



Social Watch Bénin

Contrôle Citoyen

www.socialwatch-benin.org

Rapport alternatif 2017 Mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable au Bénin:

Pour une mise en œuvre efficace de l'ODD 16.5

« Réduire nettement la corruption » :

**Et si le Gouvernement et l'Assemblée Nationale faisaient de la
création de la Cour des Comptes la priorité des réformes en 2018 !**

Décembre 2017

Courriel : swbenin@socialwatch-benin.org

Site Web : www.socialwatch-benin.org

Facebook: [swbenin](https://www.facebook.com/swbenin)

Twitter: [@swbenin](https://twitter.com/swbenin)

Google+: [swbenin](https://plus.google.com/+swbenin)



Rapport alternatif 2017
Mise en œuvre des Objectifs de
Développement Durable au Bénin

Pour une mise en œuvre efficace de l'ODD 16.5
« Réduire nettement la corruption » :
Et si le Gouvernement et l'Assemblée Nationale faisaient de la
création de la Cour des Comptes la priorité des réformes en 2018 !

Courriel : swbenin@socialwatch-benin.org
Site Web : www.socialwatch-benin.org
Facebook: [swbenin](https://www.facebook.com/swbenin)
Twitter: [@swbenin](https://twitter.com/swbenin)
Google+: [swbenin](https://www.google.com/+swbenin)

Décembre 2017

SIGLES ET ABREVIATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	7
PREMIERE PARTIE : Evolutions récentes en matière de lutte contre la corruption.....	9
Chapitre I : Une année de mise en œuvre du plan d'action du système national d'intégrité en demi-teinte.....	11
1.1. L'Indice de Perception de la Corruption (IPC) et Baromètre Mondial de la Corruption : Entre progrès et défis.....	11
1.2. Mise en œuvre du plan d'action du SNI : l'appropriation et le passage aux actions concrètes marquent le pas.....	12
a) Mise en place et fonctionnement des organes de suivi : un goût d'inachevé.....	12
b) Mise en œuvre mitigée des recommandations du SNI.....	13
Chapitre II : Déclis et limites de la lutte contre l'impunité.....	14
2.1. Des jalons posés.....	14
2.2. Un début de sanctions.....	15
2.3. Freins et inactions préjudiciables à la crédibilité de la lutte contre l'impunité.....	17
a) La mollesse du pouvoir judiciaire à jouer efficacement et dans un délai raisonnable, son rôle de répression des faits de corruption.....	17
b) La quasi-absence du juge financier (Chambre des comptes de la Cour suprême)....	17
c) La politisation de la lutte contre la corruption et les interrogations des contribuables.....	17
d) La persistance de labyrinthe où l'argent et la classe politique se croisent.....	18
e) Des craintes légitimes de conflits d'intérêt, de sociétés écrans et de rétro commissions.....	19
f) Refus de déclaration du patrimoine et absence de sanctions pour les contrevenants.....	20
Chapitre III : Recommandations pour 2018.....	21
DEUXIEME PARTIE - Renforcement de la démocratie financière : gage crédible de la transparence dans la gestion des finances publiques.....	23
Chapitre I : La transparence budgétaire au crible des normes de l'Indice du Budget Ouvert.....	25
1.1. Dispositions pour la transparence et la participation selon le PGRGFP au Bénin.....	25
1.2. Score du Bénin selon l'Enquête sur le Budget Ouvert (EBO) 2017.....	25
1.3. Appréciation de la Participation du public au processus budgétaire au Bénin.....	26
1.4. Surveillance et contrôle budgétaires.....	27
1.5. Recommandations pour améliorer la transparence et la participation budgétaires.....	28
Chapitre 2 : Amélioration du cadre légal de la commande publique au Bénin.....	28
2.1. La transparence dans la commande publique.....	28
2.2. Les faiblesses persistantes de la loi portant cadre juridique du PPP.....	29
a) Forte dépendance des marchés PPP de la Présidence de la République.....	29

b)	Défaut de contrôle sur la régularité des PPP tels que réglementés.....	30
2.3.	Désignation des Chefs des Cellules de contrôle des marchés publics.....	30
2.4.	Accès à l'information sur la commande publique.....	30
a)	Aperçu sur le Système Intégré de Gestion des Marchés Publics (SIGMaP) du Bénin.....	30
b)	Difficultés liées à l'utilisation du SIGMaP au Bénin.....	30
c)	Défaut de rigueur dans l'utilisation du SIGMaP entretenu par la DNCMP.....	31
2.5.	Publications des informations sur la commande publique.....	31
a)	Méconnaissance du droit d'accès aux informations par les citoyens béninois.....	31
b)	Publication des contrats de la commande publique non effective malgré les textes.....	32
2.6.	Responsabilisation des Institutions et structures compétentes pour réduire les dérives.....	32
Chapitre 3 : Plaidoyer pour la création de la Cour des comptes au Bénin.....		35
3.1.	Contexte de la surveillance et du contrôle de la gestion des Finances Publiques.....	35
3.2.	Des irrégularités inquiétantes mettant en cause la sincérité, la fiabilité et la crédibilité dans la gestion des finances publiques par le Gouvernement en 2016.....	35
3.3.	Juridiction des comptes privée de ressources humaines et d'organes compatibles.....	37
3.4.	Lutte contre la corruption inefficace sans Cour des Comptes autonome.....	37
3.5.	Démarche insuffisante pour la création de la Cour des Comptes.....	38
3.6.	Modification ciblée de la Constitution pour la création de la Cour des Comptes.....	39
TROISIEME PARTIE – Suivi citoyen de quelques réalisations sociales :		
Plaidoyer autour des cibles et indicateurs des ODD.....		41
Chapitre 1 : Perception des populations sur la mise en œuvre de quelques projets du PAG.....		43
1.1	Forum sur la mise en œuvre des projets phares du PAG : détenteurs de responsabilité et porteur de cause pour une information du citoyen.....	43
1.2.	Le Projet asphaltage et la Libération des Domaines Publics : les populations entre espoir et désillusion.....	44
a)	Appréciation des opérations de déguerpissement.....	44
b)	Conséquences des opérations de libération des espaces publics.....	44
Chapitre 2 : Suivi citoyen de quelques Projets/programmes PIP.....		45
2.1.	Projets PIP dans le secteur de l'Education.....	45
2.2.	Projets PIP dans le secteur de l'Eau et Energie.....	48
2.3.	Projets PIP dans le secteur de la Santé.....	50
2.4.	Projets PIP dans le secteur de l'Agriculture.....	53
2.5.	Projets PIP dans le secteur de l'environnement.....	56
Chapitre 3 : Recommandations.....		58
Recommandations générales.....		58

SIGLES ET ABBREVIATIONS

ANLC	:	Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption
ARMP	:	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BAD	:	Banque Africaine de Développement
BAI	:	Bureau d'Analyse et d'Investigation
BMC	:	Baromètre Mondial de la Corruption
CAPPP	:	Cellule d'Appui au Partenariat Public-Privé
CENA	:	Commission Electorale Nationale Autonome
CNVAD	:	Commission Nationale de Vérification de l'Authenticité des Diplômes
DNCMP	:	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
DPPD	:	Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses
FADC	:	Fonds d'Appui au Développement des Communes
GFP	:	Gestion des Finances Publiques
HAAC	:	Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
IBO	:	Indice du Budget Ouvert
IBP	:	International Budget Partnership
IPC	:	L'Indice de Perception de la Corruption
ODD	:	Objectifs de Développement Durable
OSC	:	Organisation de la Société Civile
PAG	:	Programme d'Action du Gouvernement
PGRGFP	:	Plan Global de Réformes de la Gestion des Finances Publiques
POSAF	:	Plan d'Orientation Stratégique de l'Administration Fiscale
PTF	:	Partenaires Techniques et Financiers
RELF	:	Rapport sur l'Exécution de la Loi de Finances
SIGFiP	:	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SIGMaP	:	Système Intégré de Gestion des Marchés Publics
SNI	:	Système National d'Intégrité
TI	:	Transparency International
TPI	:	Tribunal de Première Instance
UEMOA	:	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

INTRODUCTION

Les Objectifs de Développement Durable (ODD) énoncent un programme de développement mondial ambitieux jusqu'en 2030. Dix-sept (17) objectifs et un total de cent soixante-neuf (169) cibles ont été retenus par la communauté internationale couvrant essentiellement trois aspects du développement, à savoir, la prospérité économique, le développement social et la protection de l'environnement, avec un ensemble d'indicateurs pouvant permettre d'assurer le suivi des progrès.

Les pays sont encouragés à intégrer les cibles mondiales aux processus nationaux de planification et politiques, à développer des cibles et des indicateurs adaptés à leurs circonstances particulières. C'est ainsi que le processus de priorisation recommandée par les Nations Unies a été conduit au Bénin de manière participative et inclusive regroupant tous les acteurs du secteur public, de la société civile, du secteur privé et les partenaires au développement. La nécessité de travailler à améliorer les synergies intersectorielles ainsi que les cohérences sectorielles afin d'optimiser les résultats des interventions en faveur des ODD s'impose.

Le dispositif actuel mis en place autour des ODD par le gouvernement autorise à croire que les conditions sont réunies pour espérer leur atteinte. L'intégration des trois dimensions des ODD aux cadres nationaux se poursuit à travers la mise en place de quatre groupes thématiques (GT) qui épousent la structuration des ODD. Il s'agit du groupe social (ODD 1-6), du groupe économique (ODD 7-11), du groupe environnement (ODD 12-15) et du groupe gouvernance (ODD 16).

L'ODD 16, dans une transversalité, se présente comme le socle sur lequel les autres devraient être bâtis. En effet, le mépris des principes et règles de gouvernance ayant fait le lit de la corruption et de l'impunité, érode tous les efforts de développement et l'espoir de réduction de la pauvreté.

En attendant l'élaboration des rapports nationaux sur les ODD retenus pour les différents Forums de haut niveau aux Nations Unies, notamment le Forum politique de haut niveau de 2019 qui examinera en profondeur l'ODD 16, il est essentiel pour les Organisations de la Société Civile (OSC) de gouvernance d'assurer le suivi citoyen des progrès nationaux de lutte contre la corruption et des risques d'intégrité auxquels est confronté le Bénin.

Des trois cibles des ODD se rapportant spécifiquement à la corruption, le présent rapport se focalise sur la cible 16.5 « Réduire nettement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes ».

¹ ONU : Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ; http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=F. Pour de plus amples informations et en savoir plus sur les évolutions récentes entourant les ODD, voir <https://sustainabledevelopment.un.org>

² Les deux autres cibles sont :

* 16.4 - D'ici à 2030, réduire nettement les flux financiers illicites et le trafic d'armes, renforcer les activités de recouvrement et de restitution des biens mal acquis et lutter contre toutes les formes de criminalité organisée

L'année 2017 a été singulièrement marquée par un regain de lutte diversement appréciée contre les actes de malversation dans l'administration publique, par l'appropriation des recommandations du rapport d'évaluation du Système National d'Intégrité (SNI) et l'organisation des premières Journées Nationales de Gouvernance (JNG) d'une part, et par la mise en œuvre du Programme d'Action du Gouvernement (PAG) d'autre part. Le présent rapport est articulé autour de trois parties à savoir :

- les évolutions récentes en matière de lutte contre la corruption ;
- le renforcement de la démocratie financière : gage crédible de la transparence dans la gestion des finances publiques et
- le suivi citoyen de quelques réalisations publiques.

* 16.10 - Garantir l'accès public à l'information et protéger les libertés fondamentales, conformément à la législation nationale et aux accords internationaux

PREMIERE PARTIE :
**Evolutions récentes en matière de lutte contre
la corruption**

Chapitre I : Une année de mise en œuvre du plan d'action du système national d'intégrité en demi-teinte

L'évaluation du Système National d'Intégrité (SNI) est un outil de Transparency International (TI) qui dresse l'état des lieux de la capacité de résistance au choc de la corruption d'au moins treize (13) institutions considérées comme des piliers d'intégrité d'un pays.

Cet outil a permis en 2016 au Bénin de diagnostiquer les piliers d'intégrité pour faire apparaître d'importantes faiblesses auxquelles des recommandations ont été formulées afin de contenir la progression du phénomène de la corruption. Le gouvernement a adopté en Conseil des Ministres du 30 novembre 2016 le rapport de l'étude ainsi que le plan d'actions qui s'y rapporte. Il a mis en place un dispositif institutionnel pour mettre en œuvre les mesures préconisées. Un an après l'adoption de ce dispositif, quel bilan peut-on présenter ? Quel est l'état de la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation ? Que retenir des actions de lutte contre la corruption et l'impunité engagées par le gouvernement en 2017 ? Y-a-t-il des raisons d'espérer ?

Ce chapitre, en rappelant la place du Bénin dans le récent Baromètre Mondial de la Corruption (BMC), dresse notamment l'état de l'application des recommandations du SNI en 2017 ainsi que la situation de la lutte contre l'impunité dans le pays. Il met enfin l'accent sur les défis de la promotion de l'intégrité en faisant quelques recommandations pour améliorer la situation actuelle.

1.1. L'Indice de Perception de la Corruption (IPC) et Baromètre Mondial de la Corruption : Entre progrès et défis

D'après le Baromètre Mondial de la Corruption 2017 de Transparency International qui est un sondage d'opinion publique réalisé au moyen d'interviews en présentiel ou par téléphone et qui montre les secteurs les plus affectés par la corruption et comment la vie des personnes « ordinaires » en est touchée, le Bénin s'est porté en 2017 ainsi qu'il suit :

Le pourcentage de **personnes qui pensent que les catégories de personnes ci-après sont en partie ou toutes corrompues** : Président de la République (51% pour le Bénin et 31% pour l'Afrique subsaharienne), les membres du Parlement (46% contre 33%), les membres du gouvernement (54% contre 38%), les élus locaux (48% et 33%), la Police (54% contre 47%), les fonctionnaires des impôts (52% contre 37%), les juges et magistrats (48% contre 34%). Le BMC du secteur public a donc une moyenne de 50% (contre 33% pour la région Afrique subsaharienne). Ensuite, les chefs traditionnels (26% contre 21%), les leaders religieux (20% contre 15%), les dirigeants d'entreprise (64% contre 42%).

D'après la même source, sur le niveau de corruption au cours des douze derniers mois, 74% de personnes estiment que le niveau s'est accru. Par ailleurs 19% seulement des personnes interrogées déclarent que leur gouvernement accomplit « bien » son travail dans le domaine de la lutte contre la corruption tandis

³ https://www.transparency.org/files/content/feature/Global_Corruption_Barometer_2017_Global_Results.xlsx

que pour 79% des personnes interrogées, le gouvernement accomplit « mal » son travail dans le domaine de la lutte contre la corruption. 26% des personnes interrogées déclarent qu'elles ou qu'un membre de leur foyer ont déjà dû verser une commission illicite ou donner un cadeau lors de leurs contacts avec les services publics au cours des douze derniers mois, surtout au niveau des services de délivrance de la Carte Nationale d'Identité, du Permis de conduire, et des tribunaux.

Malheureusement, en termes d'actions à mener pour lutter contre la corruption, 35% des personnes interrogées sont résignées et estiment qu'il n'y a rien à faire, 20% seulement pensent qu'il faut refuser les pots de vin et 19% seulement croient au pouvoir de la dénonciation. Pour les enquêtés, la raison principale qui justifie la peur de dénoncer la corruption réside essentiellement dans les conséquences en termes de représailles qui s'en suivent.

Dans l'Indice de Perception de la Corruption (IPC) 2016 de Transparency International, le pays a obtenu un score de 36 points sur une échelle allant de 0 (où le pays est perçu comme très corrompu) à 100 (où le pays est perçu comme très peu corrompu), se classant à la 95ème place sur 176 pays ; une régression par rapport à l'IPC 2015 (37/100 et 83ème rang). De 95è rang en 2016, le Bénin est classé 85è en 2017, soit 3 points gagnés sur l'IPC et 10 places gagnées dans le classement. Pour le Score IPC 2017 du Bénin, sa note est due essentiellement à la note Variétés de Démocraties (V-Dem) et celle du Forum Economique Mondial. Six (6) sources de données différentes ont été utilisées pour construire l'indice de perception de la corruption (IPC) 2017 du Bénin.

Encadré 1

Variétés de démocraties (V-Dem) est une nouvelle approche en matière de conceptualisation et de mesure de la démocratie. V-Dem fournit un ensemble de données pluridimensionnel et désagrégé qui reflète la complexité du concept de démocratie en tant que système de droit qui va au-delà de la simple tenue d'élections. Le projet V-Dem distingue sept principes supérieurs dans la démocratie : les principes électoral, libéral, participatif, délibératif, égalitaire, majoritaire et consensuel. Il recueille des données afin de mesurer ces principes.

1.2. Mise en œuvre du plan d'action du SNI : l'appropriation et le passage aux actions concrètes marquent le pas

a) Mise en place et fonctionnement des organes de suivi : un goût d'inachevé

En adoptant le rapport du SNI, le gouvernement avait instruit les Ministres concernés à prendre des dispositions pour :

- faire approprier, par leurs administrations respectives, les résultats de cette évaluation;
- appuyer la mise en œuvre du plan d'actions de promotion de l'intégrité et de lutte contre la corruption qui en est issu.

Pour assumer ces responsabilités, les Ministres concernés ont signé un arrêté qui met en place un cadre

³https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2016

institutionnel à trois niveaux : Comité de Pilotage, Comité Exécutif Interministériel et Points Focaux. Le comité exécutif s'est doté d'une feuille de route qui a été présentée aux points focaux.

Cette feuille de route n'a pas été respectée et les préalables de sa mise en œuvre n'ont pas été posés dès le départ. Par exemple, la formation des points focaux sur le contenu du rapport du SNI et du plan d'actions n'a été organisée que les 28 et 29 septembre 2017.

Sur le travail fait à ce niveau, quelques observations s'imposent :

- sur les 30 points focaux qui devraient déposer leur plan d'actions, seuls 15, soit 50% l'ont envoyé au comité exécutif en septembre. Quatre se sont finalement ajoutés, selon le point fait en décembre 2017. 11 institutions n'ont donc pas encore cru devoir envoyer leur plan d'actions;
- le contenu des plans d'actions est peu satisfaisant : la plupart des 111 actions proposées par les 15 premiers points focaux sont consacrées à des activités de sensibilisation et de vulgarisation. Or au-delà de l'appropriation sociale du rapport du SNI et de son plan d'actions, il s'agit pour les points focaux de travailler à renforcer le Système National d'Intégrité par la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption dans leurs milieux respectifs. Cette situation est en voie de correction.

b) Mise en œuvre mitigée des recommandations du SNI

Le gouvernement s'est formellement engagé à « appuyer la mise en œuvre du plan d'actions de promotion de l'intégrité et de lutte contre la corruption ». La mise en place des points focaux est notamment destinée à coordonner la mise en œuvre de ce plan d'actions au niveau sectoriel, notamment au niveau des piliers relevant de l'Exécutif et de l'administration publique.

A ce jour, l'élaboration de la stratégie et des plans d'actions des points focaux n'étant pas encore terminée, on peut estimer que la mise en œuvre des 50 recommandations faites par pilier n'a pas formellement démarré même si plusieurs actions engagées par le gouvernement ont permis d'avoir quelques acquis.

Pour les 10 recommandations prioritaires et générales, il convient de présenter le point ci-après fait, au 20 décembre 2017, par le consultant chargé du mécanisme de suivi des recommandations du SNI :

- Sur les 29 indicateurs des recommandations prioritaires, 19 n'ont connu aucun progrès (65,5%) ; 8 ont enregistré partiellement ou substantiellement de progression (27,5%) ; 1 est en régression (animation du cadre de concertation entre les structures de lutte contre la corruption) et 2 ne sont pas renseignés;
- Sur les 20 indicateurs des recommandations générales, 10 n'ont subi aucun progrès (50%) ; 7 ont enregistré partiellement ou substantiellement de progression ; 2 indicateurs ne sont pas renseignés et 1 est toujours en cours de collecte.

En général, « les recommandations qui n'ont pas connu de progression sont liées à la révision constitutionnelle, à la réforme de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption, à l'existence d'une politique nationale anti-corruption, etc. ».

Pour les réformes exigeant la révision de la constitution, il faut rappeler l'introduction par le gouvernement d'une initiative visant à l'amendement de plusieurs dispositions de la constitution du 11 décembre 1990. Cette initiative rejetée par le Parlement en avril 2017, a été fortement critiquée dans l'opinion publique comme un « recul » en matière de démocratie voire en matière de transparence publique. Un ate-

lier organisé par Social Watch Bénin en mars 2017 sur la prise en compte ou non des recommandations du SNI par le nouveau projet constitutionnel a clairement montré que lesdites recommandations ont été insuffisamment intégrées dans les réformes constitutionnelles et, pis, les options du gouvernement font baisser la qualité de l'environnement institutionnel en faveur de l'intégrité.

Si la plupart des recommandations du SNI n'ont pas fait l'objet d'une mise en œuvre spécifique, le gouvernement a cependant engagé plusieurs actions qui visent à renforcer la lutte contre la corruption et l'impunité.

Chapitre II : Déclis et limites de la lutte contre l'impunité

2.1. Des jalons posés

Au cours de l'année 2017, le gouvernement a engagé plusieurs actions de lutte contre la corruption et l'impunité qui ont mobilisé l'opinion publique.

Au titre des mesures qui contribuent à la lutte contre la corruption, nous pouvons citer :

◆ **Le nouveau Plan Global de Réformes de la Gestion des Finances Publiques (PGRGFP) 2017-2020**

Ce plan porte l'ambition de doter le Bénin d'un système de Gestion des Finances Publiques (GFP) transparent, performant, conforme aux standards internationaux, respectueux de la répartition constitutionnelle des prérogatives entre les institutions, et mettant résolument les finances publiques au service du développement du Bénin. La problématique de l'impunité est prise en compte dans ces réformes à travers les Axes 2, 3 et 4 du plan, à savoir :

- Développement du civisme fiscal et des capacités de mobilisation des ressources budgétaires avec pour objectif de lutter contre la fraude fiscale et douanière ;
- Renforcement des capacités de contrôle et de maîtrise de l'exécution des budgets à travers la mise en place des outils et procédures permettant de limiter les risques sur les équilibres financiers ;
- Surveillance et encadrement des établissements publics, audits et vérifications internes, contrôles externes avec pour défi de résorber la plupart des insuffisances qui sont régulièrement relevées dans les mécanismes de contrôle.

◆ **Un Plan d'Orientation Stratégique de l'Administration Fiscale (POSAT) :**

Elaboré et actuellement mis en œuvre par la Direction générale des impôts, l'un des enjeux de ce plan est la réduction de la fraude fiscale.

◆ **La réforme du code des marchés publics**

Pour poursuivre la mise en conformité avec les directives de l'UEMOA, étendre le champ d'application aux contrats de partenariat public-privé et assurer un meilleur encadrement du gré à gré.

◆ **La mise en oeuvre d'une politique de dématérialisation**

Destinée à créer moins de contact physique entre les agents publics et les usagers de l'administration publique, cette politique s'est déjà traduite, entre autres, par l'ouverture récente de guichets uniques dans le domaine du foncier et de la gestion des pensions de retraite. Le gouvernement a également annoncé la dématérialisation de la fiche de paie des agents de l'Etat. Des mesures d'assainissement, engagées par le Ministère de l'Economie et des Finances, sur la base de données du Sunkwè, le logiciel de traitement et de gestion des salaires des agents de l'Etat ayant abouti à la découverte de six agents publics fraudeurs pour un préjudice de 49 millions de francs CFA.

◆ **Un engagement clairement annoncé contre les cadeaux dans l'administration publique**

En fin décembre 2016, le Président de la République a annoncé son intention de ne recevoir aucun cadeau de fin d'année et a instruit les membres de son gouvernement d'en faire de même. A leur tour, les ministres ont adressé une note aux agents de leurs départements ministériels pour signifier la même interdiction. Le 18 décembre 2017, le Directeur Général de la Police Nationale a fait un « rappel à l'ordre sur les libéralités faites aux responsables de la police nationale pendant les fêtes de fin d'année ». Une pratique qu'il a jugée « contraire à la déontologie policière et à la vision du gouvernement » que les chefs d'unité doivent éviter « sous peine d'être sanctionnés ».

2.2. Un début de sanctions

Au titre de la lutte contre l'impunité, on peut citer :

◆ **Une série de sanctions prononcées contre de nombreux agents tels que :**

- 102 agents publics détenteurs de faux diplômes dans l'administration publique « pour lesquels le faux est établi après leur audition » par la Commission Nationale de Vérification de l'Authenticité des Diplômes (CNVAD). De novembre 2016 à juillet 2017, leurs noms ont été rendus publics par les Conseils des Ministres du 23 novembre et du 3 août 2016 puis du 26 juillet 2017. Le gouvernement a annoncé l'ouverture de procédure de leur radiation des effectifs des personnels de l'Etat ainsi que des poursuites judiciaires à leur rencontre;
- des cadres mis en cause dans l'organisation de concours frauduleux d'entrée à la fonction publique (dont deux anciens ministres et une dizaine de hauts fonctionnaires), sur rapport de la Commission de vérification de la régularité des concours directs de recrutement d'agents de l'Etat, organisés au titre de l'année 2015 au profit de l'administration centrale des finances, des régions financières et d'autres corps de l'Etat. La plupart des mis en cause ont tous été déchargés de leurs fonctions et sanctionnés (rétrogradation, perte de point indiciaire, etc.) sans préjudice, selon le texte du communiqué du Conseil des Ministres (7 juin 2016), de poursuites judiciaires à leur rencontre;
- des fonctionnaires soupçonnés de rançonnement : limogeage d'une cinquantaine d'agents de police du commissariat de Hillacondji (9 juin 2017) ; limogeage de plusieurs agents de santé chargés de vaccination à la frontière de Hillacondji (août 2017) et limogeage du directeur de l'interprétation et de

la traduction du Ministère des affaires étrangères et de la coopération (Conseil des Ministres du 28 juin 2017);

- une dizaine d'officiers et de hauts gradés de la gendarmerie et de la police ayant trempé dans une affaire de détournement de 60 millions des ressources additionnelles allouées aux forces de sécurité (Conseil des Ministres du 15 novembre 2017);
- 6 agents publics mis sous mandat de dépôt pour avoir falsifié le logiciel de traitement des salaires avec un préjudice de 49 millions détournés;
- 2 douaniers écroués à Porto-Novo pour perception de faux frais sur le parc de vente de véhicules d'occasion de Sèkandji;
- Etc.

◆ **la transmission de certains dossiers de corruption à la justice par le gouvernement :**

- l'affaire de la Centrale d'Achat des Intrants Agricoles pour des malversations de 2 milliards sur une subvention de 3,6 milliards. Le Conseil des Ministres du 28 juin 2017 a mis en cause d'anciens ministres et de hauts fonctionnaires et a annoncé des sanctions administratives. Lors d'une sortie médiatique, le 4 décembre 2017, le Procureur de la République près le Tribunal de Première Instance de Cotonou, a fait observer que les articles 45, 46, 47, 64 alinéa 1, et 68 de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes ont été violés;
- L'affaire du Fonds National de Microfinance ayant occasionné des pertes à hauteur de 40,6 milliards de francs CFA selon l'audit effectué sur les exercices 2013 à 2016. Le gouvernement a annoncé des poursuites judiciaires et des mesures administratives contre les mis en cause dont un ancien ministre et de hauts fonctionnaires (Conseil des Ministres du 2 août 2017);
- L'affaire de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) pour perception de rétro commissions de l'ordre de 71 millions de francs CFA. Selon le Parquet de Cotonou, les articles 40 alinéa 1 et 53 de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes ont été violées;
- L'affaire ONASA pour les malversations financières de 2,3 milliards de francs CFA, les mis en cause sont poursuivis pour corruption, blanchiment de capitaux et abus de fonction en référence des articles 40, 41, 42, 53 et 104 de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes.

Ces actions montrent l'engagement à combattre la corruption et mettre un coup d'arrêt au règne de l'impunité. Il s'agit d'un déclic intéressant dans un contexte où l'opinion publique devient de plus en plus sceptique quant à la volonté politique d'enrayer le phénomène de la corruption (cf. BMC 2017). Mais malheureusement, la volonté du gouvernement est entachée par plusieurs facteurs :

- les erreurs et les errements de procédure commis par le gouvernement dans certains dossiers de

⁵ Ces poursuites sont parfois considérées comme des « effets d'annonce » ou s'apparentent « plus à une intimidation qu'à une volonté sincère de lutte contre la prévarication » en raison du « caractère sélectif des dossiers, la période et la nature des mis en cause...[c'est-à-dire] le ministre Komi Koutché...les députés Valentin Djènonatin, Idrissou Bako, ... qui, en plus d'avoir voté contre le projet de révision de la constitution, critiquent fréquemment les actions du gouvernement » (Marcel Zoumènou, Quotidien La Nouvelle Tribune, 3 juillet 2017. Source : www.lanouvelletribune.info).

corruption : la Décision de la Cour constitutionnelle (DCC 17-251) du 5 décembre 2017, condamnant le gouvernement pour avoir violé le principe d'égalité dans le cadre de la mission d'audit organisationnel, technique et financier de la filière coton dont les résultats ont été accablants pour plusieurs cadres de l'administration publique et des anciens ministres (Conseil des Ministres du 28 juin 2017) est assez symptomatique de la capacité du gouvernement à se tromper dans sa lutte et à offrir ainsi aux mis en cause des échappatoires faciles;

- la politisation de la lutte contre la corruption consistant à toute personne mise en cause dans une affaire de corruption à se faire passer pour la victime du régime;
- les conditions de réalisation des audits qui poussent certains à critiquer l'objectivité de quelques poursuites ou à en dénoncer le caractère sélectif ;
- les lourds soupçons qui pèsent sur le gouvernement lui-même : soupçons de conflit d'intérêt par rapport aux secteurs où le chef de l'Etat fut opérateur économique (coton) ; certains marchés publics (port de Cotonou, aéroport, etc.);
- Etc.

2.3. Freins et inactions préjudiciables à la crédibilité de la lutte contre l'impunité

La promotion de l'intégrité en 2017 a été freinée par un contexte national marqué par :

a) La mollesse du pouvoir judiciaire dans répression des faits de corruption

A titre d'illustration, le Tribunal de Première Instance de Cotonou n'a vidé que 7 dossiers de corruption sur les 58 qui lui sont affectés entre 2010 et 2016 (environ 12%). Un tel ratio contraste avec la soif de justice ressentie dans l'opinion sur les infractions de corruption.

b) La quasi-absence du juge financier (Chambre des comptes de la Cour suprême)

Le rôle du juge financier étant de veiller sur l'intégrité dans l'utilisation des deniers publics, il a réalisé en 2017, douze audits; ce qui est déjà un exploit par rapport à 2016 où il n'a pu réaliser que trois audits. La problématique de l'apurement juridictionnel des comptes de gestion des collectivités locales est entière depuis 2003 : très peu de comptes ont reçu des arrêts définitifs.

c) La politisation de la lutte contre la corruption et les interrogations des contribuables

Elle consiste, d'une part pour certains suspectés de corruption à apporter leur soutien actif au gouvernement et bénéficiaire, de ce fait, d'une certaine "immunité" et, d'autre part, pour les autres à se faire passer pour les victimes du régime. Dans l'un ou l'autre cas, la lutte contre la corruption et l'impunité perd de sa

⁶ Article du journal Le Monde du 20 mai 2016: (www.lemonde.fr/afrique/article/2016/05/20/patrice-talon-je-reve-que-les-beninois-me-portent-en-triomphe-dans-cinq-ans_4923489_3212.html)

⁷ Extrait du discours d'investiture du Président de la République le 6 avril 2016 à Porto Novo.

⁸ Extrait de la Déclaration du groupe de 60 députés favorables à la révision de la Constitution.

⁹ Du 18 décembre 2017, dans Nouvelles d'Afrique (<http://nouvellesdafrique.info/2017/12/18/edito-la-leproserie-nationale-par-olivier-alloche-me-dec-18-2017>)

¹⁰ Ce Député est impliqué dans une affaire de commercialisation de « faux médicaments »

crédibilité et reste prisonnière des calculs politiques.

Et c'est à raison que les contribuables s'interrogent sur la détermination du chef du Gouvernement. L'inaction du Gouvernement dans le dossier de détournement des fonds du Programme Pluriannuel d'appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement dans sa phase II (PPEA II), après l'ordonnance de non-lieu prononcé par un juge le 15 mai 2017, vient apporter de l'eau au moulin de ceux qui s'interrogent sur la détermination du Gouvernement et de son Chef. Même si a contrario, le Ministre de la Justice a tenté d'imputer la responsabilité du non-lieu à ses concitoyens, pour le simple fait de n'avoir pas soutenu le projet de révision de la Constitution et sous ce prétexte ne seraient pas qualifiés pour réclamer l'impunité dans le scandale PPEA 2. Les contribuables béninois espéraient mieux du Chef du Gouvernement qui avait déclaré concernant cette affaire de corruption « *j'ai dit aux Néerlandais que nous ferons tous les efforts possibles pour déterminer où est passé leur argent. Et les responsables devront comparaître* ». Cette indifférence a laissé perplexes les Organisations de la Société Civile sur la capacité du Chef de l'Etat à aller au bout de sa détermination. Tant que les scandales relatifs aux machines agricoles, à l'avion présidentiel, aux turbines à gaz de Maria-Gléta, au chantier de construction du siège de l'Assemblée Nationale, etc., dans lesquels sont cités des acteurs politiques proches de la majorité présidentielle n'auraient pas été élucidés, des doutes légitimes continueront de planer sur la lutte menée par le Gouvernement.

d) La persistance de labyrinthe où l'argent et la classe politique se croisent

« Ici et maintenant, j'appelle à notre conscience citoyenne et davantage de civisme pour faire cesser le règne de l'argent en politique ». Mais l'Assemblée Nationale qui est le lieu par excellence où est animée la vie politique du pays n'est pas aseptisée contre le règne de l'argent. Ce haut lieu est devenu un Parlement où des « télécommandes sont particulièrement puissantes, voire pour certains, irrésistibles », où se nouent des deals politiques dans lesquels l'argent a eu toujours raison de la vertu et de la raison.

Dans son éditorial intitulé « La léproserie nationale », le journaliste Olivier Alloché, après avoir rappelé la récente « affaire Atao Hinnouho » et le scandale du PPEA II qui avait jeté un énorme discrédit sur l'Assemblée Nationale, est revenu sur la tentative échouée de la révision constitutionnelle sur fond d'accusation de vote conditionné par le pouvoir de l'argent.

Encadré 2

Extrait de l'Editorial: La Léproserie nationale

Certains parlementaires nous ont donné à voir les aspects peu connus des coulisses de notre Assemblée Nationale. Dans l'opinion, Rosine Soglo et Gildas Agonkan ont confirmé avoir reçu de l'argent dans le cadre du projet de révision. Bien sûr qu'il fallait nuancer pour dire qu'il s'agissait de frais de vulgarisation et de popularisation prévus par le parlement lui-même à cet effet. Mais dans une bonne partie de l'opinion, cette subtilité ne passe pas. Les députés auraient donc reçu des millions pour voter la révision constitutionnelle. Ce n'est pas un scandale, c'est une explosion nucléaire dans la conscience nationale. Et sont venues s'ajouter d'autres scandales qui s'entassent et s'entassent encore, scandales dans lesquels des députés sont impliqués. Y compris celui du siège de l'institution elle-même dont la construction est entachée d'odeurs de fraudes commises par des députés... Vous n'avez aucune chance de voir partir du jeu politique ceux que l'on accuse aujourd'hui d'être des députés corrompus ou indignes du parlement, s'ils ont suffisamment de ressources à offrir à leurs électeurs. Et pour y parvenir, il faut bien qu'ils se créent des sources d'enrichissement. ...Oui, les députés béninois ne représentent pas vraiment l'idée noble et vertueuse que nous nous faisons des qualités morales d'un parlementaire. Mais ils sont à l'image de l'idée que les électeurs, dans leur vaste majorité, se font de leurs leaders politiques : des bienfaiteurs autorisés à être véreux ».

L'année 2017 aura été marquée par la certitude de la persistance de labyrinthe où l'argent et la politique se rencontrent. Comme en témoigne la récente exhortation de la conférence épiscopale : *“que tous les fils et filles du Bénin fassent reculer le pouvoir de l'argent sur la vie politique nationale; en effet, cette pratique que nous avons dénoncée à maintes reprises et tout particulièrement lors des élections présidentielles de 2006 et 2016, mène à l'impasse et érige à petits coups, un système d'appauvrissement matériel, moral et spirituel de notre société”.*

e) Des craintes légitimes de conflits d'intérêt, de sociétés écrans et de rétro commissions

Un soupçon général pèse sur le gouvernement en matière d'intégrité et de transparence publiques : des cas de conflits d'intérêt et d'attribution de marchés publics mettant en cause les thuriféraires du régime sont régulièrement cités (port, aéroport, filière coton, etc.) et contribuent à donner l'image d'une lutte d'un camp contre un autre. En outre, *« la rapidité avec laquelle le président a remis en selle ses désormais ex-entreprises ne plaide pas en sa faveur et alimente cette impression de concentration des pouvoirs. Car, si Patrice Talon n'a officiellement plus aucune participation dans la myriade de sociétés qu'il contrôlait, il les a léguées à sa femme, à ses enfants et à des collaborateurs qui forment son cercle rapproché. »* La Lettre du Continent n° 754 pouvait nous apprendre que *« Patrice Talon profite de chacun de ses séjours à Abidjan pour faire pousser ses pions dans la filière cacao à travers sa société de distribution d'engrais AF-Chem Sofaco.... Cette société vient d'obtenir plusieurs importants contrats – étendus au secteur cotonnier ivoirien – depuis l'élection de son fondateur à la tête du Bénin »*. Quelle institution supérieure de contrôle pour garantir aux béninois l'inexistence de conflits d'intérêt au sommet de l'Etat quand *« des membres de famille, de belle-famille ainsi que plusieurs compagnons de route ont été bombardés à des positions stratégiques au sein des administrations et entreprises publiques ou la tête d'ambassades »* ?

f) Refus de déclaration du patrimoine et absence de sanctions pour les contrevenants.

La Constitution du 11 décembre 1990 a prévu en son article 52 : « *Durant leurs fonctions, le Président de la République et les membres du Gouvernement...sont tenus, lors de leur entrée en fonction et à la fin de celle-ci, de faire sur l'honneur une déclaration écrite de tous leurs biens et patrimoine adressée à la Chambre des comptes de la Cour suprême* ».

Cette disposition constitutionnelle a été complétée par la Loi 2011-20 du 12 octobre 2011, portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin qui retient la déclaration et le contrôle de patrimoine comme une mesure de prévention de la corruption. L'article 7 du Décret n° 2012-338 du 02 octobre 2012 portant modalités d'application des articles 3 et 10 de la Loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin dispose que « la déclaration de patrimoine est adressée à la juridiction financière compétente dans les quinze (15) jours suivant l'entrée en fonction des hautes personnalités et des hauts fonctionnaires ».

Le récent point des déclarations faites par les personnes astreintes à cette obligation, présenté par Mme Ismath BIO TCHANE MAMADOU, Président de la Chambre des comptes par intérim, lors de la session de l'ANLC organisée le 8 janvier 2018 à Bohicon est le suivant :

Tableau récapitulatif des déclarations relatif aux institutions constitutionnelles et légales

N°	Institutions	Effectif	
01	Présidence de la République	Membres du Gouvernement	22 membres du gouvernement ont fait leur déclaration. 2 des 7 qui en sont sortis l'ont fait à la sortie. Les 06 entrants n'ont pas satisfait à l'obligation de déclaration
		Structures sous tutelle	30
		Total	52
02	Assemblée Nationale	42	
03	Cour suprême	Cabinet	03
		Secrétariat général	01
		Chambre administrative	10
		Chambre judiciaire	09
		Chambre des comptes	26
		Parquet général	04
		Greffe central	00
		Total :	53
04	CENA	07	
05	HAAC	10	
06	Médiateur de la République	01	
07	Conseil Economique et Social	12	
08	Cour constitutionnelle	11	

¹¹ Conférence Episcopale du Bénin, Communiqué final de la Session plénière du 24 au 26 janvier 2018, point 4.

¹² Par Vincent Duhem, <http://www.jeuneafrique.com/mag/390610/politique/benin-de-patrice-talon-petite-entreprise/>, 20 janvier 2017.

¹³ Dans son article intitulé Abidjan, épicerie de la rivalité Talon-Ajavon, du 31.05.2017

¹⁴ Lettre du continent n° 762 du 11/10/2017, « Patrice Talon : au nom de tous les miens ! »

Tableau récapitulatif relatif aux collectivités déconcentrées et décentralisées

N°	Désignation	Effectif	
01	Hauts gradés	14	
02	Directeur de Sociétés	05	
03	Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale	Préfet	12 sur 12
		Maire	10 sur 77
		Secrétaire Général des départements	09 sur 12
		Chargé de Mission des Préfets	17 sur 24
		Chef d'arrondissement	04 sur 546
		Chef Quartier	01 sur 5.295
		Conseiller communal	01
		DAF préfecture	04 sur 12
		Total :	57

Il ressort du tableau ci-dessus qu'en dehors de l'Assemblée Nationale, des efforts sont faits au niveau des institutions dans le sens du respect de l'obligation de déclaration. De la lecture de ce tableau, seuls les préfets ont satisfait à leur obligation de déclaration.

Chapitre III : Recommandations pour la lutte contre corruption en 2018

A l'issue de la présentation des évolutions récentes de lutte contre la corruption et l'impunité, il convient de retenir les recommandations ci-après :

- i. Veiller à l'installation des points focaux dans les ministères et institutions qui n'en disposent pas encore (comité de pilotage du SNI);
- ii. Organiser un séminaire d'appropriation du Plan d'action du SNI pour chacune des trois institutions suivantes : Gouvernement, Parlement, Justice ordinaire (tribunaux) et Justice financière (chambre des comptes) ;
- iii. Elaborer et mettre en œuvre un plan stratégique national de lutte contre la corruption (gouvernement) ;
- iv. Veiller à l'application de la charte nationale pour la gouvernance du développement du Bénin et des chartes sectorielles (Ministère du Plan et du Développement et Ministère de la Fonction Publique) ;
- v. Mettre en place un processus de révision constitutionnelle à deux étapes : une première étape consistant à amender les dispositions consensuelles telles que la création de la Cour des comptes, la réforme de la Haute cour de justice, etc., et une seconde étape sur les dispositions qui divisent ;
- vi. Doter en attendant la création de la Cour des comptes, la Chambre des comptes de moyens humains, matériels et financiers à la hauteur de ses missions ;
- vii. Renforcer le processus de dotation du pouvoir judiciaire de moyens humains (50 magistrats recrutés chaque année) et matériels suffisants (3% du budget général de l'Etat) chaque année ;

- viii. Former de plus en plus les magistrats sur les infractions de corruption ;
- ix. Créer des brigades économiques et financières liées à chaque TPI et au moins un cabinet de juges d'instruction spécialisé sur les crimes économiques auprès de chaque TPI ;
- x. Procéder au suivi effectif des déclarations de patrimoine et sanctionner ceux qui ne déclarent pas leurs biens (Chambre des comptes et ANLC).
- xi. Créer au niveau des TPI et des Cours d'Appel des chambres pour recevoir les déclarations des personnes travaillant à l'intérieur du pays (MJL) ;
- xii. Rendre plus souple la procédure de la déclaration des biens (Parlement) ;
- xiii. Communiquer sur les réformes entreprises et les résultats obtenus dans la mise en œuvre (Gouvernement) ;
- xiv. Eviter l'empiètement du BAI sur les prérogatives des ministères, de l'ANLC et de l'IGF ;
- xv. Faire la vulgarisation de la loi 2011-20 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes, notamment ses articles 3 et 10 ainsi que le décret d'application (ANLC- Société civile)
- xvi. Faire la relecture de la loi 2011-20 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes afin de permettre à l'ANLC de faire des investigations, d'ester en justice et de se constituer partie civile

DEUXIEME PARTIE

**Renforcement de la démocratie financière : gage crédible
de la transparence dans la gestion des finances publiques**

Chapitre I : La transparence budgétaire au crible des normes de l'Indice du Budget Ouvert

1.1. Dispositions pour la transparence et la participation selon le PGRGFP au Bénin

Selon le Plan Global de Réforme de la Gestion des Finances Publiques (PGRGFP) 2017-2020, l'Axe stratégique 5 est intitulé : Renforcement des fonctions générales d'appui à l'amélioration de la qualité de la GFP. Le quatrième programme de cet axe 5 porte sur la diffusion de l'information relatives aux finances publiques. Il vise la mise en pratique des principes 6.1 et 6.2 du Code de transparence de l'UEMOA selon lequel *«La publication, dans des délais appropriés, d'informations sur les finances publiques est définie comme une obligation légale de l'administration publique. (...) Le calendrier de diffusion des informations sur les finances publiques est annoncé au seuil de chaque année et respecté».*

Ce programme devra permettre :

- le renforcement de capacités d'un Datacenter,
- l'existence d'un site internet fonctionnel pour chaque direction générale du ministère en charge des finances et du budget,
- la publication des textes et règlementations, des rapports et informations périodiques courants sur le budget de l'Etat par le Ministère de l'Economie et des Finances.

Le cinquième programme porte sur les contributions qu'apporteront des organisations de la société civile à l'amélioration globale du système de GFP.

Il est défini en relation avec le Code de transparence de l'UEMOA qui impose le principe 6.3 selon lequel *«l'information régulière du public sur les grandes étapes de la procédure budgétaire, leurs enjeux économiques, sociaux et financiers sont organisés dans un souci de pédagogie et d'objectivité; la presse, les partenaires sociaux et d'une façon générale tous les acteurs de la société civile sont encouragés à participer à la diffusion des informations ainsi qu'au débat public sur la gouvernance et la gestion des finances publiques».*

1.2. Score du Bénin selon l'Enquête sur le Budget Ouvert (EBO) 2017

Pour mesurer la participation du public, l'International Budget Partnership (IBP) a initié depuis plusieurs années une Enquête sur le Budget Ouvert (EBO) qui évalue dans quelle mesure les gouvernements offrent à leur public l'occasion de participer aux processus budgétaires. Ces opportunités de participation devraient être fournies tout au long du cycle budgétaire par l'exécutif, le législatif et l'institution supérieure de contrôle. Les questions évaluant la participation à l'Enquête sur le Budget Ouvert 2017 ont été révisées pour les aligner sur les nouveaux principes de Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT- l'Initiative mondiale pour la transparence budgétaire). Ces nouveaux principes servent désormais de base aux normes largement acceptées par la communauté internationale sur la participation du public aux processus budgétaires nationaux. Par conséquent, les données sur le degré de la participation du public à la budgétisation dans l'EBO 2017 ne peuvent être systématiquement comparées directement aux données des éditions précédentes.

Le score du Bénin sur l'Indice du Budget Ouvert (IBO) 2017 est de 39/100. Il est inférieur à celui de 2015 qui est de 45/100.

En effet, depuis l'EBO 2012 où son score IBO a été de 1/100, le Bénin a augmenté la disponibilité de l'information budgétaire par :

- un effort manifeste de publication de presque tous les documents budgétaires préalablement produits pour l'usage interne uniquement ;
- la publication du rapport de fin d'année et du rapport d'audit des comptes de l'Etat en ligne ;
- l'augmentation de l'information fournie dans la déclaration pré-budgétaire.

Pendant, le Bénin a réduit après 2015 la disponibilité de l'information budgétaire par rapport à :

- la production du Rapport de milieu d'année relatif à l'examen semestriel ;
- l'information fournie dans le projet de budget de l'exécutif en ne publiant pas sur le site du Ministère de l'Economie et des Finances les budgets détaillés des ministères et institutions ainsi que les Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD).

1.3. Appréciation de la Participation du public au processus budgétaire au Bénin

La transparence seule est insuffisante pour améliorer la gouvernance. La participation du public à la budgétisation est vitale pour réaliser les résultats positifs associés à une plus grande transparence budgétaire. Comparée aux autres pays de la région francophone d'Afrique, la participation du public au Bénin se présente comme l'indique le tableau suivant, tout en retenant que la moyenne mondiale 2017 pour cette rubrique de 12/100 est insuffisante.

Titre: Participation du public au Budget

Pays	Score sur/100
Bénin	9
République Démocratique du Congo	9
Cameroun	7
Mali	6
Sénégal	2
Tchad	0
Côte d'Ivoire	0
Burkina Faso	0
Niger	0

Source : EBO 2017

Le score du Bénin de 9 sur 100 indique qu'il offre peu de possibilités au public de s'engager dans le processus budgétaire. Ceci est inférieur au score moyen global de 12, mais supérieur aux autres pays francophones ayant participé à l'EBO 2017.

Les différentes institutions au Bénin offrent des opportunités de participation publique selon le score suivant :

- **Pouvoir Exécutif** 0/100 c'est-à-dire que le gouvernement n'offre pas d'opportunités formelles de participation au public dans le processus budgétaire.

- **Pouvoir Législatif** 56/100 montre clairement que le Parlement offre des possibilités limitées au public de participer au processus budgétaire. En effet grâce au Projet d'appui au Renforcement des Capacités et à la Modernisation de l'Assemblée Nationale (PARCMAN) financé par le PNUD, le Parlement organise des audiences publiques en commission à l'endroit des acteurs non étatiques pour recueillir leur avis sur le projet de loi de finances transmis par le gouvernement. Mais, il n'existe plus d'autres formes de collaboration du Parlement avec le public sur les autres étapes du processus budgétaires.

- **Institution supérieure de contrôle** 0/100 signifie que la Chambre des Comptes n'offre pas d'opportunités de participation du public aux contrôles et aux audits des comptes de l'Etat et de ses organes. Ce score est très parlant relativement à l'état de la juridiction financière.

1.4. Surveillance et contrôle budgétaires

L'Enquête sur le Budget Ouvert examine le rôle que jouent les organes législatifs, les institutions supérieures de contrôle et les institutions budgétaires indépendantes dans le processus budgétaire et la mesure dans laquelle ils sont capables de contrôler efficacement le budget. Ces institutions devraient jouer un rôle essentiel dans la planification des budgets et la supervision de leur mise en œuvre puis assurer l'intégrité et la responsabilité dans l'utilisation des ressources publiques.

Selon l'EBO 2017, le contrôle budgétaire assuré par le Parlement se présente comme suit :

- Formulation / approbation 57/100 surveillance limitée,
- Vérification de l'exécution 67/100 surveillance adéquate.

Ce score reflète le fait que le pouvoir législatif exerce un contrôle limité pendant la phase de planification du cycle budgétaire et un contrôle adéquat concernant le contrôle a posteriori de l'exécution budgétaire, c'est-à-dire les travaux entrant dans le cadre de la loi de règlement. Les principaux obstacles à la surveillance législative efficace au Bénin sont:

- Le Parlement (Commission des Finances et des Echanges) examine mais ne publie pas de rapports sur son analyse de la proposition budgétaire de l'Exécutif en ligne;
- Le Parlement (Commission des Finances et des Echanges) n'examine, ni ne publie de rapports sur la mise en œuvre du budget en ligne au cours du processus budgétaire;
- Le Parlement (Commission des Finances et des Echanges) n'examine, ni ne publie les résultats d'étude du rapport de vérification de la Loi de règlement en ligne.

Quant à la Chambre des Comptes, elle dispose d'un cadre législatif pour la surveillance adéquate des finances publiques (en référence à son pouvoir indépendant de contrôle) avec un score de 61/100 selon l'EBO 2017. En effet, en vertu de la loi, la Chambre des Comptes dispose d'un pouvoir discrétionnaire important pour entreprendre des audits comme bon lui semble. Toutefois, la Chambre des Comptes n'est

¹⁵ Pour plus d'informations, voir Lisa von Trapp et al. «Principes pour les institutions budgétaires indépendantes et les études de cas», Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 15: 2 (numéro spécial, 2016).

dotée ni de ressources humaines et financières suffisantes, ni du cadre institutionnel pour remplir son mandat.

De plus, ces processus de vérification ne sont pas examinés par un organisme indépendant, le Bénin ne disposant pas d'Institution Fiscale Indépendante (IFI). Si les IFI ne sont pas encore très répandues à l'échelle mondiale, elles sont de plus en plus reconnues comme une source importante d'informations indépendantes et non partisans.

1.5. Recommandations pour améliorer la transparence et la participation budgétaires

Pour améliorer son niveau de transparence budgétaire, le Bénin devrait hiérarchiser les actions suivantes :

- produire et publier une revue semestrielle qui est le rapport en milieu d'année ;
- augmenter les informations publiées dans le projet de budget de l'exécutif par des données sur la dette et les prévisions macroéconomiques des institutions et ministères ainsi que des données sur la situation financière du gouvernement ;
- augmenter les informations fournies dans le Rapport de fin d'année par des comparaisons entre les prévisions macroéconomiques initiales et les résultats effectifs, les comparaisons entre les niveaux initiaux des politiques impactant les populations les plus pauvres ;
- mettre en place des mécanismes pilotes permettant au public et aux représentants du gouvernement d'échanger leurs points de vue sur les questions relatives au budget national lors de la formulation et de la mise en œuvre ;
- organiser des auditions législatives sur le rapport d'audit, au cours desquelles le public et les acteurs de la société civile peuvent témoigner ;
- veiller à ce que la Commission des Finances et des Echanges (Parlement) examine et publie en ligne des rapports d'analyses sur le projet de budget de l'exécutif ;
- veiller à ce que la Commission des Finances et des Echanges examine et publie en ligne des rapports sur la mise en œuvre du budget en cours d'année ;
- veiller à ce que la Commission des Finances et des Echanges examine et publie en ligne les résultats d'étude du rapport d'audit de la Chambre des Comptes (dans notre contexte béninois, les rapports sur l'exécution de la loi de finances de la Chambre des comptes est un rapport public qui renseigne le citoyen sur l'utilisation des ressources publiques. Il est en principe disponible sur le site de la cour suprême et édité et distribué. Il est donc moins question de faire un rapport sur ce rapport que de rendre disponible le rapport lui-même).

Chapitre 2 : Amélioration du cadre légal de la commande publique au Bénin

2.1. La transparence dans la commande publique

La réforme des marchés publics au Bénin a connu des avancées depuis l'adoption de la Loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin puis l'adoption de dix (10) décrets d'application. Ces avancées sont encore renforcées avec l'adoption

et la promulgation de la Loi n° 2017-04 du 19 Octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin et de la Loi n° 2016-24 du 28 Juin 2017 portant cadre juridique du partenariat public-privé en République du Bénin.

Ces avancées du code des marchés publics au Bénin portent entre autres sur :

- l'article 6 qui stipule que «Tout marché public doit être conclu, signé et approuvé avant tout début d'exécution...»,
- l'article 53 du code des marchés publics relatif aux offres spontanées qui souligne que, sous réserve des exceptions visées, les marchés à conclure, dans les conditions décrites, sont passés par appel d'offres ouvert conformément aux dispositions de la loi. En outre, l'article 146 renforce le régime de sanctions de l'ARMP (Autorité de Régulation des Marchés Publics) qui pourra punir d'une peine de cinq (5) ans à dix (10) ans, tout agent public qui intentionnellement n'aura pas respecté une ou plusieurs dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics.

2.2. Les faiblesses persistantes de la loi portant cadre juridique du PPP

a) Forte dépendance des marchés PPP de la Présidence de la République

Aux termes des dispositions de l'article 5 de ladite loi, le cadre institutionnel des contrats de Partenariat Public-Privé au Bénin comprend : le Conseil des Ministres, la Cellule d'Appui au Partenariat Public-Privé (CAPPP), la Commission ad' hoc d'appel d'offres, la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) et l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP).

Néanmoins, conformément aux dispositions de l'article 6 de la Loi n°2016-024 du 24 octobre 2016 portant cadre juridique du Partenariat Public-Privé, on constate que : (i) le Conseil des Ministres est l'instance suprême de prise de décisions dans le processus de mise en œuvre des projets en mode PPP ; (ii) le Conseil des Ministres délibère sur la décision de recourir à un contrat de partenariat public-privé pour la réalisation des projets qui peuvent en faire l'objet ; (iii) le Conseil des Ministres approuve les étapes préparatoires et autorise la signature du contrat.

La CAPPP est placée sous l'autorité du Président de la République et les membres de la commission ad' hoc d'appel d'offres sont désignés par arrêté présidentiel. Par conséquent, il y a un risque élevé que ces deux organes soient influencés par la Présidence de la République. Ils auraient pu être des structures techniques composées d'experts spécialistes des domaines avec des actions bien encadrées par les textes. Selon l'article 8 du décret d'application portant attribution, composition et fonctionnement de la CAPPP, le Comité d'Orientation et de Décision de la CAPPP (COD-CAPPP) est un organe politique. Les membres du secrétariat exécutif ainsi que le Secrétaire Exécutif sont désignés par le Président de la République dont l'un des représentants assure aussi bien la présidence de la COD-CAPPP ainsi que celle de la commission ad' hoc. Il en résulte une forte influence de la Présidence de la République sur les organes ayant en charge la passation des contrats de partenariat public-privé au Bénin. Ce qui fait un nid douillet à la corruption, aux arrangements illégaux, aux conflits d'intérêts au sommet de l'Etat et par conséquent, à une très faible

qualité des services à réaliser ou à fournir par le partenaire privé sélectionné sans concurrence.

b) Déficit de contrôle sur la régularité des PPP tels que réglementés

Face à ce plein pouvoir que détiennent le Conseil des Ministres et la Présidence de la République dans la passation de la commande publique, notamment en ce qui concerne les délégations de services publics et les PPP, il importe de se demander le pouvoir que détient la DNCMP, une structure sous tutelle du Ministère de l'Economie et des Finances.

Outre les insuffisances soulevées plus haut et liées au cadre institutionnel du PPP au Bénin, l'Article 21 soulève une autre insuffisance concernant la passation, le contrôle et la régulation selon laquelle il n'y a l'intervention d'aucune autre structure en cas d'offres spontanées en dehors du Conseil des Ministres. Ce qui pourrait donner lieu à toutes les sortes de dérives et de malversations, s'il y a manque d'intégrité.

Par ailleurs, selon l'article 46 de la loi portant cadre juridique du PPP, l'autorité contractante et la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) conservent dix ans après la fin du contrat, les informations liées aux procédures de sélection et d'attribution du contrat avant leur transmission aux archives nationales. Cette disposition semble être contraire aux principes de transparence et de gestion efficace de la commande publique.

2.3. Désignation des Chefs des Cellules de contrôle des marchés publics

Selon l'article 15, alinéa 2 du code des marchés publics, pour les départements ministériels, les institutions de l'Etat et les préfectures, les Chefs des Cellules de contrôle des marchés publics sont désignés par la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) en tant que Délégué de Contrôle des Marchés Publics auprès des autorités contractantes. Par ailleurs l'Article 4 du projet de décret portant attribution, organisation et fonctionnement des Cellules de Contrôle des Marchés Publics, en son alinéa 2 indique que « les autres autorités contractantes désignent leurs Chefs de Cellule de Contrôle des Marchés Publics par un acte approprié ».

2.4. Accès à l'information sur la commande publique

a) Aperçu sur le Système Intégré de Gestion des Marchés Publics (SIGMaP) du Bénin

La réforme du système des marchés publics a permis à la DNCMP avec l'appui des Partenaires Financiers, notamment la Banque Africaine de Développement (BAD) de mettre en place un système informatisé qui assure la dématérialisation de la gestion des marchés publics au Bénin : le Système Intégré de Gestion des Marchés Publics (SIGMaP). Le SIGMaP est une application informatique de gestion des procédures des marchés publics en accord avec la réforme des finances publiques. Il vise à moderniser la procédure de passation des Marchés Publics. Il permettra de suivre le processus de passation et d'exécution des marchés publics depuis la numérotation jusqu'au paiement. Il a été lancé pour utilisation au Bénin à partir de février 2015.

b) Difficultés liées à l'utilisation du SIGMaP au Bénin

Plusieurs obstacles et goulots d'étranglement entravent l'utilisation efficace du SIGMaP par les Ministères et Collectivités décentralisées au Bénin. Ces obstacles et difficultés sont notamment : (i) insuffisance de formation et de renforcement de capacités des acteurs en charge de l'utilisation du SIGMaP; (ii) mobilité des agents déjà formés sur le SIGMaP ; (iii) non disponibilité de la connexion internet permanente ; (iv); (v) méconnaissance du SIGMaP par les autres cadres et agents des ministères et communes ; (vi) non arrimage du SIGMaP avec le SIGFiP pour accélérer le paiement des marchés ; (vii) défaut du budget de fonctionnement pour les organes en charge de la passation et du contrôle des Marchés Publics.

c) Déficit de rigueur dans l'utilisation du SIGMaP entretenu par la DNCMP

Grâce à son fort degré de paramétrage, le SIGMaP du Bénin génère un portail web des marchés publics qui devra permettre la dématérialisation de la gestion des marchés publics. Au minimum, les acteurs en charge de l'utilisation du SIGMaP devraient être en mesure de rendre disponibles sur le portail web des marchés publics via le SIGMaP: i) les Plans de Passation des Marchés, ii) les Plans de Passation des Marchés actualisés, iii) les avis d'appel d'offres des marchés et iv) les avis d'attribution provisoire des marchés. Si pour les plans de passation des marchés, toutes les Autorités contractantes les rendent disponibles sur le portail web des marchés publics, peu d'entre elles publient sur le portail web les avis d'appel d'offres et les avis d'attribution des marchés passés par leur structure.

Encadré 3

Il serait opportun de trouver un mécanisme qui rende obligatoire la publication sur le portail web des marchés publics de toutes les informations sur les différentes étapes de la procédure de passation, et subordonne le paiement de tout marché par le SIGFiP à la publication de toutes les informations sus mentionnées sur le SIGMaP grâce à un arrimage entre le SIGMaP et le SIGFiP par un paramétrage adéquat.

2.5. Publications des informations sur la commande publique

a) Méconnaissance du droit d'accès aux informations par les citoyens béninois

Au Bénin, les textes de la République prônent l'accès à l'information des citoyens. La Constitution en son article 8 indique que l'Etat assure à ses *citoyens l'égal accès à l'information*.

Par ailleurs, la Loi 2015-07 du 20 Mars 2015 portant Code de l'information et de la communication en République du Bénin renforce davantage le droit et l'accès à l'information du citoyen. Elle stipule en son Article 7 : « *Toute personne a droit à l'information. L'Etat s'oblige, à travers ses différentes structures et institutions, à garantir à toute personne l'accès aux sources d'informations, notamment publiques...* ».

Ces dispositions renforcent les prérogatives de l'accès du citoyen à l'information pour lesquelles il convient de prendre les mesures adéquates d'appropriation et de mise en application afin que les populations puissent jouir convenablement de ce droit en général et le mettre à profit pour la transparence dans la commande publique.

b) Publication des contrats de la commande publique non effective malgré les textes

La publication des contrats des marchés publics et de partenariat public privé constitue autant que l'accès à l'information, le droit à l'égalité, des moyens pour renforcer la transparence et l'efficacité de la commande publique au Bénin. Le Programme d'Actions de Gouvernement (2016-2021), « Bénin Révélé », indique que le système de mise en œuvre des projets sectoriels sera fluidifié, rationalisé et davantage sécurisé grâce aux réformes sur la gestion budgétaire axée sur les résultats... et le renforcement de la transparence budgétaire, notamment à travers la promotion du contrôle citoyen de l'action publique (Cf. PAG 2016-2021, p. 88).

Encadré 4

African Parks network sélectionné gré à gré pour la gestion du parc de la Pendjari : au cours d'une émission sur Golfe Tv, le Secrétaire général du Syndicat national des Eaux, Forêts et Chasse, le Capitaine Trèkpo, avait fustigé les conditions de travail du personnel des Eaux et forêts et dénoncé « les pratiques mafieuses » liées à la délégation de gestion du parc W et de la Pendjari à l'Ong African Park Network. Jusqu'à ce jour le contrat de African Parks Network est inconnu des citoyens béninois.

La publication des contrats des marchés et de PPP n'est pas encore une réalité au Bénin. Pourtant, le Bénin dispose, avec les nombreuses réformes effectuées pour la modernisation de la commande publique, de tous les moyens pour publier les contrats. Aujourd'hui, il est possible de publier les contrats des marchés et de partenariat public-privé sur le portail web des marchés publics, via le Système Intégré de Gestion des Marchés Publics (SIGMaP).

Il importe de signaler que la publication des contrats des marchés publics et de partenariat public privé répond à la mise en conformité avec la directive n°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA qui indique en son point 1.6 ce qui suit : « Les contrats entre l'administration publique et les entreprises publiques ou privées, notamment les entreprises d'exploitation de ressources naturelles et les entreprises exploitant des concessions de service public, sont clairs et rendus publics. Ces principes valent tant pour la procédure d'attribution du contrat que pour son contenu ». Cette exigence de l'UEMOA est reprise en intégralité par l'article 9 du Décret N° 2015-035 du 29 Janvier 2015 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au Bénin.

2.6. Responsabilisation des Institutions et structures compétentes pour réduire les dérives

Depuis quelques mois, et ce depuis l'avènement de l'actuel gouvernement au pouvoir, une opacité accrue entoure l'attribution des marchés publics au Bénin, surtout ceux attribués en procédure d'entente directe (ou gré à gré), en violation du Code de passation des marchés publics et de la loi encadrant le Partenariat Public-Privé.

Ce mode de passation des marchés publics uniquement autorisé en Conseil des Ministres, est en totale

¹⁶ <https://beninwebtv.com/v1/2017/09/html-polemique-autour-contrat-etat-beninois-ofmas-jacques-ayadji-bouc-emissaire/>

violation des articles 48 à 51 du Code de passation des marchés publics mais aussi de l'article 20 de la loi sur le Partenariat Public-Privé.

Bon nombre de marchés publics ont ainsi été attribués en Conseil des Ministres dont il serait indispensable de publier les contrats pour éviter les polémiques inutiles. Au nombre de ces contrats, nous pouvons citer :

1. le financement direct par l'entreprise EBOMAF SA du coût des travaux initialement convenu à un montant de 64.288.219.505 francs CFA, pour la réhabilitation du tronçon Missessinto-Zinvié-Sèdjèdè-nou-Zè (32km) Cococodji (RNIE I)-Hèvié-Ouèdo (9km) et Ouèdo-Calavi-Kpota (12,2km) ;
2. le contrat de vente de système en mode de négociation directe avec la Société SAFRAN IS pour l'acquisition de matériels, logiciels, licences et services... dans le cadre de la réalisation du RAVIP ;
3. le contrat de concession de type CET/BOT avec MORPHO DYS pour la constitution, la formation, la maintenance et l'assistance à l'exploitation du Système de contrôle des entrées et sorties pour l'Aéroport International Cardinal Bernardin GANTIN ;
4. le contrat relatif à l'étude stratégique pour le développement de la ligne ferroviaire Cotonou-Niamey avec le cabinet «Pacific Consulting Services» (CPCS) ;
5. le contrat de partenariat avec African Parks Network (APN) visant à instaurer une gestion plus efficace de la réserve de biosphère de la Pendjari, dénoncé par le Secrétaire Général du Syndicat des Eaux et Forêts, le capitaine Patrice Trèkpo qui a conduit à sa mise aux arrêts de rigueur pour 60 jours puis à sa radiation du corps des Eaux et Forêts.
6. le contrat cadre avec l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) dans le but de «porter assistance au Ministère de la Santé dans le cadre de la réhabilitation et de la modernisation du système hospitalier de notre pays» ;
7. le contrat d'achat de 60 MW avec la société nigériane PARAS ENERGY, qui «se propose par ailleurs de construire et d'exploiter au Bénin, une centrale électrique dual fuel de 150 MW ainsi que les contrats attribués aux sociétés Aggréko et APR (1er avril 2017), pour un total de 100 MW à fournir et la réhabilitation des centrales électriques thermiques de la SBEE confiée à l'entreprise Wartsila ;
8. le contrat d'exécution des travaux d'aménagement et de bitumage des routes Zagnanado-Paouignan et sa bretelle allant à Covè, et Koguédé-Zakpota (74.2km) en mode de financement direct par l'entreprise ADEOTI Sarl ;
9. le contrat pour le recensement complémentaire des ménages et des établissements urbains installés sur le territoire du Grand Nokoué, y compris les données foncières et les références des abonnements à l'électricité, à l'eau potable, au téléphone et à l'enlèvement des déchets ménagers avec les cabinets ACEP, CONSORTIUM SAI et CECO BTP Ingénieurs conseils ainsi que le bureau d'études Louis Berger ;
10. le contrat avec l'entreprise SORUBAT pour l'aménagement et le bitumage de la route Nikki-Kalalé-Ségbana (169,9 km) ;
11. le contrat avec le bureau EGIS International relatif aux études de faisabilité technico-économique, environnementale, sociale et de sécurité routière pour l'aménagement du contournement Nord-Est et des berges de la lagune de Cotonou ;
12. le contrat des travaux d'aménagement de certains axes routiers en mode BOT (123 km) avec

l'entreprise OFMAS International SA pour un coût total de 164,5 milliards de F CFA ;

13. le contrat avec la société GIRIUS GE pour l'assistance technique, juridique et financière pour la mise en place d'un système intégré de gestion des déchets ménagers dans les villes du "Grand Nokoué" ;

14. le contrat avec le Groupement A.G. Imaginaring pour la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage, dans le cadre de la phase opérationnelle du développement des équipements culturels et touristiques des pôles touristiques d'Abomey-Allada-Ouidah, de Porto-Novo et de Nikki ;

15. le contrat avec le bureau d'études AIM (Aménagement et Ingénierie en Montagne) pour la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage, dans le cadre de la mise en œuvre du projet "Réinventer la cité lacustre de Ganvié" ;

16. les contrats de mise en concession de l'Aéroport International Bernardin Gantin et du Port de Cotonou.

Encadré 5

Attribution de travaux en BOT à OFMAS : des zones d'ombres qui suscitent des interrogations

« La polémique autour de l'affaire du marché de bitumage des axes routiers dans les départements de l'Ouémé et du plateau tient ses racines du compte rendu du conseil des ministres du 29 mars 2017. En effet, selon ce compte rendu, le gouvernement Talon a dessaisi la société sud-africaine Stefanutti Stocks Roads and Earthworks du marché pour l'attribuer à Ofmas International SA. Par la même occasion, le gouvernement a autorisé l'exécution des travaux en mode BOT (Build, Own and Transfer). Sur le panneau du chantier érigé au lancement des travaux, il est mentionné que le projet est financé par le Budget national avec un préfinancement direct par l'entreprise Ofmas International SA, ceci loin des services de contrôle et de surveillance. Par contre, sur le contrat, il est mentionné que les travaux sont sur financement direct de l'entreprise Ofmas International SA. A ce titre, aucune contribution financière du Trésor public n'était requise. Mais parallèlement, le contrat en son article 6, prévoit un préfinancement à hauteur de 40% par le budget national à titre d'avance cautionnée à 100%. »

L'attribution de ces marchés pour des raisons telles que l'urgence ou la compétence mondialement reconnue des entreprises ne respecte pas les textes réglementant la commande publique ou le PPP.

Il importe que les structures et institutions compétentes de la République se penchent sur chacun de ces dossiers pour éclairer le peuple. Cette responsabilisation va en direction du Parlement, de la Chambre des Comptes, de la Cour Constitutionnelle, du Médiateur de la République, de la Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication (HAAC), de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC), de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et du Procureur de la République (pour la justice ordinaire) pour qu'ils se saisissent de ces dossiers par tous les moyens de droit afin d'assurer la publication de ces contrats et d'analyser le processus de passation de ces marchés en vue de démontrer au peuple leur régularité pour éviter à ces opérateurs et au peuple béninois les déconvenues juridiques et financières futures éventuelles.

En définitive, il y a lieu de retenir que la transparence dans les marchés publics et plus généralement la diminution des cas de corruption et de mauvaise gestion ne seront effectives sans un contrôle permanent et efficace de l'utilisation des ressources publiques assuré par la juridiction financière et la saisine du juge judiciaire en cas de manquements constatés. C'est pour cette raison qu'il devient urgent de continuer le plaidoyer pour la création de la Cour des comptes au Bénin.

Chapitre 3 : Plaidoyer pour la création de la Cour des comptes au Bénin

3.1. Contexte de la surveillance et du contrôle de la gestion des Finances Publiques

Depuis l'accession du Bénin à l'indépendance et quel que soit le régime au pouvoir, la gestion des finances publiques fait l'objet de critiques diverses soutenues par des scandales de corruption et de mauvaise gestion que révèle la presse. Les résultats de l'évaluation des différents programmes ou actions de lutte contre la corruption demeurent mitigés. L'évaluation du Système national d'intégrité effectuée en 2016 a permis de comprendre que la cause profonde de cet état de choses reste l'atrophie de la justice et plus particulièrement de la justice financière.

Il existe en effet une justice financière qui continue d'être le parent pauvre des réformes mises en œuvre jusqu'ici. Cette justice financière a pour fondement le droit pour le citoyen de voir bien gérer les ressources qu'il confie aux pouvoirs publics et surtout d'être informé de leur utilisation. Elle est incarnée par la juridiction des comptes qui a pour missions :

- d'assurer l'effectivité de la reddition des comptes par tous les gestionnaires des fonds publics ;
- de contrôler le bon emploi de ces fonds, sanctionner et faire sanctionner les déviations constatées et œuvrer pour l'amélioration de la performance dans l'administration ;
- d'informer le parlement et le citoyen sur l'utilisation des ressources publiques.

3.2. Des irrégularités inquiétantes mettant en cause la sincérité, la fiabilité et la crédibilité dans la gestion des finances publiques par le Gouvernement en 2016

Le RELF, (Rapport sur l'Exécution de la Loi de Finances initiale et rectificative gestion 2016, examine les résultats de l'exécution de la loi de finances et analyse les conditions de réalisation des recettes et des dépenses à la lumière des textes en vigueur. Il permet à l'Assemblée Nationale et aux citoyens d'apprécier l'utilisation faite des crédits votés pour le fonctionnement des services publics et la réalisation de la politique économique et sociale du gouvernement ; lesquels citoyens ont d'ailleurs le droit à l'information tel qu'il résulte de l'article 2 du décret N°2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin. Selon cette disposition « Les contribuables et les usagers des services publics sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics. Ils sont mis dans les conditions d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques ».

Des irrégularités dans l'exécution du Budget et l'absence de réponse du Ministre en charge de l'économie et de finances méritent d'être rappelées dans ce rapport à l'intention des contribuables béninois.

a) La Directive n°01/2011/CM/UEMOA portant Régime financier des collectivités territoriales n'a pas été transposée par le Bénin. Il convient de rappeler que cette directive qui fixe les règles et principes fondamentaux régissant le cadre budgétaire et comptable des collectivités décentralisées devrait être internalisée depuis le 31 décembre 2012 par tous les Etats membres de l'Union. Cinq ans après l'échéance, le Bénin n'est pas parvenu à s'y conformer. (Page 16)

- b) La Juridiction a constaté qu'aucune suite n'a été donnée à ses recommandations. De même, sa préoccupation formulée dans les précédents rapports relativement à la reddition des comptes par les structures non dotées de personnalité juridique et bénéficiaires d'affectation de recettes, est restée sans réponse. (Pages 28)
- c) Tout comme en 2015 et en dépit des engagements pris par le ministre en charge des finances à l'occasion du rapport sur l'exécution de la loi de finances 2015 pour la prise de mesures correctrices, des versements MP3 n'ont pas pu être constatés et imputés en recettes dans les comptes de l'Etat. Le montant de ces recettes recouvrées au moyen de MP3 et non prises en compte est de 7.737 millions en 2016. (Pages 35)
- d) Invité à produire à la Juridiction le contrat de prestation liant la SEGUB à l'Etat béninois, le ministre chargé des finances n'a donné aucune suite. (Pages 35)
- e) Concernant les administrations des douanes et des impôts, la Juridiction a relevé, à l'occasion de l'évaluation des systèmes de reddition de compte desdites administrations, l'absence de tenue véritable de la comptabilité budgétaire qui devrait, entre autres, permettre le suivi des émissions de titres de perception de recettes et la détermination des restes à recouvrer. Au regard de ce constat peu reluisant, la Chambre des comptes s'est interrogée sur la fiabilité des informations relatives aux émissions et RAR telles que retracées dans les documents de reddition de compte. (Pages 39-40)
- f) Malgré le taux d'exécution de 125% des dépenses de personnel de l'Etat, aucun document annexé au compte administratif du Ministre chargé des Finances ne fournit des explications sur les raisons de cette flambée des dépenses de personnel qui contraste avec les nombreuses mesures gouvernementales prises en faveur de la réduction du train de vie de l'Etat suite à l'alternance politique et au changement de gouvernement qui a suivi l'élection présidentielle de mars 2016 et de l'adoption du décret n°2016-292 du 17 mai 2016 fixant la structure type des ministères. (Pages 48)
- g) Invité à fournir à la Chambre le montant des émissions de titres publics sur le marché financier régional en 2016, le Ministre des Finances n'a donné aucune suite. (Pages 54)
- h) Malgré la demande de la Juridiction de se voir transmettre les rapports de contrôle de la gestion des subventions accordées aux organismes publics et en particulier ceux concernant les transferts de fonds aux communes dans le RELF 2015, aucun de ces rapports ne lui est parvenu. (Pages 60-61)
- i) A la page 19 du Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF), le Ministre chargé des Finances indique que : « A ce point s'ajoute la somme de 83.257 millions de francs CFA, représentant les décaissements au profit des projets financés sur ressources extérieures, en attente de régularisation. Leur prise en compte porterait les réalisations à 87.010 millions de francs CFA, soit un taux d'exécution de 60,93% ». Une telle affirmation a remis en cause la fiabilité des informations retracées dans les documents de reddition de compte produits par le Ministre chargé des Finances.

j) Le Ministre n'a donné aucune suite, comme par le passé, à la requête de la Chambre relative à la production des informations sur les dépenses de transferts en capital ainsi que la leur composition au titre de la gestion 2016. (Pages 67)

k) Après analyse des documents de reddition de comptes produits par le ministère chargé des finances, la Chambre a constaté qu'aucun arrêté portant annulation de crédits n'a été pris au cours de la gestion 2016 par le Ministre en charge des finances, au regard de l'article 28 de la LOLF qui dispose que : «Des crédits budgétaires peuvent être annulés, par arrêté du ministre en charge des finances, après information du ministre sectoriel, lorsqu'ils sont devenus sans objet ou dans le cadre de la mise en œuvre du pouvoir de régulation budgétaire défini à l'article 71» (Pages 80). Aucun arrêté de rétablissement de crédits n'a été pris en 2016 malgré, entre autres, l'encaissement régulier des recettes provenant de la restitution au Trésor des sommes payées indûment sur la ligne budgétaire intitulée « restitution au Trésor des sommes indûment perçues » pour un montant de 314 millions. (Pages 88). Le Ministre en charge des Finances n'a pris aucun arrêté au titre de la gestion 2016 pour procéder à des virements de crédits d'article à article, de rubrique à rubrique, à l'intérieur du même chapitre. (Pages 92). Ces observations relevées maintes fois par la Chambre des comptes ne reçoivent aucun écho favorable de la part du ministre chargé des finances.

l) Dans les documents de reddition de compte produits à la juridiction pour l'élaboration du rapport sur l'exécution de la loi de finances 2016, le ministre chargé des finances n'a produit aucun des états financiers de l'Etat comprenant le bilan, le compte de résultat, le tableau des opérations financières du Trésor, le tableau des flux de trésorerie et l'état annexé dans les conditions définies dans l'arrêté portant plan comptable de l'Etat. La non production des états financiers au titre de la gestion 2016 n'a pas permis à la juridiction financière de procéder à un quelconque examen de la situation et de l'évolution du patrimoniale de l'Etat. (Page 111).

3.3. Juridiction des comptes privée de ressources humaines et d'organes compatibles

Aucune de ces missions n'est malheureusement assurée adéquatement par la juridiction financière du Bénin sous la tutelle de la Cour Suprême, la Chambre des comptes.

La raison principale réside dans le choix de l'insertion de cette Chambre dans la Cour Suprême, depuis l'accession du Bénin à l'indépendance, à l'instar des autres pays de l'Afrique francophone. Cette option a conduit à l'assimilation de la juridiction des comptes à une juridiction ordinaire et a contribué à la priver de ressources humaines au profil approprié ainsi que de l'organisation compatible avec une juridiction financière performante.

A la suite de l'évaluation faite au niveau communautaire par l'UEMOA, il a été recommandé « d'instituer une Cour des comptes nationale ... au plus tard un (1) an après l'entrée en vigueur du présent Traité ». (Article 68 du Traité de l'UEMOA - 14 janvier 1994). La Directive n° 002/2000/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA reviendra en 2000 sur le sujet par la formule : «*Il n'y a pas de bonne gestion des finances publiques sans un contrôle a posteriori efficace*

dévolu à une juridiction financière indépendante et dotée de pouvoirs et de capacités d'investigation étendues. Les Etats membres devront créer des Cours des Comptes Autonomes au plus tard le 31 décembre 2002 ».

3.4. Lutte contre la corruption inefficace sans Cour des Comptes autonome

Il se dégage de la citation précédente que les Etats qui ne se seraient pas dotés d'une Cour des Comptes efficace sont condamnés à la mauvaise gestion et à la corruption même si ceux-ci multipliaient les agences et autres instances de lutte contre la corruption. La lutte contre la corruption commence par l'obligation de rendre compte en l'absence même de tout soupçon d'irrégularité. Cette mission est confiée au juge des comptes dont l'indépendance du pouvoir exécutif et législatif en fait un pilier de la gestion publique aussi bien en matière de ressources financières que matérielles et humaines.

En dépit de la prescription communautaire et de l'affirmation maintes fois réitérée par les autorités d'autonomiser la Chambre des comptes pour la rendre professionnelle et efficace, la réforme n'a pu se faire, faisant du Bénin l'un des derniers pays non en règle avec les prescriptions de l'UEMOA.

3.5. Démarche insuffisante pour la création de la Cour des Comptes

En réalité, l'amorce du processus de création d'une Cour des comptes au Bénin remonte au lendemain de la Conférence économique de 1998 à la faveur d'une communication en Conseil des ministres, ce qui a conduit à la mise en place d'une commission pour l'élaboration des textes.

En 2014, un autre comité ad hoc, créé par décret n° 2011-367 du 26 octobre 2012 et composé de quinze membres provenant de la Cour suprême, des ministères de la justice et des finances, de l'Université d'Abomey Calavi et de personnes ressources, a été chargé de conduire le processus de création de la Cour des comptes au Bénin.

Les principales conclusions à la suite des travaux, qui ont fait objet d'un atelier de validation ayant impliqué des députés, des représentants des PTF, des syndicats et de la société civile, ont porté sur :

- la Cour des comptes à créer est une institution juridictionnelle comme la Cour constitutionnelle. Elle ne sera donc pas dans le titre de la Constitution relatif au pouvoir judiciaire. Un titre spécial sera consacré aux juridictions financières qui comprennent la Cour des comptes et les cours régionales des comptes ;
- la mise en place d'un corps particulier pour les magistrats de la Cour des comptes ;
- l'institution d'un Conseil supérieur de la Cour des comptes distinct du Conseil supérieur de la magistrature. Cette option est apparue pour le comité comme la seule solution garantissant l'indépendance effective de la Cour des comptes et de ses membres.

Dans cet ordre d'idées, les principaux textes pour l'opérationnalisation de la Cour des comptes ont été adoptés. Il s'agit :

- du projet de loi portant révision de la Constitution ;
- du projet de loi organique sur la Cour des comptes ;

- du projet de loi portant règles de procédures applicables devant les formations de la Cour des comptes ;
- du projet de loi portant statut des magistrats de la Cour des comptes ;
- le projet de loi sur le Conseil supérieur de la Cour des comptes.

3.6. Modification ciblée de la Constitution pour la création de la Cour des Comptes

Ce comité, tout comme la commission mise en place en 2000, a recommandé, étant donné les contingences politiques, la voie d'une modification ciblée (amendement) de la Constitution pour la création de la Cour des comptes au Bénin. Cette voie qui devrait faciliter une réalisation consensuelle de cette importante réforme n'a malheureusement pas été explorée par les pouvoirs exécutif et législatif jusqu'ici.

A la suite du rejet de la recevabilité du récent projet de révision de la Constitution qui intégrait la réforme, il y a lieu, dans un élan patriotique, d'explorer l'unique voie qui reste pour la transformation de la Chambre des comptes de la Cour suprême en une Cour des comptes autonome : la voie de l'amendement constitutionnel.

Elle peut se réaliser par initiative parlementaire ainsi que le permet la Constitution en son article 154. C'est l'une des recommandations des Journées Nationales de la Gouvernance tenues à Agoué en juin 2017 à l'endroit de l'Assemblée nationale. Dans ce cadre l'assistance du Gouvernement et des experts en matière de juridiction financière sera nécessaire pour aider à comprendre l'économie des textes élaborés.

La société civile et les partenaires techniques et financiers s'inscrivent également dans cette option.

TROISIEME PARTIE

**Suivi citoyen de quelques réalisations sociales :
Plaidoyer autour des cibles et indicateurs des ODD**

Chapitre 1 : Perception des populations sur la mise en œuvre de quelques projets du PAG

1.1 Forum sur la mise en œuvre des projets phares du PAG : détenteurs de responsabilité et porteur de cause pour une information du citoyen

Lancé depuis le 16 décembre 2016, le Programme d'Action du Gouvernement intitulé « Bénin Révélé » repose sur 3 grands piliers, eux-mêmes divisés en 7 axes stratégiques, à savoir :

- Consolider la démocratie, l'Etat de droit et la bonne gouvernance
- Engager la transformation structurelle de l'économie
- Améliorer les conditions de vie des populations

Ce programme très ambitieux se décline à travers des réformes, des projets phares et des projets prioritaires planifiés sur une période de cinq ans. Mais contrairement à la vision « Bénin Alafia 2025 », la conception de ce vaste programme d'action du gouvernement, comme ses précédents, n'a été que l'œuvre du Gouvernement et de son Chef qui « détermine et conduit la politique de la Nation ». Conscient que les acteurs de la Société Civile, du secteur privé ainsi que les populations n'ont pas été impliqués non seulement dans l'élaboration mais aussi dans le dispositif de suivi, Social Watch Bénin a initié le Projet de "Veille Citoyenne du Programme d'Action du Gouvernement 2016-2021 au Bénin". Pour assurer ce suivi rigoureux et indépendant, Social Watch Bénin a pris très tôt contact avec le Bureau d'Analyse et d'Investigation (BAI) sous tutelle de la Présidence de la République, bras opérationnel de mise en œuvre des 45 projets phares. Une initiative saluée par le Coordonnateur du BAI qui s'est montré très coopératif. Ce partenariat SWB-BAI a été scellé par l'organisation le 30 Novembre 2017 à Bénin Royal hôtel en collaboration avec Labo Citoyennetés, d'un forum de haut niveau qui a connu la participation très active des responsables du BAI, des acteurs de la Société Civile, des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), des structures étatiques et des représentations diplomatiques.

Ce forum intitulé : "mise en œuvre des projets phares du PAG : détenteurs de responsabilité et porteur de cause pour une information du citoyen" a été l'occasion de susciter autour des panels, des points d'attention pour la mise en œuvre optimale et transparente des projets phares du PAG. C'était également le lieu pour Social Watch Bénin de lancer une mobilisation des organisations de la société civile pour un engagement citoyen par rapport au PAG pour le mieux-être de la population.

Ces différents panels ont été animés par des experts en gouvernance, des experts de la Société Civile, des cadres du BAI, des experts en communication numérique et des syndicats.

Au terme de ce forum, les recommandations suivantes ont été retenues :

A l'endroit du gouvernement béninois

- Mettre à contribution le réseau Social Watch Bénin pour organiser les comptes rendus périodiques d'information des citoyens,
- Communiquer efficacement autour des modes de gestion (délégation des services, affermage, mandatement, concession, etc.) afin de chasser de l'esprit des béninois l'idée

- de privatisation sauvage des sociétés d'Etat,
- Conformément aux directives de l'UEMOA, faire la publication des contrats passés dans le cadre du PAG,
- Impliquer les membres de la Société Civile dans les comités de suivi des projets comme le recommandent les Accords de Cotonou et de Busan,
- Faire de la participation une condition essentielle à la réussite des réformes engagées par le gouvernement,
- Respecter l'article 6 de la charte de dialogue social signé entre le gouvernement et les partenaires sociaux,
- Accélérer le processus de mise à disposition des données ouvertes aux citoyens (OPEN DATA),
- Amener les acteurs publics désignés par la loi à déclarer leurs biens et patrimoines.

1.2. Le Projet asphaltage et la Libération des Domaines Publics : les populations entre espoir et désillusion

a) Appréciation des opérations de déguerpissement

Dans le cadre de la mise en œuvre du PAG, le gouvernement a entrepris à l'instar de plusieurs pays africains du 4 janvier 2017 au 31 mars 2017, une vaste opération de libération des espaces publics dans les grandes villes du Bénin. Le gouvernement justifie ces opérations par la nécessité de récupération du domaine public, de l'aménagement urbain et surtout de lutte contre l'informel.

Dans une enquête réalisée par le Cabinet Plus Value Research and Marketing (Pvrml Sarl, 2017) , 81% des personnes interviewées ont approuvé l'opération de libération des espaces publics. C'est une opération qui a quelques avantages. Au nombre de ceux-ci, l'amélioration de la mobilité urbaine et la libre circulation des usagers de la route (selon 48% des enquêtés); l'aménagement et l'embellissement de la ville (44%). La majorité des enquêtés qui ont approuvé l'opération (51%) avait comme attentes la construction d'espaces verts et des centres de divertissement une fois l'opération terminée. La récurrente problématique de l'inondation n'a pas été occultée. Ils sont, en effet, 8% à penser que le déguerpissement pourrait faire diminuer l'inondation à Cotonou.

b) Conséquences des opérations de libération des espaces publics

● Au plan social

Tout le monde s'accorde sur le bien-fondé de l'opération de déguerpissement, initiée par le gouvernement pour remettre de l'ordre dans un cadre de vie d'occupation anarchique. De Cotonou à Parakou, en passant par Porto-Novo, Abomey, Bohicon, Sèmè-Podji, etc., même si les victimes ne nient pas le caractère salubre de cette mesure, elle n'en demeure pas moins un énorme gouffre social pour une population

¹⁷ <http://matinlibre.com/index.php/societe/item/10156-deguerpissement-des-occupants-illegaux-des-espaces-publics-81-approuvent-seulement-38-satisfaits>

végétant dans des situation de précarité. C'est surtout dans les ménages que se joue le grand drame, avec des centaines de milliers de femmes et autres petits commerçants dont le quotidien était conditionné par leurs installations de fortune aux abords des voies. Vendeuses d'ignames, de patates frites, de beignets, de pâtés, de divers, etc., et autres produits de grande consommation qui alimentent le pays du nord au sud, ont dû se reconverter ou ne pourront même plus jamais reconstituer leur capital.

Les opérations de libération des espaces et domaines publics certes sont salutaires. Cependant, au plan social, cette mesure a engendré d'énormes dégâts dans les ménages et nécessitent des mesures d'accompagnement afin d'atténuer un tant soit peu son impact.

- **Au plan économique**

Déguerpis de leurs emplacements, les tenanciers de commerces et d'autres activités se retrouvent momentanément sans activités. D'autres ont définitivement perdu leur capital. Une situation qui a plombé l'économie locale. Des structures de systèmes de financement décentralisé interrogées ont vu du jour au lendemain leur portefeuille de crédit affecté par cette situation. Quelques chefs d'agence contactés n'ont pas manqué de qualifier la situation de dramatique sur leurs activités financières.

Loin d'encourager l'occupation anarchique des espaces et domaines publics, Social Watch Bénin pense que le Gouvernement pourrait mieux réussir cette mission en peaufinant davantage la méthode et prévoir les situations alternatives pour les populations. Aussi, le projet asphaltage peine-t-il toujours à être une réalité dans nos grandes villes.

Chapitre 2 : Suivi citoyen de quelques Projets/Programmes PIP

Conforme à sa mission traditionnelle, Social Watch Bénin a opéré relativement au Programme d'Action du Gouvernement, un suivi citoyen des projets et programmes d'investissement publics dans cinq (05) ministères des services sociaux de base (Éducation, Santé, cadre de vie, Sécurité alimentaire et nutritionnelle puis eau). Ce suivi citoyen vise essentiellement à exercer la redevabilité par l'interpellation des prestataires, des coordonnateurs de projets et des autorités ministérielles sur la réduction de la pauvreté dans les cinq secteurs ciblés.

Pour réduire la pauvreté et améliorer la vie sociale, le gouvernement met en œuvre une batterie de projets sur investissements publics.

Les aspects clés abordés au niveau de chaque projet concernent l'adéquation besoin-projet, le niveau d'implication des parties prenantes, leurs perceptions et l'appréciation sur la pratique ou non de compte-rendu.

2.1. Projets PIP dans le secteur de l'Éducation

L'éducation est un droit humain vital, inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Chaque fille et chaque garçon ont droit à une éducation de qualité, vectrice de meilleures chances dans la vie notamment en termes d'opportunités, de santé et de participation au processus politique. L'investissement dans l'éducation génère d'importants avantages en termes de développement.

Mise en œuvre des ODD dans le secteur de l'Éducation

Selon le **Rapport national sur la Contribution Nationale Volontaire à la mise en œuvre des ODD au forum politique de haut niveau New-York**, l'éducation reste de nos jours une problématique majeure et centrale ; les cibles prioritaires de l'ODD 4 traitent non seulement de la qualité, de l'équité mais aussi de l'efficacité interne et externe du système éducatif (4.1, 4.4). De façon spécifique, s'agissant de l'éducation de qualité, le problème du maintien des apprenants jusqu'à la fin du cycle dans lequel ils se trouvent persiste au Bénin. A titre d'illustration :

- le taux brut d'accès au CI était de 141% contre 74% pour le CM2 ;
- le taux brut d'accès au premier cycle du secondaire est de 66% tandis que
- le taux d'achèvement est de 45% au premier cycle et de 28% au second cycle.

En particulier, en ce qui concerne la cible 4.1, l'investissement dans l'éducation secondaire au Bénin en vue de favoriser un développement harmonieux et équilibré de l'ensemble du système éducatif, permettra d'enregistrer des améliorations notables sur les indicateurs de développement humain (nutrition, fécondité, mortalité infantile, etc.) mais aussi de lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité.

Les défis dans le domaine de l'éducation portent sur l'amélioration des taux net de scolarisation dont les valeurs en 2014 sont de 74,9% pour le primaire et de 44% dans le secondaire.

Réalizations dans le secteur de l'éducation

Sept projets/programmes inscrits aux PIP gestions 2016 et 2017 dans le secteur de l'éducation ont fait l'objet d'un suivi citoyen par les membres de Social Watch Bénin. Il s'agit de :

- Programme Spécial de Construction, de Réhabilitation et d'Équipement des Ecoles Primaires Publiques des Zones Frontalières et Lacustres (ZOFROLA/MEMP);
- Projet de Construction de Trois Ecoles de Formation Professionnelle (PC3EFP/MESFTP);
- Projet de Construction de Réhabilitation et de Viabilisation des Ecoles Normales d'Instituteurs et des Circonscriptions Scolaires (PCREV-ENI-CS/MEMP) ;
- Projet de Construction, de Réhabilitation et d'Équipement des Infrastructures dans l'Enseignement Technique et la Formation Professionnelle (PCREI-ETFP/MESFTP) ;
- Projet de Construction, de Réhabilitation et d'Équipement des Infrastructures Administratives (PCREIA/MESFTP);
- Projet d'Appui à l'Enseignement Secondaire Général au Bénin (PAESB/MESFTP) ;
- Projet de Construction, de Réhabilitation et d'Équipement des Infrastructures Scolaires dans l'Enseignement Secondaire Général (PCREI-ESG/MESFTP).

La plupart des projets mis en œuvre ont pour objectif :

¹⁸ Rapport national CONTRIBUTION NATIONALE VOLONTAIRE A LA MISE EN ŒUVRE DES ODD AU FORUM POLITIQUE DE HAUT NIVEAU NEW-YORK, JUILLET 2017, P 70

- améliorer les conditions d'accès à l'éducation à travers la construction des modules de salles de classes dans les sous-secteurs de l'enseignement maternel, primaire, secondaire et technique ;
- assurer aux personnels/cadres du sous-secteur de l'enseignement technique, un cadre de travail adéquat et attrayant.

Points de quelques projets

Dans le cadre de la veille citoyenne de l'exécution des projets inscrits dans les PIP de 2016 -2017, les OSC membres de Social Watch Bénin déployées sur le terrain ont fait une remarque globale sur les réalisations de quelques-uns de ces projets.

➤ **PCREI-ESG**

Pour le Projet de Construction, de Réhabilitation et d'Équipement des Infrastructures Scolaires dans l'Enseignement Secondaire Général, les indicateurs de performance du projet n'ont pas été atteints. Les résultats des années 2014 à 2016 ne sont pas en phase avec les objectifs fixés au départ, car les décaissements ne respectent pas les échéances pré définis par le projet. Les ressources allouées ne sont pas suffisantes. C'est pourquoi les résultats ne sont pas atteints et les moyens matériels ne sont pas acquis à temps. Quant aux procédures de décaissement, elles sont très lourdes, protocolaires et n'encouragent pas les prestataires.

➤ **Le PCREIA (MESFTP)**

Le Projet de Construction, de Réhabilitation et d'Équipement des Infrastructures Administratives qui est censé commencer en janvier 2010, n'a démarré qu'en 2017 après la mise à disposition des fonds (crédit autorisé pour l'année 2017). Quelques semaines après la mise à disposition des fonds, le gouvernement a jugé bon de faire un cadrage pour arrimer tous les projets des différents secteurs au PAG, ce qui fait que désormais tous les projets de construction d'infrastructures sont désormais sous la tutelle du Ministère de Cadre de Vie et du Développement Durable. Ceci a eu un impact négatif sur l'évolution des travaux sur le terrain. Sur le suivi des indicateurs du projet, les indicateurs de performance du projet n'ont pas été atteints, car les fonds nécessaires à allouer aux réalisations des activités prévues ne sont pas mis en place régulièrement.

Quelques insuffisances ont été enregistrées et se résument comme suit :

- La non implication des parties prenantes (OSC, Directeurs d'école, les élus locaux) dans l'exécution des projets ;
- Le manque de redditions de comptes au cours de l'exécution des projets ;
- L'indisponibilité des documents des projets dans les communes ;
- La longue procédure nationale de décaissement des fonds qui ralentit la mise en œuvre du projet voire leur inexécution ;
- La non réception du laboratoire du CEG de Houin (Lokossa) et son inutilisation par les bénéficiaires que sont les apprenants.

Recommandations :

- Mettre en contact les différents acteurs publics (OSC, élus locaux) au niveau local avec le maître d'ouvrage afin d'instaurer la collaboration pour un meilleur suivi de la réalisation des ouvrages ;
- Veiller au respect des plans de financement en vue d'une efficacité dans la mise en œuvre des projets ;
- Revoir la gestion du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) afin d'éviter que les projets ne soient pénalisés ;
- Mettre à la disposition des nouveaux élus locaux les documents ayant rapport aux différents projets réalisés et/ou à réaliser au niveau des communes ;

2.2. Projets PIP dans le secteur de l'Eau et Energie

L'eau et l'énergie représentent des facteurs essentiels pour le bien-être social des individus et des communautés.

Sur le plan de l'accès à l'eau, il s'agit d'ici à 2030, « d'assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable ». Fort de cela, le gouvernement entend garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable.

La question de l'énergie reste un sujet de préoccupation centrale; en effet, il n'est de projet dont la mise en œuvre ne repose sur la disponibilité et la bonne qualité de l'énergie ; or chaque béninois est témoin du règne souverain des délestages et des longs et presque incessants épisodes de vide énergétique qui plongent tout acteur de développement dans le doute et l'incertitude quant à la jouissance de l'énergie ; l'autre grief est l'inaccessibilité due aux tarifs prohibitifs pratiqués par la société distributrice. Tout cela a certainement conduit le gouvernement à initier de nombreux projets qui ne manquent pas de faiblesses malgré les espoirs dont ils sont porteurs.

Les indicateurs retenus sont entre autres de :

- accroître la proportion de la population ayant accès à l'électricité et la faire surmonter la barre des 38,8%,
- améliorer le taux d'électrification (33,18% en 2015) et promouvoir l'énergie propre.

Quant au secteur de l'eau les indicateurs de référence sont:

6.1.1 : Proportion de la population utilisant des services d'alimentation en eau potable gérés en toute sécurité	2015	--
6.1.2: Taux de desserte en eau potable en milieu urbain	2015	84%
6.1.3: Taux de desserte en eau potable en milieu rural	2015	45,8%
		% ²⁰

Source: Rapport National ODD 2017

Toutefois les ambitions affichées par le Gouvernement prévoient de porter lesdits taux à des proportions avoisinant la couverture intégrale du territoire national. Le suivi citoyen doit donc s'attacher à évaluer les moyens et dispositifs mis en place pour parvenir à réaliser l'objectif souverain de l'eau potable pour tous.

- ★ De 2016 à 2017 dans le secteur de l'Eau et de l'Energie sept (07) des projets/programmes inscrits aux PIP ont fait objet de suivi citoyen. Il s'agit de : Projet de Valorisation de l'Energie Solaire;
- ★ Projet d'électrification rural par raccordement au réseau conventionnel de la SBEE ;
- ★ Projet approvisionnement en eau potable en milieu urbain et périurbain à partir des eaux souterraines ;
- ★ Projet : Gestion des Ressources en Eau;
- ★ Projet de Développement de l'Accès à l'Energie Moderne (DAEM);
- ★ Projet : Renforcement du Système d'AEP de Sèmè-Podji;
- ★ Projet de Renforcement des systèmes d'AEP du centre secondaire de Djougou et des localités de Savè, Tchaourou et Tanguiéta.

Les résultats de ces différentes investigations se présentent comme suit :

★ **Projet de Valorisation de l'Energie solaire et Projet d'électrification rural par raccordement au réseau conventionnel de la SBEE**

Ces projets d'énergie décentralisés ont permis d'éclairer certaines localités difficilement accessible à l'énergie conventionnelle.

De façon globale les ménages enquêtés ont une bonne impression du projet. Selon eux le projet a fortement contribué à la réduction de l'insécurité sur les axes éclairés. Nonobstant cet avantage, elles désapprouvent les mauvaises pratiques qui ont prévalu lors de la répartition des lampadaires. La distribution n'a pas été judicieuse et équitable car certains axes et places publics ont été délaissés. Selon un cadre de la mairie de Cotonou, « la mairie était associée à la phase d'identification des sites mais lors de l'exécution nous ne sommes plus associés. Nous les avons vus seulement sur le terrain et l'entreprise n'a plus tenu compte du choix de répartition de lampadaires que nous avons retenus avec eux ».

Pour ce qui concerne les OSC, aucune séance de reddition de compte n'a été réalisée lors de la mise en œuvre du projet. Ainsi, l'insuffisance de transparence et de reddition de compte dans certaines communes constituent des obstacles à l'efficacité du projet. Pour conclure, un effort est fait pour atteindre l'ODD7 « Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable ».

¹⁹ Source : Rapport FPHN NY 2017 cité supra, P 72

²⁰ Idem P. 72

★ **Projet approvisionnement en eau potable en milieu urbain et périurbain à partir des eaux souterraines ;**

Les résultats du suivi du projet révèlent l'augmentation du taux d'accès à l'eau potable dans les communes bénéficiaires. On note une réduction des maladies liées à l'eau et une baisse des dépenses dans les soins de santé. Toutefois, certaines Bonnes Fontaines ne sont plus fonctionnelles après quelques mois de mise en service, il se pose alors un problème d'entretien et de qualité des matériels utilisés (Houèdo-Abomey Calavi, Bantè, 8 BF sont inexploitable à Comè).

★ **Projet de Gestion des Ressources en Eau**

L'exécution de ce projet/programme a permis la mise en place des cadres de concertation multi-sectoriels. Les bénéficiaires rencontrés lors de la collecte d'information désapprouvent la faible implication des élus locaux et la mauvaise qualité de l'eau captée dans certaines localités (commune de Parakou (Centre des jeunes de Guema). Ils ont soulevé la faible communication autour des enjeux du projet à l'endroit de la population par les gestionnaires du projet.

★ **Projet de Développement de l'Accès à l'Energie Moderne (DAEM)**

Les populations désapprouvent la mauvaise qualité des compteurs que DEAM a mis à leur disposition dans le cadre du projet. Les ouvriers enquêtés (Soudeur, menuisiers machiniste), pensent que ce compteur n'est pas adapté à leur activité. Les populations étaient obligées de payer d'autres compteurs au niveau de la SBEE puisque les compteurs de DEAM ne tournaient pas (Ekpè à Sèmè-Podji, Dassa-Zoumè).

Recommandations

- Impliquer la population et la Société Civile dans le suivi des projets/programmes et leur réalisation;
- Mobiliser à temps les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre des Projets d'Investissement Public;
- Impliquer davantage les services techniques et les bénéficiaires finaux (niveaux central et local) à toutes les phases de l'exécution des Projets/Programmes ;
- Synergie d'action entre les gestionnaires du projet DEAM et les responsables de la SBEE afin de fournir une bonne prestation de service aux populations ;
- Plaidoyer pour la couverture des chefs-lieux des 77 communes par la SONEB ;
- Plaidoyer à l'endroit des mairies pour le respect de l'entretien des ouvrages ;
- Demander l'organisation des séances de reddition de comptes au gestionnaire du projet ;
- Plaider auprès des autorités communales pour la concession au lieu de l'affermage. Ainsi, le prix de l'eau sera plus accessible aux populations.

2.3. Projets PIP dans le secteur de la Santé

La santé s'avère une priorité incontournable. Les exigences à satisfaire par le Bénin pour le compte des

ODD dans le domaine de la santé s'illustrent à travers deux importantes cibles des ODD :

- éliminer les décès évitables de nouveau-nés et d'enfants de moins de 5 ans et
- faire passer le taux mondial de mortalité maternelle au-dessous de 70 pour 100 000 naissances vivantes.

Dans ce cadre, le projet Assurance pour le Renforcement du Capital Humain (ARCH) du PAG constitue la principale disposition prise par l'Etat pour assurer une protection sociale à tous (cible 1.3 traitant de la protection sociale). La mise en œuvre de cette cible adresse aussi les préoccupations de la cible 3.8 intitulé : « Faire en sorte que chacun bénéficie d'une couverture sanitaire universelle, comprenant une protection contre les risques financiers et donnant accès à des services de santé essentiels de qualité et à des médicaments et vaccins essentiels sûrs, efficaces, de qualité et d'un coût abordable ».

Au niveau du Ministère de la Santé, sept projets inscrits au PIP au cours de l'année 2016 et 2017 ont fait l'objet d'un suivi citoyen. Il s'agit du :

- Programme National de Réhabilitation et Construction des Centres Hospitaliers (PNRCCH),
- Programme National de Lutte contre le Paludisme (PNLP),
- Programme National de Construction, d'Équipement et de Fonctionnalité des Formations Sanitaires (PNCEFFS),
- Programme de Renforcement de la Performance du Système de Santé (PRPSS),
- Programme d'Appui à la Santé Maternelle et Infantile (PASMI),
- Programme National de Lutte contre la Tuberculose (PNLT)
- Programme de Santé de Lutte contre le (SIDA).

Les constats issus de ce suivi citoyen se présentent comme suit:

- ***Programme National de Réhabilitation et Construction des Centres Hospitaliers (PNRCCH).***

Effectivité de la construction d'infrastructures sanitaires avec équipements, néanmoins les cas d'abandon de chantier ont été constatés. C'est le cas du Centre de Gérontologie de Ouidah qui est abandonné avec un bloc administratif, un parking ouvert, un bloc psycho social de rééducation, l'unité de maintenance, et les travaux de construction des bâtiments d'hospitalisation 4 et 5, cuisine et accompagnement, guérite, local moyenne tension et basse tension. Le même constat est fait au Centre Hospitalier Départemental de l'Ouémé dont le bloc des urgences et de réanimation est abandonné ainsi que la finition des travaux de construction du bloc de gynécologie au centre Hospitalier Départemental d'Abomey.

- ***Programme National de lutte contre le Paludisme***

Les acteurs opérationnels trouvent le mécanisme de remboursement des fonds de prise en charge complexe et difficile; ce qui fait que certains centres ont abandonné la prise en charge gratuite du paludisme chez les femmes enceintes et les enfants de moins de cinq ans.

La prise en charge gratuite des enfants de moins de cinq ans et des femmes enceintes n'est plus effective au centre de santé de Sô-Ava.

- **Programme de Construction, Equipement et Fonctionnalité des Formations Sanitaires**

La construction d'infrastructures sanitaires, l'achat de matériel médical et d'équipement dans plusieurs formations sanitaires ont été réalisés grâce à l'exécution de ce projet mais nombreux sont restées inachevées et non entamées tels que:

- le Centre de Santé de Sompérékou (0%);
- l'autonomisation des formations sanitaires en eau (10%);
- la Construction de trois (03) antennes départementales de l'Agence Nationale de la Transfusion Sanguine (ANTS);
- les travaux de construction de huit (08) Centre de Santé d'Arrondissement lot 1 : CS Soroko;
- l'acquisition de dispositifs médicaux au profit du bloc chirurgical de Kalalé.

- **Programme d'Appui à la Santé Maternelle et Infantile (PASMI)**

Ce projet très est peu connu par les acteurs opérationnels et les bénéficiaires. Revoir le système de communication autour de la réalisation des activités du projet.

- **Projet de Santé de Lutte contre le Sida (PSLS)**

La mise en œuvre de ce projet a contribué à la réduction de la propagation du VIH/SIDA et de la transmission mère/enfant. Toutefois, beaucoup d'efforts restent à faire pour éradiquer ce mal. Les ruptures momentanées d'ARV et de réactifs, l'insuffisance de recherche et l'absence d'une unité de fabrication d'ARV au Bénin constituent des obstacles à l'éradication du VIH/SIDA.

De façon globale, le suivi citoyen de sept projets dans le secteur de santé a en outre relevé le manque de suivi ou de supervision rigoureuse du travail des agents de santé par les supérieurs hiérarchiques, l'insuffisance de communication autour des projets/programmes, l'inexistence de reddition de compte aux bénéficiaires, l'indisponibilité de la contrepartie nationale du financement qui retarde la réalisation des activités, la non implication des acteurs à la base dans la planification des activités et la non-exécution du projet de construction de 23 centres de santé (PC 23 CS) au cours de l'année 2017 faute de note de service nommant le coordonnateur du projet.

Recommandations

- Mettre à disposition la part du budget national affectée aux projets/programmes dans les délais prévus ;
- Assouplir les procédures de décaissement des fonds sur le budget national ;
- Partager les informations du niveau central vers les niveaux périphériques ;
- Rendre effectif le financement des recherches et la mise en place d'une unité de fabrication d'ARV;
- Capitaliser les acquis du PRPSS pour la mise en œuvre de la couverture universelle de santé (ARCH) ;
- Prendre en compte les indigents identifiés sur le Financement Basé sur les Résultats sur le

Fonds Sanitaire des Indigents;

- Prendre une note de service permettant à la DDP/A de mettre en œuvre les activités du projet de construction de 23 centres de santé
- Rendre effective et régulière la reddition de compte.

2.4. Projets PIP dans le secteur de l'Agriculture

Base du développement, l'agriculture occupe une place de choix dans les politiques de développement ; c'est donc tout naturellement que diverses initiatives peuvent s'y compter. Pour être efficaces ces actions devraient permettre de réaliser les indicateurs suivants :

1.4.2 : Proportion de la population adulte totale qui dispose de la sécurité des droits fonciers et de documents légalement authentifiés et qui considère que ses droits sur la terre sont sûrs

1.4.3: Proportion de la population qui dispose de la sécurité des droits fonciers et de documents légalement authentifiés et qui considère que ses droits sur la terre sont sûrs

2.1.1 : Prévalence de la sous-alimentation

2.1.2 : Incidence de pauvreté alimentaire, etc.²²

Ces indicateurs chevauchant deux cibles, concourent tout de même à la finalité d'assurer, une agriculture durable et d'inclure les défis liés à l'élimination de la faim.

Les projets suivis par Social Watch Bénin dans le secteur de l'agriculture pour le compte des années 2016 et 2017 sont:

- Projet d'Aménagement Hydro Agricole de la basse Vallée du fleuve Mono (PAHV-MONO)
- Projet de Sécurité Alimentaire par l'Intensification Agricole : (PSAIA)
- Projet d'Appui à la Croissance Economique Rurale (PACER)
- Projet d'Appui aux Filières Lait et Viande (PAFILAV)
- Projet d'Appui à la Diversification Agricole (PADA)
- Projet d'Appui aux Infrastructures Agricoles dans la Vallée de l'Ouémé (PAIA-VO)

- Le PAHV-MONO et le PSAIA

Le Projet d'Aménagement Hydro Agricole de la basse Vallée du fleuve Mono (PAHV-MONO) et le Projet de Sécurité Alimentaire par l'Intensification Agricole (PSAIA), ont pour finalité d'améliorer respectivement, la sécurité alimentaire et les revenus des populations rurales, puis l'autosuffisance et la sécurité alimentaire de la même cible.

Les travaux d'aménagement annoncés par le PAHV-MONO ont motivé les bénéficiaires à mettre librement à la disposition du projet leurs terres, se privant ainsi de leurs sources de revenus (palmiers à huile) dans l'espoir d'une conversion et d'une transition vers la production de riz et, d'un dédommagement qui peine à se concrétiser. Cette situation qui a prévalu dans la commune d'Athiémé a persisté jusqu'au retrait du

²² Rapport FPHN NY 2017 cité supra, P 67

projet des PIP du MAEP en 2017.

Le problème de l'efficacité du système de suivi du PSAIA a été posé par les parties prenantes qui ont démontré la perte des animaux par certains bénéficiaires qui n'ont pas eu de vaccins pour leurs bêtes et la multitude de chantiers abandonnés ou mal réalisés dans le cadre du projet dans différentes communes. En effet, dans la commune de Lalo, en ce qui concerne la réalisation des pistes, à ce jour, les travaux sont arrêtés au point où les voies sont impraticables à la moindre pluie. A Tchaourou, les périmètres maraîchers sont inachevés quand bien même les installations pour l'irrigation sont prêtes à certains endroits. A Kandi, les bénéficiaires et les autres parties prenantes ont posé un vrai problème de suivi car l'évolution des activités du projet laisse à désirer (la réfection de la piste de SAM-TERI est inachevée depuis 3 ans; De plus, il y a un retard sur l'aménagement du bas-fond de Gassounon).

- **Le PAFILAV**

De son côté, le PAFILAV dont la mission est d'accroître la production et l'efficacité des filières de viande bovine, ovine, caprine, porcine et laitière a du plomb dans l'aile. L'esprit qui a présidé à sa promotion est de fournir des produits de qualité à travers l'amélioration des systèmes de production du lait et de la viande, l'amélioration de la compétitivité des filières lait et viande et l'amélioration des revenus des acteurs. Cependant, le poste de contrôle vétérinaire dans la commune de Sèmè Podji n'est ni fonctionnel, ni connu des bénéficiaires : le bâtiment n'est pas équipé (pas d'électricité, pas de mobilier etc.), ni réceptionné et a déjà entamé sa détérioration (pourriture progressive des plafonds, placards qui ne se ferment plus). La plupart des bénéficiaires rencontrés dans les localités d'investigation se plaignent soit du taux élevé des crédits, soit de la non prise en charge des dégâts (pertes subies suite à des épizooties) par l'assurance ou encore des promesses de prêt non tenues par le projet.

- **Le PAIA-VO**

Ce projet a pour objectif de contribuer à la sécurité alimentaire et nutritionnelle et à une croissance économique forte et inclusive au Bénin dans la vallée de l'Ouémé. Les investigations ont révélé que le projet est exécuté sans une bonne identification des bénéficiaires. Ceux rencontrés ont soutenu que le projet a laissé les associations des paysans pour choisir des paysans indépendants comme bénéficiaires. Et à ces derniers, ils ont ajouté seulement quelques membres du bureau des associations des paysans. On se poserait bien la question de savoir ce qui a sous-tendu cette approche d'identification des bénéficiaires dans la commune de Dangbo. De plus, les bénéficiaires affirment que l'UGP communique avec eux à travers des ONG inconnues qui ne rendent pas compte des réalités sur le terrain.

- **Le PACER**

Ayant pour but de contribuer à la mise en place des conditions nécessaires à une croissance économique durable et à la réduction de la pauvreté en milieu rural au Bénin, ce projet, clôturé le 30 juin 2017, n'a pas

²³ Enquêtes suivi citoyen PIP 2017, GT Agriculture

pu atteindre tous ces indicateurs de performance. En effet, sur les 250 kilomètres (km) de pistes rurales à réhabiliter, pas un centimètre n'a été réalisé ; sur les 400 Micros et Petites Entreprises (MPE) prévues pour être financées, seules 173 ont été financées dans toutes les communes de mise en œuvre du projet et sur toute sa durée de vie. Si la première situation est imputée à la non mobilisation à temps du prêt de la BOAD destiné exclusivement au financement du volet « Pistes de desserte rurales » de la composante Infrastructures rurales, la deuxième est liée entre autres à la difficulté de mobilisation de la contrepartie des bénéficiaires ; la réticence des SFD à cofinancer les microprojets de production agricole par frilosité au regard des risques (aléas) qu'ils comportent ; la difficulté de mobiliser les ressources de la contrepartie nationale etc. Cet état de choses révèle non seulement, l'incapacité de l'Etat à respecter ses engagements vis-à-vis des crédits sectoriels mais aussi, la difficulté pour les gestionnaires de crédits comme ceux du PACER à mobiliser les différentes parties prenantes (bénéficiaires et partenaires de réalisation) pour leur contribution à l'atteinte des objectifs des projets.

La réalisation de la part de contribution de chacune des différentes parties prenantes au financement du projet s'évalue comme suit :

- 50% des 100% de la Contrepartie nationale ;
- 48% des 100% de la part des Bénéficiaires ;
- 8% des 100% de la part des Institutions financières locales ;
- 0% des 100% de la part de la BOAD.

On en déduit que le projet a été mené avec moins de la moitié des ressources financières qu'il lui fallait. Dans beaucoup de cas (les différents projets suivis), les élus communaux ne sont impliqués dans la gestion que lorsqu'il s'agit d'octroi de site pour les infrastructures à usage communautaire ou de leur réception. Cet état de choses pose un problème de pérennisation des acquis des projets par l'administration locale qui se trouve peu impliquée dans leur gestion.

Au regard de ce qui précède, la mise en œuvre des recommandations qui suivent pourrait améliorer les résultats des projets inscrits aux PIP dans le secteur de l'Agriculture au Bénin:

- Améliorer les décaissements de la contrepartie du budget national (c'est-à-dire à temps pour faciliter l'atteinte des objectifs des projets) ;
- Charger intégralement (100%) dans le SIGFiP tout au moins les ressources extérieures budgétisées et disponibles au lieu de systématiser les décaissements au quart car il y a des activités du secteur de l'Agriculture qui n'attendent pas le système de décaissement par le quart à cause de leur spécificités liées aux saisons ;
- Impliquer les élus locaux dans la mise en œuvre des projets pour une pérennisation des actions des administrations locales ;
- Dédommager à juste titre les populations expropriées dans le cadre du PAHV-MONO;

²⁴ MCVDD, INSAE, Tableau de référence

- Améliorer le système de suivi-évaluation des projets de manière à les rendre plus participatifs avec une bonne implication de tous les acteurs.

2.5. Projets PIP dans le secteur de l'environnement

L'ouverture, la résilience et la durabilité des établissements humains restent au Bénin un enjeu clé d'urbanisation ; c'est pourquoi, les cibles prioritaires dans ce secteur touchent :

- l'accès au logement et à des services de base adéquats et sûrs, à un coût abordable, et l'assainissement des quartiers de taudis avec la cible 11.1,
- le renforcement de l'urbanisation durable avec la cible 11.3, puis
- la réduction du nombre de personnes victimes de catastrophes avec la cible 11.5 .

L'accent doit être mis sur la protection des personnes vulnérables. Il est évident que les collectivités locales, compte tenu de leur proximité des populations, ont un rôle majeur à jouer dans cette perspective. Les initiatives de renforcement de capacité à leur niveau, notamment en planification et en gestion participative, doivent être poursuivies.

Dans le domaine de l'environnement, pour l'ODD 12 relatif aux modes de consommation et de production durables, les trois cibles retenues prioritaires pour la mise en œuvre de l'objectif permettent de prendre en compte

- la gestion intégrée des ressources naturelles (terres, eaux, forêts avec la cible 12.2);
- la gestion et la valorisation des déchets (à travers la cible 12.5), de même que
- la recherche et le partage des connaissances dans le domaine de la durabilité (avec la cible 12.8).

La cible 12.8 présente l'avantage de prendre en compte des préoccupations de la cible 13.3 en ce qui concerne l'éducation au changement climatique. La cible 12.7 appelle à faire jouer aux marchés publics un rôle important et précurseur dans l'adoption de pratiques durables. Ceci suggère la sensibilité de toutes les commandes publiques à la durabilité (fourniture, services comme travaux), la promotion de comportement éco-citoyen, l'accélération de l'ex-administration, de la dématérialisation des procédures, etc... Les critères de participation aux marchés publics peuvent inclure par exemple la conformité aux normes de Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE) par exemple. Toutefois, « il faut aussi indiquer que le manque de données et de mécanisme de mesure pour alimenter les indicateurs est plus aigu dans les cibles des ODD en lien avec l'environnement. Ceci s'explique, notamment, non seulement par la faiblesse des ressources statistiques en faveur de ce secteur mais aussi et surtout par la forte présence de problèmes émergents qui suscitent en conséquence des statistiques actuelles ou innovantes. »

Social Watch Bénin a réalisé le suivi citoyen de quelques Projets/Programmes inscrits au PIP pour le compte du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable de 2016 à 2017. Les projets ayant fait l'objet de suivi sont les suivants :

- Projet d'Urgence de Gestion Environnementale en Milieu Urbain (PUGEMU)
- Projet d'Aménagement Urbain et d'Appui à la Décentralisation (PAURAD)
- Programme des Villes Durables (PVD)

- Fonds d'Appui au Développement des Communes
- Projet FADeC-Assainissement des Villes à statut particulier
- Projet de Viabilisation des sites devant abriter les logements économiques
- Programme de reboisement intensif du territoire national par des mesures incitatives
- Projet de Gestion des Forêts et Terroirs Riverains-Financement Additionnel (PGFTR-FA)

Les constats majeurs sur le terrain sont les suivants :

- **PUGEMU et PAURAD**

Le constat fait sur le terrain pendant la période du suivi révèle que toutes les réalisations prévues dans le cadre des différents projets ne sont pas encore achevées. Pour le compte des projets comme PUGEMU et PAURAD les activités se sont déroulées sans grande difficulté.

La majorité des parties prenantes rencontrées pensent que les redditions de compte sont organisées au compte-gouttes, dans certaines localités comme à Parakou pour le compte du projet de reboisement intensif et de viabilisation des sites pouvant abriter les logements économiques. Le même problème se pose à Bohicon et à Djidja. Le rapport de performance du Ministère retrace toutes les réalisations du secteur au niveau des conseils communaux bénéficiaires lesquels doivent en retour faire une reddition de comptes à la population.

En somme, il est important de noter que le projet de viabilisation des sites pouvant abriter les logements économiques doit être désormais pris au sérieux par le gouvernement. Le ministre du cadre de vie doit prendre ses responsabilités pour que les irrégularités soient corrigées.

Quelques dysfonctionnements relevés

Les insuffisances relevées dans le secteur ont pu susciter des recommandations qui mettent en relief la lancinante question du transfert des compétences entre l'Etat central et les collectivités décentralisées. A cette allure la mise en œuvre des projets ne peut que poser des problèmes d'efficience et de cohérence, d'où l'urgence de renforcer davantage la collaboration entre l'Etat central et les communes. Dans l'ensemble il y a lieu de noter la faiblesse de la pratique de reddition de compte qui peine à entrer dans les habitudes par endroits. Par ailleurs, se dresse l'épineux problème du réflexe d'anticipation indispensable dans l'élaboration des documents de gestion du patrimoine foncier à savoir la prévision d'où la recommandation de « prévoir dans les lotissements les sites d'aménagement urbains surtout des points de regroupements, des décharges intermédiaires et finales » et la sécurisation du foncier », tout ceci avec davantage l'implication des élus locaux des arrondissements qui ont à charge l'assainissement.

A cela il convient d'ajouter la nécessité de :

- Respecter les plans et les conditions de dédommagement des riverains en cas d'expropriation de sites pour utilité publique ;
- Faire un meilleur suivi de terrain pour mieux apprécier les activités des projets et encourager la communication sur les indicateurs de niveau d'avancement des projets de

- même que le respect des spécifications techniques
- Impliquer formellement le maire ou ses adjoints dans les activités de redditions de compte
- Etudier à l'avenir les conditions de l'expropriation et de dédommagement des sinistrés
- Situer au besoin les responsabilités en cas de mauvaise exécution de projet
- Accélérer la mise en œuvre des activités afin de combler les retards d'avancement
- Accélérer les procédures de décaissement des fonds destinés à la réalisation des projets
- Commanditer un audit de gestion des projets sur les logements sociaux et sanctionnés les cas de corruption
- Redéfinir les nouvelles modalités de construction des nouveaux logements économiques.

Chapitre 3 : Recommandations

Recommandations générales

Au regard de ce qui précède et en vue de conférer des chances d'aboutissement heureux, participatif et avantageux pour les populations et les communautés, Social Watch propose les recommandations suivantes :

- Une formalisation de la collaboration entre les différents acteurs du niveau central à celui périphérique pour un bon suivi de la réalisation des projets ;
- le respect des plans de financement des projets ;
- le transfert effectif des compétences aux structures décentralisées dans les domaines prévus par la loi en vue d'un meilleur suivi et une efficacité dans la mise en œuvre des projets ;
- Une meilleure politique de gestion du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) afin d'éviter les sorts peu reluisants infligés aux projets PIP ;
- La mise en place de tous les organes, notamment la Cellule d'Appui au Partenariat Public Privé (CAPP) conformément aux dispositions de la loi portant cadre juridique du PPP au Bénin ;
- L'adoption du mode d'appel d'offres international pour garantir la transparence et l'efficacité des contrats du PPP ;
- La publication des contrats des PPP conformément aux exigences des directives communautaires de l'UEMOA ;
- L'accélération du processus de démarrage et l'exécution du projet asphaltage pour le bonheur de tous comme l'affirme les experts du ministère du cadre de vie ;
- Le respect du principe de personne morale et de gestion autonome des collectivités locales dans la mise en œuvre du PAG ;
- La mise à disposition des services chargés de suivi évaluation des moyens adéquats afin d'être opérationnels dans le suivi des réalisations ;
- La prise en compte de la dimension sociale dans la mise en œuvre des réformes et projets.

« Dans de trop nombreux pays, les besoins les plus élémentaires des citoyens ne sont pas satisfaits et ces derniers se couchent le ventre vide à cause de la corruption, alors que les puissants et les corrompus jouissent d'un mode de vie somptueux en toute impunité »

Jose Ugaz, ancien Président de Transparency International

Corruption égal (=) Monopôle plus (+) Pouvoir discrétionnaire moins (-) Responsabilité.

Robert Klitgaard, Professeur d'Economie

« Pour un élu, la première règle démocratique devrait être la reddition des comptes aux citoyens. Les comptes financiers doivent être soumis à un organe de contrôle externe et les résultats de leur examen portés à la connaissance du citoyen. Le citoyen africain doit être cette personne consciente des enjeux que représente le système démocratique. On dirait qu'il tarde à se débarrasser de l'habit de sujet du roi ou du pouvoir qui était le sien avant la colonisation et l'accession à l'indépendance pour porter celui du démocrate qui affirme que les biens publics lui appartiennent et que les responsables à tous les niveaux de l'appareil étatique, malgré le respect qu'il leur doit, ne sont que ses mandataires obligés de lui rendre des comptes.

En définitive, une démocratie sans reddition des comptes n'en est pas une. »

Maxime Bruno AKAKPO, Ancien Président de la Chambre des Comptes, Cour Suprême du Bénin.