

REPUBLIQUE DU BÉNIN



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direction du développement
et de la coopération DDC

PROGRAMME REDEVABILITE AU BÉNIN

Période : 2020-2024

Document de programme

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)
Direction du développement et de la coopération (DDC)
Bureau de la coopération suisse au Bénin

Dr. Ir. Aurélien C. ATIDEGLA,
Agronome socio-économiste, PhD
Expert en formulation de projets et programmes
Tel : (+229) 97 89 11 63 / 95 95 54 78
acaurelien@hotmail.com ou dg@reid-consulting.org

Cotonou, Mai 2020

Table des matières

1. Sigles et Abréviations	3
2. Contexte.....	5
1.1. Contexte socio-politique.....	5
1.2. Analyse de la situation	6
1.2.1. Demande de redevabilité par les citoyens pour des services de qualité	6
1.2.2. L'offre de redevabilité au niveau national et local	7
1.2.3. Redevabilité financière, judiciaire et électorale	8
1.3. Les facteurs contraignants	10
1.4. Les facteurs porteurs de changements	11
1.5. Cohérence avec les programmes et politiques nationales et internationales	13
3. Résultats et leçons apprises de la première phase	14
2.1. Résultats acquis à travers le PRB phase 1	14
2.2. Leçons apprises de la première phase, pistes d'orientation pour la phase 2 et opportunités de partenariat	15
2.3. Leçons apprises des autres initiatives en matière de redevabilité	19
2.4. Insuffisante prise en compte de la théorie de changement du programme et implications pour la phase 2.....	21
4. Objectifs de la phase 2 du programme	23
3.1. Description des objectifs et résultats attendus	23
3.1.1 Outcomes attendus du programme.....	23
3.1.2 Cadre de résultats : les outputs par outcome.....	23
3.2. Théorie de changement et description de l'hypothèse d'impact	24
3.2.1 Présentation de la théorie de changement	24
3.2.2 Présentation détaillée des outcomes et outputs.....	26
3.3. Portée du programme et description des groupes cibles.....	33
3.4. Schématisation des relations entre l'offre et la demande de redevabilité à l'interface et positionnement des acteurs	36
5. Stratégie de mise en œuvre	36
4.1. Description de l'approche / de la méthodologie / des instruments de l'intervention	36
4.1.1 Présentation de l'approche pour la sélection des partenaires.....	36
4.1.2 Bases théoriques et approche d'intervention	38
4.2. Description détaillée de la stratégie d'intervention	38
6. Organisation, gestion et administration :	40
7. Ressources (cf. budget détaillé à l'annexe 4) :	40
8. Gestion des risques (cf. annexe 5).....	40
9. Monitoring et pilotage (cf. montage institutionnel).....	41
10. Annexes.....	41

1. Sigles et Abréviations	
ADECOB	Association pour le Développement des Communes du Borgou
AFDH	Approche fondée sur les droits humains
AG	Assemblée Générale
ALCRER	Association de Lutte Contre le Régionalisme, l'Ethnocentrisme et le Régionalisme
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
ANLC	Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption
APNODE	Réseau des Parlementaires Africains pour l'Evaluation du Développement
ASCom	Appui Suisse à la Communication Communautaire
ASGoL	Appui Suisse à la Gouvernance Locale
ASOSC/CCAP	Appui Suisse aux Organisations de la Société Civile en Contrôle Citoyen de l'Action Publique
AUSPu	Associations d'usagers de services publics
ATDA	Agence Territoriale de Développement Agricole
BuCo	Bureau de la Coopération Suisse
CA	Conseil d'Administration
CABRI	Collaborative Africa Budget Reform Initiative
CENA	Commission Electorale National Autonome
CMS	Conseil supérieur de la magistrature
CONAFIL	Commission Nationale de Finances Locales
COS	Comité d'Orientation Stratégique
CPC	Cellule de Participation Citoyenne
CNG/MAEP	Commission Nationale de Gouvernance du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs
CRIT	Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme
DDAEP	Direction Départementale de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
DD	Détenteur de droits
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
EG-SCB	Etats Généraux de la Société Civile du Bénin
FADeC	Fonds d'aide au Développement des Communes
FERCAB	Fédération des Radios Communautaires et Assimilées du Bénin
FNUD	Fonds des Nations Unies pour la Démocratie
FoSIR	Fonds de Soutien aux Initiatives de Redevabilité
GIFT	Global Initiative for Fiscal Transparency
GIZ	Coopération Technique Allemande
GPSA	Global Partnership for Social Accountability / Partenariat Global pour la Redevabilité
GPSC	Gestion des Programmes Sensibles aux Conflits
GRD	Gestion axée sur les résultats de développement
HAAC	Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
HCGC	Haut-Commissariat à la Gouvernance Concertée
IGE	Inspection Générale d'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances

IGSJ	Inspection générale des services judiciaires
IPC	Indice de perception de la corruption
MdSC	Maison de la Société Civile
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
OSC	Organisation de la Société Civile
PAG	Programme d'Actions du Gouvernement
PAJ	Programme d'Appui à la Justice
PALIRED	Programme d'Appui à la Lutte contre l'Impunité et au Renforcement de l'État de Droit au Bénin
PASCIb	Plateforme des Acteurs de la Société Civile au Bénin
PASEP	Projet d'accompagnement des OSC pour un suivi efficace des politiques de développement au Bénin
PC2D	Plan de Croissance pour le Développement Durable 2018-2021
PDDC	Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal
PEOSC	Plateforme électorale des OSC
PND	Plan National de Développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PONADEC	Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PPP	Partenariat Public-Privé
PR	Porteurs de responsabilité
PRB	Programme Redevabilité Bénin
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RC	Radio Communautaire
RePaSoC	Programme Renforcement et Participation de la Société Civile
RGCP	Règlement général sur la comptabilité publique
SILP	Suivi d'Impact Local Participatif
SNI	Système National d'Intégrité
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
STRACOOBEN	Stratégie de coopération avec le Bénin
SUN	Mouvement « Scaling Up Nutrition »
SWB	Social Watch Bénin
TI	Transparency International
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UPMB	Union des Professionnels des Médias du Bénin
UTC	Unité Technique de Certification

2. Contexte

1.1. Contexte socio-politique

Depuis l'historique Conférence Nationale des Forces Vives de février 1990, le Bénin a opté pour une démocratie pluraliste fondée sur la promotion des droits humains et des libertés. Les transformations politiques ont progressivement permis de consolider les bases démocratiques à travers l'alternance politique et une large participation de la population aux diverses élections (présidentielles, législatives, communales et locales). Depuis lors, le Bénin bénéficie d'un régime démocratique stable, malgré quelques tensions qui ont singularisé les élections législatives du 28 avril 2019 à la suite de l'application de certaines réformes initiées par le Gouvernement. Au titre de ces réformes, celle du système des partis politiques votée en septembre 2018 par l'Assemblée nationale a obligé plusieurs partis et mouvements politiques à se fusionner pour se conformer à une nouvelle Charte des partis politiques. Cette recomposition du paysage politique a favorisé les Progressistes et les Républicains, deux blocs parrainés par le Chef de l'Etat, autorisés à présenter leurs listes aux élections législatives de 2019 et exclu tacitement l'opposition desdites élections. Les réformes politiques non consensuelles, le caractère monocouleur de la nouvelle Assemblée Nationale, la crise politique née des élections législatives de 2019, les premières ayant enregistré le plus faible taux de participation depuis l'avènement du nouveau démocratique, constituent des germes de tension et de crise politiques. Le dialogue national organisé du 10 au 12 octobre et la promulgation de la nouvelle constitution subséquente par le chef de l'Etat ne semblent pas encore réinstaurer un climat de paix.

Sur le plan socio-économique, le taux de pauvreté reste relativement élevé, atteignant 46,4 % en 2018 (seuil de 1,9 dollars par jour en parité de pouvoir d'achat) selon la Banque Mondiale. L'activité économique connaît une légère progression avec une relance du secteur portuaire, de l'agriculture à travers les outputs agricoles d'exportations comme le coton, l'ananas, l'anacarde, etc. et le déficit budgétaire se réduit de 5,9 % à 4,0 % du PIB entre 2017 et 2018, en raison de la hausse des revenus et de la réduction des dépenses en capital. Mais, le Bénin dépend fortement du commerce informel de réexportation et de transit avec le Nigéria (estimé à environ 20 % du PIB), ce qui a plombé la situation socio-économique du pays depuis mi-août 2019 à la suite de la fermeture par le Nigeria de ses frontières terrestres. Mais, ces deux dernières années, le Bénin a amélioré sa performance globale au niveau des indicateurs de la gouvernance économique. Le Bénin se situe au 93^e rang de l'Indice de performance logistique et au 153^e rang sur 190 pays dans le classement Doing Business de la Banque mondiale sur la réglementation des affaires. S'il a récemment progressé en matière de création d'entreprise et de raccordement à l'électricité, le Bénin doit redoubler d'efforts sur le plan de l'accès au crédit et du paiement des impôts.

En matière de gouvernance, le Bénin a renforcé son arsenal normatif et institutionnel en adoptant divers instruments comme la Charte nationale de bonne gouvernance locale, la loi portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin, le décret portant Code de transparence en République du Bénin ou le plan d'action pour la mise en œuvre du Système National d'Intégrité (SNI). De manière spécifique, le Bénin progresse légèrement en termes de niveau d'intégrité à travers l'Indice de Perception de la Corruption (IPC) avec un score de 40/100 en 2018 contre 39/100 en 2017. Dans l'indice Mo Ibrahim sur la gouvernance, le Bénin réalise un score global de 58,7/100, et son meilleur résultat dans la catégorie Participation et Droits humains (71.5) et dans la sous-catégorie Sécurité nationale (87.8). Toutefois, il réalise ses scores les plus médiocres dans la catégorie Développement

économique durable (46.1) et dans la sous-catégorie Transparence et Redevabilité et Infrastructures (38.8).

Au total, les quatre dernières années ont été marquées par plusieurs réformes avec l'adoption de nombreux textes qui ont abouti à :

- une révision constitutionnelle ;
- un nouveau code électoral ;
- une nouvelle Charte des partis politiques ;
- un nouveau statut de la fonction publique ;
- une nouvelle loi sur l'embauche ;
- une nouvelle juridiction répressive, la Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme (CRIET)

Si certaines de ces réformes sont en harmonie avec les principes universels des droits humains et de la démocratie et en faveur de la redevabilité, d'autres, plus nombreuses, menacent le fondement même de l'Etat de droit.

1.2. Analyse de la situation

Au vu du contexte actuel, force est de constater que le tableau de la gouvernance au Bénin est contrasté. Si des progrès notables ont été enregistrés dans la lutte contre la corruption ou bien en termes de gouvernance locale (respect des normes des audits du Fonds d'aide au Développement des Communes (FADeC) en constant progrès), d'autres volets sont néanmoins en stagnation voire en régression (liberté d'expression de la presse, accès à l'information, élections inclusives).

1.2.1. Demande de redevabilité par les citoyens pour des services de qualité

La situation **en matière de demande de redevabilité sociale** est caractérisée par une amélioration de l'intérêt des citoyens vis-à-vis de la gouvernance des affaires publiques et de la connaissance par la majorité des citoyens de leurs droits et devoirs (participation aux processus locaux et nationaux de prise de décision notamment), l'élaboration de nombreux documents didactiques pour le renforcement des capacités des acteurs (manuels, guides, recueil de textes législatifs et réglementaires), un renforcement du rôle des Organisations de la Société Civile (OSC) et une expression accrue et diversifiée de la demande de redevabilité.

En effet, **au niveau national**, il est à noter l'émergence progressive d'une culture de la redevabilité à travers une démarche d'interpellation de la société civile sur la mise en œuvre du Programme d'Actions du Gouvernement (PAG), la passation des marchés publics, la contractualisation des Partenariats Public-Privés (PPP), la participation des OSC aux revues sectorielles, la production de rapports alternatifs sur la mise en œuvre de politiques publiques, etc. Mais ces initiatives ne sont pas généralisées à tous les ministères et institutions et ne sont pas encore durables.

Au **niveau local**, les efforts conjugués des différents intervenants dans le secteur de la gouvernance locale a permis d'éveiller la conscience civique dans les territoires. En effet, on a noté, entre autres, une amorce de prise de conscience sociale sur la redevabilité, l'émergence d'une dynamique de l'exercice de leurs droits par les citoyens (participation, contrôle, information et interpellation), l'amélioration de l'exercice des droits civiques par les jeunes,

l'émergence d'une dynamique interpellatrice à travers la collaboration radios- Cellules de Participation Citoyenne (CPC) et d'habitudes de travail autour des sessions du Conseil Communal, l'institutionnalisation des émissions de redevabilité. Tout cela a induit une tendance à l'amélioration de la réalisation des infrastructures, la réduction des chantiers à l'abandon et l'amélioration des services sociaux de base aux populations dans certains secteurs clés à travers le Suivi d'Impact Local Participatif (SILP).

Malgré ces avancées, des résultats concrets sont encore attendus dans le sens de la consolidation de ces acquis. Les tentatives de musellement des médias à travers la suspension des activités ou le brouillage des fréquences de certaines chaînes de télévision et de radios qui critiquent l'action gouvernementale ne sont pas de nature à favoriser l'élargissement du rôle des médias envers la redevabilité des institutions nationales. En d'autres termes, on sent un grand besoin de renforcement des dynamiques de changement émergentes, induites par le Programme Redevabilité au Bénin (PRB), en vue du développement de la culture de la redevabilité dans le pays. Il est donc important de passer d'une appropriation de la notion de redevabilité vers la systématisation et la généralisation de son application dans les diverses institutions au niveau national.

1.2.2. L'offre de redevabilité au niveau national et local

On note **aussi une amélioration de la pratique de reddition des comptes** à travers : (i) la rédaction d'un article sur la transparence budgétaire et la participation du public, (ii) l'élaboration de rapports annuels sur l'exécution de la loi de finances, (iii) la production et la publication chaque année de la version citoyenne du rapport d'exécution de loi de finances, (iv) publication sur le site web de la DGB du rapport général de l'Assemblée Nationale sur l'étude du projet de loi de finances 2019 et des rapports spéciaux des ministères sur le projet de loi de finances 2019, (v) la participation des OSC aux revues périodiques sectorielles et nationales. Des réformes et innovations ont été engagées comme (i) la réforme des organes de contrôle de l'ordre administratif avec un changement de paradigme de l'approche « inspection-vérification » à « l'audit interne » et une consécration de l'Inspection Générale des Finances (IGF) comme l'organe de coordination opérationnelle des activités des inspections ministérielles, (ii) la révision de la structure type des ministères qui prône la lutte contre l'impunité, la reddition de comptes et qui a prévu des organes de renforcement de système de contrôle et de gouvernance et qui ainsi que le développement des partenariats, de réseaux et des concertations avec la société civile, les usagers/clients en vue de l'amélioration des performances, (iii) la désignation de points focaux Redevabilité dans chaque ministère. L'ensemble de ces innovations restent à être éprouvées, évaluées et ajustées au besoin pour que les finalités poursuivies soient atteintes.

L'offre de redevabilité au niveau local s'est améliorée et est rentrée dans les habitudes avec la systématisation des pratiques de reddition de compte au niveau local, quand bien même des efforts doivent être faits sur la qualité de leur contenu. Un rattrapage de l'élaboration des comptes de gestion de 2003 à 2015 et de leur certification par la Chambre des Comptes est en cours. Si le calendrier du Trésor Public est respecté, ce processus sera clôturé cette année. L'animation des espaces de dialogue et de contrôle citoyen de l'action publique pour le suivi de la qualité des services au niveau local demeure tributaire de la volonté des autorités du moment. Un défi majeur qui reste à relever à tous les niveaux est la suite donnée par l'administration publique aux interpellations.

En matière de l'accès aux sources publiques de l'information, le code de l'information et de la communication en son chapitre IV a prévu des dispositions favorables mais très peu connues par l'administration, le citoyen et les OSC. Malgré cela, on note (i) le refus de répondre aux interpellations des OSC au niveau local et national pour accéder à l'information sur les contrats de marchés et les contrats PPP sur le leasing, l'asphaltage, la concession du Port Autonome de Cotonou, les marchés de travaux au niveau des communes, (ii) la mauvaise perception du code qui dans l'imaginaire collectif est dédié à la réglementation de la presse et de la communication, (iii) l'absence de réactivité de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) en tant qu'organe de recours lorsqu'elle est saisie et (iv) l'absence de recours au niveau local pour contraindre les autorités locales à donner suite aux interpellations des OSC et des citoyens.

En outre, il est à souligner **la pratique de la production et la publication des rapports de commissariat aux comptes des entreprises publiques** s'est étendue. Ainsi une vingtaine de sociétés et offices d'état ont mis en ligne lesdits rapports à savoir : l'INSAE, la CNCB, la COBENAM, l'ANSSD, l'ONAB, la SOBEMAP, le PAC, le CNERTP, l'ANPE, BÉNIN TRACTEURS, la CAME, le CNSR, la DAT, la LNB, la SONEB, la SBEE, le FNDPT, la zone sanitaire Abomey-Calavi So Ava, l'ABSU-CEP.

Enfin il a été organisé des audits de gestion des ressources FADeC dans plusieurs communes.

1.2.3. Redevabilité financière, judiciaire et électorale

En matière de **redevabilité financière**, on observe des difficultés en matière d'appropriation et de mise en œuvre des textes de gestion des finances publiques, en l'occurrence les directives du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA, le décret portant code de transparence en République du Bénin qui prescrit, entre autres, l'établissement d'un code de déontologie spécifique aux élus, l'élaboration de rapports sur l'état des finances publiques au lendemain des élections, la publication des contrats de marchés publics et des conventions de PPP, etc. Il faut ajouter aussi le décret portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique (RGCP) qui exige la publication des rapports outputs à la suite des contrôles, vérifications et audits effectués par les organes et corps de contrôle administratif.

En matière de transparence budgétaire, on peut noter que le Bénin a adhéré à certains réseaux de promotion de transparence budgétaire tels que l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire¹ (Collaborative Africa Budget Reform Initiative - CABRI) et Global Initiative for Fiscal Transparency² (GIFT). L'outil BOOST d'analyse de données budgétaires a également été mis en place. Par ailleurs, le Bénin a accru la disponibilité des informations budgétaires pour faciliter l'accès des populations aux informations à travers : (i) l'amélioration de l'ergonomie du site internet dédié à la transparence budgétaire et la redevabilité, (ii) le renforcement de la communication sur les orientations économiques et budgétaires de la loi de finances de l'année, (iii) l'augmentation de la quantité d'informations budgétaires et financières accessible au public notamment la publication de la loi de finances 2019 adopté, (iv) le développement des mécanismes d'accès au contenu de la loi de finances votée dans un langage facile et compréhensible à tous les citoyens, (v) le renforcement du dispositif communicationnel sur l'exécution de la loi de finances. Malgré ces efforts, le score du Bénin en matière de

¹ <https://www.cabri-sbo.org/fr/pages/about-us>

² <http://www.fiscaltransparency.net/>

transparence budgétaire est de 49/100 suite à l'enquête sur le budget ouvert de 2019 contre 45/100 en 2015 et 39/100 en 2017³. Des progrès en matière de complétude et de respect de délai de la documentation publiée restent à faire pour que le pays puisse entrer dans la catégorie des pays susceptibles de publier suffisamment de documents pour favoriser un débat public sur le budget (le seuil de 61 sur 100 points requis pour une transparence satisfaisante). Des défis restent encore à relever pour ce qui est de la publication des rapports d'audit, des rapports en cours d'année et de l'exhaustivité des informations fournies par le rapport préalable au budget.

Pour ce qui est de **l'étendue de la participation du public au processus budgétaire**, le score du pays de 49/100, par le rapport de l'enquête sur le budget ouvert 2019, traduit le peu de participation du public lors de l'élaboration du budget par l'exécutif (33/100), de l'exécution du budget par l'exécutif (0/100) et de l'audit de l'exécution du budget (0/100) mais une participation suffisante lors de l'approbation du budget par l'Assemblée nationale (78/100). On note un renforcement des initiatives de production de versions citoyennes de différents documents budgétaires comme le rapport préalable au budget, le projet de loi de finances et la loi votée de 2019, les rapports trimestriels d'exécution de la loi de finances pour les gestions 2017, 2018 et 2019, le rapport d'exécution de loi de finances. De même, la publication du rapport sur l'exécution de la loi de finances produit par la chambre des comptes de la Cour Suprême a été effective.

La création de la Cour des Comptes par des dispositions de l'article 134-1 de la loi N°2019-40 du 07 novembre 2019 portant révision de la loi 90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin est devenue effective. Mais force est de reconnaître que l'efficacité et l'efficience de cet organe constitutionnel de contrôle sont plombées par le mode de désignation et de nomination de son président qui ne garantit l'interdépendance de ce dernier et le manque criard des ressources budgétaires et humaines conséquentes. Il est important de rester vigilant sur son opérationnalisation.

L'accès des citoyens à la justice est caractérisé par l'émergence de quelques initiatives de la société alimentées par des dénonciations de citoyens, des investigations avec l'appui des juristes spécialisés, de constitution de dossiers de mal gouvernance transmis aux juridictions compétentes. Malgré ces initiatives, il faut souligner la faible capacité des OSC à construire et conduire des dossiers solides sur les enjeux politiques, économiques et sociaux de gouvernance quotidienne comme base d'interpellation, la difficulté pour elles d'ester en justice contre les auteurs de la mal gouvernance, les faiblesses institutionnelles et juridiques, etc. Au fond, les mécanismes réglementaires et législatifs en place sont globalement mal ou pas exploités, et demeurent insuffisants en l'absence d'une loi spécifique sur la redevabilité.

S'il est vrai que la première phase du PRB (2016-2019) a contribué à créer un environnement où les OSC, les citoyens et les médias ont commencé à mieux interagir avec les pouvoirs publics pour offrir de meilleurs services de base aux populations en renforçant à la fois la demande et l'offre de redevabilité aux niveaux local et national, des facteurs contraignants propres à la 1^{ère} phase doivent être surmontés pour que la phase suivante apporte, en synergie avec d'autres programmes, des approches de solutions à ces problèmes en vue de l'amélioration de la gouvernance et de la consolidation de la démocratie au Bénin. De même,

³ <https://socialwatch.bj/?p=1076>

les institutions pivots de régulation et de contre-pouvoir comme la Justice, la cour des comptes et les médias feront l'objet d'une attention particulière afin de renforcer la culture d'interpellation et de sanction qui ont manqué dans la phase précédente. Cette phase permettra aussi de renforcer les acquis de la première phase et de définir de meilleures stratégies de documentation et de capitalisation des dynamiques de changement afin d'influencer les politiques publiques de développement.

1.3. Les facteurs contraignants

Les différentes études diagnostiques et évaluatives de la première phase du programme ont révélé plusieurs facteurs limitant la tendance à obtenir les changements prévus à court, moyen et long terme par le programme.

Tout d'abord, en ce qui concerne l'opérateur, la réalisation de son mandat de coordination globale du programme, de renforcement des capacités des parties prenantes, du suivi-évaluation et de capitalisation n'a pas rigoureusement reposé sur la théorie de changement du programme et certaines hypothèses clés telles que « ***l'augmentation simultanée de l'offre et de la demande de redevabilité contribue à améliorer la qualité des services*** », « ***la disponibilité d'expertises pour répondre aux besoins techniques du programme*** » n'ont pas fait l'objet d'une analyse rigoureuse et systématique. En conséquence, une bonne partie des outputs du programme n'a pas été produit à temps, notamment les capacités techniques de pilotage, le dispositif opérationnel de formation et de renforcement des capacités des acteurs en matière de citoyenneté et de redevabilité ainsi que les mécanismes pour accroître l'offre et la demande de redevabilité dans un environnement à créer progressivement (cf. hypothèses d'impact du programme).

Ensuite, au niveau des partenaires de mise en œuvre, plusieurs facteurs de contre-performance sont notés et résultent du fait que **les actions de renforcement des capacités institutionnelles et techniques engagées n'ont pas été systématiquement valorisées et réinvesties en faveur de la réalisation des objectifs du programme**. A titre d'exemple, on peut citer la faible appropriation des enjeux du programme par les trois partenaires (si le PRB est un volet de leur plan stratégique, on note cependant un faible portage politique par leurs instances de décisions telles que le CA et l'AG et une insuffisante concentration du personnel technique sur les résultats et leur suivi).

Par ailleurs, d'une manière générale, les OSC partenaires du programme ont des capacités d'action ou d'interpellation limitées en raison de la non-maitrise des différents modes de saisine des organes de répression des atteintes à la redevabilité (les conditions de forme et de fond etc.). En effet, les modes de saisine varient d'un organe à un autre et doivent être bien connus des responsables du plaidoyer : comment et dans quelles conditions saisir la Police Républicaine, le Procureur de la République, le Juge d'Instruction, le président du Tribunal de Première Instance, dans ses Chambre Civile ou Correctionnelle, le président de la Cour Suprême, le président de la Cour Constitutionnelle, le Médiateur de la République, etc. ? En outre, les signataires des divers modes de saisine sont désignés dans les statuts qui ne sont pas souvent lus et bien compris par eux. Ce défaut ne permet pas souvent aux interpellations de prospérer utilement avant d'être rejetées ou déclarées irrecevables par l'organe destinataire. Ce rejet produit parfois des outcomes négatifs sur la suite des interpellations.

A tous ces facteurs internes, on peut ajouter d'autres facteurs de l'environnement externe du programme, qui se traduisent par :

- Les rapports conflictuels entre les administrations locales et les acteurs non étatiques : la qualité des interactions entre les administrations et les OSC, notamment en ce qui concerne les séances de reddition de comptes, la communication des administrations communales sur les radios communautaires, la maîtrise des enjeux spécifiques de développement local de chaque commune par les OSC, restent problématiques.
- Le faible accès aux documents officiels et publics : abusivement frappés de confidentialité, les documents administratifs sont difficiles d'accès, malgré les dispositions du Code de l'information et de la communication de 2015. Cette situation hypothèque la transparence et le droit d'accès à l'information sur la gestion des affaires publiques.
- L'influence politique : elle se traduit par la contrainte au silence et à la résignation qui rend les OSC y compris les médias incapables de se prononcer ou de conduire des dossiers solides sur les enjeux politiques, économiques et sociaux de gouvernance comme base d'interpellation.
- L'essoufflement progressif du secteur privé face à une pression fiscale qui ne tient pas compte de la morosité économique.

1.4. Les facteurs porteurs de changements

L'intérêt accordé à la redevabilité par les institutions étatiques : La volonté du gouvernement d'améliorer la gouvernance, la perspective de la création à l'Assemblée Nationale d'une Commission parlementaire sur le suivi budgétaire et l'existence de la section béninoise du Réseau des Parlementaires Africains pour l'Evaluation du Développement (APNODE) constituent des facteurs favorables à la mise en place d'un cadre juridique plus robuste sur la redevabilité au Bénin. Par ailleurs, à la faveur des réformes en cours, plusieurs textes de lois ont été pris et leur mise en application effective devrait contribuer à améliorer l'offre de services publics. On peut citer par exemple la loi n°2015-18 du 13 juillet 2017 portant statut général de la fonction publique qui, en ses articles 18, 24, 26, 27, 28 et suivants insiste sur les obligations de redevabilité de l'agent public. Même certains textes qui semblent limiter l'exercice de la redevabilité font actuellement l'objet d'une autorégulation ou autocensure au niveau du Gouvernement. En effet, au cours d'un conseil des ministres de janvier 2020, le gouvernement a décidé d'adopter deux projets de décret, le premier portant transmission à l'Assemblée Nationale pour révision de la loi n°2019-11 du 25 février 2019 portant cadre juridique et judiciaire de la gouvernance publique en République du Bénin (loi très controversée). Le second est relatif à la loi n°2018-13 du 2 juillet 2018 modifiant et complétant la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin modifiée et création de la Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme (CRIET).

Des interventions de développement de plus en plus focalisées sur la redevabilité : des PTF et des organisations de la société civile ont commencé à faire de la redevabilité, la pierre angulaire de interventions pour le développement. Ainsi, l'initiative de la Coopération Suisse de développer un programme spécifique sur la redevabilité et de cofinancer avec la Banque Mondiale un nouveau programme (GPSA) de redevabilité en matière de nutrition au Bénin, tout comme les programmes initiés par les autres PTF comme l'Union Européenne à travers le RePaSoC, de l'Ambassade des Pays-Bas à travers PARTICIP, de la GIZ à travers le Champ d'Action Démocratie locale et Participation citoyenne du Programme d'appui à la

Décentralisation et au Développement Communal (PDDC),.etc. vont servir de terreau à une culture de la pratique de la redevabilité au Bénin.

On peut citer d'autres exemples tels que le Contrôle Citoyen de l'Action Publique dans le secteur agricole mené par la PASCiB et ses points focaux dans les 77 communes du Bénin au niveau de la plupart des projets financés par la Banque Mondiale, le FIDA et la BAD dans ce secteur et les mécanismes de redevabilité mis en place avec les ATDA et les DDAEP qui sont sous la tutelle du MAEP. Dans la même logique, le projet SEIN-Bénin financé par l'UNOPS dans le cadre du mouvement Scaling Up Nutrition (SUN) utilise l'analyse budgétaire dans le domaine de la nutrition pour promouvoir la redevabilité à tous les niveaux et auprès de tous les acteurs impliqués dans les projets / programmes spécifiques ou sensibles à la nutrition dont la dimension multisectorielle n'est plus à démontrer.

La potentielle capacité des OSC au niveau national à influencer les politiques publiques : malgré les pressions et influences politiques, quelques organisations de la société civile bénéficient d'une certaine crédibilité à interpeller les acteurs au niveau national à travers les institutions (Parlement, HAAC, Cour Constitutionnelle) et des organes spécialisés (CRIET, ANLC, l'actuelle Chambre des comptes, etc.). Mais il y a un réel déficit de capacités à combler par le programme pour créer une masse critique d'OSC légalement et techniquement préparée pour promouvoir l'exercice de la redevabilité.

L'émergence des germes d'une appropriation locale de la redevabilité : cette émergence se traduit par la participation des populations aux sessions des conseils communaux, l'affichage systématique des décisions des conseils communaux, l'organisation des audiences communales voire locales de reddition de comptes avec l'accompagnement indéniable des Cellules de Participation Citoyenne (CPC) dans leur rôle d'interface entre les populations et les élus communaux, etc.

Les réformes en vue au niveau du cadre juridique et institutionnel de la société civile au Bénin : Au terme des Etats Généraux de la Société Civile du Bénin (EG-SCB) tenus à Cotonou, les 18 et 19 Décembre 2018, le « Consensus National des OSC Béninoises – Consensus de Cotonou, 2018 » a été adopté assorti d'une feuille de route (2019 - 2022) dont la mise en œuvre a été confiée à un comité de suivi. Cette feuille de route propose 4 priorités :

- 1. L'approfondissement du concept société civile à travers sa structuration et la définition de ses composantes à travers :**
 - ➔ *La réalisation d'une mission d'expertise court terme pour la définition des critères de classification des OSC par niveau*
 - ➔ *La structuration des cadres de concertation autour des pools thématiques conformément aux conclusions du DIRO de la Maison de la Société Civile (MdSC)*
- 2. L'autorégulation et la gouvernance interne des OSC à travers :**
 - ➔ *La mise en place et le fonctionnement d'un observatoire d'éthique et de déontologie des OSC*
 - ➔ *La promouvoir l'outil " labélisation des OSC" de la MdSC*
- 3. L'amélioration du cadre juridique et institutionnel des OSC à travers**
 - ➔ *La facilitation pour l'adoption d'une loi sur les associations*
 - ➔ *L'actualisation de la charte des OSC sous forme de Code d'éthique et de déontologie de la société civile*

4. La promotion de l'efficacité des OSC et de leur accès à des financements durables à travers notamment :

- ➔ *La promotion d'espaces de dialogue sectoriels OSC-Etat*
- ➔ *Le plaidoyer pour la mise en place d'un mécanisme de financement public des OSC.*
- ➔ *La sensibilisation sur l'éthique du financement des OSC*

La feuille de route (2019 - 2022) est un grand chantier soutenu par l'UE à travers le RePaSoC et la MdSC. Cette initiative vise plusieurs résultats liés à la gouvernance et à la redevabilité des OSC qui sont essentiels à la mise en œuvre du PRB 2 et un maximum de synergies doit en cela être recherché dans ce cadre. La phase 2 visera en l'occurrence à ce que les OSC spécialisées (faitières et réseaux thématiques) contribuent efficacement à l'éducation civique et à l'appropriation de la redevabilité sociale en mobilisant une masse critique d'OSC dont le poids va influencer positivement la qualité des résultats. Ainsi, le FOSIR, fonds d'appui à la société civile financé par la DDC lors de la phase 1, sera remodelé par l'opérateur pour des actions plus innovantes et inclusives basées sur l'éducation à la citoyenneté et les interpellations sectorielles.

1.5. Cohérence avec les programmes et politiques nationales et internationales

La gouvernance est l'un des fondements du cadre politique et stratégique de développement du pays. En effet, le Gouvernement a pris l'engagement de renforcer la bonne gouvernance pour accroître l'efficacité et l'efficience dans la gestion des affaires publiques. Ainsi, le Bénin s'est doté d'un Plan National de Développement (PND) en 2018 couvrant la période 2018-2025. Le PND est structuré autour de quatre axes stratégiques dont le 4^{ème} porte sur la gouvernance efficace et inclusive. En effet, ce dernier axe stratégique relatif à la gouvernance, prévoit sept principaux défis à relever en termes de gouvernance au Bénin :

- (1) amélioration de la gouvernance politique ;
- (2) renforcement de l'Etat de droit et des libertés ;
- (3) transparence et efficacité des services judiciaires ;
- (4) modernisation et efficacité de l'administration publique ;
- (5) renforcement de la lutte contre la corruption ;
- (6) amélioration de la qualité du système d'allocation et de gestion des ressources publiques ;
- (7) approfondissement du processus de décentralisation pour en faire un véritable outil de développement.

Pour opérationnaliser le PND, le pays s'est doté d'un Plan de Croissance pour le Développement Durable (PC2D) 2018-2021, structuré en sept axes opérationnels dont le 2^{ème} concerne l'amélioration de la gouvernance. Pour y parvenir, il est prévu, entre autres, la modernisation et la dynamisation de l'administration et le renforcement du dispositif de lutte contre la corruption. Le pilier 1 du PAG, « Consolider l'état de droit, la démocratie et la bonne gouvernance », prévoit deux axes stratégiques d'intervention : le renforcement des bases de la démocratie et de l'état de droit et l'amélioration de la gouvernance. La réalisation de ces axes passe par l'instauration d'un cadre solide de gouvernance participative, le renforcement du contrôle pour l'efficacité de la dépense publique et la réduction du train de vie de l'Etat, la réforme du mode de contrôle et d'accompagnement de l'action publique, etc. Le PRB, en tant qu'outil d'accompagnement de long terme (horizon 2027), est en cohérence avec ces axes stratégiques sur la gouvernance du PND, du PC2D et du PAG.

L'objectif global du PRB vise bien à contribuer à relever ces différents défis qui apparaissent aussi comme préoccupation centrale dans les stratégies sectorielles telles que la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC), dont la version en cours de révision fait mention explicite de la redevabilité à travers un de ses objectifs « Mobiliser les acteurs locaux pour un meilleur engagement citoyen et l'instauration d'une bonne gouvernance démocratique locale » et un de ses axes stratégiques « Amélioration de la gouvernance locale, de la prise en compte du genre et de la redevabilité » (Axe V). Par ailleurs, la redevabilité est au cœur du SNI pour la lutte contre la corruption, du Plan National du Développement du Secteur de la Justice, du Plan Sectoriel de l'Education, du Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole, etc. Il en résulte que le PRB et les orientations envisagées pour la phase sont en parfaite cohérence avec les programmes et politiques nationales et internationales.

3. Résultats et leçons apprises de la première phase

2.1. Résultats acquis à travers le PRB phase 1

La première phase du PRB a induit diverses dynamiques de redevabilité notamment au niveau local et dans une certaine mesure au niveau national.

La mobilisation et le renforcement des capacités des OSC pour promouvoir la redevabilité : appuis aux OSC parties prenantes (Social Watch Bénin/SWB, Fédération des Radios Communautaires et Assimilées du Bénin/FeRCAB et Maison de la Société Civile/MdSC) dans l'élaboration de plusieurs documents de gouvernance et de stratégie (DIRO, plans stratégiques, plans d'accompagnement, manuels de procédures) qui constituent de bonnes bases pour le renforcement de leurs capacités et l'amélioration progressive de leur gouvernance interne. Il faut souligner que l'appui apporté par le programme à la FERCAB lui a permis de se doter d'un Secrétariat Exécutif opérationnel et de divers outils (Centrale d'Achat, Grille tarifaires, etc.) qui ont solidifié son autonomie financière. Toutefois, il y a encore beaucoup d'attentes par rapport à la mise en œuvre des recommandations des DIRO et à leurs outcomes / impacts sur les trois OSC.

Un début d'appropriation de la question de la redevabilité par les radios communautaires et assimilées : devenues des espaces de libre expression et de dialogue, les radios communautaires et assimilées sont désormais assez sensibles aux questions de redevabilité en réalisant des magazines, des débats et autres émissions interactives autrefois peu présentes dans leurs programmes et en développant également des coproductions. Néanmoins, un renforcement de la capacité des journalistes et une amélioration de la qualité des émissions de co-production de la FERCAB font partie des nouveaux défis à relever, comme l'a révélé le concours des meilleures émissions radio de redevabilité organisé par la FERCAB.

La sensibilisation des autorités publiques aux objectifs du PRB : des rencontres d'information, de sensibilisation et de plaidoyer organisées dans quelques ministères sectoriels et institutions de la République ont généré des dynamiques de redevabilité comme la mise en place de cadres de dialogue et les séances de redditions de comptes, les revues sectorielles avec une participation accrue de la société civile. De même, la gestion du FADeC s'est améliorée grâce aux mécanismes de suivi instaurés. Toutefois, en dehors du MAEP qui dispose d'un acte juridique qui responsabilise la Plateforme des Acteurs de la Société Civile au Bénin (PASCiB) dans la veille citoyenne au niveau sectoriel, l'appropriation des pratiques de reddition de compte par les ministères sectoriels reste un véritable défi pour le programme en l'absence d'une évaluation externe centrée sur le mécanisme mis en place par SWB. Ces dynamiques

naissantes doivent toutefois être consolidées et, il y a sans doute des leçons à tirer avec l'appui de la PASCiB pour mettre à l'échelle leurs expériences et expertises.

L'adoption et l'application progressives des principes de redevabilité par les administrations communales: elles se traduisent, entre autres, par la systématisation de l'affichage des délibérations des conseils communaux, la tenue de séances de reddition de comptes, l'implication des conseils communaux dans l'animation des espaces de redevabilité initiés par les OSC, les radios de proximité ou des porteurs de causes, etc. Ces pratiques innovantes induisent des effets tels que la prise en compte des besoins des citoyens, la reprise de chantiers mal construits, etc.

La mise en place d'espaces de dialogue au niveau local, notamment dans le secteur de l'éducation et de l'eau: l'application de certains outils de redevabilité comme le SILP dans les secteurs de l'éducation et de l'eau a permis de construire et de réhabiliter certaines infrastructures dans les secteurs de l'éducation et de l'eau. De même, elles ont permis de créer des espaces de dialogue à la base entre usagers de services publics, autorités communales, acteurs de la société civile et parfois même le secteur privé pour améliorer la gestion des services publics.

2.2. Leçons apprises de la première phase, pistes d'orientation pour la phase 2 et opportunités de partenariat

L'analyse du processus de mise en œuvre et des résultats de la première phase du PRB a permis de relever plusieurs enseignements, relatifs notamment au mandat de l'Opérateur, aux actions visant le développement d'espaces de concertation, au processus de professionnalisation des OSC, à l'éducation à la citoyenneté, et enfin à l'échelle de mise en œuvre du programme. Ces leçons apprises ont servi de terreau à la définition des orientations pour la phase 2 du programme.

❖ Leçons apprises en matière de période de sélection de l'Opérateur et de son mandat

Le délai de mobilisation de l'opérateur et les types de pouvoirs qui lui étaient conférés ont fortement déterminé son autorité et ses performances dans le suivi et la coordination des activités du programme. En clair, le retard dans le recrutement de l'opérateur a entraîné une mise en place tardive de l'outil de suivi ; et les limitations de son mandat ont conduit à une faible responsabilisation et de capacité d'influencer les faitières : il s'en est suivi un certain flottement entre les mandats des parties prenantes.

Piste d'orientation

- La gestion fiduciaire des fonds des partenaires opérationnels: l'une des reformes va consister à confier à l'opérateur la responsabilité d'assurer une gestion en régie du programme. Pour cela, la fonction de l'opérateur de la phase 2 a été mise en compétition par le moyen d'un appel d'offre international ; il est ainsi attendu de l'opérateur la mise en œuvre de compétences techniques et administratives, dans le strict respect des conditions contractuelles. Il est attendu enfin que l'opérateur s'approprie au mieux le nouveau programme, conduise les activités préparatoires pour éviter les pertes de temps au démarrage et, si possible, contribue au recrutement des partenaires opérationnels.
- Il faudra enfin procéder à une clarification des périmètres d'intervention de chaque partenaire afin d'éviter les conflits d'attribution entre l'opérateur et les faitières.

❖ **Leçons apprises sur le plan institutionnel**

Le retard dans l'installation du Comité d'Orientation Stratégique (COS) d'une part, l'absence d'espaces de connexion et de partage d'expériences entre ce dernier et le Comité de suivi du SNI d'autre part, ont hypothéqué le fonctionnement et la visibilité du dispositif institutionnel.

Pour corriger ces dysfonctionnements, plusieurs scénarii sont possibles :

- Le maintien du COS dans sa composition actuelle, mais la DDC devra faire un plaidoyer auprès des autres PTF pour que le Groupe Thématique Redevabilité soit davantage dynamisé voire formalisé pour jouer ce rôle de Comité d'Orientation et de Suivi en bénéficiant d'une collaboration étroite avec le SNI.
- Le rattachement d'un Comité d'Orientation et de Suivi allégé, au Comité de Suivi du SNI : Durant cette deuxième phase du programme, le COS devra être rattaché (juste une connexion institutionnelle) dans le meilleur des cas au Comité de Suivi du SNI pour y partager les expériences du programme et en recevoir auprès des autres partenaires et programmes. Au cas où le fonctionnement des organes du SNI peut permettre ce rattachement, la composition du COS peut être allégée pour regrouper les partenaires de mise en œuvre du PRB, les partenaires financiers et l'opérateur, avec un cahier de charges et un planning des rencontres définis dans le document contractuel.

Dans un cas ou dans l'autre, l'élément le plus important ici est le leadership dont le COS et plus précisément son président doivent faire preuve. C'est pourquoi cette question doit être prise au sérieux, au démarrage du programme, afin que le président du COS s'approprie véritablement des enjeux et de la théorie de changement du programme et puisse impulser à l'opérateur et à toutes les parties prenantes une dynamique orientée vers les résultats et le respect des principes de redevabilité à tous les niveaux.

❖ **Leçons apprises en matière de synergie d'actions entre les partenaires**

Le développement d'espaces d'échanges périodiques entre les partenaires opérationnels et la clarification de leurs périmètres d'intervention pourront contribuer à réduire les divergences et les conflits d'attribution pour une meilleure performance du programme redevabilité. A titre illustratif, les différents rapports ont relevé la désapprobation par les faitières du double niveau de validation des TDRs avant l'exécution de toute activité. Cette situation a contribué à cristalliser la divergence des positions des parties prenantes et à créer une ambiance de travail peu productive. Par ailleurs, l'opérateur a pu être accusé d'intervention directe sur le terrain alors que son mandat devrait se limiter au renforcement des capacités des partenaires opérationnels.

- Pour corriger cette situation à la deuxième phase, il faut une clarification des périmètres d'intervention de chaque partenaire : il s'agira de clarifier les actions de l'opérateur et celles des OSC partenaires, et l'instauration d'un dialogue continu entre les parties prenantes pour permettre une responsabilisation mutuelle des résultats.

❖ **Leçons apprises en matière de promotion des droits et devoirs des citoyens**

La sensibilisation et la mobilisation des citoyens s'est d'abord faite par le moyen du FoSIR, dont il faut reconnaître que la courte durée des financements et la faiblesse de certains des projets en ont limité la couverture et l'impact. Cette expérience du FoSIR a également permis de relever les faibles capacités techniques des OSC à monter des projets bancables.

Pour tenir compte du caractère transversal de la promotion des droits et devoirs du citoyens et des acquis de la phase 1, il importe de consolider les acquis en matière d'information et de sensibilisation sur les droits et devoirs du citoyen (ce que font déjà les radios membres de la FERCAB à travers les émissions et co-productions, des réalisations des CPC, de la plateforme électorale des OSC, etc.) en exigeant l'adoption d'une Approche Fondée sur les Droits Humains (AFDH) dans tous les projets qui bénéficieront d'un financement du PRB 2. Cela passe par la mise au point d'une boîte à outils sur la prise en compte de l'AFDH dans les initiatives de redevabilité sur laquelle tous les partenaires seront renforcés.

❖ Leçons apprises par rapport au processus de labellisation des OSC

Le processus de labellisation entrepris dans la première phase du PRB est une initiative importante, concourant à la légitimation des acteurs. La première édition du processus de labellisation a connu la participation de 25 organisations parmi lesquelles sept (7) ont été labellisées au terme du processus. Pour la deuxième édition, il y a eu 23 candidatures dont onze (11) ont été présélectionnés sur la base des pièces fournies aux dossiers. La vérification au niveau des sièges des OSC a permis d'en retenir sept (7), considérées les plus méritantes. Au total, 92% des OSC ayant sollicité le label qualité proviennent de la composante des ONG, et le niveau de cette demande demeure insignifiant par rapport aux milliers d'ONG enregistrées au Bénin.

Eu égard à ces résultats qui montrent un très faible taux de participation, tout porte à croire que les OSC manifestent peu d'intérêt à ce processus qui pourtant, vise à renforcer leur image et leur crédibilité. En effet, l'ambition affichée du label qualité est de révéler les OSC dont le système de gouvernance est aux normes et d'apprécier la crédibilité et le professionnalisme qui les distinguent. C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles certaines OSC, qui ont déjà une grande visibilité et qui n'ont pas de sérieux problèmes de financement, n'y trouvent pas d'enjeu. En l'absence pour l'heure d'une évaluation externe de ce processus, une analyse de cette situation permet de formuler les trois hypothèses suivantes :

- a) *La période choisie pour le lancement du processus (dernier trimestre de 2019) a limité la participation des OSC : elles étaient plus préoccupées pendant cette période par la clôture de l'exercice courant et la préparation des plans et budgets pour l'année suivante.*
- b) *L'approche adoptée pour la mise en œuvre de l'initiative est perfectible car elle ne permet pas de mobiliser et d'engager un nombre important d'OSC : il faut « populariser » le processus de labellisation en adoptant une stratégie permettant de toucher une masse critique d'OSC candidates.*
- c) *Pour accroître le taux de participation des OSC au processus, il faut prévoir en amont un mécanisme préparatoire porté par des regroupements d'OSC de niveau 3 ou 4.*

Pour améliorer la situation : S'il est indispensable de poursuivre le soutien à ce processus de labellisation durant la phase 2, il importe de tenir compte des trois hypothèses ci-dessus pour proposer une approche alternative et plus responsabilisante qui consiste à :

- a) *Identifier les réseaux et regroupements d'OSC (structures faïtières) qui comprennent le bien-fondé du processus et manifestent l'intérêt d'y participer ;*
- b) *Contractualiser avec ces réseaux et structures faïtières des OSC qui serviront de pivots pour amener progressivement tout ou partie de leurs membres à candidater pour le label. Ces regroupements d'OSC auront le mandat de diffuser l'information auprès de leurs membres et de mettre en œuvre des stratégies internes de renforcement des capacités de leurs membres afin qu'ils se conforment aux exigences contenues dans le label.*
- c) *Lancer le processus de labellisation au début de la 2ème année de mise en œuvre du PRB 2 après un suivi du travail mené par les structures faïtières qui rendront compte des progrès réalisés et du nombre de candidats qu'elles peuvent présenter avec la garantie que la plupart seront éligibles.*
- d) *Fixer un montant à payer comme frais d'inscription (entre 100 000 et 200 000 Fcfa) et de contribution à la prise en charge des coûts liés au fonctionnement du comité de labellisation et de l'Unité Technique de Certification (UTC).*
- e) *Prendre des mesures concrètes pour accroître la visibilité des OSC labellisées auprès du gouvernement et des partenaires techniques et financiers et faciliter des mécanismes de mise en relation ou de renforcement par les pairs pour les autres candidats.*

Cette approche permettra non seulement d'accroître le taux de participation des OSC, mais surtout de créer une atmosphère d'émulation entre les grands regroupements d'OSC qui peuvent désormais mieux assurer leur mandat qui dans tous les cas, comporte le souci de reconnaissance du rôle des OSC et le renforcement des capacités de leurs membres. Par ailleurs, le suivi « post label » et l'accompagnement nécessaires pourront être réalisés par ces regroupements pour lesquels un autre niveau de label pourra être conçu pour encourager ceux qui auront réalisé les meilleurs taux de succès par rapport aux nombres de candidats présentés.

❖ **Leçons apprises par rapport au FoSIR**

La contribution des initiatives financées grâce au FoSIR au renforcement des capacités des organisations de base dans leur grande diversité en matière de connaissances théoriques et pratiques sur les droits et devoirs du citoyen est très appréciable. Toutefois, la courte durée des financements et leurs faiblesses ont limité la couverture de certains projets d'intérêt général, affectant ainsi leur mise à l'échelle. Par ailleurs, l'orientation donnée au FoSIR ne permettait pas non plus d'investir dans la structuration des OSC et le renforcement du travail en réseau qui sont des défis majeurs auxquels les OSC sont confrontés.

Pour accroître l'efficacité et surtout l'efficience du FoSIR, il faudra en faire un fonds multi-bailleurs dont un des guichets doit répondre aux besoins d'appuis aux structures faïtières

travaillant sur des thématiques précises afin qu'elles puissent faciliter la participation quantitative et qualitative de leurs membres (OSC de niveau 1 ou 2) au processus de labellisation. Il est également question de travailler avec les regroupements d'OSC sur un plaidoyer en faveur d'un ancrage national du Fonds d'appui aux OSC.

❖ **Leçons apprises en matière de « promotion du genre »**

Les indicateurs sont en défaveur de l'égalité du genre, avec une faible participation des femmes aux différentes activités. En effet, malgré un cadre juridique favorable à la réduction des inégalités de genre, la réticence des organisations autonomes de femmes à la participation aux initiatives de redevabilité à travers les actions de veille et de contrôle citoyens persiste. Bien que les différentes parties prenantes soient outillées et dotées de stratégies genre au titre des résultats de la phase 1, des mesures concrètes doivent être prises pour promouvoir non seulement la participation des femmes au sein des organisations mixtes, mais aussi la participation des organisations autonomes de femmes aux processus de contrôle citoyen de l'action publique.

- L'équipe de coordination du PRB 2 comprendra, à cet effet, une personne ressource spécialisée sur les questions de genre ou ayant des compétences pratiques dans la prise en compte du genre dans la gestion des cycles de projet. Ainsi, elle veillera à ce que tous les partenaires et bénéficiaires du programme systématisent le processus de planification et de budgétisation sensibles au genre, avec un système de suivi et d'évaluation conçu pour renseigner des indicateurs sexo-spécifiques à tous les niveaux. Par ailleurs, cette personne ressource mettra en œuvre des actions concrètes pour valoriser et mettre à l'échelle l'appui technique de proximité apporté par CARE-Bénin/Togo spécialisé dans les questions de réduction des inégalités hommes/femmes, filles/garçons.

❖ **Leçons apprises en matière d'appui aux radios communautaires et assimilées**

Les radios communautaires et assimilées n'ont pas disposé d'assez de ressources pour couvrir les activités des conseils communaux. Dans la plupart des cas, elles n'ont couvert que les activités de leurs communes d'implantation. De plus, leur couverture ne s'étend pas aux institutions centrales de l'Etat.

- Pour prendre en compte ces limitations, la FERCAB doit se positionner effectivement à l'interface de l'offre et la demande de redevabilité, relayer les actions menées par les autres acteurs et travailler dans une logique de transversalité plutôt que dans une approche orientée sur des résultats spécifiques. Autrement dit, tous les autres acteurs doivent sentir la contribution de la FERCAB à l'obtention de leurs résultats à travers des modalités qui varieront selon les initiatives et les plans de travail convenus avec l'opérateur et les autres partenaires. Par ailleurs, pour accroître son audience et sa résonance au niveau national elle doit bénéficier d'un renforcement de capacités centré sur les nouvelles dimensions de la redevabilité et mettre en œuvre une stratégie partenariale lui permettant de mobiliser au besoin d'autres types de médias (presse écrite, télévision, nouveaux médias), en particulier ceux à audience nationale.

2.3. Leçons apprises des autres initiatives en matière de redevabilité

❖ **La mise en œuvre des recommandations du Système National d'Intégrité (SNI)**

L'analyse institutionnelle et contextuelle de la mise en œuvre des recommandations du SNI révèle notamment :

- *Une inertie dans le fonctionnement des principaux organes mis en place par le gouvernement, en avril 2017, pour appuyer la mise en œuvre du SNI.*
- *Un environnement national de lutte contre la corruption sur fond de querelles politiques : renforcement du système répressif (création de la CRIET, constitution de partie civile pour l'ANLC puis récemment suspension du renouvellement de ses instances), réformes du Conseil supérieur de la magistrature (CMS), du code pénal, du code de procédure pénale, publication des résultats d'audits, procès emblématiques sur la corruption. Bien qu'elles aient créé, dans l'imaginaire collectif, une atmosphère de tolérance zéro contre les actes de corruption, ces actions restent mitigées par des insuffisances intrinsèques au dispositif processuel de la CRIET et surtout à la politisation, supposée ou réelle, de la lutte contre la corruption. Les réformes sur le CSM et le statut de la magistrature sont fortement critiqués et dénoncés, notamment par les acteurs de la justice comme ayant fragilisé ou remis en cause l'indépendance du pouvoir judiciaire.*
- *Une lutte contre la corruption centrée sur la justice ordinaire au détriment de la justice financière : en l'absence d'une réforme de la Chambre des comptes pour en faire une cour des comptes, le contrôle des finances publiques par un organe indépendant fait réellement défaut.*

Les activités du PRB 2 relatives à la mise en œuvre des recommandations du SNI seront développées, en concertation avec les autres PTF, lors de la période de démarrage du projet.

❖ **Opportunités de partenariat à développer**

Les programmes suivants constituent de potentiels partenaires pour le PRB :

- a) Le Programme de Renforcement et de Participation de la Société Civile au Bénin (RePaSoC) qui a pour objectif de "Promouvoir la participation des citoyen(ne)s à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des politiques de développement afin d'en assurer la pertinence, la transparence et la redevabilité pour l'amélioration du développement inclusif et de la gouvernance démocratique au niveau national et local". Il arrive à sa fin en 2020 mais un autre programme, sous financement européen est en préparation.
- b) Le PALIRED (Programme d'Appui à la Lutte contre l'Impunité et au Renforcement de l'Etat de Droit) couvre la période de Septembre 2019 – Août 2022. Mis en œuvre par TI/SWB, cette initiative soutient et complète l'Evaluation du Système national d'intégrité (SNI) du Bénin en « contribuant à la mise en œuvre des réformes dans les domaines de la lutte contre la corruption et du renforcement du contrôle ». Au total quatre (4) résultats sont attendus de sa mise en œuvre : (i) le système répressif de la corruption s'est amélioré ; (ii) les capacités des acteurs principaux de la lutte contre l'impunité sont renforcées ; (iii) les organisations de la société civile sont en mesure d'appuyer la détection des pratiques de corruption et (iv) la corruption et les efforts de lutte contre l'impunité sont régulièrement mesurés et évalués du point de vue institutionnel.
- c) Le projet de renforcement des OSC pour la détection et la dénonciation de la corruption (2D Corruption). Financé par la régie REPASOC sur le 11ème FED, sa mise en œuvre couvre la période Avril 2019 - Mars 2021 (24 mois) et est assurée par l'ONG ALCRER en consortium avec le FONAC. Le projet a une couverture nationale avec des activités spécifiques dans 9 communes : Ouidah, Porto-Novo, Pobè, Bohicon, Dassa-Zoumè, Lokossa, Aplahoué, Natitingou et Parakou. Il a pour objectif global de Contribuer à l'amélioration de la lutte contre la corruption au Bénin. De façon spécifique, il vise à renforcer la capacité des OSC à détecter et dénoncer la corruption.
- d) Le projet « Participation décisionnelle des OSC béninoises aux politiques publiques », financé par la régie REPASOC sur le 11ème FED et mis en œuvre par un consortium constitué de Changement Social Bénin (CSB), de la Plateforme des Acteurs

de la Société Civile au Bénin (PASCiB) et du Réseau Ouest Africain pour l'édification de la Paix (WANEP-Bénin). Les actions envisagées dans le cadre de ce projet permettront aux organisations de la société civile de se positionner en tant qu'acteurs crédibles dans le dialogue politique avec les ministères sectoriels intervenant dans les secteurs santé ; eau ; énergie et éducation aux fins de participer à l'élaboration, la mise en oeuvre et le suivi des politiques publiques. Il s'agit d'une initiative de redevabilité sociale dans laquelle l'expertise et la stratégie réussie dans le secteur agricole par la PASCiB vont être étendues aux secteurs sociaux et économique prioritaires.

- e) Le Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement des Communes (PDDC) : Il a couvert 25 communes, avec l'appui de la Coopération allemande au développement (GIZ) qui a eu des initiatives de capitalisation d'expérience sur deux des projets mis en oeuvre, autour du suivi des projets d'investissement et de la formation des chefs de villages ou de quartiers de ville sur les lois de la décentralisation. Le PDDC phase V prend fin en 2020, mais un nouveau programme est en préparation et fusionnerait le volet décentralisation-gouvernance locale et le Programme d'appui-conseil macro-économique de la GIZ.
- f) A ces programmes et projets, on peut ajouter ceux du PNUD (secteur Justice), de la Banque Mondiale (projet GPSA) et de l'USAID (secteur justice), qui offrent de bonnes opportunités de partenariat puisqu'ils visent tous des résultats en matière de redevabilité.

Le tableau en annexe présente une matrice de construction de synergies sur la base des partenariats ci-dessus envisagés.

2.4. Insuffisante prise en compte de la théorie de changement du programme et implications pour la phase 2

Le PRB est un programme de transformation socio-politique dont les principaux leviers sont les changements visés au niveau des citoyens, de leurs organisations et des institutions qui doivent ouvrir davantage d'espaces de dialogue, d'interaction et d'influences réciproques afin de créer les meilleures conditions d'accès des citoyens aux services socio-économiques de qualité. Donc son pilotage et sa mise en oeuvre devraient reposer sur l'hypothèse de changement formulée durant la conception à savoir :

« Si les citoyens connaissent leurs droits et accomplissent leurs devoirs, et les organisations de la société civile ainsi que les médias interagissent avec les pouvoirs publics, et si les institutions de régulation et de contrôle (Parlement, Justice, etc.) jouent efficacement leur rôle, il en résultera un environnement favorable à la culture de la redevabilité. Cet environnement, soutenu par les partenaires au développement et caractérisé par la transparence et la bonne gestion des affaires publiques, la confiance mutuelle et la participation individuelle et collective des citoyens au processus décisionnel, améliorera l'efficacité des autorités dans la délivrance des services publics ».

Les évaluations réalisées en appellent à cinq observations importantes en rapport avec cette hypothèse :

- (i) Des efforts ont été accomplis dans le sens de la connaissance de leurs droits et de l'accomplissement de leurs devoirs par les citoyens, mais ces acquis devront être consolidés et mis à l'échelle pour toucher une couche plus importante de la population.
- (ii) L'interaction des OSC et des médias avec les pouvoirs publics a été le maillon le plus faible, surtout au niveau national. **Les espaces de dialogue et d'interpellation semblent se réduire en raison d'un cadre juridique restrictif des libertés.** En revanche, au niveau local, la situation est plus favorable à la redevabilité puisque les exercices de reddition de

comptes au niveau local se généralisent, voire deviennent systématiques grâce aux actions menées durant la phase 1 du PRB.

- (iii) L'une des conditions importantes à réunir pour assurer la progression vers le résultat d'impact du programme est que **les institutions de régulation et de contrôle (parlement, justice, ANLC, HAAC, etc.) jouent efficacement leurs rôles pour l'avènement d'un environnement favorable à la culture de la redevabilité**. Or dans ce domaine précis, il y a eu très peu de résultats, en dehors des efforts de rapprochement du programme avec le SNI. Pour mieux faire face aux questions de transparence, de l'indépendance de la justice et de la bonne gouvernance qui continuent de se poser et amènent à une désaffection progressive des citoyens vis-à-vis de la gouvernance des affaires publiques, il importe d'agir aussi sur la demande et l'offre, et de façon simultanée sur leur interface.
- (iv) Les mécanismes réglementaires et législatifs en place sont abusivement utilisés ou peu exploités, et demeurent insuffisants en l'absence d'une loi spécifique sur la redevabilité. Ce qui se traduit par :
 - a. *La non-application de certaines décisions de la Cour constitutionnelle par l'Assemblée Nationale et le gouvernement et les tentatives de musellement des médias à travers la suspension des activités ou le brouillage des fréquences de certaines chaînes de télévision et de radios qui critiquent l'action gouvernementale ;*
 - b. *L'inexistence de mécanismes de mise en œuvre des recommandations des enquêtes parlementaires ;*
 - c. *La faiblesse du niveau d'appropriation et de mise en œuvre des textes de gestion des finances publiques, en l'occurrence les directives du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA, le décret portant code de transparence en République du Bénin et le décret portant Règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) qui exige la publication des rapports outputs à la suite des contrôles, vérifications et audits effectués par les organes et corps de contrôle administratif.*
- (v) Cet environnement favorable à la culture de redevabilité, caractérisé par la transparence et la bonne gestion des affaires publiques et une participation citoyenne décisionnelle ne pourra contribuer à la délivrance de services publics de qualité aux citoyens que s'il se met effectivement en place, de manière progressive à travers chacune des phases du programme.

Eu égard à ce qui précède, l'hypothèse de changement du PRB reste toujours valide, même si, avec les nouvelles données qui caractérisent le contexte socio-politique, juridique et institutionnel, il est indispensable de l'enrichir. En d'autres termes, l'analyse de l'hypothèse de changement de la phase 1 et son actualisation permettront de construire une solide théorie de changement qui expliquera, sur la base des éléments du contexte actuel, la chaîne des résultats souhaités.

Les observations faites ci-dessus doivent être prises en compte pour actualiser ladite théorie de changement et auront des implications sur le pilotage et la mise en œuvre de la phase 2. C'est pourquoi il s'agira de mener, au démarrage de la phase 2, une consultation entre toutes les parties prenantes sur la théorie de changement actualisée en vue de son appropriation. Ensuite, l'opérateur aura à respecter scrupuleusement les principes de la gestion axée sur les résultats de développement, en gardant cette théorie de changement comme le principal dispositif dynamique de suivi du contexte, permettant d'ajuster périodiquement, chaque fois que c'est nécessaire, les orientations à suivre pour la mise en œuvre des activités du programme.

4. Objectifs de la phase 2 du programme

3.1. Description des objectifs et résultats attendus

L'évolution du contexte national, notamment les menaces sur la paix et la cohésion sociale engendrées par les élections non inclusives d'avril 2019 et la persistance accrue de la corruption et de la mauvaise gouvernance, autorisent une contextualisation de l'objectif global de la première phase pour prendre en compte, non seulement l'approche – programme (gestion axée sur les résultats et la recherche permanente de la synergie entre acteurs) et un pilotage au centre duquel la théorie de changement doit être régulièrement questionnée pour répondre aux contraintes et facteurs de changement, en perpétuelle évolution. Ainsi, l'objectif général de la phase 2 est formulé comme suit :

Les citoyens jouissent de plus en plus de leurs droits socio-économiques et politiques grâce à la systématisation de la demande et de l'offre de redevabilité et à l'efficacité des institutions de régulation et de contrôle.

3.1.1 Outcomes attendus du programme

Quatre outcomes sont attendus de la mise en œuvre de la deuxième phase du programme pour atteindre cet objectif global.

Outcome 1 : Les citoyens sont conscients de leurs droits et devoirs et exigent des services publics de qualité auprès des administrations centrales et locales

Outcome 2 : Les autorités locales et nationales assument mieux leur responsabilité dans la délivrance de services publics de qualité.

Outcome 3 : La redevabilité sociale, financière et électorale a progressé à travers le renforcement des institutions de régulation et de contrôle.

Outcome 4 : Les partenaires de la DDC ont amélioré leur gouvernance interne et sont plus redevables vis-à-vis de leurs bénéficiaires et parties prenantes

Au total, les quatre (4) outcomes ont été déclinés en quatorze (12) outputs qui sont présentés dans le tableau qui suit.

3.1.2 Cadre de résultats : les outputs par outcome

Tableau 1 : Outputs par outcome

Outcome	Output
1. Outcome 1 : Les citoyens sont conscients de leurs	1.1 Les OSC professionnelles (spécialisées dans des domaines spécifiques) contribuent efficacement à l'éducation civique et à l'appropriation de la redevabilité sociale

Outcome	Output
droits et devoirs et exigent des services publics de qualité auprès des administrations centrales et locales	1.2 Les associations d'usagers de services publics (AUSPu) émergent dans les secteurs prioritaires et sont structurées du niveau local au niveau national
	1.3 Les OSC renforcées accompagnent les AUSPu et autres organisations de base pour exiger le respect des normes de qualité dans les services publics
	1.4 Les médias ont rapproché la demande et l'offre de redevabilité à travers les espaces de dialogue et d'interpellation qu'ils animent
2. Outcome 2 – Les autorités locales et nationales assument mieux leur responsabilité dans la délivrance de services publics de qualité	2.1 Les responsables des institutions étatiques se sont approprié les notions sur la redevabilité et ses mécanismes de mise en œuvre
	2.2 Les principes de redevabilité sont intégrés dans les mandats des institutions étatiques qui les respectent
	2.3 Des espaces de dialogue et de contrôle citoyen de l'action publique sont animés pour évaluer la qualité des services publics fournis
	2.4 Un plan de campagne de plaidoyer /lobbying mobilisant les alliés et partenaires du PRB est mis en œuvre, suivi et évalué
3. Outcome 3 - La redevabilité sociale, financière et électorale a progressé à travers le renforcement des institutions de régulation et de contrôle	3.1 Les institutions de régulation et de contrôle respectent leurs obligations en matière de redevabilité et améliorent la qualité de leurs prestations
	3.2 Les citoyens ont un meilleur accès à la justice
	3.3 Les processus électoraux sont inclusifs et transparents grâce à la contribution active des OSC et des médias
	3.4 Les mécanismes de veille et d'interpellation citoyenne sont fonctionnels
4. Outcome 4 - Les partenaires du BuCo ont amélioré leur gouvernance interne et sont redevables vis-à-vis de leurs parties prenantes	4.1 Les partenaires de la DDC disposent d'un bon système de suivi – évaluation et capitalisation qui renseigne des indicateurs de redevabilité alignés sur ceux du PRB 2
	4.2 La redevabilité en matière de nutrition est effective et prend en compte le caractère multisectoriel des défis nutritionnels
	4.3 L'état de la redevabilité au niveau national est apprécié annuellement avec une analyse des progrès réalisés

3.2. Théorie de changement et description de l'hypothèse d'impact

3.2.1 Présentation de la théorie de changement

Avec une légère actualisation par rapport à la phase 1, la théorie de changement qui sous-tend la mise en œuvre de la phase 2 du programme est formulée comme suit :

« Si les citoyens connaissent et réalisent leurs droits, si les organisations de la société civile ainsi que les médias réalisent les leurs et interagissent avec les pouvoirs publics, si les institutions de régulation et de contrôle jouent efficacement leur rôle, grâce à un renforcement approprié de leurs capacités, et si l'Etat exerce effectivement ses responsabilités, il en résultera un environnement favorable à la culture de la redevabilité. Cet environnement, soutenu par les partenaires au développement et caractérisé par la transparence et la bonne gestion des affaires publiques, la confiance mutuelle et la participation individuelle et collective des citoyens au processus décisionnel, améliorera l'efficacité des autorités dans la délivrance des services publics ».

Les schémas ci-dessous expliquent cette théorie de changement.

THEORIE DE CHANGEMENT DE LA PHASE 2 DU PRB

Si les partenaires du PRB 2 (demandeurs et offreurs de redevabilité ainsi que les acteurs de l'interface) renforcés

(1) S'approprient la présente théorie de changement et prennent conscience de leurs responsabilités respectives en matière d'AFDH et de redevabilité

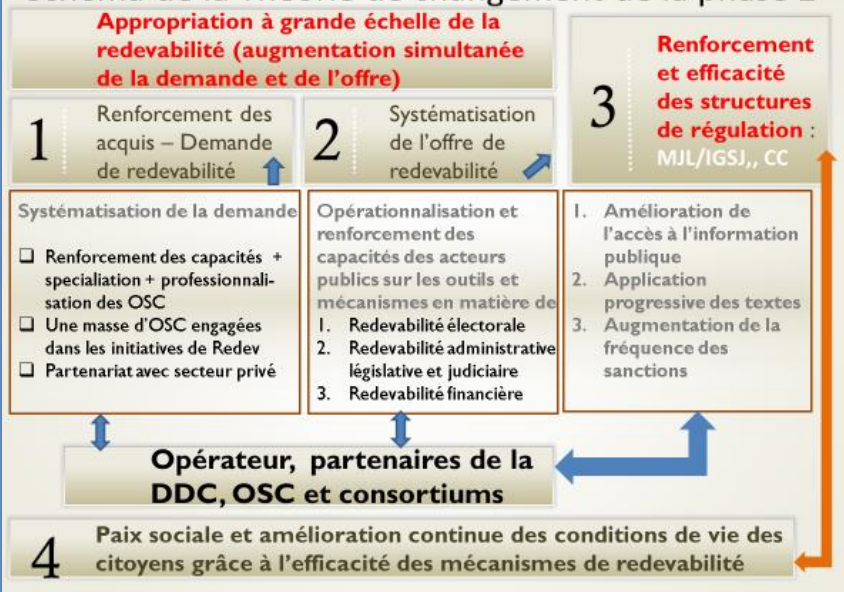
(2) Facilitent aux citoyens l'accès à la justice et à l'information sur les normes et la performance des services sociaux de base

(3) Peuvent concevoir et mettre en œuvre avec les citoyens les mécanismes (espaces de dialogue ou de concertation) et outils adaptés à l'exercice de la redevabilité électorale, financière et judiciaire

(4) Peuvent interagir efficacement avec les institutions étatiques et mettre en œuvre des initiatives pour lesquelles les ressources sont disponibles

On parviendra à accroître les capacités d'analyses, de dénonciation et d'interpellations des citoyens et de leurs organisations. Ces derniers plaideront efficacement en faveur de la modification des textes et mécanismes limitant l'exercice de la redevabilité et on assistera à des changements dans le fonctionnement des institutions de régulation, de contrôle ou de sanctions qui à leur tour influenceront positivement la fourniture de services de qualité plus transparents, accessibles et répondant aux besoins des usagers.

Schéma de la Théorie de changement de la phase 2



3.2.2 Présentation détaillée des outcomes et outputs

Outcome 1 : Les citoyens sont conscients de leurs droits et devoirs et exigent des services publics de qualité auprès des administrations locales et centrales

La capacité des bénéficiaires à exiger plus de qualité dans la délivrance des services publics aux niveaux local et national résultera en une amélioration des services socio-économiques. Il s'agira donc de renforcer les acquis de la phase 1 en agissant sur la demande à travers une prise de conscience réelle, concrétisée par l'exercice effectif par les citoyens de leurs droits et devoirs. Mais une démarche sectorielle sera adoptée, pour plus d'efficacité, pour la mise en œuvre de l'approche fondée sur les droits humains (AFDH). En effet, les textes législatifs et réglementaires consacrent une série de droits et devoirs aux citoyens. Les droits des citoyens sont affirmés dans la constitution, les lois sur la décentralisation, la loi anti-corruption, etc., leur permettant d'avoir un accès aux informations et connaissances concernant les qualités des services socio-économiques de base. Leurs devoirs aussi sont consacrés par les mêmes législations, érigeant en normes – pour les citoyens – le devoir de contribuer à la bonne marche des services publics, notamment en participant aux élections, en respectant les lois, en contrôlant l'action des élus locaux, etc.

Une priorité sera accordée aux secteurs sociaux (santé, éducation, nutrition, état civil) et économiques (énergie, agriculture, gouvernance économique et financière) sur lesquels les OSC engagées dans la voie de la professionnalisation seront renforcées et spécialisées pour mieux suivre et adresser les questions liées aux droits spécifiques qui sont concernés.

Ces OSC, à leur tour, renforceront les capacités des citoyens et organisations de base au niveau local par le développement des modules et supports de formation sur :

- ➔ L'éducation civique et la maîtrise des droits et devoirs du citoyen
- ➔ L'AFDH et son application dans le secteur d'intervention concerné, en référence aux normes de qualité
- ➔ La redevabilité dans la pratique (exigence du respect des normes de qualité dans les services publics)

Les bénéficiaires de ces différents renforcements de capacités étant identifiés dans le secteur concerné, ils recevront les appuis appropriés pour faire émerger une dynamique associative dans laquelle tous les usagers des services du secteur concerné se sentiront concernés et s'engageront dans les Associations d'Usagers de Services Publics (AUSPus) au niveau local durant les deux premières années. Ensuite les deux années suivantes serviront à articuler et à mettre en réseau les Associations d'Usagers de Services Publics dont les structures faitières auront le mandat d'exercer le contrôle citoyen au niveau sectoriel / national en exigeant le respect des normes de qualité dans les services publics.

Il s'agit ainsi de mettre l'emphase sur ce qui a commencé durant la phase 1 au niveau local afin de passer à l'échelle avec des outils et modalités plus dynamiques. L'objectif est de travailler sur les normes de qualité en matière de fourniture de services publics et d'amener les citoyens à être plus exigeants et plus demandeurs de redevabilité par rapport à ces services sociaux depuis le niveau central jusqu'au niveau local. Des cas de meilleures pratiques existent et devront orienter les acteurs dans la définition des stratégies de mise en œuvre. L'appui à l'émergence des Associations d'Usagers de Services Publics dont le mandat va au-delà de celui d'une simple association de consommateurs est une option à explorer tout comme l'institutionnalisation du contrôle citoyen de l'action publique dans le secteur agricole avec l'expérience de la PASCiB.

Il faut souligner que les AUSPus regrouperont des acteurs spécialisés, provenant des structures traditionnelles telles que les CPC, les associations de consommateurs, les groupes thématiques

et autres organisations similaires et qui vont se déterminer pour exercer un leadership fort et structuré qui partira du niveau local pour aller progressivement au niveau national. Cette stratégie aura le mérite de faciliter aussi le suivi parallèle de la mise en œuvre des ODD au niveau local. Toutefois au démarrage du programme une étude de faisabilité sera conduite pour faire un état des lieux par secteur et mieux cerner les paramètres à prendre en compte (facteurs de succès et d'échec de cette dynamique), notamment les synergies à envisager avec les autres PTF, notamment l'UE, ainsi que la FERCAB et les médias en général.

Outcome 2 : Les autorités locales et nationales assument mieux leur responsabilité dans la délivrance de services publics de qualité.

Concentrées au niveau local, les interventions du PRB1 n'ont touché que partiellement le niveau national. La phase 2 du programme devra donc relever deux défis majeurs, à savoir la consolidation des acquis au plan micro et passer à une mise à l'échelle, notamment en ce qui concerne les porteurs de responsabilités. En effet, si les offreurs de redevabilité y sont de plus en plus sensibles dans les communes, ils le sont moins à l'échelle nationale.

Or d'une manière générale, l'obligation de rendre compte concerne tous les niveaux. En particulier, les personnes investies de la mission de diriger les affaires publiques sont tenues comptables de leurs actes. Il leur incombe, quel que soit le niveau de responsabilité auquel elles appartiennent, l'obligation de démontrer qu'elles ont apporté à la direction des affaires les soins qu'appelle une gestion prudente et efficiente des ressources mises à leur disposition.

L'enjeu demeure « la recevabilité de la redevabilité » par les autorités publiques et une gestion minutieuse des risques devra être mise en œuvre par l'opérateur du PRB 2. La redevabilité procède ainsi de l'idée que l'accroissement de l'efficacité de l'administration publique exige que les responsables à tous les niveaux de l'appareil, rendent compte des mandats qui leur sont confiés. A titre d'exemple et dans le contexte tunisien, le tableau ci-après présente certains niveaux de responsabilité auxquels l'obligation de rendre compte s'applique :

Niveaux	Obligations de compte rendu
Le premier ministre	Une fois par semaine, il rend compte au président de la république des activités de son gouvernement et de son programme pour la semaine à venir Un communiqué de presse est rendu public et permet aux différents acteurs économiques et sociaux de suivre les décisions prises par le gouvernement et qui les concernent directement ou indirectement
Les Ministres	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Périodiquement ils rendent comptent au président de la république devant lequel ils sont tenus directement responsables. ➔ Annuellement, ils rendent compte devant la chambre des députés à l'occasion de la discussion du budget de leur département ➔ Occasionnellement ils répondent aux questions des députés (les séances sont publiques et diffusées à la télévision) ➔ Une fois par mois, ils sont tenus d'organiser une rencontre avec la presse et d'informer le public sur les programmes du département
Les gestionnaires publics	<p>Ils sont soumis à plusieurs types de contrôle :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Contrôle à priori ➔ Contrôle concomitant ➔ Contrôle à postériori <p>Ils doivent rendre compte de la gestion devant la cour de discipline budgétaire, ils en sont personnellement tenus responsables.</p>

De telles pratiques doivent s'instaurer progressivement au Bénin, avec l'appui notamment du PRB. C'est pourquoi cet outcome permettra d'améliorer l'offre de redevabilité et par ricochet la qualité des services publics, grâce à une série d'actions de renforcement de capacités suivant une approche multi-acteur au profit des responsables des institutions étatiques au niveau

central et déconcentré. Ils doivent en effet s'approprier les principes de qualité et de redevabilité et ses mécanismes de mise en œuvre et interagir, dans chacun des secteurs concernés, avec les acteurs qui sont leurs partenaires / clients et positionnés sur la demande de redevabilité ainsi que ceux qui sont à l'interface et auxquels ils auront recours en matière de dialogue, de régulation et/ou de sanction. Les principales leçons apprises des actions de renforcement des capacités menées lors de la phase 1, notamment dans les Ministères pilotes, doivent être analysées en profondeur pour la mise en œuvre efficace du PRB 2.

Ici l'approche multi-acteur est très importante car elle permet aux différentes parties prenantes d'avoir une compréhension univoque des rôles et responsabilités spécifiques à chaque catégorie d'acteur puis d'expérimenter des mécanismes de dialogue durant les sessions de renforcement de capacités.

Une fois que l'appropriation des notions est faite et que les enjeux sont bien internalisés, des dispositions concrètes seront prises pour que les principes de redevabilité soient intégrés dans les mandats, lettres de mission ou cahier des charges des responsables de l'administration pour contribuer in fine à une gestion axée sur les résultats de développement. A cet égard, il serait intéressant d'évaluer la possibilité et la faisabilité d'adapter aux Ministères des outils qui ont fait leurs preuves, tels que le Système de Performance de l'Administration Communale (SEPAC), expérimenté avec succès par le PDDC et toujours utilisé par le programme ASGOL.

En effet, le cadre juridique approprié existe déjà, sur la base des articles 18, 24, 26, 27, 28 de la loi n°2015-18 du 13 juillet 2017 portant statut général de la fonction publique puisqu'ils mettent l'accent sur les principes de redevabilité de l'agent public. Selon ce texte et cela est vrai, l'agent public est responsable, entre autres, de l'exécution des tâches qui lui sont confiées, assure la marche du service ; responsable à l'égard de ses chefs et doit non seulement exécuter et respecter les règles de droit, mais s'acquitter correctement et efficacement de ses obligations.

Dès lors, un partenariat du PRB 2 avec le ministère du travail et de la fonction publique en termes d'appui technique facilitera l'intégration des principes de redevabilité dans les contrats types de résultats. La programmation et l'animation des espaces de dialogue et de contrôle citoyen de l'action publique deviendront systématiques et permettront d'évaluer la qualité des services publics fournis.

<p>Outcome 3 : La redevabilité sociale, financière et électorale a progressé à travers le renforcement des institutions de régulation et de contrôle</p>

Pour que les institutions de régulation et de contrôle (Parlement, Cour des Comptes, IGSJ, CBDH) respectent leurs obligations en matière de redevabilité et améliorent la qualité de leurs prestations (Output 3.1)

Compte tenu de ce qui précède, les OSC spécialisées sur les questions de gouvernance politique et économique seront renforcées dans les domaines liés à la redevabilité législative, judiciaire et financière afin de leur donner les capacités techniques pour mieux travailler avec ces institutions et répondre aux besoins des citoyens.

L'objectif transversal ici est d'accroître l'efficacité des institutions de régulation et de contrôle, (notamment l'IGSJ, la Cour des Comptes et ses structures déconcentrées et le Parlement) en soutenant la mise en œuvre de leur mandat.

Le PRB 2 se propose d'aborder trois types de redevabilité à l'interface entre l'offre et la demande, judiciaire, législative / électorale et financière. Etant donné que ces trois types de

redevabilité n'ont pas été véritablement traités durant la phase 1 du PRB, une communication appropriée et bien documentée doit être organisée pour permettre aux OSC et aux citoyens de comprendre les obligations de ces institutions de régulation et de contrôle en matière de redevabilité et les normes de qualité qui existent dans ces domaines.

Autant il est important pour le citoyen de connaître et d'exercer ses droits, autant il doit connaître les institutions de régulation et de contrôle ainsi que leur fonctionnement pour les saisir et veiller à leur bon fonctionnement. Malheureusement, les citoyens connaissent très peu ces institutions, encore moins leurs obligations en matière de redevabilité. C'est pourquoi, cumulativement avec les outcomes précédents qui mettent l'accent sur la demande et l'offre de la redevabilité, il s'agira ici de démystifier ces institutions de régulation et de contrôle pour les « socialiser » à travers une approche multimédia destinée à les faire mieux connaître par les citoyens.

De façon spécifique, afin d'amener ces institutions à améliorer leurs prestations tout en respectant leurs obligations, il est important que le PRB avec l'appui de ses partenaires, ouvre un chantier qui permettra aux citoyens de mieux connaître ces institutions et les services publics qu'elle doivent offrir. Les OSC spécialisées sur les questions de gouvernance politique et économique seront renforcées dans les domaines liés à la redevabilité législative, judiciaire et financière afin de leur donner les capacités techniques pour mieux travailler avec ces institutions et répondre aux besoins des citoyens.

Ensuite, un cadre de dialogue bilatéral et plurilatéral sera créé pour mettre en place les mécanismes de redevabilité appropriés, sur la base des textes existants et de leurs limites éventuelles.

Sur le plan parlementaire ou législatif

D'une manière générale, une assistance technique au Parlement devra être envisagée en matière de légistique afin d'encourager l'organisation de consultations des populations et des OSC en amont au processus du vote des lois. Et au vu des tensions nées après le vote de certaines lois, des actions de plaidoyer sont nécessaires pour améliorer la qualité des textes qui affectent négativement les efforts en matière de redevabilité. L'annexe 1 présente le tableau qui analyse lesdits textes.

L'appui au parlement, *accompagné d'une analyse régulière des risques que comporte l'appui à un Parlement à la légitimité contestée*, permettra de créer les conditions favorables à la redevabilité et à la lutte contre la corruption grâce à :

- ➔ Un renforcement des capacités des agents et élus parlementaires sur la redevabilité,
- ➔ La mise en œuvre de campagnes de plaidoyers tant pour la relecture de certaines lois que pour le vote de la loi organique de la Cour des comptes et d'un code de transparence et de redevabilité. Ce code réunira toutes les lois et réglementations actuellement en vigueur sur la transparence et la lutte contre la corruption en vue du développement de la culture de la redevabilité dans le pays.

Sur le plan judiciaire

Ici la principale limite réside dans le fait que les principes de transparence et de redevabilité ne peuvent s'appliquer qu'en prenant en compte certaines particularités et il n'est donc pas aisé dans le respect des règles constitutionnelles et des lois qui gouvernent le Bénin de demander à l'institution judiciaire de « rendre des comptes » sur la façon dont elle assure sa mission de poursuite et de traitement des infractions en matière de corruption.

En effet, l'activité des juridictions - et plus spécialement celle des magistrats du siège -, présente la particularité d'être gouvernée par le principe d'indépendance, qui rend

très délicate toute mesure d'investigation portant sur la façon dont sont conduites les procédures judiciaires. Les informations ouvertes au sein d'un cabinet d'instruction (procédure obligatoire en cas de crime et le plus souvent suivie en cas d'infraction à caractère complexe) sont couvertes par le secret de l'instruction édicté par le code de procédure pénale et d'une façon générale les procédures judiciaires sont encadrées par une règle de confidentialité, seule la phase de jugement étant publique.

Sur le plan de la redevabilité financière, en complément aux initiatives envisagées ci-dessus, la principale préoccupation concerne « l'encastrement » de la Cour des Comptes, dans la Cour Suprême, ce qui suscite beaucoup de commentaires par rapport à son efficacité et les décrets d'application qui sont attendus doivent permettre de mieux apprécier les garanties de son opérationnalité. Il sera également question de travailler au niveau local, sur l'épuration des comptes administratifs des communes, à la suite d'ALCRER dans le cadre du programme PARTICIP.

Dans le cadre des initiatives 2D et PALIREL soutenues par l'Union Européenne, une campagne de plaidoyer pour l'avènement de la « Cour des comptes que nous voulons » a déjà été lancée en avril 2020 par SW/TI et mobilise la plupart des structures faïtières impliquées dans la Coalition des OSC pour la création de la Cour des comptes. Le PRB devra appuyer dans une logique de synergie, les efforts en cours dans ce cadre.

Pour que les citoyens aient un accès plus facile à la justice (Output 3.2)

Pour faciliter l'accès des citoyens à la justice, en dehors de sa démystification par des actions d'information et de communication sur les droits et devoirs du citoyen en la matière et la qualité des services dont ce dernier doit bénéficier, les appuis en direction de l'IGSJ devront se concentrer sur le renforcement de son efficacité. A cet égard, les actions prioritaires, non limitatives, à mener devront être orientées vers des appuis pour la mise en place et le fonctionnement adéquat d'un système d'information et de gestion déconcentré, basé sur :

- ➔ L'ouverture et la tenue à jour à tous les niveaux (*parquets, cabinets d'instruction, chambres correctionnelles des TPI et des CA et parquets généraux*) d'un registre spécial concernant les affaires criminelles, à savoir les infractions de corruption et autres infractions connexes définies par la loi du 28 août 2011 : corruption des agents publics nationaux, corruption des agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques, détournement de deniers publics, trafic d'influence, abus de fonctions, fausse déclaration de patrimoine, enrichissement illicite, délit d'initié, corruption dans le secteur privé, escroquerie et cavalerie, infractions relatives aux actes uniformes OHADA, banqueroute, blanchiment, corruption dans la passation des marchés publics, fausse monnaie, infractions informatiques et cybernétiques, fraudes dans les examens et concours publics, prise illégale d'intérêts, complicité et recel de ces différentes infractions ;
- ➔ Le renseignement des tableaux de bord mentionnant les éléments d'analyse dont elle a besoin.

A cela on peut ajouter :

- ➔ Les actions de sensibilisation et de formation des chefs de cour et de juridiction sur les enjeux de la lutte contre la corruption en milieu judiciaire (notes circulaires, réunions, entretiens à l'occasion des inspections de contrôle) ;
- ➔ La participation aux actions pédagogiques (formation initiale et continue) des magistrats et fonctionnaires des greffes ;

- ➔ La mise en œuvre d'une pédagogie de l'éthique et de la responsabilité auprès de l'ensemble des personnels, à l'occasion des inspections, en organisant et en animant des réunions et conférences, en rappelant les principes de la déontologie au moyen de circulaires, en mettant en place un site web de l'IGSJ et en y faisant régulièrement des rappels de ces principes et règles, en étudiant avec le CSM la possibilité de publier - de façon anonyme -, les décisions disciplinaires sanctionnant ces pratiques ;
- ➔ L'installation de points de contrôle spécifiques dans le cadre des missions d'inspection.

Il s'agit, en outre, de permettre à la justice de jouer pleinement son rôle dans la prise des sanctions portant sur les actes de corruption et de mauvaise gestion des ressources publiques aux niveaux local et national. Dans ce cadre, trois types d'appuis seront nécessaires pour : i) la mise en œuvre par la justice des recommandations des enquêtes parlementaires, ii) la mise en place et le fonctionnement d'une Cour des Comptes et iii) la révision du code de procédure pénale pour permettre au Parquet de poursuivre les auteurs d'actes de corruption.

Le PRB 2 pourra, dans ce cadre, tirer des leçons du PAJ de l'UE, qui prend fin en 2020, et établir un dialogue avec le PNUD et l'USAID, pour coordonner l'appui à l'IGSJ et renforcer sa connaissance du secteur de la Justice et les conditions de réussite de son intervention.

Pour des processus électoraux inclusifs et transparents grâce à la contribution active des OSC et des médias (Output 3.3)

La phase 2 du programme va couvrir plusieurs cycles électoraux puisqu'il y aura trois élections majeures qui rythment la vie démocratique dans le pays : les communales en mai 2020, la présidentielle en 2021 et les législatives en 2023. Or, l'organisation des dernières élections, en 2019, a été fortement critiquée, ayant exclu les partis politiques d'opposition et mis en compétition seulement deux partis politiques de la mouvance présidentielle. L'appui à la gestion de la crise politique postélectorale en cours et à l'organisation d'élections crédibles constitue le principal défi à relever en matière électorale par le PRB 2. Une sensibilisation à la transparence et à la redevabilité sera apportée à la CENA et à l'institution qui doit la remplacer et toutes les institutions publiques responsables des processus électoraux (Intérieur, Administration Territoriale, Sécurité). Du point de vue de la demande, l'appui à la PEOSC (Plateforme électorale des OSC et aux médias) sera déterminant à toutes les étapes des processus électoraux à partir de 2020. Les paramètres du PE et du projet qui sera porté par la FERCAB seront donc intégrés dans le PRB 2 de façon à disposer d'un système d'information de gestion approprié qui rend visible le suivi coordonné de toutes ces initiatives par l'opérateur. Toutefois, eu égard au contexte actuel marqué par l'insuffisance de dialogue entre les acteurs politiques et les OSC à travers la PEOSC au sujet du cycle électoral, l'appui à la plateforme sera dans une démarche progressive, afin d'en gérer les risques et d'accorder une place importante à l'analyse du contexte de chaque élection.

Pour que les mécanismes de veille et d'interpellation citoyenne soient fonctionnels (Output 3.4)

Les mécanismes de veille et d'interpellation citoyenne mettent en relation l'offre et la demande de redevabilité grâce à une communication participative qui résulte de la réalisation et la diffusion par les médias, de productions pertinentes sur les rôles et responsabilités des différentes catégories d'acteurs, en particulier ceux de l'interface entre l'offre et la demande de redevabilité qui sont malheureusement peu connus. Pour le PRB 2 et en appui aux efforts prévus pour les autres outputs, il s'agira ici de donner régulièrement la parole aux acteurs de cette interface afin qu'ils se fassent connaître à travers leur mandat, leurs principes de fonctionnement, les services qu'ils offrent aux citoyens et les difficultés auxquelles ils sont confrontés. Diverses émissions (radio et TV) ainsi que des publications en ligne et documentations physiques seront produites dans ce cadre et des sessions interactives pourront être envisagées pour apporter des réponses aux éventuelles questions des citoyens.

Pour ce faire, en dehors des compétences de base dont ces acteurs (les représentants des OSC et les professionnels des médias auxquels il faut ajouter les bloggeurs et les « grogneurs ») doivent justifier, leurs capacités devront être renforcées afin de leur donner les moyens techniques et stratégiques indispensables pour mieux interpeller les autorités publiques à différents niveaux. En effet, les modes de saisine des différentes institutions varient d'un organe à un autre et il est indispensable que les des OSC capacités soient renforcées, notamment sur certains prérequis et sur les techniques de rédaction et de présentation des divers modes d'interpellation.

Par ailleurs, les signataires des divers modes de saisine sont désignés dans les statuts qui ne sont pas souvent lus et bien compris par les leaders des OSC. Ce défaut ne permet pas souvent aux interpellations de prospérer utilement avant d'être rejetées ou déclarées irrecevables par l'organe destinataire. De tels rejets produisent parfois des outcomes négatifs sur la suite des interpellations et il faut que les OSC puissent prendre toutes les dispositions pour éviter de tomber dans ces pièges.

Un appui institutionnel aux OSC et médias engagés dans les initiatives de redevabilité est indispensable pour apporter des réponses à ces défauts de capacités qui constituent de réelles menaces pour l'obtention des résultats du programme.

Outcome 4 : Les partenaires du BuCo ont amélioré leur gouvernance interne et sont redevables vis-à-vis de leurs parties prenantes
--

Pour mieux impacter les autres programmes et efforts en matière de promotion de la bonne gouvernance, le PRB 2 doit construire son identité à travers une exemplarité qui va s'observer au niveau de tous les partenaires de mise en œuvre ainsi que les autres mandataires de la DDC. A cet effet, l'opérateur doit s'efforcer de créer et de rendre opérationnels les mécanismes de redevabilité aux niveaux interne et externe, grâce à quatre extrants qui sont :

- ➔ Output 4.1 : Les partenaires du BuCo mettent en œuvre les principes de redevabilité consignés dans une charte commune, fidèle aux principes transversaux de gouvernance et de redevabilité du programme de coopération 2021-2024
- ➔ Output 4.2.: Les partenaires de la DDC disposent d'un bon système de suivi – évaluation et capitalisation qui renseigne des indicateurs de redevabilité alignés sur ceux du PRB 2
- ➔ Output 4.3 : La redevabilité en matière de nutrition est effective et prend en compte le caractère multisectoriel des défis nutritionnels
- ➔ Output 4.4 : L'état de la redevabilité au niveau national est apprécié annuellement avec une analyse des progrès réalisés

Pour l'Output 4.1, le PRB 2 offre la possibilité d'intégrer dans le nouveau programme de coopération avec le Bénin 2021-2024 les indicateurs liés à la gouvernance / redevabilité transversale, qui contraindront les partenaires de la DDC à prendre en compte ces indicateurs.

Il s'agira pour tous les partenaires du BuCo de mettre en pratique les engagements contractuels en veillant à intégrer dans leur plan de travail budgétisé des résultats (outcome et outputs) assortis d'indicateurs spécifiques alignés sur ceux du PRB 2. Dans ce cadre, un appui technique de l'opérateur et plus spécifiquement du spécialiste du suivi – évaluation sera requis pour réexaminer les plans de travail déjà budgétisés où tenir compte des orientations données pour ressortir des outputs et indicateurs spécifiques permettant de suivre et d'évaluer la mesure dans laquelle les principes de redevabilité sont respectés.

L'Output 4.2 correspond au projet redevabilité en matière de nutrition cofinancé par la Banque Mondiale dans le cadre du GPSA et sera sous la responsabilité de Care Bénin – Togo.

Enfin, la réalisation d'Output 4.3 vise à faciliter les synergies et à rendre compte de la cohérence de l'intervention et des progrès accomplis au niveau global par la DDC. La matrice de couverture des interventions dans le domaine de la redevabilité et de construction de synergies proposée en annexe sera actualisée au démarrage du programme pour permettre à l'opérateur de mettre en place un système de suivi des indicateurs pour publier un rapport national annuel sur la redevabilité qui peut prendre en compte tout ou partie des réalisations faites par d'autres partenaires que la DDC. Dans cette logique, l'organisation de « journées portes ouvertes » ou de « semaines d'action » sur la redevabilité pourront être envisagées comme processus permettant de populariser, de valider et de capitaliser les acquis dans le domaine. Les conclusions et recommandations issues de ces rencontres permettront une dissémination effective des enjeux de la redevabilité.

3.3. Portée du programme et description des groupes cibles

La phase 2 couvrira tous les départements du pays et touchera les groupes cibles différents, (du niveau local aux niveaux départemental et national) qui recevront des appuis spécifiques. Les axes prioritaires de la première phase, à savoir (i) l'évaluation des performances des services publics au niveau local, (ii) le renforcement des capacités des radios communautaires et assimilées, (iii) la professionnalisation des OSC, (iii) le plaidoyer auprès des ministères sectoriels en charge des services socio-économiques seront renforcés et articulés avec d'autres axes qui tiennent compte des nouveaux défis et des enseignements tirés de la première phase. La nouvelle architecture proposée repose sur une approche multi-acteur permettant de garantir la synergie recherchée et une plus large couverture des champs thématiques prioritaires. Le schéma et le tableau récapitulant les partenaires et bénéficiaires par champ thématique qui suivent donnent un aperçu du cadre institutionnel de mise en œuvre du PRB 2.

Schéma du cadre institutionnel de mise en œuvre du PRB Phase 2

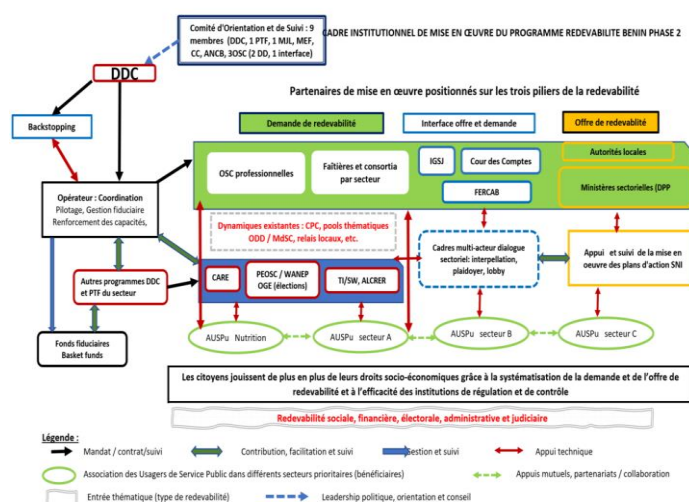


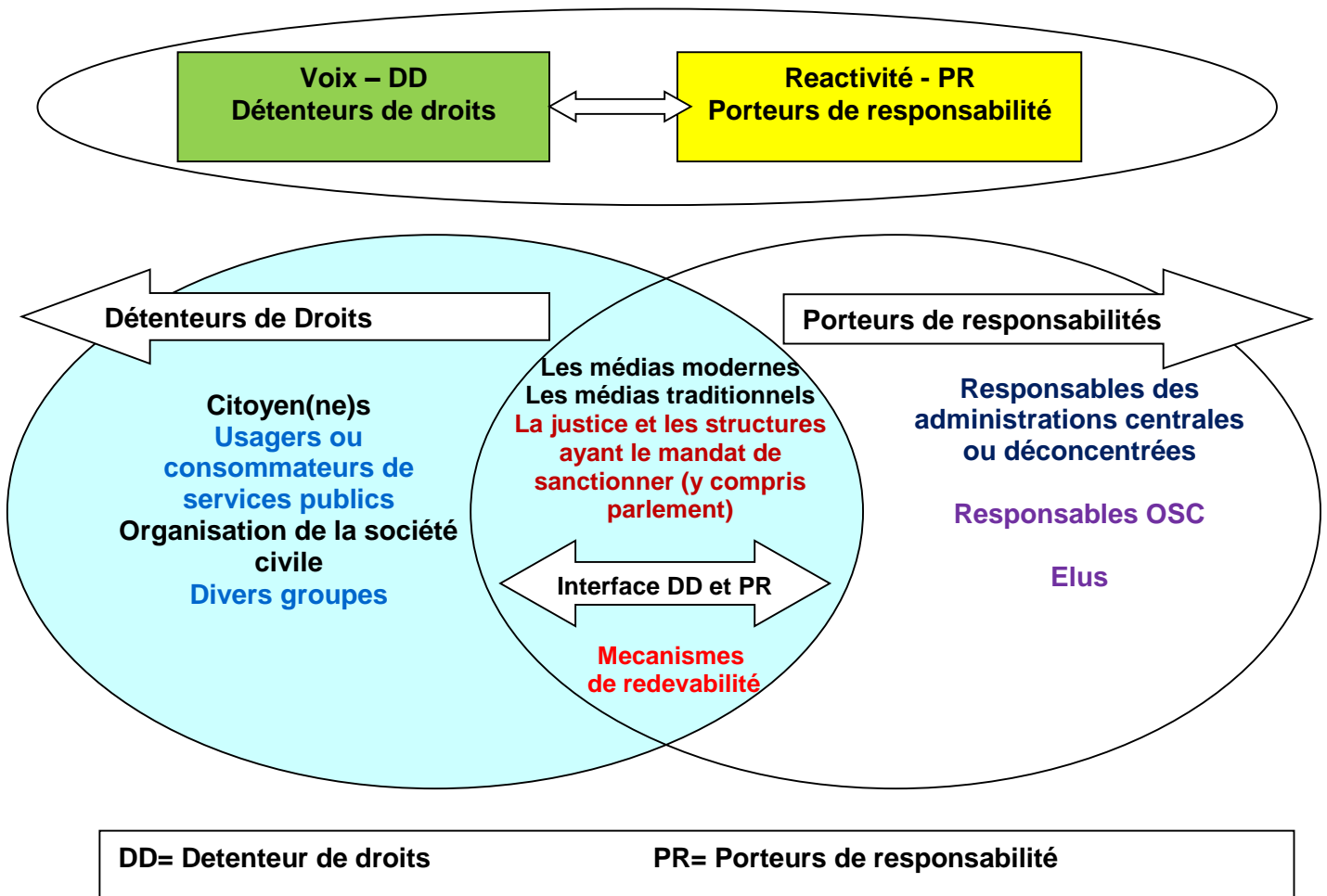
Tableau 1 : Répartition des champs thématiques par outcome et partenariats envisagés

Outcomes	Outputs	Champs thématiques et niveaux d'intervention	Partenaires et bénéficiaires
<p>Outcome 1 : Les citoyens sont conscients de leurs droits et devoirs et exigent des services publics de qualité auprès des administrations centrales et locales</p>	<p>1.1. Les OSC professionnelles (spécialisées dans des domaines spécifiques) contribuent efficacement à l'éducation civique et à l'appropriation de la redevabilité sociale</p>	<p>Education civique et demande de redevabilité dans les secteurs prioritaires (santé, éducation, eau et assainissement, énergie, agriculture, etc.) – FOSIR pour couvrir d'autres acteurs et thématiques</p> <p>La couverture des thématiques et le positionnement au niveau local et national dépendront de l'expertise des membres du consortium. Les réseaux ou plateformes dont les interventions couvrent beaucoup de communes et qui peuvent interagir avec les départements ministériels seront privilégiés.</p>	<p>Consortium 1 : Composé de deux ou trois structures (OSC) qualifiées, d'envergure nationale qui ont de bonnes références en matière d'éducation civique et/ou de redevabilité et qui démontrent d'une expertise complémentaire pour couvrir plusieurs thématiques parmi celles qui sont énumérées</p>
	<p>1.2. Les associations d'usagers de services publics (AUSPu) émergent dans les secteurs prioritaires et sont structurées du niveau local au niveau national</p>		
	<p>1.3. Les OSC renforcées accompagnent les AUSPu et autres organisations de base pour exiger le respect des normes de qualité dans les services publics</p>		
	<p>1.4. Les médias ont rapproché la demande et l'offre de redevabilité à travers les espaces de dialogue et d'interpellation qu'ils animent</p>		
<p>Outcome 2 : Les autorités locales et nationales assument mieux leur responsabilité dans la délivrance de services publics de qualité</p>	<p>2.1 Les responsables des institutions étatiques se sont approprié les notions sur la redevabilité et ses mécanismes de mise en œuvre</p>	<p>Renforcement des capacités en matière d'offre de redevabilité – Redevabilité administrative</p> <p>Les cadres des ministères sectoriels pris en compte par l'outcome 1 seront renforcés et un partenariat avec le Ministère du Travail et de la Fonction Publique permettra d'amorcer des réformes orientées vers des contrats de résultats avec des obligations de compte rendu</p>	<p>Consortium 2 : Composé de deux ou trois structures ayant des expériences en matière de renforcement des capacités des cadres du secteur public et capables de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mobiliser de l'expertise en droit administratif • Mener un plaidoyer pour la mise en application effective de l'obligation de compte rendu dans chacun des ministères concernés <p>Les bénéficiaires sont les cadres de l'administration et des collectivités locales</p>
	<p>2.2 Les principes de redevabilité sont intégrés dans les mandats des institutions étatiques qui les respectent</p>		
	<p>2.3 Des espaces de dialogue et de contrôle citoyen de l'action publique sont animés pour évaluer la qualité des services publics fournis</p>		
	<p>2.4 Un plan de campagne de plaidoyer /lobbying mobilisant les alliés et partenaires du PRB est mis en œuvre, suivi et évalué</p>		

Outcomes	Outputs	Champs thématiques et niveaux d'intervention	Partenaires et bénéficiaires
<p>Outcome 3 : La redevabilité sociale, financière et électorale a progressé à travers le renforcement des institutions de régulation et de contrôle</p>	3.1 Les institutions de régulation et de contrôle respectent leurs obligations en matière de redevabilité et améliorent la qualité de leurs prestations	<p>Renforcement des capacités en matière de demande et d'offre de redevabilité Redevabilité législative, judiciaire et financière</p> <p>Mise à disposition d'assistance technique Appui technique de l'opérateur et mobilisation d'expertises extérieures en matière de renforcement des capacités sur les outils et mécanismes à mettre en place</p>	<p>Consortium 3 : Composé de la FERCAB et de deux autres structures ayant des expériences complémentaires en matière de droits humains, justice et dialogue politique</p> <p>Bénéficiaires : IGSJ, Cour des Comptes, Parlement, SNI, CENA</p>
	3.2 Les citoyens ont un meilleur accès à la justice		
	3.4 Les mécanismes de veille et d'interpellation citoyenne sont fonctionnels	<p>Gouvernance interne – Qualité et redevabilité</p> <p>Planification et gestion axés sur les résultats de développement</p> <p>Questions transversales : genre et environnement</p> <p>Niveaux : Sectoriel et national</p>	<p>Opérateur et autres mandataires du BuCo</p>
<p>Outcome 4 : Les partenaires du BuCo ont amélioré leur gouvernance interne et sont redevables vis-à-vis de leurs parties prenantes</p>	4.1 Les partenaires de la DDC disposent d'un bon système de suivi – évaluation et capitalisation qui renseigne des indicateurs de redevabilité alignés sur ceux du PRB 2		
4.3 L'état de la redevabilité au niveau national est apprécié annuellement avec une analyse des progrès réalisés			

3.4. Schématisation des relations entre l'offre et la demande de redevabilité à l'interface et positionnement des acteurs

Conformément à la définition adoptée par le programme, le schéma ci-dessous présente les acteurs qui sont positionnés comme demandeurs et offreurs de redevabilité d'une part et ceux qui se situent à l'interface des deux premiers et interviennent notamment dans les rôles de relais de l'information, la régulation ou le contrôle, surtout par rapport aux sanctions.



Source : Inspiré de Atidegla, 2013

5. Stratégie de mise en œuvre

4.1. Description de l'approche / de la méthodologie / des instruments de l'intervention

4.1.1 Présentation de l'approche pour la sélection des partenaires

Tirant leçons des expériences menées, l'approche partenariale de la première phase doit être revue dans son fond et dans sa forme, tout en comportant des acquis à consolider. De prime

abord, « la problématique de redevabilité doit, au terme de la phase 2, cesser d'être une affaire d'une élite des OSC et *emballer une masse critique d'organisations de la société civile et du secteur privé* dont le poids influencera positivement la qualité des résultats », pour avoir une résonance nationale et impacter efficacement le paysage national de la redevabilité. Et à cette demande devra répondre positivement les porteurs de responsabilité des ministères cibles et des institutions de contrôle.

Autrement dit, un partenariat plus solide du genre « consortium pluri-partenaires d'acteurs » basé sur la recherche de synergies (spécificité et complémentarité entre acteurs) devra être promu autour de chacun des outcomes du PRB 2. L'approche envisagée pour la phase 2 doit permettre non seulement un renforcement des acquis en matière de demande de redevabilité, mais une mise à l'échelle rapide avec la participation d'une masse critique d'organisations formées et engagées.

Convaincu de cette nécessité, il s'agira, sur la base d'un appel (restreint) à candidatures avec des termes de référence bien précis, de sélectionner pour la phase 2 les partenaires (organisés en consortium) justifiant les capacités techniques et organisationnelles par rapport aux enjeux et champs thématiques à couvrir. Comme indiqué dans le tableau 1 ci-dessus, en dehors du volet électoral et des médias dont les partenaires pressentis sont la PEOSC et la FERCAB, les organisations qualifiées (y compris les deux autres anciens partenaires, la MdSC et SW) vont constituer des consortia (2 à 4 OSC par consortium) pour postuler comme opérateur de mise en œuvre de chacun des trois premiers outcomes. Une expérience similaire menée dans le cadre des appuis de l'UE au titre du 11^{ème} FED (REPASOC et PALIREC) semble produire des résultats et on pourra y tirer de bons enseignements en faveur du PRB 2.

Le quatrième outcome et les actions transversales du programme relèveront de la compétence exclusive de l'opérateur principal recruté par la DDC. Chaque consortium désignera son chef de file qui sera le mandataire délégué vis-à-vis de l'opérateur recruté et de la DDC.

Cette approche présente plusieurs avantages au nombre desquels :

- ➔ L'ouverture du programme à une concurrence des plans stratégique et technique des partenaires du PRB 2 (les meilleures offres seront retenues et financées) ;
- ➔ La limitation du cloisonnement observé dans le mode opératoire des trois partenaires du PRB 1, par le travail en consortium pluri-partenaires ;
- ➔ L'exigence d'une planification conjointe et d'une programmation axée sur les résultats consensuels ;
- ➔ La responsabilisation des acteurs et la construction de synergie en faveur des résultats convenus ;
- ➔ L'apprentissage du travail collaboratif entre OSC et le déploiement d'un réseau ou d'une masse critique d'acteurs capables de faire pression et de se faire entendre ;
- ➔ L'apprentissage d'un dialogue multi-acteurs ;
- ➔ La valorisation des acquis dans une perspective dynamique permettant de sortir des sentiers battus et d'innover par rapport aux mécanismes de redevabilité aux niveaux local, sectoriel et national
- ➔ La création d'une atmosphère de saine émulation
- ➔ La facilité de passage à l'échelle et de couvertures des différentes thématiques en raison de la diversité des acteurs d'une part et la densification de l'échelle

géographique d'intervention d'autre part

- La possibilité d'instaurer un mécanisme de redevabilité mutuelle au sein de chaque consortium et entre les consortia et les autres partenaires du PRB 2, au cours du 2ème semestre 2020.

4.1.2 Bases théoriques et approche d'intervention

L'un des facteurs clés de succès de cette approche partenariale est la mise en œuvre effective de la stratégie de « faire faire » qui a souffert d'un manque d'organisation et de préparation durant la phase 1. A cet égard et conscient du fait que le PRB vise un changement social, sa mise en œuvre doit reposer sur une stratégie qui articule les trois instruments et approches suivantes :

- La théorie du changement du programme comme instrument de pilotage
- L'approche fondée sur les droits humains (AFDH)
- L'approche de gestion axée sur les résultats de développement (GRD)

Dès le démarrage du programme, l'opérateur principal doit créer les conditions d'une véritable appropriation pratique de cette stratégie par les partenaires / consortia dès leur sélection. Pour ce faire, après la contractualisation, la première action à mener et qui doit donner la plus grande impulsion à tous les opérateurs, est le renforcement de leurs capacités sur les quatre outcomes du programme. Il est souhaitable que cette action qui prépare la stratégie du « faire faire » soit mise en œuvre par l'opérateur pour permettre à tous les partenaires de mieux s'approprier les vertus de ces approches et instruments puis les discuter à fond, notamment en ce qui concerne leur application pratique dans le cadre du programme.

C'est après cette retraite méthodologique de tous les partenaires que leurs documents de projets qui ont fait l'objet de sélection vont être revus, améliorés et alignés pour tenir compte des besoins de mise en place d'un système cohérent d'information de gestion par l'opérateur principal.

4.2. Description détaillée de la stratégie d'intervention

Le programme redevabilité est complexe en ce sens qu'il rassemble une multitude d'acteurs à différents niveaux, et traite de questions politiquement sensibles. Cependant, cette complexité peut être maîtrisée à travers une approche cohérente, une méthodologie claire, un souci permanent de participation des parties prenantes, une exigence d'information, le recours au besoin à une expertise interne et externe à la DDC, et l'utilisation systématique de l'approche Gestion des Programmes Sensibles aux Conflits (GPSC). En tenant compte de ces enjeux, et tirant leçons des défis rencontrés lors de la phase 1, les réaménagements suivants sont proposés :

- Méthodologie : Conformément aux outcomes du cadre logique, la phase 2 s'articulera entre les **3 axes qui forment l'ossature de l'approche basée sur les droits humains** : a) demande de redevabilité (détenteurs de droit) ; b) offre de redevabilité (porteurs de responsabilité) ; c) interface entre demande et offre (institutions de contrôle et régulation, médias). Les interventions dans les 3 thématiques prioritaires de la phase 2 (redevabilité financière, judiciaire et électorale) impliqueront donc toujours des acteurs situés du côté de la demande mais aussi de l'offre de redevabilité. Lors de cette phase, un **nouvel axe transversal** sera introduit et permettra de renforcer chez les différents partenaires de la DDC au Bénin leurs notions et pratiques en matière de redevabilité au niveau interne et opérationnel.

- Mandat de l'opérateur renforcé : la nouvelle stratégie d'intervention s'appuie sur le nouvel opérateur qui aura la charge de la coordination, du suivi-évaluation et du renforcement des capacités des acteurs du programme. Il aura de plus la charge de la **gestion fiduciaire des fonds pour la société civile**. GFA Consulting Group apportera en particulier **une expertise** intéressante dans toutes les thématiques prioritaires de la phase 2 (contrôle citoyen de l'action publique, suivi électoral lutte contre la corruption et justice).
- Travail avec la société civile : Pour avoir une résonance nationale et impacter efficacement les institutions à différents niveaux, la principale hypothèse d'action est que la problématique de redevabilité ne doit plus, au terme de la phase 2, être une affaire d'une élite des OSC mais plutôt **emballer une masse critique d'OSC** et autres acteurs institutionnels dont le poids va influencer positivement la qualité des résultats. Cette approche présente plusieurs avantages notamment l'ouverture du programme à une concurrence basée sur la compétitivité des partenaires à travers des appels à candidatures ou la mise en place d'un fonds d'appel à projets. Ainsi, les OSC sélectionnées seront bien ancrées auprès des communautés et en capacité d'alimenter et faire remonter un plaidoyer structuré et crédible auprès des autorités.
- Mix de modalités partenariales : celles-ci combineront divers instruments. La FERCAB, la PEOOSC et le nouvel organe de gestion des élections bénéficieront d'une **contribution** de la DDC à leurs **plans stratégiques**, dans un effort de consolidation de leur base institutionnelle. La DDC prévoit également de **contribuer aux projets de faïtières** des OSC comme Social Watch Bénin ou ALCRER (Association de Lutte Contre le Racisme, l'Ethnocentrisme et le Régionalisme), comme le PALIREC en **co-financement avec d'autres bailleurs**. Cela vaut également pour le projet de la Banque Mondiale sur la redevabilité sociale dans le secteur de la nutrition que la DDC appuiera à travers une contribution à Care International Bénin-Togo. Finalement, tenant compte de l'expérience du FOSIR en phase 1, un nouveau **fonds de financement de la société civile**, avec des guichets dédiés à différents acteurs (faïtières, OSC) et différentes thématiques (veille et interpellation au niveau sectoriel, éducation à la citoyenneté).
- Contrats : ils seront **limités à 5 pour la DDC** (opérateur GFA, backstoppeur, nouvel organe de gestion des élections, Ministère de la Justice /IGSJ et Care International Bénin-Togo). Les contrats avec les acteurs de la société civile seront gérés directement par l'opérateur GFA Consulting Group (fonds fiduciaire).
- Planification et mise en œuvre : afin de laisser le temps à l'opérateur de s'imprégner pleinement des enjeux de la phase 2, de procéder à une planification réaliste et d'analyser minutieusement les risques liés à la mise en œuvre du programme, il sera conduit dans une **démarche de progressivité**, ce qui se reflétera au niveau de la planification financière (prévisions assez basses pour 2020) :
- Approches/thèmes transversaux : une importance particulière sera accordée au **genre** qui occupe un rôle essentiel dans toute démarche de redevabilité. Pour cela, il pourra construire sur les acquis de la phase 1 en s'appuyant sur la stratégie genre qui a été élaborée. La **gouvernance** sera naturellement prise en compte à travers l'objectif spécifique 4 dont la portée est transversale. L'inclusion des personnes vulnérables sera privilégiée afin de renforcer la cohésion sociale et la paix, et nécessitera donc de porter une lentille « **leave no one behind** ». Finalement, comme dit précédemment, l'approche **GPSC** sera appliquée systématiquement afin de prendre en compte les risques liés au programme. Un acteur comme Swisspeace pourrait être sollicité pour venir en appui au programme.
- Synergie avec les programmes de la DDC et des autres bailleurs : elles seront développées avec les autres programmes du domaine gouvernance et l'ensemble des partenaires de la DDC à travers la mise en œuvre de **l'axe transversal**. Enfin, des cofinancements, synergies

et bonnes pratiques seront développées avec les autres PTF du secteur, comme l'UE, USAID ou le PNUD, notamment dans le cadre du « **groupe thématique redevabilité** ».

6. Organisation, gestion et administration :

La durée de cette phase est de quatre ans (2020 -2023). Avec le processus de recrutement et d'installation de l'opérateur, les activités démarreront effectivement au début du deuxième semestre 2020. Les activités prioritaires qui doivent amener à l'adoption d'un plan de travail budgétisé actualisé sont notamment :

- A. Immersion de l'opérateur et appropriation des enjeux du PRB 2 (documentation, rencontre avec les partenaires de proximité et les institutions ressources)
- B. Organisation d'une retraite d'analyse et de validation de la théorie de changement du programme
- C. Opérationnalisation du cadre institutionnel de mise en œuvre du programme (préparation des termes de référence du COS, de l'étude de référence, actualisation du cadre logique et mise en place du système de suivi et évaluation, etc.)
- D. Elaboration et validation du cadre de résultats et de suivi des performances
- E. Rencontre avec les partenaires potentiels (OSC et institutions étatiques) et préparation des avis d'appel d'offre restreint pour le recrutement des opérateurs sur les résultats
- F. Elaboration des modules de formation et de renforcement des capacités en i), GRD, ii) AFDH ; iii) Concept, mécanismes et outils de la redevabilité suivant les thématiques. La stratégie de la formation de formateurs/trices sera privilégiée.
- G. Elaboration d'un plan de communication approprié sur le PRB 2.

7. Ressources (cf. budget détaillé à l'annexe 4) :

Le budget de la contribution de la DDC est de **9'600'000 CHF**.

Action partielle	Eléments	2020	2021	2022	2023	Total
AP1	Mandat opérateur <i>Coordination, renforcement des capacités suivi-évaluation et gestion des fonds fiduciaires pour les OSC</i>	600'000	2'000'000	2'000'000	2'000'000	6'600'000
AP2	Fonds administrés pour les acteurs publics et contribution Projet Banque Mondiale	200'000	900'000	800'000	700'000	2'600'000
AP3	Frais directs Buco : <i>Backstopping, audits, études et évaluations</i>	100'000	100'000	100'000	100'000	400'000
Total		900'000	3'000'000	2'900'000	2'800'000	9'600'000

70% des ressources sont consacrées aux activités programmatiques de promotion de la redevabilité, 26% pour le renforcement des capacités des acteurs et l'administration des fonds et 4% pour les audits, études et évaluation. Les fonds directement administrés par l'opérateur de mise en œuvre représente 69% du budget contre 31% (fonds acteurs et frais d'audit, d'étude et d'évaluation) directement administrés par la DDC.

8. Gestion des risques (cf. annexe 5)

Les risques liés à la mise en œuvre d'un programme de redevabilité par définition hautement politique et sensible sont à la fois contextuels, programmatiques et institutionnels. En vue d'atténuer l'ensemble de ces risques, **l'approche GPSC** sera appliquée de façon systématique

par l'opérateur. En effet, il sera rédigé une stratégie GPSC pour la mise en œuvre du Programme. En termes de risque contextuel, on peut citer la violence électorale et la polarisation politique. Comme mesure de mitigation de ces deux risques, un focus sera mis à travers la PEOSEC sur la promotion de la non-violence, le déploiement d'observateurs pour le monitoring des faits de violences électorales et l'utilisation de systèmes d'alertes précoces (de type « Ushahidi »⁴). A cela s'ajoutera l'analyse systématique et approfondi du contexte socio-politique, tant par la DDC que par l'opérateur. Les mesures d'atténuation des risques programmatiques liés aux actions non efficaces des partenaires, en particulier du côté de la société civile, seront mitigés à travers la systématisation de l'approche de la gestion axée sur les résultats de développement (GRD) et la redynamisation de la stratégie de renforcement des capacités. Quant aux risques institutionnels, ils peuvent avoir pour conséquence majeure d'atteindre à la réputation de la DDC. Afin de les gérer au mieux, une analyse partenariale minutieuse sera conduite à la fois sur le plan politique et financier (PRA), et les contributions multi-bailleurs seront privilégiées autant que possible.

9. Monitoring et pilotage (cf. montage institutionnel)

La planification des activités se fera avec l'ensemble des partenaires lors du 3^{ème} trimestre 2020 en lien avec le cadre logique et les ressources financières à disposition. Un calendrier de rapportage est déterminé et suivi par l'opérateur qui conditionne certains décaissements à l'assurance qualité. L'opérateur est chargé d'élaborer les documents de base pouvant servir au suivi-évaluation dans la conduite des actions opérationnelles du programme. Les évaluations externes, en l'occurrence l'évaluation à mi-parcours et l'évaluation finale, seront programmées par la DDC.

Cependant, l'opérateur pourra faire évaluer certaines actions spécifiques conduites par les partenaires opérationnels. Un audit annuel des comptes des partenaires sera réalisé par un seul cabinet et les résultats des audits sont discutés avec les partenaires. Le pilotage de ce programme s'insère dans le suivi global du secteur gouvernance. Le Comité d'Orientations et de Suivi (COS), qui regroupe essentiellement les partenaires de mise en œuvre du programme, l'opérateur et la DDC, produira des analyses semestrielles, utiles au pilotage stratégique du programme. Enfin, en termes de dialogue politique, la DDC est membre des groupes techniques Gouvernance et Redevabilité et partagera les bonnes pratiques également au niveau du comité interministériel de la mise en œuvre du Système National d'Intégrité.

10. Annexes

- A. Cadre logique
- B. Schéma de la théorie de changement et axes d'intervention du PRB 2
- C. Schéma du cadre institutionnel du PRB 2
- D. Matrice de couverture des interventions dans le domaine de la redevabilité et de construction de synergies
- E. Feuille de route de mise en œuvre des recommandations des EGSC

⁴ <https://www.usahidi.com/>