet de loi (en cours de finalisation) encadrant la redevabilité au niveau des collectivités locales.	-Indisponibilité ou insuffisance des ressources financières pour l'organisation des séances publiques de reddition de comptes.

-Disponibilité des outils pour une bonne pratique de redevabilité (guide, charte, grille d'évaluation de la séance publique). -Existence des points focaux dans tous les ministères sectoriels et dans toutes les communes. -Régularité de l'élaboration du rapport de suivi de la mise en œuvre des ODD. -Disponibilité et engagement des PTF à accompagner la dynamique et l'effectivité de la redevabilité.	-Absence de dynamisme des acteurs du secteur de la formation professionnelle sur la thématique de la redevabilité. -Insuffisance des actions de redevabilité dans le secteur de l'enseignement primaire et secondaire.

En référence à ce bilan succinct et à la note de formulation de la phase II du Programme Redevabilité financé par la Coopération Suisse, plusieurs raisons justifient la mise en œuvre de la phase II du programme de redevabilité. Il s'agit de :

- L'absence de synergie des actions mise en œuvre avec le SNI ;
- Le progrès insuffisant dans la mise en œuvre des outils SLIP et du Budget participatif par Social Watch-Bénin (le SLIP était appliqué au secteur de l'éducation et de l'eau couvrait peu de localités du pays) ;
- Absence de synergie entre les citoyens,
- les actions en matière de lutte contre la corruption n'avaient pas abouti,
- l'application Commune 229 était très peu connue des acteurs.

Les enseignements tirés de la mise en œuvre de la phase I du programme ont permis à la coopération Suisse de définir de nouveaux champs d'interventions en matière de redevabilité. Il s'agit de :

- La redevabilité électorale.
- La redevabilité financière et judiciaire.
- La redevabilité sociale.
- Et la « transversalisation » c'est à dire la redevabilité dans les programmes de la DDC.

Ces différentes catégories de redevabilité font partie des cahiers de charge du programme redevabilité phase II.

V- DIAGNOSTIC PORTANT SUR CHAQUE TYPE DE REDEVABILITE

Pour offrir aux lecteurs une clarté dans la lecture de la cartographie, nous avons procédé à une analyse des dynamiques de redevabilité au Bénin en deux temps. Il s'agit premièrement d'une synthèse et d'une analyse globale portant sur l'état des lieux de la capitalisation des actions de Redevabilité au Bénin. L'analyse globale prend en compte les demandes de redevabilité provenant des détenteurs de droits (les formes d'engagement des OSC dans la gouvernance, la prestation des services, le développement local, le dialogue politique) ; l'offre de redevabilité provenant des porteurs de responsabilités au niveau local et national ; la contribution des institutions de régulation et de contrôle pour le renforcement de l'ancrage de la thématique de redevabilité.

En second lieu, une analyse plus spécifique par type de redevabilité a été réalisée sur la base du référentiel SWOT. Cet outil d'analyse nous a permis de mettre en lumière au niveau de chaque type de redevabilité, les acquis (forces), les opportunités qui s'offrent aux acteurs, les faiblesses, et les menaces. Sur la base de ces différentes analyses, nous avons pu émettre des observations critiques sur l'efficacité des mécanismes d'interface entre l'offre et la demande de redevabilité.

1- ÉTAT DES LIEUX SUR LA REDEVABILITÉ SOCIALE

a- Analyse globale des dynamiques concernant la redevabilité sociale

La redevabilité sociale se rapporte aux situations dans lesquelles « les citoyens bénéficient d'un mécanisme inclusif qui leur permet de participer aux activités d'élaboration des politiques publiques sectorielles portant sur les questions d'accès aux services sociaux de base, notamment, la santé, l'énergie, accès à l'eau potable, amélioration du cadre de vie des population (assainissement), le transport, le logement, environnement et développement durable, et la promotion de l'équité/genre. Par ailleurs, l'exercice de cette responsabilité relève d'une approche fondée sur l'engagement civique par laquelle les citoyens ordinaires et les groupes de la société civile interagissent avec les organes étatiques et décentralisés pour une prise en compte réel des besoins des populations[17]».

Le rapport narratif intermédiaire du projet « Participation décisionnelle. « Publié en juin 2020, interpelle les principes et mécanismes existants de redevabilité sociale, dans les secteurs de l'eau, de la santé, de l'éducation et de l'énergie. Ce projet a été financé par le RePaSOC et mis en œuvre par un consortium composé de CSB, PASCiB, et WANEP-Bénin. Les principaux bénéficiaires du projet étaient les OSC, les populations locales et les acteurs étatiques, notamment, le Ministère de la santé, le Ministère de l'énergie, le Ministère de l'eau et des mines, le Ministère de l'enseignement secondaire, technique et de la formation professionnelle[18]. Le projet a contribué à la mise en place d'un cadre de dialogue entre les OSC et les services publics de l'Etat favorisant ainsi une participation décisionnelle des OSC aux politiques publiques. Ainsi, une feuille de route et un cadre logique ont été élaborés par les deux catégories d'acteurs afin d'assurer aux populations des zones décentralisées l'accès aux services sociaux de base, notamment, l'eau, l'énergie, l'éducation et la formation professionnelle et les services de santé de qualité. Les OSC avaient comme outil de contrôle de redevabilité, des émissions radios pour présenter la performance et la qualité des prestations rendues par les services techniques déconcentrés dans les différentes matières citées ci-dessus.

Le rapport d'évaluation à mi-parcours du projet révèle qu'un cadre de concertation a pu être mis en place entre les OSC et l'Etat pour rendre efficace la transparence budgétaire en matière de gestion des finances publiques, pour la promotion des droits humains et du genre et l'accès aux services sociaux de base. L'évaluation révèle que les parties prenantes du projet avaient divers outils de redevabilité tels qu'un cadre de partenariats multi acteurs (OSC/ pouvoirs publics) ; une participation des OSC et des citoyens aux mécanismes de

[17] Joshi, A. 2013. Context Matters: A Causal Chain Approach to Unpacking Social Accountability Interventions. Work in Progress Paper. Brighton, UK: Institute of Development Studies, p. 12.
[18] Rapport narratif intermédiaire sur le Programme Renforcement et Participation de la Société Civile publié en juin 2020, p. 31

transparence de la gestion des finances publiques et de lutte contre la corruption ; le contrôle citoyen et la promotion des droits fondamentaux, notamment l'égalité du genre ; des initiatives des OSC auprès des services techniques décentralisés pour améliorer l'accès des services sociaux de base aux populations19. En effet, l'interaction OSC/Etat à travers les différents outils de redevabilité a contribué à la formation des acteurs de la société civile et des élus locaux sur les mécanismes de planification participative portant sur la passation de marchés publics et le contrôle du budget communal, notamment les audits20.

Le dernier rapport du Conseil des Droits Economiques, Sociaux et Culturels des Nations Unies sur le Bénin publié en 2020, fait état de certains dysfonctionnements en matière de redevabilité sociale et financière. Au nombre de ces dysfonctionnements, l'accent a été mis sur : l'indisponibilité des données statistiques pour l'évaluation de la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels ; l'absence de budget 2019 pour la commission nationale des droits de l'Homme ; l'existence des cas d'agression des personnes atteintes de l'albinisme ; la privation de l'Etat des ressources fiscales suite aux avantages exorbitants accordés aux investisseurs[21] ; la privation des femmes du droit d'héritage ou de propriété dans les départements de l'Atlantique et du Zou, et dans les milieux ruraux. Le Conseil a alors recommandé au Bénin de faire davantage d'efforts de redevabilité dans les domaines sociaux suivants : assurance maladie et sécurité alimentaire ; égalité homme/femme ; accès des populations au travail décent ; exercice du droit de grève ; accès des institutions au public ; accès à l'eau ; accès à l'éducation et à l'information ; accès aux infrastructures et aux équipements de qualité ; éradication de l'usage des pesticides dans le secteur agricole. Le Conseil des Droits Economiques, Sociaux et Culturels des Nations Unies (CESCR) a relevé que ces différentes insuffisances en matière de redevabilité ont engendré un certain nombre de conséquences : faiblesse des mécanismes de la sécurité alimentaire ; existence des cas de corruption des agents de la société nationale des eaux du Bénin ; difficultés d'accès aux services d'adduction d'eau villageoise ; effets négatifs des pesticides sur la santé des agriculteurs (coton et culture vivrière) ; retard en matière de valorisation des langues nationales[22].

Les rapports de l'Institut National des Statistiques et de l'Analyse Economique ne portent pas spécifiquement sur l'évolution de la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. En réalité sur les dix dernières années, la majorité des rapports publiés par l'Institut portent sur la monographie de la filière coton au Benin ; l'Evolution de l'indice des prix à la consommation sur la période 2017-2019 ; la Monographie de la filière ananas au Benin ; l'Indice des chiffres d'affaires ; l'Indice de production industrielle et les impacts sociaux économiques de la COVID-19 ; l'évolution du taux d'inflation et du taux de chômage[23].

La loi de finances 2018-2019 n'avait pas prévu une ligne budgétaire pour le fonctionnement de la Commission Nationale des Droits de l'Homme. Cette omission a pour conséquence le ralentissement du fonctionnement de la commission ce qui n'est pas un bon signal pour la promotion et la protection des droits de l'Homme. La promotion des droits de la femme et la promotion du genre n'ont pas encore connu une évolution suffisante dans la société béninoise

[19] B&S Europe, Rapport d'évaluation à mi-parcours du projet REPASOC, 2019, p. 41
[20] Ibid.
[21] Cf. Redevabilité financière.
[22] Ibid.
[23] https://insae.bj/

surtout dans les milieux ruraux et décentralisés. Seule la loi sur le quota-genre préconise qu'au moins 30% des sièges du parlement soient occupés par des femmes. Le rapport d'évaluation de la Politique Nationale de Promotion du Genre (PNPG) adopté en 2009 n'a pas enregistré de résultats probants. Le gouvernement compte procéder à l'évaluation de la mise en œuvre de la PNPG et à l'actualiser pour être en cohérence avec les ODD et le PND 2018-2025. Pour améliorer ces insuffisances, le CESCR recommande au Bénin, d'user des outils de redevabilité suivants : rendre possible la saisine du Haut-commissariat à la prévention de la corruption (anciennement l'autorité nationale de lutte contre la corruption) par le public ; renforcer l'information des femmes sur les dispositions législatives concernant le droit égal à la succession et à la propriété foncière ; sensibiliser la population sur l'égalité des droits des femmes et des hommes, et lutter contre les préjugés sociaux conduisant à la discrimination contre les femmes ; réexaminer les dispositions de la loi N°2018-35 afin d'éviter que celles-ci puissent donner lieu à des licenciements ou des révocations abusives ; lutter contre la corruption dans le système judiciaire ; faciliter l'exercice du droit de grève en révisant la loi no 2018-34 du 5 octobre 2018 relative aux droits de grève au Bénin26.

Les conclusions sont corroborées par les résultats issus de nos données qualitatives collectées sur le secteur de l'eau, hygiène et de l'assainissement dans les départements du pays et particulièrement dans le Zou- Collines. En effet, l'analyse des données collectées nous amènent à souligner que les autorités portent généralement leur attention en matière de redevabilité sur les points suivants : la réalisation des infrastructures, les ratios et l'entretien et réparation des infrastructures. Souvent, les autorités ont pris l'habitude de présenter leurs réalisations au cours des séances de reddition de comptes thématique. *

En outre, elles veillent à ce que les informations sur les points d'eau et autres informations liées au secteur soient mises à la disposition des bénéficiaires, si le besoin est exprimé. Néanmoins, cela est insuffisant car il se trouve que les collectivités locales sont très peu impliquées dans la planification des interventions dans le secteur. Elles le sont uniquement à l'occasion de l'élaboration du Plan d'Hygiène et d'Assainissement Communal. En outre, l'information sur les coûts n'est pas aisément mise à leur disposition car les Chefs des Services des Affaires Financières fournissent difficilement ce type d'informations. Pourtant, les lois de décentralisation prévoient que le budget communal peut être mis à la disposition de tout citoyen qui en fait la demande, à ses frais. Cela nous amène à déduire que la disponibilité des informations financières constitue un volet sur lequel il faut davantage insister.

De manière générale, cette collecte de données a prouvé que l'engagement des acteurs publics et décentralisés pour la mise en œuvre des actions de redevabilité est assez faible. La collaboration entre les différents acteurs n'est pas systématique. Elle n'a lieu d'être que si les acteurs peuvent en tirer un quelconque avantage financier ou s'ils ont été obligés de se soumettre au jeu tel que dans le cas de la nécessité d'organiser une séance de reddition de comptes. C'est la raison pour laquelle aucune action de redevabilité n'a été observée dans certains secteurs depuis quelques années. A titre d'exemple, le système de pré-collecte des villes de la zone est totalement inopérant. Aucune action de redevabilité n'a été réalisée dans le secteur de l'assainissement depuis un certain temps. Depuis 2015, il n'y a plus de déchets collectés dans la ville de Dassa par exemple, alors que 400 tonnes de déchets environ sont produits par an dans la ville. Cette situation génère évidemment des plaintes de la part des

citoyens. En outre, certains bénéficiaires des actions de redevabilité pensent que lesdites actions n'ont abouti à aucun résultat concret sur le terrain. En général, les séances de reddition de comptes se focalisent sur des actions qui mettent en valeur le travail des mairies, sans s'intéresser vraiment à la pertinence de l'intervention, de la séance ou des actions. Cela s'explique largement par la non-implication des populations et des citoyens en amont dans la réalisation des ouvrages. Cela aboutit à ce que les bénéficiaires des actions de redevabilité perçoivent mal lesdites actions. Ils estiment que l'offre n'est adaptée à leurs besoins réels et que les actions effectuées relèvent plus d'un « montage » que d'une intervention utile et pertinente.

Par ailleurs, les acteurs en charge des actions de la redevabilité dans le secteur de l'eau, de la santé et de l'éducation se focalisent sur l'implication des citoyens lors de la planification des actions des politiques sectorielles ainsi que lors de l'élaboration des PDC. Aussi, ils s'attardent dans l'organisation des séances de reddition de comptes. Toutefois, la réalité est loin d'être conforme à la théorie. Dans la mise en œuvre effective de ces actions et notamment celle de la planification, il se révèle que la synergie entre les différents acteurs est totalement absente : l'accès à l'information est très limité, l'information des citoyens est quasi inexistante dans certains cas et on constate une forte présence de la politique dans la réalisation de n'importe quelle planification. De fait, l'implication des citoyens dans la planification n'est pas effective, du moment où l'information n'est pas disponible. Souvent, les informations sur les séances ne sont pas communiquées de manière optimale et l'accès à l'information financière est difficile et limitée. Dans ces conditions, nous ne pouvons que constater les limites de l'implication des citoyens dans la planification sectorielle.

Cette limite à l'accès aux informations est récurrente. Non seulement certains bénéficiaires ne s'en préoccupent pas réellement, mais aussi pour certaines séances de reddition de comptes, les personnes les plus à même de donner un avis libre et pertinent ne sont pas invitées. Il faut donc sensibiliser davantage les bénéficiaires sur leurs rôles et responsabilités, ainsi que rappeler aux élus leurs devoirs de redevabilité. Pour y parvenir, il serait intéressant d'organiser des séances de formation et de sensibilisation des autorités locales et des représentants des bénéficiaires.

Cette interaction entre l'Etat et la société civile a permis aux OSC, dont Social Watch Bénin, de disposer et d'expérimenter leurs propres outils de mesure de l'impact de redevabilité[24]. Le projet a aussi facilité la participation des OSC la réalisation des plans communaux et de capitaliser les acquis du projet. Par ailleurs, dans le cadre du projet, des outils de contre-pouvoirs comme les médias communautaires ont été utilisés pour induire un changement d'attitude des acteurs publics, des OSC et des citoyens (journalistes, les jeunes, etc.) en matière de développement local, de la bonne gouvernance et en matière du civisme. Au cours de la phase I du projet redevabilité, les organes électoraux centralisés et décentralisés ont bénéficié d'un appui technique afin de rendre efficace le système électoral béninois[25]. De même, les personnes vulnérables, notamment, les femmes, les jeunes et les handicapés ont bénéficié d'un accompagnement spécifique (sensibilisation, informations, etc.) pour exercer leurs droits de vote.

[24] Rapport d'évaluation finale du projet redevabilité phase I, 2019, p. 69.
[25] Ibid

Il existe aujourd'hui une amélioration nette de l'efficacité des mécanismes de redevabilité due au lobbying et au plaidoyer des acteurs de la société civile. Cependant, il est regrettable de constater que les autorités locales, une fois élues, n'impliquent plus réellement les citoyens dans leurs actions. En réalité, notre travail sur le terrain nous indique que les responsables de l'offre de redevabilité ne perçoivent pas encore le devoir de rendre compte aux citoyens de la manière dont les ressources sont gérées comme une obligation ou un devoir envers les citoyens.

En pratique, ces responsables ne se soumettent pas volontiers aux activités de redevabilité telles que les sessions de reddition de comptes ou encore l'implication sommaire des citoyens lors de la planification. Aussi, dans le cadre de certains projets et programmes, ce sont les OSC qui forcent la main aux mairies pour qu'elles se soumettent aux activités de redevabilité. Autrement dit, ces responsables ne conçoivent pas encore ces activités comme étant une obligation, mais plutôt comme un « fait à accomplir » pour obtenir un « bon résultat » lors des audits et performances. A ce sujet, il est également primordial de rappeler que les citoyens ont leur part de responsabilité : D'une part, ils n'ont pas encore compris que les ressources mobilisées dans les projets sont leurs propres ressources. D'autre part, les activités de redevabilité à leur encontre sont nécessaires car elles leur permettent de mieux contrôler les activités de leurs communes. Il est vrai que la majorité de des acteurs, notamment les maires, organisent des sessions de reddition de compte. Néanmoins, la collecte des données dans le cadre de notre étude nous montre que la collaboration avec les élus pour organiser ces sessions (en dehors de celles prévues par le dispositif du FADeC) n'est pas aisée. Cela nous conduit à déduire que les élus locaux ne se prêtent pas volontiers au jeu de la redevabilité.

A ce sujet, il est utile de rappeler qu'il existe un mécanisme important de promotion de la redevabilité. Il s'agit du mécanisme FADeC qui impose à chaque commune d'organiser au moins deux sessions de reddition de comptes. Il s'agit en quelque sorte d'un audit imposé aux communes. De même, les OSC sont souvent perçues par les responsables de l'offre comme des gendarmes qui veillent à ce que la redevabilité soit respectée davantage. Celles-ci n'hésitent pas à utiliser des émissions radiophoniques pour distiller davantage la culture de la redevabilité dans la société. Néanmoins, malgré ses efforts, le constat est sans appel : les citoyens ne s'impliquent pas assez, voire très peu, dans la planification des actions (PDC et autres documents de planification sectorielle).
Ce constat s'accentue lorsque l'on s'intéresse aux activités réalisées par les acteurs déconcentrés. En effet, ces derniers ne rendent compte qu'à leurs responsables hiérarchiques, ce qui montre que la culture de la redevabilité n'y est pas encore ancrée dans les esprits.

Pour le suivi des politiques publiques au niveau local, il a été mis en place dans les communes béninoises des groupements et associations en charge du contrôle citoyen des actions publiques. La Commission Nationale de Gouvernance du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs, les médias et les acteurs non-étatiques chargés de ces contrôles disposent d'outils propres pour évaluer la redevabilité provenant des gouvernants du secteur public et privé (eau, éducation, assainissement, gestion des ressources et finances locales, infrastructures publiques, etc.). Il s'agit des canaux d'information (médias, associations, comités, etc.) des citoyens sur les cahiers de charges des élus et responsables administratifs ; des sessions de formation des citoyens en matière de négociation, de contrôle et de participation à la gestion de la chose publique afin d'inciter les décideurs à avoir un sens élevé

de la redevabilité[26] ; des cadres de dialogue et de concertation entre les citoyens et les gouvernants pour rendre efficace l'action publique et pour renforcer la bonne gouvernance et le développement.

Le projet d'appui au mécanisme africain de l'évaluation des pairs (MAEP) mis en œuvre dans 37 pays africains dont le Bénin est principalement orienté vers des actions de réduction de la pauvreté et le développement socioéconomique en Afrique. Dans le cadre de ce projet, le MAEP assure le suivi des progrès accomplis par le continent en matière d'atteinte des ODD dans le cadre de l'Agenda 2063. Le rapport d'évaluation de ce projet publié en 2018 révèle que le MAEP a travaillé avec les pays concernés dont le Bénin sur les sujets concernant l'emploi et l'entreprenariat des jeunes et la promotion des jeunes dans les instances de décision. Le MAEP a mis à la disposition des pays cibles des lignes directrices portant sur l'intégration du genre et des bourses pour la promotion de l'égalité du genre et la société civile. Le MAEP procède à l'évaluation périodique de la progression des pays concernés par le projet sur les questions de genre.

Pour contribuer à la promotion de l'emploi et à la création de la richesse dans les pays concernés, le MAEP travaille en étroite collaboration avec la Banque Africaine de Développement (BAD) pour améliorer l'environnement des affaires et donner plus d'opportunités aux jeunes entrepreneurs. Le MAEP contribue ainsi au renforcement des capacités des acteurs privés et à la bonne gouvernance du secteur privé. Plus précisément, l'appui de la BAD à travers les actions du MAEP concernent les marchés financiers, les politiques du secteur financier, la gouvernance des entreprises d'État et des petites et moyennes entreprises. Le rapport d'évaluation précise que les actions du MAEP dans les pays cibles a contribué à la mise en place des plateformes de partage des connaissances et des bonnes pratiques dans la production et la diffusion des connaissances sur l'environnement des affaires.

Le Bénin fait partie des Etats membres de l'UA engagés sur les différents types de redevabilité cités ci-dessus. Les évaluateurs du MAEP dans leur rapport d'évaluation de 2019 précisent que la mise en œuvre des différents types de redevabilité définis dans le cadre du MAEP a considérablement impacté dans le sens du progrès d'une part, les systèmes de gestion et de contrôle des finances publiques sur les plans institutionnel et législatif et, d'autre part, en matière de gouvernance démocratique avec quelques bémols concernant certains pays comme le Bénin qui a récemment adopté un Code électoral plus restrictif. Ainsi, les partis politiques de l'opposition se trouvaient interdit à prendre part aux élections législatives de 2019 en exigeant de la part de ces derniers une forte augmentation de la caution électorale. Il est exigé à ces derniers une caution de huit millions trois-cent mille (8,3 millions) de FCFA (environ 13 000 euros) à deux cent quarante-neuf (249) millions de francs CFA (environ 380 000 euros) et l'établissement du seuil électoral est passé à 10% des suffrages au niveau national. Par ailleurs, il était exigé aux partis politiques d'obtenir auprès du Ministère de l'Intérieur conformément à la Charte des Partis Politiques un certificat de conformité avant le dépôt de dossier des candidats auprès de la Cour Constitutionnelle. Le reproche fait à ce certificat est qu'il est délivré par un organe présumé partial, donc susceptible d'opposer des refus non motivés d'octroi du certificat aux partis politiques.

[26] Guide sur le Développement des Droits et la réduction de la pauvreté, BM 2002.

En 2013, le Bénin s'est doté d'une politique holistique de protection sociale afin de répondre à la problématique de la sécurité alimentaire, de l'inclusion sociale et de l'accès aux services sociaux de base. Pour la mise en œuvre de cette politique holistique, les organismes de droit privé et de droit public, notamment, les mutuelles de santé, les mutuelles de sécurité sociale et les centres médicaux sociaux fournissent aux personnes vulnérables : (Femmes, Jeunes, Handicapés, les enfants) des services d'assistance sociale, de l'assurance sociale, des services sociaux d'appui aux groupes vulnérables et le financement de la protection sociale[27]. Pour la mise en œuvre de cette politique holistique de la protection sociale, le plan d'action prévoit le recours aux organismes sociaux spécialisés dans l'octroi des subventions à la consommation afin de réduire les cas de malnutrition et favoriser l'accès gratuit aux services sociaux de base[28]. Le plan d'action 2014-2018 de la politique holistique prévoit des activités de formation, de sensibilisation, de révision des textes de loi pour promouvoir le genre afin de réduire les disparités entre hommes et femmes et de favoriser le traitement égal entre les deux sexes en matière d'accès à l'éducation, à l'emploi et au revenu ainsi qu'en matière d'accès à la terre et au droit d'héritage[29].

La mise en œuvre du plan d'action de la politique holistique a pour objectif principal de favoriser l'accès aux services sociaux de base, promouvoir l'égalité du genre, garantir la sécurité alimentaire et l'accès des femmes au micro-crédit. A l'heure actuelle les résultats prévus par le plan d'action sont partiellement atteints. Il faut donc accompagner les organismes en charge de sa mise en œuvre , principalement le Ministère des Affaires Sociales et des Microfinances et le Ministère du Plan et du Développement afin que ces derniers puissent contribuer d'avantage à la mise en œuvre des actions inscrites dans cette politique.

L'Union Européenne, la Coopération Japonaise (JICA), la coopération allemande à travers la GIZ, la Coopération Suisse, la coopération hollandaise (dont l'opérateur SNV) apportent un appui technique et financier au Bénin pour faire progresser la thématique de la redevabilité. Nonobstant l'existence de cette diversité d'appuis venant des PTF, le Bénin doit revoir sa stratégie de formation des jeunes, les mécanismes et stratégies de la décentralisation sous l'angle du développement économique et rural. La question d'amélioration de la gouvernance en général doit être prise en compte par les responsables politiques, les élus et le gouvernement.

La Coopération Suisse finance des projets d'alphabétisation et de formation professionnelle au Bénin. C'est le cas de la phase 2 du Programme « d'Appui suisse à l'Alphabétisation et à l'Education des Adultes (ASAEA) ». L'évaluation de ce projet réalisée en 2013 précise que l'UGP avait comme outils de redevabilité la mobilisation de l'expertise nationale à travers les réseaux d'ONG et services étatiques, la prise en compte des activités en lien avec l'éducation à la base prévues par les Plans de Développement Communaux ; la prise en compte des besoins sexo-spécifiques (l'alphabétisation des femmes ; l'articulation entre alphabétisation et activités génératrices de revenus ; l'appui à l'émergence des femmes néo alphabètes pour leur meilleure participation à la prise de décision ; alphabétisation et mariage précoces), l'alphabétisation et formation professionnelle féminine, l'alphabétisation et leadership féminin,

[27] Ministère des affaires sociales et de la microfinances, Politique holistique de la protection sociale, 2013, p. 64.
[28] Ministère du plan et du développement, Plan d'action de la politique holistique (2014-2018), p. 70.
[29] Ibid.

l'usage des radios communautaires en matière de communication/ mobilisation et transmission d'informations.

Dans le cadre des activités de formation fournies aux groupes cibles, les types de services offerts portaient sur les thématiques portant sur l'aviculture, l'apiculture, la cuniculture, la fabrication du savon, l'agriculture et l'élevage, l'espacement des naissances et la santé des enfants, les nouvelles technologiques d'information et de communication, l'alphabétisation et dialogue intercommunautaire. Le programme a permis à la mise en place de six cent huit (608) centres d'alphabétisation fonctionnels dans quinze (15) communes permettant à vingt-deux-mille quatre cent trente-huit (22.438) personnes dont huit mille cent trente-neuf 8.139 femmes de suivre des cours d'alphabétisation. Le programme a aussi contribué au changement de comportement des groupes cibles en matière d'hygiène et d'amélioration du cadre de vie de ces derniers ; à l'amélioration de la gestion des activités génératrices de revenus, à la promotion du genre (rapports hommes-femmes) et à l'amélioration du taux de scolarisation des enfants. Cependant, il reste beaucoup à faire en matière d'alphabétisation des femmes. Au démarrage du programme les femmes représentaient les 2/3 des effectifs des apprenants. Mais à la fin du programme, cette proportion a drastiquement diminué et se rapportait seulement à 30% de l'effectif total. La raison principale est l'absence des moyens d'encouragement des femmes en cours d'alphabétisation. Insuffisance des moyens de sensibilisation des populations locales sur les thématiques de genre et d'alphabétisation des femmes et une insuffisance d'action du gouvernement sur la mise en œuvre d'une politique adaptée à la promotion du genre.

Le rapport d'évaluation du plan décennal du secteur de l'éducation du Bénin (2006-2015) met en lumière des éléments précis sur le secteur de l'éducation à la base et la formation professionnelle au Bénin. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan décennal de l'éducation, plusieurs mécanismes ont été mis en place, notamment : la gratuité de l'école (enseignement maternel et primaire) instaurée sur décision gouvernementale ; des actions de communication et de sensibilisation ; l'établissement de cantines scolaires ; un renforcement de capacités des enseignants ; la création d'unités pédagogiques (UP) ; la mise en place d'un processus de normalisation des parcours d'apprentissage destiné aux élèves déscolarisés et aux jeunes non scolarisés dans le cadre de la formation professionnelle. Et enfin, la part du budget sectoriel affectée à l'enseignement maternel et primaire est restée supérieure à 53 % depuis 2008. En effet, un dispositif de pilotage du Plan décennal composé du Comité de supervision (CSPD) chargé de garantir l'orientation générale du Plan et de veiller au respect des engagements pris par l'État béninois et un Comité de pilotage (CPPD) chargé de la validation des plans d'action annuels budgétisés ont été mis en place. Aussi, les acteurs chargés de la mise en œuvre du plan décennal (2006-2015) veillaient à l'application des mesures de gratuité de l'inscription, au reversement des enseignants communautaires en agents contractuels de l'État (ACE) au niveau de l'enseignement primaire et à la disponibilité des outils pédagogiques et de la logistique. Sur ce dernier aspect, il faut préciser qu'entre 2008 et 2011, il y a eu une baisse des dotations budgétaires du Ministère de l'enseignement secondaire et de Formation Professionnelle, passant de 29,1 % en 2008 à 22,3 % en 2011. Mais pour le Budget exercice 2020-2021, le budget du Ministère de l'Enseignement Secondaire, Technique, de de la Formation Professionnelle est de 107 Milliards 766 millions soit une hausse de 19% par rapport au budget en cours celui de 2020.

La mise en œuvre de la politique décennale (2006-2015) a permis une hausse du taux de scolarisation des enfants et des jeunes mais les pouvoirs publics ne disposent pas suffisamment des moyens logistiques, financiers et humains pour répondre aux nouveaux besoins générés par la hausse du taux de scolarisation. Il s'agit de manque d'effectif suffisant d'enseignant pour encadrer les élèves, faible rémunération des enseignants et absence d'une politique réelle pour l'incitation au métier d'enseignant, faible couverture du territoire nationale des centres de formations professionnelles, absence de mécanismes efficace d'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi.

Le Bénin est très engagé dans la mise en œuvre des ODD. C'est ainsi qu'en juillet 2020 à New York, le Bénin a apporté sa contribution pour renforcer la mise en œuvre des ODD sur le territoire national. En effet, un état des lieux a été dressé sur les niveaux de mise en œuvre des ODD au Bénin. Il s'agissait des ODD 1 à 16 qui portaient respectivement sur les thématiques suivantes : Pas de pauvreté ; faim zéro ; bonne santé et bien-être ; Education de qualité ; lutte contre le changement climatique ; Egalité entre les sexes ; Eau propre et assainissement ; Energie propre et Prospérité ; Travail décent et croissance économique ; Industrie, Innovation et Infrastructures ; Inégalité réduite ; Villes et communautés durables ; Consommation et production responsable ; Lutte contre le changement climatique ; Vie aquatique ; Vie terrestre ; Justice, paix et institutions efficaces[30]. Pour avancer sur ces différentes thématiques des ODD, le Bénin s'est doté de mécanismes institutionnels, de stratégies de politiques publiques, de moyens techniques, de cadres juridiques et de dispositifs de renforcement de l'éducation nationale du niveau primaire jusqu'à l'enseignement supérieur[31].

S'agissant des institutions dont les prérogatives cadrent avec la mise en œuvre des actions en lien avec les ODD, nous avons : l'Agence Nationale de Protection Sociale ; Les Directions Départementales de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche (DDAEP) ; Les 7 Agences Territoriales de Développement Agricole (ATDA) pour la promotion des filières agricoles ; L'Agence Nationale de la Mécanisation ; l'Agence Nationale de gestion de la gratuité de la césarienne et le Conseil National de Lutte contre le VIH/Sida, la Tuberculose, le Paludisme, les Hépatites, les Infections Sexuellement Transmissibles et les Epidémies ; La mise en place du Conseil National de l'Education ; Agence pour la Qualité et l'Evaluation dans l'Enseignement Supérieur ; l'Agence Nationale d'Approvisionnement en Eau Potable en Milieu Rural (ANAEP-MR) ; l'Agence Nationale de Protection Civile (ANPC) et La création des Instituts Universitaires d'Enseignement Professionnel (IUEP)[32].

S'agissant de la mise en œuvre des politiques publiques dont s'est doté le gouvernant, nous pouvons faire référence à des aspects suivants :

L'introduction de nouvelles technologies dans les secteurs de l'ananas, du cajou et du riz pour lutter contre l'infestation des champs et prévenir les incendies ; La suppression de la double pratique « Clientèle privée et publique du personnel médical » ; La mise en place de la commission de contrôle de la qualité des prestations de soins ; L'élaboration et adoption d'une nouvelle carte Universitaire ; L'organisation des examens nationaux de Licence et de Master

[30] République de Bénin, Contribution Nationale Volontaire à la Mise en œuvre des ODD au Forum Politique de Haut Niveau, 2020, p. 94.
[31] Ibid.
[32] Ibid.

pour les établissements privés d'enseignement supérieur ; L'introduction de l'Anglais et de l'Informatique au primaire qui sont obligatoires à l'Enseignement secondaire et supérieur ; La stratégie nationale de l'Enseignement et de la Formation Technique et Professionnelle 2019-2025 ; Un quota minimal de femmes à l'Assemblée Nationale (24 femmes sur 109 députés prévu par la Constitution[33]) ; La mise en œuvre de la Stratégie Nationale d'Approvisionnement en Eau Potable en Milieu Rural (SNAEP 2017-2030) ; Mise en œuvre de la Stratégie Nationale d'Approvisionnement en Eau Potable en Milieu Rural (SNAEP 2017-2030) ; Promotion des droits des personnes handicapées en République du Bénin ; Lancement d'un programme de 20.000 logements ; Projet d'Aménagement Urbain et d'Appui à la Décentralisation (PAURAD) ; Programme Villes durables ; La loi sur la protection de l'État contre l'importation des déchets étrangers au Bénin ; La loi portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation et de l'utilisation de sachets en plastique non bio dégradables ; Elaboration de la stratégie nationale de réduction des risques de catastrophe[34].

Le Bénin s'appuie sur ces différents leviers cités ci-dessus pour avancer dans la mise en œuvre des seize premiers ODD. Cependant, pour atteindre 100% des objectifs des ODD, le Bénin doit concentrer ses efforts sur le renforcement de ces mesures afin de les rendre plus efficace[35].

Par ailleurs, le rapport de spécialisation des cibles prioritaires des ODD précise qu'il existe au Bénin un cadre de collaboration entre l'Etat et les collectivités locales qui permet d'évaluer la progression des efforts du pays en matière d'atteinte des objectifs des ODD à l'horizon 2030. En effet, dans le cadre de la mise en œuvre du projet conjoint d'appui à la statistique pour le suivi des ODD, le Ministère du plan à travers la Direction Générale de la coordination et du suivi des ODD et tous les autres acteurs, notamment la Commission thématique de suivi des ODD, les Partenaires Techniques et Financiers, les acteurs publics et les OSC échangent et collaborent à travers **le cadre national de planification**. Ce cadre de concertation travail essentiellement sur la thématique de la redevabilité sociale sous un angle de développement économique social et durable.

En effet, la mise en œuvre de l'agenda 2030 des ODD par le Ministère du plan a permis d'avoir comme résultat, une bonne couverture des ODD 1 et 2 (élimination de la pauvreté et de la faim) et des ODD 3 à 7 dans les départements de l'Atlantique Littoral, Borgou-Alibori et Zou-Collines ; une faible couverture de l'ODD 3 dans les départements Ouémé-Plateau, Mono-Couffo et Atacora-Donga et une mauvaise couverture des ODD 8 à 16 dans presque tous les départements sauf ceux de l'Atlantique Littoral et Zou-Collines[36]. Le cadre de collaboration entre l'Etat et les collectivités locales a pour finalité d'offrir aux populations cibles l'accès aux services de santé ; l'accès à l'énergie ; l'accès aux infrastructures de transport et de communication ; d'œuvrer pour la protection de l'environnement ; d'améliorer le cadre de vie des populations (assainissement et hygiène) ; de faire la promotion du genre et des droits de l'Homme ; d'œuvrer pour permettre aux populations d'avoir accès au numérique ; de prioriser des cibles des ODD ; de déterminer et de domestiquer des indicateurs cibles prioritaires ;

[33] Actuellement ce quota n'est pas encore atteint, actuellement le taux des femmes sur l'effectif total des membres de l'Assemblée nationale est de 7.4% (Cf. Classement mondial (ipu.org)).
[34] République de Bénin, Contribution Nationale Volontaire à la Mise en œuvre des ODD au Forum Politique de Haut Niveau, 2020, p. 94.
[35] Ibid.
[36] Ministère du Plan, Rapport national de spatialisation des cibles prioritaires des ODD au Bénin, 2016, p. 195.

d'intégrer les ODD dans les plans de développement communaux ; d'élaborer des plans fonciers ruraux ; de faire le suivi des dynamiques communales et d'aligner des politiques/programmes et projets sur les ODD prioritaires[37].

Différents outils de redevabilité sont utilisés par les différents acteurs engagés sur la mise en œuvre de l'agenda 2030 pour l'atteinte des ODD. Il s'agit de : la sensibilisation et l'information des parties prenantes ; le diagnostic des plans de développement communaux ; l'incorporation des ODD dans les cadres nationaux de planification ; la priorisation des cibles des ODD ; la détermination et domestication des indicateurs des cibles prioritaires ; la détermination des coûts des cibles prioritaires des ODD ; l'intégration des ODD dans les plans de développement communaux ; l'élaboration des plans fonciers ruraux et de faire le suivi des dynamiques communales. L'impact attendu dans le cadre de la mise en œuvre de ces différents outils est de permettre au Bénin d'atteindre un taux de croissance à deux chiffres ayant pour levier une croissance soutenable, forte et inclusive.

Le gouvernement béninois, avec l'appui technique et financier du Danemark (DANIDA) et de l'Allemagne (GIZ/KfW Eau) notamment, a mis les technologies d'information et de communication au cœur des actions portant sur l'accès des populations à l'eau potable. L'usage des TIC en matière de gestion des ressources d'eau facilite la gestion des données des dossiers communautaires et des données techniques des ouvrages d'eau ; du suivi des ouvrages ; de fixer des normes et faire le suivi des données relatives à la qualité des eaux ; le suivi des données des eaux de surface ; le suivi du niveau de la nappe souterraine par des piézomètres et la gestion des données socio-économiques et économiques des villages et localités[38].

Il est nécessaire d'étendre l'usage des TIC pour faciliter l'accès des populations aux services sociaux de base. Il s'agit de répliquer le système des TIC pour rendre disponible sur tout le territoire national les ressources en eau potable et à d'autres services sociaux de base[39].

En 2019, le représentant du Ministère de l'eau a présenté au sommet de Costa Rica les différentes stratégies mises en œuvre par le Bénin pour assurer l'accès à l'eau potable au bénéfice des populations à faible revenu. Au nombre de ces stratégies, nous pouvons citer celle de l'accélération des investissements dans le secteur de l'eau pour atteindre l'accès universel et durable d'ici 2021 ; la réduction des disparités à l'accès en eau potable des populations à faible revenu, notamment en milieu rural ; favoriser l'accès à l'eau potable dans les localités à forte densité de population ; faciliter l'accès à l'eau potable en quantité et en qualité et à des prix abordables pour tous en vue d'éliminer les inégalités ainsi qu'encourager l'implication du secteur privé dans les investissements relatifs au secteur de l'eau[40].

Ces actions doivent être étendues sur tout le territoire et soutenues de manière constante et à long terme afin de réaliser l'objectif d'accès universel à l'eau potable au Bénin[41].

[37] Ibid.
[38] Banque Mondiale (Bénin), Etude sur la valorisation du potentiel des TIC dans le secteur eau, assainissement et hygiène, 2015, p. 34.
[39] Ibid.
[40] Compte rendu du Ministère de l'Eau et des Mines à un sommet ministériel entre les Ministères de l'eau à Costa-Rica en 2019.
[41] Ibid.

De même, pour faciliter l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle, le Bénin s'est doté des outils de planification qui permettent de mettre à la disposition des acteurs du secteur des supports pédagogiques. Il s'agit de : Politique Nationale de l'Education et de la Formation des Filles (2007-2015) ; le Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education (2006-2015) ; l'augmentation des recrutements d'enseignants femmes ; la diminution du nombre de classes à effectifs élevés ; la généralisation de la mise à disposition et de l'utilisation du guide du maître[42]. Cependant, le rapport d'évaluation du plan décennal précise que certains problèmes liés au secteur de l'éducation persistent. Il s'agit du problème relatif aux effectifs limités d'enseignants ; l'insuffisance de la logistique et d'équipements ; la diminution de la qualité de l'offre de l'enseignement au secondaire ainsi que la diminution de l'effectif des apprenants dans le domaine d'enseignement professionnel[43].

Le gouvernement béninois s'est aussi investi dans des actions de renforcement de capacité des établissements publics et privés du secteur de l'éducation nationale et professionnelle. Mais ces actions sont insuffisantes car les acteurs privés du secteur n'ont pas facilement accès aux financements auprès des banques. En effet, ces acteurs rencontrent des difficultés à se faire enregistrer au Registre du Commerce et de Crédit Mobilier et intégrer le marché formel. Par ailleurs, ces acteurs respectent peu l'équilibre genre au niveau du personnel. En outre, ils éprouvent des difficultés à accéder aux marchés publics, à un personnel compétent ainsi qu'aux logistiques de technologies[44].

En 2013, le gouvernement béninois s'est doté d'une politique de formation professionnelle dont les objectifs principaux étaient d'accroitre le taux d'achèvement dans l'enseignement primaire, secondaire et professionnel ; de réduire les abandons scolaires ; de développer et diversifier les offres de formation ; de structurer et normaliser les formations professionnelles continue et l'apprentissage ; d'améliorer l'encadrement pédagogique ; d'améliorer la qualité de l'offre de formation et de promouvoir la scolarisation des filles. Les différentes actions prévues à cet effet méritent d'être réévaluées afin de répondre aux besoins réels des différents acteurs du secteur de l'éducation béninois[45].

De même, les difficultés liées à l'accès à l'état civil sont réelles au Bénin. Les services publics en charge de cette question ont besoin de renforcer leurs capacités en matière de logistiques et en matière de ressources humaines. Pour mieux évaluer ces différents besoins et répondre avec efficacité, le Ministère du plan et du développement en étroite collaboration avec l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique réalise périodiquement des annuaires de statistiques de l'état civil dont le dernier a été rendu public en juin 2020.

Pour permettre à la population de bénéficier d'un service performant de gestion de l'état civil, les différentes administrations publiques en charge de cette question organisent périodiquement des campagnes de collecte de données sur l'état civil (Directions Départementales du Plan et du Développement). Par ailleurs, les services d'état civil et

[42] Ministère de l'éducation nationale, Les entreprises éducatives au Bénin,2010, p. 72.
[43] Ministère de l'éducation nationale et de l'éducation professionnelle, Rapport d'évaluation à mi-parcours du plan décennal du secteur de l'éducation du Bénin (2006-2015), 2016, p. 232.
[44] Ministère de l'éducation nationale, Les entreprises éducatives au Bénin, 2010, p. 72
[45]Ministère chargé de l'éducation professionnelle, Revue des politiques de formation technique et professionnelle au Bénin, 2013, p. 77.

l'INSAE procèdent régulièrement au traitement des données statistiques sur l'état civil. Ils s'occupent aussi de l'informatisation du système d'état civil (Service d'état civil, INSAE, Ministère des TIC) et œuvrent pour la mise en place des centres secondaires de l'état civil[46].

Pour permettre aux citoyen l'accès aux pièces d'état civil, le gouvernement a lancé depuis novembre 2017 par le biais de l'agence nationale de l'identification des personnes l'opération RAVIP pour permettre à tous les Béninois de disposer d'un acte d'état civil. Plusieurs sessions de campagne d'enroulement des populations sur le registre national de population sont organisées chaque année dans tous les départements du pays. Cependant, l'agence nationale d'identification des personnes ne dispose pas des bureaux annexes dans tous les départements du pays. Elle se trouve alors contraint d'organiser des sessions périodiques pour enregistrer les populations. Il est donc nécessaire pour le gouvernent de mettre en place des représentations permanentes de l'agence tout au moins dans chaque chef-lieu des départements du pays afin de rendre effectif l'accès aux services d'état civil à tous les citoyens béninois. Il urge donc de travailler dans ce sens afin de permettre un accès universel des populations et des citoyens aux services d'état civil.

Sur le plan sanitaire, l'accès aux services sociaux de base reste un défi. Les services hospitaliers fonctionnent dans la majorité des départements du pays. Toutefois, dans certains départements, les hôpitaux sont à réhabiliter. Dans d'autres, ils sont à construire. Les départements dont les services hospitaliers sont à réhabiliter sont : Alibori (zone Malanville-Karimama, zone Banikoara) ; Collines (zone Savalou-Bantè). Ceux dont les services hospitaliers sont à construire sont : Donga (Zone Cotonou 1 et 4) ; Littoral (zone Lokossa-Athiémè) ; Mono (zone Adjohoun-Bonou-Dangbo) ; Ouémé (zone Avrankou-Adjarra-Akpro-Missrété ; zone Porto-Novo-Aguégués-Sèmè-Podji ; zone Pobè-Kétou-Adja-Ouèrè) et Zou (zone Bohicon-Zakpota-Zogbodomey)[47].

Le nombre de lits d'hôpitaux par département n'est pas adapté aux besoins des populations. À titre d'exemple[48] :

- Alibori : 288 lits au total=> 1 lit pour 3576 habitants.
- Atlantique : 291 lits au total=> 1 lit pour 5705 habitants.
- Borgou : 954 lits au total=> 1 lit pour 1511 habitants.
- Ouémé : 619 lits au total=> 1 lit pour 2068 habitants.
- Zou : 643 lits au total=> 1 lit pour 1573 habitants.

La disponibilité du personnel soignant constitue un réel problème au Bénin. Le ratio concernant le nombre de médecins pour 10.000 habitants est inférieur à 1 sauf pour 4 départements qui sont le Atacora, Atlantique, Littoral et Ouémé. Dans ces départements, le ratio est de 1. De même le ratio para rapport au nombre d'infirmiers pour 5.000 habitants est égal à 1 sauf pour Ouémé. Dans ce département le ratio par rapport au nombre d'infirmiers

[46] Ministère du Plan et du Développement, Annuaire Statistique de l'Etat Civil au Bénin, 2020, p. 29.
[47] Ministère de la santé/Ministère du plan et du développement, Annuaire des statistiques sanitaires de 2019, 2020, p. 244.
[48] Ministère de la santé/Ministère du plan et du développement, Annuaire des statistiques sanitaires de 2019, 2020, p. 244.

est égal à 2 pour 5.000 habitants. Le ratio concernant le nombre des sages-femmes pour 5.000 habitants est inférieur ou égal à 2 sauf pour Ouémé et le Littoral où le ratio est de 3[49].

En ce qui concerne la disponibilité des ressources financières, il y a une inadéquation des chiffres entre ce qui a été prévu dans la loi de finances, la dotation et l'engagement. Ainsi, en 2019, un budget de 12252,5 millions de FCFA a été prévu pour le secteur de la santé. Toutefois, à la suite de l'adoption par le parlement d'une loi de finances rectificative le Ministère de la santé a bénéficié d'une dotation légèrement plus élevée (soit un supplément de 12340,5 millions FCFA) par rapport à ce qui avait été prévu par la loi de finances initiale. Nonobstant l'augmentation de la dotation, seulement 10234,9 millions de FCFA ont été dépensés. Le taux d'engagement est de 82.9%. Par ailleurs, un total de 63521,8 millions de FCFA a été prévu dans le budget général de l'Etat en 2019, mais seulement 62860,4 millions de FCFA étaient disponibles pour faute de mobilisation de ressources suffisante par les régies financiers[50].

La logistique pour la vaccination et pour la transfusion sanguine sont accessibles aux populations. Les doses de vaccins nécessaires sont disponibles pour les enfants et pour les femmes en âge de procréer. De même, le taux de satisfaction de la demande en transfusion sanguine est de 82.22% en 2019. En ce qui concerne les activités d'hygiène et d'assainissements de base, et plus particulièrement la disponibilité des toilettes, le rapport de l'annuaire statistique révèle que le résultat est plutôt moyen en milieu urbain, et non satisfaisant en milieu rural.

Le rapport de statistique sanitaire fait état de cas de malnutrition au Bénin. Ces cas touchent des enfants de moins de 5 ans. Souvent, ces cas sont pris en charge par le système sanitaire béninois. 50.5% de ses enfants sont guéris totalement après avoir reçu le traitement adéquat. Concernant la prise en charge des cas et surveillance épidémiologique, le paludisme occupe la première place et continue à faire beaucoup de victimes. La prise en charge du paludisme n'est pas totalement satisfaisante. Le VIH est également présent au Bénin et il touche des femmes enceintes. En 2019, le nombre de gestantes sous ARV reçues pour une nouvelle grossesse s'élevait à 1971 femmes. En revanche, le nombre de gestantes séropositives mises sous trithérapie pour réduire la transmission mère-enfant était de 3577 femmes. En outre, la tuberculose est présente au Bénin. Le nombre de personnes atteintes de la tuberculose était de 3335 personnes en 2019, donc en légère hausse par rapport à 2018 (3148 personnes)[51]. D'autres maladies comme l'anémie, les infections respiratoires aigües, l'hypertension artérielle, le diabète, l'obésité, la lèpre et l'Ulcère de Burili sont pris en charge par les services sanitaires[52].

Les chiffres du dernier annuaire statistique révèlent que seulement 59,1% de la population béninoise fréquente de manière régulière les services de santé[53]. Il est donc primordial pour le gouvernement de réaliser des progrès en matière de disponibilité des infrastructures adéquats, du personnel approprié en investissant des moyens considérables dans la

[49] Ministère de la santé/Ministère du plan et du développement, Annuaire des statistiques sanitaires de 2019, 2020, p. 244.
[50] Ibid.
[51] Ibid.
[52] Ibid.
[53] Ibid.

formation des médecins et des infirmiers afin d'inciter le reste de la population (presque 40%) à fréquenter davantage les services de santé gouvernementaux, et spécialement les hôpitaux.

Ces insuffisances en ressources humaines, financières et logistiques en matière sanitaire fragilisent fortement le système de santé publique béninois.

b- Identification et analyse des problèmes spécifiques en lien avec la redevabilité sociale

Pour permettre aux différents acteurs engagés sur la thématique de la redevabilité sociale d'avoir une visibilité claire sur cette notion, nous avons cru pertinent de réaliser sur la base du référentiel SWOT un tableau récapitulatif qui fait état des éléments considérés comme des forces, faiblesses, opportunités et menaces à la progression de cette thématique auprès des acteurs concernés.

Tableau n°5 : Synthèse portant sur la redevabilité sociale

Forces	Faiblesses
-Engagement des acteurs étatiques et non étatiques sur la thématique de la redevabilité sociale.	-Niveau faible de synergie entre les acteurs étatiques et non-étatiques.
-Existence de cadres de dialogue entre les OSC et les services publics de l'Etat. Exemple : Cadre national de planification, dialogue entre l'Etat et les OSC dans le cadre de l'élaboration et dans la mise en œuvre des politiques publiques.	-Accès difficile à l'information portant sur les actions des acteurs publics et décentralisés en matière d'accès aux services sociaux de base et à l'éducation.
-Existence d'une feuille de route entre les OSC et les acteurs publics pour faciliter l'accès des populations aux services sociaux de base.	-Mauvaise couverture des ODD 8 à 16 dans 10 départements sauf dans les départements Atlantique-Littoral et Zou-Colline.
-Disponibilité d'outils de mesure d'impact des actions de redevabilité.	-Faible couverture de l'ODD 3 dans les départements Ouémé-Plateau ; Mono-Couffo et Attacora-Donga.
-Disponibilité d'une politique holistique de protection sociale.	-Indisponibilité des données statistiques portant sur l'évaluation de la jouissance des droits économiques et culturels.
-Existence d'un cadre de coopération entre le gouvernement béninois et les PTF sur la redevabilité sociale.	Manque de volonté d'engagement des responsables de l'offre sur la redevabilité sociale.
Bonne couverture des ODD 1 et 2 dans les départements Atlantique-Littoral ; Borgou-Alibori et Zou-Collines.	-Absence d'évaluation de la politique holistique de la protection sociale.
	-Faible intégration de la notion de redevabilité au sein du secteur de l'enseignement professionnel.

-Bonne couverture des ODD 8 à 16 dans les départements Atlantique-Littoral et Zou-Colline.	
Opportunités	**Menaces**
-Existence des projets sociaux financés par les PTF et l'Etat. -Disponibilité de moyens logistiques de communication accessibles aux OSC. -Accessibilité des rapports d'audits portant sur le contrôle du budget communal.	-Absence de l'effectivité des outils de redevabilité en matière de sécurité alimentaire. -Absence de volonté de transparence des responsables de l'offre en matière de gestion du budget communal sur les questions en lien avec l'accès aux services sociaux de base. -Désintérêt des responsables des organes déconcentrés à l'égard de la thématique de redevabilité.

c- Niveau d'efficacité des mécanismes d'interface entre l'offre et la demande de Redevabilité sociale.

Le cœur du problème en matière de redevabilité sociale est l'insuffisance de l'offre émanant des gouvernants. Tout d'abord, les ressources financières et la logistique affectées à la redevabilité sociale dans les lois de finances depuis dix ans sont insuffisantes. En l'absence de moyens suffisants pour renforcer l'offre de redevabilité sociale, il est évident que des carences apparaissent face à la demande grandissante formulée par les citoyens et les organisations de la société civile dans le cadre de cette redevabilité. A titre d'exemple, dans les lois de finances allant de 2016 à 2019, seulement 27,5% du budget sont affectés à l'ensemble des Ministères ayant dans leurs portefeuilles des compétences en lien avec cette redevabilité sociale[54]. Notons toutefois que ces ressources ont été revues à la hausse dans la loi de finances 2020-2021 (environ à 47,24% du budget général de l'Etat)[55]. Mais cette augmentation n'a pas encore produit d'effets concrets sur le terrain.

En référence au tableau SWOT sur la redevabilité sociale, nous pouvons conclure qu'il existe certains atouts institutionnels et de cadre de promotion de la culture de redevabilité sociale au Bénin. Cependant, la synergie de concertation entre les gouvernants et les demandeurs de la redevabilité sociale (citoyens et OSC), nécessaire pour que les actions définies dans le cadre de la conception des politiques publiques soient adaptées aux besoins exprimés par les bénéficiaires de l'offre, fait défaut.

2- ÉTAT DES LIEUX SUR LA REDEVABILITÉ LEGISLATIVE

a- Analyse globale des dynamismes en lien avec la redevabilité législative

L'Assemblée nationale béninoise est composée de quatre-vingt-trois (83) sièges. Les membres sont élus pour quatre ans au scrutin proportionnel de liste dans vingt-quatre

[54] https://finances.bj/budget-de-letat-le-parlement-approuve-2452-milliards-2021/
[55] Ibid.

circonscriptions correspondantes aux limites des départements. Le nouveau Code électoral voté le 07 août 2019 par le biais de la loi n°2018-31 a engendré de vives tensions et des polémiques en raison des dispositions destinées à réduire le nombre de formations politiques dans le pays ; à augmenter la caution électorale pour les élections présidentielles et les élections législatives. En ce qui concerne les élections présidentielles, la caution est passée de quinze (15) millions de FCFA, environ 22.867 euros à cinquante (50) millions de F CFA, environ 76.225 euros. Pour les élections législatives, la caution est fixée à 1,5 million de F CFA soit 2.286 euros par candidat. Pour qu'un candidat aux élections présidentielles ou encore une liste de candidat ou un candidat indépendant puisse obtenir le remboursement de la caution, il doit obtenir 10% des suffrages valablement exprimés au niveau national[56].

Ces restrictions ont empêché les partis politiques de l'opposition à participer effectivement aux élections législatives. La conséquence est que le parti au pouvoir et ses alliés occupent pratiquement la grande majorité des sièges, ce qui met à mal une représentation équilibrée des partis politiques au sein du parlement.

Les députés sont élus pour un mandat de quatre ans au Bénin. Durant leur mandat, les députés doivent rendre des comptes à leurs électorats en remplissant les fonctions pour lesquelles ils ont été choisis. Leurs fonctions peuvent se résumer à voter des lois, à contrôler l'action du gouvernement et à représenter la nation. Ces fonctions des députés sont classiques. Elles ne permettent pas de mesurer ou d'évaluer les actions entreprises par les députés dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions pour améliorer les conditions de vie socio-économique des citoyens.

Durant la septième législature (2015-2019), les députés ont voté cent soixante et onze (171) lois comparées à cent-cinquante-trois (153) lois durant la sixième législature. Ces lois touchent à différents domaines de la vie du citoyen béninois (tel que par exemple le travail, l'économie, la procédure judiciaire, etc.) ou encore à la vie politique au Bénin (à titre d'exemple : loi n° 2018-23 du 17 septembre 2018 portant charte des partis politiques en République du Bénin et la loi n° 2018-31 du 17 octobre 2018 portant Code électoral en République du Bénin). Pour certains observateurs nationaux et internationaux, cette prolifération de lois n'est pas forcément synonyme de dynamisme démocratique car certaines lois ont été votées sous l'influence de l'exécutif et ont été, par la suite, largement contestées.

S'agissant de la deuxième fonction, à savoir le contrôle de l'action gouvernementale, celle-ci s'exerce à travers les questions écrites, les questions orales et les questions d'actualité adressées au gouvernement. Durant cette législature, les députés ont adressé au gouvernement cent-quatre-vingt-douze (192) questions (entre écrites, orales et d'actualités) et le gouvernement a examiné seulement cinquante-cinq (55) questions. Cela veut dire que le taux de réponse du gouvernement était de presque 28%, ce qui est un taux faible. En outre, les députés peuvent créer des commissions parlementaires d'information, d'enquête et de contrôle. Malheureusement, il n'y a eu création d'aucune commission de ce genre tout au long de la septième législature. Durant celle-ci, une seule commission spéciale et temporaire chargée d'effectuer une mission d'information en vue de l'utilisation de la biométrie lors des opérations de vote a été mise sur pied. La quasi-absence des commissions parlementaires a

[56] Loi n°201 9 - 43 du 15 Novembre 201 9 portant Code électoral au Bénin.

certainement pour effet d'affaiblir les députés vis-à-vis de leur base car ils ne seront pas en mesure de leur rendre pleinement compte.

Quant à la dernière fonction des députés, c'est-à-dire la mission de représentation nationale, celle-ci a pris un coup dur durant la septième législature. Rappelons que cette mission consiste d'abord pour les députés à aller vers leurs électeurs pour expliquer ce qu'est le parlement et ce que sont les projets de lois du gouvernement et les propositions des lois émanant des députés. Elle signifie également qu'ils doivent chercher à savoir ce que veut le citoyen pour le traduire en propositions de lois et ils doivent savoir aller rendre compte périodiquement aux électeurs, aux populations sans que cela prenne une allure sectaire ou régionaliste de leurs activités.

Durant les précédentes législatures, les PTF du Bénin avaient pris le soin de familiariser et de former les députés sur cette mission, qui s'y sont prêtés au jeu (voir, par exemple, le programme « Le député sur le chemin du village ») contrairement à ceux de la septième législature. Ces derniers ont pris l'habitude de recevoir les représentants de toutes les couches de la société au sein de l'Assemblée nationale. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce projet, les députés se sont déplacés sur le terrain à la suite de l'incendie du marché international de Dantokpa à Cotonou le 31 octobre 2015. Par ailleurs, une délégation de la Commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme s'est déplacée dans les tribunaux, cours, maisons d'arrêt, commissariat de police et brigades de gendarmeries. Sur ce sujet, l'Assemblée nationale a eu le soutien de l'Association of European parliamentarians with Africa (Awepa). Grâce à ce soutient une délégation de députés a pu se rendre, du 4 au 10 septembre 2016, dans toutes les prisons du Bénin pour s'imprégner des conditions d'incarcération des détenus.

A l'instar des autres législatures, la septième législature a bénéficié de l'appui de l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (Nimd) dans le domaine de la promotion de la gouvernance participative et des droits de l'homme. Cet appui concernait également le renforcement des capacités des députés et du personnel administratif.

Dans le cadre du processus du contrôle citoyen, les Organisations de la Société Civile Béninoise ont procédé à une étude approfondie du contenu de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes. Ainsi, le rapport d'étude commandité par le réseau thématique des OSC en matière de lutte contre la corruption (ONG ALCRER, FONAC et RePASOC) précise que cette loi met à la disposition des institutions de la République des outils de redevabilité en matière de lutte contre la corruption. Il s'agit de la protection des dénonciateurs de la corruption[57] ; l'obligation de déclaration de patrimoines des ordonnateurs et des comptables publics ; l'obligation de déclaration d'intérêts des ordonnateurs et des comptables publics ; la Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme (CRIET) ; l'autorité nationale de lutte contre la corruption et la mise en place des mesures de poursuites et répressives prévues par la loi de lutte contre la corruption[58].

[57] L'article 73 de la loi n°2015-07 du 20 mars 2015 portant code de l'information et de la communication.
[58] RePaSOC, ALCRER, FONAC, Rapport d'étude portant sur les forces et les points d'amélioration de la loi portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes, 2019, p. 40. Rappelons que l'Agence nationale de lutte contre la corruption est désormais remplacée par le Haut Commissariat à la Prévention de la Corruption depuis la loi n° 2020-09 du 23 avril 2020.

Le rapport évoqué ci-dessus précise que cette loi contribue à renforcer les moyens d'investigation des organes de contrôle en matière de détournement des fonds publics et le blanchiment d'argent[59]. Cependant, Il est aussi précisé dans ce même rapport que certaines dispositions de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 présente plusieurs incohérences. Il s'agit de l'insécurité juridique que génère cette loi par rapport aux prescriptions d'autres sources législatives qui régissent des questions spécifiques liées à la corruption. A titre d'exemple, la loi sur le faux monnayage, le code des marché publics, le code de transparence dans la gestion des finances publiques, la loi portant création de la CRIET, le Code pénal, la loi sur le blanchiment et la loi sur la gouvernance publique paraissent prévoir des mécanismes de sanction claires et cohérentes contrairement aux mécanismes de sanctions prévus par la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011.

Dans le cadre de la mise en œuvre du SNI, un nouveau cadre juridique devrait être mis en place pour élargir les responsabilités des députés. A l'Assemblée nationale, les députés représentent la nation. Sur ce principe consacré par la constitution, les députés doivent voter des lois inclusives adaptés aux besoins réels des citoyens. Les députés devraiient avoir la charge de présenter à leurs électorats des programmes politiques et des programmes de développement dont la mise en œuvre pourrait servir d'indicateur à l'évaluation de la redevabilité législative.

b- Identification et analyse des problèmes spécifiques en lien avec la redevabilité législative

Dans le contexte politique actuel au Bénin, La finalité de la redevabilité législative reste difficile à appréhender. En écartant toute option de mandat impératif dans notre analyse, les députés ne sont pas principalement élus sur la base d'un programme politique et de développement adaptés aux besoins des électeurs de sa circonscription. Cette absence de redevabilité du député à l'égard de son électorat rend difficile la mise en œuvre du concept de redevabilité législative . Sur la base du référentiel SWOT, nous avons pu identifier des indicateurs qui nous situent sur l'état de de la notion de redevabilité législative au Bénin.

Tableau n° 6 : Synthèse redevabilité législative

FORCES	FAIBLESSES
-Protection des dénonciateurs de la corruption par la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011. -Obligation de déclaration de patrimoine et d'intérêts des ordonnateurs et comptables publics.	-Insuffisances procédurales générées par la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 par rapport aux contrôles des ordonnateurs et des comptables publics. -Insuffisance de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 concernant les mesures d'opportunité de poursuite en matière de corruption.

[59] Ibid.

-Création de la Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme (CRIET). -Création de l'Autorité Nationale de la lutte contre la corruption (ANLC), désormais le Haut-Commissariat à la Prévention de la Corruption (HCPC). -Participation des OSC à la mise en œuvre de la redevabilité financière par le biais de la proposition d'un projet de révision de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 par les OSC. -Contrôle de la régularité du mécanisme de l'adoption des lois par la Cour constitutionnelle. -Contrôle législatif exercé par le parlement sur la pertinence des projets de loi de finances proposés par le pouvoir exécutif. Prérogative dont dispose le parlement pour former des commissions d'enquêtes pour investiguer dans le cadre des mécanismes d'adoption des lois de règlement.	-Absence de contrôle citoyen (OSC) de la régularité des processus de poursuite des faits de corruption. -Réduction de l'autonomie de l'Agence Nationale de Lutte contre la Corruption par la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011. -Absence de cahiers de charges pour les députés envers les électeurs. -Dans le cadre du contrôle de l'action du gouvernement, certaines interventions du parlement sont uniquement orientées sur les questions orales et écrites adressées au gouvernement. -Absence de mécanisme de suivi du niveau de traitement des questions orales et écrites adressées par les parlementaires au gouvernement. -Absence de mécanisme législatif associant les parlementaires dans la mise en œuvre des plans de développement locaux.
OPPORTUNITES	**MENACES**
-Diminution de la caution pour les candidats aux élections législatives par le nouveau Code électoral du 07 août 2019. -L'autonomie de la CENA béninoise à travers la loi n°2010-33 portant organisation de la CENA. -Le nouveau Code électoral du 07 août 2019 prévoit un équilibre genre au sein du parlement.	- Augmentation de la caution des candidats aux élections présidentielles par le nouveau Code électoral du 07 août 2019. - Augmentation du seuil du suffrage pour le remboursement de la caution électorale à 10% par le nouveau Code électoral du 07 août 2019. - Introduction dans le nouveau Code électoral le système de parrainage sans équité et sans un réel encadrement juridique équilibré pour son attribution. - Adoption des lois en procédure d'urgence sans réel débat démocratique.

c- Niveau d'efficacité des mécanismes d'interface entre l'offre et la demande de Redevabilité législative.

La composition du parlement béninois ne semble pas offrir un cadre d'échange, de débat et de compromis entre la coalition au pouvoir et les partis d'opposition. Cette situation contribue plutôt à entretenir des tensions et des adversités entre les acteurs politiques. Le parlement devra mettre à la disposition des citoyens des instruments législatifs issus d'un processus inclusif et adaptés à leurs besoins en matière de sécurité juridique. Le gouvernement doit mettre en place au cours des élections législatives à venir, des mécanismes inclusifs qui permettent aux partis politiques de l'opposition de participer pleinement aux débats parlementaires.

Il ressort de ce constat que la redevabilité législative est dans l'impasse aujourd'hui au Bénin. Les partis politiques au sein de l'Assemblée nationale ne reflètent pas globalement les forces vives de la nation. Le parlement a été installé en 2019 dans un contexte tendu au détriment des partis d'opposition qui estimaient être exclus par les nouvelles dispositions du nouveau Code électoral. Il est donc nécessaire de travailler pour que les parlementaires s'inscrivent dans une démarche inclusive dabs le cadre de l'exercice de leurs fonctions. Il faut donc rendre effective le mandat donné au parlementaire à un contrat social. En se référant aux critères posés par Raphael Glucksmann dans son article intitulé « un nouveau contrat social », publié en 2018 In « Les enfants du vide », les parlementaires doivent rendre compte aux électeurs. Et l'électeur est habilité à effectuer le contrôle des actions du parlementaire c'est ce qui caractérise le nouveau contrat social entre les élus et les électeurs.

3- ÉTAT DES LIEUX SUR LA REDEVABILITÉ JUDICIAIRE

a- Analyse globale des dynamismes en lien avec la redevabilité judiciaire

Le rapport des statistiques judiciaires de 2016 met en exergue les différents types de redevabilité dont les Cours et tribunaux, les administrations pénitentiaires et les services sociaux étatiques ont à charge. Il s'agit de : rendre disponible et accessible les jugements et les arrêts rendus par les juridictions ; travailler à l'insertion sociale des détenus et à la réduction de la population carcérale et assurer l'intégration sociale des enfants et des adolescents dans les centres de sauvegarde. En effet, les statistiques générales de 2016 précisent que les tribunaux étaient saisis de cinquante-six mille deux cent dix-sept (56 217) dossiers et seulement dix-neuf mille sept cent cinq (19 705) dossiers ont été vidés[60]. Le volume des plaintes et des procès-verbaux d'enquête préliminaire auprès des Tribunaux de Première Instance est de vingt-trois mille sept-cent quatre-vingt-quatorze (23.794) dont sept mille quatre cent soixante-dix-huit (7.478) orientés en flagrant délit et mille trois cent vingt-six (1326) en citations directes. Quatre mille quatre-vingt-onze (4091) dossiers sont enregistrés auprès des parquets d'instance et des cabinets d'instruction en règlement définitif. En matière correctionnelle, sur un volume d'affaires de 9081 dossiers pour l'ensemble des Tribunaux de Première Instance (TPI), six mille huit cent trente-trois (6833) dossiers ont été vidés. Les TPI

[60] Ministère de la justice et de la législation, statistiques judiciaires, 2016, p. 99.

ont enregistré huit cent vingt-sept (827) dossiers d'appels et d'oppositions en matière correctionnelle qui ont connu un règlement définitif[61].

En 2016, les Cours d'appels étaient saisies de 6608 dossiers en matière civile et commerciale dont 124 vidés. En matière pénale, les Cours d'appels ont vidé la moitié des dossiers. Les chambres d'accusations et les Cours d'Assises ont vidé la moitié des dossiers en 2016. Les administrations pénitentiaires comptaient en 2016 six mille neuf-cent quarante-un (6941) détenus et en 2015 six mille trois cent quarante-cinq (6345) détenus. Par ailleurs, en 2016 les centres de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence comptaient soixante-dix (70) enfants et Adolescents contre soixante-sept (77) enfants et adolescents en 2014[62].

Il résulte de ces différents constats que les tribunaux et les cours traitent les dossiers qui leur sont soumis avec une célérité insuffisante. Par ailleurs, l'évolution de la population carcérale est en augmentation, ce qui traduit une absence ou une inefficacité de l'insertion sociale des détenus. Notons toutefois qu'entre 2014 et 2016, les centres d'hébergement sociaux ont connu une diminution d'internement des enfants et des adolescents en difficulté.

L'Inspection Générale des Services Judiciaires (IGSJ) est un acteur central de la redevabilité judiciaire. L'audit, le conseil et les missions d'étude et d'évaluation en matière administrative et de ressources humaines, économique et financière de l'ensemble des services du ministère de la justice relèvent de ses prérogatives. Dans le cadre des audits internes qu'elle mène auprès des services judiciaires du ministère, elle contrôle : la qualité du service public rendu au niveau du ministère ; l'efficacité et l'efficience des opérations et des programmes ; le caractère soutenable des dépenses publiques, la bonne gestion des finances publiques et la sauvegarde des intérêts de l'Etat au sein du ministère ; la gestion sécurisée des actifs humains, matériels, immatériels et financiers ; la production d'informations de qualité et l'application des règles, procédures, contrats, et directives de la hiérarchie ; elle instruit, collecte et réuni les preuves sur les faits de mauvaise gouvernance. Elle participe aux actions de prévention et de sensibilisation contre la fraude, la corruption et les infractions assimilées. Elle fait le suivi de la mise en œuvre des recommandations issues de ses activités d'audits.

Les prérogatives dont dispose l'IGSJ lui permettent de mener des missions d'étude et d'évaluation. Ces missions peuvent porter sur l'évaluation des politiques et programmes publics sectoriels ; le suivi des opérations de réforme administrative sectorielle ; et le contrôle de la conformité et de la qualité des informations sectorielles destinées aux autorités.

Les rapports annuels de l'IGSJ ne sont pas facilement accessibles au public. Il est alors important de faciliter l'accès de ces rapports aux publics pour mieux appréhender les actions de redevabilité de cet organe clé du contrôle des services judiciaires.

La Cour Constitutionnelle béninoise bénéficie d'une bonne réputation. Elle joue essentiellement le rôle de contrôle et de régulation des institutions, elle protège les droits fondamentaux des personnes. Pour ce qui concerne ses attributions, il s'agit du contrôle des élections nationales et des referendums ; de la régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics ; du traitement des plaintes en violation des droits

[61] Ministère de la justice et de la législation, statistiques judiciaires, 2016, p. 99.
[62] Ibid.

fondamentaux ; du contrôle des engagements internationaux ; du contrôle a posteriori ; des contrôles a priori facultatifs ; des contrôles a priori obligatoires puis des activités du secrétariat général de la Cour[63].

Dans le cadre des élections législatives du 28 avril 2019, la Cour a été saisie par deux cent onze (211) recours et a rendu 140 arrêts par jonction de procédures. La Cour a aussi rendu 04 décisions relatives aux contentieux de candidatures dans le cadre des élections législatives de 2019. Dans la même année, la Cour a été saisie à l'exception du contentieux électoral (élections législatives) de trente-sept (37) recours dont trente (30) décisions ont été rendues[64]. En matière de contrôle de constitutionnalité, la Cour constitutionnelle a rendu en 2019 cinq cent soixante-six (566) décisions dont 533 décisions DCC en matière de contrôle de constitutionnalité et de violation des droits de l'homme avec 23 jonctions de procédures[65].

Il résulte de ce qui précède que la Cour constitutionnelle joue un rôle capital dans la régulation du fonctionnement régulier des institutions de la République, dans la protection des droits humains, dans le contrôle de la régularité des élections législatives, présidentielles et des référendums[66]. Cependant, la Cour constitutionnelle n'a pas su trancher le contentieux relatif à l'augmentation de la caution électorale en matière législative sur la base du principe de proportionnalité. En outre, elle n'a pas pu justifier sur la base d'une raison républicaine légitime la revue à la hausse du taux du suffrage minimum (revu à 10%) pour obtenir le remboursement de la caution électorale. Elle n'a pas aussi donné un motif de sûreté qui justifie l'opportunité pour les candidats aux élections présidentielles d'obtenir les parrainages auprès des députés et des maires et pour les partis politiques d'obtenir auprès du Ministère de l'Intérieur le certificat de conformité exigé par la charte des partis politiques. Elle n'a pas aussi su justifier la raison pour laquelle l'adoption de la loi 2019-40 portant révision portant modification de la constitution du 11 décembre 1990 a été faite en procédure d'urgence.

b- Identification et analyse des problèmes spécifiques en lien avec la redevabilité judiciaire

Il existe au Bénin des dispositifs qui facilitent l'accès des citoyens à la justice. Au nombre de ces dispositifs, il y a l'aide juridictionnelle et des avocats commis d'offices. Dans le même temps, le fonctionnement même de la justice et la sécurité judiciaire est à renforcer afin de rendre effective la redevabilité judiciaire. Avec le référentiel SWOT, nous avons pu faire un récapitulatif sur les éléments pertinents qui concourent à la redevabilité judiciaire au Bénin afin de fixer le curseur de la progression du pays en cette matière.

Tableau n° 7 : Synthèse redevabilité judiciaire

FORCES	FAIBLESSES

[63] Cour constitutionnelle, Rapport d'activité 2019, p. 110.
[64] Ministère de la justice et de la législation, statistiques judiciaires, 2016, p. 99.
[65] La **jonction** d'instances consiste à réunir des instances **qui** présentent un lien tel **qu**'il **est** de l'intérêt d'une bonne justice de les faire instruire ou juger ensemble. Elle permet une économie de temps et évite des discordances de décisions.
[66] Ibid.

-Existence de l'aide juridictionnelle en matière civile, pénale, administrative pour les personnes démunies. -Existence des tribunaux dans tous les départements du pays. -Existence de trois Cours d'Appels : Cotonou ; Abomey et Parakou. -Existence d'une Cour Suprême ; une Cour Constitutionnelle et la Haute Cour de Justice. -Inspection Générale des services judiciaires**.** -Haut Conseil de la Magistrature. -La Cour des comptes ayant dans ses attributions une fonction juridictionnelle. -Vote régulier des lois de règlement par le parlement.	- Lenteur dans le traitement des dossiers judiciaires auprès des Cours et tribunaux judiciaires et administratives. - Couverture insuffisante du territoire national des administrations pénitentiaires. -Faible insertion sociale de la population carcérale. -Absence de jurisprudence de la Cour Constitutionnelle justifiant l'opportunité de restrictions consacrées par le nouveau Code électoral. -Absence de jurisprudence de la Cour constitutionnelle justifiant l'adoption en procédure d'urgence la loi n°2019-40 portant modification de la constitution de 1990. -Accès difficile aux rapports d'audits et rapports annuels de l'Inspection Générale des Services Judiciaires.
OPPORTUNITES	**MENACES**
- Plusieurs projets sont financés par les PTF pour contribuer à la modernisation de la justice béninoise. Il s'agit de : La coopération Suisse (DDC), l'Union Européenne, USAID/MCA, UNICEF, UNFPA, la coopération française, la coopération Belge, etc. -L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature forme les magistrats. -La Faculté de droit et des sciences politiques forme des avocats. -Formation des avocats et des magistrats au niveau régional grâce aux projets initiés dans le cadre de la CEDEAO, l'UEMOA et l'OHADA. -Formation des magistrats par l'école régionale de la magistrature ERSUMA.	-Absence de politique sectorielle pour l'insertion et la réduction de la population carcérale. -Non-effectivité des chambres administratives au sein des tribunaux de première instance. -Absence des programmes spécifiques attribués aux ONG avec le concours de l'Etat pour l'insertion sociale de la population carcérale. -Risque de violation de la directive du 27 mars 2009, portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA induit par l'absence d'autonomie de la chambre des comptes de la Cour suprême.

c- <u>Niveau d'efficacité des mécanismes d'interface entre l'offre et la demande de Redevabilité judiciaire.</u>

A l'égard des citoyens, l'Etat prévoit au niveau de la loi des finances des fonds alloués aux personnes dont l'indigence est avérée au titre de l'aide juridictionnelle. Les personnes engagées dans des procédures judiciaires dans lesquelles le ministère de l'avocat est obligatoire sont les premiers à être éligibles à l'aide juridictionnelle. En effet, l'assistance de l'avocat est rendue obligatoire par le Code de procédure pénale pour les mineurs en toutes

matières et pour toute autre personne poursuivie, en matière criminelle, à partir de la phase d'instruction. Dans ces cas, la commission d'avocat est d'office et sans condition. Devant la juridiction de jugement statuant en matière correctionnelle même en procédure de flagrance, la commission d'avocat est également d'office si le prévenu poursuivi à la requête du ministère public ne peut s'attacher les services d'un avocat en raison de son indigence dûment constatée. Par ailleurs, les personnes indigentes engagées dans les procédures civiles et administratives peuvent aussi bénéficier de l'aide juridictionnelle.

La Cour constitutionnelle peut être considérée comme un organe judiciaire de référence en matière de redevabilité judiciaire grâce à son dynamisme et à son impartialité sur les dix dernières années. Cependant, la sécurité judiciaire reste à renforcer. Il est donc important que les acteurs qui animent les juridictions judiciaires du pays redoublent d'efforts pour permettre à la justice béninoise d'être au rendez-vous en matière de redevabilité judiciaire. Pour ce faire, plusieurs conditions doivent être remplies : rendre disponible des moyens humains et logistiques pour doter les juridictions de ressources humaines suffisantes et de qualité ; traiter les dossiers non complexes de manière accélérée par les juridictions ; doter les administrations pénitentiaires des moyens logistiques suffisants ; faciliter l'accès à la justice, etc. Par ailleurs, le Bénin doit se doter d'une Cour des comptes fonctionnelle et indépendante pour rendre effective la bonne foi des autorités politiques à lutter contre le détournement des fonds publics. En outre, Les autorités judiciaires béninoises et les auxiliaires de justice doivent faire preuve de bonne foi à travers leurs fonctions pour permettre au Bénin d'avoir un niveau de redevabilité judicaire avancé.

4- ÉTAT DES LIEUX SUR LA REDEVABILITÉ LOCALE ET COMMUNALE (DÉCENTRALISATION)

a- Analyse globale des dynamismes en lien avec la redevabilité locale et communale

La décentralisation au Bénin connait un ancrage territoriale solide et constitue un instrument de développement locale. L'Etat centrale a joué un rôle capital dans le processus de décentralisation du pays. Il a ainsi contribué à des transferts de ressources aux communes et le développement des audits et contrôles, l'organisation des élections locales et l'effectivité de la fourniture de services aux citoyens par les mairies, les activités de formation des élus et des personnels des communes par le CeFAL, l'adoption d'une loi sur la fonction publique territoriale ainsi que la création de l'Agence Béninoise de Gestion Intégrée des Espaces Frontaliers (l'ABeGIEF) et de l'association des communes des espaces frontaliers[67].

A l'instar de ces points positifs du processus de la décentralisation, il y a des points d'insuffisances. Parmi ceux-ci, nous pouvons citer l'inadaptation des textes de lois sur la décentralisation. En effet, la complexité de ces textes en la matière limite leur opérationnalisation adéquate ce qui a pour conséquence de ralentir les politiques publiques notamment, les plans de décentralisation et de déconcentration ainsi que les plans départementaux de développement intersectoriel[68]. L'inexistence d'une directive gouvernementale imposant des échéances pour certaines opérations délicates de la réforme

[67] Rapport Général du Forum des dix ans de décentralisation au Bénin, 2015, p. 12.
[68] Ibid.

de l'administration territoriale comme l'élaboration des plans de décentralisation et de déconcentration constitue également une autre insuffisance en la matière.

Le forum de 2015 a ensuite adopté plusieurs solutions, parmi lesquels il est recommandé aux autorités publiques de :

- Mettre en place des mesures incitatives pour inciter les populations à faire la déclaration des naissances ;
- Régulariser les registres d'état civil en les cotant et en les paraphant par la mairie et le tribunal et ces registres doivent être déposés chaque année à la mairie et arrêtés au 31 décembre ;
- Créer un Centre National de l'Etat Civil (CNET) qui recevra régulièrement les informations de l'état civil de toutes les communes et tribunaux ;
- Former les acteurs de la chaîne de sécurisation de l'état civil sur les règles déontologiques et les techniques de gestion et de sécurisation des dossiers d'état civil ;
- Rendre obligatoire la déclaration de décès sur toute l'étendue du territoire national avec mise à contribution de tous les conseillers territoriaux et des médias pour la sensibilisation des populations afin que l'état civil béninois soit en permanence à jour sur la situation démographique dans chaque commune et ceci, afin de mieux planifier les besoins d'investissement et de développement dans chaque commune[69].

L'Union Européenne, la Coopération Suisse avec son Programme Redevabilité et la GIZ accompagnent le Bénin pour la mise en place du mécanisme du budget participatif. Le Budget participatif (BP) est « un mécanisme (ou un processus) par lequel les populations décident de l'affectation de toutes ou partie des ressources publiques disponibles, ou sont associées aux décisions relatives à cette affectation[70] ». C'est un mécanisme inclusif doté d'un dispositif de suivi et de reddition des comptes qui permet aux collectivités décentralisées de discuter et de décider du budget et des politiques publiques à travers la conception et la validation des plans de développement communaux et des budgets communaux. Le processus du budget participatif est au cœur de la redevabilité financière et est très pratiqué au Brésil[71]. Le Forum mondial du budget participatif organisé en France (Lyon) en 2005 est un évènement central du développement de la pratique liée au processus du budget participatif par plus de huit-cent (800) collectivités à travers le monde[72]. Les pays africains dont le Bénin pratiquent le processus du budget participatif depuis 2003[73]. Lors de la conférence internationale sur la démocratie participative de 2015, l'Observatoire International de la Démocratie Participative (OIDP) précise que trois-mille-cinq-cent (3 500) collectivités pratiquent le processus du budget participatif[74].

Au Bénin, la commune d'Adjarra est devenue, en 2000, la première commune ayant expérimenté le Budget participatif. Dans le cadre de l'élaboration et de l'exécution du budget communal, la commune associe les populations, les opérateurs économiques, la diaspora,

[69] Rapport Général du Forum des dix ans de décentralisation au Bénin, 2015, p. 12.
[70] ONU HABITAT, 72 questions courantes sur les budgets participatifs, Série de la Trousse à outils sur la gouvernance urbaine, Nairobi, 2005, p.19.
[71] https://lesbudgetsparticipatifs.fr/de-porto-alegre-a-paris-lhistoire-du-budget-participatif-22/
[72] KANOUTE Bachir, Guide de formation des superviseurs pour la mise à l'échelle du Budget Participatif dans les Communes de Madagascar, 2011, p. 7
[73] Ibid.
[74] https://oidp.net/fr/about.php

etc. à l'organisation d'une série de fora. Cette expérience a donné des résultats exceptionnels d'année en année avec un taux d'accroissement des recettes de près de 400% entre 2002 et 2005 (52 676 591 en 2002 à 209 268 718 en 2005[75]).

Les communes de Boukombé, Klouékanmé et de Zagnanado ont expérimenté pendant trois ans (2014-2016) le Budget participatif grâce au partenariat entre Plan-Bénin et Social Watch Bénin, sur financement de l'Union européenne. Mais cette expérience n'a pas été certifiée par l'OIDP pour absence de résultats concrets et par manque de facilitateurs certifiés. Par ailleurs, les débats autour du processus de l'élaboration et de l'exécution du budget communal n'étaient pas structurés et constructifs, ce qui avait pour conséquence la prise en compte des projets inadaptés pour la commune[76].

Pour remédier à ces cas d'école des communes de Boukombé, Klouékanmé et de Zagnanado, en juillet 2016, par le biais du Programmes PartiCiP (avec le soutien de l'Ambassade Royale des Pays-Bas) et Redevabilité (avec le soutien de la Coopération Suisse DDC), environ 30 facilitateurs-conseillers ont été formés pour appuyer la mise en œuvre du Budget participatif dans les communes du Bénin. La formation de ces facilitateurs conseillers a été certifiée par le bureau Afrique de l'OIDP. Cette certification, permet de mettre à la disposition des communes béninoises un dispositif de Budget participatif selon le modèle stabilisé par ONU HABITAT bénéficiant d'une reconnaissance internationale[77].

Depuis 2016, le Budget participatif a été mis en œuvre dans 20 communes béninoises : Toffo, Kouandé, Péhunco, Covè, Ouinhi, Zogbodomey, Kétou, Kérou, Allada, Comè, Natitingou (avec l'appui de la GIZ de 2017 à 2019) ; Athiémé, Boukombé, Dogbo, Ifangni, Adjarra, Ouèssè (avec l'appui de PartiCiP de 2018 à 2019) ; Ségbana, Pèrèrè et Sinendé (avec l'appui du programme Redevabilité de 2016 à 2018).

La finalité du budget participatif est de permettre aux communautés locales de disposer et d'exécuter des plans communaux qui répondent aux besoins des communautés avec la prise en compte des principes suivants[78] :

- Participation, inclusion et équité : Participation de toutes les catégories sociales aux fora de l'élaboration et de l'exécution des plans et des budgets communaux ;
- Solidarité : Les lignes budgétaires discutées et validées doivent répondre à des besoins communs.
- Transparence et redevabilité : Mise à disposition de l'information sur le fonctionnement de la collectivité locale, le patrimoine de la commune, les charges budgétaires, les investissements publics, les contraintes et les difficultés de l'administration.
- Efficacité : Meilleure utilisation des fonds publics pour répondre aux besoins des citoyens.
- Transversalité : articulation entre les différents échelons du territoire : village/quartier, arrondissement, commune.

[75] Le Budget participatif en Afrique. Guide pour la formation en pays francophones, Tome I: Concepts et Principes, ONU-HABITAT & ENDA TM, 2008, p. 38.
[76] GIZ/UE/Bénin, Guide de référence du budget participatif au Bénin, 2020, p. 13-14.
[77] Ibid.
[78] GIZ/UE/Bénin, Guide de référence du budget participatif au Bénin, 2020, p. 15-17.

Le Bénin compte soixante-dix-sept (77) communes. Seules vingt (20) communes pratiquent une redevabilité financière approfondie. Ce constat est une illustration de ce qui a été fait en matière de redevabilité financière au niveau local. Il est alors impérieux pour les acteurs engagés sur la thématique de redevabilité de travailler pour étendre la culture et la pratique de la redevabilité financière dans les autres communes du pays.

Le document de politique de la déconcentration et de la décentralisation adopté en 2008 pour une durée de dix ans présente comme outils de redevabilité : le transfert de compétences aux communes par voie législative et technique ; la mise en œuvre des Plans Départementaux de Coordination des Actions de Développement et l'accessibilité des modes de contractualisation Etat-Communes[79]. Cette politique a été évaluée en 2012, quatre années après sa mise en œuvre. Le rapport révèle que les administrations centrales peinent à transférer les compétences aux communes ce qui traduit une mise en œuvre à minima des dispositions législatives en la matière. Sur les questions en lien avec la déconcentration, le rapport d'évaluation précise qu'il y a des limites dans plusieurs secteurs, notamment, le secteur de la santé dans lequel il y a eu la réalisation d'ouvrage communale pour la réalisation de quelques dispensaires et maternités isolées avec des transferts financiers très limités, ainsi qu'en matière de régularité de transfert financier en direction des communes pour l'investissement et pour l'entretien courant des écoles primaires[80]. Par ailleurs, le niveau de prise en compte de la place de la commune en tant que maillon essentiel du développement territorial est faible et a un impact direct sur la nature des liens entre les services déconcentrés de l'Etat et les autorités communales. Dans ce contexte, c'est plutôt l'approche communautaire portée par des projets et programmes qui est mise en valeur au détriment des prérogatives communales[81].

Le rapport d'évaluation de la politique de décentralisation précise aussi que l'absence de lien entre la réforme territoriale et la réforme de l'Etat, le ralentissement de la déconcentration, l'insuffisance des transferts de compétences aux collectivités locales et aux communes, l'inadéquation de l'organisation et des moyens des Préfectures et services déconcentrés de l'Etat et le maintien d'un modèle administratif qui souffre des carences en matière de la bonne gouvernance ne contribuent pas à l'efficience du plan d'action de la politique de la déconcentration et de la décentralisation au Bénin[82].

Pour pallier ces différentes difficultés citées ci-dessus, les PTF financent des programmes et des projets dont l'objectif est orienté vers la consolidation des acquis de la décentralisation au Bénin. C'est le cas du Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) financé par la GIZ. Le programme a mis à la disposition des communes bénéficiaires plusieurs outils pertinents.

[79] MDGLAAT, Politique Nationale de la déconcentration et de la décentralisation (2008-2018), p. 85.
[80] Bénin Consulting Group, Rapport d'évaluation de la Politique de déconcentration et décentralisation, 2012, p. 62.
[81] Bénin Consulting Group, Rapport d'évaluation de la Politique de déconcentration et décentralisation, 2012, p. 62.
[82] Ibid.

Il s'agit de :

La logistique d'information et de communication

- La plateforme commune 229 ;
- Renforcement de capacité des radios communautaires pour la promotion des émissions interactives
- Comités de pilotage des émissions radio interactives ;
- Sites Web des mairies
- Panneaux d'affichage des informations de la mairie et des tarifs des prestations

Les outils d'orientation et de réglementation

- Guide de Partenariat Public Privé (Outil didactique à l'usage des communes pour une participation des citoyens aux projets de partenariat public-privé) ;
- Guide Cadre Intégrateur (espace permanent de dialogue multi-acteurs entre les élus, administration communale, services déconcentrés, secteur privé et organisations de la société civile autour des problématiques du développement communal) ;
- Guide des Commissions Permanentes Communales ;
- Commission Permanente et comité mixte de gestion des plaintes ;
- Des modèles de règlements intérieurs du conseil communal intégrant les mécanismes d'interpellation du Maire par les élus ;
- Mémorandums d'entente entre mairies et société civile.

Ressources documentaires

- Centres d'information et de documentation sur la commune (les plans de développement communaux, le budget communal, plan de passation des marchés publics, plan de contingence, les PV de sessions du conseil communal et tout document nécessaire au renseignement du public sur la commune).

Cadres de concertation et d'échange

- Dialogue avec les élus et prise en compte des groupes vulnérables par les autorités communales ;
- Veilles citoyens pour la mise en des recommandations ressorties des audits portant sur la gestion des Fonds d'appui au développement des communes.
  Evènements et communications autour de la thématique de redevabilité locale
- La reddition des comptes en audience publique dans les communes.

Les évènements autour de la thématique de redevabilité locale

- Les Journées portes ouvertes portant sur l'utilité des services disponibles au sein des mairies.
- Forums Jeunes, Femmes, Personnes Handicapées, Personnes âgées[83].

[83] Union Européenne/GIZ-Bénin, Mapping des outils et approches expérimentés dans le cadre du PDDCV : démocratie locale et participation citoyenne, 2020.

Pour l'heure, les acteurs engagés sur la thématique de la redevabilité au niveau décentralisé doivent s'approprier ces différents outils afin de les adapter à leurs besoins quotidiens en matière de redevabilité pour les rendre efficace. Pour en arriver à ce résultat, il faut intégrer l'usage de ces différents outils de redevabilité dans un cadre réglementaire afin de les consacrer comme outils de référence à long terme en matière de développement local.

b- Identification et analyse des problèmes spécifiques en lien avec la redevabilité locale et communale

Le Bénin est un pays où il y a un fort ancrage de décentralisation. Cependant, le développement des zones décentralisées n'est pas encore effectif. Les problèmes qui sont à la base de ce retard en matière de développement décentralisé sont, entre autres, l'absence d'infrastructures rurales, l'insuffisance de couverture des besoins sociaux par les autorités décentralisées et déconcentrées, le manque de volontés politiques, l'insuffisance des ressources affectées aux communes, etc. L'analyse SWOT nous a permis de répertorier les acquis et les difficultés que les acteurs engagés sur cette redevabilité sont appelés à gérer.

Tableau n° 8 : Redevabilité locale (décentralisation)

Forces	Faiblesses
-Budget participatif/Cadres de concertation entre les autorités communales et les citoyens ou les OSC. -Présence active dans les zones décentralisées des services publics de l'Etat : la Société Nationale des Eaux du Bénin ; l'Agence Nationale d'approvisionnement en Eau Potable en milieu rural ; l'Institut National de l'Eau et l'Agence du Bassin de l'Ouémé. -Politique de la déconcentration et de la décentralisation. -Plateforme commune 229. -Le Bénin est connu en Afrique comme un Etat fortement décentralisé sur le plan structurel.	-Inadaptation des textes de loi sur la décentralisation. -Absence de directive gouvernementale pour la réforme de l'administration territoriale. -Difficultés de transfert de compétence aux communes. -Insuffisance logistique au niveau des équipements médicaux. -Insuffisance de centres de santé. -Inadéquation des services de l'administration déconcentrée par rapport aux besoins des administrés. -L'organisation des séances de conseils communaux n'est pas inclusive.
Opportunités	**Menaces**

Plusieurs PTF financent des actions portant sur le développement local au Bénin. L'UE ; GIZ (Coopération Allemande) ; la DDC (Coopération Suisse) ; la SNV (Coopération Néerlandaise) et l'AFD (Coopération française).	-

c- Niveau d'efficacité des mécanismes d'interface entre l'offre et la demande de Redevabilité locale et communale.

Au niveau décentralisé, il y a une synergie d'actions entre les acteurs décentralisés et les citoyens, notamment les OSC et les organisations communautaires de base. Cette synergie est de temps à autre mise en difficulté par manque de volonté politique de la part des acteurs décentralisés ou par absence de cadre de dialogue entre les acteurs concernés par cette redevabilité. Sur le plan de l'organisation territoriale, le Bénin bénéficie d'un niveau de décentralisation avancée, du moins sur le plan structurel. Cependant, la culture de redevabilité locale n'est pas encore ancrée dans toutes les communes du pays. Il existe des points de résistance au niveau de certaines autorités locales et décentralisées ce qui retarde l'effectivité de l'ancrage cette redevabilité sur tout le territoire.

5- ÉTAT DES LIEUX SUR LA REDEVABILITÉ ÉLECTORALE

a- Analyse globale des dynamismes en lien avec la redevabilité électorale

La redevabilité électorale a un lien étroit avec la redevabilité politique qui a pour point de départ des élections libres et transparentes qui permettent périodiquement aux citoyens de se prononcer sur l'exécution du mandat du Président de la République, des députés, des maires et des conseillers municipaux afin de procéder au choix des hommes et des projets politiques pour les années à venir.

Laboratoire Citoyennetés, opérateur de la DDC (coopération Suisse) a procédé à une évaluation de la redevabilité électorale au Bénin à travers le Programme d'Appui aux Elections (PAE) dont le champ d'action est d'apporter au Bénin un appui logistique, renforcer la capacité des acteurs concernés par le cadre de dialogue électoral et de contribuer à la gestion et suivi des processus électoraux au Bénin. Dans un contexte de réforme électorale marqué par des contestations, des présomptions de corruption et de fraude et la diffusion de fausses informations sur les réseaux sociaux, le programme PAE avait orienté ses actions sur des appuis opérationnels et logistiques au détriment d'un appui structurant compte tenu de l'urgence des calendriers électoraux[84].

Par ailleurs, des faits de terrorisme frontaliers dont le Bénin a été victime au nord du pays en 2019 ont eu pour conséquence la mise en cause du cycle électoral pour cause de risques sécuritaires. Pour neutraliser ou réduire de façon considérable ces différents risques, le PAE a encouragé les acteurs concernés par la redevabilité électorale (les services centraux de

[84] Labo citoyennetés, note numéro 3 : Premières leçons d'un programme d'appui aux élections, 2019, p. 8.

l'Etat, la CENA, les OSC, etc.) à mettre en place d'une part un cadre de concertation et de dialogue inclusif multi acteurs composé des acteurs publics, des bénéficiaires de la redevabilité électorale et, d'autre part, un cadre de dialogue avec l'Etat et d'autres PTF. La DDC, à travers le projet redevabilité et le programme PAE, entend ainsi apporter son appui aux différents acteurs membres des différents cadres de concertations et de dialogues afin de permettre au Bénin de disposer d'un système électoral transparent et inclusif[85].

Plusieurs organes participent ou influent sur le cours des élections aux suffrages universelles au Bénin. Au premier rang de ses organes se trouve la Commission électorale nationale autonome (CENA). La CENA constitue l'organe moteur pour l'organisation des élections au Bénin depuis 1995. En vue de toute élection, la CENA doit désigner un coordonnateur par arrondissement sur toute l'étendue du territoire national (article 28 du Code électoral). La CENA joue un rôle primordial, à côté de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême pour la tenue des élections législatives, municipales, communales et locales. En 2015, grâce à l'injonction de la Cour constitutionnelle, le Cos-Lépi a fini par transmettre au CENA la liste électorale permanente informatisée (Lépi), à défaut de laquelle la légitimité des élections de 2015 aurait été battue en brèche.

En outre, il revient à la CENA, en amont de toute élection législative, de valider la liste des partis retenus pour les élections, de recruter et de former les coordonnateurs d'arrondissement ainsi que leurs assistants, d'assurer le contact avec les partenaires au développement et la réception du matériel sensible, de gérer le bulletin unique de vote et d'assurer la gestion du processus électoral en général et plus particulièrement sur le terrain à travers ses structures décentralisées. Malgré quelques critiques adressées au CENA lors de toute élection, celle-ci a souvent réussi à organiser des élections correctes et acceptables dans le contexte béninois.

A côté de la CENA, d'autres institutions participent activement dans le processus électoral béninois, au premier rang desquelles nous pouvons citer la Cour constitutionnelle. Elle intervient dans le processus électoral pour les présidentielles et les législatives au Bénin à trois niveaux. Elle est juge des contentieux avant, pendant et après le scrutin. Elle intervient également pour donner les résultats provisoires après avoir reçu les documents idoines de la CENA, puis elle proclame les résultats définitifs. Aussi, il arrive que la Cour constitutionnelle intervienne pour fixer la date et les conditions de l'organisation des élections législatives comme ce fut le cas en 2015, par le biais de sa décision n° 15-001 du 9 janvier 2015, ou encore d'arrêter les dates de prise des décrets portant convocation du corps électoral par le gouvernement. La Cour constitutionnelle entre dans le cycle des contentieux à toutes les étapes des élections : le contentieux des listes électorales, le contentieux des candidatures et celui de la campagne électorale avant celui post électoral. En période électorale, la Cour constitutionnelle traite les recours avec grande célérité afin de ne pas paraitre bloquer le processus des élections. On déduit donc que la Cour constitutionnelle a toujours constitué un organe dynamique et particulièrement conscient de ses responsabilités dans le processus d'organisation des élections présidentielles et législatives.

A l'instar des élections présidentielles et législatives, les contentieux relatifs aux élections communales et municipales sont tranchés par la Cour Suprême. Les décisions de la Cour

[85] Ibid.

suprême ne sont susceptibles d'aucun recours. La Cour suprême traite les contentieux liés aux élections locales dans un délai de six (06) mois selon la prescription du code électorale. En pratique, compte tenu des volumes importants de recours adressés à la Cour soit mille six cent (1600) recours en 2015, elle n'avait pas pu trancher les contentieux électoraux dans les délais de 06 mois[86]. Elle a donc mis plus de trois ans pour trancher la majorité des recours liés aux élections communales et municipales en 2015[87]. Ce retard constaté dans le traitement des recours par la Cour suprême est dû à un manque de moyens humains et logistiques. Avec la révision du Code électorale en 2019, les élections municipales de 2020 ont été animées par des regroupements de partis politiques. En effet, pour le traitement des contentieux électoraux, la Cour avait été saisie par 263 recours qui ont été tous vidés[88]. On peut logiquement déduire que la Cour suprême rencontre des difficultés d'ordre logistique et de ressources humaines pour traiter dans les délais légaux un volume important de recours dans le cadre des élections municipales et locales.

D'autres instituions interviennent dans les processus électoraux au Bénin. C'est le cas, par exemple, de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (Haac) qui à travers son organe précurseur, le Conseil national de l'audiovisuel et de la communication, encadre le traitement de l'information pendant les périodes électorales et organise le passage des candidats, des partis et des groupes de partis devant les médias publics et privés. Les communes sont également invitées à participer à l'organisation des élections. Elles interviennent principalement au titre de la gestion des affichages sauvages dans le cadre des élections présidentielles et législatives.

De même, les organisations de la société civile béninoise jouent un rôle important dans les différents processus électoraux. Elles jouent un rôle de veille citoyen et contribuent à la transparence du processus électoral du pays. À cet effet, elles participent à plusieurs activités électorales, notamment, la collecte de données et d'informations ; l'organisation des cadres d'échanges et de concertations avec d'autres acteurs intervenant sur les questions électorales ; ; la tenue des actions de plaidoyer auprès des parlementaires pour l'amélioration du cadre légal en matière électorale (exemple : contribution au vote de la loi sur la LEPI en 2009) ; la contribution à la mobilisation de fonds pour le financement des activités de FORS-Elections en 2011 et en 2015 ; la contribution à la réduction considérable de fraudes électorales et la mobilisation des jeunes, des femmes et des personnes vivant avec un handicap à l'exercice de leurs droits électoraux[89].

Les OSC intervenant sur les questions de redevabilité électorale au Bénin ont constitué la Plateforme Electorale des OSC (PEOSC) pour mieux structurer leurs interventions. Cependant, cette plateforme est confrontée à des difficultés opérationnelles et de gouvernance. Au titre de ces difficultés, il y a celles liées à l'obtention des accréditations et des badges de la CENA dans le cadre de supervision des élections, ainsi que des relations

[86]https://lanationbenin.info/gestion-du-contentieux-electoral-la-cour-supreme-evalue-les-communales-et-locales-2015/
[87] Ibid.
[88]https://www.agencebeninpresse.info/web/depeche/40/atelier-bilan-de-la-gestion-du-contentieux-electoral-communal-par-la-cour-supreme-a-porto-novo
[89] PEOSCB - Document de capitalisation, Historique et impacts des plateformes électorales au Bénin de 1995 à 2020, p. 121.

difficiles avec les acteurs publics et autres ONG[90]. Par ailleurs, la PEOSC s'est dotée d'un projet de Code de communication afin de rendre fluide la circulation des informations entre les membres adhérents. Ce projet régule les questions liées à la communication interne et externe de la plateforme comme celles relatives à la courtoisie dans la communication entre les membres et les organes de la Plateforme ; la cohésion entre ses différents membres ; la confidentialité des informations ; la circulation de l'information entre ses membres ; la correspondance entre les organes de la plateforme ; la promotion d'une image attractive de la plateforme ; la non-discrimination ; le droit à l'image ; la transparence et la loyauté et la protection des données privées[91].

Dans le cadre de notre collecte de données auprès de la PEOSC nous avons pu avoir accès à des données statistiques concernant d'une part les taux de participation des populations aux élections présidentielles, législatives et locale de 2016-2020, des taux d'incidents électoraux recensés par la plateforme électorale des OSC et ceux signalés par les populations[92]. Il s'agit du :

- Taux de participation électorale communiqué par la Plateforme en 2016 (élections présidentielles) : **61,81%.**
- Taux de participation électorale communiqué par la Plateforme en 2019 (élections législatives) : **22,4%.**
- Taux de participation électorale communiqué par la Plateforme en 2020 (élections communales et municipales) : **50,87%.**
- Nombre d'incidents signalés par les populations en 2020 : **331 incidents signalés.**
- Nombre d'incidents dénoncés en 2020 par la Plateforme électorale aux autorités compétentes : **331 incidents signalés.**
- Nombre d'incidents pris en charge par la Plateforme électorale en 2020 parmi ceux signalés par les populations : **113 incidents résolus sur les 331 signalés.**
- Nombre d'incidents résolus en 2020 par les autorités compétentes parmi ceux dénoncés :**113 incidents résolus.**

Le nombre d'OSC membres de la plateforme électorale est au moins de deux-cent-cinquante (250) ONG dont quinze (15) sont membres du Comité de Pilotage de la Plateforme. Toutes les organisations membres de la Plateforme ont participé au suivi des processus électoraux en 2020 à travers leurs représentants. Il s'agit de trois cent soixante (360) observateurs, soixante-dix-sept (77) moniteurs terrain, dix (10) E-moniteurs et trente-six (36) formateurs mobilisés).

Les statistiques recueillies auprès de la plateforme électorale des OSC révèlent que sur les quatre (04) dernières années (2016-2020), le taux de participation aux élections n'a cessé de décroitre. Ce désintérêt des populations envers les enjeux électoraux est la conséquence des nouvelles restrictions introduites dans le Code électoral et dans la charte des partis politiques, notamment de l'exigence de parrainage des candidats aux élections présidentielles et législatives, du volume de la caution requise et du certificat de conformité pour les partis politiques.

[90] Ibid.
[91] Projet de Code de communication pour la Plateforme électorale des OSC au Bénin, 2020.
[92] http://vote229.org/

b- Identification et analyse des problèmes spécifiques en lien avec la redevabilité électorale

À la suite des élections législatives de 2019 et dans le cadre des élections présidentielles d'avril 2021, le climat électoral au Bénin demeure tendu. L'absence de l'opposition politique dans les compétitions législatives et présidentielles ne favorise pas un contexte politique apaisé. L'analyse SWOT nous a permis d'identifier les atouts et les difficultés qui caractérisent la redevabilité électorale au Bénin.

Tableau n° 9 : Synthèse redevabilité électorale

Forces	Faiblesses
-Processus électoral inclusif au Bénin entre 1990 et 2018. -Le CENA béninois est un organe réputé par sa transparence et son autonomie. -Existence d'un cadre de dialogue inclusif entre les acteurs. -Présence des OSC béninoises dans les processus électoraux pour assurer la veille citoyenne. Plateforme électorale formée par les OSC dans le cadre des processus électoraux.	-Election législative de 2019 qualifiée de non inclusive. -Election présidentielle 2021 considérée comme non inclusive. -Système de parrainage considéré comme non inclusif. -La charte des partis politiques fait obligations aux formations politiques d'obtenir un certificat de conformité auprès du Ministère de l'Intérieur. -Faible capacité des organes étatiques de résoudre dans l'urgence les incidents électoraux.
Opportunités	**Menaces**
Programme d'Appui aux Elections financé par la Suisse (DDC).	-Nouveau Code électoral contesté. -Risques sécuritaires au nord du pays, ce qui influe sur le calendrier électoral.

c- Niveau d'efficacité des mécanismes d'interface entre l'offre et la demande de Redevabilité électorale.

Tout processus électoral qui se veut démocratique, apaisé et inclusif ne devrait pas être régi par des mécanismes restrictifs à connotation d'exclusion. Le débat démocratique est fondamental pour la légitimité des élus. La redevabilité électorale béninoise se trouve aujourd'hui dans une situation complexe. Le nouveau Code électoral et la charte des partis politiques imposent des conditions restrictives pour pouvoir participer aux élections législatives et présidentielles. La réforme du système électoral est intervenue dans un contexte tendu et le cadre de la réforme a été qualifié de non inclusif. Pour créer un contexte de dialogue entre les forces vives de la nation, il est vivement recommandé que le nouveau

pouvoir exécutif crée un cadre de concertation entre les acteurs politiques afin de rendre flexible le cadre juridique électoral en vigueur.

6- ÉTAT DES LIEUX SUR LA REDEVABILITÉ FINANCIERE (GESTION DES FINANCES PUBLIQUES)

a- Analyse globale des dynamismes en lien avec la redevabilité financière

La redevabilité financière ou budgétaire est « l'obligation qui est faite à toute personne gérant des ressources publiques ou à un titulaire de fonction officielle de rendre compte de l'utilisation effective des ressources prévues ou de l'acquittement de la fonction exercée. On parle également de reddition des comptes, il s'agit notamment de veiller à la transparence du processus et des procédures en matière de gestion des finances publiques ».

Le contrôle des finances publiques se fait en deux phases. La première phase du contrôle est interne et est assuré par l'inspection générale des finances et la seconde phase de contrôle est externe sous l'égide de la chambre des comptes de la Cour suprême et du parlement à travers le vote des lois de règlement. En outre, la Chambre des comptes de la Cour suprême assure le contrôle juridictionnel de l'exécution du budget général de l'Etat.

Le contrôle effectué par l'inspection générale des finances est au confluent entre la redevabilité financière et la redevabilité administrative. En réalité, l'inspection générale des finances fait partie des Organes de Contrôle de l'Ordre Administratif (OCOA). C'est pourquoi son travail fait partie de la redevabilité financière et de la redevabilité administrative en même temps. Pour les besoins de notre travail, le contrôle effectué par l'inspection générale des finances et par les autres organes de contrôle sera abordé de manière plus ample dans la section relative à la redevabilité administrative. Toutefois, nous aborderons dans ce paragraphe le travail de ces organes sous un angle comparatif avec celui effectué par la chambre des comptes de la Cour suprême. En revanche, le contrôle exercé par cette dernière constitue l'élément principal dans toute redevabilité financière. C'est la raison pour laquelle notre analyse a étudié et analysé l'ensemble du travail effectué par la chambre des comptes de la Cour suprême.

La **chambre des comptes de la Cour suprême** est un organe de contrôle externe des finances publiques. Elle a une fonction juridictionnelle et consultative et dispose des prérogatives pour juger de la régularité de gestion des comptes publics. Elle peut engager la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics. Dans le cadre de sa fonction juridictionnelle, elle a pour mission de juger les comptes des comptables publics et la régularité des ordres de décaissement de fonds provenant des ordonnateurs publics. Elle contrôle aussi le bon emploi des fonds publics. Il s'agit plus précisément du contrôle de la régularité (de conformité), du contrôle des performances (dont les évaluations), du contrôle financier et comptable (les audits) et du contrôle juridictionnel. Théoriquement, la chambre des comptes de la Cour suprême est censée effectuer tous ces contrôles. Faute d'autonomie vis-à-vis de la Cour suprême, la chambre des comptes n'exerce pas l'entièreté de ses prérogatives. La loi 2020-38 portant loi organique de la Cour des comptes au Bénin a permis

la création d'une Cour des comptes. Mais l'installation de cette Cour n'est pas encore effective.
Pour juger les comptes publics, la chambre des comptes ne peut directement se prévaloir et bénéficier des rapports établis par les autres organes de contrôle. C'est le cas concernant l'accès des rapports de contrôle de l'Inspection Générale des Finances. Cependant, la création de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET) permet de juger sur le plan pénal les infractions financières commises par agents publics de l'Etat et les personnes physiques ou morales de droit privé.

La loi n°2020-38 portant création de la Cour des comptes consacre une plus grande autonomie à la nouvelle Cour des comptes. En effet :

- La Cour peut prendre des mesures conservatrices si, à l'occasion de son travail, elle découvre des malversations graves dans la gestion assurée par un agent. Cependant, une disposition législative est souhaitable quant au contenu exact de ces mesures conservatrices pouvant être prises par la Cour des comptes.

- La Cour des comptes du Bénin est la seule à pouvoir, en plus de ses fonctions traditionnelles, de contrôler la déclaration des patrimoines des agents publics. Cette attribution va lui permettre de suivre l'évolution des patrimoines desdits agents. Aussi, il est nécessaire pour la pleine efficacité de cette fonction, que le contrôle du patrimoine ne se limite pas à l'agent public lui-même, mais soit étendu à ses ayants-droits directs (épouse/époux et enfants). C'est pourquoi nous préconisons dans ce rapport à ce que la disposition législative relative à ce point soit réformée de sorte que la déclaration des patrimoines ne se limite pas à l'agent public lui-même, mais soit étendu à tous ses ayants-droits directs tel que l'époux ou l'épouse ainsi que les enfants. Cette extension aura pour but d'éviter tout contournement de la loi.

En l'état actuel des choses, et si l'on voudrait synthétiser les types de service de redevabilité dont la chambre des comptes de la Cour suprême a à sa charge, nous pouvons les résumer comme suit : assurer l'effectivité de la reddition des comptes ; contrôler les services publics et contribuer à l'amélioration de leur gestion ; sanctionner les déviances et les gaspillages dans l'utilisation des ressources publiques ; informer la représentation nationale et le citoyen sur l'utilisation des ressources publiques ; faire la vérification des dépenses de campagnes électorales pour tous les types d'élections (présidentielles, législatives et locales) ; envoyer des rapports issus des contrôles de gestion au gouvernement pour la correction des dysfonctionnements relevés ; contrôler les déclarations de patrimoine des gouvernants et des hauts cadres et autres élus de la nation et contrôler les comptes des partis politiques. En outre, la chambre des comptes veille sur l'efficacité de l'utilisation des fonds que le Bénin mobilise, y compris sur les marchés financiers. C'est pourquoi il est important que celle-ci dispose des compétences pointues susceptibles d'assurer ce contrôle et de former les autres organes de contrôle.

A côté du travail accompli par la chambre des comptes, les actions de redevabilité financière sont visibles à travers les missions des organes de contrôle de l'ordre administratif. C'est le cas de l'**Inspection Générale des Finances** (IGF), de l'Inspection Générale de l'Etat et des décisions de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET). Néanmoins, les compétences de la CRIET sont limitées et ne couvrent pas celles assurées par la chambre des comptes. Pour les besoins de notre travail, et puisque le contrôle financier

assuré par la chambre des comptes ne peut être dissocié de celui fait par l'Inspections Générale des Finances, nous nous limiterons dans ce paragraphe à relever quelques remarques ou comparaisons entre le travail accompli par l'IGF et la chambre des comptes, pour ensuite explorer de manière plus étendue le travail de l'IGF et des autres organes de contrôle dans le paragraphe relatif à la redevabilité administrative.

D'abord, il est primordial d'insister sur la nécessaire coopération entre l'IGF et la chambre des comptes (Cour des comptes), pour une meilleure efficacité de la chaîne de contrôle des finances publiques. Cette coopération fait défaut à l'heure actuelle ou, du moins, a du mal à fonctionner correctement.

L'analyse des données qualitatives collectées auprès des autorités de contrôle interne révèle que les procès-verbaux des réunions des organes de contrôle ou des rapports d'audit/de contrôle ne sont accessibles pour les OSC et autres acteurs non-étatiques. En effet, le règlement général sur la comptabilité publique en vigueur au Bénin prescrit l'obligation de publier les rapports des inspections. ***La majorité des acteurs considèrent qu'il faut un texte qui encadre la publication des rapports d'audits des organes de contrôle. Aujourd'hui, ce texte n'existe pas. Il s'agit donc l'un des chantiers sur lequel le programme de redevabilité pourrait accompagner les acteurs et être d'une grande utilité***. Il faudrait davantage privilégier l'harmonisation des procédures avec celles utilisées par la Cour des comptes qui, quant à elle, n'utilise pas la stratégie du contrôle improviste.

En ce qui concerne la chambre des comptes, la réponse est en revanche positive. La chambre des comptes a en effet l'obligation de publier ses rapports au journal officiel, ainsi qu'elle les notifie et publie sur son site internet. Les PV de la chambre des comptes sont donc disponibles pour les OSC et les autres acteurs non-étatiques.

Aussi, il est nécessaire de rappeler que chaque organe de contrôle doit disposer de son propre Code de déontologie. Ce Code doit regrouper l'ensemble des règles à respecter dans le cadre des missions de contrôle. A l'heure actuelle, si l'IGF dispose de son propre Code de déontologie, il n'en est pas ainsi de la chambre des comptes qui n'en dispose pas. C'est le cas également de la Cour des comptes. Il est donc nécessaire de doter ses juridictions de leur propre Code de déontologie

Enfin, s'agissant du niveau de fiabilité des rapports de mission établis par les organes de contrôle, notre collecte de données nous a permis de dégager les constats suivants :
- la norme est que le rapport de contrôle fasse l'objet de contradictions ;
- la supervision de la mission est organisée à deux niveaux au moins ;
- les inspecteurs ou contrôleurs sont des experts avertis ;
- un comité de lecture très critique existe pour chaque rapport.

La chambre des comptes peut se référer aux rapports des OCOA, notamment, ceux de l'IGF et confirmer les charges retenues contre les agents publics sur la base des procédures juridictionnelles applicables devant le juge des comptes afin de mieux respecter le droit de la défense de l'agent public.

De manière générale, des progrès restent à réaliser afin que le contrôle financier soit sans reproche. Nos interlocuteurs pensent que l'exploitation des rapports de contrôle est davantage

aujourd'hui politique que technique. En effet, l'indépendance des organes de contrôle vis-à-vis de l'Etat n'est pas aisée. Seule la chambre des comptes de la Cour suprême (la Cour des Comptes) pourra bénéficier de l'indépendance escomptée. Vis-à-vis de cette dernière, la politique a pour seule marge de manœuvre la nomination de son Président au regard des textes actuels régissant la Cour et qui confèrent au pouvoir exécutif cette prérogative. Cela a pour avantage de permettre à la Cour de se soustraire autant que possible désormais de l'influence politique.

Afin d'aider le Bénin à se doter des outils nécessaires pour renforcer son contrôle sur ses finances publiques, nous suggérons que le Programme de Redevabilité aide le pays à renforcer les capacités de sa Cour des Comptes, nouvellement crée, ainsi que les capacités des autres organes de contrôle. Ce renforcement de capacités aura pour but de permettre à la Cour des comptes d'assurer pleinement son rôle de tutelle à l'encontre des autres organes de contrôle, d'harmoniser les procédures utilisées aussi bien devant la Cour des comptes que devant les autres organes de contrôle.

Par ailleurs, il est important de signaler que durant les dix dernières années, les rapports des IGF et des autres organes de contrôle ont été pris en compte par la CRIET. L'existence de la CRIET est perçue donc comme une force en elle-même. Néanmoins, comme nous l'avons signalé un peu plus haut dans notre rapport, ce travail de contrôle souffre d'une faiblesse importante qui est celle relative au manque d'harmonisation des procédures entre la juridiction financière et les autres organes de contrôle. Pour remédier à cette lacune, une pénalisation systématique des infractions financières est observée à travers le recours fréquent à la CRIET (pour des infractions pénales liées à la gestion des fonds publics et les infractions non pénales).

Pour faire le tour de la question de la redevabilité financière, signalons enfin que dans le cadre du projet REPaSOC, un rapport de contrôle citoyen, réalisé par le groupe de suivi budgétaire des OSC (Social Watch, ONG ALCRER et FONAC), et publié en novembre 2020, sur les proportions budgétaires réservées aux ministères intervenant dans le domaine des secteurs sociaux dans la loi de finances exercice 2021. Cette étude révèle la réduction de 38,01% du budget du Ministère des affaires sociales et de la microfinance contrairement au budget de 2020[93]. Il en est de même pour le Ministère de la Santé qui a vu son budget baissé de 14,48% et ne représente que 7,39% du budget général de l'Etat ce qui est loin d'atteindre le plafond 15% fixé par la CEDEAO. Par ailleurs, le Ministère de l'Agriculture a aussi vu son budget diminué de 6,48% dans la loi de finances 2021 contre 10% par rapport au budget de 2020. Le Ministère du tourisme a vu son budget augmenté de 164,96% avec plus de 37 milliards de dépenses en capital dont 12 milliards sur financement extérieur. Il est à noter que l'année 2020 a été marquée par des difficultés de transfert des ressources du Fonds d'Appui au Développement des Communes pour cause de défaut de mobilisation suffisante des ressources par les régies financières de l'Etat[94].

[93] Groupe de suivi budgétaire des OSC (Social Watch, ONG ALCRER et FONAC), Rapport de suivi budgétaire portant sur la loi de finances 2021, 2020, p. 15.
[94] Ibid.

Le rapport d'évaluation de la transparence des finances publiques au sein des pays membres de l'UEMOA présente des résultats significatifs du Bénin en matière de transparence budgétaire : le Bénin est passé de 39 sur 100 en 2017 à 49 sur 100 en 2019 soit un bond de 10 points. Le Bénin a une note de 24 sur 100 par rapport à la participation du public, bien supérieure à la moyenne mondiale (14/100). Mais la participation citoyenne pendant les phases d'exécution et de contrôle du Budget de l'Etat obtient une note de 0 sur 100. En se référant à l'orientation de la loi de finances 2021, les secteurs concernant les services sociaux de base, la santé, la sécurité publique, la protection sociale et la microfinance, le commerce et l'industrie, l'agriculture et les services sont bien lotis même si les taux de diminution de crédits aux Ministères qui jouent un rôle important en matière de l'inclusion sociale est nettement visible[95].

Par rapport à un taux de croissance de 2,3% pour l'année 2020 au Bénin, le Gouvernement table sur une croissance de 6% en 2021, ce qui ne sera pas évident à atteindre compte tenu de plusieurs contingences, notamment, la crise sanitaire de Covid-19 et la dépendance du Bénin des recettes fiscales et de l'aide internationale. La loi de finances 2021 prévoit cent trois milliards huit cent quatre-vingt-huit millions six cent dix-sept mille (103.888.617.000) de francs CFA pour la protection sociale dont quatre-vingt-dix-sept milliards (97.000.000.000) de francs CFA pour les fonds nationaux des retraites du Bénin et six milliards huit cent quatre-vingt-huit millions six cent dix-sept mille (6.888.617.000) francs CFA pour les Affaires Sociales et les Microfinances.

En référence à ces différents outils de finances publiques, les OSC dans le cadre de l'élaboration du rapport de suivi budgétaire ont formulé à l'endroit de l'Etat les recommandations suivantes :

- Mettre à disposition des centres de santé de l'eau potable en milieu rural et doter les communes d'une ligne budgétaire pour l'entretien et la réparation des ouvrages d'eau ;
- Améliorer l'accessibilité à l'énergie électrique et à moindre coût dans les zones rurales ;
- Augmenter les ressources consacrées à l'achat des produits contraceptifs ;
- Améliorer les ressources allouées aux Cellules Focales Genre et Développement ;
- Accroître les ressources allouées au CNHU-PC ;
- Renforcer le paquet d'actions de mesures sociales de protection des enfants et des personnes vulnérables ;
- Respecter et défendre les droits des enfants dans le cadre de la gestion de la Covid-19[96].

La publication par la Direction Générale du Budget (DGB) du rapport portant exécution du Budget gestion 2019 répond aux obligations du Ministère de l'Economie et des Finances en matière de mise à disposition des informations relatives aux dépenses et aux recettes du budget général de l'Etat. La fiabilité et la disponibilité de ces informations sont au cœur de la redevabilité financière. Pour rendre disponible ces informations, les outils de redevabilité

[95] Ibid.
[96] Groupe de suivi budgétaire des OSC (Social Watch, ONG ALCRER et FONAC), Rapport de suivi budgétaire portant sur la loi de finances 2021, 2020, p. 15.

utilisés sont l'estimation du montant global relatif aux taxes et biens et services de l'année et la comparaison de ce montant avec celui de l'année n-1. La même démarche est appliquée aux recettes non fiscales, aux droits et taxes à l'importation et à l'exportation puis aux recettes fiscales avec prélèvement communautaire et hors prélèvement communautaire.
Les impôts sur les revenus non-salariés, les impôts sur les salaires, les taxes sur les biens et services, les impôts sur la propriété avec les mêmes méthodes de comparaison utilisées ci-dessus sont aussi répertoriés comme outils de redevabilité financière.

Par ailleurs, en fin d'année 2019, l'Etat avait fait une recette totale de 1. 221. 632,1 millions de F CFA. Cependant, cette recette enregistrée en 2019 au cours de l'année n par la Direction du trésor et de la comptabilité publique était bien supérieure aux recettes enregistrées l'année 2018 (année n-1) qui s'élevaient à 1 153 621,8 millions de FCFA.

Le rapport présente aussi d'une part les rubriques du budget annexe portant sur le Fonds National des Retraites du Bénin, les fonds routiers et les recettes de la Caisse Autonome d'Amortissement (prêts rétrocédés) et d'autre part, les autres recettes budgétaires composées des allègements de la dette, des dons budgétaires, des fonds de concours et des recettes assimilées.

Les affectations liées aux différentes catégories de dépenses sont clairement mises en évidence dans le rapport. Il s'agit d'une part des dépenses ordinaires relatives aux charges financières de la dette publique, les dépenses relatives aux salaires du personnel de l'Etat, les acquisitions de biens et services, les dépenses de transfert (subventions d'exploitation et transferts courants) et, d'autre part, des dépenses en capital provenant des ressources internes et des investissements, des dépenses liées au fonctionnement du fonds national des retraites du Bénin, les dépenses du fonds routier, les dépenses de fonctionnement de la caisse autonome d'amortissement et enfin les dépenses des comptes d'affectation spéciales (opérations militaires à l'extérieur, programme du fonctionnement du système douanière automatisé, Education, Opérations d'escortes douanières et les opérations liées au Régime d'assurance maladie universelle).

La disponibilité des informations sur toutes les différentes rubriques du budget général de l'Etat (recettes et dépenses) avec précisions sur les niveaux de performances et de déficits reflètent une volonté politique de transparence et de bonne gouvernance en matière de redevabilité financière. La difficulté réside dans la sincérité des acteurs publics chargés de l'exécution du budget de l'Etat. Cette sincérité ne peut être efficiente sans l'existence d'une Cour des comptes autonome et d'un parlement à jour en matière du vote des lois de règlement portant sur la régularité de l'exécution des budgets exécutés par les acteurs étatiques.

b- Identification et analyse des problèmes spécifiques en lien avec la redevabilité financière

Le contrôle de gestion des finances publiques est l'élément central pour rendre effective la redevabilité financière. Cependant, les organes de contrôle de gestion des finances publiques n'ont pas la même nature juridique et ne disposent pas des mêmes outils d'évaluation de l'exécution du budget général de l'Etat. Au titre de ses organes, nous pouvons citer l'inspection générale des finances, de la Chambre des comptes de la Cour suprême et de la Commission

des finances du parlement. L'absence de synergie entre les outils d'évaluation utilisés par ces différentes institutions rend complexe les procédures de contrôle de l'exécution du budget général de l'Etat. Par ailleurs, sur la base du référentiel SWOT, nous avons pu identifier d'une part les acteurs étatiques et non-étatiques intervenant sur les questions en lien avec la redevabilité financière au Bénin et, d'autre part, les atouts et les difficultés que rencontrent lesdits acteurs.

Tableau n° 10 : Synthèse redevabilité financière

Forces	Faiblesses
Le Ministère des Finances est reconnu comme l'un des plus réputés au sein de l'UEMOA. -Création de la Cour de la Répression des infractions économiques et du Terrorisme. -Chambre des comptes de la Cour suprême. -Création de la Cour des comptes mais pas encore opérationnelle. -Code de déontologie de l'IGF. -Indépendance de la chambre des comptes vis-à-vis des organes exécutifs. -Obligation des agents publics de l'Etat de déclarer leurs patrimoines auprès de la chambre des comptes de la Cour suprême. -Dématérialisation des procédures administratives pour diminuer les risques de fraude. -Vote régulier des lois de règlement par le parlement. -La directive du 27 mars 2009, portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA	-Réduction de 38,01% du Budget du Ministère des affaires sociales dans la loi de finances exercice 2021. -Réduction de 14,48% du budget du Ministère de la santé. -Diminution de 6,48% du budget du Ministère de l'Agriculture. -Dépendance du Bénin par rapport aux recettes fiscales et des aides internationales. -Absence de feuille de route pour l'installation officielle d'une Cour des comptes. -Accès difficile aux rapports d'audits et de contrôle de l'IGF. -Absence de code déontologique pour la chambre des comptes. -Manque d'harmonisation des procédures entre la chambre des comptes et les autres organes de contrôle administratifs.
Opportunités	**Menaces**
-L'Union Européenne travaille avec l'Etat pour la mise en place effective de la Cour des comptes. -Les directives de la CEDEAO et de l'UEMOA posant des cadres indicatifs de gestion des finances publiques et des marges de dotations des ministères à caractère social et inclusif.	-Risque de violation de l'objectif de 15% fixé par la CEDEAO concernant la dotation budgétaire des Ministères de la Santé de la zone. -Difficultés de transfert des fonds d'appui au développement des communes. -Crise sanitaire COVID-19.

-Programmes de GIZ en matière de gestion efficace des finances locales : Programme ReFORME.	

c- Niveau d'efficacité des mécanismes d'interface entre l'offre et la demande de Redevabilité financière.

L'usage de l'outil de budget participatif n'est pas encore effectif dans tous les départements du pays. L'accès aux informations statistiques en lien avec la gestion du budget général de l'Etat est difficile pour les citoyens et les organisations de la société civile. La culture de redevabilité financière des acteurs concernés par la gestion des finances publiques au Bénin est avancée. Cette efficience se traduit par l'implication de la société civile dans la phase de la conception des lois de finances publiques, par l'existence des organes de contrôle interne des finances publiques (IGF) et des organes de contrôle externe qui sont la Chambre des comptes de la Cour suprême, le parlement lors du vote des lois de règlement et la société civile pour le contrôle citoyen. Cependant, ce système de redevabilité n'est pas parfait car le contrôle citoyen de gestion des finances publiques est plus affirmé au niveau local (finances publiques locales) qu'au niveau central. En outre, les rapports d'audits et de contrôle de l'Inspection Générale des Finances ne sont pas facilement accessibles au public. Ces différentes insuffisances ne rendent pas le mécanisme de redevabilité financière entièrement inclusif.

7- ÉTAT DES LIEUX SUR LA REDEVABILITÉ ADMINISTRATIVE (INSPECTIONS ET OCOA)

a- Analyse globale des dynamismes en lien avec la redevabilité administrative

Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'Action Gouvernemental et du PND 2018-2025, le gouvernement veille à la redevabilité administrative au Bénin. L'efficacité de l'administration publique est tributaire du dynamisme des agents de la fonction publique. Ils ont à leurs charges la responsabilité de l'efficacité de l'administration publique par rapport aux besoins des administrés. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement a mis en place le Bureau d'Analyse et d'investigation investiguer sur l'effectivité de la redevabilité des agents de la fonction publique[97].

En effet, le Bureau d'Analyse et d'Investigation a été créée par le décret n° 366 du 16 juin 2016. Il a pour mission de garantir la qualité des principales réformes et des programmes initiés par le gouvernement. Il s'agit de coordonner des missions d'investigation ciblées destinées à éclairer la prise de décisions, de mesures correctives et/ou de mesures répressives nécessitées par l'impératif de bonne gouvernance. Il est placé sous l'autorité administrative du Ministre d'Etat, Secrétaire Général de la Présidence de la République. La coordination de ses activités est assurée par le Conseiller Spécial du Président de la République[98].

Le gouvernement évalue aussi la redevabilité administrative par le biais de la mise en œuvre des plans d'actions des politiques publiques. C'est le cas de la mise en œuvre du plan national d'évaluation 2012-21. Cet outil de politique publique permet au gouvernement d'évaluer la

[97] https://beninrevele.bj/agencies/bai/
[98] https://beninrevele.bj/agencies/bai/

performance de la gestion de l'administration publique par les agents publics de l'Etat. Par la mise en œuvre de ce plan d'action, le Gouvernement envisage de développer en cohérence avec la poursuite de la réforme de la gestion axée sur les résultats, un véritable système national d'évaluation qui contribuera à améliorer l'action publique et à renforcer la culture évaluative au sein de l'Administration publique[99]. La nouvelle politique d'évaluation qui devra prendre le relai de la politique précédente est en cours d'élaboration.

La redevabilité administrative est aussi assurée par les organes de contrôle administratif. Le décret n°2018-396 du 28 août 2018 portant réorganisation des Organes de Contrôle de l'Ordre Administratif (OCOA) en République du Bénin consacre plusieurs organes de contrôle dont trois (03) inspections principales. Il s'agit de l'Inspection Générale des Finances ; l'Inspection Générale des Services et Emplois Publics puis l'Inspection Générale des Ministères. Le Bénin dispose de vingt-deux (22) organes de contrôles d'ordre administratif. En 2019, sur deux cent soixante-onze (271) missions prévues pour les OCOA, deux cent trente-cinq (235) ont été entièrement exécutées dont cent quarante-huit (148) sur Plan de Travail Annuel et quatre-vingt-sept (87) sur saisine[100].

Les OCOA interviennent sur plusieurs thématiques :

-Audit de la gestion administrative et financière des structures publiques ;
-Audit de la gestion administrative et des ressources humaines de certaines structures déconcentrées de ministères ;
-Audit d'efficacité de certaines directions techniques ;
-Examen des rapports de performance de certains ministères ;
-Vérification de dénonciation de faits de mauvaise gouvernance dans certaines structures publiques ;
-Contrôle des éléments de rémunération des agents de l'Etat dans les ministères ;
-Contrôle spécifique dans les juridictions ; Suivi de la mise en œuvre des recommandations des missions antérieures ;
-Vérification de la gestion du parc automobile de l'Etat ;
-Vérification de la mise en place du dispositif de contrôle interne dans les structures publiques
-Contrôle de la gestion des caisses et régies de certaines structures publiques ;
-Contrôle de la gestion des crédits transférés à certaines structures des ministères en 2018 ;
-Certification des dépenses exécutées par décision de mandatement au niveau des ministères
-Certification de la gestion administrative, financière et comptable des préfectures au titre des années 2016, 2017 et 2018 ;
-Vérification approfondie des opérations comptables et de leur matérialité au niveau de certains postes comptables sur la période de 2016 à 2018 ;
-Vérification de la gestion comptable et financière des formations sanitaires du 1er janvier 2017 au 30 septembre 2019 ;
-Vérification de la gestion de certains projets et programmes financés sur le budget général de l'Etat[101].

En effet, le rapport annuel des activités 2019 de l'IGF portant sur le contrôle de gestion du projet OmiDelta (Eau et Assainissement) et sur l'encadrement des inspections générales (IGM ; IGS et IGSEP) met en évidence les actions de redevabilité du Ministère de l'Economie

[99] Présidence de la République, Plan National d'Evaluation 2012-2021, p. 92.
[100] IGF, IGSEP, IGM, Synthèse des rapports annuels d'activités des OCOA de l'année 2019, 2020, p. 12.
[101] Ibid.

et des Finances dans le secteur du développement économique et rural et dans le secteur de gouvernance (gestion des finances publiques). Les outils de contrôle de l'IGF dans ce contexte sont d'une part des missions d'audits des opérations de transactions effectuées par les Receveurs percepteurs, la Société Nationale des Eaux du Bénin, l'Agence Nationale d'Approvisionnement en Eau Potable en Milieu Rural, l'Institut National de l'Eau et l'Agence de Bassin de l'Ouémé et, d'autre part, le suivi du plan d'action de promotion de l'intégrité et de lutte contre la corruption. Par ailleurs, l'encadrement des inspections générales, notamment, l'IGM ; l'IGS et l'IGSEP par l'IGF a pour finalité la bonne gouvernance financière dans les services publics, les établissements publics, les projets financés sur fonds propre de l'Etat, etc.

Les rapports d'audits des OCOA permettent d'évaluer le niveau de performance des administrations et d'identifier les dysfonctionnements de l'administration en matière de gestion budgétaire, comptable et financière et en matière de passation des marchés publics. Dans le rapport de synthèse portant sur les activités des OCOA en république du Bénin en 2019, l'IGF, l'IGM et l'IGSEP ont relevé plusieurs dysfonctionnements de l'administration publique. Il s'agit de[102] :

-Non-installation ou le non-renouvellement du Conseil d'Administration de certaines structures ;
-Inexistence de textes réglementaires appropriés portant nomination des membres de Conseil d'Administration ;
-Inexistence d'actes règlementaires relatifs aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement de structures ;
-Inexistence de manuels de procédures administratives, financières et comptables ; l'insuffisance de coordination des activités des directions ;
-Inexistence de certains outils de mesure de la performance (contrats d'objectifs et fiches d'indication des attentes) et de gestion des RH (fiches de poste, plan de formation, cadres organiques, plan de carrière du personnel dans certaines structures ;
-Faiblesse du mécanisme de supervision des agents ;
-Faiblesse de la communication interne ; l'absence de mise à jour régulière des dossiers individuels des agents de l'Etat ;
-Non-reversement des cotisations sociales des agents conventionnés de certaines structures sous la tutelle des ministères à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale ;
-Absence d'élaboration au profit de certains travailleurs, de contrats de prestation de travail en lieu et place de contrats de travail dans certains offices ou établissements publics ;
-Paiement de salaires de base en dessous de Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti (SMIG) dans certains offices ou établissements publics ;
-Non-respect des dispositions prévues dans divers textes règlementaires ;
-Inadéquation des profils et des postes par endroits ;
-Existence, par endroits, de postes prévus et non pourvus et des postes occupés non prévus par les textes ; l'inefficacité des cellules de contrôle et d'audit internes ;
-Non-finalisation des contrats de travail de responsables et agents nommés ;
-Absence régulière au poste de certains agents et enseignants ; l'absence de renforcement de capacités techniques de certains agents ;

[102] IGF, IGSEP, IGM, Synthèse des rapports annuels d'activités des OCOA de l'année 2019, 2020, p. 13-15.

-Non-respect du principe de séparation des fonctions administratives et comptables ; -
-Inexistence de coffres forts, de grilles anti-effractions et de caméras de surveillance par endroits ;
-Non-respect, par endroits, des conditions d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail ;
-Surcharge de travail au niveau de certains agents ;
-Inexistence de texte d'application précisant l'incidence financière du transport judiciaire objet de l'article 409 du code foncier et domanial ;
-Défaut de finalisation de certaines décisions de justice ;
-Inexistence du service de l'exécution des peines
-Mauvaise gestion du parc automobile de l'Etat ;
-Perception de salaires et primes indus (non fondées sur des textes), par des agents qui ne sont plus au poste ;
-Inexistence d'un système d 'alerte pour la suspension automatique des salaires et primes aux agents non permanents de l'Etat nommés par décrets ou arrêtés en fin de mission ;
-Absence d'un système de suivi des mouvements du personnel de l'Etat et absence de mise à jour des effectifs de l'administration publique
-Mauvais archivage des dossiers ;
-Attribution fantaisiste de notes dans le milieu éducatif ;
-Harcèlement sexuel[103] ;
-Inexistence de documents de planification, de programmation et d'exécution budgétaire et financière (Plan de travail annuel budgétisé, point d 'exécution financière...) ;
-Existence de ressources propres non budgétisées ni retracées ;
-Retard dans l'établissement et l'adoption des états financiers par les Conseils d'Administration et le manque de rigueur dans l'élaboration des budgets prévisionnels ;
-Absence de certification des états financiers par les Commissaires aux Comptes ;
-Absence de suivi budgétaire des dépenses ;
-Accumulation de factures impayées notamment, en ce qui concerne les réparations des véhicules administratifs ;
-Inexistence ou la mauvaise tenue des registres et documents et pièces comptables, registres, calepins et brouillards de caisse, états de rapprochements bancaires ;
-Non-reversement au Trésor public, de divers droits par des collectivités publiques ;
-Création de caisse de menues dépenses sans base juridique et la gestion de ladite caisse par un agent sans titre de nomination ;
-Manque de suivi de recouvrement des créances ;
-Non-prélèvement de la TVA et de l'AIB sur des factures ;
-Non-reversement à la DGI de la TVA (18%) et de l'AIB (1% ou 5%) retenus à la source sur diverses factures ;
-Non-respect des instructions relatives à l'exécution des missions officielles (signature par des personnes non habilitées des ordres de mission, visas non conformes, chevauchement de missions) ;
-Perception par des juges et greffiers de frais de transport judiciaire exorbitants et disparates;
-Non-respect des instructions relatives à la tenue de la comptabilité des matières (absence d'inventaire ou inventaire partiel du patrimoine...) ;
-Exécution de dépenses irrégulières ;
-Existence de déficits de caisses et de valeurs inactives ;

[103] IGF, IGSEP, IGM, Synthèse des rapports annuels d'activités des OCOA de l'année 2019, 2020, p. 13-15.

-Non-conformité des organes de passation et de contrôle des marchés publics aux textes en vigueur ;
-Non-respect des procédures de passation des marchés publics ;
-Non-respect du référentiel des prix caractérisé par le dépassement parfois excessif du prix de certains articles ;
-Retard dans le processus de sélection et de signature des contrats par endroits.

Le MAEP de l'Union Africaine, dans son rapport de 2019 portant sur la gouvernance dans les pays membres a abordé la question relative à la redevabilité administrative. Il a été souligné dans ce rapport Il a été recommandé aux Etats membres de veiller à l'alignement des visions nationales, des plans nationaux de développement et des plans d'action nationaux sur l'Agenda 2063 de l'UA et les ODD des Nations unies ;
-de promouvoir les principes et les institutions démocratiques ;
-d'encourager la participation citoyenne et la bonne Gouvernance ;
-de faire la promotion et la protection des droits de l'homme et des peuples ;
-d'encourager les Etats membres à respecter davantage l'Etat de droit ;
-de promouvoir et de protéger les droits de l'homme ;
-de favoriser la participation citoyenne à la gouvernance ;
-de faire la reddition des comptes publics par le pouvoir exécutif ;
-de renforcer l'indépendance du pouvoir législatif en matière de reddition de comptes publics ;
-d'assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire en matière de reddition de comptes ;
-d'élaborer des plans et programmes de développement portant sur le développement Humain[104].

Pour s'aligner à ces différentes recommandations du MAEP, le **Ministère du Plan et du développement** du Bénin s'est doté en décembre 2019 d'un plan stratégique d'intégration de la redevabilité dans la planification du développement. Cette stratégie facilite l'intégration des actions de redevabilité administrative dans le processus de planification du développement au Bénin. L'objectif est de rendre performant l'administration publique, la mettre au service du développement et de répondre aux besoins économiques et sociaux des citoyens du pays. Cette stratégie vient à l'appui du Plan National du Développement (2018-2025)[105].

L'administration béninoise dispose de divers outils pertinents de redevabilité administrative. La mise en œuvre de ces outils a contribué à l'amélioration des services fournis aux usagers du service public. Cependant, les outils utilisés présentent aussi des insuffisances rendant leur efficacité limitée.

Tableau n°11 : Présentation des mécanismes et outils de redevabilité administrative

Mécanisme	Outil	Effets induits	Facteurs ayant favorisé le succès de l'outil	Facteurs ayant induit des insuffisances

[104] Union Africaine (MAEP), Rapport sur la gouvernance en Afrique, 2019, p. 100.
[105] Ministère du Plan et du Développement, Stratégie d'Intégration de la Redevabilité dans la Planification du Développement, 2018, p. 36.

Reddition publique de compte[106]	Guide de reddition de comptes au niveau des collectivités locales[107]	Contrôle citoyen du budget des collectivités décentralisées[108]	Effectivité de l'implication des OSC dans les séances d'évaluation des impacts des dépenses effectuées dans le cadre d'exécution des budgets participatifs[109].	Réticence d'inclusion des OSC dans les processus d'élaboration, d'exécution et d'évaluation du budget participatif au niveau communal[110].-
Revue trimestrielle portant sur la mise en œuvre du Programme Annuel d'Assistance-Conseil (PAAC)	-Identification des besoins des communes (assistance-conseil). -Priorisation en fonction du budget disponible. -Mis en place au niveau communal d'un registre pour le suivi des activités d'assistance-conseil mises en œuvre par l'ensemble des acteurs. -Mission semestrielle de suivi sur le terrain.	-Les Directions Départementales respectent des cibles par thématique d'assistance-conseil prévue dans le PAAC. -Les descentes sur le terrain par les Directions Départementales sont mieux structurées. -Respect de la planification par les Directions Départementales. -Amélioration des prestations d'assistance (satisfaction des communes).	-Suivi de la Préfecture. -Rigueur dans le suivi. -Par le passé, le PAAC n'était pas réellement l'émanation des besoins réels des communes. Ceci a été corrigé sur la base des leçons apprises lors des tournées. -Strict respect des textes (reconnaissance du rôle prépondérant de la Préfecture dans le PAAC).	-Disponibilité des cibles. -Acteurs fortement sollicités au niveau communal. -Fréquent de ne pas pouvoir rencontrer toutes les cibles, malgré une bonne planification, parce qu'une partie est sollicitée ailleurs à la dernière minute. -Parfois les bénéficiaires ne sont pas motivés.
Revues des PTA (Plans de Travail Annuel)	-Charte de reddition de comptes	-Permet de réajuster	-Succès au niveau national	-

[106] PASCiB, Manuel du contrôle citoyen de l'Action Publique, 2015, p. 84
[107] Ibid.
[108] Ibid.
[109] PASCiB, Manuel du contrôle citoyen de l'Action Publique, 2015, p. 84
[110] Ibid.

trimestriellement des Ministères	-Identification des activités du PTA -Arbitrage au niveau du CODIR -Transmission à la PDD du ministère -Arbitrage au niveau du ministère -Finalisation par le CODIR -Mise en œuvre des activités	périodiquement les activités	à cause du suivi mis en place.	

b- <u>Identification et analyse des problèmes spécifiques en lien avec la redevabilité administrative</u>

L'administration béninoise ne couvre pas tous les besoins des usagers du service public. La bureaucratie des agents publics couplée à la lenteur administrative ne rend pas efficace les actions de redevabilité administrative au Bénin. A l'aide du référentiel SWOT, nous avons pu identifier l'impact des actions menées par les OCOA sur la régularité du fonctionnement des administrations publiques et en matière d'accès des usagers aux services publics.

<u>Tableau</u> n° 12 : Statut des bénéficiaires et nature des actions de redevabilité administrative

Institution	Bénéficiaires	Action mises en œuvre
Ministère du Plan	-ONG / Association -Populations rurales et urbaines -Femmes et jeunes	-Accompagnement des sectoriels pour la mise en œuvre des interventions pour l'atteinte des cibles des ODD.
DGCL	-Acteurs communaux (Maires et adjoints, chefs services communaux)	-Vulgarisation du guide et de la charte de reddition de comptes.

		-Sensibilisation des autorités locales à faire les redditions de comptes publics. -Organisation des séances de signature du livre blanc de la charte par les Maires.
PREFECTURES	-Collectivités locales -Ministère de tutelle (Ministère en charge de la décentralisation)	-Accompagnement et renforcement de capacités des collectivités locales. -Accès à l'éducation de base et alphabétisation des femmes et formation professionnelles. -Accompagnement et renforcement de capacités des collectivités locales
MAEP	-ONG / Association. -Groupements agricoles. -Organisations à base communautaire.	-Accompagnement et renforcement de capacités des organisations de développement à la base. -Développement d'infrastructures locales. -Entreprenariat des femmes et des jeunes portant sur la valorisation des produits agricoles et de pêche. -Lutte contre la malnutrition.
MEMP/ MESTFP	-Organisations des parents d'élèves.	-Accès à l'éducation de base et alphabétisation des femmes. -Enseignement Secondaire et Formation Professionnelle.

Tableau n° 13 : Synthèse redevabilité administrative

Forces	Faiblesses
-Disponibilité des rapports de missions de l'Inspection Générale des Finances. -Les rapports annuels de l'Inspection Générale des Services et Emplois Publics en capacité fait état sur le fonctionnement régulier ou non des services publics.	-Difficultés d'accès aux rapports d'audits des OCOA. -Carence d'efficacité des dispositifs de contrôle interne en matière de gestion budgétaire et en matière de passation des marchés publics.

-Inspection Générale des Ministères en capacité de relever les dysfonctionnements des services administratifs. -Plan stratégique d'intégration de redevabilité. -Plan National de Développement 2018-2025. -Cadre inclusif (OSC et acteurs étatiques) pour la mise en œuvre des actions prévues dans le PND 2018-2025.	-Accès difficile des usagers aux services publics de l'Administration. -Couverture insuffisante du territoire des services publics de l'Etat. -Absence d'un cadre de concertation entre les usagers du service et les responsables administratifs.
Opportunités	**Menaces**
Partenaires Techniques et Financiers du PND 2018-2021 : Coopération Allemande (GIZ) ; JICA (Japon) ; Commission Economique pour l'Afrique des Nations Unies ; UNICEF ; PNUD ; FMI et l'USAID.	-

c- Niveau d'efficacité des mécanismes d'interface entre l'offre et la demande de Redevabilité administrative

Les réformes initiées par le gouvernement en place depuis 2016 ont permis la restructuration des organes de contrôle. Ils sont plus présents dans le cadre des contrôles internes de l'administration publique. L'IGF est l'organe principal parmi les OCOA. La redevabilité administrative n'est pas encore un acquis au Bénin mais les OCOA doivent redoubler d'effort en matière de transparence à l'égard des organes de contrôle externe, notamment, la chambre des comptes de la Cour suprême et les OSC qui font du contrôle citoyen en matière de redevabilité financière et administrative. Les OCOA ne sont pas les seuls organes à intervenir en matière de redevabilité administrative. Il y a les ministères et leurs démembrements qui mettent aussi en œuvre directement des actions de redevabilité. Il s'agit du Ministère du Plan, du Ministère de la Décentralisation et des Collectivités Locales, du Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire, du Ministère de l'Enseignement Professionnel et des organes déconcentrés de l'Etat (les préfectures et directions départementales).

8- ÉTAT DES LIEUX SUR LA REDEVABILITÉ DES ACTEURS NON ETATIQUES/OSC

a- Analyse globale des dynamismes en lien avec la redevabilité des OSC

Les organisations de la société civile sont des acteurs à part entière de la chaine de redevabilité en générale et interviennent comme demandeur et offre de redevabilité.

a.1- <u>OSC comme acteurs de la demande de redevabilité</u>

Les OSC sont à priori des bénéficiaires de l'offre de redevabilité. Mais ce n'est pas pour autant qu'elles n'ont pas obligations et des comptes à rendre lorsqu'elles sont engagées dans les processus de réalisation et de mise en œuvre des politiques publiques. Les OSC sont aussi porteuses de responsabilité, lorsqu'elles mettent en œuvre des projets et des programmes sur financement du gouvernement et des PTF. Elles deviennent ainsi également actrices de l'offre de redevabilité. Dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques, les OSC participent aux cadres d'échanges et de concertation avec les acteurs publics et travaillent pour la prise en compte des besoins réels des citoyens dans les politiques publiques de l'Etat. Par ailleurs, elles se doivent d'œuvrer pour la prise en compte des actions prioritaires de développement local dans le cadre des séances programmées pour l'élaboration du budget communal. Lorsque les OSC sont engagées sur la mise en œuvre des projets et programmes de développement, elles doivent œuvrer pour le bien être des groupes cibles à travers une gestion saine des projets et programmes dont elles ont la charge.

Afin de remédier à ces problèmes, les OSC proposent de mettre en place un système qui contraint les mairies à mettre l'information (tel que le budget par exemple) à la disposition des citoyens et des OSC. En effet, pour ces OSC, le problème ne réside pas uniquement dans la loi. Intégrer une telle règle dans la loi va donc se révéler vite insuffisant. Pour elles, il faut davantage mettre en place un système qui oblige les responsables de l'offre à échanger l'information et sensibiliser la population afin qu'elle change son regard vis-à-vis des responsables de l'offre. Il faut que le citoyen lambda puisse comprendre les dépenses de la mairie car, *in fine*, il s'agit de ses ressources et il faut donc que la mairie lui rendre compte quant à leurs affectations.

Dans la même lignée d'idées, il faut également former davantage les membres des OSC et veiller à ce que leurs membres soient réellement engagés et autonomes financièrement. Il faut que les OSC soient appuyées sur le plan juridique. A titre d'exemple, il faut que les OSC soient secondées par des avocats et des spécialistes de droit en cas de problème juridique à l'occasion de l'exercice de leur mission de contrôle citoyen.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre des activités du programme RePASOC, différents cadres de concertations portant sur des thématiques spécifiques ont été mis en place pour renforcer le dialogue entre les acteurs publics et les Organisations de la Société Civile. Le premier cadre de concertation mis en place a conduit à la refonte du décret 2016-292 du 17 mai 2016 portant structure type des ministères. Les OSC ont formulé des recommandations à l'endroit du gouvernement et un nouveau décret a été adopté. Il s'agit du décret n°2019 -430 du 02 octobre 2019 fixant la structure type des ministères. Par ailleurs, il a été mis en place des cadres de concertations permettant aux OSC de participer d'une part, à la transparence et à la reddition des comptes au niveau central et local et d'autre part à la réalisation des politiques publiques sectorielles relatives à la gestion de l'Eau et assainissement, Environnement et cadre de vie (ODD), Education, Santé, Energie et droits de l'Homme[111]. La participation des OSC aux mécanismes de gestion des finances publiques

[111]RePASOC, Étude sur l'identification et l'évaluation des mécanismes de concertation et de dialogue fonctionnels entre les OSC et l'Etat, 2019, p. 87.

n'est pas encore entièrement effective. Cependant il y a des avancés quant à l'implication des OSC de conception et de réalisation des politiques publiques sectorielles[112].

À la suite de la participation de ces différents cadres de concertation, les OSC doivent dans l'exercice de leurs obligations de redevabilité restituer aux citoyens et aux populations à la base par voie des médias (réseaux sociaux, radios communautaires, etc.) la fréquence d'avancement du dialogue avec les acteurs publics. D'autre part, dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques, elles doivent veilleur à la prise en compte des actions et à l'atteinte des résultats concrets qui améliorent le quotient des citoyens.

a.2- OSC comme acteurs de l'offre de redevabilité

La professionnalisation des acteurs non étatiques, notamment les OSC fait de celles-ci un offreur de redevabilité. En effet, les ONG internationaux et les associations intervenant au Bénin et sur les thématiques de protection de l'environnement font partie du Programme de reconnaissance de la certification forestière (PEFC)[113]. Les ANE membres de ce programme de certification sont habilités à reconnaitre par le biais d'une certification indépendante les actions des OSC et des entreprises qui se consacrent à la promotion de la gestion durable des forêts (GDF) au Bénin. Cette certification est réservée aux ANE dont les actions sont reconnues tout au long de la chaîne d'approvisionnement forestière pour promouvoir les bonnes pratiques dans la forêt et veiller à ce que le bois et les produits forestiers non ligneux soient produits dans le respect des normes écologiques, sociales et éthiques.

Les Acteurs Non Etatiques intervenant au Bénin gèrent d'autres labels internationaux pour encourager les entreprises qui prennent en compte dans le cadre de leurs activités des règles de développement durable ; de protection de l'environnement, la protection des personnes vulnérables et la promotion de l'économie verte. Il s'agit de :

-EarthCheck : un groupe de certification et de conseil pour les voyages et le tourisme. Depuis 1987, EarthCheck aide les entreprises, les collectivités et les gouvernements à offrir aux voyageurs des destinations propres, sûres, prospères et saines où ils peuvent visiter, vivre, travailler et se divertir.

-TCO Certified est une certification internationale de durabilité pour les produits informatiques et comprend un large éventail de critères garantissant que la fabrication, l'utilisation et le recyclage des produits informatiques s'effectuent dans le respect de la responsabilité environnementale et sociale.

La certification TCO combine les exigences de responsabilité sociale des installations où le produit est fabriqué, la sécurité de l'utilisateur et la conception ergonomique ainsi qu'un impact minimal sur l'environnement tant pour le produit que pour sa production pendant tout son cycle de vie.

A l'instar des labels internationaux, les organes étatiques interagissent avec les ANE, notamment les OSC pour faire la promotion des labels nationaux.

[112] Ibid.
[113] PEFC, Guide pratique pour la mise en place du système national de certification forestière, 2020, p. 72.

- **Label national**

L'organe en charge de la certification et des labels au Bénin est l'Agence Nationale de Normalisation, de Métrologie et du Contrôle Qualité (ANM). Il est créé par Décret **N°2017-031 du 23 janvier 2017**, l'ANM est un Office d'Etat régi par la loi n°94-009 du 28 juillet 1994 portant création, attribution et fonctionnement des Offices à caractères social, culturel et scientifique. Elle est placée sous la tutelle du Ministère en charge de l'Industrie[114]. L'Agence Nationale de Normalisation, de Métrologie et du Contrôle Qualité (ANM) a pour mission la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique nationale de normalisation, de métrologie, de certification, de vérification des produits et de promotion de la qualité[115].

Dans le domaine de la normalisation, L'ANM fournit les normes ci-après : la Norme sur l'Agriculture et sur les Produits agricoles ; la Norme sur les Produits alimentaires ; la Norme sur les Bâtiments et Travaux Publics ; la Norme sur Textile, Chimie, Pharmacie et Cosmétique puis la Norme sur l'Electricité et Matériels électriques[116].

En ce qui concerne la métrologie, l'ANM intervient aux cotés des entreprises et OSC qui opèrent sur le territoire Béninois en matière de maitrise des appareils de fabrication des produits, de sécurité des personnes et des installations et en matière de préservation de l'environnement. L'ANM apporte une visibilité aux entreprises à travers des audits en matière de maitrise et de contrôle qualité des produits des entreprises et contribue au positionnement de ces produits sur les marchés internationaux[117].

L'ANM réalise conjointement avec les OSC de renommés pour réaliser des audits et des contrôles qualité des produits des entreprises. Elle peut apposer une marque nationale ou un label qualité pour garantir la conformité des produits des entreprises par rapport aux normes. La reconnaissance d'un produit d'une entreprise par le biais de l'attribution d'une marque ou d'un label offre des avantages à l'entreprise, aux consommateurs et à l'économie nationale Béninoise. Par ailleurs, il existe au Bénin un comité multi-acteurs composé des acteurs publics (ANM et le Ministère en charge de l'industrie), de partenaires techniques et financiers et des OSC. Ce comité assure la délivrance de la certification sur la base d'un rapport d'audit conjoint[118].

Les avantages pour les fabricants : l'extension du marché à des zones ou leur réputation est inconnu ou a besoin d'être renforcé ; la démarcation par rapport à la concurrence ; l'assurance de la qualité des produits nouveaux ; une réputation mieux assise.

Les avantages pour les consommateurs : une protection assurée en ce qui concerne la qualité du produit ; l'achat au meilleur rapport prix/qualité ; la sauvegarde des sources d'approvisionnements et de sa réputation s'il s'agit d'acheteurs professionnels. Pour l'économie nationale, les avantages sont liés à : le développement des exportations en renforçant la réputation des fournisseurs nationaux ; la production intérieure de qualité.

[114]https://anmbenin.com/presentation/
[115]https://anmbenin.com/mission-et-objectifs/
[116] Ibid.
[117] Ibid.
[118] MdSC, UE, DDC, République du Bénin, Guide d'information sur la labélisation des OSC Béninoises, 2019.

Tableau n°14 : Présentation des labels de l'ANM attribués avec le concours des OSC

Type de label ou certificat	Description
Le label ISO 14001 :2015	Il s'agit d'un label destiné à toute entreprise quel que soit sa taille. Il certifie la capacité d'une entreprise en matière de respect des normes environnementales et de développement durable en vigueur au Bénin[119].
Le Label « Bénin Tourisme Equitable (BTE) »	Ce label confer une visibilité de référence aux entreprises Béninoises quel que soit leur taille et qui œuvrent dans le secteur du tourisme[120].
Le label ISO CEI 17025 (2005)	Il s'agit d'un label qui certifie la conformité des produits agricoles et agroalimentaires destinés aussi bien à l'exportation qu'à l'importation à la suite d'analyses rapides, sensibles et à des coûts compétitifs pour les entreprises béninoises.
Le label Global Organic Textile Standard (GOTS)	Il s'agit d'un référentiel qui définit des exigences reconnues mondialement, permettant de garantir le caractère biologique des textiles depuis la récolte des matières premières, en passant par la fabrication responsable d'un point de vue social et environnemental, jusqu'à l'étiquetage, afin de fournir une garantie fiable au consommateur final[121].
-Lighting Global -Smart Campaign certification -Rating financier et social et BRC/ISO	Il s'agit des labels qui certifie le respect des règles environnementales et de développement durable par les entreprises du secteur privé.

b- Identification et analyse des problèmes spécifiques en lien avec la redevabilité des OSC

Pour mesurer l'efficacité de l'impact des actions de redevabilité, il est capital de se référer aux Organisations de la Société Civile afin d'obtenir des informations en phase avec le vécu quotidien des citoyens. Cependant, les OSC sont aussi redevables à l'égard des citoyens. Elles doivent rendre compte de l'efficacité des projets et programmes qu'elles mettent en œuvre directement sur le terrain. Elles doivent informer les citoyens sur la progression des dialogues menés avec les acteurs publics dans le cadre des concertations pour la réalisation et la mise en œuvre des politiques publiques. De ce fait, nous avons pu répertorier grâce au référentiel SWOT les difficultés que les OSC rencontrent sur le terrain dans le cadre de la mise en œuvre de la redevabilité les concernant.

Tableau n° 15 : Synthèse redevabilité des OSC

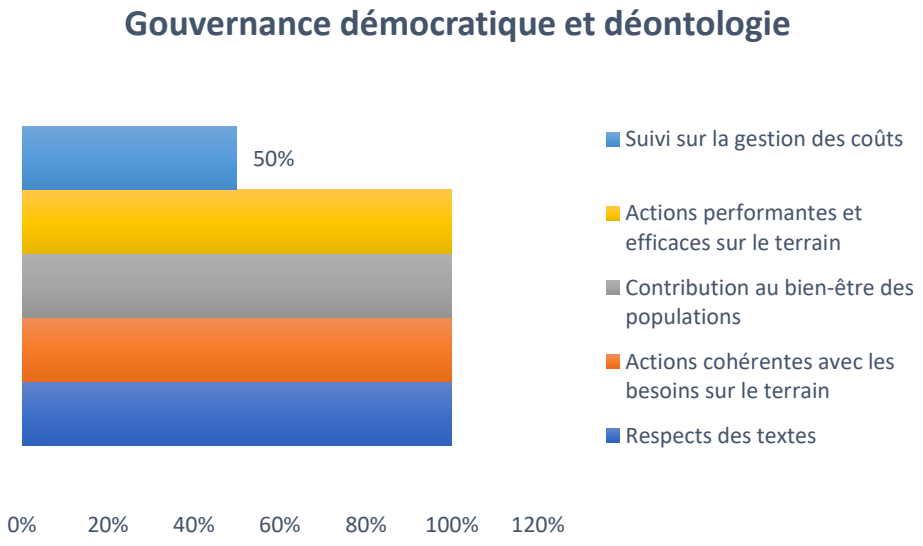
Forces	Faiblesses

[119]https://anmbenin.com/atelier-de-formation-des-consultants-nationaux-a-la-norme-iso-9001-version-2015/
[120]http://www.fbotrs-benin.org/Le-programme-de-certification.html
[121] https://www.global-standard.org/fr/the-standard/general-description.html

-Le Système National Intégré permet aux OSC d'être partie prenante à part entière d'un cadre de concertation institutionnel. -Les OSC disposent d'un mécanisme de suivi des actions de redevabilité sur le plan local : Plateforme Commune 229. -Forte participation des OSC au mécanisme de Budget participatif. -Grande accessibilité des médias par les OSC. -Contrôle citoyen des Dossiers d'Appels d'Offres. -Adoption par le gouvernement du décret n°2019-430 portant sur la structure type des ministères. -Participation des OSC au cadre permanent de réédition des comptes au niveau national et local. - Professionnalisation et labellisation des OSC (MdSC)	-Politisation des administrations centrales, décentralisées et des cadres de concertation. -Difficultés pour les OSC d'accéder à l'information dans le cadre des sessions de réédition des comptes. -Difficultés pour les OSC de se procurer des informations sur le plan sectoriel de l'eau. -Accès difficile aux informations concernant l'exécution des marchés publics.
Opportunités	**Menaces**
Les Partenaires Techniques et Financiers qui interviennent financièrement auprès des OSC sont : Union Européenne ; la Coopération Suisse (DDC) ; la GIZ (Coopération Allemande) ; le PNUD et l'AFD (Agence Française de développement).	**-**

c- Critères d'identification des OSC en matière de redevabilité

Figure n°07 : Indicateurs d'identification des OSC engagées sur la thématique de redevabilité



En 2018, à l'issu des états généraux des états généraux de la société civile béninoise, un consensus national a été trouvé entre les OSC béninoise. Il s'agissait de l'engagement des OSC Béninoise à contribuer à l'efficacité du développement, dans le contexte actuel de l'Agenda 2030. Dans le cadre de ces états généraux, les OSC ont pris des engagements de redevabilité matérialisés par l'accord de consensus. Ces engagements portaient sur un travail en synergie entre les OSC pour mieux structurer le secteur des ANE, une professionnalisation et spécialisation des OSC, la mise en place d'un observatoire d'éthique et de déontologie pour encadrer la régulation et autorégulation des OSC, la refonte de la charte de la bonne gouvernance interne et de déontologie des OSC[122]. En effet, une OSC, qui prennent en compte dans leurs fonctionnement quotidienne les prescriptions du consensus de Cotonou en plus des bonnes pratiques indiquées sur le graphique n°7 répondrait aux exigences formulées à l'endroit des OSC en termes de redevabilité.
Cependant, seulement la moitié des OSC de notre échantillon estiment qu'elles disposent des dispositifs efficaces de gestion des coûts des projets qu'elles mettent en œuvre. Nous pouvons déduire de ce constat que les OSC identifiées dans le cadre de notre étude contribuent par leurs actions au bien-être social des populations cibles dans le cadre de la mise en œuvre des projets sociaux qu'elles coordonnent.

d- Niveau d'efficacité des mécanismes d'interface entre l'offre et la demande de Redevabilité des OSC

La redevabilité des OSC est essentiellement centrée sur la mise en œuvre des projets sociaux, sur l'efficacité des outils de travail qu'elles développent et sur la restitution des consensus trouvés avec les acteurs publics en matière de conception et de mise en œuvre des politiques publiques. Dans le cadre de cette étude, les travaux de revue documentaire et les collectes de données auprès des OSC cibles nous ont permis d'identifier des mécanismes et des outils pertinents dont disposent ces OSC pour réaliser le contrôle citoyen en matière de redevabilité. Par ailleurs, ce sont essentiellement les partenaires techniques et financiers du Bénin qui accompagnent les OSC dans le développement de leurs outils d'évaluation des actions de redevabilité. Dans certaines circonstances, les OSC ont difficilement accès à une information complète auprès des gouvernants pour mieux apprécier les impacts des différents types de redevabilité. C'est le cas en matière de redevabilité financière et administrative.

Le cadre de concertation entre les acteurs publics et les OSC institué dans le cadre du SNI constitue un mécanisme d'interface efficient pour faire avancer le dialogue entre les deux acteurs au bénéfice des citoyens. Ce cadre aux OSC de jouer avec plus d'efficience leur rôle de contrôle citoyen des acteurs menées par les acteurs publics.

VI- INTERACTION ENTRE LES OSC ET ACTEURS PUBLICS DANS LE CADRE DU SNI

Le 29 septembre 2016, le gouvernement béninois avec l'appui de Transparency international s'est doté d'un Système National d'Intégrité (SNI). Le 30 novembre 2016, le gouvernement a adopté par décret le SNI. L'objectif de cet outil est de permettre au gouvernement de lutter efficacement contre la corruption. La particularité du SNI relève du fait qu'il met au cœur de

[122]https://mdscbenin.org/wp-content/uploads/2019/03/Le-Consensus-de-Cotonou-Les-Etats-G%C3%A9n%C3%A9raux-de-la-Soci%C3%A9t%C3%A9-Civile-du-B%C3%A9nin-Final.pdf

la lutte contre la corruption le contrôle citoyen c'est-à-dire que les OSC jouent un rôle d'alerte et constituent un dispositif important du SNI. Les ONG Social Watch Bénin et ALCRER étaient particulièrement engagées sur le suivi de la mise en œuvre des plans d'action sectoriels SNI par les différentes institutions étatiques et non étatiques.
Le Système National Intégré repose sur plusieurs dont les principaux sont : le pouvoir exécutif, le Parlement, le pouvoir judiciaire, l'Administration Publiques, la Chambre des comptes, les organes de contrôle des élections, les services de sécurité, le Haut-Commissariat à la Prévention de la Corruption, le Médiateur de la République, le secteur privé, les médias et les partis politiques.

Le rapport annuel de 2019 sur l'état de mise en œuvre du SNI au Bénin réalisé avec le concours des OSC révèle qu'il y a des dysfonctionnements dans le dispositif institutionnel de mise en œuvre des réformes et un faible niveau d'exécution des recommandations du SNI. En réalité aucune action n'est entreprise pour 58 recommandations (37,18%) et, sur les 98 recommandations ayant connu une certaine réalisation (62,8%), seules 22,45% sont entièrement exécutées et 40,38% en cours d'exécution après trois (03) ans de mise en œuvre et à un an de l'échéance de fin du plan d'action général du SNI[123].

Le rapport révèle aussi que le Médiateur de la République fait partie des institutions ciblées par le SNI ayant des résultats encourageants. A titre d'exemple, entre 2016 et 2019, l'institution a reçue environs trois mille (3.000) plaintes reçues, dont deux mille (2.000) cas traités avec satisfaction. Par ailleurs, le rapport précise que les partis politiques sont considérés comme des maillons faibles du système d'intégrité. En effet, ceux-ci souffrent d'un problème de structuration car il existe une myriade de partis politiques au Bénin.

Le rapport d'évaluation précise aussi que les entreprises privées constituent un maillon faible du Système National d'Intégrité pour deux raisons. D'une part, les entreprises ne sont pas suffisamment associées aux politiques publiques en matière du commerce interne et international et d'autre part, il n'y a pas une stratégie nationale qui permet à la majorité des entreprises d'avoir accès aux marchés publics et privés en toute transparence et équitable. Le rapport précise un non-respect des codes de conduite en entreprise ; l'implication fréquente des entreprises privées dans les affaires de corruption, ainsi que l'absence d'initiatives associant les entreprises et les OSC pour combattre la corruption.

VII- MECANISMES ET OUTILS DE REDEVABILTÉ UTILISÉS PAR LES OSC

Dans le cadre de nos travaux de terrain auprès des OSC, nous avons pu identifier plusieurs mécanismes et outils de redevabilité auxquels ces dernières font régulièrement référence pour évaluer ou mettre en œuvre les actions de redevabilité (Cf tableau n°17). A titre d'exemple, l'ONG SOCIAL WATCH-Bénin dispose de trois catégories d'outils spécifiques adaptés à l'évaluation des impacts des actions de redevabilité mises en œuvre par les responsables de l'offre de redevabilité. Il s'agit du mécanisme de Suivi d'Impact Local promu par la DGOCS

[123] https://socialwatch.bj/?p=1674 ; https://socialwatch.bj/wp-content/uploads/2021/01/TDR-Rapport-annuel-2020-mise-en-oeuvre-SNI-B%C3%A9nin-_-OK.pdf

du Min du Plan ; l'outil devenu classique du budget participatif et la Plateforme Commune 229. En effet, pour évaluer l'impact des actions de redevabilité dans le secteur de l'éducation et de l'eau, l'ONG a utilisé l'outil de Suivi d'Impact Local Participatif. Cet outil a été expérimenté en 2016 et en 2017 dans les 14 communes des départements du Borgou et de l'Alibori.

L'efficience de cet outil est qu'il permet d'une part aux communes de s'autoévaluer sur la qualité des services qu'elles offrent et d'autre part, elle favorise la création d'un espace de dialogue entre les acteurs étatiques et non étatiques engagés sur la thématique de redevabilité sur les questions de service public de base. Par ailleurs, cet outil permet aux acteurs d'identifier les problèmes, situer les responsabilités et de proposer des mesures correctives dans ces secteurs. En matière de contrôle des finances locales, l'ONG utilise le mécanisme de budget participatif. Cet outil a pour avantage de créer un cadre d'inclusion des bénéficiaires aux cadre d'élaboration et d'exécution des budgets annuels des portant sur les dépenses éligibles et nécessaires pour le développement des communes.

L'ONG Social Watch précise dans son rapport d'évaluation que la majorité des communes des départements de Borgou et de l'Alibori n'a pas opté pour le système de budget participatif, à titre d'exemple, sur huit (08) communes, seulement trois (03) communes utilisent le budget participatif. La troisième catégorie d'outil est la Plateforme Commune 229. C'est donc une application conçue par l'ONG pour servir d'espace de redevabilité entre citoyens et porteurs de pouvoir des administrations communales. C'est un espace virtuel qui constitue un cadre de liberté d'expression des bénéficiaires des actions de redevabilité des acteurs étatiques et décentralisés. QUID à la régularité des interactions entre les bénéficiaires et les responsables de l'offre de redevabilité sur cette plateforme. Le problème réside dans le fait que l'outil n'est pas accessible au grand nombre de la population puisqu'il faut disposer d'un smartphone et d'une connexion internet.

Ces différents outils d'évaluation des impacts d'action de redevabilité sont d'une importance capitale car ils permettent aux acteurs étatiques et non étatiques engagés sur la thématique de la redevabilité d'orienter les activités et les dépenses publiques vers les besoins réels des populations à travers la réalisation des infrastructures de développement (pistes rurales, les centres de marché pour faciliter les activités génératrices de revenus pour les femmes), de santé, de logement et de mesurer concrètement le niveau de progression des actions des offreurs de redevabilité dans les secteurs de l'éducation nationale, la formation professionnelle, l'économie rurale et le développement local et la bonne gouvernance.

Pour illustrer le rôle que jouent les OSC en matière de redevabilité, il ressort de la collecte de données que pour l'heure, les bénéficiaires de la redevabilité sont plus orientés vers les questions en lien avec la redevabilité financière, notamment, une participation active aux séances de reddition de comptes. Rappelons d'emblée, que notre collecte de données nous a permis de démontrer que, dans la plupart des cas, l'organisation des sessions de reddition de comptes n'est pas spontanée. En référence aux données collectées auprès des bénéficiaires, les séances de réédition des comptes sont dans la majorité des cas transformées en séance de propagande en faveur des acteurs chargés de l'offre de redevabilité. En effet, ces derniers prennent le soin de présenter uniquement en ce qui est en leur faveur et semblent dissimuler les autres informations qui mettent en cause des

incohérences en matière de gestion des finances locales. En dehors de ces sessions, l'administration communale n'use pas d'autres moyens pour honorer ses obligations en matière de redevabilité et pour rendre compte de ses actions. A ce sujet, il s'avère que la collaboration entre les responsables de l'offre et les OSC n'est pas toujours évidente. Les OSC éprouvent beaucoup de difficultés à se procurer les informations techniques relatives aux plans de développement communaux (PDC), aux plans sectoriels relatifs à l'eau, etc. Aussi, il faut reconnaître que certaines OSC adoptent des postures négatives qui ne facilitent pas la collaboration entre offreurs et bénéficiaires de redevabilité.

D'autres OSC ne comprennent pas leur rôle réel, ni les limites de leur responsabilité. En outre, certaines ne relaient pas, de manière régulière, aux populations les informations obtenues des responsables de l'offre. En dehors des sessions de reddition de comptes, certaines mairies utilisent les émissions radiophoniques pour restituer aux citoyens ce qui a été réalisé dans le cadre d'un projet. Bien que cette action soit bénéfique, il faut tout de même reconnaître son caractère insuffisant. C'est pourquoi il est fort recommandé d'inviter davantage les organisations communautaires aux sessions de reddition de comptes, de les impliquer dans les plans afin qu'elles puissent accomplir le rôle qui leur est attribué.

Tableau n° 16 : Récapitulatif des outils et mécanismes de redevabilité des OSC de l'échantillonnage

Mécanismes	Outils
ALCRER	
Suivi citoyen des politiques publiques	Suivi d'Impact Local Participatif (SILP)
	Evaluation communautaire des services publics
	Budget participatif (BP)
	Audiences publiques de reddition de comptes
	Reddition de comptes par les Ministères Sectoriels Eau, Assainissement et changements climatiques (MEM, MCVDD et Ministère de la santé)
Suivi citoyen des marchés publics	Visites/suivi de chantiers (contrôle de matérialité des investissements publics locaux)
Lutte contre la corruption	Constitution de partie civile
	Détection et dénonciation de la corruption
	Education à la citoyenneté active (Emissions radiophoniques)
	Interpellations des autorités publiques
	Système National d'Intégrité
Changement Social Bénin (CSB)	
Vérification communautaire	Fiches de collecte
Évaluation par les Citoyens des Prestations de Service (ECPS)	Questionnaire
FERCAB	
Contrôle citoyen	Emissions radiophoniques pour rendre l'information accessible afin de permettre : -Aux citoyens d'interpeler les autorités locales et nationales.

Mécanismes	Outils
	-Aux autorités locales et nationales de rendre compte ou de réagir à la suite aux interpellations ou aux préoccupations posées par les populations.
GIC	
Gouvernance participative	Comité du territoire
	Comité de mise en œuvre du PDC » réunissant les communes, les OSC, des SDE et des personnes ressources
	« Assises du territoire » qui réunit le conseil intercommunal, les OSC, les groupes organisés (associations de parents d'élèves, etc.) et même des partenaires
	Commissions permanentes à l'échelle intercommunale
PASCIB	
Contrôle Citoyen des interventions de développement (CCID)	Ateliers techniques des experts
	Collecte et analyse d'information primaire et secondaires
	Restitution des constats et recommandations au commanditaire
	Dialogue politique autours des constats et recommandation en atelier multi-acteurs
Evaluation citoyenne	Ateliers techniques des experts
	Collectes et analyse d'information primaire et secondaires à plusieurs phases
	Restitution des résultats au commanditaire
	Atelier multi-acteurs d'échange sur les leçons et perspectives
Gouvernance participative	Dialogue politique continu sur les enjeux du secteur agricole
	Collaboration / appui conseil aux structure/Direction Technique en charge d'élaboration des politiques de développement
	Participation stratégique et/ou technique à la formulation des projets
	Concertation multi-acteurs sur les enjeux du secteur
SOCIAL WATCH BENIN	
Suivi citoyen des politiques publiques	Evaluation citoyenne
	Suivi d'impact local participatif
	Audiences publiques de reddition de comptes
Suivi des ressources/finances	Suivi des transferts des ressources du FADeC
Suivi des marchés publics	Renforcement des capacités des acteurs de la société civile pour l'appréciation du processus budgétaire de l'Etat
	Le budget participatif
Suivi budgétaire	Causeries-débat au niveau des ministères
	Notes budgétaires
	Adressage aux députés d'un document d'analyse sur la loi de finance
	Document de synthèse du rapport sur l'exécution de la loi de finances
Suivi des infrastructures	Audit social

Mécanismes	Outils
	Visite des chantiers

À la suite de l'identification de ces différents mécanismes et outils, nous avons pu procéder à l'analyse synthétique de ces derniers dans un tableau.

Tableau n°17 : Analyse des outils et mécanismes utilisés par les OSC en général

Mécanismes	Outils	Facteurs ayant favorisé le succès de l'outil	Facteurs ayant induit des insuffisances ou limites de l'outil
-Contrôle Citoyen des interventions de développement (CCID). **-Contrôle citoyen des processus électoraux (Monitoring des processus électoraux)**	Plateforme Commune 229	L'application Plateforme commune 229 a contribué à l'amélioration de l'accès à l'information.	-Difficultés d'accès des populations aux outils de communication (smartphones et internet). -Couverture insuffisante du territoire national en connexion internet.
	Forums Jeunes, Femmes, Personnes Handicapées, Personnes âgées.	Inclusion des citoyens dans les cadres de concertations pour le développement local.	Réticences en matière de prise en compte de genre et de la liberté d'expression des personnes vulnérables.
	Comités de pilotage des émissions radio interactives.	Accès à l'information des populations locales.	Couverture insuffisante du territoire du réseau de communication.
	Observation citoyenne de la passation des marchés publics	Transparence dans l'attribution des marchés publics, qualité dans la prestation des services.	Non accessibilité des critères de sélection des entreprises dans le cadre des évaluations des offres.
	Plateforme électorale des OSC	-Synergie entre les acteurs de la société civile. -Appuis techniques et financiers apportés par les PTF[124] aux OSC.	-Pressions politiques. -Insuffisances des ressources techniques et financières.
Evaluation citoyenne (Monitoring de la gouvernance)	Guide du Partenariat Public Privé	Amélioration des ressources propres de la commune pour des prestations de qualité et du dialogue multi-acteurs	-Durée déterminée des Partenariats Publics Privés. -Difficulté de suivi et d'entretien des produits issus du PPP à la fin du partenariat.

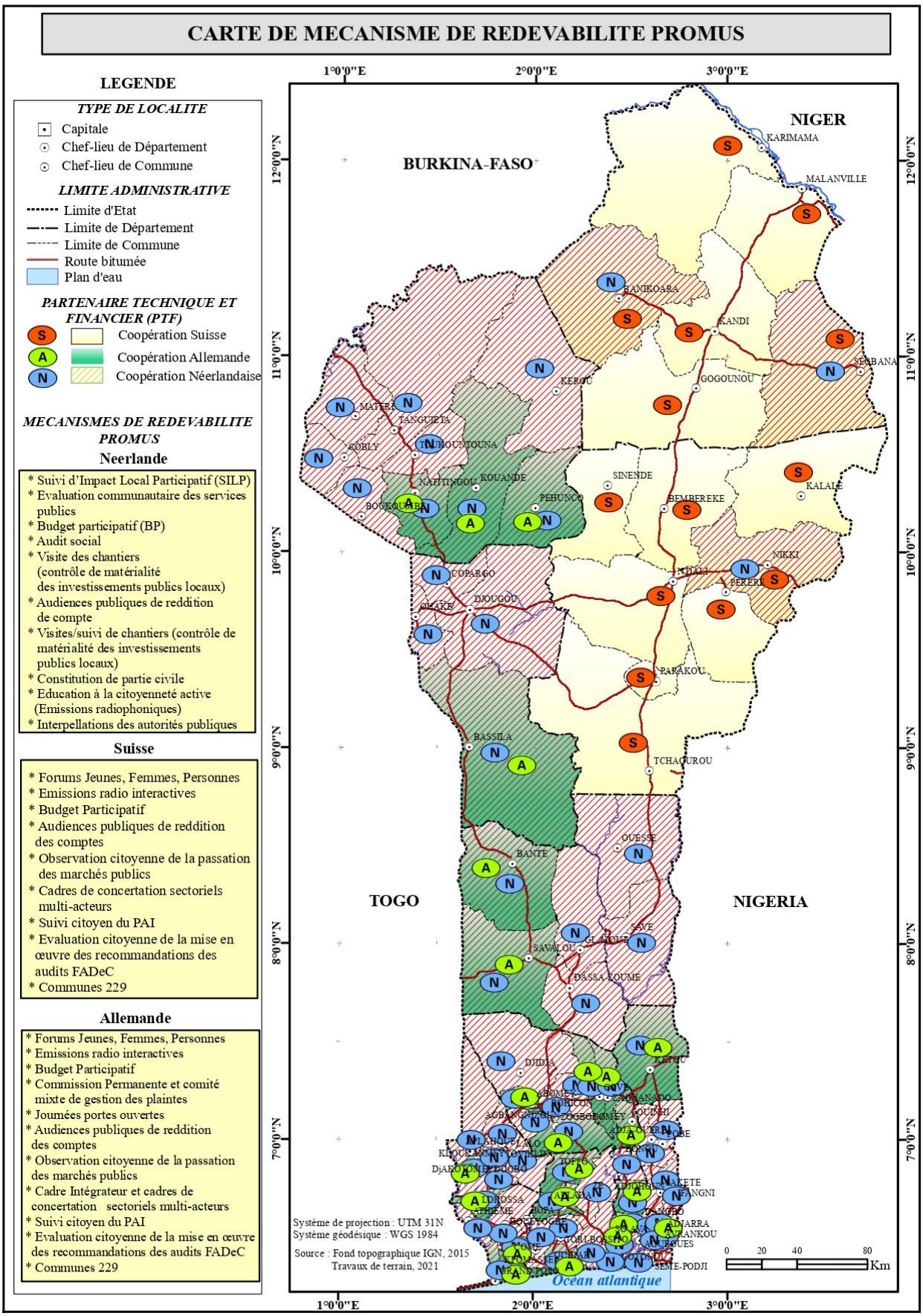
[124] Union Européenne ; OSIWA ; Ambassade des USA au Bénin et WANEP-BENIN.

Mécanismes	Outils	Facteurs ayant favorisé le succès de l'outil	Facteurs ayant induit des insuffisances ou limites de l'outil
	Guide Cadre Intégrateur	Amélioration de la qualité des prestations de la commune et du dialogue multi-acteurs	-Difficultés de l'usage correcte des guides. -Non-respect des indications précisées dans le guide.
	Guide Budget Participatif	Le guide a facilité l'expérimentation de nouveaux modes de gestions pour améliorer les prestations.	-Difficultés de l'usage correct des guides. -Non-respect des indications précisées dans le guide.
Gouvernance participative	Dialogue politique continu sur les enjeux du secteur agricole	Cadre de concertation entre les organisations paysannes et les organes déconcentrés du MAEP	Inégal accès aux intrants-agricoles
	Collaboration / appui conseil aux structure/Direction Technique en charge d'élaboration des politiques de développement	Interaction entre les OSC, les OBC et les organes techniques déconcentrés de l'Etat et des entreprises privées chargés d'exécuter des services publics. Ex. Accès à l'eau potable, à l'électricité ou énergie renouvelable, aux actes d'état civile à la communication, etc.	Difficulté des services techniques et entreprises de fournir des prestations à long terme pour répondre aux besoins des populations.
	Participation stratégique et/ou technique à la formulation des projets	Concertations entre les OSC et les acteurs publics, les autorités communales et les PTF	Retards de financement des projets Absence de financement des projets
	Mémorandums d'entente entre mairies et société civile	Régulation des relations entre les usagers, les OSC et les autorités communales.	Non-respect des règles inscrites dans le mémorandum d'entente.
	Commission Permanente et comité mixte de gestion des plaintes	Traitement des plaintes et prises en compte des critiques des usagers des mairies pour améliorer la qualité des prestations des mairies	Mauvaise traitement des plaintes ou carence de dialogue entre les parties.

Mécanismes	Outils	Facteurs ayant favorisé le succès de l'outil	Facteurs ayant induit des insuffisances ou limites de l'outil
	Réédition des comptes	Les redditions de comptes renforçant le dialogue et la redevabilité entre	Non effectivité de la pratique de reddition des comptes sur tout le
		autorités communales et populations, pour des prestations de qualité	territoire national.
	Modèle de règlement intérieur du conseil communal intégrant les mécanismes d'interpellation du Maire par les élus	Régulation et fonctionnement régulier des conseils communaux pour une bonne gouvernance locale.	Crises au sein des conseils communaux Politisation des débats au sein des conseils communaux.
	Centre d'information et de documentation	Disponibilité des archives pour faciliter l'accès à l'information.	Irrégularité des fréquences de journées portes ouvertes
	Audiences publiques de reddition des comptes	Dialogue entre les élus locaux et les citoyens pour une gestion raisonnée des budgets communaux avec la prise en compte réel des besoins des populations.	Difficultés de choix et d'affectation des fonds sur les activités prioritaires.
	Dialogue avec les élus et prise en compte du genre par les autorités communales	Prise en compte du genre dans les processus d'attribution des marchés publics, dans l'attribution des postes de responsabilité au sein des comités de suivi et de contrôle citoyen.	Réticences pour la prise en compte du genre.

En référence au tableau ci-dessus, la société civile béninoise dispose des outils et mécanismes pertinents pour évaluer, faire le suivi et mettre en œuvre les actions de redevabilité dans tous les secteurs clés, notamment, le développement économique et rural, l'éducation nationale et la formation professionnelle, la promotion du genre et la bonne gouvernance. Ces différents mécanismes et outils ont des points forts et des points faibles. Pour favoriser davantage l'ancrage de la thématique de redevabilité afin de mieux dynamiser les interactions entre les acteurs étatiques et non-étatiques, il sera primordial pour le programme de redevabilité phase II de mettre en œuvre des mesures de mitigation pour réduire les facteurs internes et externes qui pourraient amortir l'élan de la thématique auprès des OSC.

CARTE DE MECANISME DE REDEVABILITE PROMUS



NB : **Les PTF mentionnés dans notre étude avec à l'appui les mécanismes de redevabilité et qui ne figurent pas sur la carte sont à considérer comme intervenant sur tout le territoire national.**

VIII- RECOMMANDATIONS POUR RENFORCER L'ANCRAGE DE LA THÉMATIQUE DE REDEVABILITÉ AU BENIN

Au regard du diagnostic réalisé par rapport à chaque catégorie de redevabilité, l'équipe d'expertise propose les recommandations suivantes :

- **Améliorer l'accès à l'information pour les citoyens en général et en particulier pour les OSC**

L'accès à l'information est le fondement qui permet l'exercice efficace des actions des acteurs de la société civile. Tous les mécanismes de redevabilité développés par les OSC se basent sur l'accès à l'information en amont (lors des processus de planification), durant la mise en œuvre des plans d'actions des politiques sectorielles et en aval. *Il est nécessaire de mettre en place un système qui contraint les autorités publiques à mettre des rapports d'évaluation de la performance de l'administration publique et des contenus non confidentiels des rapports d'audits des OCOA à la disposition des citoyens et des OSC.*

Cette recommandation trouve toute son utilité en matière de redevabilité sociale puisque notre étude a montré que l'un des problèmes phares de cette redevabilité est le manque d'informations concernant les actions réelles menées par les acteurs publics centraux et décentralisés en matière d'accès aux services sociaux de base et à l'éducation. Cette recommandation s'adresse à tous les acteurs publics centralisés et décentralisés, notamment le Ministère de la santé et ses démembrements départementaux, le Ministère de l'énergie et de l'eau, le Ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement professionnel, le Ministère de l'environnement, le Ministère des affaires sociales et de la Microfinance, les Partenaires techniques et Financiers, le Système des Nations Unies au Bénin, la DDC, la SNV, etc. ainsi qu'aux citoyens et OSC.

Ainsi, à titre de proposition, le nouveau système d'information des OSC et des citoyens pourrait au niveau décentralisé permettre de publier directement en ligne sur une plate-forme, certaines informations tels que le budget citoyen, le Plan de Développement Communal, le Plan Annuel d'Investissement, la Programmation des sessions communales, le compte-rendu des délibérations des conseils communaux ; etc. Ces publications pourraient être encadrées dans des délais donnés avec des sanctions en synergie avec le système de péréquation du FADeC (donc suivi lors des audits de la gestion du FADeC dans les mairies). Cette réforme pourrait aussi préciser que le budget communal voté et approuvé par le préfet ne serait exécutoire qu'après sa publication en ligne.

- **Améliorer le cadre juridique sur le numérique au Bénin à travers une loi spécifique d'accès à l'information**

Aujourd'hui au Bénin, c'est la loi n° 2007-20 portant Code du numérique en République du Bénin qui organise certains volets de l'accès à l'information, notamment, par voie numérique. Mais cette loi restreint certaines libertés dans la gestion de l'information. La mission suggère d'amender cette loi, ou à défaut, de légiférer de manière spécifique sur l'accès à l'information numérique au Bénin, tout en saisissant cette opportunité pour atténuer la rigidité de certaines dispositions de la loi n° 2007-20 portant code du numérique en République du Bénin.

Cette recommandation peut être utile en matière de redevabilité financière puisque les OSC éprouvent des difficultés pour accéder aux informations statistiques en lien avec la gestion du budget général de l'Etat ou encore aux rapports d'audits et de contrôle de l'IGF. La mise en place d'un système d'information numérique facilitera aux OSC et à tout citoyen d'accéder à l'information recherchée. Il en est de même pour les OSC qui éprouvent des difficultés à obtenir des informations relatives à l'exécution des marchés publics.

Les Ministères qui pourraient fortement s'impliquer à l'actualisation du cadre juridique numérique au Bénin sont le Ministère de l'économie numérique, le Ministère des Postes et de Télécommunication, la Haute Autorité de l'Audiovisuelle et de la Communication, les organisations de la société civile et le patronat, les Partenaires techniques et financiers, notamment la DDC, l'Union Européenne, etc.

- **Partage des bonnes pratiques et harmonisation des procédures et approches de contrôle et d'inspection entre la chambre des comptes de la Cour suprême et les organes de contrôle de l'ordre administratif (IGF, IGM, etc.)**

Cette recommandation se trouve au confluent de la redevabilité financière et administrative. L'une des limites évoquées par la Chambre des comptes de la Cour suprême (bientôt la Cour des comptes) est qu'en l'état actuel, les procédures ne sont pas harmonisées entre les organes de contrôle de l'ordre administratif et la juridiction des comptes publiques qui demeure une juridiction habilitée à sanctionner les irrégularités révélées par les missions de contrôle ou les audits des comptes publics. Or, il est prévu par le Code de transparence dans la gestion des finances que les rapports des missions de contrôle ou d'audits soient systématiquement transmis à la chambre des comptes de la Cour suprême. Cette disposition vise normalement une exploitation de ces rapports par la juridiction financière afin de sanctionner les infractions financières révélées.

Mais l'absence d'harmonisation des procédures entre l'IGF et la Chambre des Comptes de la Cour suprême handicape l'exploitation in extenso des rapports d'audits de l'IGF par la chambre des comptes de la Cour suprême. Cette absence de coopération procédurale entre les deux organes de contrôle ne favorise pas un contrôle efficient des finances publiques. Il est donc nécessaire que le programme redevabilité dans sa phase II travaille avec les 02 organes et les encouragent à mettre en place un cadre de concertation dont la finalité des travaux pourra déboucher sur une harmonisation effective des procédures et être inscrit dans comme acquis dans le plan opérationnel du SNI l'harmonisation.

En outre, le législateur doit harmoniser les procédures entre les OCOA et la chambre des comptes de la Cour suprême afin de rendre plus performant leur travail de contrôle. Aussi, une Cour des comptes indépendante doit devenir au plus vite opérationnel afin d'exercer pleinement sa mission. Les acteurs qui devraient être associés à la mise en œuvre de cette recommandation sont : L'IGF, l'IGM, la Chambre des comptes de la Cour suprême et le Ministère de l'Economie et des Finances ministère des finances, ministère de la justice, les différents organes de contrôle interne (IGF et autres) et les OSC impliquées dans ce contrôle citoyen.

- **Amélioration de l'organisation des sessions de reddition de comptes des municipalités**

Les séances de reddition de comptes dans les municipalités doivent être encadrée par l'IGF et par des experts indépendants mis à la disposition des municipalités par le biais des projets financés par l'Etat ou par les PTF. Dans le même temps, il faut mettre à la disposition des acteurs qui animent les sessions de reddition des comptes, des modules de formation et des séances de sensibilisation pour renforcer la capacité technique des agents des municipalités

et de renforcer le niveau de contrôle citoyen des OSC qui sont habilités à participer aux séances de reddition des comptes. Il s'agit des cellules de programmation des municipalités, des OSC qui prennent part aux sessions de reddition des comptes, des chefs traditionnels et de leurs représentants.

Dans le cadre d'une session de reddition de comptes des organes décentralisés, les OSC doivent exercer leur droit de contrôle citoyen dans le respect des règles républicaines. En effet, les municipalités doivent mettre à la disposition des citoyens et des OSC des informations nécessaires et crédibles portant sur la planification des programmes budgétaires de la commune, sur la gestion des dossiers d'appels d'offres, sur les éléments financiers, notamment les résultats des dépenses effectuées.

La contribution du ministère de la décentralisation, le ministère des finances, l'Inspection Générale des Finances, de la Maison de la Société Civile, des collectivités locales et des Partenaires Techniques et Financiers sera déterminant pour l'amélioration des sessions de reddition des compte.

- **Prendre comme référentiel l'approche de la PASCIB pour faciliter les actions de redevabilité des OSC dans les secteurs sociaux clés (Santé, Education, Eau et Etat Civil)**

La mission recommande aux gouvernants de reconnaitre par voie de décret l'approche d'intervention pertinente des OSC dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'eau potable et à l'état civil. Les gouvernants peuvent s'inspirer de l'approche d'intervention de PASCIB auprès du ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de la Pêche. Cette reconnaissance permettra aux OSC d'accéder aux informations nécessaires qui leur permettra de mettre en œuvre leurs actions de redevabilité dans les secteurs sociaux.

Les acteurs habilités de contribuer à l'effectivité de cette mesure sont le gouvernement et la maison de la société civile.

- **Professionnaliser et spécialiser davantage les OSC**

Cette suggestion va de pair avec la recommandation précédente. En effet, il est pertinent que les OSC se professionnalisent davantage dans des secteurs clés. Cet état de choses est l'un des atouts qui a fait la réussite de l'expérience de la PASCIB au sein du secteur agricole. Cela suppose qu'il faudrait non seulement que l'OSC soit institutionnellement reconnue comme acteur du secteur, mais qu'elle regorge d'expertises techniques spécifiques.

Pour atteindre cet objectif, il faut l'implication des partenaires techniques et financiers, la maison de la société civile, et de l'accompagnement des acteurs publics.

- **Accompagner les OSC sur le plan juridique.**

Il est pertinent que les OSC soient accompagnées, en cas de problèmes juridiques dans le cadre de l'exercice de leur mission de contrôle citoyen, par des avocats et des spécialistes de droit qui soutiennent et représentent les membres des OSC en difficulté. Il faudrait mettre en place des mécanismes juridiques permettant l'accès au droit des personnes qui animent les OSC en cas de nécessité. Cet outil contribuera à renforcer la liberté d'expression des citoyens.

Le ministère de la justice, le Barreau de Cotonou et la maison de la société civile sont des acteurs clés pour mettre en place un mécanisme de protection juridique des acteurs de la société civile.

- **Sensibiliser les parlementaires pour l'adoption des lois plus inclusives**

Les évènements survenus à la suite des élections législatives de 2019 démontrent que le parlement béninois est en crise. Il se pose alors la question de légitimité de la législature en cours pour carence de processus inclusif. Dans ce contexte de crise de légitimité, les lois votées par les parlementaires ne sont pas épargnées de manque de reconnaissance. A titre d'exemple, la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 relative aux contrôles des ordonnateurs et des comptables publics et la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 concernant les mesures d'opportunité de poursuite en matière de corruption. Cette loi présente des contradictions avec le principe de contrôle citoyen car elle prive les OSC des instruments législatifs nécessaires pour assurer le contrôle du processus de lutte contre la corruption. Il en est de même pour la loi modifiante et complétant la loi N°2018-23 du 27 septembre 2018 portant charte des partis politiques, la loi modifiante et complétant la loi N°2018-31 du 09 octobre 2018 portant code électoral et la loi portant financement des partis politiques votées en urgence par le parlement béninois sans qu'il y ait état de nécessité.

Il serait pertinent d'améliorer le fonctionnement de l'institution parlementaire en révisant les procédures législatives, notamment celles d'urgence en matière d'adoption des lois ordinaires et organiques. Il est important que l'usage de la procédure d'urgence soit enclenché uniquement en cas de nécessité. L'intérêt de cette proposition est d'éviter l'usage de cette procédure à des fins purement politiques ou son usage détourné. Il est aussi important que les députés soient comptables des cahiers de charges de leurs partis politiques à l'égard des électeurs. Les députés ne doivent plus uniquement se résoudre pour voter les lois au parlement ou contrôler l'action du gouvernement. Ils doivent participer à la mise en œuvre des programmes de développement.

Les institutions qui peuvent contribuer au renforcement de la redevabilité législative sont le parlement, le pouvoir exécutif, les partis politiques et les OSC.

- **Rendre performant l'accès au droit et à la justice**

Cette recommandation touche directement à la redevabilité judiciaire. Notre étude a révélé que le système judiciaire béninois traite avec lenteur les dossiers et n'est pas doté d'un système permettant l'insertion sociale de la population carcérale. En outre, le système permet difficilement aux OSC d'accéder aux rapports d'audits et annuels de l'IGSJ. C'est la raison pour laquelle il est fortement recommander de mobiliser des ressources financières et techniques nécessaires pour accompagner les institutions judiciaires, les auxiliaires de justices et les OSC afin de mettre en place des mécanismes qui contribuent à l'accès au droit et à la justice pour l'ensemble des citoyens. Cette recommandation s'adresse directement au ministère de la justice chargé de mettre en œuvre une politique facilitant l'accès au droit et à la justice, au Barreau de Cotonou, à l'administration judiciaire et pénitentiaire et aux Partenaires techniques et financiers du Bénin

- **Renforcer l'ancrage de la décentralisation**

Bien que le Bénin soit un pays très décentralisé, notre étude a révélé qu'il existe des difficultés relative à la redevabilité locale et communale issus du manque de la volonté politique de la part des acteurs décentralisés ou par absence de cadre de dialogue entre les acteurs ou encore par manque de résultats dans le cadre de la mise en œuvre des cahiers de charges des communes (exemple : difficultés de transfert des compétences aux communes, insuffisance logistique des équipements médicaux, inadéquation des services de l'administration déconcentrée par rapport aux besoins des administrés, insuffisance des centres de santé, etc.).

Pour pallier ces faiblesses, il est fortement recommandé de sensibiliser les acteurs décentralisés et déconcentrés sur l'importance de la redevabilité locale en matière de développement locale afin de généraliser cette redevabilité dans tous les départements du pays. Il est aussi important de mettre en œuvre des projets locaux destinés à renforcer la capacité des acteurs décentralisés et des OSC afin de rendre utile les acquis de la décentralisation. Cette recommandation s'adresse au ministère de la décentralisation et des collectivités locales, aux organes déconcentrés de l'Etat, aux municipalités et aux partenaires techniques et financiers.

- **Préserver la redevabilité électorale**

Il est nécessaire de mettre en place un cadre de concertation et d'échange entre les acteurs publics, les représentants des partis politiques et les OSC afin d'élaborer une ***charte électorale*** pour prévenir les conflits, les tensions et les incidents électoraux avant, pendant et après les élections. A titre illustratif, le nouveau Code électoral et la charte des partis politiques sont considérées comme non inclusives, voire exclusives, en raison des conditions restrictives imposées pour pouvoir participer aux élections législatives et présidentielles. Cette recommandation s'adresse prioritairement à l'Assemblée nationale, ainsi qu'au pouvoir exécutif, en vue de réviser le juridique électoral afin de le rendre plus inclusif, en concertation avec les différents acteurs politiques.

Pour donner une orientation plus claire à nos recommandations, nous avons formulé des entrées de programmation, c'est-à-dire des domaines d'intervention et des actions prioritaires s'inscrivent dans). Nous avons néanmoins pris soin de mettre en évidence des difficultés et les ouvertures qui peuvent constituer des obstacles ou des valeurs ajoutées pour la mise en œuvre des actions identifiées. Les actions prioritaires proposées portent sur les types de redevabilité présentés dans cette étude. Par ailleurs ces actions portent spécifiquement sur les quatre (04) domaines du programme redevabilité phase II en cours d'exécution. Il s'agit des domaines suivants : l'Education, la santé, l'eau, l'assainissement et l'Etat-Civil.

Pour mener à bien les actions prioritaires identifiées sous forme de programmes/projets dans les domaines qui relèvent du champ d'intervention du programme redevabilité phase II (Education, santé, l'eau, l'assainissement et l'Etat-Civil), l'équipe d'expertise recommande à l'UGP de prendre en compte les outils de redevabilité proposés par le ***Conseil des Droits Economiques, Sociaux et Culturels des Nations Unies*** **(CESCR)** dans son rapport publié en 2020. Ces outils sont mis en évidence dans le tableau de proposition d'actions prioritaires.

Tableau n°18 : Proposition d'entrées de programmation (domaines d'intervention et actions prioritaires)

Actions fortes à mener/ Priorités	Outils/mécanismes/approches à privilégier	Actions à mener sur l'outil	Opportunités à saisir	Difficultés à surmonter	Observations / commentaires
Axe d'intervention 1 : Appuyer l'amélioration de l'accès à l'information par les citoyens en général et en particulier par les OSC					
Améliorer le cadre juridique applicable au secteur du numérique au Bénin (relecture de la loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant code du numérique)	• Rencontre avec les parties prenantes (parlementaires, OSC, membres du gouvernement). • Plaidoyer (portage par les OSC faîtières et les plateformes d'OSC). • Prévoir dans la nouvelle loi les dispositions qui permettent aux OSC de mettre en place une plateforme spécialisée sur la protection du genre (Cf. les recommandations du **CESCR).**	RAS (ce n'est pas un outil ou mécanisme. Plutôt une approche, un processus devant déboucher sur un cadre juridique favorable à d'autres outils ou mécanismes)	La dynamique entamée par l'USAID, dans le cadre du processus d'entrée dans le « Open gouvernance ».	Vision de la politique actuelle fortement centralisée	La révision de ce cadre juridique applicable au secteur du numérique permettra de renforcer l'information des femmes sur les dispositions législatives concernant le droit égal à la succession et à la propriété foncière (Cf. les recommandations du **CESCR).**
Utiliser la digitalisation comme outil d'accélération de l'accès des	• Mécanisme spécifique à initier (l'application « Plateforme Commune 229 » n'est pas adaptée dans ce cas).	Mécanisme à renforcer (à profondément améliorer)	La dynamique nationale actuelle qui favorise la dématérialisation et la digitalisation.	N/A	• A titre de proposition, le système pourrait par exemple au niveau décentralisé permettre de publier directement certaines

Actions fortes à mener/ Priorités	Outils/mécanismes/approches à privilégier	Actions à mener sur l'outil	Opportunités à saisir	Difficultés à surmonter	Observations / commentaires
citoyen(ne)s à l'information	• Education à la citoyenneté active (émissions radiophoniques) permettant aux OSC de sensibiliser la population sur l'égalité des droits des femmes et des hommes et de lutter contre les préjugés sociaux conduisant à la discrimination contre les femmes (Cf. les recommandations du CESCR).	Mécanisme à renforcer.			informations en ligne, sur une plateforme (budget citoyen, PDC, PAI, Programmation des sessions communal, compte-rendu des délibérations des conseils communaux ; etc.). Ces publications pourront être encadrées dans des délais donnés avec des sanctions en synergie avec le système de péréquation du FADeC (donc suivi lors des audits de la gestion du FADeC dans les mairies). • Il ne s'agit pas ici de la plateforme « Communes 229 ». Elle mérite d'être d'ailleurs mieux repensée pour être plus efficace.
Améliorer l'organisation des sessions de reddition de compte	• Audiences publiques de reddition de comptes • Guide d'organisation des sessions de reddition de comptes • Education à la citoyenneté active (Emissions radiophoniques)	Mécanismes à renforcer	Dynamique au niveau de la CONAFIL Charte de bonne gouvernance	Récupération politique de la session de reddition de comptes. Faible culture de reddition de compte chez certains élus.	En plus de tout ce qui est déjà fait, sans : -une bonne implication des citoyens en amont à la planification ; -un accès libre et de qualité à l'information (DAO, Budget, etc.), -les sessions de reddition de comptes ne pourraient gagner en qualité car les participants

Actions fortes à mener/ Priorités	Outils/mécanismes/approches à privilégier	Actions à mener sur l'outil	Opportunités à saisir	Difficultés à surmonter	Observations / commentaires
					n'auraient pas les éléments pertinents pour mieux opiner.
Améliorer la qualité de la présence des citoyens aux sessions des conseils communaux	• Mécanisme spécifique à initier.	Mécanisme à initier	Dispositions légales permettant la présence des citoyens aux sessions des conseils communaux.	Prise en charge des dépenses liées à la restauration des citoyens présents durant les jours de session.	De l'avis des OSC, la présence des citoyens à la session du conseil communal améliore la qualité des débats entre les élus et la qualité des délibérations prises.
	• Education à la citoyenneté active (émissions radiophoniques)	Mécanisme à renforcer			
Axe d'intervention 2 : Appuyer l'amélioration de l'implication des citoyens dans les processus budgétaires aux niveaux local et national					
Améliorer l'implication des citoyens dans la planification des activités (PDC ; PAI/PAD ; Budget et autres plans sectoriels) au niveau local ainsi que dans les politiques sectorielles et PTA au niveau des ministères	• Budget participatif (BP)	Mécanisme à renforcer	Mécanismes existants et déjà expérimentés par des OSC.	Volonté des acteurs politiques	Cette action clé est à combiner avec les actions liées à l'accès à l'information.
	• Education à la citoyenneté active (émissions radiophoniques)	Mécanisme à renforcer			
Axe d'intervention 3 : Appuyer la professionnalisation des OSC et leur encrage institutionnel dans la mise en œuvre de la redevabilité dans les secteurs de l'Education, la santé, l'eau/assainissement et l'Etat-Civil					
Professionnaliser et spécialiser davantage les	• Renforcer la capacité des OSC ayant pour champ d'intervention les	Appui transversal à apporter aux	S'inspirer de l'expérience de l'Ambassade du	Prestations insuffisantes des acteurs	Il s'agit ici d'actions de : - Catégorisation des OSC (un travail a déjà été fait dans ce

Actions fortes à mener/ Priorités	Outils/mécanismes/approches à privilégier	Actions à mener sur l'outil	Opportunités à saisir	Difficultés à surmonter	Observations / commentaires
OSC intervenant dans les 4 secteurs	domaines de l'Eau, l'Assainissement, la Santé, Etat-Civil et l'Education.	OSC des secteurs concernés.	Royaume des Pays-Bas au Bénin à travers le projet OmiDelta.	déconcentrés, décentralisés (Etat-Civil et Education) et des entreprises bénéficiant de délégation de services publics dans les domaines identifiés (Eau et Assainissement).	sens par la Maison de la Société Civile) - Formation des membres des OSC en lien avec le domaine de spécialisation de chaque OSC.
Appuyer l'intégration d'OSC clé dans le cadre institutionnel des secteurs clés (Cf. les recommandations du **CESCR)**.	• Cadre de concertation et d'échange entres les acteurs non étatiques et les acteurs publics.	Mécanismes à initier en s'inspirant de l'expérience de la PASCIB	Disponibilité de l'expérience de la PASCIB qui fait d'ailleurs des partages d'expériences dans d'autres pays de la sous-région dans le secteur de l'agriculture.	Inexistence d'un cadre juridique régional favorable à l'intégration d'OSC clé dans les cadres institutionnels nationaux des secteurs clés	Il est nécessaire de mener un plaidoyer pour la prise en compte officielle d'acteurs crédibles de la société civile dans le cadre institutionnel des secteurs clés (Santé, Education, Eau et Etat Civil) en s'inspirant de l'approche de la PASCIB au niveau du secteur de l'Agriculture.
Appuyer des sessions de partage d'expériences entre la PASCIB et les OSC dans le processus d'intégration d'OSC dans les cadres institutionnels.	• Cadre d'échange et de partage d'expériences entre les acteurs intervenant dans les domaines identifiés et les acteurs intervenant dans la PASCIB.			Rétention d'informations	

Actions fortes à mener/ Priorités	Outils/mécanismes/approches à privilégier	Actions à mener sur l'outil	Opportunités à saisir	Difficultés à surmonter	Observations / commentaires
Accompagner les OSC sur le plan juridique	• Négocier un accord d'assistance judiciaire entre la Barreau et la Maison de la Société Civile.	Mécanisme à initier/ développer	Plaidoyer de la société civile auprès du PNUD pour accompagner le processus en s'inscrivant dans la logique de la continuité du Projet d'appui à l'amélioration de l'accès à la justice et la reddition des comptes au Bénin.	• Définition et respect des termes de l'accord d'assistance judiciaire. • Absence de moyens financiers.	Il est pertinent qu'en cas de problèmes juridiques dans l'exercice de leur mission de contrôle citoyen, les OSC puissent avoir l'assurance d'accompagnement d'avocats et de spécialistes de droit qui soutiennent et représentent les membres en difficulté.
Axe d'intervention 4 : Appuyer la veille citoyenne pour l'amélioration de la qualité des prestations communales en matière d'accès aux services sociaux de base (eau, assainissement, santé, éducation et Etat-Civil)					
Renforcer le contrôle citoyen pour assurer la qualité des infrastructures locales (eau, assainissement, santé, éducation, Etat-Civil)	• Planification des visites/suivi de chantiers d'adduction d'eau, d'assainissement, centres d'alphabétisation et services publics d'Etat-Civil) • Suivi d'Impact Local Participatif (SILP) • Détection et dénonciation de la corruption	Mécanismes à mettre à l'échelle	Mécanismes existants et déjà expérimentés par des OSC.	Volonté des acteurs politiques	La mise en œuvre de cette action pourrait contribuer à budgétiser et à réaliser les infrastructures sociales de base dans les 4 domaines cités.

Actions fortes à mener/ Priorités	Outils/mécanismes/approches à privilégier	Actions à mener sur l'outil	Opportunités à saisir	Difficultés à surmonter	Observations / commentaires
	• Education à la citoyenneté active (Emissions radiophoniques)				
	• Interpellation des autorités publiques				
	• Evaluation citoyenne				
	• Audit social				
Axe d'intervention 5 : Appuyer la mise en œuvre de la redevabilité par les structures déconcentrées en matière d'accès aux services sociaux de base (Education, la santé, l'eau/assainissement et l'Etat-Civil)					
Accompagner les services déconcentrés des Ministères pour la mise en œuvre de la redevabilité (Education, la santé, l'eau/assainissement et l'Etat-Civil)	• Cadre de concertation multi-acteurs pour le suivi de Reddition de compte des directions départementales des Ministères de l'Education primaire, secondaire, formation professionnelle. Ministère de l'Eau ; Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation (Etat-Civil)	Mécanismes à renforcer et à institutionnaliser	PND (2018-2025).	Les structures déconcentrées sont dans une relation hiérarchique avec les ministères sectoriels. De ce fait, elles ne se sentent redevable que vis-à-vis des ministères sectoriels.	Les directions départementales identifiées doivent mener des actions en complément des prestations communales afin de permettre aux populations d'avoir accès aux services sociaux de base (Education, la santé, l'eau/assainissement et l'Etat-Civil).
	• Causeries-débat au niveau des ministères				
Axe d'intervention 6 : Renforcer les capacités de la juridiction financière (la Chambre des Comptes ou Cour des Comptes) et des organes de contrôle administratif					
Appuyer l'harmonisation des procédures et approches de	• Tout en tenant rigueur du respect du principe de séparation des pouvoirs, mettre en	RAS (ce n'est pas un outil ou mécanisme. Plutôt une	Processus de création de la Cour des	Les deux catégories d'organes (organes de l'ordre	L'harmonisation de la méthodologie entre les organes de contrôle interne et externe contribuera à la transparence

Actions fortes à mener/ Priorités	Outils/mécanismes/approches à privilégier	Actions à mener sur l'outil	Opportunités à saisir	Difficultés à surmonter	Observations / commentaires
contrôle et d'inspection	place un cadre d'échange entre les organes de contrôle et former les acteurs sur l'harmonisation et la complémentarité des méthodes d'évaluation des procédures d'exécution du budget général de l'Etat.	approche, un processus devant déboucher sur un cadre favorable à la synergie entre les organes de contrôle et la juridiction financière)	Comptes qui est très avancé	administratif et organes de l'ordre judiciaire) n'appartiennent pas à la même catégorie d'institution. Les OCOA sont des composantes du pouvoir exécutif et la Chambre des comptes du pouvoir judiciaire.	sur l'exécution du budget général de l'Etat.
Axe d'intervention 7 : Renforcer la lutte contre la corruption dans le secteur judiciaire					
Faciliter pour le public la saisine du Haut-Commissariat à la Prévention de la Corruption (Cf. les recommandations du **CESCR).**	• Accompagner les OSC pour faire un plaidoyer auprès des parlementaires et du gouvernement pour faciliter la relecture du cadre juridique qui régit la saisine de l'HCPC	RAS (ce n'est pas un outil ou mécanisme. Plutôt une approche, un processus devant favoriser la lutte contre la corruption)	N/A	Absence de volonté politique des acteurs publics.	La libéralisation de la saisine du HCPC permettra de réduire les faits de corruption.
Axe d'intervention 8 : Contribuer à l'amélioration du droit d'expression des Acteurs Non Etatiques					
Améliorer le cadre juridique applicable aux Acteurs Non étatiques (les syndicats des travailleurs) pour	• Accompagner les OSC pour faire des plaidoyers auprès des parlementaires et le gouvernement pour une seconde relecture de la loi n° 2018-34 du 5	RAS (ce n'est pas un outil ou mécanisme. Plutôt une approche, un processus devant	N/A	Absence de volonté politique des acteurs publics.	La protection des employés pour licenciement abusif et la liberté d'expression des syndicats de travailleurs sont des piliers de libertés fondamentales devant être

Actions fortes à mener/ Priorités	Outils/mécanismes/approches à privilégier	Actions à mener sur l'outil	Opportunités à saisir	Difficultés à surmonter	Observations / commentaires
faciliter la liberté d'expression et limiter les licenciements abusifs (Cf. les recommandations du **CESCR).**	octobre 2018 relative aux droits de grève au Bénin	favoriser la relecture du cadre juridique de la grève au Bénin.			préservés dans un Etat de droit.

CONCLUSION

La cartographie de redevabilité réalisée par l'équipe d'expertise donne une visualisation claire et précise sur des domaines de redevabilité clés au Bénin. Il s'agit de la redevabilité sociale, législative, judiciaire, financière, locale, administrative, électorale et celle des acteurs non-étatiques. Les résultats de l'étude révèlent des insuffisances quant à l'ancrage de la culture de la redevabilité dans le secteur du développement local, dans le secteur de l'éducation nationale et de la formation professionnelle et en matière de la bonne gouvernance. Si dans certains domaines de redevabilité des progrès ont été faits durant les dix dernières années, notre état des lieux nous permet de déduire que beaucoup reste à faire en termes d'ancrage de redevabilité au Bénin.

S'agissant de la redevabilité sociale, notre état des lieux a révélé que des progrès ont été réalisés au Bénin durant les dix dernières années. L'impact de ses progrès peut être ressenti aussi bien dans le secteur du développement économique rural qu'en matière de gouvernance. Les actions conjointes ou non menées par les OSC, par les acteurs publics et décentralisés ont permis au Bénin de se doter d'une politique permettant à la population d'accéder aux services sociaux de base et de lui fournir une protection sociale *a minima* par le biais de la politique de protection sociale. Si ces progrès constituent une base solide pour la redevabilité sociale au Bénin, il est indéniable que du travail reste à faire. Tout d'abord, préserver les acquis, ensuite rendre opérationnelle les actions prévues dans la politique holistique de protection sociale, rendre transparente les actions des acteurs publics dans le secteur de l'éducation nationale et de la formation professionnelle puis sur l'existence et le fonctionnement régulier des services sociaux de base.

La redevabilité législative semble régresser au Bénin. En effet, si quelques avancées ont pu être constatées lors de ces dix dernières années (la création de la CRIET et du HCPC (anciennement l'ANLC), cela ne nous empêche pas de constater qu'un réel travail de fond doit être réalisé afin de distiller davantage la culture de la redevabilité législative. Les dernières mesures prises en la matière, à savoir le nouveau Code électoral ainsi que la loi n°2018-23, portant nouvelle charte des partis politiques sont perçues par certains partis politiques et OSC comme non inclusives. En outre, le Parlement béninois, tel qu'issu des dernières élections de 2019, semble ne pas refléter l'ensemble des forces vives de la nation selon les interviews réalisées auprès des acteurs de notre échantillonnage. Cela a sans doute des conséquences quant à la perceptibilité du niveau de progrès de la redevabilité législative par la majorité des citoyens béninois.

S'agissant de la redevabilité judiciaire, notre état des lieux nous permet de conclure à un résultat moyen, voire faible. Le Bénin est doté de tribunaux, de Cours d'appels, d'une Cour suprême, et d'une Cour constitutionnelle réputée par la qualité des personnes qui contribuent à son fonctionnement. Cependant, le système judiciaire souffre de plusieurs maux. Le gouvernement doit redoubler d'efforts en la matière en mettant à la disposition des tribunaux des ressources humaines, logistiques et financières nécessaires afin que les juges puissent traiter plus rapidement les dossiers non complexes donc par ricochet faciliter aux citoyens l'accès au droit et à une justice impartiale et équitable. En outre, la Cour des comptes a été créée récemment, mais elle n'est pas encore opérationnelle. Cela ne fait que renforcer notre

conclusion qui est celle de renforcer la redevabilité judiciaire au Bénin par le biais des projets et programmes spécifiques adaptés au secteur judiciaire.

La redevabilité financière bénéficie, quant à elle, d'une base solide au Bénin. De manière générale, les citoyens, notamment les OSC, sont conscients du rôle qu'ils peuvent jouer dans l'élaboration des budgets au niveau local, à travers le contrôle qu'ils exercent sur les acteurs publics locaux. Aussi, notre état des lieux a révélé que le Bénin est doté d'institutions réputées lui permettant de consolider ses acquis dans le domaine de la redevabilité financière. Il s'agit des organes de contrôle interne coordonnés par l'IGF et externe (la chambre des comptes de la Cour suprême qui a cédé sa place à la Cour des comptes même si elle est pour l'heure non-opérationnelle, le Parlement et les OSC) des finances publiques. Toutefois, ce constat ne signifie pas pour autant que le niveau de la redevabilité financière est sans faille au Bénin. En effet, notre étude nous a permis de constater qu'il est difficile aux OSC d'accéder aux rapports d'audits élaborés par l'IGF. En outre, les OSC jouent un rôle minime, voire inexistant, dans le contrôle des finances au niveau central. Cela montre que la redevabilité financière des acteurs publics n'est pas, à l'heure actuelle, totalement effective en matière de transparence au Bénin et que des progrès restent à faire dans ce domaine, notamment permettre aux OSC d'accéder plus facilement à l'information financière pour exercer leur contrôle citoyen.

S'agissant de la redevabilité locale et communale (décentralisation), notre étude cartographique a révélé que le Bénin a participé durant ces dix dernières années, à participer activement et à contrôler la vie et les finances locales (participation au budget participatif, concertation avec les OSC dans le cadre de l'élaboration des budgets locaux, etc.). Toutefois, des progrès restent à faire notamment dans certains départements où les autorités locales et décentralisés peinent à transmettre aux OSC et autres acteurs non-étatiques les informations demandées ou à les faire participer de manière active dans les séances de reddition de comptes qui, d'ailleurs, ne sont pas organisées de manière régulière ou que pour faire de la propagande politiques.

La redevabilité électorale subit, quant à elle, le même sort réservé à la redevabilité législative. Elle évolue dans un contexte difficile au Bénin. Notre état des lieux nous a permis de déduire que cette redevabilité souffre de plusieurs maux depuis l'avènement de nouvelles règles électorales instaurées par le nouveau Code électoral sur la base desquelles les dernières élections législatives de 2019 ont été organisées. Notre étude a déduit également qu'il y a de fortes chances que cette tendance d'élections non inclusives tend à se perdurer avec les prochaines élections présidentielles prévues pour 2021. En effet, les nouvelles règles électorales favorisent l'exclusion des pans entiers de la société à pouvoir participer à la vie politique béninoise. En outre, la nouvelle charte des partis politiques n'arrange pas les choses puisqu'elle impose à son tour des restrictions aux citoyens quant à pouvoir participer librement aux différentes élections. Au regard de cette situation, il est souhaitable de réviser le cadre juridique actuel en matière électoral afin de le rendre plus inclusif.

S'agissant de la redevabilité administrative, notre étude révèle que le Bénin a connu d'importantes avancées durant les dernières années en la matière. En effet, le pays s'est doté de plusieurs organes de contrôle interne de son ordre administratif (les OCOA) qui agissent conjointement avec différents ministères dans le cadre des actions de redevabilité administrative. Si la création de telles institutions va dans le bon sens, celles-ci souffrent de quelques carences en matière de contrôle de la gestion budgétaire ainsi qu'en matière de

contrôle de passation des marchés publics. Aussi, notre état des lieux a révélé qu'un dysfonctionnement a lieu dans la coopération qui doit exister entre les organes de contrôle et d'inspection interne et la chambre des comptes de la Cour suprême (bientôt la Cour des comptes). En outre, les OSC et les autres acteurs non-étatiques dans le cadre de leurs activités de contrôle citoyen en matière de gestion des finances publiques rencontrent d'importantes difficultés à avoir accès aux rapports d'audits réalisés par organes de contrôle interne. Il s'agit donc autant de questions/chantiers sur lesquelles le gouvernement doit travailler afin d'améliorer la culture de la redevabilité administrative au sein de l'administration publique.

Pour la redevabilité des Acteurs Non-Etatiques/OSC, il ressort de notre étude cartographique que cette redevabilité est bien avancée au Bénin. Elle se traduit par l'engagement très fort des différentes OSC à exercer le contrôle citoyen à différents niveaux : local/communal (Plateforme commune 229 ; participation au budget participatif, etc.) et central/national (participation au SNI, contrôle de la déclaration de patrimoine des parlementaires, participation permanente aux sessions de reddition de comptes nationales, etc.). Si ce travail des OSC ne peut qu'être salué, il faut souligner que la coopération entre les acteurs publics et les OSC n'est pas toujours facile et évidente. Notre état des lieux a révélé que l'administration peine à transmettre aux OSC les informations utiles, notamment celles relatives à la gestion des finances publiques, et n'organise pas de manière systématique et objective les sessions de reddition de comptes qui permettent justement aux OSC d'exercer leur contrôle citoyen. Cela nous conduit à déduire que si la redevabilité des acteurs non-étatiques/OSC se porte bien au Bénin, c'est grâce à l'engagement desdites organisations et pas à totalement par le biais de l'encouragement des acteurs publics, ce qui nous l'espérons changera dans un avenir proche.

Les organisations de la société civile disposent d'outils pertinents de mise en œuvre et d'évaluation de la redevabilité au Bénin. Cependant, certains de ces outils ne sont toujours pas adaptés aux exigences des secteurs dans lesquels ils sont utilisés. Il faut donc une amélioration de ces outils pour avoir des résultats tangibles sur le terrain. Par ailleurs, la grande dépendance des OSC vis-à-vis des PTF, pourrait être considérée comme une faiblesse.

Pour permettre au programme de redevabilité (phase II) d'être un acteur à part entière dans le cadre du renforcement et de l'ancrage de la redevabilité au Bénin, l'équipe d'expertise a transposé les recommandations sous forme de programmation. La programmation dont il s'agit porte sur des axes d'interventions qui sont ensuite déclinés sous forme d'actions prioritaires. Les actions prioritaires identifiées sont renforcées par le cadre logique révisé et couplé avec l'identification des nouveaux indicateurs qui déterminent les résultats à atteindre dans le cadre de la mise en œuvre des actions répertoriées dans le cadre logique révisé. Les indicateurs dont il s'agit sont subdivisés en trois catégories. Il s'agit des indicateurs d'impacts, d'effets et de produits. L'ensemble des outils de la cartographie (actions prioritaires portant sur les domaines de l'Education, la santé, l'eau/assainissement et l'Etat-Civil) constituent pour l'UGP, des outils de travail clés pour améliorer et renforcer l'ancrage de la thématique de redevabilité au Bénin.

BIBLIOGRAPHIE

- KANOUTE Bachir, Guide de formation des superviseurs pour la mise à l'échelle du Budget Participatif dans les Communes de Madagascar, 2011

-KOUAMI Nestor et ASSAF Gisèle, Document de revue documentaire sur l'étude cartographique de redevabilité, 2020-2021.

- KOUAMI Nestor et ASSAF Gisèle, Cartographie redevabilité au Bénin, 2021, p.7.

- Olsen, B. H. « Décentralisation et gouvernance locale », 2007.

- Roger B. Parcs, Ronald J. OAKERSON « Organisation métropolitaine et gouvernance : une approche de l'économie publique locale » 1989.

Rapports, Guides et autres études :

- B&S Europe, Rapport d'évaluation à mi-parcours du projet REPASOC, 2019

- Banque Mondiale, Guide sur le Développement des Droits et la réduction de la pauvreté, 2002

- Banque Mondiale (Bénin), Etude sur la valorisation du potentiel des TIC dans le secteur eau, assainissement et hygiène, 2015

- Bénin Consulting Group, Rapport d'évaluation de la Politique de déconcentration et décentralisation, 2012

- Code de l'information et de la communication

- Compte rendu du Ministère de l'Eau et des Mines à un sommet ministériel entre les Ministères de l'eau à Costa-Rica en 2019

- Conseil des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, Rapport annuel sur le Bénin, 2020

- Cour constitutionnelle, Rapport d'activité 2019

- GIZ/UE/Bénin, Guide de référence du budget participatif au Bénin, 2020

- IGF, IGSEP, IGM, Synthèse des rapports annuels d'activités des OCOA de l'année 2019, 2020

- Inspection Générale des Finances, Rapport d'activité annuelle, 2020

- Labo citoyennetés, note numéro 3 : Premières leçons d'un programme d'appui aux élections, 2019

- Le Budget participatif en Afrique. Guide pour la formation en pays francophones, Tome I: Concepts et Principes, ONU-HABITAT & ENDA TM, 2008

- MDGLAAT, Politique Nationale de la déconcentration et de la décentralisation (2008-2018)

- MEF, Rapport d'exécution du Budget général de l'Etat exercice 2019

- Ministère de l'éducation nationale, Les entreprises éducatives au Bénin, 2010

- Ministère de l'éducation nationale et de l'éducation professionnelle, Rapport d'évaluation à mi-parcours du plan décennal du secteur de l'éducation du Bénin (2006-2015), 2016

- Ministère de l'éducation professionnelle, Revue des politiques de formation technique et professionnelle au Bénin, 2013

- Ministère de la justice et de la législation, statistiques judiciaires, 2016

- Ministère de la Santé/Ministère du plan et du développement, Annuaire des statistiques sanitaires de 2019, 2020.

- Ministère des affaires sociales et de la microfinance, Politique holistique de la protection sociale, 2013.

- Ministère du Plan, Rapport national de spatialisation des cibles prioritaires des ODD au Bénin, 2016.

- Ministère du Plan et du Développement, Plan d'action de la politique holistique (2014-2018).

- Ministère du Plan et du Développement, Annuaire Statistique de l'Etat Civil au Bénin, 2020.

- ONU HABITAT, 72 questions courantes sur les budgets participatifs, Série de la Trousse à outils sur la gouvernance urbaine, Nairobi, 2005.

- PEOSCB - Document de capitalisation, Historique et impacts des plateformes électorales au Bénin de 1995 à 2020.

- PNUD, Coopération Bénin-PNUD (2014-2018), 2019.

- PNUD, UNICEF, Redevabilité pour plus de durabilité, 2015, p. 15.

- Projet de Code de communication pour la Plateforme électorale des OSC au Bénin, 2020

- Rapport Général du Forum des dix ans de décentralisation au Bénin, 2015

- Rapport d'évaluation finale du projet redevabilité phase I, 2019

- Rapport de suivi budgétaire portant sur la loi de finances 2021, Groupe de suivi budgétaire des OSC (Social Watch, ONG ALCRER et FONAC), 2020.

- Rapport narratif intermédiaire sur le Programme Renforcement et Participation de la Société Civile publié en juin 2020

- RePaSOC, ALCRER, FONAC, Rapport d'étude portant sur les forces et les points d'amélioration de la loi portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes, 2019

- RePaSOC, ALCRER, FONAC, Projet 2D Corruption : Document relevant la position de la Société Civile à la suite de la relecture de la loi portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes, 2019

- République de Bénin, Contribution Nationale Volontaire à la Mise en œuvre des ODD au Forum Politique de Haut Niveau, 2020

- Transparency International, ONG ALCRER, Social Watch Benin, Evaluation du système national d'intégrité (SNI)-Bénin, 2016

- Union Africaine (MAEP), Rapport sur la gouvernance en Afrique, 2019

Etudes en langue étrangère:

- Edwards, M., & Hulme, D. « Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations. World Development », 1996, 24(6), 961-973.

- SNV, ECDPM, «The Accountability Web: Illustrating effective local accountability mechanism », 2011.

- World Development Report Making services work for the poor', Oxford University Press, 2004.

- Joshi, A. «Context Matters: A Causal Chain Approach to Unpacking Social Accountability Interventions. Work in Progress Paper. Brighton, UK: Institute of Development Studies», 2013 p. 12.

Site internet :

https://lesbudgetsparticipatifs.fr/de-porto-alegre-a-paris-lhistoire-du-budget-participatif-22

https://oidp.net/fr/about.php

https://aceproject.org/ace-fr/topics/ei/eia/eia03

http://vote229.org/

INSAE - Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique

ANNEXES

Annexe 1 : Démarche méthodologique de production des deux livrables

Il s'agit de décrire concrètement la démarche méthodologique pour parvenir à chacun des résultats prévus dans le cadre de la production de chaque livrable.

Tableau : Synthèse méthodologique de la cartographie

Résultats	Description de la méthodologie
Analyse générale de la situation de la redevabilité au Bénin.	-Revue documentaire -Interview
Note sur la capitalisation des expériences de redevabilité depuis 2010.	-Revue documentaire -Interview
Identification des parties prenantes	-Réception de la liste des acteurs auprès de l'UGP. -Transmission à l'UGP la liste complémentaire des acteurs, prenant en compte les partenaires techniques et financiers. -Prise de contact des parties prenantes.
Analyse évaluative des approches développées par les différents acteurs.	-Identification des acteurs -Collecte de données quantitatives et qualitatives -Traitement (saisie, apurement) et analyse des données quantitatives et qualitatives -Revue documentaire
Analyse des relations mutuelles entre les parties prenantes.	-Revue documentaire -Analyse des données traitées
Analyse de la demande de redevabilité provenant des détenteurs de droits (les formes d'engagements des organisations de la société civile dans la gouvernance, la prestation des services, le développement local et le dialogue politique).	-Revue documentaire -Interview -Analyse des données traitées
Analyse de l'offre et de la demande de redevabilité en lien avec le genre	-Revue documentaire -Interview -Analyse des données traitées
Analyse de l'offre de redevabilité proposée par les porteurs de responsabilités, au niveau local et national.	-Revue documentaire -Interview -Analyse des données traitées
Analyse de la situation des institutions de régulation et de contrôle.	-Revue documentaire -Interview -Analyse des données traitées
Analyse critique de l'efficacité des mécanismes d'interface entre l'offre et la demande de redevabilité.	-Evaluation de l'impact des actions des acteurs concernés par la thématique de redevabilité. -Analyse approfondie des rapports entre l'offre et la demande en matière de redevabilité.

NB : Pour la revue documentaire, une grille de lecture est proposée dans l'offre technique. Elle prend en compte des variables en lien avec le dynamisme des acteurs engagés sur la thématique de la redevabilité (Cf. p.6-7 de l'offre technique).

Les annexes de l'offre technique présentent au total sept (07) fiches de collectes de données pour la cartographie en général. Ces fiches abordent des notions qui relèvent de la thématique de redevabilité.

La nature des outils de collecte de données et la méthodologie de collecte d'informations adaptées à la thématique de redevabilité sont décrites dans l'offre technique (Cf. p. 8-10).

La méthodologie de traitement et de l'analyse des données sont décrites dans l'offre technique (Cf. pages 10-11).

La compilation de ces différents résultats énumérés dans le tableau ci-dessus a pour finalité la production du livrable de la cartographie (rapport de la cartographie).

Pour permettre au programme de redevabilité phase II de mettre à jours son cadre logique et définir des indicateurs en lien avec les actions du programme afin de mettre en œuvre ces actions par priorité, cette étude cartographique est complétée par une ligne de base adaptée au cadre logique.

Annexe 2 :

Tableau synthétique des redevabilités au Bénin

Thématiques	Disponibilité et source de l'information	Acteurs étatiques	Contrôle interne	Institutions de Régulation et de Contrôle (nationales et internationales)	Administration des sanctions	CCAP (OSC)
Redevabilité sociale	• Sources d'informations disponibles • Mais en partie difficile d'accès • Exemple d'accès difficile : les DAO pour apprécier l'adéquation entre les réalisations et les spécifications techniques exigées • Exemple d'accès facile : documents de planification autres que budgétaires et de marchés publics.	• Ministères sectoriels • Services déconcentrés de l'Etat • Administration communale	• Ministère du Plan : DGOCS/ DGODD • Inspection Générale de chaque Ministère Sectoriel	• OSC nationales (pour le contrôle et le suivi citoyen, le lobbying et le plaidoyer) • Instances régionales et internationales • Inspection Générale des Finances • L'Inspection Générale des Services et Emplois Publics	• Cour des Comptes. • Les juridictions judiciaires. • La Haute Cour de justice • La commission des finances de l'Assemblée nationale. • Ministères sectoriels (sanctions disciplinaires)	• Cadres de concertations multi-acteurs (cadres intégrateurs, cas spécifique du MAEP avec un cadre institutionnel intégrant les divers acteurs non étatiques dont la PASCIB)

Thématiques	Disponibilité et source de l'information	Acteurs étatiques	Contrôle interne	Institutions de Régulation et de Contrôle (nationales et internationales)	Administration des sanctions	CCAP (OSC)
Droits civils et politiques	Disponible mais difficile d'accès. La plupart des acteurs cités disposent des archivent consultables sous réserve de certaines formalités administratives. Les informations se trouvent aussi en partie disponibles sur les sites web des acteurs identifiés.	• Agence Nationale d'Identification des Personnes (ANIP) • Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Age (MFASSNHPTA) •Ministère de la Justice et de la législation •Le Ministère du Plan et du Développement •Assemblée nationale •Cour constitutionnelle	OCOA : • Inspection Générale de chaque Ministère Sectoriel	• L'Inspection Générale des Ministères. • OSC nationales (pour le contrôle et le suivi citoyen, le lobbying et le plaidoyer) • Cour des Comptes. • Les juridictions judiciaires.	• Cour des Comptes. • Les juridictions judiciaires. • La Haute Cour de justice • La commission des finances de l'Assemblée nationale.	Cadre de concertation entre les acteurs publics et les OSC dans le cadre du SNI
Droits Economiques, sociaux et culturels	Les informations sont accessibles auprès des acteurs publics cités	•Conseil Economique et Social •Ministère des affaires sociales et des microfinances •Agence Nationale pour l'emploi des jeunes	OCOA : l'Inspection Générale des services et des emplois publics.	Les OSC et les syndicats des travailleurs L'Inspection général des finances	Les Cours et tribunaux	Dialogue social entre les acteurs publics et les acteurs non étatiques

Thématiques	Disponibilité et source de l'information	Acteurs étatiques	Contrôle interne	Institutions de Régulation et de Contrôle (nationales et internationales)	Administration des sanctions	CCAP (OSC)
		•Fonds d'Appui aux initiatives économiques des jeunes •Ministère de la culture				
Redevabilité financière	Sources d'informations existent mais très difficile d'accès Exemple d'accès difficile : les DAO pour apprécier l'adéquation entre les réalisations et les spécifications techniques exigées	• Ministères sectoriels • Services déconcentrés de l'Etat • Administrations communales	• OCOA (l'Inspection Générale des Finances ; l'Inspection Générale des Services et Emplois Publics et l'Inspection Générale des Ministères.) • CONAFIL (avec ses audits du FADeC)	• Cour des comptes • OSC (pour le contrôle et le suivi citoyen ; le lobbying et le plaidoyer) • Commission des finances de l'Assemblée nationale • La Haute Cour de Justice	• Cours et Tribunaux • Ministères sectoriels (sanctions disciplinaires) • Cour des Comptes. • Les juridictions judiciaires. • La Haute Cour de justice. • La commission des finances de l'Assemblée nationale.	Suivi budgétaire (SWB, ALCRER, FONAC)

Thématiques	Disponibilité et source de l'information	Acteurs étatiques	Contrôle interne	Institutions de Régulation et de Contrôle (nationales et internationales)	Administration des sanctions	CCAP (OSC)
Lutte contre la corruption	• Information difficile d'accès125	• Juridictions (tribunaux et cours) •	• OCOA (l'Inspection Générale des Finances ; l'Inspection Générale des Services et Emplois Publics et l'Inspection Générale des Ministères.)	• Haut-commissariat à la prévention (qui a remplacé l'ANLC) • OSC (pour le contrôle et le suivi citoyen ; le lobbying et le plaidoyer)	• Juridictions (tribunaux et cours)	• Néant
Redevabilité administrative	• Sources d'informations disponibles • Mais en partie difficile d'accès • Exemple d'accès difficile : les DAO pour apprécier l'adéquation entre les réalisations et les spécifications techniques exigées	• Ministères sectoriels • Services déconcentrés de l'Etat • Administration communale	• OCOA (l'Inspection Générale des Finances ; l'Inspection Générale des Services et Emplois Publics et l'Inspection Générale des Ministères.)	• Bureau de l'Evaluation des politiques publiques • Inspection générale des services et des emplois publics	• Ministères sectoriels (sanctions disciplinaires) • Cours et tribunaux administratifs	• Cadres de concertations multi-acteurs (cadres intégrateurs, cas spécifique du MAEP avec un cadre institutionnel intégrant les divers acteurs non étatiques

[125] Il faut préciser que ces dernières années, la situation s'est un peu améliorée.

Thématiques	Disponibilité et source de l'information	Acteurs étatiques	Contrôle interne	Institutions de Régulation et de Contrôle (nationales et internationales)	Administration des sanctions	CCAP (OSC)
	• Exemple d'accès facile : documents de planification autres que budgétaires et de marchés publics.					dont la PASCIB)
Redevabilité électorale	• Informations disponibles mais difficile d'accès au citoyen lambda	• Ministère Intérieur	• CENA	• Cour Constitutionnelle • Cour des comptes	• Cour des comptes	• PEOSC
Redevabilité législative	• Informations disponibles mais difficile d'accès au citoyen lambda[126]	• Parlement	• Néant	• Cour Constitutionnelle • IGF	• Parlement (levée d'immunité des députés ayant commis une infraction pénale) • Les Cours et tribunaux judiciaires	• Néant
Redevabilité judiciaire	• Disponible mais difficile d'accès	• MJL	• IGSJ	• IGF (Inspection	• Conseil Supérieur de	• SWB, LDH, Amnesty

[126] Il faut préciser que la situation s'est améliorée ces dernières années où l'accès aux lois en ligne est possible. Mais cet accès est réduit à une frange des citoyens (les intellectuels).

Thématiques	Disponibilité et source de l'information	Acteurs étatiques	Contrôle interne	Institutions de Régulation et de Contrôle (nationales et internationales)	Administration des sanctions	CCAP (OSC)
	pour des raisons de secrets d'instructions judiciaires ou de sureté nationale			Générale des Finances)	la Magistrature	International, Comité contre la torture
Redevabilité communale	• Sources d'informations disponibles • Mais en partie difficile d'accès • Exemple d'accès difficile : les DAO pour apprécier l'adéquation entre les réalisations et les spécifications techniques exigées • Exemple d'accès facile : documents de planification autres que budgétaires et de marchés publics.	MDGL/Préfets/Collectivités territoriales	• OCOA (l'Inspection Générale des Finances ; l'Inspection Générale des Services et Emplois Publics et l'Inspection Générale des Ministères.) • CONAFIL (avec ses audits du FADeC)	La chambre des comptes de la Cour suprême	La chambre des comptes de la Cour suprême. Les Cours et tribunaux	• CPC • Cadres de concertations multi-acteurs (cadres intégrateurs

Annexe 3 : Ligne de base