Annexe I de la Convention de Contribution de l’Union européenne

Description de l’Action

Appui à l´opérationnalisation de la Police républicaine du Bénin - volet gestion de crise (PAOP-CRI)

Numero : FED/2019/042-412

Reference Enabel : BEN 19012

Table des matières

[Acronymes 5](#_Toc49514219)

[1 Introduction 7](#_Toc49514220)

[2 Fiche signalétique 7](#_Toc49514221)

[3 Contexte de l’Action 9](#_Toc49514222)

[3.1 Contexte général 9](#_Toc49514223)

[3.1.1 Analyse du contexte global du Bénin 9](#_Toc49514224)

[3.1.2 Analyse du contexte sécuritaire 10](#_Toc49514225)

[3.1.2.1 Les menaces sécuritaires 10](#_Toc49514226)

[3.1.2.2 L’impact de la crise sanitaire liée au COVID-19 11](#_Toc49514227)

[3.1.2.3 La police républicaine, jeune institution en construction 11](#_Toc49514228)

[3.1.2.4 Les principaux défis de la Police Républicaine 12](#_Toc49514229)

[3.1.2.5 Le défi de la gestion de crise 13](#_Toc49514230)

[3.1.3 Contexte de l’engagement européen dans le secteur de la sécurité 14](#_Toc49514231)

[3.2 Plans et orientations stratégiques globales 15](#_Toc49514232)

[3.3 Analyse des parties prenantes 16](#_Toc49514233)

[3.3.1 Autres parties prenantes 16](#_Toc49514234)

[3.3.2 Apport de l’expertise belge 18](#_Toc49514235)

[3.4 Projets et programmes liés au sujet de l’Action 19](#_Toc49514236)

[4 Approche stratégique de l’Action et Méthodologie 20](#_Toc49514237)

[4.1 Principes directeurs et orientations stratégiques 20](#_Toc49514238)

[4.1.1 Cohérence du portefeuille de la coopération belge et approche globale 20](#_Toc49514239)

[4.1.2 Travail décent 21](#_Toc49514240)

[4.1.3 Alignement et appropriation 21](#_Toc49514241)

[4.1.4 Approche basée sur les Droits humains (ABDH) 21](#_Toc49514242)

[4.1.5 Respect des critères de qualité et de l’efficacité de l’aide 22](#_Toc49514243)

[4.1.6 Flexibilité et orientation besoins/opportunités 22](#_Toc49514244)

[4.1.7 Innovation & Digitalisation 22](#_Toc49514245)

[4.1.8 Principes de Réforme du Secteur de la Sécurité et Police communautaire 23](#_Toc49514246)

[4.2 Stratégie de l’Action et pertinence 23](#_Toc49514247)

[4.3 Méthodologie 24](#_Toc49514248)

[4.4 Effet de levier et durabilité 25](#_Toc49514249)

[4.5 Synergies et coordination 25](#_Toc49514250)

[4.6 Question transversales : genre, environnement, ABDH et Gestion des risques et sensibilité aux conflits 25](#_Toc49514251)

[4.6.1 Intégration de la dimension « Genre » 25](#_Toc49514252)

[4.6.2 Environnement 26](#_Toc49514253)

[4.6.3 Approche basée sur les Droits Humains (ABDH) 27](#_Toc49514254)

[4.6.4 Gestion des risques et sensibilité aux conflits 27](#_Toc49514255)

[5 Description de l’Action 27](#_Toc49514256)

[5.1 Objectifs de l’Action 27](#_Toc49514257)

[*5.1.1* Objectif Général 27](#_Toc49514258)

[*5.1.2* Objectif Spécifique : Appuyer l’opérationnalisation de la Police Républicaine, en matière de prévention et préparation à une meilleure gestion de crise 27](#_Toc49514259)

[5.2 Bénéficiaires de l’Action et lieu 28](#_Toc49514260)

[5.3 Résultats attendus et principales activités à mettre en œuvre 29](#_Toc49514261)

[5.3.1 Résultat 1: La PR dispose d’un mécanisme de veille et de surveillance 29](#_Toc49514262)

[5.3.2 Résultat 2: La PR est préparée à gérer une crise le cas échéant 32](#_Toc49514263)

[*5.3.3* Résultat 3: La PR dispose d’un mécanisme d’intervention adapté aux crises majeures 34](#_Toc49514264)

[*5.3.4* Résultat 4: La PR met en place un mécanisme de prise en charge des victimes et personnes impliquées 36](#_Toc49514265)

[*5.3.5* *Résultat 5: Les capacités à enquêter des services de la Police judiciaire sont renforcées.* 37](#_Toc49514266)

[5.4 Durée de l’Action 38](#_Toc49514267)

[6 Calendrier indicatif 39](#_Toc49514268)

[7 Modalités de mise en oeuvre 39](#_Toc49514269)

[7.1 Cadre contractuel 39](#_Toc49514270)

[7.2 Gouvernance 39](#_Toc49514271)

[7.2.1 Relations avec le partenaire 39](#_Toc49514272)

[7.2.2 Comité de pilotage de l’Action 39](#_Toc49514273)

[7.2.3 Structure d’exécution 40](#_Toc49514274)

[7.2.4 Appui 41](#_Toc49514275)

[7.2.5 Suivi et rapportage 42](#_Toc49514276)

[7.3 Outils de mise en œuvre 42](#_Toc49514277)

[7.4 Evaluation, audit et capitalisation 43](#_Toc49514278)

[8 Risques et hypothèses 2](#_Toc49514279)

[9 Cadre logique indicatif de l’Action 5](#_Toc49514280)

[10 Communication et visibilité 7](#_Toc49514281)

[11 Informations additionnelles 8](#_Toc49514282)

[11.1 Tableau indicatif des activités, sous-activités, moyens et partenaires 8](#_Toc49514283)

# Acronymes

|  |  |
| --- | --- |
| ABDH | Approche Basée sur les Droits Humains |
| ANPC | Agence Nationale de Protection Civile |
| AT | Assistance technique |
| BL | BaseLine |
| CBDH | Commission Béninoise des Droits de l’Homme |
| CDSP | Centre de Documentation de la Sécurité Publique |
| CEDEAO | Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest |
| CLS | Comités Locaux de Sécurité |
| COVID-19 | Coronavirus |
| Comité P | Comité permanent de contrôle des services de police (belges) |
| CPx | Command Post Exercise |
| CRIET | Cour de Répression des Infractions Économiques et du Terrorisme |
| DEFEND | Projet DEfense Forces ENabling Development |
| DGPR | Direction Générale de la Police Républicaine |
| DSP | Direction de la Sécurité Publique (de la Police Républicaine) |
| DUE | Délégation de l’Union européenne |
| Enabel | Agence Belge de Développement |
| FAB | Forces Armées Béninoises |
| FED | Fonds Européen de Développement |
| Ftx | Field Training Exercise |
| GIZ | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit |
| IcSP | Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix |
| ODD | Objectif de Développement Durable |
| ORSEC | Organisation de la Réponse de Sécurité Civile |
| PAG | Programme d’Actions du Gouvernement 2016-2021 |
| PAOP | Projet d’Appui à l’Opérationnalisation de la Police républicaine du Bénin |
| PAOP-CRI | Projet d’Appui à l’Opérationnalisation de la Police républicaine du Bénin - volet gestion de crise |
| PND | Plan Nationale de Développement |
| PN-RRC/ACC | Plateforme Nationale de Réduction des Risques de catastrophe et d’adaptation au changement climatique |
| PR | Police Républicaine |
| PTF | Partenaire Technique et/ou Financier |
| RH | Ressources humaines |
| RSS | Réforme du Secteur de la Sécurité |
| SAMU | Service d'aide médicale urgente |
| SECUCOM/UE | Initiative Société civile, Participation communautaire et coproduction de la sécurité |
| SIPAO | Système d'Information Policière en Afrique de l'Ouest |
| SSG | Security Sector Governance |
| Ttx | Table Top Exercise |
| UE | Union européenne |
| UEMOA | Union économique et monétaire ouest-africaine |
| USSF | Unité spéciale de surveillance des frontières |
| VBG | Violences Basées sur le Genre |

# Introduction

Les élections présidentielles de mars 2016 ont été remportées par le candidat indépendant Patrice TALON, qui a proposé dès l’entame de son mandat un vaste chantier de réformes parmi lesquelles figurait « la création d’une force unique chargée de la sécurité intérieure, à travers la fusion des forces de sécurité intérieure, à savoir la Police nationale et la Gendarmerie nationale sous le contrôle du ministère de l’intérieur et de la sécurité publique ». Tel que cela sera décrit ci-dessous, ce processus fut rapidement mené et a abouti à la création de la Police Républicaine en décembre 2017.

Malgré la détermination du gouvernement à mener à bien la réforme, comme en témoigne la hausse de l’enveloppe budgétaire 2020 destinée au ministère de l'intérieur et de la sécurité publique (+39.9% par rapport au 2019), les défis et carences de cette nouvelle police républicaine (PR) demeurent énormes.

Le gouvernement a donc jugé opportun de s’adresser à la coopération belge pour solliciter un appui dans ce processus de fusion et partager les leçons apprises du processus de réforme similaire mené en Belgique depuis 2001. La demande d’appui a été reçue favorablement par le gouvernement belge, qui a pris la décision de soutenir une action d’appui à l’opérationnalisation de la police républicaine du Bénin (PAOP) sur la période 2020-2023, dotée d’un budget de 4,495 M€.

Tenant compte de la demande formulée à la Belgique et la limitation des fonds disponibles pour répondre à la demande de manière exhaustive, l’ambassade de Belgique a organisé une rencontre avec la délégation de l’Union européenne (DUE) durant la mission de pré identification afin d’échanger sur les possibilités de financements conjoints ou complémentaires. Sur base des échanges avec les partenaires et les représentants de la DUE, la thématique relative à la préparation à la gestion d’une crise majeure a été retenue comme sujet sur lequel pourrait porter ce financement complémentaire européen. Cet intérêt se justifie par la prise de conscience de la recrudescence du risque sécuritaire au Bénin, notamment face aux risques de radicalisation et de terrorisme. Les violences postélectorales Tchaourou et à Savé en juin 2019, ainsi que les événements dans le parc de la Pendjari ont aussi mis en évidence le besoin d'améliorer les capacités des forces de l'ordre pour faire face aux éventuelles crises majeures. Il convient à ce titre de souligner que même si le Bénin fait encore partie des rares pays d'Afrique de l'Ouest épargnés par les actes d'extrémisme violent, on peut percevoir des signes de radicalisation de certains groupes ou communautés pouvant déboucher sur des actes d'extrémisme violent. Ces éléments soulignent la pertinence d’un programme visant à renforcer le niveau de prévention et de réaction de la police républicaine aux crises sécuritaires.

Tenant compte de ces éléments de contexte, le gouvernement béninois a formellement soutenu la demande formulée à l'Union européenne (UE) d’un budget additionnel d’un montant de 2 M€ pour compléter l’action du PAOP.

# Fiche signalétique

|  |  |
| --- | --- |
| Titre | Projet d’Appui à l’opérationnalisation de la Police républicaine du Bénin - volet gestion de crise (PAOP-CRI) |
| Durée de la mise en œuvre | 36 mois |
| Zone géographique | Bénin  L’action sera menée à Cotonou principalement, mais des exercices ponctuels de simulation se dérouleront sur toute l’étendue du territoire national. |
| Budget total | 2 000 000 EUR (UE) |
| Partenaire de mise en œuvre | Enabel en partenariat avec la Police fédérale belge |
| Groupes cibles | Police républicaine (DSP, DGPR, Unités territoriales, ...), Agence Nationale de Protection Civile (ANPC), Plateforme nationale de réduction des risques de catastrophe et d’adaptation au changement climatique (PN-RCC/ACC), ... |
| Bénéficiaires finaux | Population béninoise. |
| Objectif général | Contribuer au développement et à la sécurité humaine au Bénin |
| Objectif spécifique | Appuyer l’opérationnalisation de la Police Républicaine (PR), en matière de prévention et préparation à une meilleure gestion de crise |
| Résultats attendus | R1: La PR dispose d’un mécanisme de veille et de surveillance  R2: La PR est préparée à gérer une crise le cas échéant  R3: La PR dispose d’un mécanisme d’intervention adapté aux crises majeures  R4: La PR met en place un mécanisme de prise en charge des victimes et personnes impliquées  R5: Les capacités à enquêter des services de la Police judiciaire sont renforcées. |
| Document de programmation | Programme indicatif national du 11ème FED au Bénin |

# Contexte de l’Action

## Contexte général

### Analyse du contexte global du Bénin

Le Bénin, pays d’Afrique Occidentale intégré dans le grand golfe de Guinée, couvre une superficie de 114.764 km2 pour une population de près 11,5 millions d’habitants[[1]](#footnote-2). Il partage 2.123 km de frontières terrestres avec le Burkina Faso (386 km), le Niger (277 km), le Nigéria (809 Km) et le Togo (609 km). Les frontières maritimes et fluviales constituent également des lieux stratégiques clés, avec une façade maritime de 125 km, un domaine maritime de 46.300 km²[[2]](#footnote-3), et plus de 750 km de frontières fluviales. Le pays comprend une partie nord plutôt caractérisée par la savane, et une partie sud constituée de plaines côtières où se situent les plus grandes villes dont Cotonou, la capitale économique, et Porto-Novo, la capitale politique.

Sur le plan politique, Patrice Talon est devenu le nouveau Président à l’issue du dernier scrutin présidentiel en mars 2016. Ce processus électoral, salué par la communauté internationale, confirme la stabilité politique dont jouit le Bénin depuis l’instauration d’un régime démocratique dans les années 1990. La vision politique du gouvernement de la rupture a été formalisée dans le Programme d’Actions du Gouvernement (PAG) 2016-2021. Cet acte est l’acte fondateur du processus de réforme du secteur de la sécurité intérieure (développé dans le chapitre ci-dessous). Les élections législatives tenues en mars 2019 ont néanmoins généré certaines tensions, notamment suite à l’exclusion de certains partis au processus électoral. Le prochain scrutin présidentiel est planifié pour mars 2021, ce qui pourrait susciter de nouveaux troubles.

Les perspectives de développement socio-économiques étaient, pour le moins avant la crise sanitaire du COVID-19, jugées assez encourageantes[[3]](#footnote-4) avec un taux de croissance estimé à 6% en 2019 et une diminution du déficit public. La lutte contre la corruption et la libéralisation du marché constituaient deux points majeurs sur le plan économique du programme gouvernemental. Le port de Cotonou, ainsi que le tourisme (s’appuyant entre autre sur le parc de la Pendjari) constituent deux atouts de l’économie. Cependant ils peuvent être vulnérables aux menaces d’ordre sécuritaire et la fermeture des frontières avec le Nigeria décidée par les autorités nigérianes affecte également l’économie du Bénin.

En matière de respect des droits humains, le dernier examen périodique universel de 2018[[4]](#footnote-5) relevait les progrès accomplis depuis 2012, entre autres quant à la ratification de plusieurs instruments internationaux dans le domaine des droits de l’Homme. Plusieurs recommandations ont néanmoins été adressées au Bénin, notamment en matière de protection de l’enfance. Certaines données[[5]](#footnote-6) et recommandations touchaient également la responsabilité de la Police républicaine, notamment concernant la production de données fiables concernant les violations des droits des femmes, les actes de « justice populaire » et d’exécutions extrajudiciaires, des cas d’usage excessif de la force de la part des forces de l’ordre, … tout en prenant note des mesures prises par les autorités béninoises. En matière de liberté de la presse, le Bénin occupe la 96ème place en 2019[[6]](#footnote-7) d’après le classement de Reporters sans frontière. Dans le domaine de la lutte contre la corruption, le Corruption Perceptions Index publié par Transparency International[[7]](#footnote-8) place le Bénin en 85ème position avec un score de 40/100, notant une légère amélioration ces dernières années.

### Analyse du contexte sécuritaire

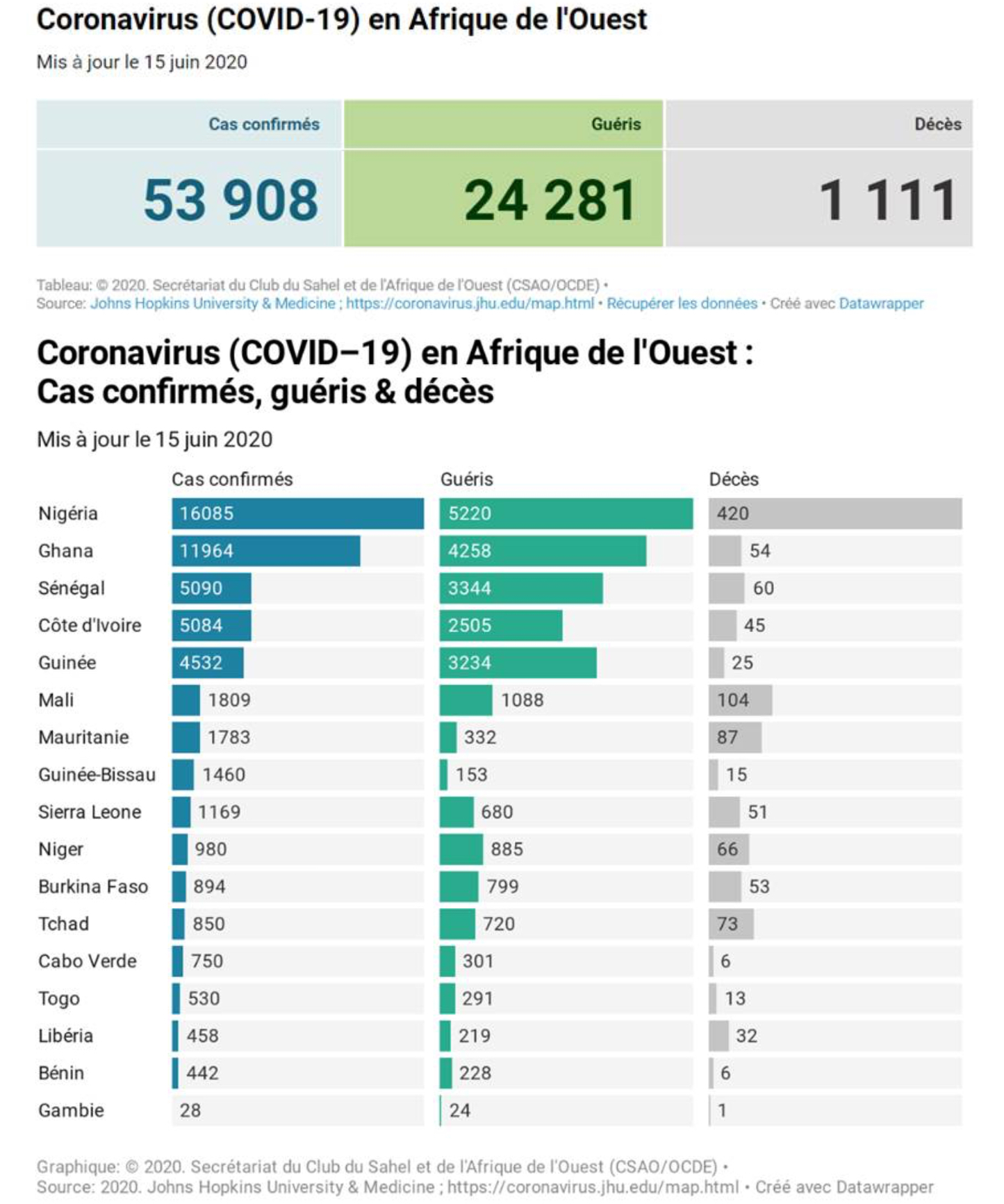
#### Les menaces sécuritaires

Sur le plan sécuritaire, le Bénin peut être considéré comme relativement calme et stable, aucune crise sécuritaire majeure n’ayant été à déplorer dans un passé récent. Néanmoins, les menaces sont réelles et se sont accrues ces dernières années. La sécurité maritime du littoral, avec notamment plusieurs actes de pirateries dans le golfe de Guinée, fait l’objet de beaucoup d’inquiétudes. Cette situation a poussé plusieurs partenaires à appuyer les autorités pour faire face à ce problème.

La menace extérieure en provenance des terres se fait également plus pressante. Plusieurs pays frontaliers sont désormais confrontés quotidiennement à la montée en puissance de la menace terroriste, menace qui se rapproche de plus en plus du territoire béninois, principalement dans ses frontières avec le Niger (dans le parc W), avec le Nigéria (notamment dans la région de Nikki) et le Burkina Faso. Ce dernier pays vient de connaître un déplacement du risque terroriste vers l’Est du pays, ce qui s’est traduit par plusieurs attaques et des suspicions d’une volonté de certains groupes de s’installer dans la réserve de Pama contiguë au Parc de la Pendjari au Bénin. Cette crainte s’est confirmée avec l’enlèvement le 1er mai 2019 de deux touristes français et le meurtre de leur guide dans le parc de la Pendjari, touristes libérés grâce à une opération militaire au Burkina Faso, ainsi que par l’attaque meurtrière en janvier 2020 au poste de police de Keremou, près de la frontière avec le Burkina Faso. Le premier événement a entre autres occasionné des restrictions de voyage dans le nord du pays, affectant le secteur touristique du Bénin. Cette propagation de la menace pose un défi aux stratégies de sécurité, notamment celles mises en place dans le cadre du G5 Sahel qui ne couvre pas cette zone.

Tel qu’il ressort de deux analyses menées au Bénin[[8]](#footnote-9),[[9]](#footnote-10), le risque de radicalisation de certaines couches de la population dans plusieurs régions est réel et se doit d’être pris en considération urgemment. Le constat de la première étude relève que « *les communes investiguées sont caractérisées par des situations qui les exposent aux effets de la radicalisation pouvant conduire à l’extrémisme violent* ». De cette étude, il ressort que tant des actions de développement que de renforcement des capacités d’anticipation et de réaction des Forces de Sécurité Intérieure sont nécessaires pour faire face à cette menace. En corollaire avec la menace terroriste, la criminalité transfrontalière issue de ces pays reste préoccupante avec la recrudescence des trafics (cigarettes, stupéfiants, carburant,…) et des actes de criminalité économique et financière, notamment à travers les actes d’escroquerie et de cybercriminalité.

#### L’impact de la crise sanitaire liée au COVID-19

Après le processus de formulation est apparue la crise sanitaire liée au COVID-19 qu’il conviendra de prendre en considération.

Dès l’apparition des premiers cas au Bénin, le Gouvernement a adopté une série de mesures, telles l’instauration d’un cordon sanitaire, des campagnes d’information et de recommandations de l’adoption des gestes barrières et port du masque, la fermeture des lieux de rassemblement comme les lieux de cultes, ... Pour mettre en application ces mesures, la PR a été sollicitée et a pu gérer cette situation sensible sans trop d’accrocs pour l’heure.

Cette gestion de la pandémie a permis de limiter le nombre de contaminations et de décès, tel qu’il ressort de ce tableau ci-dessus. Néanmoins, ces chiffres restent en progression et la menace d’une seconde vague, qui pourrait être plus dévastatrice, plane toujours. La longueur de la crise et ses impacts sur l’économie locale pourraient également générer, à l’instar d’autres contextes, des tensions sociales et troubles qui pourraient amener la PR à devoir gérer des situations critiques.

#### La police républicaine, jeune institution en construction

Tel qu’annoncé dans le PAG, la concrétisation de la nouvelle vision globale des autorités se traduisait, pour le secteur de la sécurité intérieure, par « *une revue des modalités d’intervention des forces de défense et de sécurité publique … en vue de leur modernisation et d’une plus grande efficacité dans la gestion publique* », notamment pour faire face à « *la criminalité grandissante et le terrorisme régional et international* ». C’est dans ce cadre que le Président annonçait sa volonté d’une réforme des corps en charge de la sécurité intérieure du Bénin, avec pour principal objectif de les rendre plus efficients et performants. Pour mener à bien cette réflexion, une commission d’étude[[10]](#footnote-11) chargée de la création d’une force unique responsable de la sécurité intérieure au Bénin a été créée. Les conclusions du rapport de cette commission ont abouti à la décision du Parlement béninois d’adopter la loi portant création de la police républicaine fusionnant la police et la gendarmerie en décembre 2017[[11]](#footnote-12). Cette nouvelle police, placée sous l’autorité suprême du Président de la République[[12]](#footnote-13) et rattaché au Ministère chargé de la Sécurité Publique[[13]](#footnote-14) a vu le jour dès début 2018.

Le cadre formel de cette nouvelle Police s’est rapidement construit, avec le vote de deux lois de base et 13 décrets d’application[[14]](#footnote-15) . Ce travail de formalisation, résultat de la fusion, devra néanmoins se poursuivre, notamment à travers une future Politique nationale de sécurité intérieure annoncée, laquelle devra favoriser une approche holistique de la sécurité.

#### Les principaux défis de la Police Républicaine

Comme évoqué ci-dessus, la police est une très jeune institution en pleine construction. Même si ce processus de fusion trouve sa raison d’être dans des volontés d’efficience et d’efficacité, il est de nature à générer des résistances.

Les défis sont multiples et ont fait l’objet de nombreux échanges lors du processus de formulation du PAOP. A l’issue de celui-ci, quatre domaines d’action prioritaires ont été retenus :

* **Le développement de la police communautaire** : L’enjeu de ce concept est de renforcer le lien de confiance entre la population et sa police, en assurant notamment un service de base répondant aux besoins et demandes des populations et ce, sur la plus grande partie du territoire. Ce concept doit être considéré comme une philosophie globale valable pour l’ensemble du corps, mais une attention prioritaire sera accordée aux services dits de première ligne.
* La lutte contre la **criminalité économique, financière et informatique** : Depuis plusieurs années, le Bénin a vu émerger, souvent sous l’influence des pays frontaliers, certains phénomènes particuliers de criminalité économique, financière et informatique. Cette forme de criminalité s’est entre autres illustrée à travers le phénomène communément décrit comme « Gayman », criminalité qui prend souvent la forme d’escroquerie passant par la voie téléphonique et/ou l’internet.
* L’appui à la **gestion des ressources humaines et à la formation** : Le processus de fusion des deux corps, dont l’élément le plus visible est le mixage au sein de mêmes unités d’anciens gendarmes et policiers, semble s’être réalisé de manière très rapide. Les autorités policières ayant pris l’option de réduire au maximum les effectifs au sein de l’état-major et des services d’appui centraux, il sera essentiel pour la police de disposer d’agents spécialisés et compétents pour gérer son personnel, et de disposer d’outils plus modernes pour pallier cette réduction d’effectifs tout en visant une meilleure utilisation de ces ressources humaines. Les deux corps avaient une culture et des méthodes de travail qui leur étaient propres. Les autorités sont conscientes de l’urgence absolue d’harmoniser et moderniser les pratiques, et de les diffuser au plus vite auprès des membres du corps si l’on veut éviter des flous, conflits et autres tâtonnements.
* L’appui à **l’administration, la communication et la capitalisation** : Le processus de fusion des deux corps a occasionné énormément de changements, d’autant plus que l’option a été prise de limiter autant que possible les capacités de l’administration centrale. Tout en construisant l’identité de cette nouvelle institution, les autorités policières sont conscientes de la nécessité de conserver la mémoire des deux corps et d’assurer la continuité du service public, de moderniser les méthodes de travail et de professionnaliser sa politique de communication tant interne qu’externe.

Au-delà de ces quatre enjeux prioritaires, une cinquième thématique a été identifiée comme prioritaire, à savoir la gestion de crises. En raison des moyens limités, cette thématique ne pouvait être prise en compte dans l’intervention financée par la Belgique, raison pour laquelle cet appui complémentaire a été sollicité auprès de l’UE. Néanmoins, comme l’illustrera le document d’action, les problématiques sont interconnectées et la coordination des réponses sera favorisée par le fait que ces deux projets seront menés par une seule et même équipe sur une durée de mise en œuvre harmonisée.

#### Le défi de la gestion de crise

La combinaison d’une réorganisation récente des forces de sécurité et de l’augmentation du risque sécuritaire et sanitaire dans la région, rend le risque d’un incident majeur plus probable et avec un impact plus conséquent. En outre, la survenance d’une crise majeure a souvent pour corollaire de mettre en lumière et accentuer des problèmes existants au sein des organisations en charge de gérer ces crises. Toute crise provoque une période de confusion des rôles qui se doit, par une bonne préparation et organisation, de se réduire au maximum pour pouvoir rétablir au plus vite une situation claire. En outre, une mauvaise préparation à la survenance d’une crise augmente considérablement les risques d’escalade de la violence, de pertes en vies humaines et d’erreurs de jugements, ou de réponses inappropriées ou disproportionnées des forces de sécurité. Cette intervention prendra dès lors pour objectif spécifique la préparation à la gestion de crise.

La formulation a permis d’étayer l’analyse en passant en revue les différentes dimensions et phases d’une crise. Celles-ci soulignaient ainsi :

* **Les carences en termes de prévention** : afin de se préparer au mieux à la survenance d’une crise, il apparaît essentiel de connaître la nature de la menace et de détecter les signaux précoces **d’alerte**. Ces mécanismes à ce jour apparaissent insuffisants face à la recrudescence de la menace et ils devront être renforcés.
* **Les carences en termes de coordination et de gestion de crise** : ces situations sont d’autant plus complexes qu’elles nécessitent généralement l’intervention de plusieurs disciplines qui n’ont pas toujours l’habitude de travailler ensemble. C’est la raison pour laquelle une bonne préparation, coordination, répartition des rôles, clarification des lignes de commandement sont indispensables pour gérer ces situations. Le constat actuel partagé par les acteurs au Bénin est que des faiblesses sont présentes dans tous les domaines. Si une plateforme a bien été organisée, ce mécanisme institutionnel multi-acteurs de gestion de crise au niveau national est encore peu fonctionnel. Ainsi, il n’existe pas de procédures communes, pas d’exercices conjoints, ... Un plan de contingence a bien été élaboré par l’Agence Nationale de Protection Civile (ANPC), mais ce plan semble surtout être adapté aux catastrophes naturelles et il n'implique que les services de protection civile. Au sein même de la PR, la DSP - en théorie en charge de la coordination des services de police - ne dispose que de très peu de moyens et mesures organisationnelles et appelle à la création urgente d’un centre opérationnel pour pouvoir répondre à son mandat en cas de crise.
* **Les carences en termes de réactivité** : les récentes attaques terroristes dans la région, particulièrement en milieu urbain ou dans des environnements densément peuplés, ont bousculé les méthodes et organisations traditionnelles des forces de sécurité. Il apparaît dorénavant vital de disposer d’unités intermédiaires formées et équipées susceptibles de renforcer dans des délais très courts les primo-intervenants pour limiter l’ampleur des conséquences. En outre, les acteurs de base se sentent régulièrement démunis tant en termes de procédures, d’équipements qu’en terme de capacité pour faire face à ce nouveau type de menace.
* **Les carences en termes de prise en charge des victimes** : la menace terroriste a également transformé les enjeux et modes opératoires des services de secours. Tant les services de sécurité intérieure que les services de protection civile doivent désormais intégrer les éventualités de mener des opérations de sauvetage sur des scènes non sécurisées avec des opérations toujours en cours, intégrer les scénarios de doubles attaques et l’éventualité d’être des cibles potentielles. La prise en charge des familles, témoins, populations avoisinantes se doit aussi d’être adaptée et prise en compte dans les mécanismes de prise en charge.
* **Les carences en termes d’enquêtes judiciaires** : Enfin, les enquêtes judiciaires dans le cadre de crises majeures, tel un attentat terroriste, nécessitent également des compétences et outils adaptés qui semblent à ce stade également insuffisantes au sein des services qui en ont la responsabilité.

Cet examen des problèmes servira de base dans la formulation des résultats recherchés par cette intervention.

### Contexte de l’engagement européen dans le secteur de la sécurité

La présente initiative vise à promouvoir la bonne gouvernance par le biais du renforcement de l’Etat de droit, et des forces de l’ordre en particulier. Cet objectif s’insère parmi les priorités déterminées dans le Programme Indicatif National 2014-2020 pour le Bénin, notamment la création d’institutions fortes, crédibles et responsables ainsi que l’amélioration de l’efficacité et de l’efficience des interventions publiques. Les finalités de l’action s’alignent d’ailleurs avec la vision tracée par la Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, qui appelle à davantage de soutien aux efforts déployés en Afrique pour la paix et la sécurité, afin d’aider les autorités africaines dans leur action pour la prévention des conflits, la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Elle s’inscrit également dans le nouveau consensus européen pour le développement qui encourage l’Union européenne et ses États membres à collaborer avec les acteurs du secteur de la sécurité pour renforcer leur capacité à garantir les objectifs de développement durable, en particulier la réalisation de sociétés pacifiques et inclusives.

La sécurité est un secteur relativement récent de la coopération entre l’UE et le Bénin, qui ont identifié un intérêt commun à collaborer dans le domaine suite à la détérioration de la situation sécuritaire dans la sous-région. Le dialogue avec les autorités locales a permis la mise en chantier de plusieurs initiatives, qui comprennent entre autres un programme de consolidation de la paix à travers la prévention de l'extrémisme violent, financé par le FED à hauteur de 6 millions d’euros. L’initiative, mise en œuvre par la Maison de la Société civile et l’Agence béninoise de Gestion Intégrée des Espaces Frontaliers, a pour but la mise en place des stratégies efficaces et concertées de prévention de la radicalisation et l'extrémisme violent. Le programme porte sur une coopération étroite entre les acteurs de la société civile et les autorités publiques, un atout qui pourra être exploité dans le cadre de l’initiative en objet.

Le projet *DEfense Forces ENabling Development* (DEFEND) est financé par l’Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix (IcSP) pour un montant global de 6,3 millions d’euros sur trois ans. DEFEND envisage un renforcement des capacités militaires au Burkina Faso et au Bénin, afin de faire face à l’extension de la menace terroriste en provenance du Sahel. Le volet béninois de l’action prévoit la fourniture d’équipements à déployer aux frontières septentrionales du Bénin pour les trois composantes identifiées (aérienne, terrestre, fluviale), ainsi que de l’expertise technique mise à disposition par les coopérations militaires française et belge. L’action vise à améliorer la collecte d’information inhérente aux dynamiques en cours dans les zones frontalières.

L’initiative « Société civile, Participation communautaire et coproduction de la sécurité » (SECUCOM/UE), financée sur l’IcSP et réalisée par la Fondation Hanns Seidel, vise à assurer l’adhésion des acteurs de la société civile à la mise en œuvre de la police de proximité au Bénin et au Burkina Faso. L’action, programmée sur une période de 36 mois, a débuté en 2019 dans les départements de l’Atacora et de l’Alibori pour ce qui concerne le volet béninois des activités, où le focus est centré sur la mise en fonction des comités locaux de sécurité. Les Conseil Locaux de Sécurité (CLS) sont des dispositifs établis par le législateur national, et ils réunissent les acteurs des collectivités territoriales pour accompagner et appuyer les forces de sécurité dans la lutte contre l’insécurité et dans la sécurisation des biens et personnes. Le SECUCOM présente plusieurs éléments de complémentarité avec l’action en objet, surtout en ce qui concerne la recherche d’une approche inclusive et participative pour le développement institutionnel des forces de l’ordre.

La mise en œuvre de l’action tiendra compte, dans la mesure du possible, des recommandations formulées par les experts de la Facilité EU SSG dans le cadre d’une mission réalisée en octobre 2019 avec pour but de développer une analyse de l’état de préparation du secteur de la sécurité aux nouveaux défis sécuritaires. Les experts ont validé la proposition d’un appui à l’institutionnalisation d’un mécanisme de gestion de crise, en suggérant d’organiser des simulations et des exercices grandeur réelle impliquant la Police Républicaine, la Protection Civile, les Forces Armées Béninoises (FAB), les services de renseignements et la Cour de Répression des Infractions Économiques et du Terrorisme (CRIET).

## Plans et orientations stratégiques globales

Comme évoqué ci-haut, le nouveau Chef de l’État a rapidement exprimé sa vision de la transformation du secteur de la sécurité dans le Programme d’Actions du Gouvernement (PAG) 2016-2021 et le Plan Nationale de Développement (PND) 2018-2025 qui décline la vision prospective « Bénin 2025 Alafia ».

Il y expose en particulier la volonté de rationaliser l’architecture gouvernementale et l’administration publique, de mettre en place des nouvelles agences et de moderniser la gouvernance publique par des outils de contrôle et d’évaluation. Parmi les principales actions devant être engagées, le renforcement de la protection des biens et des personnes est annoncé. Il doit prendre la forme de réformes institutionnelles dans le domaine de la sécurité et de la défense pour dépolitiser le secteur de la sécurité et donner plus de moyens pour mieux répondre aux menaces liées à l’environnement géopolitique international et sous régional. La création d’une force unique sous la tutelle du MISP fusionnant la police et la gendarmerie pour améliorer le cadre de gestion en fait partie.

Cette action s’inscrit également pleinement dans les orientations politiques belges et dans la nouvelle stratégie d’Enabel qui a fait de la dimension « Paix et Sécurité » une des 5 priorités générales pour sa stratégie pour les prochaines années.

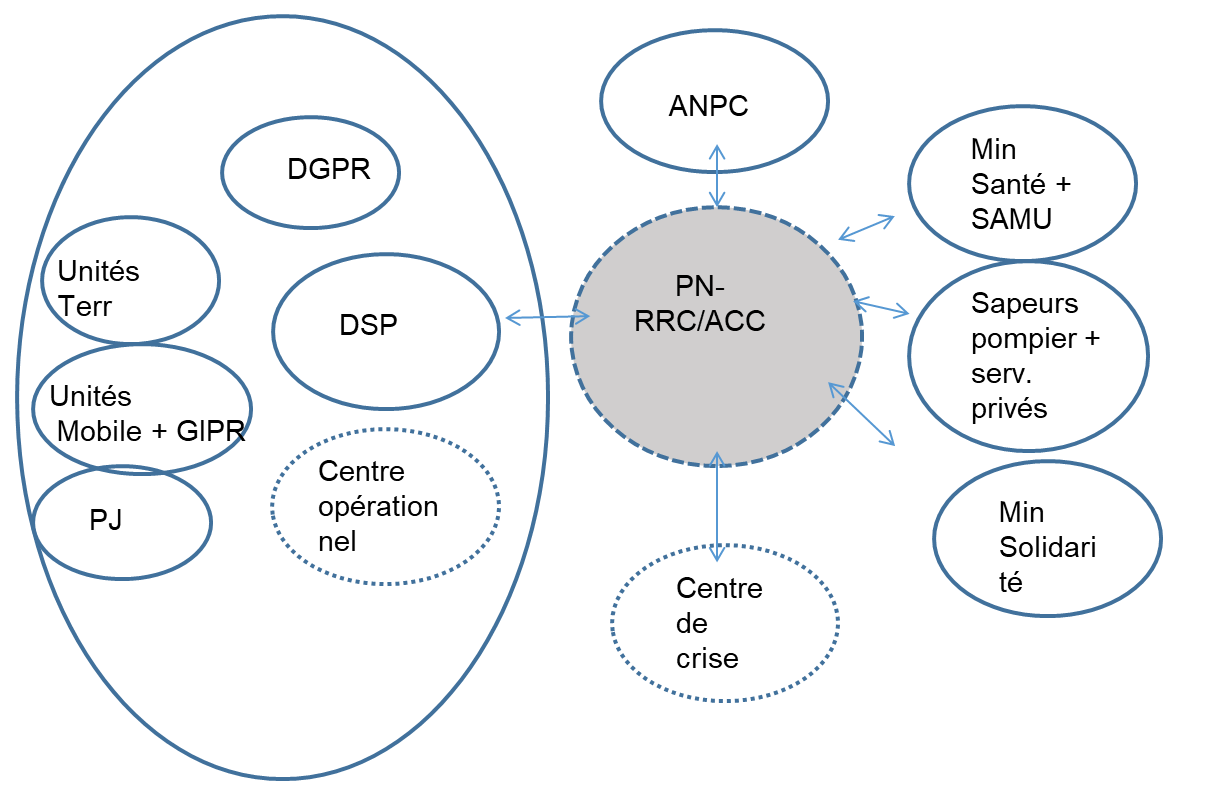
Cette réforme majeure et son opérationnalisation optimale, ainsi que le contexte régional et la montée en puissance de l’extrémisme religieux, constituent les éléments centraux de contextualisation du présent projet. Cette réforme s’inscrit pleinement en conformité avec les principes de Réforme du Secteur de la Sécurité et leur opérationnalisation, tels que définis dans la communication conjointe au Parlement Européen et au Conseil du 5/7/2016 intitulée « Éléments pour la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité ». Elle vise principalement à contribuer à l’ODD 16 « Promouvoir l’avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l’accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous ».

Le président Talon a aussi été particulièrement actif au niveau régional en engageant le Bénin dans plusieurs initiatives politiques décidées avec ses homologues d’Afrique de l’Ouest pour une approche collective de la lutte contre le terrorisme. Ce mouvement s’est encore intensifié avec le sommet extraordinaire de la CEDEAO du 13-14 septembre 2019 à Ouagadougou puis la réunion de haut niveau des huit États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) le 3 octobre 2019 à Dakar, que le Chef de l’État du Bénin a co-présidé avec le président sénégalais Macky Sall. La CEDEAO a annoncé l’allocation d’un milliard de dollars à la lutte contre le terrorisme en Afrique de l'Ouest alors que les pays de l’UEMOA ont promis la mobilisation de 500 millions de dollars issus de leur budget nationaux dans une logique de souveraineté régionale.

Il est notable que depuis le mois de mai 2019 - marqué par la prise d’otages occidentaux dans la Pendjari et les incidents mortels qui ont opposé manifestants et les forces de l'ordre à Cotonou et dans le centre du pays à l’issue des élections législatives, le sujet de la sécurité a pris une dimension encore plus urgente et concrète au Bénin, révélant la nécessité d’accélérer et d’approfondir l’adaptation du dispositif de sécurité national.

## Analyse des parties prenantes

### Autres parties prenantes



Le principal groupe cible sera la **Police Républicaine.** Commeévoqué ci-dessus, cettenouvelle police a été créée parlaloi portant création de la police républicaine fusionnant la police et la gendarmerie en décembre 2017[[15]](#footnote-16). Celle-ci était composée de 9.200 policiers au moment de sa création[[16]](#footnote-17). En son sein se retrouvent une direction générale, plusieurs directions et des unités déconcentrées au niveau des provinces et communes. Dans le cadre de cette intervention, les principaux services impliqués seront :

* La **Direction Générale de la Police Républicaine (DGPR)** : dans l’intervention qui nous concerne, le Directeur Général de la Police joue un rôle central en cas de crise majeure assurant la liaison entre les acteurs opérationnels et les autorités politiques et administratives;
* **La Direction de la Sécurité Publique** **(DSP)** et son (futur) **centre opérationnel** : en cas de crise majeure, cette direction constitue la principale cheville ouvrière de la Police Républicaine. L’objet même de la présente intervention visera à l’aider à se préparer à gérer ce type d’événement, à travers la mise sur pied d’un **centre opérationnel (toujours à l’état de projet)** ;
* Les unités territoriales;
* Les unités mobiles ;
* La direction de la Police Judiciaire.

Cette nouvelle police a été placée sous l’autorité suprême du **Président de la République**[[17]](#footnote-18) et sous l’autorité du **Ministre chargé de la Sécurité Publique**[[18]](#footnote-19). Tout en ayant reçu une plus grande autonomie de gestion, la Police Républicaine est soumise à la tutelle fonctionnelle du Ministère de l’Intérieur mais entretient une relation privilégiée avec la Présidence de la République. Plusieurs organes de contrôle (tel que le Parlement ou la Commission béninoise des Droits de l’Homme (CBDH)) sont également mandatés pour contrôler l’action de cette police. La fonction d’observateurs et de contrôle, dont le regard citoyen, joue aussi un rôle considérable dans une perspective de réforme du secteur de la sécurité (RSS). Ainsi, une attention particulière sera portée à l’implication des acteurs externes de la société civile locale, des organisations internationales et des partenaires techniques et financiers, d’autant plus que la coordination et complémentarité des aides sont essentielles à la poursuite de l’objectif général.

En cas de crise, un dispositif de **plateforme**, dont l’organisation et la coordination est assumée par **l’Agence Nationale de Protection Civile,** a été mis en place. Celle-ci s’active principalement lors de la survenance d’une crise. Même si cette intervention visera davantage le rôle de la Police Républicaine dans ce dispositif, la prise en compte de l’environnement et la relation de la Police avec celui-ci est cruciale. Ce système intègre d’autres acteurs clés à savoir :

* Les **acteurs humanitaires et partenaires financiers** : une série de partenaires techniques et financiers, ainsi que d’acteurs humanitaires, pré identifiés font partie de cette plateforme.
* Le **Ministère de la santé et le service d'aide médicale urgente (SAMU)**: dans ce dispositif, la responsabilité de la prise en charge médicale urgente est répartie entre d’une part le SAMU, d’autre part par les structures hospitalières du Ministère de la Santé.
* Les **Sapeurs-Pompiers** (et services privés) : les sapeurs-pompiers, complétés par certains services privés.
* Le **Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance**: le Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance a pour sa part la principale responsabilité de la prise en charge psycho-sociale des victimes et impliqués.

### Apport de l’expertise belge

Tel que contextualisé ci-dessus, la Belgique a été sollicitée pour soutenir cette action, qui a été confiée à Enabel pour sa mise en œuvre. **Enabel**, l’agence belge de développement, a pour mission de mettre en œuvre et de coordonner la politique belge de développement international. Enabel a 20 ans d’expérience dans la formulation et la mise en œuvre de projets de développement. L’agence dispose d’une expertise interne dans des domaines tels que la santé, l’enseignement, l’agriculture, la bonne gouvernance, la digitalisation, les infrastructures de base, l’environnement, l’eau et l’assainissement, ainsi que dans les domaines des finances (publiques), du commerce équitable, des marchés publics, des ressources humaines, de la gestion par les processus, du marketing, de la communication, … Outre la dimension thématique, Enabel dispose d’une expertise particulière dans les contextes fragiles.

Plus particulièrement dans le secteur de la sécurité, Enabel dispose, à travers son unité Gouvernance, Paix et Sécurité et les experts déployés sur le terrain, ainsi que grâce à l’expérience acquise dans la mise en œuvre de multiples projets au Burundi, au Burkina Faso, au Rwanda, au Bénin, d’une expertise spécifique dans les secteurs de la sécurité et de la justice.

En outre, Enabel a noué des accords avec différentes structures publiques belges disposées à fournir des expertises spécifiques sur certains domaines. Dans le cas présent, le **Police fédérale belge**, impliquée lors de la formulation, et le **comité P**[[19]](#footnote-20) seront des partenaires qui pourront apporter une expertise active spécifique. D’autres partenaires publics belges pourraient être sollicités sur base des besoins exprimés.

## Projets et programmes liés au sujet de l’Action

L’Union européenne soutient plusieurs actions dans le secteur de la sécurité avec qui une concertation étroite sera menée.

Le SECUCOM/UE (voir paragraphe 2.1.4) a pour objectif un soutien à la mise en fonction des comités locaux de sécurité, principaux bénéficiaires de l’action. Les CLS sont des structures associatives constituées par les populations bénéficiaires et par les forces de sécurité publique, leur rôle consiste à diagnostiquer les problèmes de sécurité et à sensibiliser en conséquence les populations, tout en cherchant de solutions aux questions détectées en concertation avec tous les acteurs concernés.

La troisième phase du Système d'Information Policière en Afrique de l'Ouest (SIPAO) vise à accroître l’échange d’informations policières en Afrique de l’Ouest, par le déploiement de bases de données criminelles au niveau national dans tous les États membres de la CEDEAO et grâce à un soutien opérationnel et technique et des formations adéquates. Au Bénin, le système SIPAO, est logé dans l’enceinte du Centre de Documentation de la Sécurité Publique (CDSP), et il est alimenté par les données transmises depuis 55 stations de collecte situées sur toute l’étendue du territoire national.

Le cadre stratégique pour la mise en place de mécanismes nationaux d’alerte précoce adopté par les chefs d’Etat et de gouvernement de la CEDEAO lors de leur 45ème session ordinaire du juillet 2014 envisage une assistance à fournir par la CEDEAO aux Etats membres dans le domaine de l'expertise technique et de la mobilisation des ressources, en vue de la mise en place de centres nationaux de coordination d'alerte précoce.

En outre, plusieurs partenaires techniques et financiers interviennent dans l’appui aux forces de l’ordre et de la police républicaine.

Le projet d’appui à l’Opérationnalisation de la Police républicaine (PAOP), à réaliser par ENABEL sur la période 2020-2023 et dont la présente action se propose de devenir une composante, aspire à accompagner le processus de fusion entre gendarmerie et police nationale qui a généré la police républicaine.

La France dispose d’un dispositif de coopération sécuritaire constitué par quatre officiers de police dédiés à l’amélioration de la capacité de commandement, d’organisation et de contrôle de la direction générale de la police républicaine, ainsi qu’à la valorisation de la capacité opérationnelle des unités par des opportunités de formation des personnels.

Les Etats-Unis appuient l'unité spéciale de surveillance des frontières (USSF) en fournissant formation et équipements. Ils mettent aussi en œuvre le SPEAR, un programme qui vise à améliorer la sécurité des postes diplomatiques américains en formant les éléments de sécurité du pays. Le Bénin est le premier pays classifié comme non comportant un haut risque de sécurité à bénéficier du programme.

Le volet béninois du programme régional de la GIZ pour le renforcement des unités de police prévoit un appui à la police républicaine articulé sur trois objectifs : une meilleure adhésion aux principes stipulés dans le code de conduite, une amélioration des performances de la police judiciaire, et un renforcement du mécanisme interne de traitement des plaintes. La durée de mise en œuvre du programme est fixée en 42 mois (2019-2022), pur un budget de 2,2 M€. La question des droits humains revêt une importance particulière dans ce programme, qui vise à atteindre une détection rapide et un traitement impartial des cas d’abus de la part de la police, ce qui englobe la corruption ou les violations des droits humains par des fonctionnaires de police.

Cette liste n’est probablement pas exhaustive. L’unité de gestion de projet veillera à actualiser une matrice des acteurs et les points de collaboration avec ceux-ci. Les gestionnaires du projet veilleront à promouvoir une cohérence et collaboration avec d’autres projets menés par les autorités locales (y compris avec le soutien d’acteurs extérieurs) pour une plus grande efficacité. Elle participera également activement au(x) lieu(x) de concertation.

# Approche stratégique de l’Action et Méthodologie

## Principes directeurs et orientations stratégiques

La présente action s’inscrira dans la lignée des principes directeurs et orientations stratégiques définies dans le cadre du PAOP. Pour rappel, ceux-ci sont définis comme suit

### Cohérence du portefeuille de la coopération belge et approche globale

La nouvelle approche « portefeuille » prônée pour les programmes de coopération vise à favoriser la cohérence et la complémentarité entre les interventions belges. Celle-ci correspond également à la nouvelle philosophie d’approche globale visant à articuler les dimensions Diplomatie, Défense, Développement et État de Droit, ainsi que l’implication synergique des instruments et acteurs de la coopération belge, y compris du secteur privé et des institutions publiques belges.

Dans le domaine de la sécurité et de la justice, Enabel a développé depuis plus de 10 ans un partenariat fructueux public/public avec la Police fédérale belge qui sert de référence dans ce type d’accord. La collaboration avec la Police fédérale belge, déjà mise en application dans le cadre de multiples projets, permet de mobiliser rapidement de l’expertise pointue et toujours en action. Ce partenariat sera d’autant plus utile dans ce cas que la Police fédérale belge est également passée par ce processus de fusion et pourra partager son expérience dans ce cadre, objet central de l’intervention. Cette collaboration a été utilisée et reconnue tant dans le cadre de projets financés par la Belgique, que par l’Union européenne qui a récemment souligné la plus-value de cette collaboration dans la mise en œuvre de projet de coopération dans le secteur de la sécurité. Outre ce partenariat, d’autres accords publics (signés ou en cours de discussion) avec la Défense, le SPF Justice, le Ministère de l’Intérieur, le Parlement, le Comité P[[20]](#footnote-21), … pourront être sollicités en cas de besoin.

Tel que promu par les orientations stratégiques béninoises et belges, le Programme vise à construire des alliances stratégiques innovantes avec les acteurs du secteur privé qui ont également un rôle important à jouer dans les dynamiques de développement pérennes à favoriser. Ce principe sera également d’application, notamment dans les politiques de formation.

La partie béninoise a également souligné la nécessité de prendre en compte le principe de la non-exclusivité prônée par les autorités béninoises dans le partenariat extérieur. Ce principe coïncide avec le principe d’alliances stratégiques pour le développement et d’approche globale qui prône le renforcement de collaborations entre partenaires techniques.

### Travail décent

Dans le cadre de cette intervention, l’analyse du travail décent s’attachera particulièrement sur les conditions de travail des policiers. Il a été relevé dans de nombreuses circonstances que la qualité des prestations des policiers, et leur orientation vers un service de qualité au profit des populations, dépend grandement de la manière dont le policier même est traité au sein de son institution.

### Alignement et appropriation

La partie béninoise a insisté sur l’importance de son rôle de pilote et du respect de sa souveraineté, sur la nécessité de la prise en compte des besoins exprimés et de leur ordre de priorité. Les principes d’alignement et d’appropriation demeurent importants dans la coopération belge, et il conviendra dans ce cadre de trouver les intérêts communs entre les deux partenaires.

Ce principe s’est déjà traduit à travers l’alignement de l’intervention sur les thématiques prioritaires suggérées par la Police républicaine repris comme les domaines de résultats du PAOP et du PAOP-CRI. Ces thématiques ont également été analysées selon les critères de pertinence de la coopération belge et ont abouti aux mêmes conclusions, ce qui traduit l’alignement des intérêts des deux partenaires.

### Approche basée sur les Droits humains (ABDH)

L’approche ABDH est fondée sur le respect de l’égalité, la participation, la transparence, la redevabilité et la non-discrimination et se focalise spécifiquement sur les populations les plus vulnérables.

Tout comme pour les autres piliers du programme, la présente action, en adoptant l’ABDH, visera à renforcer la position de différents groupes de « détenteurs de droits » (les bénéficiaires finaux, y compris les organisations et les communautés qui les entourent) afin qu’ils connaissent, revendiquent et exercent pleinement leurs droits économiques et sociaux. Dans un même temps, elle encourage le renforcement des « porteurs d’obligations » (acteurs publics à tous les niveaux, associations de la société civile, syndicats, prestataires de services…) pour les aider à remplir correctement leurs obligations. Cette approche est dans la lignée du principe de Police communautaire promue par la Police républicaine et a déjà fait l’objet d’applications concrètes à travers la multiplication de communications et affichages à l’attention des populations afin de les informer sur leurs droits dans leur relation avec la Police. Ceci sera encouragé à travers cette intervention.

### Respect des critères de qualité et de l’efficacité de l’aide

La Coopération belge a adopté un dispositif de monitoring & évaluation, repris sous le vocable ‘More Results’. Celui-ci prend en compte les critères du CAD pour l’évaluation de l’aide au développement, à savoir la pertinence, l’efficacité, l’efficience, l’impact et la durabilité, ….

Une attention particulière a été soulignée dans ce cadre sur l’inclusivité en cherchant à toucher l’ensemble des couches de population et en œuvrant à la diminution des inégalités, principalement à l’égard des jeunes et des femmes.

Cette inclusivité constitue un élément déterminant de la durabilité du programme. Celle-ci sera également renforcée à travers l’application du concept de renforcement des capacités. Enabel interprète celui-ci comme un processus par lequel des personnes, des organisations ou des institutions mettent en pratique, renforcent, adaptent et maintiennent dans le temps leurs aptitudes à mener à bien leurs activités. Cette grille de lecture de la notion de renforcement des capacités constituera un principe d’action du présent projet.

### Flexibilité et orientation besoins/opportunités

A l’instar de l’orientation des autres piliers du portefeuille, il s’avère essentiel dans ce pilier que des approches souples et adaptables s’appliquent au vu du contexte dynamique actuel du Bénin. Le présent document fournira des orientations et prévoit la possibilité de recentrer ou envisager certaines actions nouvelles en fonction des nouvelles opportunités, des besoins évolutifs, ou encore de la capacité ou de l’évolution du degré de maturité des acteurs ou instruments de développement.

### Innovation & Digitalisation

Les nouvelles orientations de la coopération belge accordent une place importante aux opportunités d’innovation et de digitalisation pour répondre aux enjeux du développement. Le Bénin s’inscrit dans une dynamique semblable avec le lancement d’une ambitieuse politique en la matière, traduite par la création de nouvelles agences spécialisées et de multiples projets de grande envergure. Plusieurs d’entre eux visent l’administration publique dans son ensemble ou certains services publics, dont plusieurs concernent déjà la Police républicaine (tel le développement du réseau informatique, le développement des transmissions, le développement de nouvelles applications, …).

Ce volet sera d’autant plus important pour la Police républicaine qu’elle se doit d’utiliser ses ressources humaines de la manière la plus rationnelle et compte sur l’innovation et la digitalisation pour automatiser et faciliter l’accomplissement de certaines tâches (tel la gestion des ressources humaines, la gestion des archives, ….), la communication et l’échange de données.

Ces approches contribueront également à une meilleure prise en compte des défis liés à l’environnement. Dans ce cadre, et au regard des priorités identifiées par la Police républicaine, une attention spécifique sera accordée à la politique de mobilité de la Police, en tentant d’en limiter les impacts environnementaux.

### Principes de Réforme du Secteur de la Sécurité et Police communautaire

En avril 2007, les pays membres de l’OCDE adoptaient une déclaration ministérielle définissant une «politique principale et engagements opérationnels du cadre de mise en œuvre de la Réforme des systèmes de sécurité». La Belgique et Enabel, à travers ses différents programmes, se sont inscrits dans cette logique. Les gestionnaires du projet veilleront au suivi de ces développements et au respect des grands principes énoncés dans cette philosophie, notamment sur les points suivants:

- Une approche fondée sur l’appropriation locale et nationale

- La poursuite d’objectifs d’efficacité et de redevabilité

- La prise en compte des dimensions holistiques (comprenant l’ensemble des acteurs du système), techniques et politiques du processus de réforme

L’importance accordée par la Police républicaine aux notions d’intégrité et sur l’inscription des actions dans une philosophie de Police communautaire est complètement en phase avec ces principes. La Police belge, partenaire essentiel du projet, est également pleinement engagée dans l’application d’un concept de Police de proximité.

## Stratégie de l’Action et pertinence

Les analyses menées durant la formulation du PAOP et PAOP-CRI ont identifié trois enjeux majeurs et communs à chacun des produits/résultats de l’opérationnalisation de la Police républicaine. En effet, afin de rendre plus efficace et pérenniser le processus de réforme, il s’avère à ce stade impérieux et urgent de :

* **Définir et compléter le cadre organique et la couverture territoriale de la Police républicaine** : le nombre de policiers est assez faible. Malgré la volonté affichée et déjà concrétisée d’occuper l’ensemble du territoire national (avec un objectif d’un commissariat par arrondissement, soit 546 arrondissements), l’enjeu à court terme consistera à bien planifier les besoins futurs et gérer de la manière la plus efficiente les ressources disponibles. Dans ce contexte, il conviendra de trouver les justes équilibres entre d’une part les services de base, considérés comme prioritaires car davantage en contact avec la population, et d’autre part les services spécialisés, aussi indispensables pour répondre aux nouvelles menaces et enfin les services de « support » devant fournir l’appui essentiel aux unités de base. Il conviendra également de tenir compte dans cette quête de l’urgence de certaines menaces et la prise en compte de sites et lieux stratégiques et vitaux pour le développement du pays. Le projet tentera dans ce cadre d’aider les autorités à trouver les solutions adéquates pour gérer ces défis.
* **Améliorer le contrôle qualité des différents processus** : la Police républicaine est une jeune institution, dont la complexité supplémentaire consiste à devoir mixer deux anciennes organisations avec des cultures différentes. Outre la nécessaire harmonisation des pratiques, il apparaît urgent de professionnaliser les pratiques de la Police pour faire face à ces nouvelles menaces. La nouvelle vision donnée pour la Police républicaine nécessitera un changement de paradigme par rapport à d’anciennes pratiques dont nombres d’entre elles sont devenues inadaptées, inefficaces et non alignées aux nouveaux principes. Il conviendra de revoir, adapter, diffuser, accompagner, convaincre, former sur de nouvelles pratiques et outils professionnels. À travers un processus de contrôle de qualité, l’intervention proposera à l’institution, dans tous les domaines de résultats, de tester, rechercher des résultats visibles, documenter et en cas de résultats concluants de généraliser ces pratiques. En cohérence avec la vision d’une Police communautaire, priorité sera donnée aux processus qui répondent le plus directement aux besoins de la population.
* **Élargir le soutien à la Police républicaine**: la vitesse du processus et le leadership fort n’ont pas toujours permis de s’assurer d’une large inclusion dans ce processus de réforme. Pour ce faire, il s’agira, toujours dans l’esprit d’une Police communautaire, de favoriser les partenariats, la communication et la collaboration avec les populations. Ces trois facteurs critiques de succès de la réforme constitueront le fil rouge dans tous les domaines de produits/résultats. Il convient également de relever à ce stade une difficulté majeure rencontrée par la Police républicaine, qui impactera également l’intervention. Au vu du jeune âge de l’institution, cette dernière n’a pas encore eu l’occasion de développer les mécanismes de récolte et de traitement de données fiables. Dès lors, l’intervention veillera à développer et favoriser la production de données fiables afin d’aider les autorités à la prise de décisions, à l’orientation des politiques et besoins, et l’évaluation des projets et actions initiées.

## Méthodologie

Dans le cas présent de cette intervention, ces différentes dimensions seront appliquées à la gestion de crise. Les différents résultats développés dans ce cadre ambitionnent de démontrer la capacité de la Police républicaine à gérer de manière professionnelle. Il s’agira dès lors de :

* Mettre en place un mécanisme de gestion de prévention et de gestion de crise susceptible d’être appliqué sur l’ensemble du territoire, avec éventuellement une période test sur des zones pilotes.
* Renforcer les processus et le contrôle qualité du dispositif mis en place. Dans ce cadre, la Police républicaine sera appuyée pour se rapprocher au mieux de standards internationaux.
* S’assurer du soutien tant en interne qu’en externe du dispositif qui sera mis en place. Une communication interne devra veiller à s’assurer de la collaboration de tous les services utiles. En externe et particulièrement avec les acteurs de la Plateforme Nationale de Réduction des Risques de catastrophe, l’enjeu sera de renforcer la collaboration de la police avec ces partenaires et communiquer auprès de la population des mesures mise en œuvre dans ce cadre.

## Effet de levier et durabilité

La présente intervention s’inscrit dans un processus qui s’est voulu le plus participatif possible. Depuis l’expression de la demande, le projet a été construit en concertation étroite avec les autorités locales. L’ancrage du projet au sein de la PR et l’implication des différentes parties prenantes vise à favoriser une appropriation maximale du projet.

L’appui apporté veillera à s’inscrire dans une philosophie globale de renforcement des capacités qui visera à créer, développer et maintenir les capacités tant institutionnelles, organisationnelles qu’individuelles. Pour ce faire, les appuis porteront tant sur des formations, équipement que des appuis organisationnels.

Une attention particulière sera accordée à la durabilité économique des appuis et investissements qui seront réalisés, et feront l’objet le cas échant du dialogue politique instauré dans le cadre de ces interventions.

Le recours à des zones pilotes permettra également de pouvoir tester certaines procédures et certains appuis sur une échelle plus petite, afin d’en tirer les enseignements et proposer le cas échéant de les étendre tenant compte de ceux-ci.

## Synergies et coordination

Tel qu’évoqué ci-dessus, ce volet vient renforcer l’action « Appui à l’Opérationnalisation de la Police républicaine’ (PAOP) » menée dans le cadre du programme bilatéral entre le Bénin et la Belgique 2019-2023.

La nouvelle approche « portefeuille » prônée pour les programmes de coopération vise à favoriser la cohérence et la complémentarité entre les interventions belges. Celle-ci correspond également à la nouvelle philosophie d’approche globale visant à articuler les dimensions Diplomatie, Défense, Développement et État de Droit, ainsi que l’implication synergiques des instruments et acteurs de la coopération belge, y compris du secteur privé et des institutions publiques belges.

Cette intervention développera particulièrement une collaboration étroite avec l’intervention relative à l’« Appui au développement du secteur (para)portuaire », qui comprend déjà une dimension sécuritaire. En tant que lieu stratégique pour le Bénin, le port de Cotonou servira de principale zone de test pour renforcer les processus de gestion de crise.

## Question transversales : genre, environnement, ABDH et Gestion des risques et sensibilité aux conflits

L’intégration de ces thèmes transversaux sera systématiquement envisagée dès que possible, de façon réaliste et adaptée au contexte.

### Intégration de la dimension « Genre »

L’intégration de la dimension genre dans le secteur de la sécurité n’est pas toujours aisée pour des raisons de culture du secteur et des particularités des pays concernés, comme en témoigne par exemple la faible représentativité féminine au sein de la police. Comme cela est ressorti des missions préalables, le Bénin n’échappe pas à cette constante et il conviendra de fixer des ambitions réalistes sur ces sujets.

L’intervention suggère, à travers les différents résultats d’agir sur trois dimensions, à savoir :

* La question de la **participation effective des femmes au sein de la Police républicaine** : dans le cadre du PAOP, une attention particulière sera accordée au suivi et au soutien de la participation des femmes, au renforcement des capacités au sein de l’institution. Cette représentativité sera également encouragée, notamment au sein du centre opérationnel.
* La prise en compte des **besoins spécifiques des femmes, notamment en matière de violences basées sur le genre** : à travers le concept de police communautaire, le PAOP veillera à encourager la prise en compte des besoins des populations en tenant compte des spécificités liées au genre. Cette attention devrait entre autre se traduire dans l’exercice d’actualisation des plans de contingences, à travers l’appui au centre d’accueil téléphonique ainsi que dans le dispositif d’aide aux victimes. Des synergies seront recherchées avec le programme « Promotion des droits à la santé sexuelle et reproductive » en vue de contribuer à une prise en charge holistique des victimes de violence.
* **Désagrégation des données en fonction du genre** : face au constat régulier de la pénurie de données, l’intervention veillera à encourager la production de données fiables et désintégrées par genre. Cette action devrait notamment se traduire dans la production et l’analyse des données issue du centre d’accueil téléphonique, et dans toutes autres productions des données liées à la gestion de crise.

### Environnement

Ce projet présente la particularité de renforcer le rôle de la police dans un dispositif, à savoir la Plateforme nationale de réduction des risques de catastrophe et d’adaptation au changement climatique qui a aussi en charge les catastrophes naturelles, dont celles liées au changement climatique. Donc, même si l’intervention focalisera moins sur ces aspects, elle aura un effet indirect sur la gestion des catastrophes naturelles et renforcera le rôle de la police dans ce cadre. Cette intervention pourra en outre servir d’un premier pas en vue d’un renforcement plus global du mécanisme de prévention et de gestion des crises environnementales, mises en évidence par les inondations récurrentes au Bénin.

A ce stade, quelques autres sujets ont été identifiés comme potentiels leviers d’action sur ce thème à savoir :

* L’analyse des moyens de projection : comme mentionné tout au long du document, la mobilité des services de Police constitue un enjeu majeur en termes environnementaux et de sécurité. L’intervention encouragera donc une réflexion sur cet aspect et tentera d’être une force de proposition.
* La prise en compte de l’impact environnemental dans les choix d’équipements et la réalisation de petites infrastructures, principalement à travers le centre opérationnel.

### Approche basée sur les Droits Humains (ABDH)

L’ABDH est particulièrement pertinente dans le secteur de la sécurité, raison pour laquelle il est essentiel de mettre en lumière les applications concrètes qui y sont liées. Il s’agira dès lors d’une part de renforcer la position des détenteurs de droits, notamment à travers une large information et un soutien à la revendication effective de l’exercice plein et entier de leur droit, la création d’espaces d’expression des besoins des populations et un accompagnement adapté des victimes d’une situation de crise. La prise en compte des besoins spécifiques des femmes devra faire l’objet d’une attention particulière. Dans le cadre de cette intervention, l’accent sera mis sur l’information et l’accompagnement des personnes victimes et impliquées lors de crises majeures.

Il sera également porté une attention sur la responsabilité de la PR en qualité de « porteurs d’obligations». Sur chacun des sujets, cela se traduira par le rappel du respect des standards et engagements internationaux (telle la protection des données individuelles, le respect des Droits humains) et à travers un appui au contrôle interne.

### Gestion des risques et sensibilité aux conflits

Au vu du contexte régional et à la sensibilité du secteur de la sécurité, l’action veillera à intégrer dans le cadre des activités une analyse et un monitoring renforcé de la gestion des risques et de la sensibilité aux conflits dans le respect du principe « do no harm ».

# Description de l’Action

## Objectifs de l’Action

### Objectif Général

Cette action s’inscrit dans un objectif général visant à «  **Contribuer au développement et à la sécurité humaine du Bénin ».**

Cette action est en ligne avec les objectifs du gouvernement du Benin et tient compte des dernières évolutions et décisions de renforcer les capacités des acteurs dans le domaine de la sécurité.

Le descriptif d’action identifiera quelques indicateurs clés qui permettront de disposer de repères quant aux évolutions durant la période d’intervention. Même si certaines données semblent à ce stade manquantes, l’intervention tentera de soutenir ou faire le plaidoyer pour la collecte effective de données qui mettent en évidence la satisfaction des populations envers les services de sécurité et leur sentiment de sécurité. D’autres indicateurs, tels le nombre d’incidents ou les niveaux de sécurité, seront également pris en considération.

### Objectif Spécifique : Appuyer l’opérationnalisation de la Police Républicaine, en matière de prévention et préparation à une meilleure gestion de crise

Dans une perspective holistique de réforme de secteur de la sécurité, celle-ci concerne un ensemble d’acteurs qui ne se limitent pas aux Forces de Sécurité. Néanmoins, le rôle de la Police, surtout dans le contexte de réforme béninois, demeure un acteur central qui a été à l’initiative de la demande d’appui et qui demeure le point d’entrée principal de la présente intervention. Tout en étant conscient des autres enjeux de cette réforme, cette intervention se focalisera sur le **renforcement des capacités[[21]](#footnote-22) en matière de gestion de crise.** Dans ce cadre, l’acteur central sera la **Direction de la Sécurité Publique**, et en particulier le **centre opérationnel** qu’il conviendra de créer, équiper, former et organiser. Le centre se devra d’être la cheville ouvrière en matière de gestion de crise et l’interface avec la Plateforme nationale de réduction des risques de catastrophe et d’adaptation au changement climatique. Dans ces activités de renforcement de capacités, un appui spécifique sera intégré sur les questions de genre (lutte contre les VBG, masculinités transformatrices, …)

En termes de monitoring et évaluation, le descriptif d’action identifiera quelques éléments clés qui seront affinés dans le cadre de la mission baseline, tout en notant d’ores et déjà la complexité de pouvoir identifier des indicateurs chiffrés dans le champ de la prévention d’une crise. Les indicateurs qui seront proposés auront dès lors trait au niveau d’organisation et de préparation, à l’existence de procédures standards et leur connaissance, la réalisation d’exercices de simulation, et les éventuelles analyses issues de ces exercices ou, si cela devait malheureusement survenir, de situations de crise. L’opérationnalisation de ce centre opérationnel sera également un indicateur central.

## Bénéficiaires de l’Action et lieu

Les bénéficiaires finaux sont :

* Les populations : le dispositif qui sera appuyé sera un dispositif central susceptible d’être appliqué sur l’ensemble du territoire, et donc la population dans son ensemble. À travers les zones pilotes, les populations de ces zones seront concernées en premier lieu.

Les bénéficiaires intermédiaires sont décrits dans le chapitre 2.3.2. Pour rappel, il s’agira :

* Des membres de la **Police républicaine** : la DGPR, la DSP, les unités territoriales, les unités mobiles, la direction de la Police Judiciaire
* Des **autorités de tutelle et de contrôle** : la présidence de la République et le Ministre chargé de la Sécurité Publique, le Parlement, la CBDH, ..
* Le membres de la **Plateforme** nationale de réduction des risques de catastrophe et d’adaptation au changement climatique, à savoir l’ANPC, les acteurs humanitaires et partenaires financiers, le Ministère de la santé et le SAMU, les sapeurs-pompiers (et services privés), le Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance, …
* Les acteurs de la **société civile** (ONG, syndicats, communautés religieuses, autorités traditionnelles, médias, …)
* Autres partenaires institutionnels (autorités administratives, judiciaires, parlementaires, …)

**Lieu de l’Action**

Le portefeuille de coopération belge a identifié une zone géographique commune se concentrant sur le sud du pays. Dans le cadre du pilier 4 du portefeuille (le projet PAOP), s’agissant d’appuyer un processus de réforme global de la PR, l’appui se fera avant tout à un niveau central. Deux zones pilotes seront toutefois identifiées afin de disposer de zones d’expérimentation où l’on pourra tester dans de bonnes conditions certaines nouvelles pratiques avant une éventuelle généralisation. Une première zone a déjà été identifiée à Cotonou autour du port, tenant compte de son intérêt stratégique pour le pays et les conséquences désastreuses potentielles en cas d’incident majeur. La seconde zone doit encore être identifiée avec les autorités locales en tenant compte des caractéristiques jugées les plus pertinentes (existence de certaines problématiques criminelles, caractère rural, etc.).

## Résultats attendus et principales activités à mettre en œuvre

Tel que repris dans le tableau ci-dessous, 5 résultats ont été retenus afin de contribuer à l’atteinte de l’Objectif Spécifique.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Objectif Général:**  **Contribuer au développement et à la sécurité humaine au Bénin** | | | | |
| Objectif Spécifique : Appuyer l’opérationnalisation de la Police Républicaine (PR), en matière de prévention et préparation à une meilleure gestion de crise . | | | | |
| R1: La PR dispose d’un mécanisme de veille et de surveillance | R2: La PR est préparée à gérer une crise le cas échéant | R3: La PR dispose d’un mécanisme d’intervention adapté aux crises majeures | R4: La PR met en place un mécanisme de prise en charge des victimes et personnes impliquées | R5: Les capacités des services de la Police judiciaire à enquêter sont renforcées. |

Afin de tenir compte d’une actualisation des besoins et s’adapter à l’évolution du contexte, la description des résultats donnera des pistes d’actions possibles tout en laissant à l’unité de gestion la latitude d’adapter le plan d’action. Une période de démarrage (de maximum 3 mois) devra permettre d’affiner ce plan d’action, lequel pourra être adapté en cours de mise en œuvre tenant compte de l’évolution de la situation et des premières leçons apprises.

### Résultat 1: La PR dispose d’un mécanisme de veille et de surveillance

La police républicaine est consciente de l’importance de disposer d’outils lui permettant d’obtenir les bonnes informations dans les meilleurs délais pour pouvoir adapter la réponse policière, notamment dans la prévention et la gestion de crises majeures. Elle dispose déjà de certains atouts, tel un meilleur déploiement sur le terrain ou des outils comme le centre d’appel 166. Il conviendra néanmoins de renforcer tous les mécanismes de collecte et de traitement de l’information en veillant à une bonne communication et coordination des acteurs. Les indicateurs de ce résultat auront pour ambition de mesurer le niveau de préparation et de collecte d’informations utiles. Dans ce cadre, comme pour le reste des résultat, le Centre opérationnel jouera un rôle clé en tant que point central de la préparation et de la gestion de la crise au sein de la DGPR.

De manière non exhaustive, les activités qui pourront être menées dans ce domaine de résultat seront :

* La mise en place du centre opérationnel : La DGPR a déjà désigné la Direction de la Sécurité Publique comme étant le pilote de l’action policière dans la préparation (hors temps de crise) et la gestion (en temps de crise) d’un incident majeur. Pour lui permettre de mener à bien cette tâche, l’ambition est de pouvoir disposer d’un centre opérationnel permanent qui jouera un rôle de coordination et de relais vis-à-vis des autorités policières, politiques et administratives. La DGPR dispose déjà, au sein de la DSP, d’un bâtiment qu’il s’agirait de réhabiliter et équiper. L’organisation de ce centre se devra encore d’être décrite et une équipe permanente devra également être désignée et formée.
* L’appui (équipement, formation, …) au **centre d’appel 166[[22]](#footnote-23)** : le centre d’appel téléphonique qui a été mis en place au sein de la PR, est fonctionnel et connu et utilisé par la population. Ce système est néanmoins assez rudimentaire et confronté à de nombreux défis, tant au niveau du matériel que des ressources humaines, des procédures, ... L’ancrage au sein de la PR de cette centrale d’appel était également en discussion lors de la préparation de ce dossier, l’idée étant de pouvoir intégrer les différents services des secours au sein d’un même centre. Sur base de l’orientation retenue, le projet pourra contribuer à son fonctionnement, avec une attention spécifique sur l’amélioration des procédures d’accueil et d’alerte, la formation et l’équipement du personnel en conséquence.
* Dans le cadre du **renforcement des capacités dans le mécanisme de veille**, il sera entre autre envisagé :
  + Un appui aux **mécanismes d’analyse des menaces**, dont la menace terroriste : tel qu’il est ressorti de diverses études et analyses, le risque de radicalisation des certaines couches de la population est réel et nécessite un mécanisme de veille spécifique. Un observatoire de la menace était envisagé mais n’est pas encore d’application. Il conviendra de voir comment la PR pourra collaborer et bénéficier des informations utiles de ce mécanisme pour adapter ses dispositifs de prévention.
  + Un appui à la mise en place des **comités locaux de sécurité et aux comités départementaux** : parmi les applications concrètes du concept de police de proximité, l’instauration de comités locaux de sécurité et de comité départementaux sont programmés, comités qui peuvent jouer un rôle déterminant en terme de veille et d’alerte. Ces CLS et CD sont néanmoins encore peu fonctionnels et organisés. L’intervention pourra contribuer à clarifier et renforcer leur rôle en matière de prévention des crises.

**Types d’activités envisagées dans le cadre du Résultat 1**

| **Activités** | **Chronologie** | **Mise en œuvre** | | **Bénéficiaires ciblés** | **Description** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **A.01.01. Mise en place du centre opérationnel.** | | | | | |
| Réhabilitation du centre opérationnel | 2020-2021 | Marché de travaux | DSP-PR | | Travaux de peinture, électricité, légers travaux de maçonnerie, … |
| Equipements | 2020-2021 | Marché fournitures | DSP-PR | | Mobilier, équipements informatiques, équipements de transmissions, … |
| **A01.02. Appui (équipement, formation, …) au centre d’appel 166** | | | | | |
| Développement de l’application | 2021 | Marché de service | Centre d’appel 166 | | Développement d’une application digitale de gestion des appels (comprenant gestion des appels entrants, gestion des secours, géolocalisation des appels, gestion des appels intempestifs, gestion des rapports d’activités, …) |
| Equipements | 2021 | Marché fournitures | Centre d’appel 166 | | Fourniture de mobiliers complémentaires, équipements informatiques, accessoires (casques, …) |
| Révision des procédures d’accueil et d’orientation | 2021 | Atelier avec appui d’un expert local ou externe | Personnel dirigeant PR, formateurs | | Atelier d’actualisation du manuel de procédure du centre d’appel, impression et diffusion du manuel |
| Formation des opérateurs d’accueil | 2021-2023 | Formation continue- formateurs locaux | Opérateurs du centre 166 | | Formation continue des opérateurs, suivi & évaluation |
| **A.01.03. Renforcement des capacités dans le mécanisme de veille** | | | | | |
| Appui aux mécanismes d’analyses des menaces | 2021-2023 | Atelier avec appui d’un expert | DSP et partenaires stratégiques (directions territoriales, autorités administratives, …) | | Définition du cahier des charges du centre opérationnel hors temps de crise et élaboration d’un plan d’action. Appui à la mise en œuvre du plan d’action. |
| Appui à la mise en place des CLS et des Conseils départementaux | 2021-2023 | (In) formation des autorités | Membres des comités locaux et départementaux | | Production d’un guide de prévention et de gestion de crise, séance d’information et/ou de formation, … |

### Résultat 2: La PR est préparée à gérer une crise le cas échéant

Dans le cas de la survenance d’une crise majeure, les mécanismes de gestion et de coordination se doivent d’être anticipés et préparés. Un plan national d’organisation de la réponse de sécurité civile (plan ORSEC) est déjà en place, mais actuellement davantage orienté vers les situations de catastrophes naturelles. Il conviendra d’adapter ces mécanismes à d’autres types de menaces, dont celles d’attentats terroristes. Dans ce cadre l’actualisation des plans de contingences et des exercices de simulation prendront une place centrale. A l’instar de ce qui est repris ci-dessus, les indicateurs seront principalement issus de l’existence des plans, de la tenue d’exercices de simulation et des leçons et constats qui en seront tirés.

De manière non exhaustive, les activités qui pourront être menées dans ce résultat seront :

* Adaptation des **plans de contingence** : à partir du Plan ORSEC, des plans de contingences se doivent de traduire, pour chaque niveau de pouvoir, les mesures organisationnelles spécifiques pour chaque territoire. L’intervention pourra accompagner ces processus d’adaptation à travers un appui à la révision des processus , des formations, un accompagnement de certains plans, …
* Renforcement des capacités et exercices de **simulation** : tout en tenant compte de l’adaptation des procédures (plans de contingences, …), une série d’activités de **renforcement des capacités** pourraient comprendre
  + **Formation** **( Gold – Silver - Bronze)** : Ce type de formations répondent à des standards internationaux concernant le commandement des opérations. Les formations « gold » ciblent le niveau stratégique, les formations « silver » s’adressent quant à elles au niveau de commandement tactique et les formations « bronze » visent quant à elles le niveau opérationnel.
  + Formation et mise en pratique sur la **gestion de grands événements** : les grands événements génèrent généralement des risques complémentaires en ce qu’il réunissent un grand nombre de personnes et peuvent constituer des cibles de choix notamment de certains groupes. Pour des événements, tels des rencontres sportives, fêtes culturelles ou religieuses, … des préparations et mesures spécifiques sont indispensables.
  + Réalisation **d’exercices de simulation** : au-delà de la description des procédures de gestion de crise, il est essentiel que les acteurs puissent être mis en situation pour vérifier l’efficacité, la compréhension, la praticabilité, … de ces mesures. Ces exercices pourront être appuyés, en partant des situations les plus simples vers les situations plus complexes et en variant les types d’exercices à travers des Command Post Exercise (CPx), le Table Top Exercise (Ttx) ou Field Training Exercise (Ftx).
  + Formation en **communication de crise** : en temps de crise, la communication tant interne qu’externe est cruciale et répond à des contraintes (de temps, de risques, …) différentes des situations dites normales. L’intervention pourra appuyer son intégration dans la stratégie PR et de la plateforme, à travers des formations, mise en situation, ateliers avec partenaires externes tels les médias, ...
  + **Atelier(s) de concertation avec les médias** : dans la lignée de la formation en communication de crise, il est apparu essentiel lors des dernières expériences de soigner la relation avec les médias et favoriser les contacts préalables avec ceux-ci pour définir de manière conjointe certaines pratiques respectueuses des mandats respectifs. De tels types d’ateliers d’échanges permettent régulièrement de prévenir des situations dommageables en cas de crises majeures.
* Appui d’une assistance technique internationale : afin d’appuyer la PR dans ces processus de préparation et gestion de crise, une assistance internationale policière disposant d’une expertise sur ces thématiques liées à la gestion de crise sera fournie.

**Types d’activités envisagées dans le cadre du Résultat 2**

| **Activités** | **Chronologie** | **Mise en œuvre** | **Bénéficiaires ciblés** | **Description** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| A02.01. Adaptation des plans de contingences et procédures | | | | |
| Adaptation des plans de contingences et procédures | 2020-2021 | Atelier avec appui d’un expert | DSP et partenaires stratégiques (ANPC, sapeurs-pompiers, autorités administratives, …) | Atelier de concertations, révision des plans, (in)formation |
| A02.02.Renforcement des capacités et exercices | | | | |
| Formation ( Gold – Silver - Bronze) | 2021-2023 | Formateurs locaux avec appui d’une expertise international | En fonction des formations, niveau stratégique, tactique et opérationnel | Formation du niveau stratégique et formation des formateurs par expertise internationale. Formations silver et bronze par formateurs locaux. |
| Formation et mise en pratique sur la gestion de grands événements | 2022 | Formation par un expert international | niveau stratégique | Formation du niveau stratégique et formation des formateurs par expertise internationale |
| Réalisation d’exercices de simulation | 2021-2023 | Appui à l’organisation + expertise internationale | En fonction du type d’exercice, niveau stratégique, tactique et opérationnel | TTx : simulation en salle – Niveau stratégique  CPx : simulations sur site – niveau stratégique et tactique  FtX : simulation sur site – niveau stratégique, tactique et opérationnel. |
| Formation en communication de crise | 2022 | Formation par expertise locale et / ou internationale | Niveau stratégique, service communication PR, autres autorités administratives et politiques | Formation sur les principes de base en communication de crise et adaptation au contexte local. Devra tenir compte de la répartition des rôles entre les différents acteurs au Bénin. |
| Atelier(s) de concertation avec les médias | 2021-2023 | Appui à l’organisation pratique des ateliers | Niveau stratégique, service communication PR, autres autorités administratives et politiques + médias | Modalités à définir en concertation avec les autorités, réseaux médias, … |
| Assistance technique internationale | | | | |
| Expert police | 2020-2023 | Recrutement d’un expert international | Tous les acteurs liés à la gestion de crise | En charge du coaching, formation, conseils techniques, … |

### Résultat 3: La PR dispose d’un mécanisme d’intervention adapté aux crises majeures

Parmi les éléments de gestions de crise, les unités d’interventions, dont policières, sont les acteurs centraux. Dans le dispositif traditionnel, la PR dispose de trois types d’unités d’interventions : les unités départementales, les unités mobiles, et le groupe d’intervention de la Police républicaine (GIPR)[[23]](#footnote-24). Dans ce cadre, la rapidité et l’efficacité des primo-intervenants sont essentielles. Or, ces primo-intervenants sont généralement les moins bien formés et équipés pour intervenir efficacement en cas de crise majeure. L’ambition de ce résultat visera dès lors à renforcer les capacités des unités départementales et des unités mobiles avec pour objectif de confiner au mieux et au plus vite la menace. Même si les GIPR seront intégrés dans les exercices, ceux-ci ne pourront être directement renforcés tenant compte de l’éligibilité de l’aide au développement sur ce sujet. La complémentarité avec les autres acteurs du dispositif traditionnel sera dès lors recherchée pour pallier cette contrainte. Dans les appuis à ces unités d’intervention, une attention particulière sera accordée à la cohérence et la collaboration avec les autres acteurs d’intervention tels les sapeurs-pompiers et le personnel médical. En termes d’indicateurs de suivi, la disponibilité et l’efficacité des unités d’intervention sera mesurée, notamment à travers les exercices de simulation.

De manière non exhaustive, les activités qui pourront être menées dans ce résultat seront :

* Appui en **moyens de transmission**: la PR dispose de faibles moyens de transmission, ce qui peut provoquer en temps de crise des problèmes de communication avec des conséquences désastreuses. Les systèmes de transmission ne sont en outre souvent pas interopérables entre services. En complément avec les actions qui seront menées dans le cadre du PAOP, le PAOP-CRI se concentrera sur les acteurs clés chargés de la gestion de la crise.
* Appui en moyens de protection (et de gestion des périmètres): ces moyens doivent permettre aux intervenants clés (tenant compte des moyens limités) d’intervenir et confiner une menace avec des moyens de protection individuel (gilet, casques, …) ou collectifs (boucliers, …) . Du matériel favorisant la gestion des périmètres de sécurité pourra également être fournis. Il convient de rappeler à ce stade qu’aucun moyen létaux ne pourront être fournis et que les techniques spéciales d’intervention ne pourront pas non plus faire l’objet d’une action, tenant compte du cadre de l’aide au développement de cette intervention.
* Renforcement des capacités : des formations spécifiques et la réalisation **d’exercices de simulation** seront organisés spécifiquement sur la gestion des interventions. Les TTx, CPx et FTx, sont nécessaires pour mettre les équipes d’intervention en simulation et faciliter leur coordination entre les différents niveaux d’intervention policière, ainsi qu’avec les autres acteurs (SAMU, protection civile, …).

**Types d’activités envisagées dans le cadre du Résultat 3**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Activités** | **Chronologie** | **Mise en œuvre** | **Bénéficiaires ciblés** | **Description** |
| A03.01. Equipement transmission et moyens de protections | | | | |
| Appui en moyens de transmission | 2021-2022 | Marché de fourniture | Primo-intervenants, unités d’interventions en charge des périmètres, .. ; | Fourniture d’antennes, d’émetteurs-récepteurs, … |
| Appui en moyens de protection (et de gestion des périmètres) | 2021-2022 | Marché de fourniture | Primo-intervenants, unités d’interventions en charge des périmètres | Achat de gilets, casques, boucliers, …  Achat de matériel de gestion des périmètres. |
| Renforcement des capacités | | | | |
| Formations | 2021-2023 | Formation par expertise locale et/ou internationale | Niveau stratégique, tactique et opérationnel | Formation du niveau stratégique et formation des formateurs par expertise internationale  Formations niveau tactique et opérationnel par des formateurs locaux. |
| Exercices de simulation | 2021-2023 | Appui à l’organisation + expertise internationale | En fonction du type d’exercice, Niveau stratégique, tactique et opérationnel | TTx : simulation en salle – Niveau stratégique  CPx : simulations sur site – niveau stratégique et tactique  FtX : simulation sur site – niveau stratégique, tactique et opérationnel. |

### Résultat 4: La PR met en place un mécanisme de prise en charge des victimes et personnes impliquées

Les situations de crise, et notamment celles vécues à la suite d’un attentat terroriste, ont mis en exergue la nécessité de pouvoir agir rapidement pour sauver un maximum de vies. A cet égard, ces situations ont mis en lumière l’absolue nécessité de renforcer le rôle des primo-intervenants en matière d’aide médicale urgente (à travers des formations au secourisme de guerre, la distribution de garrots tourniquets, …). De même, les familles et proches des victimes (repris sous le vocable d’« impliqués ») sont souvent ignorés dans les mécanismes de prise en charge. L’appui dans ce cadre se limitera principalement dans le rôle de la police de cette prise en charge. Dans le cadre de ce domaine de résultat, une attention particulière sera accordée à l’identification des besoins spécifiques par genre, et d’un accueil et prise en charge adaptés.

De manière non exhaustive, les activités qui pourront être menées dans ce résultat seront :

* Appui au dispositif de prise en charge médicale : dans ce cadre, pourraient être mis en œuvre :
* Actualisation des **formations en 1er secours** : Pour la plupart, les policiers n’ont pas ou plus bénéficié de formation en 1er secours depuis de nombreuses années. En outre, face aux évolutions récentes, les pratiques ont évolué en la matière et le rôle des primo-intervenants accentués. L’adaptation des modules de formations, intégrant davantage les pratiques de secourisme de guerre, et un appui à leur diffusion seraient souhaitables.
* Adaptation des **équipements** (ex: garrots tourniquets, etc.) : en complément à ces formations, il est nécessaire que les kits de 1er secours, ainsi que du matériel collectif (civières, … ) soient adaptés et renforcés.
* Appui au dispositif de prise en charge psycho-sociale
* Formation et adaptation des **procédures d’accueil et d’orientation des victimes et impliqués :** la prise en charge des victimes et de leurs proches nécessite également une meilleure organisation. Pour ce faire, une clarification des rôles, des formations, … pourront être proposés. Des acteurs tels les gestionnaires du centre 166, le service d'aide aux victimes de la PR, les sapeurs pompier, les services sociaux, ... seront spécifiquement impliqués. Ces procédures seront attentives à l’intégration du genre. Ces formations intégreront également les prises en charges spécifiques en lien avec des violences basées sur le genre.

Types d’activités envisagées dans le cadre du Résultat 4

| **Activités** | **Chronologie** | **Mise en œuvre** | **Bénéficiaires ciblés** | **Description** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| A04.01. Appui au dispositif de prise en charge médicale : dans ce cadre, pourraient être mis en œuvre | | | | |
| Actualisation des formations en 1er secours | 2021-2023 | Formation par expertise locale et/ou internationale | Primo-intervenants  Unités d’intervention | Actualisation des modules, formation de formateurs, formation des acteurs d’intervention |
| Equipements | 2021-2022 | Marché de fournitures | Primo-intervenants  Unités d’intervention | Achat de trousses médicales, garrots tourniquets, civières, … |
| A04.02. Appui au dispositif de prise en charge psycho-sociale | | | | |
| adaptation des procédures d’accueil et orientation des victimes et impliqués | 2021-2023 | Formation par expertise locale et/ou internationale | Primo-intervenants  Unités d’intervention  Services d’aide aux victimes et services sociaux  Centre d’appel 166 | Redéfinition des rôles et procédures de prises en charge.  Formation des acteurs clés de prise en charge. |

### *Résultat 5: Les capacités à enquêter des services de la Police judiciaire sont renforcées.*

Lors de la survenance d’une crise, l’attention est assez logiquement portée sur la gestion de celle-ci et le retour à la normale. Néanmoins, pour ne pas hypothéquer la suite de l’enquête judiciaire et la répétition de ce type d’événements, il est essentiel que les enquêteurs puissent être impliqués le plus tôt possible. Les mécanismes de gestion de crise se devront dès lors faire le lien et favoriser la complémentarité avec les autres services de la police et acteurs judiciaires.

De manière non exhaustive, les activités qui pourront être menées dans ce résultat seront :

* Appui en formation, organisation et équipement à la **protection des scènes de crimes** : afin de ne pas mettre en péril l’enquête judiciaire devant être menée à la suite d’un incident majeur, il est essentiel que les primo-intervenants puissent au plus vite geler la scène de « crime » et éviter toute pollution. Pour ce faire, l’adaptation des procédures, formations, équipements, … pourront être apportés.
* Appui en formation, organisation et équipement liés aux **premiers actes de l’enquête judiciaire** : afin de permettre à l’enquête judiciaire de bien démarrer, il est essentielle que les premières mesures d’enquête soient diligentées le plus rapidement possible. Il s’agira entre autre du **relevé de traces et indices, du relevé et interrogatoire de témoins, …**

**Types d’activités envisagées dans le cadre du Résultat 5**

| **Activités** | **Chronologie** | **Mise en œuvre** | **Bénéficiaires ciblés** | **Description** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| A05.01. Appui à la protection des scènes de crimes | | | | |
| Formation | 2021 | Formation par expertise locale et/ou internationale | Primo-intervenants  OPJ | Révision des procédures et répartition des tâches.  Formation continues |
| Petits équipements | 2021 | Marché de fourniture | Primo-intervenants  OPJ | Matériel de balisage, … |
| A05.02. Appui aux premiers actes de l’enquête judiciaire | | | | |
| Formation | 2021 | Formation par expertise locale et/ou internationale | OPJ  Labos et agents PTS | Révision des procédures et répartition des tâches.  Formations continues |
| Equipements | 2021-2023 | Marché de services | OPJ  Labos et agents PTS | Achat de petit matériel de relevé des traces et indices (pinceaux et poudres, …) |

## Durée de l’Action

La période indicative de **mise en œuvre opérationnelle** de la présente action est de **36 mois** à compter de la date d’entrée en vigueur de la convention de financement. L’ensemble des activités sera mis en œuvre pendant cette période, comprenant notamment toutes les réceptions provisoires des travaux entrepris et la clôture des conventions de subsides.

La phase de **clôture** de l’Action sera de maximum **6 mois**. Certaines réceptions définitives auront lieu pendant cette période, de même que les activités de clôture suivantes : rédaction des rapports finaux, audit final, revue finale, transfert des biens et équipements, derniers paiements. Seule une partie de l’unité de gestion de l’Action pourra être maintenue sur une portion de cette période de 6 mois selon les besoins pour mener à bien ces activités de clôture.

Clôture 6 mois maximum

Mise en œuvre 36 mois

# Calendrier indicatif

Initialement, l’ambition était de pouvoir démarrer le projet PAOP durant le 1er trimestre 2020. Certains retards liés à la signature, le recrutement de l’équipe internationale et la survenance de la crise du COVID-19 ont occasionné un retard. A ce stade, le déploiement de l’équipe et le démarrage effectif des activités est programmé à octobre 2020. L’action du PAOP-CRI pourrait dès lors démarrer également à cette date, ou avec un léger décalage. Le calendrier pourrait se présenter de la sorte:

* 1er octobre 2020: Démarrage de l’action[[24]](#footnote-25)
* octobre-novembre 2020 : élaboration de la baseline et finalisation du plan d’action
* Novembre 2020-août 2023 : Mise en œuvre de l’action
* Septembre 2023-février 2024 (maximum) : clôture du projet (audit, évaluation externe, rapport final, …)

# Modalités de mise en oeuvre

## Cadre contractuel

L’Action sera mise en œuvre sous la responsabilité de Enabel, selon ses propres règles et systèmes de gestion qui ont été évalués positivement par l’UE lors de l’audit ex-ante connu sous le nom d’ « évaluation des piliers ». Par ailleurs, Enabel est également libre de choisir des règles et réglementations qui n’ont pas fait l’objet de l’évaluation ex-ante des piliers dans la mesure où elles ne sont pas en contradiction avec la convention de contribution.

## Gouvernance

### Relations avec le partenaire

Tenant compte du cadre contractuel entre Enabel et l’UE, la présente intervention sera en gestion directe sous la responsabilité d’Enabel. Néanmoins, afin de garantir une appropriation optimale, une concertation étroite avec la DGPR sera assurée afin de veiller à ce que les appuis rencontrent les besoins réels. La période de démarrage devra permettre de détailler les modalités de concertation avec la PR.

### Comité de pilotage de l’Action

Le Comité de Pilotage instauré au niveau du PAOP se chargera aussi de l’orientation du suivi du volet « gestion de crises ». Le comité de pilotage a pour mandat de suivre l’état de mise en œuvre de l’intervention et l’atteinte de ses résultats, d’analyser les contraintes éventuelles, d’y rechercher des solutions et de suivre la réalisation des engagements mutuels spécifiques à l’intervention. Il se réunira semestriellement et sera co-présidé par le Ministère du Plan et du Développement et le Représentant ENABEL. La participation active du Ministère de tutelle sera également importante sur le moyen et le long terme.

La composition du Comité de Pilotage se présente de la manière suivante :Le Ministère du Plan et du Développement (Président), le Représentant Résident Enabel (Co-Président), la Police Républicaine, le Ministère de l’Intérieur et de la Sécurité Publique, le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, le Ministère de la Justice et de la Législation, des Représentants de la Société Civile à identifier en phase de démarrage de l’action, le Représentant de la commission Défense et Sécurité Parlement, l'Ambassade de Belgique, la Délégation de l’Union européenne et l'Association nationale des Communes du Bénin (ANCB).

### Structure d’exécution

L’Action sera mise en œuvre par une unité de gestion, avec l’appui d’une équipe service support.

L’unité de gestion de projet (UGP) est la même que celle prévue pour le PAOP, dont la présente action est une composante. Elle sera établie et basée, si cela s’avère possible, au sein de la Police Républicaine.

L’UGP du PAOP sera composée d’un(e) intervention manager, ayant une responsabilité managériale globale pour des deux interventions (PAOP et PAOP-CRI), de deux experts nationaux, un ayant un rôle de conseiller et d’appui (en matière de monitoring & évaluation et de digitalisation et le second étant déployé dans les zones pilotes afin de suivre l’implémentation de l’expérience pilote sur ces territoires). Cette équipe sera renforcée dans ce cadre par un(e) **expert internationale** « police », disposant d’une expertise en matière de gestion des opérations et/de crise dans un contexte policier qui assurera la responsabilité principale du suivi de la mise en œuvre des résultats de cette intervention.

Cette équipe de gestion sera appuyée par une équipe service support mutualisée avec les autres projets d’Enabel au Bénin. Comme détaillé ci-dessous, cette équipe sera composée d’un(e) acheteur public, d’un(e) contrôleur de gestion, d’un(e) gestionnaire financier, d’un(e) comptable, d’un(e) secrétaire et de deux chauffeurs. Le budget du PAOP-CRI contribuera au financement de cette équipe support sur base d’un % estimé et fera l’objet d’un suivi sur la base de fiches d’enregistrement du temps.

L’unité de gestion du projet se compose du personnel suivant (liste indicative):

|  |  |
| --- | --- |
| Unité de gestion du projet | Un(e) intervention manager  Un(e) expert international « police » spécialisé en gestion des opérations et/ou de crise  Deux experts nationaux |
| Equipe service support | Un(e) acheteur public  Un(e) contrôleur de gestion  Un(e) gestionnaire financier  Un(e) comptable  Un(e) Secrétaire  Deux chauffeurs |

### Appui

L’unité de gestion du projet pourra compter sur une assistance ponctuelle, fournie par la Représentation de Enabel au Bénin, le Siège de Enabel à Bruxelles, d’autres experts ENABEL sur le terrain et/ou par des prestataires de service. Ces activités d’assistance pourront être réalisées à distance ou via des missions spécifiques afin d’appuyer les responsables du projet dans certains aspects propres à l’Action, notamment ceux liés au financement de l’UE (aspects techniques, administratifs et financiers). Les appuis ponctuels spécifiques à l’Action sont budgétisés en tant que coûts directs, tandis que les appuis généraux et/ou non directement liés à l’Action font partie intégrante des coûts indirects présentés dans le budget.

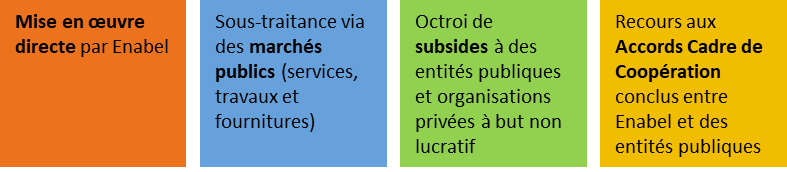
ENABEL a développé depuis plus de 10 ans un partenariat fructueux public/public avec la Police fédérale belge qui sert de référence dans ce domaine. La collaboration avec la Police fédérale belge, déjà mise en application dans le cadre de multiples interventions, permet de mobiliser rapidement de l’expertise pointue et toujours en action. Ce partenariat sera d’autant plus utile dans ce cas que la Police fédérale belge a également fait l’expérience d’un processus de fusion entre police nationale et gendarmerie, et pourra donc partager son expérience dans ce cadre, objet central de l’intervention. Un partenariat est également en cours de finalisation avec le Comité permanent de contrôle des services de police (belges), dit le Comité P, lequel pourra également apporter son expertise dans le cadre de cette intervention.

### Suivi et rapportage

Le suivi technique et financier de la mise en œuvre de l’action est réalisé en continu, selon le système de suivi interne d’Enabel. Sur cette base, l’équipe d’intervention procédera à une mise à jour complète du « Monitoring opérationnel » tous les 3 mois conformément à la politique de suivi d’Enabel. Ce Monitoring opérationnel a pour objet de planifier l'évolution de l'action et de rendre compte des résultats par rapport à la planification précédente. Il contient des informations sur les activités, les outputs, les dépenses/engagements, les contrats, les risques et la gestion des décisions.

Conformément aux obligations contractuelles un rapport d’avancement annuel et un rapport final seront réalisés. Chaque rapport rendra compte de la mise en œuvre de l’action, des difficultés rencontrées, des changements mis en place, ainsi que des résultats obtenus (réalisations et effets directs) mesurés par rapport aux indicateurs correspondants, en utilisant comme référence la matrice du cadre logique. Le rapport sera présenté de manière à permettre le suivi des moyens envisagés et employés et des modalités budgétaires de l’action. Le rapport final, narratif et financier, couvrira toute la période de mise en œuvre de l’action.

## Outils de mise en œuvre

D’un point de vue contractuel, Enabel met en œuvre l’action selon ses propres règles et systèmes de gestion. Cela peut prendre les formes suivantes, conformément à la convention de contribution et à l’audit des 6 piliers :

* la mise en œuvre directe par Enabel (gestion globale et transfert d’expertises techniques) ;
* la sous-traitance via des marchés publics (services, travaux et fournitures), pour laquelle Enabel assure le rôle d’Autorité Contractante ;
* l’octroi de subsides pour lesquels Enabel aura seule le rôle d’Autorité Contractante ;
* le recours à la coopération horizontale non-institutionnalisée via des Accords de Coopération conclus entre Enabel et des entités publiques, de droit public belge ou européen.

En ce qui concerne la mise en œuvre opérationnelle de l’action, Enabel -comme dans tous ses projets de développement- veillera à impliquer les structures étatiques pertinentes, notamment la Police Républicaine et le Ministère de l’Intérieur du Bénin.

Pour ce qui est des marchés publics, la réglementation belge s’applique dans le cadre de la mise en œuvre de l’action.

S’agissant de l’octroi des subsides, des opportunités de conclusion de conventions de subsides n’ont pas encore été identifiées au cours de la phase de conception de l’action. D’éventuelles opportunités de recourir aux subsides peuvent être identifiées par l’unité de gestion de l’action lors de la phase de mise en œuvre. Ces opportunités seront discutées à l’occasion des comités de pilotage ou partagées avec les membres du comité.

L’octroi du subside qui peut s’effectuer sur la base d’un appel à propositions ou d’un octroi direct se fera conformément au cadre légal qui régit l’octroi des subsides par Enabel .

L’apport de l’expertise de la police belge à travers un Accord de Coopération concrétise l’intention de Enabel de recourir à la coopération horizontale non-institutionnalisée dans le cadre de la mise en œuvre de l’action. D’éventuelles autres opportunités de coopération avec des entités publiques de droit public belge ou européen peuvent être identifiées par l’unité de gestion lors de la phase de mise en œuvre de l’action. Ces opportunités seront discutées à l’occasion des comités de pilotage ou partagées avec les membres du comité. Les procédures en vigueur dans le cadre de la gestion de ces accords sont définies par Enabel dans son guide « Accords de coopération ».

## Evaluation, audit et capitalisation

Dans le cadre du PAOP, deux évaluations sont prévues, à mi-parcours et en début de phase de clôture. Ces évaluations intègreront les activités menées dans le cadre du PAOP-CRI. Ces évaluations seront réalisées par un prestataire externe. Elles permettent de fournir un point de vue extérieur sur la performance de l'intervention et d'analyser le processus de développement à son stade de mise en œuvre.

Les évaluations sont utilisées pour : (i) analyser s'il est nécessaire de réorienter les interventions afin d’atteindre l’objectif spécifique, (ii) fournir les informations nécessaires à la prise de décisions stratégiques, et (iii) identifier les enseignements tirés.

Des représentants de la DUE seront invités à participer aux missions d’évaluation de la mise en œuvre de l’intervention. Les rapports finaux de ces missions seront communiqués par Enabel à la DUE.

Des audits indépendants seront effectués conformément aux règles de Enabel en la matière. L’audit vérifiera que les dépenses effectuées reflètent bien la réalité, soient exhaustives et aient été effectuées dans le respect des procédures. La firme d’audit sera certifiée (selon les standards internationaux) et indépendante et tous les audits seront organisés selon des modalités / standards reconnus internationalement.

Les rapports d’audit seront transmis à la DUE. Enabel élaborera un plan d’action afin d’améliorer les procédures et prouver que des mesures correctives ont été entreprises.

Les rapports narratifs se feront de manière conjointe avec le PAOP sur financement belge, en distinguant toutefois au sein de ces rapport les deux volets belges et européens.

Le processus de capitalisation fera également l’objet d’une attention particulière, avec un budget dédié pour identifier et mettre en valeur les leçons apprises de cette intervention, tant sur le contenu que sur les modalités de mise en œuvre. Cette capitalisation pourra comprendre des études spécifiques, recherches-actions, ...

# Risques et hypothèses

Les principaux risques envisagés dans le cadre de la mise en œuvre de l’Action sont détaillés ci-dessous ainsi que les mesures de suivi et d’atténuation de ces risques.

| **Risques** | **Probabilité** | **Impact** | **Traitement[[25]](#footnote-26)** | **Mesures de mitigation** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| ***OG : Contribuer au développement et à la sécurité humaine au Bénin*** | | | | |
| Abus des droits de l’Homme par les acteurs appuyés. | Moyenne | Élevé | Éviter | Dialogue politique |
|  |  | Atténuer | Appui sur les mécanismes de contrôle et de communication |
| Risques liés à la radicalisation et à l’extrémisme violent (ex : attentat terroriste, …) | Moyenne | Élevé | Éviter | Actions de prévention via Police communautaire  Autres actions en prévention à l’étude avec UE  Programme spécifique à l’étude au MinInter |
|  |  | Eviter et Atténuer | A travers cette intervention PAOP-CRI |
| ***OS: Appuyer l’opérationnalisation de la Police Républicaine (PR), en matière de prévention et préparation à une meilleure gestion de crise*** | | | | |
| Changement d’orientation politique (police de proximité) | faible | Élevé | Éviter | Dialogue politique  Actions visant à élargir le soutien à la Police républicaine |
| Absence ou retards de recrutements, en particulier pour le Centre opérationnel | Moyenne | Moyen | Atténuer | Appui sur les facteurs de retards (préparation des formations, cadre organisationnel, …)  Appui à l’élaboration de cadres organiques réalistes tenant compte de l’existant |
| Diminution ou stagnation des moyens budgétaires pour la Polie républicaine, notamment en lien avec la gestion de crise | Moyenne | Élevé | Éviter | Dialogue politique  Actions visant à élargir le soutien à la Police républicaine |
| ***R1: La PR dispose d’un mécanisme de veille et de surveillance*** | | | | |
| Lenteur dans le déploiement – Couverture du territoire incomplète | Moyenne | Moyen | Éviter | Appui au plan de déploiement dans le cadre du PAOP  Appui au recrutement et formation dans le cadre du PAOP |
| Atténuer | Appui à la mobilité et à la communication opérationnelle |
| ***R2: La PR est préparée à gérer une crise le cas échéant*** | | | | |  |  |
| Disponibilité des ressources humaines, financières et matérielles (dont le bâtiment) pour le centre opérationnel | Faible | Elevé | Eviter | Confirmer dès le départ la disponibilité du bâtiment pré-identifié et des ressources humaines minimum disponible |
| ***R3: La PR dispose d’un mécanisme d’intervention adapté aux crises majeures*** | | | | |
| Défis des futurs recrutements (disponibilités budgétaires, formations, …), notamment pour les services d’intervention | Forte | Moyenne | Éviter | Appui à la finalisation des programmes de formation si nécessaire  Appui à la planification et à l’élaboration du cadre organique |
| ***R4: La PR met en place un mécanisme de prise en charge des victimes et personnes impliquées*** | | | | |
| Faibles moyens disponibles au regard des besoins | Haute | Moyenne | Transférer | Appui au développement de partenariat (services de santé, ONGs, …) |
| ***R5: Les capacités à enquêter des services de la Police judiciaire sont renforcées*** | | | | |
| Décalage entre l’action des équipes d’intervention et des services judiciaires | Moyenne | Moyenne | Eviter | Intégration dans le cadre du PAOP-CRI des acteurs judiciaires |
| **Hypothèses**  La partie nationale et les partenaires entretiennent un dialogue politique constructif sur les éventuels difficultés et défis liés au secteur | | | | |

# Cadre logique indicatif de l’Action

Les indicateurs objectivement vérifiables seront définis de manière plus précise au cours de la période de démarrage du projet pendant laquelle des études de base seront réalisées. Ils seront validés par le Comité de Pilotage de l’Action.

| **Logique d’intervention** | **Indicateurs objectivement vérifiables** | **Base de référence (2019)** | **Cibles**  **(2023)** | **Sources de vérification** | **Risques et hypothèses** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Impact (objectif général) :  Contribuer au développement et à la sécurité humaine au Bénin | * Taux de couverture territoriale par un commissariat d’arrondissement * Ratio Police/population | 2019 : 56% (305/545)  2019 : 1 policier pour 1250 habitants (80 policiers pour 100.000 habitants) | 80%  1 policier pour 1000 habitants (100 policiers pour 100.000 habitants) | * Rapports annuels PR * Base de données RH de la PR * Taux effectif de recrutement PR. | La PR et les autorités politiques maintiennent un dialogue politique étroit et constructif avec les PTFs  En cas d’incidents et d’abus, les autorités prennent des mesures de prévention et de gestion de ceux-ci  Pas de d’augmentation subite du nombre d’abus constatés, notamment en période électorale. |
| Effet(s) direct(s) [objectif(s) spécifique(s)] :  Appuyer l’opérationnalisation de la Police Républicaine (PR), en matière de prévention et préparation à une meilleure gestion de crise | * Existence d’un tableau organique (occupations minimales et optimales), (focus principal sur le centre opérationnel, centre d’appel et unités d’intervention) * Nombre de processus formalisés validés et évaluation de ces processus * Bonne gestion de la crise le cas échéant (si crise durant la mise en œuvre du projet) | 2019 : Centre opérationnel inexistant. Absence de tableaux organiques (à vérifier lors de la BL)  Pas de processus formalisés et validés  Constats émis lors des crises antérieures ( à affiner BL) | Centre opérationnel fonctionnel  Taux de remplissage de 70% min  Existence d’un manuel de gestion de crise OU processus clés validés.  Gestion jugée satisfaisante le cas échéant | * Rapports annuels PR * Base de données RH de la PR * Taux effectif de recrutement PR. * Manuel de gestion de crise ou procédures écrites formelles |

1. Sur base des projections 2018 réalisées par l’INSAE, <https://www.insae-bj.org/statistiques/indicateurs-recents/43-population>. Il convient également de prendre en considération dans cette analyse un taux d’accroissement de la population de +2,7 % par an [↑](#footnote-ref-2)
2. Voir P. Philippe Noudjenoume, Les frontières maritimes du Bénin, L’Harmattan , 2004 [↑](#footnote-ref-3)
3. Voir notamment « Country Report Benin Country Report 2nd Quarter 2018 » [↑](#footnote-ref-4)
4. Rapport du Groupe de travail sur l’Examen périodique universel Bénin, Conseil des droits de l’homme Trente-septième session, 26 février-23 mars 2018 [↑](#footnote-ref-5)
5. Voir notamment « Compilation concernant le Bénin Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l’homme Conseil des droits de l’homme Groupe de travail sur l’Examen périodique universel, Vingt-huitième session, 6-17 novembre 2017 [↑](#footnote-ref-6)
6. Voir https://rsf.org/fr/benin [↑](#footnote-ref-7)
7. Pour rappel, cet indicateur est basé sur les perceptions de population et ne traduit pas directement les faits de corruption commis sur le territoire. Néanmoins, plusieurs études ont démontrés la corrélation de cet indicateurs avec d’autres méthodes de recherche et reste un indicateur régulièrement utilisé par les acteurs internationaux. Voir ttps://www.transparency.org/cpi2018 [↑](#footnote-ref-8)
8. Rapport Final « Étude sur les risques et les facteurs potentiels de radicalisation et d’extrémisme violent en République du Bénin », PPREV-UE II, octobre 2018 [↑](#footnote-ref-9)
9. Étude complémentaire sur phénomènes constitutifs d’un terreau fertile à la radicalisation en République du Bénin, PPREV-UE II, décembre 2019 [↑](#footnote-ref-10)
10. Voir Décret du 23/12/2016 [↑](#footnote-ref-11)
11. Loi N°2017-41 du 29/12/17 portant création de la Police Républicaine [↑](#footnote-ref-12)
12. Voir article 2 de la loi n°2017-41 du 29/12/2017 portant création de la Police républicaine en République du Bénin. [↑](#footnote-ref-13)
13. Voir article 5 de la loi n°2017-41 du 29/12/2017 portant création de la Police républicaine en République du Bénin [↑](#footnote-ref-14)
14. Lors de la mission d’identification, 13 de ces décrets étaient déjà entrés en vigueur, 2 étant toujours en discussion. [↑](#footnote-ref-15)
15. Loi N°2017-41 du 29/12/17 portant création de la Police Républicaine [↑](#footnote-ref-16)
16. En novembre 2019, le gouvernement annonçait le prochain recrutement de 600 policiers, première génération qui ne proviendra d’aucun des deux anciens corps. [↑](#footnote-ref-17)
17. Voir article 2 de la loi n°2017-41 du 29/12/2017 portant création de la Police républicaine en République du Bénin. [↑](#footnote-ref-18)
18. Voir article 5 de la loi n°2017-41 du 29/12/2017 portant création de la Police républicaine en République du Bénin [↑](#footnote-ref-19)
19. Comité permanent de contrôle des services de police (belges) [↑](#footnote-ref-20)
20. Comité de contrôle des services de Police en Belgique [↑](#footnote-ref-21)
21. Dans une conception large de la notion de renforcement de capacité, intégrant tant la dimension individuelle, qu’organisationnelle et institutionnelle et en veillant à la création, à l’utilisation et au maintien dans la durée de ces capacités. [↑](#footnote-ref-22)
22. Au moment de la formulation, une réflexion était en cours quant à l’intégration du centre d’appel 166 à un niveau plus global afin de favoriser dès cette étape la multidisciplinarité. Les appuis dépendront donc des besoins qui seront exprimés dans ce nouveau contexte. [↑](#footnote-ref-23)
23. Au moment de la formulation, l’organisation de cette unité était en pleine évaluation et une réorganisation de celle-ci s’annonçait. [↑](#footnote-ref-24)
24. Sous réserve de l’ouverture des frontières et du déploiement possible de l’unité de gestion en lien avec la crise du COVID-19. [↑](#footnote-ref-25)
25. Éviter, Atténuer, Transférer, Accepter [↑](#footnote-ref-26)