

RÉSUMÉ

Programme d'action annuel 2016 en faveur de la République du Bénin à financer sur le 11^e Fonds européen de développement

1. Identification

Allocation FED	11 ^e Fonds européen de développement
Coût total	184 000 000 EUR (contribution de l'UE)
Base juridique	Règlement (UE) 2015/322 du Conseil du 2 mars 2015 relatif à la mise en œuvre du 11 ^e Fonds européen de développement

2. Contexte national

Le Bénin, pays côtier d'Afrique de l'Ouest, a une population d'un peu plus de 10 millions d'habitants et un PIB courant estimé à 8,4 milliards de dollars en 2015. Il relève de la catégorie des pays les moins avancés (PMA). L'économie béninoise mise sur sa position stratégique de porte d'accès au Nigéria, marché gigantesque de 180 millions habitants, et aux pays enclavés de l'hinterland. Malgré sa dominance fortement agricole (32% du PIB, 70% de la population active) et l'importance de la filière coton, le Bénin reste une terre de transit et de réexportation, vulnérable à la situation économique du Nigéria.

Le Bénin est l'un des pays d'Afrique subsaharienne à avoir réussi une transition politique pacifique au début des années 90. Après certains succès, le rythme des réformes s'est essouffé suite à des divergences croissantes entre le législatif, l'exécutif et des coalitions instables de partis politiques. Les élections législatives d'avril 2015 et les élections présidentielles de mars 2016 se sont tenues dans un climat apaisé, et leurs déroulements furent globalement satisfaisants. M. Patrice Talon a été élu Président de la République avec plus de 65% des suffrages.

Après trois années consécutives d'une solide croissance économique, de l'ordre de 5%, le nouveau gouvernement fait face à une situation économique exposée à d'importants risques. L'impact de la crise économique du Nigéria se traduit en termes de réduction des recettes douanières et du commerce de réexportation; la situation des finances publiques, héritée du précédent régime (notamment en matière de durabilité de la dette et de contrôle du déficit public), ainsi que des financements exceptionnels nécessaires pour faire face aux besoins énergétiques urgents du pays, sont les risques principaux qui pèsent sur l'endettement du pays.

Malgré les bons résultats macroéconomiques des dernières années, maintenir une croissance forte et inclusive continue de d'être un défi. En effet, un taux de croissance de 5% ne suffit pas, face à un taux de croissance démographique supérieur à 3%, à réduire la pauvreté. La situation de pauvreté monétaire au Bénin demeure préoccupante: elle est estimée à 40,1% en 2015, contre 36,20% en 2011 et 35,2% en 2009. Le Bénin occupe le 166^e rang sur 187 pays avec un indicateur du développement humain (IDH) de 0,480 en 2014.

La faiblesse du climat des affaires pénalise depuis longtemps la croissance économique du pays, qui occupe le 158^e rang sur 189 pays au classement Doing Business 2016. L'ancien régime a mené certaines réformes qui ont néanmoins permis au pays de gagner quatre places par rapport à 2015, et d'être classé pour la deuxième fois consécutive parmi les 10 meilleurs réformateurs dans le monde. Ces améliorations portent toutefois sur un nombre limité de domaines. Le paiement des impôts, l'inefficacité administrative, la corruption et le règlement des litiges demeurent les principaux goulots d'étranglement.

Conscient de ces défis en matière économique, le gouvernement propose un modèle de croissance basé sur la bonne gouvernance et le partenariat public-privé. En cohérence avec cette vision, il a déjà initié un processus de libéralisation du secteur cotonnier et des initiatives visant à améliorer la gouvernance des entreprises publiques, en appui à un plan ambitieux de privatisation (dénationalisation). La mise en place d'un cadre réglementaire attractif pour faire du partenariat public-privé (PPP) le moteur du développement, est une priorité immédiate du gouvernement.

Le programme de réformes nécessaires à une croissance durable devra s'accompagner d'une forte volonté politique d'amélioration de la gouvernance du pays. La lutte contre la corruption et un système judiciaire efficace sont essentiels pour la poursuite desdites réformes, afin d'assurer la gestion durable des ressources et le renforcement de l'État de droit. Une nouvelle loi anti-corruption a été adoptée en 2011 et des institutions de lutte contre la corruption ont été mises en place, mais le pays continue de faire face à d'importants problèmes de mauvaise gouvernance, à tous les échelons de l'administration.

Le niveau de corruption s'est accru ces 10 dernières années selon les indicateurs internationaux, menaçant ainsi dangereusement les fondations socio-politiques et semant la méfiance dans les rapports interpersonnels et les rapports entre gouvernés et gouvernants. Le nouveau pouvoir, hérite d'un pays où la corruption est qualifiée de «systémique, banalisée et tolérée».

3. Résumé du programme d'actions

Le programme d'actions annuel 2016 pour la République du Bénin, en conformité avec le programme indicatif national (PIN), visera la création des conditions-cadres favorables pour une dynamisation de l'économie et la réduction de la pauvreté.

Priorité 1: appui à la bonne gouvernance pour le développement

Le contrat de bonne gouvernance et de développement (CBGD), d'un montant de 114 000 000 EUR sur la période 2016-2020, dont 103 000 000 EUR en appui budgétaire et 11 000 000 EUR en appuis complémentaires, permet la consolidation de l'État de droit et de la gouvernance au Bénin. Il opérationnalise 62% du premier secteur de concentration du PIN 2014-2020 -appui à la bonne gouvernance pour le développement (184 000 000 EUR)-. Les 70 000 000 EUR restants seront engagés en totalité dans le cadre du programme d'appui au développement territorial.

Le CBGD est un appui approprié aux nouvelles autorités, élues démocratiquement en mars 2016, dans leurs efforts de contribuer au renforcement de la bonne gouvernance afin de promouvoir une croissance inclusive durable et de contribuer à la réduction de la pauvreté. Le programme sert de levier pour faciliter l'opérationnalisation des réformes structurelles visant à réduire ces obstacles à la croissance tels que la gouvernance, la définition et la gestion des politiques publiques, l'amélioration du climat des affaires et la diversification de l'économie.

Les appuis complémentaires seront des appuis institutionnels à la mise en œuvre des réformes dans les domaines en cohérence avec les secteurs d'intervention : i) intégrité, lutte contre l'impunité, et renforcement des systèmes de contrôle et de la transparence budgétaire; ii) suivi des résultats incluant l'appui à la collecte et à la publication des données statistiques de qualité, réalisation d'études; iii) renforcement institutionnel pour le suivi du CBGD iv) renforcement des parties prenantes.

La contrepartie nationale est le ministre de l'économie et des finances. L'ensemble des organes de contrôle de l'État seront également concernés, de même que l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE) et certaines organisations de la société civile exerçant dans le domaine de la lutte contre la corruption et le secteur privé.

Priorité 1: appui à la bonne gouvernance pour le développement

Le programme d'appui au développement territorial qui vise à soutenir la réforme sectorielle «décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire» est prévu pour une durée de cinq ans (2017-2021). Il apportera **un appui budgétaire** (60 000 000 EUR) à la mise en œuvre de la

réforme de l'administration territoriale (RAT) et des politiques sectorielles et **un appui complémentaire** (10 000 000 EUR) pour l'appui institutionnel, le renforcement des capacités et des actions pilotes de développement territorial.

De façon générale, il aidera à promouvoir un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée, inclusive, promouvant l'égalité de genre et veillant à favoriser l'émergence des dynamiques territoriales innovantes et il appuiera l'État et l'administration territoriale pour l'opérationnalisation de la politique nationale de décentralisation et déconcentration (PONADEC), selon les principes de bonne gouvernance, en vue d'assurer un aménagement équilibré du territoire national, la promotion de l'attractivité des territoires et la fourniture de services de qualité aux citoyens.

Il vise trois résultats: 1) le pilotage et l'appropriation de la réforme de l'administration territoriale ainsi que la déconcentration sectorielle sont effectifs à tous les niveaux administratifs, 2) les performances des communes et de leurs intercommunalités dans l'offre de services sont améliorées, leurs capacités de gouvernance aux échelles politique, administrative et financière sont consolidées en promouvant les pratiques de participation citoyenne, d'inclusion sociale et d'égalité de genre et 3) le développement territorial est mieux planifié, durable, équilibré, il fait l'objet d'une contractualisation entre l'État et les collectivités locales afin d'améliorer l'aménagement et l'attractivité des territoires dans le respect de l'environnement et en prenant en compte la problématique des changements climatiques.

4. Communication et visibilité

Les activités de communication et de visibilité seront en principe mise en œuvre conjointement par le gouvernement du Bénin et l'UE. Toutes les activités de ce programme d'actions annuel seront mises en œuvre dans le respect du manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'UE et seront reprises dans le rapport annuel sur l'information et la communication. Une provision pour les activités de communication et de visibilité est prévue dans chacune des actions afin de rendre visible et d'informer sur la coopération UE au Bénin.

5. Coût et financement

Action 1 : Contrat de bonne gouvernance et de développement (CBGD)	114 000 000 EUR
Action 2 : Programme d'appui au développement territorial (PADT)	70 000 000 EUR
Contribution totale de l'UE au programme d'actions annuel 2016	184 000 000 EUR

Le Comité est invité à donner son opinion sur le programme d'action annuel 2016 en faveur de la République du Bénin.



FR

Cette action est financée par l'Union européenne

ANNEXE 1

de la décision de la Commission relative au programme d'action annuel 2016 en faveur du Bénin à financer sur le 11^e Fonds européen de développement

**Document relatif à l'action pour le contrat de bonne gouvernance
et de développement (CBGD) (2016-2020)**

INFORMATIONS A L'INTENTION DES DEMANDEURS DE SUBVENTION POTENTIELS
PROGRAMME DE TRAVAIL RELATIF AUX SUBVENTIONS

Le présent document constitue le programme de travail relatif aux subventions au sens de l'article 128, paragraphe 1, du règlement financier [règlement (UE, Euratom) n° 966/2012] applicable au FED en vertu de l'article 37 du règlement (UE) 2015/323, à la section 5.4.1 en ce qui concerne les subventions octroyées directement sans appel à propositions.

1. Intitulé/acte de base/numéro CRIS	Contrat de bonne gouvernance et de développement au Bénin (2016-2020) Numéro CRIS: BJ/FED/37-882 Financé par le 11 ^e Fonds européen de développement	
2. Zone bénéficiaire de l'action/localisation	Bénin L'action sera menée à l'endroit suivant: Bénin.	
3. Document de programmation	Programme indicatif national du 11 ^e FED (2014-2020)	
4. Secteur de concentration/domaine thématique	Secteur 1. Appui à la bonne gouvernance pour le développement PIN Benin – UE 2014-2020	Aide publique au développement : OUI ¹
5. Montants concernés	Coût total estimé: 114 000 000 EUR Montant total de la contribution du FED: 114 000 000 EUR, dont 103 000 000 EUR au titre de l'appui budgétaire et 11 000 000 EUR au titre de l'appui complémentaire	

¹ L'Aide publique au développement « doit avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ».

6. Modalité(s) d'aide et modalité(s) de mise en œuvre	Appui budgétaire Gestion directe – appui budgétaire: contrat de bonne gouvernance et de développement; subventions – octroi direct; passation de marchés de services Gestion indirecte avec le Bénin			
7. a) Code(s) CAD	51010 Appui Budgétaire Général			
b) Principal canal de distribution	Gouvernement de la République du Bénin			
8. Marqueurs (issus du formulaire CRIS CAD)	Objectif stratégique général	Non ciblé	Objectif important	Objectif principal
	Développement de la participation/bonne gouvernance	☐	☐	x
	Aide à l'environnement	x	☐	☐
	Égalité entre hommes et femmes (y compris le rôle des femmes dans le développement)	x	☐	☐
	Développement du commerce	☐	x	☐
	Santé génésique, de la mère, du nouveau-né et de l'enfant	x	☐	☐
	Marqueurs de Rio	Non ciblé	Objectif important	Objectif principal
	Diversité biologique	x	☐	☐
	Lutte contre la désertification	x	☐	☐
	Atténuation du changement climatique	x	☐	☐
	Adaptation au changement climatique	x	☐	☐
9. Programmes phares thématiques «Biens publics mondiaux et défis qui les accompagnent»	Sans objet			

10. Objectifs de développement durable (ODD)	ODD principal: promouvoir des sociétés pacifiques et inclusives pour le développement durable, l'accès à la justice pour tous et le renforcement des institutions responsables et efficaces à tous les niveaux ODD secondaires: (16.5) réduire nettement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes et (16.6) mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux
---	---

RESUME

Le présent «Contrat à la bonne gouvernance et au développement» (CBGD), d'un montant de 114 000 000 EUR sur la période 2016-2020, dont 103 000 000 EUR en appui budgétaire et 11 000 000 EUR en appuis complémentaires, permet la consolidation de l'État de droit et de la gouvernance au Bénin. Il opérationnalise 62% du premier secteur de concentration du PIN 2014-2020 -Appui à la bonne gouvernance pour le développement (184 000 000EUR)-. Les 70 000 000EUR restants seront engagés en totalité dans le cadre du programme d'appui au développement territorial.

Le CBGD est un appui approprié aux nouvelles autorités, élues démocratiquement en mars 2016, dans leurs efforts de contribuer au renforcement de la bonne gouvernance afin de promouvoir une croissance inclusive durable et de contribuer à la réduction de la pauvreté. Le programme sert de levier pour faciliter l'opérationnalisation des réformes structurelles visant à réduire ces obstacles à la croissance tels que la gouvernance, la définition et la gestion des politiques publiques, l'amélioration du climat des affaires et la diversification de l'économie.

Les appuis complémentaires seront des appuis institutionnels à la mise en œuvre des réformes dans les domaines en cohérence avec les secteurs d'intervention : i) intégrité, lutte contre l'impunité, et renforcement des systèmes de contrôle et de la transparence budgétaire; ii) suivi des résultats incluant l'appui à la collecte et à la publication des données statistiques de qualité, réalisation d'études; iii) renforcement institutionnel pour le suivi du CBGD iv) renforcement des parties prenantes.

La contrepartie nationale est le ministre de l'économie et des finances. L'ensemble des organes de contrôle de l'État seront également concernés, de même que l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE), certaines organisations de la société civile exerçant dans le domaine de la lutte contre la corruption et le secteur privé.

1 CONTEXTE

1.1 Contexte national

Le Bénin, pays côtier d'Afrique de l'Ouest, a une population d'un peu plus de 10 millions d'habitants et un PIB courant estimé à 8,4 milliards de dollars en 2015. Il relève de la catégorie des pays les moins avancés (PMA). L'économie béninoise mise sur sa position stratégique de porte d'accès au Nigéria, marché gigantesque de 180 millions habitants, et aux pays enclavés de l'hinterland. Malgré sa dominance fortement agricole (32% du PIB, 70% de la population active) et l'importance de la filière coton, le Bénin reste une terre de transit et de réexportation, vulnérable à la situation économique du Nigéria.

Le Bénin est l'un des pays d'Afrique subsaharienne à avoir réussi une transition politique pacifique au début des années 90. Après certains succès, le rythme des réformes s'est essouffé suite à des divergences croissantes entre le législatif, l'exécutif et des coalitions instables de partis politiques. Les élections législatives d'avril 2015 et les élections présidentielles de mars

2016 se sont tenues dans un climat apaisé, et leurs déroulements furent globalement satisfaisants. M. Patrice Talon a été élu Président de la République avec plus de 65% des suffrages.

Après trois années consécutives d'une solide croissance économique, de l'ordre de 5 %, le nouveau gouvernement fait face à une situation économique exposée à d'importants risques. L'impact de la crise économique du Nigéria se traduit en termes de réduction des recettes douanières et du commerce de réexportation; la situation des finances publiques, héritée du précédent régime (notamment en matière de durabilité de la dette et de contrôle du déficit public), ainsi que des financements exceptionnels nécessaires pour faire face aux besoins énergétiques urgents du pays, sont les risques principaux qui pèsent sur l'endettement du pays.

Malgré les bons résultats macroéconomiques des dernières années, maintenir une croissance forte et inclusive continue de d'être un défi. En effet, un taux de croissance de 5% ne suffit pas, face à un taux de croissance démographique supérieur à 3%, à réduire la pauvreté. La situation de pauvreté monétaire au Bénin demeure préoccupante: elle est estimée à 40,1% en 2015, contre 36,20% en 2011 et 35,2% en 2009. Le Bénin occupe le 166^e rang sur 187 pays avec un indicateur du développement humain (IDH) de 0,480 en 2014.

La faiblesse du climat des affaires pénalise depuis longtemps la croissance économique du pays, qui occupe le 158^e rang sur 189 pays au classement Doing Business 2016. L'ancien régime a mené certaines réformes qui ont néanmoins permis au pays de gagner quatre places par rapport à 2015, et d'être classé pour la deuxième fois consécutive parmi les 10 meilleurs réformateurs dans le monde. Ces améliorations portent toutefois sur un nombre limité de domaines. Le paiement des impôts, l'inefficacité administrative, la corruption et le règlement des litiges demeurent les principaux goulots d'étranglement.

Conscient de ces défis en matière économique, le gouvernement propose un modèle de croissance basé sur la bonne gouvernance et le partenariat public-privé. En cohérence avec cette vision, il a déjà initié un processus de libéralisation du secteur cotonnier et des initiatives visant à améliorer la gouvernance des entreprises publiques, en appui à un plan ambitieux de privatisation (dénationalisation). La mise en place d'un cadre réglementaire attractif pour faire du partenariat public-privé (PPP) le moteur du développement, est une priorité immédiate du gouvernement.

Le programme de réformes nécessaires à une croissance durable devra s'accompagner d'une forte volonté politique d'amélioration de la gouvernance du pays. La lutte contre la corruption et un système judiciaire efficace sont essentiels pour la poursuite desdites réformes, afin d'assurer la gestion durable des ressources et le renforcement de l'État de droit. Une nouvelle loi anti-corruption a été adoptée en 2011 et des institutions de lutte contre la corruption ont été mises en place, mais le pays continue de faire face à d'importants problèmes de mauvaise gouvernance, à tous les échelons de l'administration.

Le niveau de corruption s'est accru ces 10 dernières années selon les indicateurs internationaux, menaçant ainsi dangereusement les fondations socio-politiques et semant la méfiance dans les rapports interpersonnels et les rapports entre gouvernés et gouvernants. Le nouveau pouvoir, hérite d'un pays où la corruption est qualifiée de «systémique, banalisée et tolérée».

La lutte contre la corruption figure en priorité dans l'agenda des réformes politiques engagées par le nouveau pouvoir dirigé par Patrice Talon. Lors de son discours d'investiture, il a déclaré : *«Je ferai de la lutte contre la corruption un combat de tous les instants et de tous les jours et qui n'épuiseront pas les efforts inlassables de la justice et de la société civile destinés à mettre un terme à l'impunité».*

1.1.1 Évaluation de la politique publique et cadre stratégique de l'UE

En termes de stratégie générale de développement, le pays a adopté sa vision stratégique à long terme Bénin 2025: ALAFIA, qui vise à rendre le pays bien gouverné, prospère et compétitif en 2025. Pour traduire cette vision stratégique en engagements politiques concrets, le gouvernement a prévu d'adopter fin août 2016 son plan d'action gouvernementale 2016-2021 (PAG). L'objectif du PAG sera de relancer de manière durable le développement économique du Bénin. Les principales orientations du PAG, telles que définies dans les documents de travail, sont :

- Créer les conditions pour la consolidation de la démocratie et l'enracinement de la bonne gouvernance, à travers le renforcement des bases fondamentales de la démocratie ;
- Développer les bases pour la transformation structurelle de l'économie, à travers l'assainissement du cadre macroéconomique, la promotion d'infrastructures et le soutien à la croissance, l'éducation et la recherche ;
- Améliorer les conditions de vie des populations, à travers le renforcement des services sociaux de base et le développement équilibré et durable de l'espace national.

Le PAG sera opérationnalisé à travers une quatrième stratégie pluriannuelle de croissance et de réduction de la pauvreté (SCR4) qui définira le coût total du programme ainsi que les mécanismes de financements, de suivi-évaluation et de coordination entre les différents acteurs. La SCR4 devra constituer le cadre unique des interventions des partenaires techniques et financiers au Bénin. L'adoption de la SCR4 est prévue à la fin 2016. Dans le laps de temps, la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCR3) 2011-2015 a été prorogée jusqu'à la fin de l'année 2016.

Les résultats de l'évaluation de la SCR3 montrant les progrès accomplis et des engagements du Bénin dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD), nourriront la SCR4. Il existe un consensus assez général selon lequel cette stratégie devrait comporter une orientation beaucoup plus forte sur les questions de la gouvernance au sens large du terme. En particulier, la lutte contre la corruption et l'impunité, et la réforme de la fonction publique sont des questions centrales auxquelles la SCR4 devra répondre.

D'autres questions feront l'objet d'un dialogue continu avec les autorités. D'une part, (i) la hiérarchisation des priorités avec un nombre limité de cibles déclarés 'de haut niveau' pour chaque secteur, (ii) de la budgétisation de la stratégie, (iii) des cohérences à établir entre le financement de la stratégie, le budget général de l'État et le cadre des dépenses à moyen terme. Enfin, il faudra établir un cadre clairement défini de responsabilités au sein de l'administration et fixer un mécanisme de suivi-évaluation, inscrit dans les plans sectoriels.

Une mise en œuvre efficiente de la stratégie reste un défi dans un pays où le taux de pauvreté monétaire est très élevé et a augmenté de quatre points entre 2011 et 2015 (de 36,20% à 40,1%), tandis que la pauvreté non monétaire est passée de 30,2% à 29,4% sur la même période.

1.1.2 Analyse des parties prenantes

L'ensemble de la population béninoise bénéficiera des retombées du CBGD, centré sur les questions de renforcement de la gouvernance. La lutte contre la corruption facilitera le quotidien des populations dans ses interactions avec les instances publiques et permettra d'améliorer le climat des affaires. L'amélioration de la gestion des finances publiques contribuera de façon significative à engager davantage de ressources pour réduire la pauvreté.

Les principaux partenaires du CBGD sont le ministère de l'économie et des finances en tant qu'ordonnateur du budget et ordonnateur du FED, le ministère de la justice ainsi que les autres

structures de l'appareil judiciaire, le ministère du plan et du développement et l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique. Sont également concernés par ce programme, l'ensemble des organes de contrôle de l'État : Inspection générale des finances, Chambre des comptes, Autorité de régulation des marchés publics, Cellule nationale de traitement des informations financières, Bureau d'analyse et d'investigation, Agence nationale de lutte contre la corruption.

Les organisations de la société civile et le secteur privé joueront un rôle en ayant une contribution active et pertinente au débat public sur les questions de bonne gouvernance, notamment la gouvernance économique, la corruption et le climat des affaires.

L'analyse du système national d'intégrité a permis de préciser les capacités et les besoins des parties prenantes, notamment celle relevant du système judiciaire. En particulier l'indépendance de la justice vis-à-vis des autres pouvoirs (exécutif et législatif) a été soulignée comme devant faire l'objet d'une priorité.

1.1.3 Domaines d'appui prioritaires/analyse des problèmes

L'action s'inscrit dans le cadre du premier secteur de concentration (gouvernance). Elle est en ligne avec le cadre stratégique de l'UE, en particulier l'Agenda pour le changement, la communication sur la lutte contre la corruption, ainsi que le plan d'action genre.

Le principal défi pour le Bénin consiste à assurer une croissance plus forte et plus inclusive afin de réduire significativement la pauvreté monétaire. Sur une longue période, le Bénin a connu une croissance assez solide², mais qui reste entravée par un certain nombre d'obstacles majeurs, notamment les déficits en matière de gouvernance, et la pression démographique élevée (3,5% par an). La croissance a été insuffisante pour favoriser une réduction de la pauvreté monétaire. Ces mauvaises performances en matière de pauvreté traduisent également une difficulté à définir et mettre en œuvre des politiques distributives efficaces.

La bonne gouvernance est au cœur du CBGD : le soutien à l'établissement de systèmes fiscaux nationaux équitables et transparents, la lutte contre l'impunité ainsi que le renforcement des autorités de contrôle budgétaire et du pouvoir judiciaire sont des aspects centraux du programme. Ces axes de travail sont en ligne avec les priorités du nouveau gouvernement.

Promotion de l'intégrité et lutte contre la corruption

La corruption constitue une entrave majeure à la croissance du Bénin et elle est identifiée comme le principal obstacle aux affaires, à la mobilisation des recettes fiscales et aux échanges commerciaux. L'impunité a affaibli les bases du système, et notamment les fondations politiques, économiques et culturelles. Il existe une forme de rupture de confiance entre les institutions organisées et les citoyens, ainsi qu'une absence de concertation entre les différentes entités politiques et économiques.

Le Bénin a marqué des avancées significatives en adoptant une loi anticorruption en octobre 2011. Sur le plan international, le Bénin a ratifié en 2004 la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) et la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption en 2007. Le pays a également ratifié la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale. En outre, membre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), le Bénin est engagé par la directive sur la lutte contre le terrorisme et la corruption et le Protocole de la CEDEAO contre la corruption.

² En termes réels, la croissance moyenne du PIB 1995-2015 a fluctué entre 4 à 5%, soit seulement 1% au-dessus du rythme très élevé de la croissance démographique (3,5% par an)

Néanmoins, l'adoption récente d'instruments législatifs et de plusieurs textes réprimant la fraude, le blanchiment, le financement du terrorisme n'a pas eu de répercussions positives en termes de réduction de la corruption. Le casier judiciaire du pays presque vierge en matière de répression des actes de corruption est un indicateur qu'une pratique d'impunité s'est installée durant ces dix dernières années.

Selon l'évaluation du Système national d'intégrité (SNI) du Bénin menée en 2016, deux explications principales démontrent l'échec de l'application de la loi dans le pays. Tout d'abord, il y a des incohérences et souvent des contradictions intentionnellement orchestrées d'où une difficulté à appliquer les lois. Ensuite, les institutions chargées de l'application des lois souffrent d'un manque de capacité (ressources humaines et financières) pour jouer correctement leurs rôles.

En matière de prévention de la corruption, la transparence et l'intégrité dans la gestion du contrôle budgétaire sont faibles. Malgré les efforts pour multiplier la quantité d'informations budgétaires disponibles au public pendant les dernières années, la qualité et l'exhaustivité des informations publiées restent encore un problème qui limite le contrôle budgétaire. Enfin, la création d'une Cour des comptes indépendante est une nécessité devant permettre d'assurer un contrôle budgétaire efficace, dans le respect des directives de l'UEMOA sur la transparence des finances publiques. Pour autant, la Chambre des comptes assure le contrôle externe pour le moment.

La justice est le pilier le plus fragile dans le dispositif d'intégrité. Le pouvoir judiciaire est confronté à un ensemble de contraintes humaines, matérielles et financières et la gouvernance du pouvoir judiciaire révèle un décalage entre l'institution des règles et les pratiques quotidiennes dans les juridictions en matière de transparence et de responsabilité. L'inertie des autorités judiciaires face aux affaires de corruption laisse des doutes sur leur capacité et volonté réelles de lutter contre l'impunité.

Les piliers du système³, en dehors de l'Exécutif et du Parlement, souffrent d'un réel manque de capacité (ressources humaines et financières) pour jouer correctement leurs rôles. Enfin, l'évaluation du SNI souligne un manque d'autonomie fonctionnelle des organes de contrôle ce qui limite sérieusement leur efficacité.

La lutte contre la corruption est un des domaines prioritaires du CBGD à travers le dialogue politique et les indicateurs de performance : i) renforcement du contrôle ii) transparence budgétaire iii) renforcement des corps de justice liés à la lutte contre la corruption; iv) renforcement de l'indépendance de la justice et de sa gouvernance.

Gouvernance financière

Avec la transposition du nouveau cadre harmonisé de gestion des finances publiques par l'adoption en 2013 de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le cadre juridique budgétaire du Bénin a été renforcé. Au-delà de l'adoption des outils législatifs, des aspects cruciaux demeurent pour élargir la marge de manœuvre budgétaire, en matière de (i) mobilisation des recettes intérieures, (ii) efficacité de la dépense afin d'améliorer l'efficacité et la redevabilité des investissements.

Le fort potentiel d'amélioration de la mobilisation des recettes intérieures met en exergue les grands avantages d'une réforme de la politique et de l'administration fiscale. Le Bénin souffre d'une trop grande dépendance des recettes du commerce vers le Nigéria, comme le montre la baisse des recettes douanières du pays enregistrée en 2015 suite à la baisse des prix du pétrole

³ 1. Exécutif, 2. Législatif, 3. Judiciaire, 4. Administration publique, 5. Institutions d'application de la loi, 6. Organes de contrôle des élections, 7. Autorité nationale de lutte contre la corruption, 8. Chambre des comptes, 9. Médiateur de la république, 10. Partis politiques, 11. Entreprises privées, 12. Organisations de la société civile, 13. Médias

et ses conséquences sur l'économie nigériane. À moyen terme, la mise en place du tarif extérieur commun de la CEDEAO et la baisse attendue des recettes de porte contraindra l'administration béninoise à réformer et moderniser sa gestion des finances publiques afin de d'augmenter la fiscalité interne. L'analyse économétrique⁴ suggère qu'il est possible d'améliorer le recouvrement des impôts intérieurs à hauteur de 2 % du PIB. Cela devra être réalisé à travers une combinaison de réformes portant sur l'élargissement de l'assiette fiscale le renforcement et l'efficacité de l'administration fiscale.

Outre les recettes fiscales, l'efficacité des dépenses, notamment des investissements, est le second pilier fondamental des finances publiques et sera un élément crucial pour assurer une position budgétaire viable à moyen terme. Bien que la dette publique du Bénin soit en dessous du maximum fixé par l'UEMOA en la matière, il est important d'assurer la bonne qualité des investissements et de limiter le recours croissant à des prêts non concessionnels. Le gouvernement reconnaît que les projets prioritaires d'investissements souffrent d'un processus insuffisant de sélection, de longs et inefficaces processus de passation de marché et de mise en œuvre et d'importants dépassements de coûts. Par conséquent, les rendements attendus sur les investissements en termes de croissance économique et réduction de la pauvreté sont rarement matérialisés.

La gestion des finances publiques est un des domaines d'intervention du CBGD à travers le dialogue politique et les indicateurs de performance : i) accroissement des recettes intérieures; ii) lutte contre la fraude fiscale; iii) gouvernance financière des sociétés d'État; iv) gestion des investissements publics.

Amélioration du climat des affaires

Une croissance économique forte passe par un renforcement de la compétitivité de l'économie béninoise. En dépit des progrès réalisés dans un certain nombre de domaines, le Bénin possède toujours une importante marge de progrès dans l'amélioration du climat des affaires, tel que l'atteste son classement au Doing Business, où le pays pointe en 2016 à une maigre 151^e place sur 189 pays.

Les nouvelles autorités ont entrepris d'importantes mesures pour améliorer l'environnement des affaires et favoriser le secteur privé, comme un moteur du développement économique. Ces mesures comprennent la simplification des procédures, incluant la création du guichet unique permettant d'enregistrer une entreprise en une heure de temps, mais aussi les transferts de propriété, le raccordement à l'énergie, des mesures foncières notamment, la facilitation du retrait des titres fonciers, les permis de construire et le commerce international. Concernant l'accès aux financements, le bureau d'information sur le crédit a été créé afin d'impulser l'attribution de financement aux opérateurs économiques.

Par ailleurs, des efforts sont en cours concernant l'adoption d'un cadre réglementaire solide pour les partenariats public-privé et le renforcement du secteur financier, ainsi que la réécriture du code d'investissements, incluant un volet sur la protection des investissements, outil indispensable pour l'attraction des capitaux nationaux et étrangers dans le pays. Dans cette optique, le gouvernement a aussi décidé de la création d'un tribunal de commerce et d'organes chargés du règlement des différends commerciaux.

L'importance du secteur informel et les difficultés posées en matière de collecte des impôts constituent une source de vulnérabilité additionnelle pour une croissance durable. Pour cela, le gouvernement planifie de mettre en œuvre des mesures d'incitation à la formalisation.

⁴ <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/dp/2016/afr1601f.pdf>

L'amélioration du climat des affaires est un domaine prioritaire du CBGD à travers le dialogue politique et les indicateurs de performance portant sur la création des tribunaux de commerce.

1.2 Autres domaines d'évaluation

1.2.1 Valeurs fondamentales

Le Bénin a ratifié les sept conventions fondamentales internationales en matière de droits de l'homme ainsi que les instruments régionaux.

La situation des droits de l'homme au Bénin apparaît plutôt favorable en comparaison de celle de la plupart des autres pays d'Afrique de l'Ouest. La peine de mort est abolie. La Cour constitutionnelle a développé une jurisprudence combattant les cas de traitements cruels, inhumains ou dégradants. Les principales préoccupations sont liées aux atteintes aux droits des femmes et des enfants (violences faites aux femmes, exploitation et traite des enfants) et aux conditions de détention.

La démocratie béninoise est fondée sur la Constitution du 11 décembre 1990 qui prévoit la séparation des pouvoirs et décline les compétences et responsabilités de chacune des institutions de l'État. Les élections de 2016 ont été évaluées par les observateurs extérieurs comme étant crédibles, libres et équitables. Les institutions de la République jouent leur rôle constitutionnel. En pratique, si la séparation entre exécutif et législatif est bien respectée, on déplorait sous le gouvernement précédent, de nombreuses accusations d'interférence de l'exécutif dans les prérogatives judiciaires.

La société civile s'est ménagé un espace afin de mener ses activités. Les médias sont nombreux, variés et jouissent globalement d'une grande liberté d'expression. Sous le précédent gouvernement, on pouvait déplorer des intimidations pouvant conduire à certaines autocensures, ainsi que des difficultés d'accès de l'opposition et d'une partie de la société civile aux médias publics. Le mécanisme de régulation des médias (HAAC) tendait à intervenir plus souvent en faveur du gouvernement.

La principale menace aux fondements de la démocratie béninoise réside dans les pratiques de corruption endémiques et généralisées qui atteignent les cercles du pouvoir y compris le gouvernement et ses agences.

Concernant l'État de droit, le pouvoir judiciaire est d'après la Constitution indépendant des pouvoirs exécutifs et législatifs mais la réalité est différente. Les pouvoirs judiciaire et exécutif étaient ces dernières années en tension permanente dans la mesure où le premier estimait voir son indépendance limitée par le second et où l'exécutif refusait dans certains cas l'application des décisions de justice. La justice béninoise reste difficile d'accès pour la majorité des citoyens, malgré la prise de mesures telles que la création de tribunaux de première instance. La lourdeur, la lenteur et la corruption qui sévissent au sein de l'administration judiciaire suscitent un manque de confiance en la justice, contribuant à éloigner les béninois des tribunaux. Une partie de la population a ainsi recours à d'autres moyens de règlement de conflits tels que les conseils de famille ou de village, l'arbitrage, la médiation des autorités traditionnelles ou religieuses. La prévalence de la corruption du fait de certains juges compromet le droit à un procès équitable. Les voies de recours existent et sont utilisées mais connaissent les mêmes faiblesses.

Hormis la corruption et les dérives passées d'un système présidentiel intrusif, globalement sur l'ensemble des critères, la situation du Bénin reste acceptable. Alors que la gouvernance en général et l'État de droit en particulier s'étaient progressivement dégradés ces dernières années, des mesures ambitieuses sont attendues du nouveau gouvernement à travers la réforme de la Constitution permettant la redéfinition des équilibres des pouvoirs, l'efficacité de la lutte contre la corruption et le fonctionnement de la justice (lutte contre l'impunité).

1.2.2 Politique macroéconomique

Au cours des années 2010-2015 le pays a vu sa stabilité macroéconomique se renforcer et ses résultats en termes de croissance s'améliorer. La croissance du PIB réel est restée autour de 5% sur la période 2012-2015. Des améliorations structurelles au port de Cotonou ont permis d'accroître le trafic de marchandises et d'obtenir des gains d'efficacité. Les conditions météorologiques favorables ont renforcé la production agricole, en particulier celle du coton. Du côté des prix, à l'exception de l'année 2012, l'inflation a été contenue dans la limite de 3% prévue par les critères de convergence de l'UEMOA. Le pays reste vulnérable, et avec la crise économique au Nigeria, la croissance du Bénin devrait se situer dans une fourchette de 4,5 à 5% en 2016, contre 5% en 2015.

La situation financière de l'État est restée stable jusqu'à la moitié de l'année 2015, maintenant le déficit public autour de 3% du PIB tandis que la dette souveraine est restée inférieure à 30% du PIB. Cependant, à partir de cette date et à l'approche des élections présidentielles, le précédent gouvernement a adopté une politique expansionniste en matière d'investissements publics financés par des émissions d'obligations sur le marché financier régional. Cette politique budgétaire a abouti à la signature de contrats d'investissements hors budget représentant près de 24% du PIB et attribués d'une manière peu transparente⁵. Le déficit budgétaire a ainsi grimpé pour atteindre environ 8,5% PIB en 2015, avec des dépassements de dépenses qui se sont prolongés au premier trimestre de l'année 2016, créant ainsi une dynamique qui met en danger la durabilité de la dette sur le moyen terme⁶, dans un contexte de baisse des recettes douanières, dû à la crise économique au Nigéria.

Le nouveau gouvernement a choisi une orientation économique visant le retour à la stabilité et la consolidation budgétaire. Dès leur prise de fonction, les nouvelles autorités ont décidé de suspendre la majorité des projets signés hors budget, étant donné que leur mise en œuvre n'avait pas encore commencé. Afin de contrôler le déficit et le taux d'endettement, le gouvernement a également présenté pour approbation à l'Assemblée nationale une loi de finances rectificative pour l'année 2016, basée sur un taux de croissance du PIB de 5,2% contre 5,8% dans la loi de finances initiale et un déficit budgétaire de 4,9% du PIB contre 8,9% initialement.

La situation de pauvreté au Bénin demeure préoccupante: la pauvreté monétaire est estimée à 40,1% en 2015 contre 36,20% en 2011 et 35,2% en 2009. Le Bénin occupe le 166^e rang sur 187 pays avec un indicateur du développement humain (IDH) de 0,480 en 2014. L'adoption d'une nouvelle stratégie de croissance crédible visant à libérer les freins à la croissance et à favoriser la baisse de la pauvreté, sera un élément essentiel pour assurer la crédibilité de la politique gouvernementale. Cette stratégie devra permettre d'adopter un plan à moyen terme d'investissements publics trouvant un équilibre entre la viabilité de la dette et les besoins de la population en matière d'infrastructures.

Conscient des défis en matière de croissance, les nouvelles autorités proposent un modèle basé sur la bonne gouvernance et le partenariat public-privé. L'État utilisera son potentiel comme levier pour la mobilisation à travers le secteur privé des ressources financières nécessaires aux investissements prioritaires. En cohérence avec cette vision, le gouvernement a lancé des réformes visant à améliorer le cadre réglementaire du secteur de l'énergie, la gouvernance des entreprises publiques en appui à un plan ambitieux de privatisation, les mesures foncières avec la facilitation du retrait des titres fonciers afin de renforcer la sécurité des transactions ainsi que les mesures de facilitation des opérations de mutation de bien

⁵ Mission de discussion du FMI avec les autorités béninoises sur un programme éventuel - 6 au 18 juin 2016

⁶ Le ratio de l'encours de la dette intérieure et dette extérieure rapporté au PIB à fin décembre 2015 représentait déjà 42% du PIB, 12 points de pourcentage de plus que en 2014.

meubles et immeubles. À cela s'ajoute, l'engagement du gouvernement de payer les arriérés dus à tous les prestataires de l'État, et estimés à environ 160 milliards FCFA.

Les mesures les plus claires ont été prises en faveur du secteur cotonnier, lequel fait l'objet d'un processus de libéralisation. Une série de mesures ont été prises justifiant le choix du nouveau régime de renoncer au contrôle de la filière. Dorénavant il ne servira plus d'intermédiaire entre les importateurs et distributeurs d'engrais qui traiteront directement avec les producteurs.

Le dernier programme du Bénin avec le FMI a pris fin en juin 2014. Le calendrier des négociations pour un nouveau programme de la Facilité élargie de crédit (FEC) a été retardé par le cycle électoral 2015-2016. En juin 2016, une équipe du FMI a séjourné au Bénin pour entamer des discussions avec le nouveau gouvernement. Au terme de sa visite, le FMI a apprécié positivement les mesures de contrôle budgétaire du nouveau gouvernement et une deuxième mission est prévue au cours du mois de septembre 2016, permettant ainsi de finaliser les négociations avant la fin de l'année.

1.2.3 Gestion des finances publiques (GFP)

Le gouvernement du Bénin a manifesté pendant ces dernières années la volonté d'améliorer la performance du système de gestion des finances publiques. L'adoption et la mise en œuvre du plan d'actions pour l'amélioration de la gestion des finances publiques (PAAGFP) adopté en 2009, la mise en place de l'Unité de gestion de la réforme des finances publiques (UGR) et l'acceptation des évaluations PEFA (public expenditure and financial accountability) de 2007 et de 2014, témoignent de cet engagement.

Malgré ce cadre institutionnel cohérent, les récentes évaluations PEFA 2014 et PEMFAR (public expenditure management and financial accountability review) 2015 montrent que les résultats de la réforme, après cinq années de mise en œuvre, ont été mitigés. L'évaluation PEFA 2014 a révélé des avancées par rapport à la gestion de la dette, le renforcement institutionnel du système de passation des marchés publics et au processus de préparation du budget, notamment, sur la budgétisation fondée sur les politiques publiques et la fixation d'un calendrier budgétaire. De plus, avec la transposition du nouveau cadre harmonisé de gestion des finances publiques par l'adoption en 2013 de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) conformément aux directives de l'UEMOA, le cadre juridique budgétaire a été convenablement renforcé. Néanmoins, le système demeure caractérisé par des insuffisances et faiblesses significatives, en matière de la crédibilité du budget, de prévisibilité budgétaire, ainsi que la gestion de la trésorerie et de la paie des fonctionnaires.

Par rapport aux systèmes de contrôle, le climat d'impunité est caractérisé par un manque de sanctions et mesures correctrices des irrégularités découvertes. L'insuffisance des moyens matériels humains et financiers et le manque d'indépendance sont des faiblesses communes aux différentes institutions de contrôle. Les éléments de risque liés au contrôle externe exercé par la Chambre des comptes portent sur son positionnement institutionnel au sein de la Cour suprême, qui ne lui permet pas de mener à bien ses missions légales, l'insuffisance de compétence technique pour réaliser certaines missions d'audit, le défaut de contrôle juridictionnel au niveau central et l'existence d'importants retards dans l'exercice du contrôle juridictionnel au niveau des communes. Le contrôle exercé par le Parlement est considéré comme étant faible avec une surveillance limitée pendant la phase de préparation du budget et une surveillance faible l'exécution.

Le nouveau gouvernement fait de la redynamisation de l'administration publique un axe fondamental de son programme politique. Cette stratégie de redynamisation est fondée sur trois piliers: (1) une administration basée sur la compétence, en s'engageant à éliminer le clientélisme, (2) une administration moderne basée sur les procédures, l'informatisation et la

dématérialisation, (3) une administration de déclaration, au détriment de l'administration de l'autorisation. Le gouvernement considère que la réforme des structures de contrôle est un élément essentiel, de manière à les rendre plus indépendantes et plus efficaces.

En cohérence avec cette vision, les autorités ont lancé des réformes visant à la réduction du train de vie de l'administration publique, en réduisant le nombre de ministères avec un redimensionnement des organigrammes des ministères, en supprimant certaines institutions et missions diplomatiques. Une revue de la qualité de la dépense de l'État sur le budget 2016 a été réalisée, et 225 millions EUR d'économies ont été enregistrées sur les dépenses des ministères dans le budget rectificatif 2016.

En matière de contrôle budgétaire, le nouveau gouvernement a lancé une série d'audits stratégiques sur des sociétés, offices et entreprises d'État afin d'en connaître la réalité financière. Le gouvernement a décidé le gel des derniers concours organisés depuis le premier trimestre de l'année 2015 et la suspension du décret relatif aux primes accordées par les précédentes autorités aux hauts fonctionnaires. Enfin, le gouvernement va renforcer le contrôle des fraudes aux salaires perçus indument par certains fonctionnaires fictifs.

Le gouvernement a créé le Bureau d'analyse et d'investigation (BAI) logé à la Présidence. Le BAI répond aux besoins de disposer d'un pôle de compétences pour apporter un appui aux structures en charges de la mise en œuvre des réformes et pour contribuer à assurer la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Le bureau pourra engager des audits et contribuer à la réorganisation et à la professionnalisation des corps de contrôle des services publics au Bénin.

Les travaux sont en cours pour l'élaboration d'une nouvelle stratégie nationale de réforme des finances publiques pour la période 2016-2020. Les travaux préliminaires indiquent que cette stratégie tire les leçons du passé et se fonde sur une perspective de programmation pluriannuelle des résultats et des actions ainsi qu'un système de suivi efficace et transparent. À ce jour, le gouvernement, a identifié cinq axes prioritaires d'intervention :

Axe1- préparation du budget

Axe2- développement du civisme fiscal et des capacités de mobilisation des ressources budgétaires

Axe3- renforcement de la phase de préparation du budget

Axe4- surveillance et encadrement des établissements publics, audits et vérification internes, contrôles externes

Axe5- renforcement des fonctions d'appui

La version finale de la nouvelle stratégie de réforme de la gestion des finances publiques devra être soumise pour approbation en Conseil des ministres. Dans l'optique d'un meilleur suivi de la mise en œuvre de la stratégie, les partenaires techniques et financiers (PTFs) ont demandé que celle-ci puisse être complétée avec un document de dialogue politique centré sur les réformes prioritaires qui servira d'outil de dialogue les années à venir. Cette stratégie sera déclinée en programmes de travail annuels.

Enfin, le ministère a présenté le nouveau plan d'orientation stratégique de l'administration fiscale 2016-2020 (POSAF). La POSAF établit la stratégie du gouvernement en matière de mobilisation des recettes fiscales internes pour les prochaines années à travers la modernisation de l'administration fiscale, la qualité du service aux usagers et une application plus juste de la loi permettant de mieux lutter contre la fraude fiscale. La stratégie est accompagnée d'un plan d'action pour les prochaines années.

1.2.4 Transparence et contrôle du budget

Le point d'entrée est atteint. En effet, les projets de budgets et les budgets adoptés par l'Assemblée nationale sont publiés sur le site du ministère de l'économie et des finances depuis plusieurs exercices.

Sur base du plan d'actions pour l'amélioration de la transparence budgétaire approuvé par le gouvernement en 2013, les autorités ont multiplié les initiatives pour diffuser les informations budgétaires auprès des citoyens, notamment via le site internet de la direction générale du budget⁷. Par ailleurs, le gouvernement a fait un effort pour rapprocher le processus d'élaboration du budget à la société civile, en préparant une version citoyenne du budget et du DPBEP (document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle) et en organisant des émissions de radio et télévisées. Les attributions des marchés publics sont systématiquement publiés dans le journal des marchés publics en ce qui concerne les marchés ayant atteint le seuil de compétence de la direction nationale du contrôle des marchés publics. En 2014 le Bénin s'est doté d'un code de transparence suivant des directives UEMOA. En 2015, pour la première fois, le projet de loi de règlement, en l'occurrence celui de 2014 élaboré par la Chambre des comptes a été publié sur le site de la Cour suprême.

Néanmoins, bien que les efforts d'amélioration soient encourageants, un véritable système d'information transparent peine à se mettre en œuvre et le risque de discontinuité dans l'opérationnalisation des mesures est encore fort, surtout à cause d'une faible appropriation des principes de la transparence et une culture administrative encore peu orientée à l'évaluation et à la reddition des comptes. Ainsi les rapports d'exécutions budgétaires sont publiés avec beaucoup de retard et manquent souvent de contenu analytique. Les attributions de marchés de gré à gré, les marchés des forces de défense et de sécurité publique ainsi que les avenants aux marchés publics ne font l'objet d'aucune publication. La publication des audits externes des marchés publics est retardé (le dernier rapport de l'ARMP (autorité de régulation des marchés publics) concerne les marchés 2010⁸). La Chambre de comptes ne dispose pas de service de suivi des recommandations.

Tous ces éléments ont bloqué des améliorations remarquables au niveau des notations de l'évaluation PEFA 2014. Toutefois, il convient de noter l'amélioration de la notation du Bénin dans le cadre de l'enquête sur le budget ouvert 2015 (OBI – open budget index) en passant d'un score de 1 sur 100 en 2012 à un score de 45 sur 100 en 2015 ce qui constitue la plus forte amélioration parmi tous les pays africains.

En matière de transparence budgétaire, on peut conclure que la dynamique de réforme est clairement positive et que le critère d'éligibilité est rempli. Il reste, toutefois, une importante marge d'amélioration en termes de qualité, d'exhaustivité et d'exactitude des informations publiées et du contrôle budgétaire réalisé qui sera adressée dans le cadre du présent programme.

⁷ <http://www.budget.finances.gouv.bj>

⁸ <http://www.armp.bj/index.php/publication/rapports-d-audits>

2. RISQUES ET HYPOTHESES

Facteurs de risques	Risque (H/M/L)	Mesures d'atténuation et gestion des risques
La vulnérabilité du pays aux chocs externes pèse sur la stabilité du cadre macroéconomique	M	• Dialogue de l'appui budgétaire. • Programme FMI article IV.
Un recours excessif à l'endettement non concessionnel pèse sur la dette	M	• Dialogue de l'appui budgétaire. • Programme FMI article IV.
Fortes résistances internes aux réformes en matière de finances publiques et de lutte contre la corruption	H	• Dialogue de l'appui budgétaire, programme d'appui aux statistiques et à la gestion des finances publiques. • Renforcement de la visibilité de l'appui budgétaire et des décisions de décaissement
Répétition des dérapages budgétaires avec le recours excessif à des procédures exceptionnelles (pré-financements, OP Trésor)	H	• Nouveau cadre légal pour les PPP • Dialogue de l'appui budgétaire • Encadrement par programme FMI en cours de négociation • Indicateurs tranches variables sur le contrôle des marchés publics
La corruption dans le pays réduit l'impact des politiques publiques	M	• Dialogue de l'appui budgétaire
Manque d'informations fiables et exhaustives sur les progrès en matière macro, réforme des finances publiques et lutte contre l'impunité	M	• Dialogue de l'appui budgétaire, programme d'appui aux statistiques et à la gestion des finances publiques
Hypothèses : Maintien du dialogue avec le gouvernement sur la conduite des réformes concernant les finances publiques et la lutte contre l'impunité. Maintien du partenariat et de la coordination avec les PTFs		

3. ENSEIGNEMENTS TIRES, COMPLEMENTARITE ET QUESTIONS TRANSVERSALES

3.1 Enseignements tirés

Depuis le 9^e FED, plusieurs programmes d'appui budgétaire général et sectoriel ont été mis en œuvre au Bénin. Des résultats du rapport final de mise en œuvre du Contrat de bonne gouvernance et de développement au Bénin (2012-2014), il ressort que l'appui budgétaire 2012-2014 a globalement été «bien conçu et bien mis en œuvre», même si, il y a un «essoufflement des efforts de réforme» au cours des années. Le soutien de l'UE au moyen de l'appui budgétaire et des aides complémentaires a permis d'accompagner le gouvernement

béninois dans la mise en œuvre des réformes destinées au rétablissement des équilibres macroéconomiques et l'amélioration de la gestion des finances publiques, à renforcer les structures chargées de la reddition des comptes et à améliorer les conditions pour le dialogue sur les politiques publiques et leur mise en œuvre. L'efficacité du dialogue a été bonne et a servi de levier aux réformes structurelles.

D'après ces conclusions, les aspects suivants ont été améliorés pour la formulation du nouveau programme : (i) concentration de l'instrument sur les domaines stratégiques; (ii) amélioration du dialogue et du suivi tant au niveau de la politique nationale de développement qu'au niveau sectoriel; (iii) nécessité de renforcement de la coordination de la structure du ministère des finances chargée de l'appui budgétaire avec les ministères sectoriels; (iv) besoin d'améliorer la disponibilité régulière d'informations pour le suivi des indicateurs de performance; (v) plus grande complémentarité entre l'instrument appui budgétaire et les «appui complémentaires».

3.2. Complémentarité, synergie et coordination des donateurs

Les objectifs du CBGD sont en ligne avec la stratégie «Agenda pour le changement», et le document de discussion de la Commission européenne «Collect More-Spend Better».

L'UE, la Banque mondiale, la BAD et le FMI appuient le Bénin à travers différents programmes d'accès aux crédits ou de soutien au budget. La Banque mondiale vient d'approuver en juin 2016 un appui budgétaire général triennal focalisé sur les questions d'amélioration des finances publiques, du climat des affaires et de la corruption. La BAD est en cours de formulation d'un appui budgétaire dans le secteur de l'énergie. Un nouveau programme avec le FMI est en cours de négociation.

L'appui budgétaire a significativement contribué à l'amélioration du cadre de concertation entre bailleurs de fonds, avec notamment la signature en 2007 d'un accord cadre relatif aux appuis budgétaires entre le gouvernement et les principaux PTFs. Le dialogue politique de la SCRP dont l'appui budgétaire est l'instrument financier privilégié est structuré comme suit :

- 1) Le gouvernement assure le suivi-évaluation régulier de la SCRP et produit un rapport annuel d'exécution de la SCRP. Ce rapport est discuté à la revue annuelle avec tous les PTFs.
- 2) La revue annuelle a lieu à l'issue des revues sectorielles qui examinent la mise en œuvre des stratégies sectorielles (y compris les aspects transversaux) et se nourrit de leurs conclusions.
- 3) Le gouvernement fournit aux PTFs à travers le groupe macro/finances publiques, des rapports trimestriels sur la situation macro-économique et d'exécution budgétaire.

Il convient également de noter qu'un appui à la refonte du système d'information des finances publiques est en cours de mise en œuvre dans le cadre du projet d'appui à la gouvernance économique (PAGE) financé par l'UE, et un appui complémentaire aux réformes des finances publiques sera mis en œuvre à travers les appuis institutionnels complémentaires au CBGD. Le CBGD est également en ligne avec les appuis des autres États membres et autres PTFs au Bénin.

Par ailleurs, une synergie a été développée avec le projet d'appui à la justice (PAJ) et le nouvel appui budgétaire sectoriel en appui au processus de développement territorial (PADT) qui couvre des aspects liés à la bonne gouvernance, notamment fiscalité locale, exécution budgétaire au niveau déconcentré et décentralisé ainsi qu'en matière de contrôle budgétaire et la reddition de comptes. En ce qui concerne le PAJ, l'évaluation à mi-parcours en cours devra permettre de déterminer la pertinence d'inclure un volet sur la lutte contre la corruption et la fin de l'impunité.

Le programme REPASOC⁹ mis en œuvre dans le cadre du PIN 2014-2020 soutiendra des actions de participation de la société civile dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques au niveau national et local à travers les mécanismes existants, ainsi que la surveillance sur l'utilisation transparente des ressources publiques. Une collaboration étroite sera enfin établie avec les programmes des secteurs de l'énergie et de l'agriculture, pour les implications sur la gouvernance des entreprises publiques de ces secteurs, et pour les aspects relatifs à la transparence et à la gestion des investissements publics.

3.3. Questions transversales

La question genre sera traitée au niveau du secteur de concentration bonne gouvernance du PIN, en considérant globalement le CBGD et le PADT (Programme d'appui au développement territorial). Alors que le CBGD se concentre sur l'amélioration de la gouvernance et le renforcement de l'intégrité, où par essence il est difficile d'inclure une dimension genre (seul l'indicateur sur le nombre de magistrats sera décliné par sexe), le PADT vise à la fourniture de services de qualité aux citoyens. Dans ce cadre il promeut l'intégration de l'égalité de genre, des droits, de la participation et de l'autonomisation des femmes, éléments qui sont intégrés dans ses différentes dimensions. De façon spécifique, le PADT insistera sur la participation des femmes, la budgétisation sensible au genre, le renforcement des capacités, et des actions spécifiques visant l'autonomisation des femmes dans les projets territoriaux.

Les questions liées à l'égalité de genre s'intégreront également dans les dispositifs de dialogue au niveau technique et politique, notamment au cours de la préparation de la nouvelle SCRP. La délégation a demandé l'inclusion d'une analyse spécifique sur les liens observés entre genre et corruption dans la version finale du rapport SNI Bénin. Actuellement, les questions liées à l'égalité de genre sont prises en compte dans l'axe de la SCRP 2011-2015, qui fait référence à la mise en œuvre de politique nationale de promotion du genre. Toutefois, malgré cette référence, la promotion de l'égalité de genre et l'autonomisation des femmes sont rarement considérées par le gouvernement comme une priorité. La part du budget consacré à la promotion de la femme et à la réduction des inégalités de genre reste inférieure à 1% du budget général de l'État. La budgétisation sensible au genre doit être une priorité du dialogue dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle SCRP.

4. DESCRIPTION DE L'ACTION

4.1. Objectifs/résultats

Ce programme s'inscrit dans le Programme des Nations unies de développement durable à l'horizon 2030. Il contribue principalement à atteindre progressivement l'objectif des ODD visant la promotion de sociétés pacifiques et inclusives pour le développement durable, l'accès à la justice pour tous et le renforcement des institutions responsables et efficaces à tous les niveaux, mais il favorise aussi les progrès vers l'obtention des objectifs 16.5 - réduire nettement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes et 16.6 - mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux. Cela n'implique pas d'engagement de la part du pays bénéficiaire qui bénéficie de ce programme.

L'objectif général du CBGD est de promouvoir une bonne gouvernance économique et financière au Bénin afin de favoriser une croissance économique inclusive et de contribuer à la réduction de la pauvreté.

Les objectifs spécifiques sont les suivants :

⁹ RePaSOC = programme de renforcement de la participation de la société civile au Bénin

- Objectif 1: Renforcer la gestion transparente des finances publiques, notamment dans ses dimensions de mobilisation des ressources et de gestion plus efficaces des dépenses.
- Objectif 2: Mettre en place un dispositif crédible de lutte contre la corruption axé sur l'indépendance du système judiciaire.
- Objectif 3: Améliorer le climat des affaires à travers la mise en place de réformes en soutien à la compétitivité et à la sécurité juridique des investissements.

Les résultats attendus du programme ont été identifiés autour des objectifs ci-dessus comme suit:

- Résultat 1.1: Les recettes fiscales de l'État sont accrues, en particulier à travers un élargissement de l'assiette fiscale et la lutte contre la fraude fiscale.
- Résultat 1.2: L'efficacité et la transparence de la gouvernance financière des entreprises publiques, des organismes autonomes sont assurées.
- Résultat 2.1: Un système indépendant, transparent et efficace de surveillance et de contrôle budgétaire est mis en place.
- Résultat 2.2: Le pouvoir judiciaire et les institutions de lutte contre la corruption sont efficaces pour faire de la lutte contre l'impunité une réalité.
- Résultat 3.1: Le climat des affaires s'améliore.

Au niveau de l'appui complémentaire, les objectifs sont :

- a) Améliorer le système de contrôle budgétaire et de lutte contre la corruption, notamment, à travers un appui au renforcement aux principales institutions de contrôle.
- b) Améliorer la qualité de la production statistique, pour répondre aux besoins du suivi des politiques.
- c) Appuyer la mise en place d'un système d'information du suivi de la corruption.
- d) Renforcer les capacités des parties prenantes.

4.2 Principales activités

4.2.1. Appui budgétaire

Les activités principales comprendront:

- le transfert de 103 000 000EUR en appui budgétaire sur cinq exercices budgétaires;
- un dialogue continu avec le gouvernement sur la politique et les actions à mener en mettant plus particulièrement l'accent sur les domaines visés par les objectifs du programme;
- des efforts continus pour renforcer les capacités du gouvernement en matière de contrôle budgétaire, lutte contre l'impunité et production des statistiques dans le contexte de programmes d'appui complémentaire;
- un dialogue continu entre la délégation de l'UE et les autres bailleurs de fonds pour coordonner et mieux aligner notre coopération au développement afin d'éviter la redondance des activités et d'alléger les obligations de « reportage » qui pèsent sur le gouvernement;
- la surveillance régulière des critères d'éligibilité à l'appui budgétaire et des engagements en matière de lutte contre l'impunité;

- le suivi des développements macroéconomiques sera effectué dans le contexte des missions art. IV du FMI et lors d'autres évaluations pertinentes, ainsi que dans le cadre d'un dialogue permanent avec le FMI et des points spécifiques qui seront identifiés chaque année entre la délégation de l'UE et le gouvernement;
- les performances en matière de discipline budgétaire et d'exécution budgétaire seront évaluées régulièrement pour vérifier qu'elles ne s'écartent pas sensiblement des objectifs convenus ou qu'elles n'impactent pas la stabilité macroéconomique globale. Cette surveillance s'exercera à l'occasion de réunions régulières avec le gouvernement et les donateurs, dont le FMI;
- le suivi des performances dans le domaine de la GFP sera réalisé sur la base de l'analyse GFP-PEFA, conformément au plan d'action pour la réforme de la GFP 2016-2020, une assistance technique de suivi annuel et à partir d'autres analyses régulières ou ad-hoc provenant du FMI/AFRITAC, d'autres partenaires au développement ou organismes pertinents. Une attention particulière sera portée sur les points spécifiques qui seront identifiés chaque année entre la délégation de l'UE et le gouvernement, dans le cadre du programme de travail annuel de réforme des finances publiques;
- le suivi de la transparence budgétaire sera réalisé à travers la vérification de la mise à la disposition du public de la documentation appropriée, de la mise en œuvre du code de transparence, ainsi que des points spécifiques qui seront identifiés chaque année entre la délégation de l'UE et le gouvernement;
- le suivi des performances en matière de lutte contre l'impunité sera réalisé sur la base du plan d'action de lutte contre l'impunité que le gouvernement devra adopter avant la fin de l'année 2016. Le suivi et l'analyse seront assurés par Transparency International et d'autres organisations de la société civile;
- le suivi de la réalisation des principaux objectifs nationaux de développement se basera sur les rapports d'avancement annuels, les revues annuelles ainsi que d'éventuelles autres évaluations faites par l'UE ou des partenaires au développement y compris au niveau sectoriel, et notamment dans les secteurs où ce programme intervient (finances publiques, lutte contre la corruption et justice).

La mise en œuvre du CBGD sera accompagnée d'un dialogue sur les domaines prioritaires suivants :

Politique publique

- Programme d'action du gouvernement (PAG) et son opérationnalisation (pour 2016)
- Adoption SCRP4 et suivi de sa mise en œuvre, y compris renforcement de l'outil statistique (2017-2020)
- Programme des investissements publics (PIP), priorisés, mis en forme de façon graduelle et ayant une incidence sur la croissance économique – programmation budgétaire pluriannuelle et mise en œuvre
- Participations public-privé (PPP) : cadre réglementaire, identification de projets, gestion des risques
- Programme de dénationalisation des sociétés d'État
- Suivi du genre et de son inclusion dans la SCRP4
- Suivi des secteurs sociaux
- Suivi du secteur de la justice

Macroéconomie

- Élaboration d'un cadre budgétaire à moyen terme pour lier la formulation des politiques et leur traduction financière
- Stratégie d'endettement, afin de maintenir la dette à des niveaux soutenables
- Négociation et suivi du nouveau programme FEC avec le FMI
- Programme de dénationalisation (privatisation) des entreprises publiques, et élaboration du partenariat public privé.
- Gestion financière des entreprises publiques, trésorerie de l'État et participation de l'État à la vie économique
- Politique budgétaire, y compris les charges non réparties du budget, les ordres de paiements du Trésor et les arriérés de l'État
- Suivi du secteur financier afin de faciliter l'accès au financement et contribuer à la croissance économique.

Finances publiques

- Adoption et mise en œuvre du nouveau programme de réformes des finances publiques basé sur les résultats du dernier PEFA et d'autres diagnostics récents avec une priorisation des réformes, des résultats clairs, un budget cohérent et un mécanisme de suivi renforcé
- Mise en œuvre de réformes structurelles en matière de mobilisation de recettes internes
- Résultats des audits des entreprises publiques et du programme de dénationalisation
- Introduction du budget programme conformément à la directive UEMOA

Transparence budgétaire

- Publication des informations budgétaires
- Adoption de la stratégie nationale anti-corruption basée sur l'évaluation du SNI

4.2.2. Appui complémentaire

L'appui institutionnel dont le montant total soutiendra le gouvernement dans l'atteinte des objectifs définis de façon conjointe dans le cadre de ce CBGD. Cet appui s'articulera autour des composantes suivantes:

Composante 1 : Appui au développement d'un système de suivi de la corruption et de renforcement des capacités du pouvoir législatif, judiciaire et de la société civile pour le suivi de la gouvernance économique. L'objectif est de contribuer à la mise en œuvre des réformes dans les domaines de la lutte contre la corruption et du renforcement du contrôle.

Composante 2 : Appui aux activités de productions statistiques de l'INSAE et du SSN.

Il s'agira d'appuyer la production statistique, notamment pour répondre aux objectifs de la nouvelle stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. Par ailleurs, cette composante contribuera à construire un système national de suivi de la corruption.

Composante 3 : Appui au suivi évaluation du CBGD. L'objectif sera d'appuyer la préparation, la conduite et le suivi de la réforme des finances publiques et la stratégie nationale de lutte contre l'impunité.

Composante 4 : Renforcement des capacités des parties prenantes:

- au sein des structures de réforme et d'amélioration des finances publiques (notamment ministère de l'économie et des finances);

- au sein des institutions de lutte contre l'impunité, y compris la justice.

4.3. Logique d'intervention

La logique d'intervention de ce CBGD est centrée sur l'appui au renforcement de la bonne gouvernance au Bénin, comme moyen de contribuer à une croissance économique durable et inclusive favorisant la réduction de la pauvreté.

Le CBGD abordera la problématique de la bonne gouvernance sous différents angles :

- Interventions dans les trois domaines clés pour l'amélioration de la gouvernance du pays, notamment: (i) la gestion des finances publiques, (ii) la justice par un renforcement du dispositif de prévention et lutte contre la corruption et l'impunité, (iii) la gouvernance.
- Le dialogue politique qui encouragera la mise en œuvre des réformes, la stratégie de lutte contre l'impunité et la nouvelle stratégie de réforme des finances publiques.
- Une communication active autour de l'appui budgétaire afin de renforcer la transparence de notre appui et aussi de faire connaître à la population les progrès réalisés par le pays au niveau de la bonne gouvernance.

Les années 2016 et 2017 peuvent être considérées comme une phase de lancement du CBGD et un appui marqué aux nouvelles autorités leur permettant de définir leurs politiques et leurs stratégies. Une révision à mi-parcours du CBGD aura lieu en 2017 pour confirmer les indicateurs et définir leurs cibles en cohérence avec les différentes politiques. La revue permettra d'ajuster le cas échéant les indicateurs des tranches variables.

La structure de décaissement prévue est basée sur des tranches fixes décroissantes et des tranches variables dont l'importance grandit tout au long du programme, permettant de faire jouer au maximum l'effet de levier des réformes.

La logique d'intervention, c'est-à-dire les objectifs généraux et spécifiques et les activités, sont présentés de manière détaillée dans le paragraphe 4.1 et 4.2 ci-dessus.

5. MISE EN ŒUVRE

5.1 Convention de financement

Pour mettre en œuvre la présente action, une convention de financement sera signée avec le pays partenaire, tel que prévu à l'article 17 de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-UE.

5.2. Période indicative de mise en œuvre

La période indicative de mise en œuvre opérationnelle de la présente action, au cours de laquelle les activités décrites à la section 4.2 seront menées et les contrats et accords correspondants seront mis en œuvre, est de **72** mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention de financement.

La prolongation de la période de mise en œuvre peut être approuvée par l'ordonnateur compétent de la Commission, qui modifiera la présente décision et les contrats et accords concernés; les modifications apportées à la présente décision constituent des modifications non substantielles au sens de l'article 9, paragraphe 4 du règlement (UE) 2015/322.

5.3 Mise en œuvre de la composante relative à l'appui budgétaire

5.3.1. Motivation des montants alloués à l'appui budgétaire

Le montant alloué est de 103 000 000 EUR au titre de l'appui budgétaire et de 11 000 000 EUR au titre de l'appui complémentaire. Ce montant repose sur une analyse des besoins de financement de l'État, pour améliorer la gouvernance, soutenir la croissance économique via un programme d'investissements publics intensif, et créer l'espace pour la

réduction de la pauvreté. Ce montant en y ajoutant le programme d'appui au développement territorial (70 000 000 EUR) permet d'engager l'ensemble des ressources disponibles sur le PIN pour le domaine de concentration bonne gouvernance.

L'appui complémentaire est un appui institutionnel visant les fragilités identifiées comme freins à la bonne mise en œuvre des politiques et des réformes.

5.3.2. Critères de décaissement de l'appui budgétaire

a) Les conditions générales de décaissement de toutes les tranches sont les suivantes:

- *Pour 2016* : finalisation du programme d'action gouvernemental (PAG) et progrès satisfaisant dans la préparation de la SCRP4 (ou équivalent). *Pour 2017-2020* : progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la SCRP4 puis maintien de la crédibilité et de la pertinence de cette politique ou de celle qui lui succèderait;
- Mise en œuvre d'une politique macroéconomique crédible visant à la stabilité;
- Progrès satisfaisants dans la mise en œuvre du programme global d'amélioration de la gestion des finances publiques;
- Progrès satisfaisants concernant la mise à la disposition du public d'informations budgétaires fiables, exactes et exhaustives.

b) Les conditions particulières de décaissement susceptibles d'être appliquées aux tranches variables sont les suivantes:

Une partie des conditions particulières des tranches variables concernent des éléments de dialogue avec le gouvernement, une autre partie consiste en des indicateurs. Les éléments de dialogue seront suivis tout au long de la mise en œuvre de l'appui budgétaire. Les indicateurs serviront à déterminer les décaissements des montants financiers prévus. Il n'y a pas de conditions spécifiques.

En 2017, l'évaluation de la tranche variable se fondera sur huit indicateurs. La revue à mi-parcours de 2017 permettra de confirmer le choix des indicateurs, et de les revoir le cas échéant. Les cibles seront définies pour les tranches variables 2018-2020. Pour 2017, les indicateurs sont :

- Développement du potentiel fiscal : pourcentage d'entreprises actives dans la base de données des identifiants fiscaux uniques;
- Qualité de la dépense publique: gouvernance des entreprises publiques et des EPA;
- Gouvernance des investissements publics: critère d'éligibilité des projets d'investissements public
- Contrôle externe du budget : taux de couverture des contrôles effectués par la chambre des comptes
- Contrôle des marchés publics : taux de marchés publics passés sans procédure concurrentielle mais justifiés selon des dispositions juridiques.
- Renforcement des moyens humains et financiers de la justice : nombre de magistrats en service et dotation budgétaire du secteur justice.
- Renforcement de l'indépendance de la justice : indépendance du Conseil supérieur de la magistrature
- Climat des affaires : création du Tribunal de commerce

Les cibles et indicateurs retenus pour les décaissements seront applicables pendant toute la durée du programme. Cependant, dans des circonstances dûment justifiées, une demande de modification des cibles et indicateurs pourra être présentée par l'ordonnateur national à la

Commission. Les modifications convenues pourront être autorisées par un échange de lettres entre les deux parties.

En cas de dégradation sensible des valeurs fondamentales, les décaissements au titre de l'appui budgétaire peuvent être officiellement suspendus, temporairement suspendus, réduits ou annulés, conformément aux dispositions pertinentes de la convention de financement.

5.3.3. Modalités de l'appui budgétaire

Le programme prévoit l'utilisation de tranches fixes (TF) et des tranches variables (TV) selon les modalités suivantes :

	2016	2017	2018	2019	2020	Total (EUR)
Tranche Fixe	13 000 000	10 000 000	9 000 000	6 000 000	5 000 000	43 000 000
Tranche Variable	0	14 000 000	15 000 000	15 000 000	16 000 000	60 000 000
Total	13 000 000	24 000 000	24 000 000	21 000 000	21 000 000	103 000 000

L'appui budgétaire est fourni sous la forme d'un appui budgétaire direct non ciblé au Trésor public. L'opération de crédit des virements en euros décaissés en francs CFA sera exécutée aux taux de change applicables, conformément aux dispositions pertinentes de la convention de financement.

5.4 Modalités de mise en œuvre pour l'appui complémentaire d'un appui budgétaire

5.4.1. Subventions: octroi direct (gestion directe)

Subvention à l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE)

(a) Objectifs de la subvention, domaines d'intervention, priorités pour l'année et résultats escomptés

Appuyer le développement des productions du Système statistique national (SSN) à travers le rôle central Institut national de la statistique et d'analyse économique du Bénin (INSAE), notamment, en répondant aux objectifs stratégiques fixés dans le cadre de la nouvelle stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. Par ailleurs, cette composante contribuera à construire un système national de suivi de la corruption élaboré par les services de statistique nationale du Bénin.

(b) Justification d'une subvention directe

Sous la responsabilité de l'ordonnateur compétent de la Commission, la subvention peut être octroyée sans appel à propositions à l'INSAE. Sous la responsabilité de l'ordonnateur compétent de la Commission, le recours à une procédure d'octroi sans appel à propositions se justifie par la situation de monopole de fait de l'INSAE dans le domaine des statistiques, par ses compétences techniques et par ses attributions définies par la loi sur la statistique dans la coordination statistique du Système statistique national (SSN).

(c) Critères de sélection et d'attribution essentiels

Les critères de sélection essentiels portent sur la capacité financière et opérationnelle du demandeur.

Les critères d'attribution essentiels concernent la pertinence de l'action proposée au regard des objectifs de l'appel, la conception, l'efficacité, la faisabilité, la viabilité et le rapport coût/efficacité de l'action.

(d) Taux maximal de cofinancement

Le taux maximal de cofinancement possible pour cette subvention est de 100%. Conformément à l'article 192 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 applicable en vertu de l'article 37 du règlement (UE) 2015/323, lorsqu'un financement intégral est indispensable à la réalisation de l'action, le taux maximal de cofinancement possible peut atteindre 100 %. Le caractère indispensable du financement intégral doit être justifié par l'ordonnateur compétent de la Commission dans la décision d'attribution, dans le respect des principes d'égalité de traitement et de bonne gestion financière.

(e) Trimestre indicatif pour la conclusion de la convention de subvention

Date indicative de démarrage : 3^e trimestre 2017.

5.4.2. Passation de marchés (gestion directe)

Objet en termes génériques	Type (travaux, fournitures, services)	Nombre indicatif de contrats	Trimestre indicatif pour le lancement de la procédure
Composante 1: Contribuer à la mise en œuvre des réformes dans les domaines de la lutte contre la corruption et du renforcement du contrôle - Transparency International et autres institutions ou organismes de contrôle budgétaire	Services	3	2 ^e trimestre 2017

5.4.3. Gestion indirecte avec le pays partenaire

Une partie de la présente action ayant pour objectif de renforcer les capacités des institutions jouant un rôle déterminant dans la mise en œuvre du programme et d'augmenter la visibilité du programme, pourra être mise en œuvre en gestion indirecte avec le Bénin conformément à l'article 58, paragraphe 1, point c), du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 applicable en vertu de l'article 17 du règlement (UE) 2015/323 conformément aux modalités suivantes:

Le pays partenaire agit en tant que pouvoir adjudicateur dans le cadre des procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions. La Commission procède à un contrôle ex ante de toutes les procédures de passation de marchés sauf lorsque des devis-programmes sont concernés, en vertu desquels la Commission exerce un contrôle ex ante pour les marchés dont le montant est supérieur à 100 000 EUR (ou inférieur, en fonction de l'évaluation des risques) et peut exercer un contrôle ex post pour les marchés dont le montant est inférieur à ce montant. La Commission procède à un contrôle ex ante des procédures d'octroi des subventions pour tous les contrats de subvention.

Les paiements sont exécutés par la Commission sauf lorsque des devis-programmes sont concernés, en vertu desquels les paiements sont exécutés par le pays partenaire pour les marchés en régie et les contrats dont le montant est inférieur à 300 000 EUR pour les marchés et dont le montant maximal est de 300 000 EUR pour les subventions.

La contribution financière ne couvre pas les coûts de fonctionnement ordinaires découlant des devis-programmes.

Conformément à l'article 190, paragraphe 2, point b), du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 et l'article 262, paragraphe 3, du règlement délégué (UE) n° 1268/2012 applicable en vertu de l'article 36 du règlement (UE) 2015/323 et l'article 19 c, paragraphe 1, de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-UE, le pays partenaire applique les règles de passation de marchés établies à la deuxième partie, titre IV, chapitre 3, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012. Ces règles, ainsi que les règles applicables aux procédures d'octroi de subventions conformément à l'article 193 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 applicable en vertu de l'article 17 du règlement (UE) 2015/323, seront fixées dans la convention de financement conclue avec le pays partenaire.

5.5 Champ d'application de l'éligibilité géographique pour les marchés et les subventions

L'éligibilité géographique au regard du lieu d'établissement pour la participation aux procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions et au regard de l'origine des fournitures achetées, telle qu'elle est établie dans l'acte de base et énoncée dans les documents contractuels pertinents, est applicable.

L'ordonnateur compétent de la Commission peut étendre l'éligibilité géographique conformément à l'article 22, paragraphe 1, point b), de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-UE en cas d'urgence ou d'indisponibilité de produits et services sur les marchés des pays concernés, ou dans d'autres cas dûment justifiés si l'application des règles d'éligibilité risque de rendre la réalisation de la présente action impossible ou excessivement difficile.

5.6 Budget indicatif

	Contribution de l'UE (montant en EUR)
Appui budgétaire - Contrat de bonne gouvernance et de développement	103 000 000
Appui complémentaire	10 500 000
Gestion directe (composantes 1 et 2)	3 500 000
<i>Appui au développement d'un système de suivi de la corruption et de renforcement des capacités du pouvoir législatif, judiciaire et de la société civile pour le suivi de la gouvernance économique (composante 1) - Passation de marchés</i>	<i>2 000 000</i>
<i>Appui aux activités de productions statistiques de l'INSAE et du SSN (composante 2) - Subvention directe INSAE</i>	<i>1 500 000</i>
Gestion indirecte avec le pays partenaire (composantes 3 et 4)	7 000 000
<i>Appui au suivi -évaluation du CBGD (composante 3)</i>	<i>1 000 000</i>
<i>Renforcement des capacités des parties prenantes (composante 4)</i>	<i>6 000 000</i>
Évaluation – Audit	200 000
Communication et visibilité	300 000
Totaux	114 000 000

5.7 Structure organisationnelle et responsabilités

Le ministère de l'économie et des finances est le maître d'ouvrage dans son ensemble.

Le Secrétariat technique de la cellule de suivi des programmes économiques et financiers (ST/CSPEF) rattaché directement au MEF et chargé du suivi de la SCRP, appuiera les services de l'ordonnateur national dans la préparation du dossier de décaissement. Les services mentionnés en relation aux indicateurs de performance sont chargés de la mise en œuvre des réformes visées ainsi que de la production des justificatifs nécessaires pour mesurer l'indicateur.

Un comité de pilotage spécifique réunissant le ministère de l'économie et des finances, les ministères sectoriels, la cellule de l'ON et la DUE sera mis en place selon des conditions à déterminer au début du programme.

Pour l'aide complémentaire, un comité intra-ministériel sera constitué présidé par le ministère de l'économie et des finances avec toutes les parties prenantes.

5.8 Suivi des résultats et rapports

Le suivi technique et financier courant de la mise en œuvre de la présente action est un processus continu qui fait partie intégrante des responsabilités du partenaire chargé de sa mise en œuvre.

À cette fin, le partenaire doit établir un système de suivi interne, technique et financier permanent pour l'action et élaborer régulièrement des rapports d'avancement (au moins une fois par an) et des rapports finaux. Chaque rapport rendra compte avec précision de la mise en œuvre de l'action, des difficultés rencontrées, des changements mis en place, ainsi que des résultats obtenus (réalisations et effets directs), mesurés par rapport aux indicateurs correspondants, en utilisant comme référence la matrice du cadre logique (pour la modalité du projet) ou la liste d'indicateurs de résultat (pour l'appui budgétaire). Le rapport sera présenté de manière à permettre le suivi des moyens envisagés et employés et des modalités budgétaires de l'action. Le rapport final, narratif et financier, couvrira toute la période de mise en œuvre de l'action.

La Commission peut effectuer d'autres visites de suivi du projet, par l'intermédiaire de son propre personnel et de consultants indépendants directement recrutés par elle pour réaliser des contrôles de suivi indépendants (ou recrutés par l'agent compétent engagé par elle pour mettre en œuvre ces contrôles).

5.9 Évaluation

Eu égard à la nature de l'action, il sera procédé à une évaluation ex post de la présente action ou ses composantes par l'intermédiaire de consultants indépendants.

Cette évaluation ex post sera réalisée à des fins de responsabilisation et d'apprentissage à divers niveaux (y compris la révision des politiques), en tenant compte en particulier du fait que ce contrat de bonne gouvernance et de développement représente une évolution dans la relation entre l'UE et le Bénin en ce qu'il valorise les performances du pays et reflète une confiance dans la conduite des réformes qui permettront d'atteindre les indicateurs de résultats définis.

Une revue à mi-parcours se tiendra dans le courant de l'année 2017, afin de confirmer les choix des indicateurs suivis pour le restant du programme, et de définir les cibles en accord avec les nouvelles politiques et stratégies nationales. Le cas échéant, de nouveaux indicateurs pourront être proposés.

En outre des évaluations ad-hoc de la réalisation de certains indicateurs pourront être envisagées en cours de programme.

Les rapports d'évaluation seront communiqués au pays partenaire et aux autres parties prenantes clés. Le partenaire de mise en œuvre et la Commission analyseront les conclusions et les recommandations des évaluations et décideront d'un commun accord, le cas échéant en accord avec le pays partenaire, des actions de suivi à mener et de toute adaptation nécessaire et notamment, s'il y a lieu, de la réorientation du projet.

À titre indicatif, il sera conclu un marché de services d'évaluation fin 2020.

5.10 Audit

Sans préjudice des obligations applicables aux marchés conclus pour la mise en œuvre de la présente action, la Commission peut, sur la base d'une évaluation des risques, commanditer des audits indépendants ou des missions de vérification des dépenses pour un ou plusieurs contrats/conventions.

Le financement de l'audit sera couvert par une autre mesure constituant une décision de financement.

5.11 Communication et visibilité

La communication et la visibilité de l'UE constituent des obligations légales pour toutes les actions extérieures financées par l'UE.

Pour la présente action, il y a lieu de prévoir des mesures de communication et de visibilité qui seront établies, au début de la mise en œuvre, sur la base d'un plan d'action spécifique dans ce domaine et financées sur le budget de la composante 3 de l'appui complémentaire.

Pour ce qui est de la communication et de la visibilité relative à l'appui budgétaire, des communiqués de presse et cérémonies sont prévues au moment de la signature de la convention et à l'occasion de chaque décaissement.

En ce qui concerne les obligations légales en matière de communication et de visibilité, les mesures seront mises en œuvre par la Commission, le pays partenaire, les contractants, les bénéficiaires de subvention et/ou les entités en charge. Des obligations contractuelles adaptées seront respectivement prévues dans la convention de financement, les marchés, les contrats de subvention et les conventions de délégation.

Le plan de communication et de visibilité de l'action ainsi que les obligations contractuelles adaptées seront établis sur la base du manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'Union européenne.

6. CONDITIONS PREALABLES

Sans objet

APPENDICE 1 – LISTE INDICATIVE DES INDICATEURS DE RESULTAT

Les moyens, les produits directs et induits escomptés et l'ensemble des indicateurs avec leurs cibles et leurs valeurs de référence qui figurent dans la liste des indicateurs de résultat sont fournis à titre indicatif et peuvent être mis à jour au cours de la mise en œuvre de l'action sans modification de la décision de financement. Le tableau où figure la liste indicative des indicateurs de résultat évoluera au cours de la durée de vie de l'action: des colonnes supplémentaires seront insérées pour les objectifs intermédiaires (étapes), s'il y a lieu, et pour rendre compte des résultats obtenus, mesurés par rapport aux indicateurs.

	Logique d'intervention	Indicateurs	Valeurs de référence (y compris année de référence)	Cibles (y compris année de référence)	Sources et moyens de vérification
Objectif général: impact	OG. Promouvoir une bonne gouvernance économique et financière au Bénin afin de favoriser une croissance économique inclusive et de contribuer à la réduction de la pauvreté.	Coefficient de Gini	43.5 en 2014	À déterminer lors de la revue 2017	UNDP, human development indicators
		Indice de développement humain (IDH)	0,480 en 2014	À déterminer lors de la revue 2017	Rapport de l'UNDP
Objectif(s) spécifique(s) : effet(s) direct(s)	OS1. Assurer une bonne gestion des finances publiques, transparente	Déclaration générale de conformité de la gestion formulée par la Chambre des comptes du Bénin	Gestion 2014 validée en septembre 2015	À déterminer lors de la revue 2017	Rapport de la Chambre des comptes / Cour des comptes du Bénin
	OS2. Mettre en place un dispositif crédible de lutte contre la corruption axé sur l'indépendance	Score de Transparence et corruption	37 en 2015	À déterminer lors de la revue 2017	Rapport Transparency International

	du système judiciaire	Indice Ibrahim de la gouvernance africaine	58.8 en 2014		Rapport Mo Ibrahim sur la gouvernance africaine
	OS3. Améliorer le climat des affaires à travers la mise en place de réformes en soutien à la compétitivité et à la sécurité juridique des investissements	Indicateur Doing Business	47.15 en 2015	À déterminer lors de la revue 2017	Rapport Doing Business
Produits induits	PI.1.1. Les recettes fiscales de l'État sont accrues	Taux de pression fiscale (recettes fiscales et non fiscales / PIB)	14,3% en 2015	20% en 2020	Rapport FMI
	PI.1.2. L'efficacité et la transparence de la gouvernance financière des entreprises publiques, des organismes autonomes sont assurées	Nombre d'entreprises publiques couvertes par un contrat de performance	1 en 2016	À déterminer lors de la revue 2017	Rapport du Ministère des finances béninois
	PI.2.1. Un système indépendant, transparent et efficace de surveillance et de contrôle budgétaire est mis en place.	Taux de structures publiques soumises au contrôle de la Chambre (ou Cour) des comptes (contrôle juridictionnel, contrôle de gestion des entreprises et organismes publics, audit de performance,)	TBC	À déterminer lors de la revue 2017	Rapport de la Cour des comptes
	PI.2.2. Le pouvoir judiciaire et les institutions de lutte contre la corruption sont efficaces pour faire de la lutte contre l'impunité une réalité	Nombre de magistrats en activité	204 au 1 ^{er} janvier 2016	À déterminer lors de la revue 2017	Rapport ministère de la justice

	P.I.3.1. Le climat des affaires s'améliore	Investissement direct étranger	2,4% du PIB en 2015	À déterminer lors de la revue 2017	Foreign direct investment, net outflows (% of GDP) International Monetary Fund, Balance of Payments database,
Produits directs	PD.1.1. Développement du potentiel fiscal	Nombre d'entreprises actives dans la base de données des identifiants fiscaux	TBC	À déterminer lors de la revue 2017	Base de données des identifiants fiscaux
	PD.2.1. Qualité de la dépense publique	Taux d'exécution budgétaire du PIP sur ressources propres en n-1	TBC	À déterminer lors de la revue 2017	Rapport d'exécution budgétaire
		Taux de marchés publics passés sans procédure concurrentielle mais justifié selon des dispositions juridiques	TBC	À déterminer lors de la revue 2017	ARMP
	PD.3.1. Contrôle externe	Budget alloué au contrôle externe en n-1	TBC	À déterminer lors de la revue 2017	Loi de finances
	PD.3.2. Fonctionnement de la justice	Dotation budgétaire du secteur de la justice	19,365 Milliards FCFA en 2016	À déterminer lors de la revue 2017	Loi de finances

		Indépendance du Conseil supérieur de la magistrature	Réforme constitutionnelle prévue	À déterminer lors de la revue 2017	Constitution béninoise
	PD.3.3. Climat des affaires	Nombre de cas jugé par un tribunal de commerce	Pas de tribunal de commerce	À déterminer lors de la revue 2017	Greffes du tribunal de commerce



FR

Cette action est financée par l'Union européenne

ANNEXE 2

de la décision de la Commission relative au programme d'action annuel 2016 en faveur du Bénin à financer sur le 11^e Fonds européen de développement

Document relatif à l'action pour le programme d'appui au développement territorial (PADT)

INFORMATIONS A L'INTENTION DES DEMANDEURS DE SUBVENTION POTENTIELS

PROGRAMME DE TRAVAIL RELATIF AUX SUBVENTIONS

Le présent document constitue le programme de travail relatif aux subventions au sens de l'article 128, paragraphe 1, du règlement financier [règlement (UE, Euratom) n°966/2012] applicable au FED en vertu de l'article 37 du règlement (UE) 2015/323 aux sections suivantes en ce qui concerne les subventions octroyées directement sans appel à propositions: 5.4.1.

1. Intitulé/acte de base/numéro CRIS	Programme d'appui au développement territorial (PADT) Numéro CRIS: BJ/FED/038-572 financé par le 11 ^e Fonds européen de développement (FED)	
2. Zone bénéficiaire de l'action/localisation	Afrique de l'Ouest, Bénin L'action sera menée sur l'ensemble du territoire béninois	
3. Document de programmation	Programme indicatif national du 11 ^e FED au Bénin	
4. Secteur de concentration/domaine thématique	Appui à la gouvernance et au développement	Aide publique au développement : OUI ¹
5. Montants concernés	Coût total estimé: 70 133 000 EUR Montant total de la contribution du FED: 70 000 000 EUR dont : 60 000 000 EUR au titre de l'appui budgétaire 10 000 000 EUR au titre de l'appui complémentaire La présente action est cofinancée par des bénéficiaires de subvention potentiels pour un montant indicatif de 133 000 EUR.	
6. Modalité(s) d'aide et modalité(s) de mise en œuvre	Appui budgétaire Gestion directe - appui budgétaire/contrat de réforme sectorielle Gestion directe - subvention - octroi direct (ANCB) Gestion indirecte avec la République du Bénin	
7. a) Code(s) CAD	15112 - Décentralisation et soutien aux administrations infranationales – 100%	
b) Principal canal de distribution	10000 - PUBLIC SECTOR INSTITUTIONS	

¹ L'Aide publique au développement «doit avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement».

8. Marqueurs (issus du formulaire CRIS CAD)	Objectif stratégique général	Non ciblé	Objectif important	Objectif principal
	Développement de la participation/bonne gouvernance	☐	☐	☒
	Aide à l'environnement	☒	☐	☐
	Égalité entre hommes et femmes (y compris le rôle des femmes dans le développement)	☐	☒	☐
	Développement du commerce	☒	☐	☐
	Santé génésique, de la mère, du nouveau-né et de l'enfant	☒	☐	☐
	Marqueurs de Rio	Non ciblé	Objectif important	Objectif principal
	Diversité biologique	☒	☐	☐
	Lutte contre la désertification	☒	☐	☐
	Atténuation du changement climatique	☒	☐	☐
	Adaptation au changement climatique	☒	☐	☐
	9. Programmes phares thématiques «Biens publics mondiaux et défis qui les accompagnent»			
	La présente action contribue au domaine prioritaire «Développement économique, social et humain» du programme «Biens publics mondiaux et défis qui les accompagnent»			
	Objectifs de développement durable (ODD)			
	Le PADT contribue à la réalisation des ODD 1 «éliminer l'extrême pauvreté et la faim» et ODD 16 «promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous». Il favorise aussi la réalisation des ODD 5.2 «garantir la participation entière et effective des femmes et leur accès en toute égalité aux fonctions de direction, à tous les niveaux décisionnels, de la vie politique, économique et publique» et ODD 11.1 «assurer l'accès universel, équitable et abordable, au logement et aux services de base adéquats et sûrs».			

RESUME

Ce programme d'appui à la réforme sectorielle «décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire» est prévu pour une durée de cinq ans (2017-2021). Il apportera **un appui budgétaire** (60 000 000 EUR) à la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale (RAT) et des politiques sectorielles et **un appui complémentaire** (10 000 000 EUR) pour l'appui institutionnel, le renforcement des capacités et des actions pilotes de développement territorial.

Son **objectif général** est de promouvoir un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée, inclusive, promouvant l'égalité de genre et veillant à favoriser l'émergence des dynamiques territoriales innovantes et son **objectif spécifique** est d'appuyer l'État et l'administration territoriale - déconcentrée et décentralisée - pour l'opérationnalisation de la politique nationale de décentralisation et déconcentration (PONADEC), selon les principes de bonne gouvernance, en vue d'assurer un aménagement équilibré du territoire national, la promotion de l'attractivité des territoires et la fourniture de services de qualité aux citoyens.

Trois résultats sont visés:

Résultat 1. Le pilotage et l'appropriation de la réforme de l'administration territoriale ainsi que la déconcentration sectorielle sont effectifs à tous les niveaux administratifs.

Résultat 2. Les performances des communes et de leurs intercommunalités dans l'offre de services sont améliorées, leurs capacités de gouvernance aux échelles politique, administrative et financière sont consolidées en promouvant les pratiques de participation citoyenne, d'inclusion sociale et d'égalité de genre.

Résultat 3. Le développement territorial est mieux planifié, durable, équilibré, il fait l'objet d'une contractualisation entre l'État et les collectivités locales afin d'améliorer l'aménagement et l'attractivité des territoires dans le respect de l'environnement et en prenant en compte la problématique des changements climatiques.

La **logique d'intervention du PADT** a pour but de contribuer à rendre effective l'opérationnalisation des différentes composantes de la RAT selon les axes d'intervention prévus essentiellement PONADEC et visant le développement territorial. Le PADT soutient les dimensions en lien avec les résultats attendus

1. CONTEXTE

1.1 Contexte national/sectoriel

Le Bénin, pays côtier d'Afrique de l'Ouest, a une population d'un peu plus de 10 millions d'habitants et un PIB estimé à 8,4 milliards de dollars en 2015. Il relève de la catégorie des pays les moins avancés (PMA). L'économie béninoise mise sur sa position stratégique de porte d'accès au Nigéria, marché gigantesque de 220 millions d'habitants, et aux pays enclavés de l'arrière-pays. Malgré sa dominance fortement agricole (32% du PIB, 70% de la population active) et l'importance de la filière coton, le Bénin reste une terre de transit et de réexportation, vulnérable à la situation économique du Nigéria.

Le Bénin est l'un des pays d'Afrique subsaharienne à avoir réussi une transition politique pacifique au début des années 90. Après certains succès, le rythme des réformes s'est essouffé suite à des divergences croissantes entre le législatif, l'exécutif et des coalitions instables de partis politiques. Les élections législatives d'avril 2015 et les élections présidentielles de mars 2016 se sont tenues dans un climat apaisé, et leurs déroulements furent globalement satisfaisants. M. Patrice Talon a été élu Président de la République avec plus de 65% des suffrages.

Après trois années consécutives, d'une solide croissance économique, de l'ordre de 5%, le nouveau gouvernement fait face à une situation économique exposée à d'importants risques. L'impact de la crise économique de Nigéria se traduit en termes de réduction des recettes douanières et du commerce de réexportation; la situation des finances publiques, héritée du précédent régime (notamment en matière de durabilité de la dette et de contrôle du déficit public), ainsi que des financements exceptionnels nécessaires pour faire face aux besoins énergétiques urgents du pays, sont les risques principaux qui pèsent sur l'endettement du pays.

Malgré les bons résultats macroéconomiques des dernières années, entretenir une croissance forte et inclusive continue de représenter un défi. En effet, un taux de croissance de 5% ne suffit pas à compenser le taux de croissance démographique, supérieur à 3%, réduisant les performances de réduction de la pauvreté. La situation de pauvreté monétaire au Bénin demeure préoccupante: elle est estimée à 40,1% en 2015, contre 36,20% en 2011 et 35,2% en 2009. Le Bénin occupe le 166^e rang sur 187 pays avec un indicateur du développement humain (IDH) de 0,480 en 2014.

La faiblesse du climat des affaires pénalise depuis longtemps la croissance économique du pays, qui occupe le 158^e rang sur 189 pays au classement Doing Business 2016. L'ancien régime a mené certaines réformes qui ont néanmoins permis au pays de gagner quatre places par rapport à 2015, et d'être classé pour la deuxième fois consécutive parmi les 10 meilleurs réformateurs dans le monde. Ces améliorations portent toutefois sur un nombre limité de domaines. Le paiement des impôts, l'inefficacité administrative, la corruption et le règlement des litiges demeurent les principaux goulots d'étranglement.

Conscient de ces défis en matière économique, le gouvernement propose un modèle de croissance basé sur la bonne gouvernance et le partenariat public-privé. En cohérence avec cette vision, il a déjà initié un processus de libéralisation du secteur cotonnier et des initiatives visant à améliorer la gouvernance des entreprises publiques, en appui à un plan ambitieux de privatisation (dénationalisation). La mise en place d'un cadre réglementaire attractif pour faire du partenariat public-privé (PPP) le moteur du développement, est une priorité immédiate du gouvernement.

Le programme de réformes nécessaires à une croissance durable devra s'accompagner d'une forte volonté politique d'amélioration de la gouvernance du pays. La lutte contre la corruption et un système judiciaire efficace sont essentiels pour la poursuite desdites réformes, afin d'assurer la gestion durable des ressources et le renforcement de l'État de droit. Une nouvelle loi anti-corruption a été adoptée en 2011 et des institutions de lutte contre la corruption ont été mises en place, mais le pays continue de faire face à d'importants problèmes de mauvaise gouvernance, à tous les échelons de l'administration.

Le niveau de corruption s'est accru ces 10 dernières années selon les indicateurs internationaux, menaçant ainsi dangereusement les fondations socio-politiques et semant la méfiance dans les rapports interpersonnels et les rapports entre gouvernés et gouvernants. Le nouveau pouvoir hérite d'un pays où la corruption est qualifiée de «systémique, banalisée et tolérée».

La lutte contre la corruption figure en haut de l'agenda des réformes politiques engagées par le nouveau pouvoir dirigé par Patrice Talon. Lors de son discours d'investiture, il a déclaré : *«Je ferai de la lutte contre la corruption un combat de tous les instants et de tous les jours et qui n'épuiseront pas les efforts inlassables de la justice et de la société civile destinés à mettre un terme à l'impunité»*

Cadre légal et institutionnel

En termes de stratégie générale de développement, le pays a adopté sa vision stratégique à long terme Bénin 2025: ALAFIA, qui vise à rendre le pays bien gouverné, prospère et compétitif en 2025. Pour traduire cette vision stratégique en engagements politiques concrets, le gouvernement a prévu d'adopter fin août 2016 son plan d'action gouvernementale 2016-2021 (PAG). L'objectif du PAG sera de relancer de manière durable le développement économique du Bénin. Les principales orientations du PAG, telles que définies dans les documents de travail, sont :

- Créer les conditions pour la consolidation de la démocratie et l'enracinement de la bonne gouvernance, à travers le renforcement des bases fondamentales de la démocratie ;
- Développer les bases pour la transformation structurelle de l'économie, à travers l'assainissement du cadre macroéconomique, la promotion d'infrastructures et le soutien à la croissance, l'éducation et la recherche ;
- Améliorer les conditions de vie des populations, à travers et le renforcement des services sociaux de base et le développement équilibré et durable de l'espace national.

Le Bénin a entrepris depuis les années 90 une vaste **réforme de l'administration territoriale (RAT)**. Un **cadre légal et institutionnel** de l'administration territoriale a été adopté en 1999-2000. Il s'articule sur deux échelles différentes de territoires : un **niveau de déconcentration**, comportant **12 départements ou circonscriptions administratives regroupés sous six préfectures**, un **seul niveau de décentralisation, géré par 77 communes ou collectivités locales** sous la responsabilité des autorités décentralisées : conseils communaux élus, autonomes dans leurs domaines de compétences définis par la loi et autonomes financièrement et sous la tutelle du préfet de département. Chaque commune est divisée en unités administratives locales (546) qui sont dépourvues de personnalité juridique et d'autonomie financière bien que dotées d'organes infra-communaux à statut consultatif.

Depuis novembre 2007, la vision du développement à la base est fondée sur trois piliers : décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire. La **politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC)** a été formulée en 2009 et constitue l'instrument de pilotage de la réforme. Pour promouvoir le dialogue interministériel et intersectoriel et assurer le suivi de la mise en œuvre de la PONADEC, le **comité interministériel de pilotage de la PONADEC** a été créé en 2012. Il est doté d'un secrétariat permanent sous la responsabilité du ministère de la décentralisation et la gouvernance locale (MDGL).

Le **MDGL** a pour mission d'assurer «la définition, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique de l'État en matière de décentralisation, de déconcentration, de gouvernance locale et de développement à la base, conformément aux lois et règlements en vigueur en République du Bénin et aux visions et politiques de développement du gouvernement». Il a donc un rôle clé dans le dispositif de mise en œuvre de la RAT et de la politique nationale. Les préfectures constituent son relai sur le terrain.

Les autres ministères concernés par la PONADEC sont le ministère du cadre de vie et du développement durable (MCVDD), le ministère en charge du développement et les principaux ministères sectoriels (enseignement primaire et maternel, enseignement secondaire et formation professionnelle, santé, eau, agriculture, énergie, transports).

Le **fonds d'appui au développement des communes (FADeC)**, créé en 2008, est le mécanisme national de transfert de ressources aux communes sur leur budget propre, selon les circuits du Trésor et les procédures de la comptabilité publique, afin de contribuer au financement de leur fonctionnement et de leurs investissements dans le respect de leur maîtrise d'ouvrage. Il fait l'objet d'audits annuels par l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale d'administration (IGAA). Il est piloté par la **commission nationale des finances locales (CONAFIL)**² présidée par le MDGL et assistée d'un secrétariat permanent.

Le **centre de formation pour l'administration locale (CEFAL)**, sous tutelle du MDGL, a été créé en décembre 2011 et travaille pour le renforcement des capacités des acteurs (principalement les élus et les agents communaux). Les formations pour les élus locaux et le personnel des communes ont débuté en 2014.

Le dispositif départemental : préfectures et services déconcentrés de l'État

Le département constitue le cadre territorial où s'effectue la représentation de l'État. À travers ses trois fonctions essentielles de contrôle de la légalité, assistance-conseil aux communes, coordination des actions des services déconcentrés de l'État, le préfet assure l'articulation entre les approches territoriales des communes et les approches sectorielles des ministères techniques. Actuellement, seuls **six préfets** assurent la représentation de l'État dans les douze départements du pays. Si un certain nombre de services déconcentrés sont présents au niveau des territoires communaux, tous ne le sont pas dans toutes les communes, et ils ne disposent pas toujours des moyens nécessaires. Le gouvernement ayant pour objectif d'installer les six autres préfectures, les préfets ont été nommés et les chefs-lieux des nouvelles préfectures ont été fixés au cours du conseil des ministres du 22 juin 2016.

Fonctionnement, financement et réalisations des communes

Les **communes** ne bénéficient pas d'une clause générale de compétences. Elles disposent toutefois de **compétences propres**, entièrement exercées par les communes³, de **compétences partagées**⁴ avec l'État et de **compétences déléguées**, notamment l'état civil, la police administrative et la sécurité. Leurs interventions sont inscrites dans des plans de développement communal (PDC) déclinés en plans annuels d'investissement (PAI) dont la qualité et le niveau d'exécution sont assez disparates. De plus, les textes ne prévoient pas le principe du transfert concomitant des ressources correspondant aux compétences transférées, ce qui explique que les transferts se fassent à la discrétion du gouvernement. Le fonctionnement organisationnel et administratif communal est globalement satisfaisant, notamment la coordination des services communaux.

Les ressources financières des communes proviennent de recettes propres⁵ et de transferts budgétaires essentiellement du FADeC. En 2014, les transferts de l'État représentaient environ 34% des recettes totales des communes contre 49% en 2012, ce qui démontre une amélioration de la mobilisation des ressources propres par les communes. Toutefois, la fiscalité communale, faite de taxes, d'impôts exclusifs (fiscalité propre) et de taxes partagées avec le gouvernement central, n'est pas pensée pour la décentralisation et est essentiellement recouvrées par les agents de l'État. En 2014, les dépenses d'investissement représentaient 54% du total des dépenses, avec une augmentation constante par rapport aux années précédentes.

L'audit du FADeC 2013 montre que les communes ont fait une utilisation satisfaisante des ressources transférées en les utilisant principalement dans les secteurs de l'éducation (36%), de l'administration locale (14%), des pistes rurales (10 %), des équipements marchands (9%), de l'urbanisme et de la santé (7 % chacun) avec uniquement 2,8 % de réalisations inéligibles et un niveau acceptable de qualité et fonctionnalité des infrastructures. Par contre, il subsiste des retards d'exécution dans les transferts des dotations liés surtout

² La CONAFIL est une instance nationale de consultation, de propositions et d'impulsion des réformes en matière de finances locales composée paritairement de neuf membres de l'administration d'État et neuf maires.

³ **Compétences propres** : concernant notamment le développement local, l'aménagement de l'habitat et urbanisme; les infrastructures, équipements et transports; l'environnement; les services marchands et investissements économiques avec les infrastructures et équipements communaux (santé, éducation, transport, eau, assainissement et déchets, infrastructures marchandes).

⁴ **Compétences partagées** : enseignement primaire et maternel; alphabétisation et éducation des adultes; santé, action sociale et culturelle d'éducation primaire et d'alphabétisation et de promotion des langues nationales et de protection des ressources naturelles.

⁵ Les ressources propres comprennent essentiellement (a) les recettes fiscales, (b) les recettes de prestation de services et (c) les produits du patrimoine.

aux difficultés de gestion de la trésorerie de l'État, ainsi qu'aux tergiversations dans la mise à disposition des fonds des partenaires techniques et financiers (PTF), notamment la Banque mondiale, mais aussi à cause des faiblesses techniques des collectivités territoriales (CT) dans la passation des marchés.

En 2014, 3,84% du total des dépenses du budget général de l'État (BGE) ont été transférés aux communes et seulement 2% du budget des ministères sectoriels ont été délégués aux structures territoriales déconcentrées (STD) relevant de leur compétence. La part des dépenses des communes dans le total des dépenses de l'État était de 7,17 %, proportion faible ne correspondant pas aux nécessités des compétences transférées. Toutefois, les montants totaux des transferts du FADeC ont connu une augmentation globale moyenne de 40% (16,9 milliards de francs CFA en 2010 face à une réalisation de 45,3 milliards de francs CFA pour 2015) avec un engagement constant et progressif du gouvernement et une augmentation substantielle des PTF (60% du FADeC en 2015).

Représentation des communes et intercommunalité

L'association nationale des communes du Bénin (ANCB) est une structure faîtière, interface entre les communes et les pouvoirs publics d'une part, et entre les communes et les partenaires d'autre part. L'ANCB, tout en ayant une légitimité nationale et une certaine capacité de plaidoyer, a encore du mal à être un interlocuteur effectif des communes (notamment en terme de services rendus) et aux niveaux national/sectoriels.

D'autres associations de communes existent au niveau régional, départemental et intercommunal et ont vocation à gérer les compétences communales pour certains services spécifiques.

Le principe de **la participation citoyenne** à la gestion des affaires publiques est énoncé à la fois dans la Constitution de 1990 et dans la loi portant organisation des communes. Il existe aussi une charte de la gouvernance locale et une charte de la reddition des comptes.

1.1.1 Évaluation de la politique publique et cadre stratégique de l'UE

En termes de stratégie générale de développement, le Bénin a adopté sa vision stratégique à long terme Bénin 2025: ALAFIA, qui vise à rendre le pays bien gouverné, prospère et compétitif en 2025.

Pour traduire cette vision stratégique en engagements politiques concrets, le gouvernement a entrepris d'adopter son plan d'action gouvernementale 2016-2021 (PAG) à la fin août 2016. L'objectif du PAG sera de relancer de manière durable le développement économique du Bénin. Les principales orientations du PAG sont :

- Créer les conditions pour la consolidation de la démocratie et l'enracinement de la bonne gouvernance, à travers le renforcement des bases fondamentales de la démocratie ;
- Développer les bases pour la transformation structurelle de l'économie, à travers l'assainissement du cadre macroéconomique, la promotion d'infrastructures et le soutien à la croissance, l'éducation et la recherche ;
- Améliorer les conditions de vie des populations, à travers le renforcement des services sociaux de base et le développement équilibré et durable de l'espace national.

Le PAG sera opérationnalisé à travers une nouvelle stratégie pluriannuelle de croissance et de réduction de la pauvreté (SCRP) qui définira son coût total ainsi que les mécanismes de financements, de suivi-évaluation et de coordination entre les différents services. La SCRП constituera le cadre unique des interventions des partenaires techniques et financiers au Bénin. Les autorités prévoient une adoption de la SCRП4 à la fin 2016. Dans ce laps de temps, la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRП) 2011-2015 est prorogée jusqu'à la fin de l'année 2016. Les résultats de l'évaluation de la SCRП 2011-2015 et les engagements du Bénin dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD) devront nourrir la quatrième stratégie de réduction de croissance et de réduction de la pauvreté 2016.

La **SCRП3 2011-2015**, élaborée après la PONADEC, lui a affecté des développements conséquents, en particulier dans son axe 5 «Développement équilibré et durable de l'espace national» qui consacre son premier domaine d'intervention prioritaire.

Il ressort de la mise en œuvre globale de cette SCRP 2011-2015 que les résultats sont mitigés, bien que le Bénin ait connu des progrès dans des domaines essentiels comme la scolarisation des filles et des garçons, la baisse des infections au VIH/SIDA, l'augmentation de l'accès à l'eau ou la réduction de la mortalité infantile.

Pour les domaines de la décentralisation, de la déconcentration et de l'aménagement du territoire, malgré des performances évaluées en 2014 comme satisfaisantes, les défis sont nombreux notamment au niveau de la performance des communes et de l'effectivité de la déconcentration.

La PONADEC (2009) est le cadre de référence et de pilotage intersectoriel et transversal à la RAT et au développement territorial. Elle ambitionne de faire du territoire un levier de développement et veut rompre avec les programmes sectoriels verticaux et cloisonnés, dont la mise en œuvre est encore fortement centralisée.

Elle a comme objectif général de créer les conditions institutionnelles et organisationnelles d'un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée et sur la valorisation des potentialités des CT afin de dynamiser le développement à la base et comme objectifs spécifiques de : (a) mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire, (b) assurer la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance territoriale, (c) réduire le niveau de pauvreté par l'amélioration de l'accès aux services de base et la valorisation des potentialités économiques des CT.

À ce jour, les ambitions de la PONADEC ne sont que partiellement réalisées avec un niveau global d'atteinte des résultats de ses programmes d'actions prioritaires (PAP) qui demeure faible (de l'ordre de 27% selon l'évaluation réalisée par le MDGL fin 2013). Le dispositif de suivi-évaluation est devenu opérationnel en 2014 seulement. Plus particulièrement, la mise en cohérence des logiques «sectorielles - déconcentration - décentralisation» demeure une question pendante et la contractualisation État/collectivités locales comme instrument d'investissement et de réalisation d'actions territoriales n'est pas encore une réalité.

Les deux politiques suivantes complètent la stratégie en faveur du développement territorial :

- **La déclaration de politique nationale d'aménagement du territoire - DEPNAT (2002)** qui est intégrée dans la PONADEC et qui préconise la promotion de la décentralisation, de la déconcentration en lien avec la planification territoriale et l'aménagement du territoire.
- **La politique nationale de développement des espaces frontaliers (2012)** qui incite à la construction d'espaces de développement durable et de relations de bon voisinage avec les pays limitrophes, pour l'amélioration des conditions de vie des populations.

Le bilan de la mise en œuvre de la réforme a recommandé l'accélération et l'approfondissement de la RAT pour permettre la montée en puissance du développement territorial. Ceci essentiellement à travers : (i) la modernisation des administrations communales et départementales, (ii) la contractualisation des objectifs de développement axée sur la correction des déséquilibres territoriaux, (iii) la décentralisation économique et l'efficacité du développement par l'effectivité de la redevabilité mutuelle, et (iv) la lutte contre la mauvaise gouvernance et l'impunité.

Le Bénin dispose d'un arsenal juridique et institutionnel relativement complet pour la **promotion de l'égalité de genre visant particulièrement la protection des droits des femmes et des filles**. La politique nationale de promotion du genre adoptée en 2009 devrait être reprise dans la nouvelle SCRP.

Toutefois, ses priorités occupent une place beaucoup plus sectorielle que transversale et ne sont pas reprises comme un principe général de planification. La précédente SCRP ne présentait pas d'indicateurs spécifiques et la RAT tout comme la PONADEC ne sont pas sensibles aux questions de genre. L'intégration effective, transversale et spécifique des questions liées à l'égalité de genre reste un enjeu complexe aux niveaux local et national.

Pour ce qui concerne **le cadre de référence de l'UE**, le PADT opérationnalisera une partie (29%) du premier secteur de concentration du PIN 11^e FED «appui à la bonne gouvernance pour le développement», en particulier son objectif n° 3 : «promouvoir un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée et inclusive». Le PADT se situe dans le cadre plus global de la stratégie «Agenda pour le changement» et dans celui de la communication de la Commission européenne de 2013 sur «Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure

gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement»⁶. Pour ce qui concerne les actions de promotion de l'égalité de genre et des droits de l'homme, elles s'inscrivent dans le cadre du plan d'action genre 2016-2020 et de la stratégie pour les droits de l'homme et la démocratie.

1.1.2 Analyse des parties prenantes

Le dispositif institutionnel conduit par le MDGL, n'a pas été réellement pensé et n'a pas porté une attention suffisante à la promotion du développement territorial ou encore à une juste répartition des tâches entre structures ministérielles, centrales et déconcentrées, collectivités et leurs structures de représentation. Il mérite d'être clarifié et amélioré. Les premières décisions du nouveau gouvernement sont révélatrices de la prise de conscience de ces aspects. La nécessité de passer à une nouvelle étape d'approfondissement de la réforme, y compris moyennant une plus grande responsabilisation des communes et par des délégations plus affirmées de ressources aux structures déconcentrées n'est plus discutée. Ce qui justifie l'approche du PADT «de développement institutionnel» par le bas, moyennant l'expérimentation de la contractualisation État-commune mais aussi par un renforcement de la représentation de l'État à l'échelle du territoire. Des appuis dans le cadre de l'opérationnalisation des préfectures devraient y participer.

Le **Comité interministériel de pilotage (CIP) de la PONADEC** assure le portage politique et technique de la mise en œuvre de la politique nationale ainsi que son suivi. Les décisions sont prises en Conseil des ministres.

D'autres structures sont sous tutelle du MDGL devraient être repositionnées dans le dispositif et/ou voir leurs ressources humaines et financières renforcées: (i) le SP-PONADEC, en voie de repositionnement à haut niveau au sein du MDGL ce qui lui facilitera l'exercice de ses attributions, (ii) la **CONAFIL** qui est fortement accaparée par la gestion du FADeC avec une équipe trop réduite pour progresser sur les problématiques de finances publiques locales, (ii) le **CEFAL** qui devrait consolider ses savoir-faire tout comme ses ressources humaines et financières pour assurer pleinement son rôle. Ces structures ont montré une connaissance affinée des aspects obérant la conduite de la PONADEC et des solutions susceptibles d'être mise en œuvre pour la faire progresser, à leur niveau mais aussi moyennant un meilleur partage de responsabilités entre les différentes parties prenantes, y compris les communes.

Le **ministère de l'économie, des finances et des programmes de dénationalisation (MEFD)**, Maître d'ouvrage et ordonnateur national du FED, a un rôle essentiel à jouer, notamment en continuant à améliorer les finances locales et sa propre déconcentration⁷.

Le **ministère du cadre de vie et du développement durable (MCVDD)**, chargé notamment du développement urbain, de l'urbanisme, de l'assainissement, de l'environnement et de la réduction des effets liés aux changements climatiques mais aussi de l'aménagement du territoire, est un acteur à impliquer dans le PADT. La **délégation à l'aménagement du territoire (DAT)** qui lui est aujourd'hui rattachée devrait travailler de manière intersectorielle en mobilisant les compétences. En ce qui concerne les autres ministères sectoriels concernés, le ministère de l'enseignement primaire a déjà validé son plan de décentralisation et déconcentration et il abonde régulièrement le FADEC affecté de même que les ministères en charge de l'agriculture, de la santé, de l'eau et des transports (pistes rurales) avec un fort soutien des bailleurs.

Les **préfectures et leurs services** constituent le pivot du dispositif départemental, maillon important mais encore trop faible dans le cadre de la mise en œuvre des réformes en cours

Les **communes ou collectivités territoriales (CT)**, malgré les véritables progrès accomplis depuis leur création, conservent de nombreux défis à relever, notamment en termes d'autonomie, de gouvernance et de performance.

L'**association nationale des communes du Bénin (ANCB)** ainsi que les **intercommunalités** devront voir clarifiés leurs mandats et leurs rôles respectifs, renforcées leurs capacités à travailler en partenariat pour,

⁶ Les priorités sont : (i) promouvoir l'autonomie politique, administrative et fiscale des autorités locales (AL) à travers l'appui aux réformes en faveur de la décentralisation ou dans le cadre d'appuis budgétaires sectoriels, (ii) renforcer les capacités et le développement institutionnel des AL, (iii) trouver des solutions *smart (bonne gouvernance urbaine)* face à l'urbanisation croissante, afin de soutenir un développement urbain durable.

⁷ La déconcentration des structures du MEF est déjà prise en compte à travers le projet d'appui à la gouvernance économique (PAGE) signé entre le Bénin et l'UE en 2014. Aussi, un appui complémentaire aux réformes des finances publiques est prévu dans le cadre du PIN 2014-2020. Ces deux programmes fondamentaux, et le CBGD, seront complémentaires dans la mise en œuvre des réformes engagées par le gouvernement en matière de finances publiques.

le cas échéant, renforcer les services apportés à leurs adhérents et/ou élaborer et mettre en œuvre des projets de territoire intercommunaux structurants et porteurs.

Les autres parties prenantes sont : (i) **les organisations de la société civile (OSC)**, notamment dans les mécanismes de redevabilité et de concertation au niveau local et (ii) **le secteur privé**, en particulier les acteurs économiques locaux via leurs représentations et regroupement du terrain qui seront aussi impliqués dans les initiatives de développement urbain et économie locale.

1.1.3 Domaines d'appui prioritaires / analyse du problème

A. Pilotage de la RAT et articulation entre décentralisation et déconcentration

Au niveau des **structures centrales**, des lacunes dans la conduite de la réforme ne permettent pas d'impulser, animer, coordonner, suivre et évaluer suffisamment la politique nationale dans son ensemble : (i) faible vision prospective avec un manque d'intégration de la dimension territoriale/aménagement du territoire/économie locale, (ii) capitalisation et visibilité insuffisantes de l'action à court et moyen terme, (iii) manque de leadership transversal du MDGL et du CIP/PONADEC, (iv) faiblesse du ministère de l'économie, des finances et des programmes de dénationalisation/MEFPD dans la réallocation des ressources publiques et dans son dispositif déconcentré, (v) faible coordination des interventions, mais qui vont paradoxalement de pair avec une tendance à la concentration du pouvoir au sein de l'exécutif (que la relative faiblesse de l'ANCB ne suffisait pas à contrebalancer), (v) encore trop faible engagement des ministères sectoriels dans la réforme de décentralisation et de déconcentration.

Un cadre de gouvernance territoriale cohérent permettra de rendre la démarche crédible, notamment par le décloisonnement du dialogue interministériel et le leadership du CIP et par l'opérationnalisation de la planification territoriale.

Le **niveau départemental** est en réalité l'élément clé du dispositif de mise en œuvre des politiques de décentralisation et de déconcentration.

La déconcentration organique (existence de services sur le territoire à proximité des communes) n'est pas satisfaisante (présence physique et organisation insuffisantes), notamment pour les ministères régaliens, MDGL et MEF⁸. La déconcentration fonctionnelle (délégation des pouvoirs et des crédits, ainsi que des moyens matériels et humains correspondants) demeure le véritable défi.

La réorganisation et le renforcement des moyens et ressources humaines et financières des services de l'État aux niveaux déconcentrés et décentralisés sont donc des priorités. Cette réorganisation doit aller de pair avec l'augmentation de l'engagement budgétaire de l'État, notamment avec : (i) la définition d'un seuil annuel de transfert en faveur de la décentralisation, (ii) l'amélioration de la prévisibilité budgétaire des ressources à transférer aux communes accompagnée de l'effectivité des transferts, (iii) la déconcentration des administrations financières avec le renforcement des corps de contrôle de l'État et de la direction des marchés publics pour garantir la qualité des dépenses publiques et leurs impacts, (iv) la modernisation administrative des préfectures et de la capacité de management public en lien aux territoires par les préfets, les chefs des services préfectoraux et les directeurs départementaux pour parvenir notamment à un fonctionnement efficace et à une bonne gouvernance des cadres de concertation au niveau local.

B. Consolidation de l'autonomie et des performances des communes et de la gouvernance locale

Depuis leur création en 2003, les communes ont capitalisé des acquis : organes et locaux de fonction en place, tenue des réunions des conseils, exercice des compétences de base (budgets, plans de développement de l'offre de services,...), animation de dynamiques locales de partenariat et concertation. Toutefois, elles sont confrontées à des faiblesses récurrentes de moyens et de capacités qui affectent leurs performances. À ceci s'ajoute l'inconsistance du dispositif d'appui technique aux communes car les institutions présentes ne sont pas en mesure de prendre correctement en charge cette fonction (notamment le CEFAL et l'ANCB). C'est d'autant plus prégnant que l'assistance-conseil donnée aux CT par les services des préfectures et les administrations sectorielles déconcentrées a un taux d'exécution très faible, tant physique que financier.

Pour arriver à **une consolidation des collectivités territoriales**, notamment de leur autonomie et de leurs performances ainsi que de gouvernance locale, il est donc utile de :

⁸ Les 12 préfectures ne sont pas toutes opérationnelles (une pour deux départements). Cinq recettes-perceptions desservent chacune deux communes.

- i) **Renforcer le dispositif d'appui technique ainsi que les ressources humaines** des communes. La promulgation de la loi sur la fonction publique territoriale, devrait permettre une stabilisation du personnel communal. Le CEFAL devrait atteindre sa pleine capacité de formation des agents et des élus en s'orientant davantage sur l'apprentissage sur le tas, au renforcement des savoir-faire pour construire des partenariats et améliorer les mécanismes institutionnels. L'appui-conseil devrait devenir effectif.
- ii) **Améliorer la gestion financière et budgétaire** (budget intégré, comptabilité analytique) des communes et de la chaîne de contrôle budgétaire des dépenses (en lien avec le Trésor) ainsi qu'augmenter les ressources propres collectées au niveau communal. Les recommandations des audits annuelles initiés par le FADeC doivent être rendues publiques et prises en compte par les communes pour améliorer leurs performances. Les sanctions prévues devraient être appliquées par les organes compétents.
- iii) **Améliorer le financement de l'investissement communal.** Le FADeC reste un mécanisme de financement des investissements communaux. L'expérimentation de la contractualisation État-commune pourrait permettre d'aller vers une évolution du financement des CT pour le développement territorial. Ceci allant de pair avec le développement des dispositifs institutionnels et des cadres de concertation pouvant gérer ces investissements au niveau local.
- iv) **Améliorer la maîtrise d'ouvrage communale dont la planification/programmation des investissements** afin d'augmenter la qualité et l'accessibilité des services offerts aux populations, ceci en instaurant une culture de la gouvernance locale à travers une meilleure utilisation des mécanismes d'information, de participation, de transparence et de reddition des comptes.

C. *Développer l'approche territoriale, l'aménagement du territoire et l'économie locale à travers la contractualisation des objectifs de développement axée sur la correction des déséquilibres territoriaux*

L'absence d'une vision territoriale du développement local s'est traduite par : (i) une articulation insuffisante entre les instruments de planification nationaux, les projets communaux et la préoccupation d'organisation spatiale menant à une planification inadéquate et/ou des interventions avec des disparités régionales, (notamment pour l'économie locale) avec une faible ingénierie territoriale, notamment en matière de planification urbaine, (ii) un cadre de concertation État, collectivités locales et intercommunales, acteurs socio-économiques à construire aux échelles appropriées de contractualisation avec des mécanismes financiers à sécuriser et à adapter aux enjeux nouveaux, (iv) un corpus juridique insuffisant pour opérationnaliser des politiques nationales, (v) une intercommunalité, sous différentes formes, encore embryonnaire, souvent de circonstance car essentiellement impulsée par la coopération décentralisée, (vi) une absence d'expertise aux différents niveaux administratifs sur l'aménagement du territoire et le développement économique local.

L'aménagement du territoire offre un cadre stratégique pour la mise en œuvre de projets de territoire structurants ayant un fort effet d'entraînement/levier pour le développement économique territorial. Dans ce contexte, l'intercommunalité naissante peut apporter une réponse, mais la coexistence actuelle de différents outils et mécanismes pose des problèmes de cohérence et nécessite une harmonisation et une opérationnalisation des dispositifs intercommunaux.

La conception et la mise en place d'un nouveau **cadre contractuel entre l'État et les collectivités locales** s'avère donc nécessaire, il permettra d'organiser un cadre de gouvernance dans lequel tous les acteurs du développement territorial seront impliqués et d'opérationnaliser des règles du jeu permettant de libérer le potentiel des communes comme moteur du développement local et les interactions des acteurs opérant à différentes échelles du territoire. Il offrira un cadre de financement stable des investissements, associant deux financeurs publics (l'État et les CT ou EPCI) et le cas échéant, d'autres partenaires, pour permettre des effets de levier.

Il est bien sûr aussi utile d'améliorer l'intégration de la promotion de l'égalité de genre, de l'autonomisation et des droits des femmes à la fois en mainstreaming et de manière spécifique dans les politiques et les différentes dimensions décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire. De même, il faudra donner une plus grande attention aux questions d'environnement et de changement climatique dans la mise en œuvre des projets d'investissement communaux.

1.2 Autres domaines d'évaluation

1.2.1 Valeurs fondamentales

Le Bénin a ratifié les sept conventions fondamentales internationales en matière de droits de l'homme ainsi que les instruments régionaux.

La situation des droits de l'homme au Bénin apparaît plutôt favorable en comparaison de celle de la plupart des autres pays d'Afrique de l'Ouest. La peine de mort est abolie. La Cour constitutionnelle a développé une jurisprudence combattant les cas de traitements cruels, inhumains ou dégradants. Les principales préoccupations sont liées aux atteintes aux droits des femmes et des enfants (violences faites aux femmes, exploitation et traite des enfants) et aux conditions de détention.

La démocratie béninoise est fondée sur la Constitution du 11 décembre 1990 qui garantit la séparation des pouvoirs et décline les compétences et responsabilités de chacune des institutions de l'État. Les élections de 2016 ont été évaluées par les observateurs extérieurs comme étant crédibles, libres et équitables. Les institutions de la République jouent leur rôle constitutionnel. En pratique, si la séparation entre exécutif et législatif est bien respectée, on déplorait sous le gouvernement précédent, de nombreuses accusations d'interférence de l'exécutif dans les prérogatives judiciaires.

La société civile s'est ménagé un espace afin de mener ses activités. Les médias sont nombreux, variés et jouissent globalement d'une grande liberté d'expression. Sous le précédent gouvernement, on pouvait déplorer des intimidations pouvant conduire à certaines autocensures, ainsi que des difficultés d'accès de l'opposition et d'une partie de la société civile aux médias publics. Le mécanisme de régulation des médias (HAAC) tendait à intervenir plus souvent en faveur du gouvernement.

La principale menace aux fondements de la démocratie béninoise réside dans les pratiques de corruption endémiques et généralisées qui atteignent les cercles du pouvoir y compris le gouvernement et ses agences.

Concernant l'État de droit, le pouvoir judiciaire est d'après la Constitution indépendant des pouvoirs exécutifs et législatifs mais la réalité est différente. Les pouvoirs judiciaire et exécutif étaient ces dernières années en tension permanente dans la mesure où le premier estimait voir son indépendance limitée par le second et où l'exécutif refusait dans certains cas l'application des décisions de justice. La justice béninoise reste difficile d'accès pour la majorité des citoyens, malgré la prise de mesures telles que la création de tribunaux de première instance. La lourdeur, la lenteur et la corruption qui sévissent au sein de l'administration judiciaire suscitent un manque de confiance en la justice, contribuant à éloigner les béninois des tribunaux. Une partie de la population a ainsi recours à d'autres moyens de règlement de conflits tels que les conseils de famille ou de village, l'arbitrage, la médiation des autorités traditionnelles ou religieuses. La prévalence de la corruption du fait de certains juges compromet le droit à un procès équitable. Les voies de recours existent et sont utilisées mais connaissent les mêmes faiblesses.

Hormis la corruption et les dérives passées d'un système présidentiel intrusif, globalement sur l'ensemble des critères, la situation du Bénin reste acceptable. Alors que la gouvernance en général et l'État de droit en particulier s'étaient progressivement dégradés ces dernières années, des mesures ambitieuses sont attendues du nouveau gouvernement à travers la réforme de la Constitution permettant la redéfinition des équilibres des pouvoirs, l'efficacité de la lutte contre la corruption et le fonctionnement de la justice (lutte contre l'impunité).

1.2.2 Politique macroéconomique

Au cours des années 2010 - 2015 le pays a vu sa stabilité macroéconomique se renforcer et ses résultats en termes de croissance s'améliorer. La croissance du PIB réel est restée autour de 5% sur la période 2012-2015. Des améliorations structurelles au port de Cotonou ont permis d'accroître le trafic de marchandises et d'obtenir des gains d'efficacité. Les conditions météorologiques favorables ont renforcé la production agricole, en particulier celle du coton. Du côté des prix, à l'exception de l'année 2012, l'inflation a été contenue dans la limite de 3% prévue par les critères de convergence de l'UEMOA. Le pays reste vulnérable, et avec la crise économique au Nigeria, la croissance du Bénin devrait se situer dans une fourchette de 4,5 à 5% en 2016, contre 5% en 2015.

La situation financière de l'État est restée stable jusqu'à la moitié de l'année 2015, maintenant le déficit public autour de 3 % du PIB tandis que la dette souveraine est restée inférieure à 30% du PIB. Cependant, à

partir de cette date et à l'approche des élections présidentielles, le précédent gouvernement a adopté une politique expansionniste en matière d'investissements publics financés par des émissions d'obligations sur le marché financier régional. Cette politique budgétaire a abouti à la signature de contrats d'investissements hors budget représentant près de 24% du PIB et attribués d'une manière peu transparente⁹. Le déficit budgétaire a ainsi grimpé pour atteindre environ 8,5% PIB en 2015, avec des dépassements de dépenses qui se sont prolongés au premier trimestre de l'année 2016, créant ainsi une dynamique qui met en danger la durabilité de la dette sur le moyen terme¹⁰, dans un contexte de baisse des recettes douanières, dû à la crise économique au Nigéria.

Le nouveau gouvernement a choisi une orientation économique plus orthodoxe. Dès leur prise de fonction, les nouvelles autorités ont décidé de suspendre la majorité des projets signés hors budget, étant donné que leur mise en œuvre n'avait pas encore commencé. Afin de contrôler le déficit et le taux d'endettement, le gouvernement a également présenté pour approbation à l'Assemblée nationale une loi de finances rectificative pour l'année 2016, basée sur un taux de croissance du PIB de 5,2% contre 5,8% dans la loi de finances initiale et un déficit budgétaire de 4,9% du PIB contre 8,9% initialement.

La situation de pauvreté au Bénin demeure préoccupante: la pauvreté monétaire est estimée à 40,1% en 2015 contre 36,20% en 2011 et 35,2% en 2009. Le Bénin occupe le 166^e rang sur 187 pays avec un indicateur du développement humain (IDH) de 0,480 en 2014. L'adoption d'une nouvelle stratégie de croissance crédible visant à libérer les freins à la croissance et à favoriser la baisse de la pauvreté, sera un élément essentiel pour assurer la crédibilité de la politique gouvernementale. Cette stratégie devra permettre d'adopter un plan à moyen terme d'investissements publics trouvant un équilibre entre la viabilité de la dette et les besoins de la population en matière d'infrastructures.

Conscient des défis en matière de croissance, les nouvelles autorités proposent un modèle basé sur la bonne gouvernance et le partenariat public-privé. L'État utilisera son potentiel comme levier pour la mobilisation à travers le secteur privé des ressources financières nécessaires aux investissements prioritaires. En cohérence avec cette vision, le gouvernement a lancé des réformes visant à améliorer le cadre réglementaire du secteur de l'énergie, la gouvernance des entreprises publiques en appui à un plan ambitieux de privatisation, les mesures foncières avec la facilitation du retrait des titres fonciers afin de renforcer la sécurité des transactions ainsi que les mesures de facilitation des opérations de mutation de bien meubles et immeubles. À cela s'ajoute, l'engagement du gouvernement de payer les arriérés dus à tous les prestataires de l'État, et estimés à environ 160 milliards FCFA.

Les mesures les plus claires ont été prises en faveur du secteur cotonnier, lequel fait l'objet d'un processus de libéralisation. Une série de mesures ont été prises justifiant le choix du nouveau régime de renoncer au contrôle de la filière. Dorénavant il ne servira plus d'intermédiaire entre les importateurs et distributeurs d'engrais qui traiteront directement avec les producteurs.

Le dernier programme du Bénin avec le FMI a pris fin en juin 2014. Le calendrier des négociations pour un nouveau programme Facilitation élargie de caisse (FEC) a été retardé par le cycle électoral 2015-2016. En juin 2016, une équipe du FMI a séjourné au Bénin pour entamer des discussions avec le nouveau gouvernement. Au terme de sa visite, le FMI a apprécié positivement les mesures de contrôle budgétaire du nouveau gouvernement et une deuxième mission est prévue au cours du mois de septembre 2016, permettant ainsi de finaliser les négociations avant la fin de l'année.

1.2.3 Gestion des finances publiques (GFP)

Le gouvernement du Bénin a manifesté pendant ces dernières années la volonté d'améliorer la performance du système de gestion des finances publiques. L'adoption et la mise en œuvre du plan d'actions pour l'amélioration de la gestion des finances publiques (PAAGFP) adopté en 2009, la mise en place de l'Unité de gestion de la réforme des finances publiques (UGR) et l'acceptation des évaluations PEFA (public expenditure and financial accountability) de 2007 et de 2014, témoignent de cet engagement.

⁹ Mission de discussion du FMI avec les autorités béninoises sur un programme éventuel - 6 au 18 juin 2016

¹⁰ Le ratio de l'encours de la dette intérieure et dette extérieure rapporté au PIB à fin décembre 2015 représentait déjà 42% du PIB, 12 points de pourcentage de plus que en 2014.

Malgré ce cadre institutionnel cohérent, les récentes évaluations PEFA 2014 et PEMFAR (public expenditure management and financial accountability review) 2015 montrent que les résultats de la réforme, après cinq années de mise en œuvre, ont été mitigés. L'évaluation PEFA 2014 a révélé des avancées par rapport à la gestion de la dette, le renforcement institutionnel du système de passation des marchés publics et au processus de préparation du budget, notamment, sur la budgétisation fondée sur les politiques publiques et la fixation d'un calendrier budgétaire. De plus, avec la transposition du nouveau cadre harmonisé de gestion des finances publiques par l'adoption en 2013 de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) conformément aux directives de l'UEMOA, le cadre juridique budgétaire a été convenablement renforcé. Néanmoins, le système demeure caractérisé par des insuffisances et faiblesses significatives, en matière de la crédibilité du budget, de prévisibilité budgétaire, ainsi que la gestion de la trésorerie et de la paie des fonctionnaires.

Par rapport aux systèmes de contrôle, le climat d'impunité est caractérisé par un manque de sanctions et mesures correctrices des irrégularités découvertes. L'insuffisance des moyens matériels humains et financiers et le manque d'indépendance sont des faiblesses communes aux différentes institutions de contrôle. Les éléments de risque liés au contrôle externe exercé par la Chambre des comptes portent sur son positionnement institutionnel au sein de la Cour suprême, qui ne lui permet pas de mener à bien ses missions légales, l'insuffisance de compétence technique pour réaliser certaines missions d'audit, le défaut de contrôle juridictionnel au niveau central et l'existence d'importants retards dans l'exercice du contrôle juridictionnel au niveau des communes. Le contrôle exercé par le Parlement est considéré comme étant faible avec une surveillance limitée pendant la phase de préparation du budget et une surveillance faible de l'exécution.

Le nouveau gouvernement fait de la redynamisation de l'administration publique un axe fondamental de son programme politique. Cette stratégie de redynamisation est fondée sur trois piliers: (1) une administration basée sur la compétence, en s'engageant à éliminer le clientélisme, (2) une administration moderne basée sur les procédures, l'informatisation et la dématérialisation, (3) une administration de déclaration, au détriment de l'administration de l'autorisation. Le gouvernement considère que la réforme des structures de contrôle est un élément essentiel, de manière à les rendre plus indépendantes et plus efficaces.

En cohérence avec cette vision, les autorités ont lancé des réformes visant à la réduction du train de vie de l'administration publique, en réduisant le nombre de ministères avec un redimensionnement des organigrammes des ministères, en supprimant certaines institutions et missions diplomatiques. Une revue de la qualité de la dépense de l'État sur le budget 2016 a été réalisée, et 225 millions EUR d'économies ont été enregistrées sur les dépenses des ministères dans le budget rectificatif 2016.

En matière de contrôle budgétaire, le nouveau gouvernement a lancé une série d'audits stratégiques sur des sociétés, offices et entreprises d'État afin d'en connaître la réalité financière. Le gouvernement a décidé le gel des derniers concours organisés depuis le premier trimestre de l'année 2015 et la suspension du décret relatif aux primes accordées par les précédentes autorités aux hauts fonctionnaires. Enfin, le gouvernement va renforcer le contrôle des fraudes aux salaires perçus indument par certains fonctionnaires fictifs.

Le gouvernement a créé le Bureau d'analyse et d'investigation (BAI) logé à la Présidence en remplacement du Bureau de l'auditeur général. Le BAI répond aux besoins de disposer d'un pôle de compétences pour apporter un appui aux structures en charges de la mise en œuvre des réformes et pour contribuer à assurer la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Le bureau pourra engager des audits et contribuer à la réorganisation et à la professionnalisation des corps de contrôle des services publics au Bénin.

Les travaux sont en cours pour l'élaboration d'une nouvelle stratégie nationale de réforme des finances publiques pour la période 2016-2020. Les travaux préliminaires indiquent que cette stratégie tire les leçons du passé et se fonde sur une perspective de programmation pluriannuelle des résultats et des actions ainsi qu'un système de suivi efficace et transparent. À ce jour, le gouvernement, a identifié cinq axes prioritaires d'intervention :

Axe1: préparation du budget

Axe2: développement du civisme fiscal et des capacités de mobilisation des ressources budgétaires

Axe3: renforcement de la phase de préparation du budget

Axe4: surveillance et encadrement des établissements publics, audits et vérification internes, contrôles externes

Axe5: renforcement des fonctions d'appui

La version finale de la nouvelle stratégie de réforme de la gestion des finances publiques devra être soumise pour approbation en Conseil des ministres en octobre 2016. Dans l'optique d'un meilleur suivi de la mise en œuvre de la stratégie, les PTF ont demandé que celle-ci puisse être complétée avec un document de dialogue politique centré sur les réformes prioritaires qui servira d'outil de dialogue les années à venir. Cette stratégie sera déclinée en programmes de travail annuels.

Enfin, le ministère a présenté le nouveau plan d'orientation stratégique de l'administration fiscale 2016-2020 (POSAT). La POSAT établit la stratégie du gouvernement en matière de mobilisation des recettes fiscales internes pour les prochaines années à travers la modernisation de l'administration fiscale, la qualité du service aux usagers et une application plus juste de la loi permettant de mieux lutter contre la fraude fiscale. La stratégie est accompagnée d'un plan d'action pour les prochaines années.

1.2.4 Transparence et contrôle du budget

Le point d'entrée est atteint. En effet, les projets de budgets et les budgets adoptés par l'Assemblée nationale sont publiés sur le site du ministère de l'économie et des finances depuis plusieurs exercices.

Sur base du plan d'actions pour l'amélioration de la transparence budgétaire approuvé par le gouvernement en 2013, les autorités ont multiplié les initiatives pour diffuser les informations budgétaires auprès des citoyens, notamment via le site internet de la direction générale du budget¹¹. Par ailleurs, le gouvernement a fait un effort pour rapprocher le processus d'élaboration du budget à la société civile, en préparant une version citoyenne du budget et du DPBEP (document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle) et en organisant des émissions de radio et télévisées. Les attributions des marchés publics sont systématiquement publiés dans le journal des marchés publics en ce qui concerne les marchés ayant atteint le seuil de compétence de la direction nationale du contrôle des marchés publics. En 2014 le Bénin s'est doté d'un code de transparence suivant des directives UEMOA. En 2015, pour la première fois, le projet de loi de règlement, en l'occurrence celui de 2014 élaboré par la Chambre des comptes a été publié sur le site de la Cour suprême.

Néanmoins, bien que les efforts d'amélioration soient encourageants, un véritable système d'information transparent peine à se mettre en œuvre et le risque de discontinuité dans l'opérationnalisation des mesures est encore fort, surtout à cause d'une faible appropriation des principes de la transparence et une culture administrative encore peu orientée à l'évaluation et à la reddition des comptes. Ainsi les rapports d'exécutions budgétaires sont publiés avec beaucoup de retard et manquent souvent de contenu analytique. Les attributions de marchés de gré à gré, les marchés des forces de défense et de sécurité publique ainsi que les avenants aux marchés publics ne font l'objet d'aucune publication. La publication des audits externes des marchés publics est retard (le dernier rapport de l'ARMP (autorité de régulation des marchés publics) concerne les marchés 2010). La Chambre de comptes ne dispose pas de service de suivi des recommandations.

Tous ces éléments ont bloqué des améliorations remarquables au niveau des notations de l'évaluation PEFA 2014. Toutefois, il convient de noter l'amélioration de la notation du Bénin dans le cadre de l'enquête sur le budget ouvert 2015 (OBI – open budget index) en passant d'un score de 1 sur 100 en 2012 à un score de 45 sur 100 en 2015.

En matière de transparence budgétaire, on peut conclure que la dynamique de réforme est positive, toutefois il reste une importante marge d'amélioration en termes de qualité, d'exhaustivité et d'exactitude des informations publiées et du contrôle réalisé. La faiblesse globale du système de contrôle budgétaire constitue un enjeu majeur au Bénin.

2 RISQUES ET HYPOTHESES

Sept facteurs majeurs de risque ont été identifiés pour la mise en œuvre du CGBD :

Une matrice de gestion de risques détaillée a été préparée pendant la phase d'identification en lien avec la préparation du document d'action pour l'appui budgétaire général (ABG). Cette matrice constitue une base

¹¹ <http://www.budget.finances.gouv.bj>

solide pour suivre les progrès des conditions préalables et des critères d'éligibilité des programmes d'appui budgétaire. De manière générale, une attention particulière doit être consacrée aux dimensions suivantes en lien avec le secteur : (1) vulnérabilité et chocs externes, (2) exhaustivité du budget, (3) contrôles en matière d'exécution budgétaire, (4) corruption et fraude. D'une manière spécifique, concernant les résultats, la délégation a identifié les facteurs de risque suivants.

Facteurs de risque	Risque (H/M/B)	Mesures d'atténuation et de gestion des risques
Dégradation de la situation de corruption du pays, notamment au niveau communal	M	- Dialogue avec les autorités; les responsables des organisations de lutte contre la corruption et les institutions du contrôle budgétaire en coordination avec les autres bailleurs de fonds et le groupe de l'appui budgétaire en particulier. - Renforcement du dispositif de contrôle budgétaire existant (audit FADeC et suivi budgétaire du MEF) via un contrôle budgétaire au niveau départemental et communal - Renforcement du contrôle exercé par la population au niveau local via les mécanismes existants
Retards dans la réforme des finances publiques en lien avec les finances locales	H	
Retard dans la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale (RAT) avec une faible appropriation et réalisation des objectifs-cibles de la PONADEC (en lien avec la nouvelle SCRП) et mobilisation financière insuffisante de l'État	M	- Dialogue avec le gouvernement et concertation accrue entre bailleurs notamment pour une augmentation des transferts de compétences et de ressources aux communes (seuils de transfert à définir dans le budget général de l'État), pour la mise en œuvre et le suivi des recommandations du Forum de 2015 - Appui aux dispositifs institutionnels et financiers aux différents niveaux administratifs - Appui à la mise en œuvre et au suivi annuel de réalisations de la PONADEC en lien avec la révision et l'actualisation annuelle des cibles de la SCRП dans le cadre des revues annuelles
Manque d'engagements et de capacités des ministères sectoriels	H	- Suivi de la mise en œuvre des plans de décentralisation et déconcentration (Plan 2 D) des ministères concernés avec une allocation de ressources humaines et financières conséquente. - Collaboration avec les États membres (voire d'autres bailleurs) actifs dans ces secteurs pour le suivi de la réforme institutionnelle
Absence d'un pilotage affirmé, doublé de faiblesses dans la vision et l'engagement pour la consolidation de la réforme	B	- Renforcement du Comité interministériel de pilotage en vue de consolider la mise en œuvre et le suivi de la PONADEC - Suivi par les PTF des décisions prises à l'issue du séminaire gouvernemental organisé en juillet 2016 sous l'impulsion du MDGL
Inefficacité du dispositif départemental	H	- Appui à la mise en œuvre de la planification territoriale budgétisée et adéquate (PDDI – plan départemental de développement intersectoriel, contractualisation) - Appui à la mise en place d'un dispositif d'appui technique correctement instauré dans les territoires, notamment auprès des préfectures
Faible performance des collectivités locales	M	- Renforcement des capacités et des ressources (humaines et financières) - Appui à l'intercommunalité et aux projets territoriaux
Hypothèses		
• La réforme de l'administration territoriale (RAT), via la mise en œuvre de la PONADEC, demeure une réforme majeure de l'État pour poursuivre la promotion de la gouvernance locale et une administration territoriale performante articulant au mieux décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire ainsi que renforcement de la bonne gouvernance et lutte contre l'impunité. • Le MDGL affecte en nombre et en qualité les ressources humaines dans l'administration départementale. • Les collectivités locales tout comme la société civile reconnaissent la nécessité de renforcer les mécanismes de contrôle d'utilisation des ressources et de la qualité des investissements publics locaux. • Tous les acteurs concernés (économiques, sociaux et politiques) sont des animateurs de la réforme et mettent en place des mécanismes de collaboration, de participation et de partenariat efficaces. • Le partenariat et la coordination avec les partenaires au développement (surtout les États membres) sont renforcés et le dialogue sur la conduite de la RAT est maintenu.		

3 ENSEIGNEMENTS TIRES, COMPLEMENTARITES ET QUESTIONS TRANSVERSALES

3.1 Enseignement tirés

Le PADT intervient dans la continuité d'appuis menés depuis le début du processus de décentralisation en 2003 avec les programmes PRODECOM 8^e FED¹² et PACTE 9^e FED¹³, ainsi qu'avec le PADL 10^e FED¹⁴ en cours de clôture. Le PADL (2012-2016), avec un budget de 45 millions EUR, s'est inscrit dans les objectifs de la PONADEC. Il reprend la combinaison d'un appui budgétaire sectoriel substantiel (41,2 millions EUR) versé par le gouvernement au FADC non affecté et d'un appui institutionnel complémentaire (3,8 millions EUR). Le dernier décaissement du PADL a été reporté au deuxième semestre 2016. L'évaluation finale du programme a été menée en parallèle à la mission de formulation.

Un des enseignements pris en compte est que **l'appui budgétaire** a permis de (i) mettre la PONADEC au cœur du dispositif, (ii) contribuer à une approche harmonisée de tous les PTF (y compris, pour certains aspects, la Banque mondiale) avec une matrice commune d'indicateurs PONADEC/SCRPFADeC pour les abondements du FADeC, (iii) contribuer à la consolidation du FADeC et de sa crédibilité, (iv) être un facteur incitatif pour une amélioration de l'engagement budgétaire de l'État, (v) inciter l'élaboration de rapports d'audit annuels fiables du FADeC effectués par les corps d'inspection avec l'appui technique de la CONAFIL.

Il apparaît pertinent de poursuivre un appui budgétaire en conservant un équilibre (autour de 50% du budget global transféré) par rapport au financement de l'État ainsi qu'à la mobilisation des ressources propres des communes. En 2015, l'abondement des PTF a constitué 60% des ressources transférées aux communes via le FADeC. La logique de désengagement progressif de l'appui budgétaire du PADT répond donc à la nécessité de voir renforcé l'engagement financier de l'État. Dans cette optique, l'appui budgétaire est très utile pour appuyer la mise en œuvre des éléments de la réforme territoriale qui sont clairs et qui dépendent du pilotage du gouvernement central. Toutefois, il est nécessaire de trouver un meilleur équilibre entre la composante appui budgétaire et l'appui complémentaire car il faut prendre en compte la nécessité de développer -et pas juste mettre en œuvre- le dispositif institutionnel au niveau local (articulation décentralisation et déconcentration, intercommunalité,...).

Si **l'appui institutionnel** du PADL a, entre autres, soutenu le dispositif de suivi et évaluation de la PONADEC et contribué à la production d'outils de mise en œuvre, ses résultats sont cependant mitigés. Le renforcement des capacités aux niveaux déconcentré et communal, notamment pour améliorer la maîtrise d'ouvrage communal et les prestations des services aux populations, n'a pas réussi à se faire suite à un ancrage à un niveau peu opérationnel dans l'organigramme du ministère.

Ces éléments ont donc été pris en compte lors de la formulation du PADT, avec un montage et des modalités plus adaptées afin d'arriver à des actions ayant un impact concret sur les parties prenantes et appuyant une approche «par le bas».

3.2 Complémentarité, synergie et coordinations des bailleurs

Complémentarité et synergies avec les autres actions de l'UE

Dans le cadre du PIN 11^e FED, le PADT s'inscrit dans le premier secteur «appui à la bonne gouvernance pour le développement» en complémentarité avec le contrat de bonne gouvernance et développement (CBGD) et avec les appuis à la gestion des finances publiques et au secteur de la justice. Pour le 2^e secteur, le développement durable du secteur agricole, les synergies se feront autour de la dimension territoriale, notamment par rapport à la coordination départementale, à la mise en œuvre des plans communaux de développement, aux questions liées au foncier rural et aux FADeC affectés (agriculture et pistes rurales).

¹² Programme d'appui au démarrage des communes/PRODECOM, 2003-06, montant 8,8 millions EUR, mis en œuvre sous la modalité «projet» et qui a accompagné la naissance de l'institution communale, la mise en place de son administration et contribué au renforcement des capacités de pilotage de la réforme par l'État.

¹³ Programme d'appui aux collectivités territoriales/PACTE, 2007-2011, montant 15 millions EUR, terminé en juillet 2011, mis en œuvre selon une approche mixte (modalité «projet» pour 5,2 millions EUR et un appui budgétaire sectoriel au FADeC pour 9,8 millions EUR) et qui a accompagné l'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage communale, la participation citoyenne et l'articulation avec l'administration locale et les services déconcentrés.

¹⁴ Programme d'appui au développement local.

Des convergences seront également trouvées avec le 3^e secteur, l'accès à l'énergie moderne, en particulier pour ce qui concerne l'électrification rurale et les aspects bois énergie (gestion participative des ressources naturelles). Enfin, par rapport à l'appui à la société civile via le REPASOC¹⁵ 11^e FED, la complémentarité et la synergie seront constantes dans le cadre du soutien de ce programme suite : (i) à la participation effective des OSC aux cadres et aux mécanismes existants de dialogue État/collectivités territoriales/société civile aux échelles nationale, locale et sectorielle, (ii) aux initiatives pour l'amélioration des services de base aux populations, du développement économique local et social inclusif, de l'égalité du genre et de la promotion et la protection des droits de l'homme et de l'autonomisation des femmes.

Le PADT interviendra aussi de manière complémentaire à la ligne thématique CSO-AL qui prévoit une subvention pour la période 2017-2020 à l'AIMF (Association internationale des maires francophones) en appui à l'ANCB et à des associations régionales et départementales au Bénin. Spécifiquement sur l'ANCB, l'intervention sur la ligne thématique CSO-AL permettra d'appuyer l'ANCB dans le plaidoyer, de soutenir des projets pilotes pour ce plaidoyer (type guichet unique) et de renforcer les capacités de l'équipe technique de l'ANCB. Cette intervention devrait débuter à l'automne 2016 et précédera donc dans le temps l'appui complémentaire. Elle se distingue de l'appui complémentaire dans le sens où la première vise l'ANCB proprement dite tandis que l'appui complémentaire est géré par l'ANCB mais les bénéficiaires de l'expertise sont les communes.

Coordination des bailleurs de fonds et autres appuis

La coordination et le dialogue politique d'ensemble sont organisés dans le cadre du dispositif institutionnel de suivi-évaluation de la SCRP, avec des groupes de concertation entre acteurs politiques au niveau national et local, société civile et partenaires au développement.

À titre spécifique, le groupe de travail décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire/GT2DAT est piloté par le MDGL et regroupe les institutions concernées et les principaux bailleurs impliqués dans la décentralisation (Allemagne, Suisse, Belgique, France, Pays-Bas, Union européenne, Banque mondiale et Nations unies). De fréquence bimestrielle, il constitue une plateforme : (i) d'information, de coordination et de suivi des opérations menées, (ii) de préparation des éléments clés du dialogue politique et stratégique avec les autorités nationales. Pour la période 2016-17, le chef de file est l'ambassade d'Allemagne.

En matière d'alignement de l'aide et de complémentarité des activités menées, tous les programmes des partenaires s'inscrivent dans les orientations stratégiques du développement du Bénin, à travers la SCRP et la PONADEC. De ce fait, on recense des activités d'appui aux différents niveaux d'intervention local, départemental, national, sans toutefois viser l'intégralité du territoire. Un nombre accru de bailleurs s'accorde pour abonder directement le FADeC (coopérations suisse, allemande, belge, fonds d'équipement des Nations unies (UNDCF), Banque mondiale). En perspective, la coopération allemande et la coopération suisse vont continuer leurs appuis à la PONADEC (aux différents niveaux) et au FADeC. La France instruit deux programmes d'appui au développement urbain des villes principales et secondaires. La Belgique continuera à renforcer le FADeC agriculture. L'UNDCF met en œuvre un programme axé sur les économies locales et l'adaptation aux changements climatiques au niveau communal.

3.3 Questions transversales

La bonne gouvernance est au cœur de l'intervention proposée, ceci à travers le soutien à la lutte contre l'impunité pour des administrations déconcentrées et décentralisées bien gérées et transparentes ainsi que le renforcement des autorités de contrôle au niveau départemental et communal. La participation citoyenne sera aussi renforcée via les mécanismes existants au niveau local.

La promotion et l'intégration de l'égalité de genre, des droits, de la participation et autonomisation des femmes seront intégrées dans les différentes dimensions et résultats du PADT, à partir des éléments fournis par l'analyse genre réalisée en 2015, notamment sur les principaux goulots d'étranglement pour la prise en compte effective du genre dans les stratégies, les dispositifs et les outils de mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale au Bénin et de la gouvernance interne du MDGL. Il faut aussi souligner que,

¹⁵ RePaSOC = programme de renforcement de la participation de la société civile au Bénin

pour la plupart des domaines concernés, des problèmes de disponibilité et de collectée des données (surtout désagrégées) subsistent.

Le PADT insistera sur des priorités suivantes: participation des femmes, budgétisation sensible au genre, renforcement des capacités et des actions spécifiques visant l'autonomisation des femmes dans les projets de territoire. Dans ce cadre se poursuivra l'accompagnement commencé en 2014 avec le ministère en charge de la décentralisation et le ministère de la famille, les préfectures et les communes pour l'intégration du genre dans les outils de planification, de gestion et dans la concertation au niveau communal et départemental ainsi que dans le système de suivi et évaluation de la PONADEC.

L'intégration des questions environnement et changement climatique sera traitée de façon systémique et constituera en partie un résultat à atteindre (résultat 3). La responsabilité des communes dans la gestion participative des ressources naturelles est un élément important de la politique de décentralisation qui doit ainsi promouvoir une approche participative. À travers par exemple le «verdissement» des PDC, on s'assurera de la prise en compte des éléments pertinents tels que la gestion des ressources forestières, la gestion des plans d'eaux et rivières, de la faune et de la flore (biodiversité), la gestion durable des sols (en lien avec le volet agricole), ainsi que les aspects de gestion des risques et des catastrophes (lutte contre les inondations,...). L'action en cours sur financement GCCA (Global climate change alliance - projet «Forêts Galerie» 2012/301-521) servira de base de réflexion et de dialogue et une généralisation du verdissement des PDC sera envisagée.

4 DESCRIPTION DE L'ACTION

4.1 Objectifs/résultats

Ce programme s'inscrit dans le Programme des Nations unies de développement durable à l'horizon 2030. Il contribue essentiellement à la réalisation progressive des ODD 1 «éliminer l'extrême pauvreté et la faim» et ODD 16 «promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous». Il favorise aussi la réalisation des ODD 5.2 «garantir la participation entière et effective des femmes et leur accès en toute égalité aux fonctions de direction, à tous les niveaux décisionnels, de la vie politique, économique et publique» et ODD 11.1 «assurer l'accès universel, équitable et abordable, au logement et aux services de base adéquats et sûrs». Le programme appuie la mise en œuvre de la PONADEC qui va entrer -avec un décalage par rapport au chronogramme initial- dans ses 2^e (2016-2018) et ensuite 3^e phases (2018-2020).

L'objectif général est de promouvoir un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée, inclusive, promouvant l'égalité de genre et veillant à favoriser l'émergence de dynamiques territoriales innovantes.

L'objectif spécifique est d'appuyer l'État et l'administration territoriale -déconcentrée et décentralisée- pour l'opérationnalisation de la politique nationale de décentralisation et déconcentration (PONADEC), selon les principes de bonne gouvernance, en vue d'assurer un aménagement équilibré du territoire national, la promotion de l'attractivité des territoires et la fourniture de services de qualité aux citoyens.

Les résultats attendus ont été identifiés en relation aux objectifs ci-dessus comme suit :

Résultat 1: Le pilotage et l'appropriation de la réforme de l'administration territoriale ainsi que la déconcentration sectorielle (via la territorialisation des politiques et budgets des secteurs concernés) sont effectifs à tous les niveaux administratifs.

Résultat 2: Les performances des communes et de leurs intercommunalités dans l'offre de services sont améliorées, leurs capacités de gouvernance aux échelles politique, administrative et financière sont consolidées tout en promouvant les pratiques de participation citoyenne, d'inclusion sociale et d'égalité de genre.

Résultat 3: Le développement territorial est mieux planifié, durable, équilibré, il fait l'objet d'une contractualisation entre l'État et les collectivités locales afin d'améliorer l'aménagement et l'attractivité des territoires dans le respect de l'environnement et en prenant en compte la problématique des changements climatiques. Un mécanisme de dialogue est mis en place dans lequel les communes, grâce à l'amélioration de leurs capacités, seront à même de participer et d'alimenter le dialogue «du bas vers le haut».

4.2 Principales activités

Les principaux domaines d'activités sont présentés en lien aux trois produits/résultats attendus.

4.2.1. Appui budgétaire

Les activités principales comprendront:

- le transfert de 60 000 000 EUR en appui budgétaire sur cinq exercices budgétaires;
- un dialogue continu avec le gouvernement sur la PONADEC et la RAT en mettant plus particulièrement l'accent sur:
 - le pilotage et l'appropriation de la RAT ainsi que sur l'articulation entre décentralisation et déconcentration avec un focus particulier apporté sur la déconcentration sectorielle et la réorganisation et le renforcement des moyens et ressources humaines et financières aux niveaux déconcentrés et décentralisés, notamment dans les secteurs de l'éducation, de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche et prenant en compte la question du genre;
 - la consolidation des collectivités territoriales au niveau de leur autonomie, de leurs performances à délivrer les services aux citoyens et de la gouvernance locale à travers i) le renforcement du dispositif d'appui technique et des ressources humaines, ii) l'amélioration de la gestion financière et budgétaire des communes, iii) l'amélioration du financement de l'investissement communal et iv) l'amélioration de la maîtrise d'ouvrage communale dont la planification/programmation des investissements;
 - la contractualisation entre l'État et les collectivités locales afin de soutenir le développement territorial, l'aménagement du territoire et l'économie locale.

En plus du dialogue sur la PONADEC, la mise en œuvre du PADT sera accompagnée d'un dialogue sur les autres conditions générales d'éligibilité à savoir la stabilité macroéconomique, la gestion des finances publiques et la transparence budgétaire.

4.2.2. Appui complémentaire

L'appui complémentaire dont le montant total est de 10 000 000 EUR, soutiendra le gouvernement, les acteurs de la décentralisation et de la déconcentration, et les collectivités territoriales dans l'atteinte des objectifs définis de façon conjointe dans le cadre du PADT.

Les activités porteront sur:

- le renforcement des capacités des structures de pilotage, du CEFAL et des communes, avec une approche sensible au genre, afin de rendre effectifs le pilotage et l'appropriation de la réforme à tous les niveaux administratifs (recrutement d'assistance technique et financement d'activités sous devis-programmes);
- le renforcement des capacités de l'ANCB pour que l'association puisse participer de façon effective à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques et qu'elle puisse développer les services qu'elle rend aux communes afin que celles-ci consolident leurs capacités de gouvernance (subvention directe à l'ANCB);
- le développement d'outils d'aide à la planification du développement territorial et le renforcement des capacités des structures déconcentrées (recrutement d'assistance technique et financement d'activités sous devis-programmes);
- l'appui à des projets de territoire portés par des communes et des intercommunalités pour promouvoir le développement territorial et l'économie locale, et donner aux communes et intercommunalités des acquis pour alimenter le dialogue «bas vers haut» (appel à propositions).

4.3 Logique d'intervention

La logique d'intervention du PADT est centrée sur l'appui à l'opérationnalisation des différentes composantes de la réforme décentralisatrice au Bénin selon les axes d'intervention prévus par la PONADEC et visant le développement territorial.

Le PADT intervient dans les **trois dimensions** suivantes, via de l'aide budgétaire et des appuis complémentaires :

1. La **consolidation du dispositif institutionnel** (vision prospective, actualisation du cadre légal et de gouvernance, leadership, gestion) de la réforme de l'administration territoriale qui doit être efficacement pilotée et coordonnée par le gouvernement pour **rendre effective la déconcentration administrative et budgétaire** avec un réel transfert de ressources pour l'ensemble des ministères concernés afin d'améliorer les performances au niveau local, surtout pour les préfetures ;
2. **L'amélioration du financement et de la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales en rapport aux services aux populations** ainsi que **de leur dimension institutionnelle dans la gestion politique, administrative et financière**. Il s'agit de développer leurs capacités ainsi que les mécanismes institutionnels locaux notamment en terme de gestion, de planification, d'investissement et d'ingénierie territoriale pour la réalisation d'infrastructures socio-économiques pertinentes, de mobilisation de ressources propres, de partenariat avec les autres acteurs locaux, de transparence et de redevabilité ;
3. L'appui aux **initiatives porteuses** pour promouvoir le développement urbain/territorial et l'économie locale, mises en œuvre à travers **la contractualisation entre l'État et les communes sur des projets de territoires**, notamment intercommunaux. Cette contractualisation est, de fait, un moyen, mais dans le contexte actuel elle n'est pas mise en œuvre, donc elle devient le levier pour développer le partenariat territorial.

La Délégation va poursuivre **le dialogue politique** en lien avec l'appui budgétaire sur la mise en œuvre de la RAT et des politiques. Ce dialogue soutiendra la réforme de la décentralisation à travers un partenariat accru et une bonne coordination avec tous les acteurs concernés aux différents niveaux institutionnels (notamment les CT, le ministère des finances et les ministères sectoriels), de la société civile et en partie du secteur privé, ceci en synergie/complémentarité avec les autres partenaires. L'appui complémentaire permettra un dialogue politique au-delà des indicateurs de performance, et basé sur les expériences sur le terrain.

La communication sera également renforcée pour faire davantage connaître la contribution de la Commission européenne au secteur.

5 MISE EN ŒUVRE

5.1 Convention de financement

Pour mettre en œuvre la présente action, il est envisagé de conclure une convention de financement avec le pays partenaire, tel que prévu à l'article 17 de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-UE.

5.2 Période indicative de mise en œuvre

La période indicative de mise en œuvre opérationnelle de la présente action, au cours de laquelle les activités décrites à la section 4.2 seront menées et les contrats et accords correspondants seront mis en œuvre, est de 60 mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention de financement.

La prolongation de la période de mise en œuvre peut être approuvée par l'ordonnateur compétent de la Commission, qui modifiera la présente décision et les contrats et accords concernés ; les modifications apportées à la présente décision constituent des modifications non substantielles au sens de l'article 9, paragraphe 4 du règlement (UE) 2015/322.

5.3 Mise en œuvre de la composante relative à l'appui budgétaire

5.3.1 Motivation des montants alloués à l'appui budgétaire

Le montant alloué est de 60 millions EUR au titre de l'appui budgétaire et de 10 millions EUR au titre de l'appui complémentaire. Ce montant de 60 millions EUR repose sur les besoins de financement du gouvernement pour consolider les ressources mises à disposition des communes à travers le FADeC afin de développer les services offerts aux citoyens, la formation de leurs agents et améliorer leur gestion administrative et financière. En complément, le gouvernement participera au déploiement des services déconcentrés de l'État, avec un focus sur les préfetures, à l'échelle des six nouveaux départements.

Pour l'année 2015, le FADeC a été abondé à hauteur de 69,06 millions EUR dont 42,48 millions EUR provenant de l'aide extérieure alors que moins de 20% des allocations sectorielles (ressources intérieures) étaient consacrées aux services déconcentrés de l'État par le biais des crédits délégués. L'appui budgétaire

proposé dans le cadre de l'action variera de 16 millions EUR (année 1) à 8 millions EUR (année 5) représentant entre 23 et 11,5% du montant global mis à disposition du FADeC en 2015. Par rapport au budget général de l'État, cet appui budgétaire représente entre 1,25 et 0,63% du total des recettes budgétaires de 2016 (1,275 millions EUR). Les décaissements annuels se montent donc à environ 0,24 à 0,12% du PIB.

5.3.2 Critères de décaissement de l'appui budgétaire

- a) Les conditions générales de décaissement de toutes les tranches sont les suivantes :
- progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la PONADEC, maintien de la crédibilité et de la pertinence de cette politique ;
 - mise en œuvre d'une politique macro-économique crédible visant à la stabilité ;
 - progrès satisfaisant dans la mise en œuvre du programme global d'amélioration de la gestion des finances publiques ;
 - progrès satisfaisants concernant la mise à disposition du public d'informations budgétaires fiables, exactes et exhaustives.
- b) Les conditions particulières de décaissement susceptibles d'être appliquées aux tranches variables sont les suivantes :
- intensification de la composante déconcentration de la PONADEC, accroissement des crédits délégués et renforcement des ressources humaines ;
 - accroissement des ressources transférées par l'État aux communes, à travers le FADeC non affecté et affecté ;
 - amélioration de la gestion budgétaire et administrative des communes et de leur offre de services ;
 - appui au contrôle de l'utilisation des ressources transférées aux communes, à travers les corps d'inspection de l'État ;
 - Soutien à la mise en œuvre par les communes et leurs intercommunalités de partenariats innovants avec l'État en lien au développement territorial.

Les cibles et les indicateurs de performance retenus pour les décaissements seront applicables pendant toute la durée du programme. Cependant, dans des circonstances dûment justifiées, une demande de modification des cibles et indicateurs pourra être présentée par l'ordonnateur national du FED à la Commission. Les modifications convenues pourront être autorisées par un échange de lettres entre les deux parties.

Une révision à mi-parcours est à prévoir en n+2 pour, si besoin est, réajuster les indicateurs des années suivantes, notamment en lien avec la nouvelle stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté.

En cas de dégradation sensible des valeurs fondamentales, les décaissements au titre de l'appui budgétaire peuvent être officiellement suspendus, temporairement suspendus, réduits ou annulés, conformément aux dispositions pertinentes de la convention de financement.

5.3.3 Modalités de l'appui budgétaire

Pour l'appui budgétaire non ciblé, la structure de déboursement prévue est basée sur deux tranches fixes et cinq tranches variables dont les montants décroissent au cours des années. Ce système de déboursement répond à la logique de consolidation des transferts de l'État aux communes (notamment via le FADeC avec ses dotations affectées et non affectées) en terme de montant de la contribution substantielle de l'UE aux transferts du budget de l'État tout en promouvant un désengagement progressif comme mécanismes de levier des réformes et d'amélioration des pratiques au niveau local.

Calendrier indicatif des décaissements:

	2017		2018		2019		2020		2021		Total
	Mio EUR	%	Mio EUR	%	Mio EUR	%	Mio EUR	%	Mio EUR	%	Mio EUR
Tranche Fixe	7	44%	6	43%	2	16.6%	2	20%	2	25%	19
Tranche Variable	9	56%	8	57%	10	83.4%	8	80%	6	75%	41
Total	16	100%	14	100%	12	100%	10	100%	8	100%	60

L'appui budgétaire est fourni sous la forme d'un appui budgétaire direct non ciblé au Trésor public. L'opération de crédit des virements en euros décaissés en francs CFA sera exécutée aux taux de change applicables, conformément aux dispositions pertinentes de la convention de financement.

5.4 Modalités de mise en œuvre pour l'appui complémentaire d'un appui budgétaire

5.4.1 Subvention : octroi direct (gestion directe) - Résultat 2

a) Objectifs de la subvention, domaines d'intervention, priorités pour l'année et résultats escomptés.

Appuyer l'ANCB dans l'exercice de sa mission ce qui suppose le financement d'actions relatives à la mobilisation d'expertises ponctuelles pour contribuer à améliorer la performance des communes, notamment sur la mobilisation des ressources propres, l'inclusion des femmes dans les dynamiques locales, la mise en place de dispositifs de suivi et de valorisation d'expériences à l'échelle du territoire, la production de documents de capitalisation, la préparation et l'appui à la mise en œuvre d'outils et d'instruments pour l'ensemble des communes. Ceci de manière à ce que l'ANCB puisse assurer ses attributions en lien au plaidoyer et aux services à apporter à ses membres.

b) Justification d'une subvention directe. Sous la responsabilité de l'ordonnateur compétent de la Commission, la subvention peut être octroyée sans appel à propositions à l'Association nationale des communes du Bénin.

Sous la responsabilité de l'ordonnateur compétent de la Commission, le recours à une procédure d'octroi sans appel à propositions se justifie par la situation de monopole de fait de l'Association nationale des communes du Bénin en tant que seule et unique association faîtière nationale regroupant la totalité des (77) communes du Bénin.

c) Critères de sélection et d'attributions essentielles. Les critères de sélection essentiels portent sur la capacité financière et opérationnelle du demandeur. Les critères d'attribution essentiels concernent la pertinence de l'action proposée au regard des objectifs de l'appel, la conception, l'efficacité, la faisabilité, la viabilité et le rapport coût/efficacité de l'action.

d) Taux maximal de cofinancement. Le taux maximal de cofinancement possible pour cette subvention est de 90%.

Conformément à l'article 192 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 applicable en vertu de l'article 37 du règlement (UE) 2015/323, lorsqu'un financement intégral est indispensable à la réalisation de l'action, le taux maximal de cofinancement possible peut atteindre 100 %. Le caractère indispensable du financement intégral doit être justifié par l'ordonnateur compétent de la Commission dans la décision d'attribution, dans le respect des principes d'égalité de traitement et de bonne gestion financière.

e) Trimestre indicatif pour la conclusion de la convention de subvention. Premier trimestre n+1.

5.4.2 Gestion indirecte avec le pays partenaire : Résultats 1 et 3

Une partie de la présente action, ayant pour objectif de renforcer les capacités de l'administration centrale et déconcentrée, opérer des appuis aux structures responsables de la mise en œuvre de la PONADEC et de la gestion du FADeC et faciliter le financement de projets de territoire portés par des intercommunalités en vue d'assurer l'accroissement des services aux citoyens et la promotion du développement urbain et de l'économie locale, peut être mise en œuvre en gestion indirecte avec la République du Bénin conformément à l'article 58, paragraphe 1, point c), du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 applicable en vertu de l'article 17 du règlement (UE) 2015/323] conformément aux modalités suivantes:

Le pays partenaire agit en tant que pouvoir adjudicateur dans le cadre des procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions. La Commission procède à un contrôle ex ante de toutes les procédures de passation de marchés sauf lorsque des devis-programmes sont concernés, en vertu desquels la Commission exerce un contrôle ex ante pour les marchés dont le montant est supérieur à 100 000 EUR (ou inférieur, en fonction de l'évaluation des risques) et peut exercer un contrôle ex post pour les marchés dont le

montant est inférieur à ce montant. La Commission procède à un contrôle ex ante des procédures d'octroi des subventions pour tous les contrats de subvention.

Les paiements sont exécutés par la Commission sauf lorsque des devis-programmes sont concernés, en vertu desquels les paiements sont exécutés par le pays partenaire pour les marchés en régie et les contrats dont le montant est inférieur à 300 000 EUR pour les marchés et dont le montant maximal est de 100 000 EUR pour les subventions.

La contribution financière ne couvre pas les coûts de fonctionnement ordinaires découlant des devis-programmes.

Conformément à l'article 190, paragraphe 2, point b), du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 et l'article 262, paragraphe 3, du règlement délégué (UE) n° 1268/2012 applicable en vertu de l'article 36 du règlement (UE) 2015/323 et l'article 19 c, paragraphe 1, de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-UE, le pays partenaire applique les règles de passation de marchés établies à la deuxième partie, titre IV, chapitre 3, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012. Ces règles, ainsi que les règles applicables aux procédures d'octroi de subventions conformément à l'article 193 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012, applicable en vertu de l'article 17 du règlement (UE) 2015/323, seront fixées dans la convention de financement conclue avec le pays partenaire.

5.5 Champ d'application de l'éligibilité géographique pour les marchés et les subventions

L'éligibilité géographique au regard du lieu d'établissement pour la participation aux procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions et au regard de l'origine des fournitures achetées, telle qu'elle est établie dans l'acte de base et énoncée dans les documents contractuels pertinents, est applicable.

L'ordonnateur compétent de la Commission peut étendre l'éligibilité géographique conformément à l'article 22, paragraphe 1, point b), de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-UE en cas d'urgence ou d'indisponibilité de produits et services sur les marchés des pays concernés, ou dans d'autres cas dûment justifiés si l'application des règles d'éligibilité risque de rendre la réalisation de la présente action impossible ou excessivement difficile.

5.6 Budget

Intitulé	Contribution de l'UE (EUR)	Contribution indicative de tiers (EUR)
5.3 Appui budgétaire	60.000.000	
5.4 Appui complémentaire	9.300.000	
5.4.1 Gestion directe - Consolidation des performances des CT et de leurs intercommunalités	1.200.000	
<i>Subvention directe avec l'ANCB</i>	<i>1.200.000</i>	<i>133.000</i>
5.4.2 Gestion indirecte		
Pilotage et appropriation de la réforme à tous les niveaux administratifs	2.800.000	
<i>- passation de marchés de services pour assistance technique *</i>	<i>1.800.000</i>	
<i>- devis-programme**</i>	<i>1.000.000</i>	
Planification du développement territorial et contractualisation État-CT	5.300.000	
<i>- passation de marchés de services pour assistance technique *</i>	<i>700.000</i>	
<i>- devis-programme**</i>	<i>600.000</i>	
<i>- Subvention, appel à propositions</i>	<i>4.000.000</i>	
5.9 Evaluation / 5.10 audit	300.000	
5.11 Communication et visibilité	100.000	
Provisions pour imprévus	300.000	
	70.000.000	133.000

* La répartition du budget entre les résultats n'implique pas nécessairement la passation de différents marchés.

**Il y aura un seul devis-programme en cours à la fois (la répartition par résultats étant purement illustrative).

5.7 Structure organisationnelle et responsabilités

Le ministre de l'économie et des finances est le maître d'ouvrage de l'intervention dans son ensemble.

Un comité de pilotage associant les parties impliquées -MEF, MDGL, MCVDD, ANCB et DUE- se réunit semestriellement. Son ancrage institutionnel sera défini en fonction du nouveau positionnement institutionnel du Comité interministériel de pilotage et du secrétariat permanent de la PONADEC. Ses modalités d'organisation et de fonctionnement sont définies lors de sa première session.

Les modalités de pilotage, de suivi et de mise en œuvre de l'assistance technique sont définies par le Comité de pilotage.

5.8 Suivi des résultats et rapports

Le suivi de la mise en œuvre de l'action et le dialogue sur la mise en œuvre de la PONADEC et des autres politiques se font à partir des mécanismes de concertation suivants :

- La revue annuelle du secteur, associant les structures ministérielles, les représentants des communes et de la société civile, ainsi que les partenaires techniques et financiers. Ses sessions sont mises à profit pour analyser les résultats obtenus dans la mise en œuvre de la PONADEC, renseigner les indicateurs de performance et alimenter le dialogue avec le Gouvernement. Les réunions du groupe technique décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire, instance de concertation entre le Ministère de la décentralisation et la gouvernance locale (MDGL), le Ministère du cadre de vie et du développement durable (MCVDD), le Ministère de l'économie et des finances (MEF) et les partenaires techniques et financiers (PTF) ainsi que les réunions du groupe des bailleurs du secteur. A ces occasions, la DUE informera les membres du groupe sur les avancées de l'action. Ces discussions permettront d'assurer une concertation périodique avec les États Membres et les autres bailleurs sur l'appui à la mise en œuvre de la PONADEC.

Le suivi et évaluation des indicateurs de la PONADEC, de la revue sectorielle (avec la matrice des indicateurs du secteur) sont opérés à travers les systèmes mis en œuvre par le secrétariat permanent de la PONADEC et le secrétariat permanent de la CONAFIL en collaboration avec les autres structures concernées notamment au MEF et au MDGL.

Le suivi technique et financier courant de la mise en œuvre de la présente action est un processus continu et fait partie intégrante des responsabilités du partenaire de mise en œuvre.

À cette fin, le partenaire de mise en œuvre doit établir un système de suivi interne, technique et financier permanent pour l'action et élaborer régulièrement des rapports d'avancement (au moins une fois par an) et des rapports finaux. Chaque rapport rendra compte avec précision de la mise en œuvre de l'action, des difficultés rencontrées, des changements mis en place, ainsi que des résultats obtenus (réalisations et effets directs), mesurés par rapport aux indicateurs correspondants, en utilisant comme référence la matrice du cadre logique (pour la modalité de projet) ou la liste d'indicateurs de résultat (pour l'appui budgétaire). Le rapport sera présenté de manière à permettre le suivi des moyens envisagés et employés et des modalités budgétaires de l'action. Le rapport final, narratif et financier, couvrira toute la période de mise en œuvre de l'action.

La Commission peut effectuer d'autres visites de suivi du projet, par l'intermédiaire de son propre personnel et de consultants indépendants directement recrutés par la Commission pour réaliser des contrôles de suivi indépendants (ou recrutés par l'agent compétent engagé par la Commission pour mettre en œuvre ces contrôles).

5.9 Évaluation

Eu égard à la nature de l'action, il sera procédé à des évaluations à mi-parcours et finale de la présente action ou ses composantes par l'intermédiaire de consultants indépendants au travers de missions commandées par la Commission.

La mission à mi-parcours sera réalisée à des fins d'apprentissage, en particulier par rapport au financement des actions innovantes mises en œuvre (contrat État-CT, financement des projets de territoire,...).

La mission d'évaluation finale sera réalisée à des fins de responsabilisation et d'apprentissage à divers niveaux (y compris la révision des politiques), en tenant compte en particulier du fait qu'un nouveau

document de politique devra être formalisé à la période correspondant à la fin de l'action. Les enseignements issus de cette évaluation alimenteront les réflexions sur les axes à inclure dans cette nouvelle politique.

La Commission informera le partenaire de mise en œuvre au moins deux mois avant les dates envisagées pour les missions d'évaluation. Le partenaire de mise en œuvre collaborera de manière efficace et effective avec les experts en charge de l'évaluation, notamment en leur fournissant l'ensemble des informations et documents nécessaires et en leur assurant l'accès aux locaux et activités du projet.

Les rapports d'évaluation seront communiqués au pays partenaire et aux autres parties prenantes clés. Le partenaire de mise en œuvre et la Commission analyseront les conclusions et les recommandations des évaluations et décideront d'un commun accord, le cas échéant en accord avec le pays partenaire, des actions de suivi à mener et de toute adaptation nécessaire et notamment, s'il y a lieu, de la réorientation du projet.

À titre indicatif, il sera conclu deux marchés de services d'évaluation au titre d'un contrat-cadre, le premier à mi-parcours et le second à la fin de la durée de mise en œuvre de la Convention de Financement.

5.10 Audit

Sans préjudice des obligations applicables aux marchés conclus pour la mise en œuvre de la présente action, la Commission peut, sur la base d'une évaluation des risques, commander des audits indépendants ou des missions de vérification des dépenses pour un ou plusieurs contrats ou conventions.

À titre indicatif, il sera conclu un marché de services d'audit en 2020

5.11 Communication et visibilité

La communication et la visibilité de l'UE constituent des obligations légales pour toutes les actions extérieures financées par l'UE.

Pour la présente action, il y a lieu de prévoir des mesures de communication et de visibilité qui seront établies, au début de la mise en œuvre, sur la base d'un plan d'action spécifique dans ce domaine et financées sur le budget indiqué à la section 5.6 ci-dessus.

En ce qui concerne les obligations légales en matière de communication et de visibilité, les mesures seront mises en œuvre par la Commission, le pays partenaire, les contractants, les bénéficiaires de subvention et/ou les entités en charge. Des obligations contractuelles adaptées seront respectivement prévues dans la convention de financement, les marchés, les contrats de subvention et les conventions de délégation.

Le plan de communication et de visibilité de l'action ainsi que les obligations contractuelles adaptées seront établis sur la base du manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'Union européenne.

À titre indicatif, les activités de communication et visibilité seront financées sous les devis-programmes mis en œuvre tout au long du PADT.

Appendice 1: Cadre logique

	Description	IOV	Sources de vérification	Hypothèses
Objectif général	Promouvoir un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée, inclusive, promouvant l'égalité de genre et veillant à favoriser l'émergence de dynamiques territoriales innovantes	- Disponibilité d'un schéma national des zones d'activités économiques - Evolution du montant des crédits décaissés dans le cadre des contrats État-Commune ou inter-CT - Amélioration de l'Indice de développement et des inégalités entre les sexes au Bénin (IDISB)	MCVDD SP PONADEC Ministère en charge des affaires sociales	
Objectif spécifique	Appuyer l'État et l'administration territoriale - déconcentrée et décentralisée- pour l'opérationnalisation de la Politique Nationale de Décentralisation et Déconcentration (PONADEC), selon les principes de bonne gouvernance, en vue d'assurer un aménagement équilibré du territoire national, la promotion de l'attractivité des territoires et la fourniture de services de qualité aux citoyens	- Part des ressources transférées aux communes dans le Budget Général de l'État - Evolution de l'enregistrement des actes d'état civil, désagrégué par sexe, à l'échelle du pays - Linéaire des pistes rurales aménagées ou réhabilitées	MEF (BGE) SP-CONAFIL Ministère Intérieur (DGEC) SP PONADEC	Le Gouvernement montre une volonté politique forte en vue de soutenir et intensifier la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale, le renforcement de la bonne gouvernance et la lutte contre l'impunité La PONADEC, demeure une réforme majeure de l'État pour poursuivre la promotion de la gouvernance locale et une administration territoriale performante articulant au mieux décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire
Produit 1	Le pilotage et l'appropriation de la réforme de l'administration territoriale ainsi que la déconcentration sectorielle (via la territorialisation des politiques et budgets des secteurs concernés) sont effectifs à tous les niveaux administratifs	- Taux d'accroissement des crédits délégués (crédits préfecture et SDE) - Niveau de mise en œuvre du plan de formation continue des RH du MDGL (désagrégué par sexe) - Tenue effective des conférences budgétaires communales/débat d'orientation budgétaire communal (budgétisation participative et sensible au genre) - Existence d'un projet de Décret sur la contractualisation État-CT ou inter-CT déposé au secrétariat du gouvernement - Taux de mise en œuvre des recommandations des audits des communes - Niveau d'affectation effective des personnels au	MEF (BGE) Préfectures et SDE DRH du MDGL MEF (DGB) et MDGL Projet de Décret SP CONAFIL (rapports d'audit IGAA-IGF) DAF MDGL	Le MDGL affecte en nombre et en qualité les RH prévues dans le Décret N°2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale Le partenariat et la coordination avec les partenaires au développement sont renforcés et le dialogue sur la conduite de la RAT est maintenu

	Description	IOV	Sources de vérification	Hypothèses
		niveau des préfectures		
		- Evolution des crédits de la ligne «accompagnement des communes» dans le budget du MDGL et des ministères sectoriels (données désagrégées par sexe avec affectation de minimum 30% de femmes)	SP CONAFIL Budgets ministériels	
		- Niveau de déconcentration des crédits du MDGL aux préfectures	Budget MDGL	
Produit 2	Les performances des communes et de leurs intercommunalités dans l'offre de services sont améliorées, leurs capacités de gouvernance aux échelles politique, administrative et financière sont consolidées en promouvant les pratiques de participation citoyenne, d'inclusion sociale et d'égalité de genre	- Présentation effective du rapport annuel de l'ANCB lors de sa conférence annuelle avec un chapitre spécifique sur les actions menées pour la prise en compte de l'égalité de genre	ANCB	Les collectivités locales tout comme la société civile reconnaissent la nécessité de renforcer les mécanismes de contrôle d'utilisation des ressources et de la qualité des investissements et des services publics locaux
		- Nombre moyen de réunions de concertation et de reddition des comptes avec la population par Commune et par an (données désagrégées par sexe avec participation de minimum 30% de femmes)	SP PONADEC	
		- Nombre de services effectifs et conventionnés fournis aux communes selon les contenus du plan d'actions de l'ANCB	ANCB	
		- Part des dépenses d'entretien des équipements et ouvrages dans les dépenses de fonctionnement	SP PONADEC	
		- Taux de recouvrement fiscal	SP PONADEC	
Produit 3	Le développement territorial est mieux planifié, durable, équilibré, il fait l'objet d'une contractualisation entre l'État et les collectivités locales afin d'améliorer l'aménagement et l'attractivité des territoires dans le respect de l'environnement et en prenant en compte la problématique des changements climatiques	- Niveau d'affectation effectif des personnels au niveau des Directions départementales du MCVDD (données désagrégées par sexe avec affectation de minimum 30% de femmes)	DRH du MCVDD	Tous les acteurs concernés (économiques, sociaux et politiques) sont des animateurs de la réforme et mettent en place des mécanismes de collaboration, de participation et de partenariat efficaces
		- Evolution des crédits de la ligne «accompagnement des communes» dans le budget du MCVDD	Budget MCVDD	
		- Nombre de contrats États-Communes signés	SP PONADEC	
		- Nombre de projets intercommunaux mis en œuvre avec des actions spécifiques en faveur des femmes	SP PONADEC	
		- Evolution du nombre de projets de territoire financés	SP PONADEC	
Activités du Produit 1	Le pilotage et l'appropriation de la réforme de l'administration territoriale ainsi que la déconcentration sectorielle (via la territorialisation des politiques et budgets des secteurs concernés) sont effectifs à tous les niveaux administratifs			
Activité 1.1	Consolider le pilotage et la mise en œuvre de la PONADEC avec une approche sensible au genre: - Soutenir les structures de pilotage et de coordination de la Politique en vue de la mise en œuvre effective de ses contenus (CIP, CONAFIL, SP-PONADEC, SP-CONAFIL), y compris actions de renforcement de capacités en intégrant l'approche genre et la promotion de la participation des femmes - Contribuer à l'opérationnalisation des instruments, des mécanismes et des instances sous-tendant la réforme territoriale et la territorialisation des politiques publiques, avec une approche genre (dialogue avec les ministères sectoriels, appui à la formalisation et à l'exécution des P2D, déconcentration des budgets sectoriels, effectivité des transferts, dispositifs de S-E de la PONADEC et de la CONAFIL, généralisation des conférences budgétaires communales, budget participatif et sensible au genre,...) - Développer et mettre en œuvre, avec l'appui de l'ENAM, un plan de formation continue, intégrant le genre, des RH du MDGL des échelles centrale et			

	Description	IOV	Sources de vérification	Hypothèses
	déconcentrée - Développer et mettre à disposition des communes de plans-types de construction et équipement des services aux populations, y compris infrastructures d'édilité (DAO, spécifications techniques,...) en vue d'améliorer la fonctionnalité des services et l'accueil du public - Compléter et si nécessaire réviser le corpus juridique (transfert de compétences et de ressources, textes d'application, codification, contractualisation, prise en compte de l'égalité de genre dans le système de gouvernance,...)			
Activité 1.2	Renforcer le CEFAL dans l'exercice de sa mission et contribuer au développement d'un dispositif d'appui technique aux collectivités : - Renforcer les capacités du Centre dans la définition des besoins en développement des capacités (formation, accompagnement sur site,...) en concertation avec ses publics-cibles - Produire des outils de formation en lien à la formation initiale, préparatoire (recrutement des nouveaux agents) et continue (guide du formateur, manuel de l'apprenant, cahier d'exercices) - Etayer son vivier de formateurs, y compris aux échelles déconcentrées - Développer des modes opératoires orientés sur l'apprentissage dans l'action (appui-conseil sur site,...)			
Activité 1.3	Appuyer les dispositifs, les outils et les mécanismes de financement des communes dans le cadre de l'exercice effectif de leurs compétences : - Renforcer la CONAFIL et la gestion du FADeC avec un focus sur (i) la répartition équitable des ressources sur la base de critères pertinents, y compris la performance, le financement (ii) des renforcements de capacité et (iii) des outils communaux ou intercommunaux de planification et de programmation - Assurer un contrôle performant de l'utilisation des ressources par les communes et leurs intercommunalités en vue de raffermir la gouvernance locale, la transparence et la reddition des comptes (contrôle externe, audit, audit social) - Réaliser toutes études utiles pour consolider les transferts et la fiscalité locale (ressources propres, fiscalité propre et partagée, budgétisation sensible aux genre,...) - Participer, en étroite concertation avec le MEF au processus de réforme des finances publiques en vue d'assurer une déconcentration plus efficace et effective des services du MEF (recette-perception, impôts, contrôle financier) en vue d'améliorer le système de gestion budgétaire et financière des communes (répartition des tâches entre CT et MEF en matière d'établissement des rôles et recouvrement des recettes fiscales, contrôle des dépenses, comptabilité et états financiers, mise en réseau des recettes-perceptions,...)			
Activité 1.4	Participer au déploiement d'une administration territoriale équipée en ressources humaines, matérielles et financières adéquates à l'échelle de l'ensemble du territoire de manière à renforcer (i) l'exercice de la tutelle dans ses composantes de contrôle de légalité et d'assistance-conseil et (ii) de territorialisation des politiques publiques et intégrant la promotion de l'égalité de genre : - Contribuer à la création et à l'équipement des nouvelles préfectures, renforcer celles en situation (complexe administratif dans les préfectures non pourvues y compris plan-type pour construire une administration de développement,...) - Affermir les capacités (savoirs, savoir-faire, savoir-être) des cadres A et B des préfectures en relation aux prérogatives de tutelle (contrôle de légalité, assistance-conseil, contrôle administratif) et à la coordination de l'action gouvernementale à l'échelle des circonscriptions administratives (CAD, CDCC, PDDI, PAAC,...)¹⁶ - Appuyer les concertations entre structures déconcentrées et décentralisées dans le cadre de la mise en œuvre des politiques nationales à l'échelle locale avec un focus particulier sur les secteurs sociaux (éducation) et productifs (agriculture, élevage, pêche) et la politique transversale de promotion de l'égalité de genre			
Activités du Produit 2	Les performances des communes et de leurs intercommunalités dans l'offre de services sont améliorées, leurs capacités de gouvernance aux échelles politique, administrative et financière sont consolidées en promouvant les pratiques de participation citoyenne, d'inclusion sociale et d'égalité de genre			
Activité 2.1	Renforcer les capacités de dialogue et de plaidoyer de l'ANCB pour participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques : - Capitaliser les informations sur les problématiques vécues à l'échelle des communes et de leurs intercommunalités dans l'exercice de leurs compétences (relation avec les acteurs privés et publics, règles de gestion des finances publiques locales, prise en compte de la dimension genre dans les processus de planification et de budgétisation, mobilisation des ressources propres, territorialisation des politiques publiques, partenariat public-privé,...)			

¹⁶ Outre les Préfets, SG et Chargés de mission, les premiers responsables des Services en charge (i) des affaires générales, (ii) des affaires financières, (iii) de la planification et de l'aménagement du territoire, (iv) de la tutelle, du contentieux et de la coopération décentralisée, (v) de la communication, des archives et de la documentation sont ciblés en relation à leurs attributions respectives.

	Description	IOV	Sources de vérification	Hypothèses
	- Appuyer l'Association dans la construction d'une force de proposition pour améliorer l'exercice des compétences communales (participation aux espaces de dialogue et aux structures paritaires tels que la CONAFIL)			
Activité 2.2	Développer les services rendus à ses membres par l'ANCB, directement ou par l'intermédiaire de leurs intercommunalités : - Capitaliser et diffuser les enseignements liés aux expériences valorisables dans le cadre de la gestion des services et de développement territorial (gestion communale et des services aux citoyens, animation territoriale, promotion de l'économie locale, bonnes pratiques de gouvernance locale, reddition des comptes et transparence, veille citoyenne, mobilisation des ressources propres, mise en gestion des services, comptabilité-matière et du patrimoine, mise en œuvre des projets de territoire, promotion de l'égalité de genre, du leadership féminin au bénéfice des élues et de l'empowerment des femmes, gestion des ressources naturelles, adaptation aux changements climatiques,...) - Apporter aux CT et à leurs Associations/EPCI les services prévus dans les documents fondateurs de l'Association (statuts,...) et son plan d'actions (assistance-conseil,...) - Préparer et diffuser des outils de gestion administrative, d'animation et de management territorial (archivage, état-civil, organisation des commissions permanentes, élaboration des documents de planification et de programmation, gestion du foncier, cadastre, Registre Foncier Urbain, adressage, plan de formation continue, appui à la participation citoyenne avec un focus particulier sur les femmes et les groupes vulnérables,...) - Améliorer les systèmes de communication avec les adhérents et leurs intercommunalités - Développer des partenariats avec les intercommunalités sur le principe de subsidiarité et des contrats d'objectif - Préparer et diffuser un rapport annuel portant sur (i) l'activité de l'ANCB, (ii) la performance des communes et (iii) l'état d'avancement de la décentralisation en vue de l'organisation d'une conférence annuelle des communes avec une annexe sur les actions exécutées pour la promotion de l'égalité de genre			
Activité 2.3	Renforcer la gouvernance locale dans l'organisation et le fonctionnement des administrations communales et des organes élus en promouvant la participation citoyenne et des femmes aux instances de concertation et de prise de décision : - Améliorer l'organisation et le fonctionnement des administrations et des commissions permanentes, par exemple moyennant des actions d'amélioration des procédures liées à l'archivage, l'état-civil, l'organisation des commissions permanentes, - Contribuer à l'élaboration des documents de planification et de programmation, à la gestion du foncier, au cadastre, au Registre Foncier Urbain, à l'adressage, au plan de formation continue, à l'appui à la participation citoyenne avec un focus particulier sur les femmes et les groupes vulnérables,... ; - Soutenir la participation des femmes aux instances de concertation et de prise de décision.			
Activité 2.4	Développer les services offerts aux citoyens, notamment via l'accroissement des ressources du FADEC et des budgets des communes et de leurs intercommunalités : - Construire et équiper les équipements sociaux, productifs et économiques en favorisant l'entrepreneuriat féminin ; - Améliorer la qualité et la couverture géographique des services, y compris post-réalisation.			
Activités du Produit 3	Le développement territorial est mieux planifié, durable, équilibré, il fait l'objet d'une contractualisation entre l'État et les collectivités locales afin d'améliorer l'aménagement et l'attractivité des territoires dans le respect de l'environnement et en prenant en compte la problématique des changements climatiques			
Activité 3.1	Développer des outils d'aide à la planification urbaine/territoriale, veiller à leur appropriation et à leur mise en œuvre en y intégrant l'égalité de genre : - Engager un travail conceptuel basé sur la valorisation de la couverture en photographies aériennes du territoire en vue de concevoir des documents de planification - Elaborer un Schéma National des Zones d'Activités intégrant les zones artisanales et industrielles, Zones d'Economies Spéciales (ZES), zones franches (état des lieux du foncier d'entreprise, évaluation des besoins à court et moyen termes, localisation et vocation des zones, faisabilité d'une ZES pilote, structure de portage et de promotion,...) - Préparer et diffuser les textes, y compris d'application liés aux lois portant Agenda Spatial et Aménagement du Territoire			
Activité 3.2	Contribuer au déploiement et au renforcement des capacités des structures déconcentrées en charge de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'habitat, de l'assainissement et de l'environnement en lien avec les préfetures, en promouvant la participation et le recrutement des femmes : - Participer à l'équipement des Directions Départementales en charge de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'habitat, de l'assainissement et de l'environnement - Renforcer les capacités des cadres des structures déconcentrées du ministère en charge de l'aménagement du territoire (aide à l'élaboration des documents			

	Description	IOV	Sources de vérification	Hypothèses
	de planification, y compris gestion des ressources naturelles et adaptation aux changements climatiques, accompagnement des communes dans leur mise en œuvre, respect des règles d'urbanisme,...)			
Activité 3.3	Appuyer l'utilisation effective des instruments d'aménagement du territoire expérimentés depuis le démarrage de la décentralisation en y intégrant l'égalité de genre : - Donner la possibilité aux communes de se doter des outils de planification et de gestion urbaine prescrits dans le corpus juridique (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, SDAC) - Appuyer les communes dans l'amélioration de la gouvernance des opérations de lotissement et de remembrement - Assister les communes et/ou leurs intercommunalités dans la mise en œuvre des projets de territoire et des Systèmes Productifs Locaux, l'utilisation des Systèmes d'Information Territoriaux,... - Appuyer les communes en matière de MO dans la mise en œuvre de leurs actions en matière d'assainissement, de gestion des eaux pluviales et des déchets - Approfondir et expérimenter des opérations pilotes d'adaptation aux changements climatiques			
Activité 3.4	Appuyer le processus de contractualisation État - commune ou intercommunalité : - Sensibiliser et former les acteurs départementaux et locaux à la démarche de contractualisation (élus, agents territoriaux, SDE, société civile, acteurs socio-économiques,...) - Appuyer la formalisation d'expériences pilotes de contractualisation État-CT en vue de développer les services aux citoyens (promotion de l'économie et de l'emploi local, entrepreneuriat féminin, enjeux climatiques, gestion de l'eau et des déchets,...)			

