



FR

CETTE ACTION EST FINANCEE PAR L'UNION EUROPEENNE

Annexe

de la décision de la Commission relative au financement d'une mesure individuelle en faveur de la République du Bénin

Document d'action concernant l'Appui à l'opérationnalisation de la Police républicaine du Bénin - volet gestion de crise

1. Intitulé/acte de base/numéro CRIS	Appui à l'opérationnalisation de la Police républicaine du Bénin - volet gestion de crise Numéro CRIS: BJ/FED/042-412 financé par le Fonds européen de développement (FED)
2. Zone bénéficiaire de l'action/localisation	Afrique de l'Ouest, Bénin L'action sera menée à l'endroit suivant: Cotonou principalement, des exercices ponctuels de simulation se dérouleront sur toute l'étendue du territoire national
3. Document de programmation	Programme indicatif national (PIN) 2014-2020 pour le Bénin
4. Objectifs de développement durable (ODD)	Objectif 16 : promouvoir l'avènement des sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous. <i>Sous objectif 16.6</i> : Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux. <i>Sous objectif 16.a</i> : Appuyer, notamment dans le cadre de la coopération internationale, les institutions nationales chargées de renforcer, à tous les niveaux, les moyens de prévenir la violence et de lutter contre le terrorisme et la criminalité, en particulier dans les pays en développement. ODD 5 Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles.

5. Secteur d'intervention/ domaine thématique	Secteur de concentration no° 1 du PIN 2014-2020 pour le Bénin : Appui à la bonne gouvernance	Aide au développement: OUI ¹		
6. Montants concernés	Coût total estimé 6 495 000 EUR Montant total de la contribution du FED: 2 000 000 EUR La présente action fait l'objet d'un cofinancement de la part de la Belgique pour un montant de 4 495 000 EUR.			
7. Modalité d'aide et modalité de mise en œuvre	Modalité de projet Gestion indirecte avec une organisation d'un État membre			
8 a) Code CAD	15210 – Gestion et réforme des systèmes de sécurité			
b) Principal canal de distribution	13000 -Gouvernement tiers (coopération déléguée)			
9. Marqueurs (issus du formulaire CRIS CAD)	Objectif stratégique général	Non ciblé	Objectif significatif	Objectif principal
	Développement de la participation/bonne gouvernance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	x
	Aide à l'environnement	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Égalité entre les hommes et les femmes et émancipation des femmes et des jeunes filles	<input type="checkbox"/>	x	<input type="checkbox"/>
	Développement du commerce	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Santé génésique, maternelle, néonatale et infantile	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Réduction des risques de catastrophe	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Inclusion de personnes avec handicap	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Nutrition	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Marqueurs de la convention de Rio	Non ciblé	Objectif significatif	Objectif principal
	Diversité biologique	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Lutte contre la désertification	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Atténuation du changement climatique	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Adaptation au changement climatique	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

¹ L'aide publique au développement doit avoir pour objectif essentiel la promotion du développement économique et du bien-être dans les pays en développement.

10. Marqueur internes	Objectifs stratégiques	Non ciblé	Objectif significatif	Objectif principal
	Digitalisation	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Migration	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Programmes thématiques phares « Biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent »	N/A			

RESUME

Dans le cadre d'une réforme profonde du secteur de la sécurité intérieure, le Bénin a procédé à la fusion des différents corps de police en créant une seule Police républicaine. Dans un contexte sécuritaire régional tendu et tenant compte du processus toujours en construction de cette nouvelle police, il s'avère essentiel que la Police républicaine (PR) renforce son dispositif de gestion de crise, car une mauvaise gestion d'un événement majeur, au-delà de l'impact sur la vie humaine, risque d'affaiblir ce processus de réforme. La présente intervention visera, en complément d'un projet financé par la coopération belge, à renforcer la PR sur l'ensemble des éléments de la gestion de crise, à savoir :

- le mécanisme de veille et de surveillance (P1),
- le dispositif de gestion de crise (P2),
- le dispositif d'intervention (P3),
- le dispositif de prise en charge des victimes et personnes impliquées (P4) et
- l'intégration des services de la Police judiciaire (PR5).

L'action s'insère dans le cadre du 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. La modalité retenue pour la mise en œuvre est donc une gestion indirecte avec Enabel, sur une période indicative de mise en œuvre opérationnelle de 36 mois et avec une contribution financière de l'UE qui s'élève à 2 000 000 EUR (100 % du montant total de l'action).

1 ANALYSE DU CONTEXTE

1.1 Description du contexte

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 dénommé le Programme d'actions du gouvernement 2016-2021 (PAG), à ce jour le principal instrument de vision politique du gouvernement. Une des actions prioritaires de l'axe 2 (amélioration de la gouvernance) du PAG prévoit expressément « 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 ».

C'est dans ce cadre que le Président annonçait sa volonté d'une réforme des corps assurés de la sécurité intérieure du Bénin, avec pour principal objectif de les rendre plus efficaces et performants. Pour mener à bien cette réflexion, une commission d'étude 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. Cette nouvelle police, placée sous l'autorité suprême du Président de la République, a été rapidement dotée d'un cadre formel avec le vote de deux lois de base et près de 13 décrets d'application au cours du 2018.

Malgré la détermination du gouvernement à mener à bien la réforme, illustrée par 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 tensions entre les deux corps d'origine de la police républicaine demeurent latentes sont parmi les causes de la destitution du premier directeur général de la nouvelle structure, décidée par le conseil des ministres en juillet 2019.

Le gouvernement a donc considéré opportun de s'adresser à la coopération belge, afin d'assurer un accompagnement de la fusion par les autorités d'un pays passé par une réforme similaire en 2001. La demande d'appui a été reçue favorablement par le gouvernement belge, qui a ensuite déclenché une procédure d'identification et formulation : une première mission, réalisée par des experts d'Enabel et de la Police fédérale belge, a été menée du 7 au 12 Octobre 2018 et a permis de cerner les besoins exprimés par le groupe cible principal – la Police républicaine - et de proposer une première note conceptuelle. Une seconde mission a été menée par la même équipe du 17 février au vendredi 1 mars 2019 afin de définir tous les contours de l'intervention avec les parties prenantes, à savoir la Direction générale de la Police républicaine, le ministère de l'intérieur et de la sécurité publique, le ministère des affaires étrangères et de la coopération. Les démarches ont débouché dans la décision de réaliser une action d'appui à l'opérationnalisation de la Police républicaine du Bénin sur la période 2020-2023, dotée d'un budget de 4 495 000 EUR.

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 durant la mission de pré identification afin d'échanger sur les possibilités de financements conjoints ou complémentaires. Les discussions ont permis d'identifier la gestion de crise comme l'objet d'un cofinancement européen du projet initial: 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 à Tchaourou et à Savé en juin 2019 ont 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 épargné par les actes d'extrémisme violent, il présente des signaux de radicalisation de certains groupes ou communautés pouvant déboucher sur des actes d'extrémisme violents. 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. Le gouvernement a aussi formellement accepté un soutien additionnel de l'UE pour un montant de 2 000 000 EUR en date de 9 septembre 2019.

1.2 Cadre stratégique de l'action (mondial, l'UE)

La présente initiative vise à promouvoir la bonne gouvernance par le biais du renforcement de l'État de droit, et des forces de l'ordre en particulier. Cet objectif s'insère parmi les priorités déterminées dans le PIN 2014-2020 pour le Bénin², 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 leurs actions pour la prévention des conflits, la lutte contre le terrorisme et le crime organisé. Elle s'inscrit également dans le nouveau consensus européen pour le développement « notre monde, notre dignité, notre avenir »³ 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. L'action contribue également à la mise en œuvre du Plan d'action « Égalité entre les femmes et les hommes et émancipation des femmes : transformer la vie des jeunes filles et des femmes dans le contexte des relations extérieures de l'UE 2016-2020 ».⁴

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 pour les populations y vivant, en particulier les personnes vivant dans des situations vulnérables (dont entre autres les victimes de violences et de violations des droits humains). Le dialogue avec les autorités locales a permis la mise en chantier de plusieurs initiatives sur le plan bilatéral, 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 6 000 000 EUR. 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 6 300 000 EUR sur 3 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'équipement 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: un partage de données avec le centre de gestion de crises à monter dans le cadre de la présente initiative n'est pas à exclure.

² Décision de la Commission C(2014)8458 final du 17/11/2014 relative à l'adoption du programme indicatif national entre l'Union européenne et le Bénin

³ OJ C 210 du 30.6.2017.

⁴ SWD(2015) 182 final du 21.9.2015.

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 débutée 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 (CLS). Les 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 des recommandations formulées par les experts de la Facilité EU *Security Sector Governance* dans le cadre d'une mission réalisée en octobre 2019 et censée 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 nature impliquant la Police républicaine, la Protection civile, les Forces armées du Bénin, les services de renseignements et la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme.

1.3 Analyse des politiques publiques du pays partenaire/de la région

Le Président de la République, Patrice Talon, a été investi le 6 avril 2016 pour un mandat renouvelable de 5 ans. Prolongeant ses propositions de campagne électorale, 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 national 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 de moyens améliorés pour mieux répondre aux menaces liées à l'environnement géopolitique international et sous-régional. La création d'une force unique, sous la tutelle du ministère de l'intérieur et de la sécurité publique, fusionnant la police et la gendarmerie pour améliorer le cadre de gestion et de nouvelles mesures pour réduire les tracasseries des agents des forces de l'ordre sur la population y sont présentées.

Cette réforme majeure et son opérationnalisation optimale, ainsi que le contexte régional et la montée en puissance de l'extrémisme religieux, affectant principalement les personnes vivant dans des situations vulnérables (entre autres femmes, minorités, enfants), constituent les éléments centraux de contextualisation du présent projet. Cette réforme s'inscrit pleinement en conformité des principes de Réforme du secteur de la sécurité et leur opérationnalisation, tels que définis dans la communication conjointe au Parlement Européen et au Conseil 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 »⁵. 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 Communauté économique des états d'Afrique de l'Ouest (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 500 000 000 USD issus de leurs budgets 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 nationale.

1.4 Analyse des parties prenantes

Porteurs d'obligations

Le principal groupe cible sera la **Police républicaine**. Comme évoqué ci-dessus, cette nouvelle police a été créée par la loi portant création de la Police républicaine fusionnant la police et la gendarmerie en décembre 2017⁶, composée de 9 200 policiers (dont les femmes ne représentent que 4.2 % du total) au moment de sa création⁷. 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 crises majeures 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.

⁵ JOIN(2016) 031 final du 5.7.2016.

⁶ Loi N°2017-41 du 29/12/17 portant création de la Police républicaine.

⁷ En novembre 2019, le gouvernement annonçait le prochain recrutement de 600 policiers, première génération qui ne proviendra d'aucun des deux anciens corps.

- Les unités mobiles.
- La Direction de la Police judiciaire.
- La magistrature et le ministère de la justice et de la législation.

Cette nouvelle police a été placée sous l'autorité du **Président de la République**⁸ et sous l'autorité du **Ministre chargé de la sécurité publique**⁹. 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 mandatées 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. 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 (PTF), 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 techniques et 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, et, d'autre part, 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.

Titulaires de droits

Les populations, en particulier les groupes cibles, dont les membres sont soumis à de crises majeures, de violations des droits humains, d'attaques de nature terroriste.

⁸ Voir article 2 de la loi n°2017-41 du 29/12/2017 portant création de la Police républicaine en République du Bénin.

⁹ Voir article 5 de la loi n°2017-41 du 29/12/2017 portant création de la Police républicaine en République du Bénin.

1.5 Analyse des problèmes/domaines d'appui prioritaires

1.5.1 La Police républicaine, jeune institution en construction

Comme évoqué ci-dessus, la Police est une très jeune institution en pleine construction. Même si ce processus trouve sa raison d'être dans des volontés d'efficience et d'efficacité, ces processus de création et fusion entre corps génèrent régulièrement des tensions et résistances au changement.

Les défis sont multiples pour la Police et pour y faire face, les quatre domaines de résultats suivants sont proposés :

- **Le développement de la police communautaire** : L'enjeu 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, en particulier celles vivant dans des situations vulnérables (suite à la pauvreté, l'éloignement ou toute autre source de discrimination comme le handicap, l'âge ou le sexe) 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 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 et sans trop de heurts jusqu'à présent. 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 de personnel spécialisé et compétent 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 chamboulements, 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, mais ne pouvait être prise en compte dans l'intervention financée par la Belgique, raison pour laquelle cet appui complémentaire a été sollicité à l'Union européenne (cfr 1.5.3.). Néanmoins, comme l'illustre 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 des temporalités identiques.

1.5.2 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 Nigeria (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 Penjari au Bénin. Cette crainte s'est confirmée avec l'enlèvement le 1^{er} Mai 2019 de deux touristes français et le meurtre de leur guide dans le parc de la Penjari, 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 autre occasionné des restrictions de voyage dans le nord du pays, affectant le secteur touristique du Bénin. Cette propagation de la menace chamboule également les stratégies de réponses actuelles, dont celles mises en place dans le cadre du G5 Sahel qui ne couvre pas cette zone, laquelle pourrait s'avérer une zone de repli et plus vulnérable.

Tel qu'il ressort de deux analyses menées au Bénin^{10,11} 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

¹⁰ Rapport Final « Étude sur les risques et les facteurs potentiels de radicalisation et d'extrémisme violent en République du Bénin », Programme de prévention de l'extrémisme violent de l'Union européenne en Afrique de l'Ouest, octobre 2018.

¹¹ Étude complémentaire sur phénomènes constitutifs d'un terreau fertile à la radicalisation en République du Bénin, Programme de Prévention de l'Extrémisme Violent de l'Union européenne en Afrique de l'Ouest, décembre 2019.

criminalité transfrontalière avec ces pays reste préoccupante avec la recrudescence des trafics (cigarettes, stupéfiants, carburant, etc.) et des actes de criminalité économique et financière, notamment à travers les actes d'escroquerie et de cybercriminalité.

1.5.3 Le défi de la gestion de crise

La combinaison de certaines faiblesses liées à une réorganisation et une augmentation du risque sécuritaire 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 existant au sein des organisations en charge de gérer ces crises. Toute crise provoque une période de chaos qui se doit, par une bonne préparation et organisation de se réduire au maximum pour pouvoir rétablir au plus vite une situation normale. En outre, de nombreuses illustrations tendent à démontrer qu'une mauvaise préparation à la survenance d'une crise augmente considérablement les risques d'escalade de la violence, de pertes en vie 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 dimension de gestion de crise. La formulation a permis d'étayer l'analyse en prenant en compte les différentes phases d'une crise et en détaillant davantage certaines faiblesses organisationnelles :

- **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, par la participation des populations. À ce jour, ces mécanismes apparaissent insuffisants face à la recrudescence de la menace et ils devront être renforcés tant par l'adaptation des plans de contingences que par des exercices de simulation.
- **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 et 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. Il n'existe pas encore de mécanisme institutionnel multi-acteurs de gestion de crise au niveau national, 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.
- **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 chamboulé 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. L'information des populations et la prise en charge des familles, témoins, populations avoisinantes de manière transparente, se doit aussi d'être adaptée et prise en compte dans les mécanismes de prise en charge.

- **Les carences en termes d'enquêtes judiciaires et respect des règles d'État de droit :** Enfin, les enquêtes judiciaires dans le cadre de crises majeures, tel un attentat terroriste, nécessitent également des compétences basées sur le respect des droits humains, mesures proportionnelles couvertes par les règles de l'État de droit et outils adaptés qui semblent à ce stade également insuffisantes au sein des services qui en ont la responsabilité.

Cette structuration des problèmes servira de base dans la formulation des résultats recherchés par cette intervention.

2 RISQUES ET HYPOTHESES

Note : La matrice des risques élaborée dans le cadre du PAOP sur financement belge a insisté sur la nécessité d'un renforcement du dialogue politique. Cet aspect a fait l'objet d'une note d'accompagnement élaborée avec l'ambassade de Belgique, laquelle sera également utilisée dans le cadre de la présente action.

Risques	Niveau de risque (E/M/F)	Mesures d'atténuation
Violation des droits humains & corruption	E	Dialogue politique stratégique, appui sur les mécanismes de contrôle, de prévention et de communication
Risque de réputation et d'instrumentalisation politique	E	Appui à un plan d'orientation du renseignement, appui au contrôle interne et externe, dialogue politique
Retard de mise en place de l'équipe du centre opérationnel	M	Dialogue politique
Indisponibilité d'un budget de fonctionnement pour le centre opérationnel	M	Dialogue politique, limitation des coûts récurrents dans la conception
Indisponibilité de la connexion	M	Dialogue politique, aide à la préparation

dans le bâtiment Centre opérationnel		des dossiers
Manque de coordination des partenaires	M	Dialogue politique, participation active de la Délégation, de l'Ambassade de la Belgique et d'Enabel à la coordination
Négligence d'une approche genre sensible	M	Organisation sur base régulière des séances de sensibilisation
<p>Hypothèses</p> <p>La partie nationale et les partenaires entretiennent un dialogue politique constructif sur les éventuels difficultés et défis liés au secteur.</p> <p>La partie nationale met à disposition les ressources humaines et matérielles indispensables à la durabilité des actions</p>		

3 ENSEIGNEMENTS TIRES ET COMPLEMENTARITE

3.1 Enseignements tirés

S'agissant de la première intervention bilatérale de l'Union européenne au Bénin en matière de gestion de crises, les données dérivantes d'actions précédentes sont assez limitées. D'autres partenaires techniques et financiers, notamment la Coopération française pour le développement, ont néanmoins réalisé des exercices de simulation de crises, en impliquant toutes les autorités concernées sous la coordination de l'Agence nationale de protection civile (ANPC). Le dernier entraînement mené en 2016 sur Cotonou avait mis en exergue des faiblesses tant sur le plan organisationnel qu'au niveau de la gestion interministérielle. Les exercices annuels de gestion de crises maritimes, qui se sont déroulés entre 2017 et 2019 dans le cadre du projet *Gulf of Guinea Inter-Regional Network* (GoGIN), avaient impliqué la mise en place d'un centre de coordination temporaire au sein de l'ANPC à Cotonou. Les entraînements avaient fait ressortir les exigences de coordination, coopération et mise en réseau de l'ensemble des structures ayant en charge la gestion de crises.

Les autorités béninoises ont pris conscience des enjeux liés à la gestion de crises, ainsi que de la nécessité d'identifier un acteur en mesure d'assurer la coordination des efforts: le projet de document de stratégie de sécurité nationale envisage un rôle central pour la police républicaine en matière « d'opérations de sécurité sur tout ou partie du territoire national en vue de faire respecter les lois et les règlements, contenir et neutraliser les menaces à l'ordre public notamment les soulèvements populaires, le terrorisme et la cybercriminalité et appuyer les services de l'État ». Le document, actuellement en phase d'approbation, s'inscrit dans le sillage des objectifs figés par la réforme constitutionnelle du novembre 2019, qui préconise à l'article 62 l'institutionnalisation d'un Conseil national de défense et de sécurité, présidé par le Chef de l'État et en charge de la conduite des opérations de planification des réponses aux crises majeures. Le haut commandement militaire et de sécurité (y compris la police républicaine) font partie intégrante du Conseil.

Il importe de souligner que le contrôle démocratique du secteur de la sécurité est une des priorités principales pour toute initiative de renforcement de la police républicaine, comme indiqué par le rapport de la mission réalisée dans le cadre de la facilité EU SSG en 2019 (voir

section 1.2). Dans l'absence d'une politique nationale de lutte contre le terrorisme et la prévention de l'extrémisme violent (PEV), cette approche doit forcément passer par une intensification des pratiques de police communautaire, telle qu'envisagée par les conclusions d'un atelier national sur la PEV organisé à Cotonou en décembre 2018.

3.2 Complémentarité, synergie et coordination des donateurs

Plusieurs partenaires techniques et financiers interviennent dans l'appui aux forces de l'ordre et de la police républicaine.

Ainsi, 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 du personnel.

Les États-Unis appuient l'Unité spéciale de surveillance des frontières (USSF) en fournissant formation et équipements. Ils mettent aussi en œuvre le *Special Program for Embassy Augmentation Response*, 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 pas à haut risque de sécurité à bénéficier du programme.

Le volet béninois du programme régional de la Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (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), sur un budget de 2 200 000 EUR. 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. Le projet présente un bon niveau de complémentarité avec l'action en objet, qui se focalise davantage sur les aspects plus opérationnels du mandat de la Police républicaine, alors que l'initiative de la GIZ vise à assurer une pleine conformité du travail policier aux principes démocratiques. Les synergies entre les deux projets ont fait l'objet d'échanges lors du lancement du programme allemand à Cotonou le 14 novembre 2019, ainsi qu'à l'occasion d'une réunion bilatérale avec la responsable du programme tenue à la Délégation le 10 décembre 2019.

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. Le SECUCOM a pour objectif un soutien à la mise en fonction des comités locaux de sécurité (CLS), 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'État et de gouvernement de la CEDEAO lors de leur 45^{ème} session ordinaire de juillet 2014 envisage une assistance à fournir par la CEDEAO aux États 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.

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.

Afin d'assurer la complémentarité, la synergie et la coordination, la Commission peut signer ou conclure des communiqués et déclarations conjointes de donateurs et peut participer aux organes de coordination des donateurs, dans le cadre de ses prérogatives en matière d'exécution du budget et pour sauvegarder les intérêts financiers de l'Union.

4 DESCRIPTION DE L'ACTION

4.1 Objectif général, objectif spécifique, produits attendus et activités indicatives

Objectif Général: Contribuer au développement et à la stabilité sécuritaire du Bénin				
Objectif Spécifique : Appuyer l'opérationnalisation de la Police Républicaine, en matière de prévention et de gestion de crise terroriste.				
P1: La PR dispose d'un mécanisme de veille et de surveillance	P2: Un dispositif multidisciplinaire de gestion de crise est mis en place	P3: La PR dispose d'un dispositif d'intervention adapté aux crises majeures	P4: Le dispositif de prise en charge des victimes et personnes impliquées est mis en place	P5: Les capacités des services de la Police judiciaire à enquêter sont renforcées.

4.1.1 Objectif Général :

Cette action s'inscrit dans un objectif général visant à « **Contribuer au développement et à la stabilité sécuritaire du Bénin** » qui demeure parmi les objectifs principaux de l'action de l'UE au 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 le développement de données traduisant la perception des populations tant sur le sentiment de sécurité que leur satisfaction des services de sécurité. D'autres indicateurs plus factuels, tel le nombre d'incidents ou les niveaux de sécurité, seront également pris en considération.

4.1.2 Objectif Spécifique : Appuyer l'opérationnalisation de la Police républicaine, en matière de prévention et de 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 capacités¹² 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.

En termes de monitoring et évaluation, le descriptif d'action identifiera quelques éléments clés qui seront affinés dans le cadre de la mission de démarrage, tout en notant d'ores et déjà la complexité de pouvoir identifier des indicateurs chiffrés et sexo-spécifique quand cela est pertinent, 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.

4.1.3 Produit 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 qu'un meilleur déploiement sur le terrain ou des outils comme le centre d'appel 166. À cet égard, les autorités nationales attirent l'attention sur la nécessité de renforcer la plateforme qui anime le numéro vert 166, en capitalisant sur les acquis atteint depuis la mise en fonction du numéro en 2017 et en planifiant de formations pour les opérateurs qui répondent aux appels et des séances d'information auprès des populations. 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.

Exemple d'activités :

¹² 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.

- Appui (équipement, formation, etc.) au centre d'appel 166¹³.
- Appui au système de transmission interne (au sein de la PR) et externe (avec les autres acteurs de la prévention et gestion de crise).
- Appui à la mise en place des comités locaux de sécurité.
- Appui à la mise en place de séances d'informations pour les populations.
- Appui aux mécanismes d'analyses des menaces, dont la menace terroriste.

4.1.4 Produit 2: Un dispositif multidisciplinaire de gestion de crise est mis en place

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 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. La Police républicaine sera impliquée dans le choix des lieux où les exercices de simulation seront réalisés, à déterminer en fonction de l'analyse des enjeux sécuritaires sur toute l'étendue du territoire national. À 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.

Exemples d'activités

- Adaptation des plans de contingence.
- Réalisation d'exercices, du simple vers le complexe, par exemple, le Command Post Exercise (CPx), le Table Top Exercise (Ttx) ou le Field Training Exercise (Ftx).
- Formation en communication de crise, intégration dans la stratégie PR, intégration dans la stratégie de la plateforme.
- Atelier avec partenaires externes, notamment médias.
- Formation et mise en pratique sur la gestion de grands événements (matches de football, fêtes culturelles, ou similaires).

4.1.5 Produit 3: La PR dispose d'un dispositif d'intervention adapté aux crises majeures

Parmi les éléments de gestions de crises, 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 républicaine¹⁴ Dans ce cadre, la rapidité et l'efficacité des primo-intervenants est essentielle. Or, ces primo-intervenants sont généralement les moins bien formés et équipés pour intervenir efficacement en s'adressant de manière non-discriminatoire à toutes les couches de la population. 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

¹³ 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.

¹⁴ Au moment de la formulation, l'organisation de cette unité était en pleine évaluation et une réorganisation de celle-ci s'annonçait.

menace. Même si les Groupes d'intervention de la Police républicaine 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.

Exemples d'activités

- Appui en moyens de protection et de transmission des unités.
- Appui en matériel permettant la création des périmètres.
- Formation et réalisation d'exercices.

4.1.6 Produit 4: Le dispositif de prise en charge des victimes et personnes impliquées est mis en place

Les situations de crise ont mis en exergue la nécessité de pouvoir agir rapidement pour sauver un maximum de vies. À cet égard, ces situations ont mis en lumière l'absolue nécessité de renforcer les primo-intervenant 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 « impliqués ») sont souvent ignorées 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, avec une priorité pour les couches plus vulnérables (comme certains groupes de femmes, victimes de violence, de violations des droits humains, minorités).

Exemples d'activités

- Actualisation des formations en premiers secours (secourisme de guerre).
- Adaptation des équipements (ex: garrots tourniquets, etc.).
- Formation et adaptation des procédures d'accueil et orientation des victimes (166, service d'aide aux victimes de la police, sapeurs, services sociaux, etc.).

4.1.7 Produit 5: Les capacités des services de la Police judiciaire et du Parquet à enquêter 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. Cela est d'autant plus nécessaire afin de pouvoir apprécier et recueillir tout détail d'importance, notamment à l'égard du respect de l'usage légal de la contrainte auquel les officiers des forces de l'ordre sont soumis. 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. L'implication des membres du Parquet dans des formations spécifiques sera examinée en coopération avec l'École des formations aux professions judiciaires.

Exemples d'activités

- Appui en formation, organisation et équipement à la protection des scènes de crimes.

- Appui en formation, organisation et équipement relevé de traces et indices.

4.2 Logique d'intervention

Les analyses menées durant la formulation de ces interventions 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 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 efficace 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 avec les services spécialisés, aussi indispensables pour répondre aux nouvelles menaces et 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 moderniser et 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, de manière inclusive en tenant compte des différents groupes cibles (entre autres victimes de violences, femmes et enfants vivant dans des situations de pauvreté ou de vulnérabilité et personnes vivant avec un handicap).
- 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.

Dans le cas présent de cette intervention, ces différentes dimensions seront appliquées à la fonctionnalité spécifique de 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, tels que la norme internationale ISO 17025, intitulée « Exigences générales concernant la compétence des laboratoires d'étalonnages et d'essais », et la norme ISO 9001 relative au système de management de la qualité.
- 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. L'enjeu sera également de s'acquitter de ses obligations et d'informer les populations de manière transparente des questions pertinentes et nécessaires à partager, sans pour autant perdre le contrôle des informations fournies.

4.3 Intégration des questions transversales

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

4.3.1 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 de culture des pays concernés. 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, répondant aux besoins de l'action.

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

- La question de la représentativité 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, et leur 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.

- 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.

4.3.2 Environnement

Ce projet présente la particularité de renforcer le rôle de la Police dans un dispositif qui a aussi en charge les catastrophes naturelles, dont celles liées au changement climatique. Donc, même si l'intervention se focalisera moins sur ces aspects, elle aura un effet indirect sur la gestion des catastrophes naturelles et le rôle de la Police dans ce cadre.

À 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, tel que le centre opérationnel.

4.3.3 Approche basée sur les droits (ABD)

L'ABD est particulièrement sensible 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 de renforcer la position des titulaires de droits, notamment à travers une large information de leur droit et 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 droits et 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 de crises majeures. Une attention particulière sera donnée à la lutte contre les violences faites aux femmes, tant au sein des structures à appuyer, qu'en externe en fournissant les services de sécurité.

Une attention sera également portée 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.

4.3.4 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 ».

4.4 Contribution à la réalisation des ODD

La présente intervention s'inscrit dans le Programme 2030 de développement durable des Nations unies. Elle contribue principalement à la réalisation progressive de l'ODD 16 visant la promotion de l'avènement des sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins de 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 mais il favorise aussi les progrès vers l'obtention du sous objectif 16.a: Appuyer, notamment dans le cadre de la coopération internationale, les institutions nationales chargées de renforcer, à tous les niveaux, les moyens de prévenir la violence et de lutter contre le terrorisme et la criminalité, en particulier dans les pays en développement. L'action contribue aussi à la réalisation de l'ODD 5 « Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles ».

5 MISE EN ŒUVRE

5.1 Convention de financement

Pour mettre en œuvre la présente action, il est envisagé de conclure une convention de financement avec le pays partenaire.

5.2 Période indicative de mise en œuvre

La période indicative de mise en œuvre opérationnelle de la présente action, au cours de laquelle les activités décrites à la section 4 seront menées et les contrats et accords correspondants seront mis en œuvre, est de 36 mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention de financement.

La prolongation de la période de mise en œuvre peut être approuvée par l'ordonnateur compétent de la Commission, qui modifiera la présente décision, ainsi que les contrats et les accords concernés.

5.3 Pour l'appui budgétaire uniquement NA

5.4 Modalités de mise en œuvre

La Commission veillera au respect des règles et des procédures pertinentes de l'UE pour l'octroi de financements à des tiers, notamment des procédures de réexamen s'il y a lieu, ainsi qu'à la conformité de l'action avec les mesures restrictives de l'UE¹⁵.

5.4.1 Gestion indirecte avec une organisation d'un État membre

La présente action peut être mise en œuvre en gestion indirecte avec Enabel. Cette mise en œuvre implique la mise en œuvre de la totalité de l'action intitulée « Appui à l'opérationnalisation de la Police républicaine du Bénin - volet gestion de crise », en vue de contribuer au développement et à la stabilité sécuritaire du Bénin. L'entité envisagée a été sélectionnée sur la base des critères suivants : niveau d'engagement et capacité de mise en œuvre, notamment dans l'accompagnement de réformes en matière de sécurité. 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

¹⁵ www.sanctionsmap.eu Il est à noter que la carte des sanctions est un outil informatique permettant de répertorier les régimes de sanctions. Les sanctions résultent d'actes juridiques publiés au Journal officiel (JO). En cas de divergence entre les actes juridiques publiés et les mises à jour sur le site web, c'est la version du JO qui prévaut.

dans ce cas que la Police fédérale belge est également passée par le processus de fusion entre police nationale et gendarmerie, et pourra donc partager son expérience dans ce cadre, objet central de l'intervention.

Si l'entité envisagée doit être remplacée, les services de la Commission peuvent sélectionner une entité de remplacement sur la base des mêmes critères.

5.5 Critères d'éligibilité géographique pour les marchés et les subventions

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

L'ordonnateur compétent de la Commission peut étendre l'éligibilité géographique en cas d'urgence ou d'indisponibilité de produits et de services sur les marchés des pays concernés, ou dans d'autres cas dûment justifiés si l'application des règles d'éligibilité risque de rendre la réalisation de la présente action impossible ou excessivement difficile.

5.6 Budget indicatif

	Contribution de l'UE (en EUR)	Contribution indicative de tiers, dans la devise indiquée
<i>5.3.1 Gestion indirecte avec une organisation d'un État membre (Enabel)</i>		
Appui au renforcement des capacités de la Police républicaine du Bénin en matière de gestion de crise	2 000 000	4 495 000 (Belgique)
Évaluation (voir section 5.9)	sera couvert par le PAOP (Projet d'appui à l'opérationnalisation de la Police)	
Audit (voir section 5.10)/Vérification des dépenses	sera inséré dans la convention de délégation avec Enabel	
Communication et visibilité (voir section 5.11)	sera inséré dans la convention de délégation avec Enabel	
Totaux	6 495 000	

5.7 Structure organisationnelle et responsabilités

L'action sera mise en œuvre sous la responsabilité d'Enabel et selon ses propres systèmes de gestion. L'équipe de mise en œuvre est la même prévue pour le PAOP, dont la présente action est une composante, et elle sera établie et basée au sein de la Police républicaine.

L'équipe de mise en œuvre de l'intervention du PAOP sera établie et basée au sein de la Police républicaine. Elle sera composée d'un Intervention Manager, ayant une responsabilité managériale globale pour l'intervention, de deux Assistants techniques nationaux, ayant un rôle de conseiller et d'appui, chargés de la mise en œuvre de certains volets du projet, et d'une équipe administrative et financière.

Cette structure aura également la responsabilité de la mise en œuvre de la présente intervention. Elle sera renforcée dans ce cadre par une Assistance technique internationale spécialisée en matière de gestion crise qui assurera la responsabilité principale du suivi de la mise en œuvre des résultats de cette intervention.

Le Comité de pilotage instauré au niveau du PAOP se chargera aussi de l'orientation et 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 et 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 étrangères 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).

Dans le cadre de ses prérogatives en matière d'exécution du budget et pour sauvegarder les intérêts financiers de l'Union, la Commission peut participer aux organes de gouvernance susmentionnés, mis en place pour régir la mise en œuvre de l'action.

5.8 Suivi de la performance et des résultats et rapports

Le processus de capitalisation fera 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.

Le suivi technique et financier courant de la mise en œuvre de la présente action est un processus continu et fait partie intégrante des responsabilités du partenaire chargé de la mise en œuvre. À cette fin, le partenaire chargé de la mise en œuvre doit établir un système de suivi interne, technique et financier permanent pour l'action et élaborer régulièrement des rapports d'avancement (au moins une fois par an) et des rapports finaux. Chaque rapport rendra compte avec précision de la mise en œuvre de l'action, des difficultés rencontrées, des changements mis en place, ainsi que des résultats obtenus (produits 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.

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

5.9 Évaluation

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

L'évaluation finale sera réalisée à des fins de responsabilisation et d'apprentissage à divers niveaux (y compris pour la révision des politiques), en tenant compte en particulier du caractère

spécifique de la thématique d'intervention. L'évaluation de la présente action fera partie de l'évaluation globale du PAOP, dont l'action est une composante.

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

Un ou plusieurs marchés de services d'évaluation pourront être conclus au titre d'un contrat-cadre.

Des expertises en matière des droits humains et du genre seront demandées à être incorporées dans ces équipes afin d'évaluer les mécanismes de confiance et de redevabilité entre la population et la PR et l'impact de l'augmentation des effectifs féminins au sein des agents de police et des autres personnels de la PR.

5.10 Audit

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

Il est prévu qu'un ou plusieurs marchés de services d'audit pourront être conclus au titre d'un contrat-cadre.

5.11 Communication et visibilité

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

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

Afin d'accroître la visibilité de l'UE et sa contribution à la présente action, la Commission peut signer ou conclure des communiqués et déclarations conjointes, dans le cadre de ses prérogatives en matière d'exécution du budget et pour sauvegarder les intérêts financiers de l'Union.

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

Le plan de communication et de visibilité de l'action ainsi que les obligations contractuelles adaptées seront établis sur la base des exigences de communication et de visibilité applicables aux actions extérieures de l'Union européenne (ou de tout document ultérieur).

6 CONDITIONS PREALABLES

Non applicable

APPENDICE – MATRICE INDICATIVE DU CADRE LOGIQUE

	Chaîne des résultats: principaux résultats attendus (au maximum 10)	Indicateurs (au moins un indicateur par résultat attendus)	Sources des données	Hypothèses
Impact (objectif général)	Contribuer au développement et à la stabilité sécuritaire du Bénin	<ol style="list-style-type: none"> 1. Taux de couverture territoriale par un commissariat d'arrondissement 2. Ratio Police/population 	Rapports annuels PR Base de données RH de la PR - Taux effectif de recrutement PR.	<i>Sans objet</i>
Effet(s) direct(s) [objectif(s) spécifique(s)]	Appuyer l'opérationnalisation de la Police républicaine, principalement en matière de gestion de crise	<ol style="list-style-type: none"> 3. Existence d'un Tableau organique (occupations minimales et optimales), (focus principal sur le centre opérationnel, centre d'appel et unités d'intervention) 4. Nombre de processus formalisés validés et évaluation de ces processus 	Base de données RH de la PR Comptes rendus des comités de qualité interne (mécanisme à mettre en place)	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
Produits	P1: La PR dispose d'un mécanisme de veille et de surveillance	Nombre de comités locaux de sécurité (CLS) mis en place sur toute l'étendue du territoire Nombre de comités locaux de sécurité, formés sur les questions liées aux respect des droits humains et l'égalité du genre Nombre de dossiers traités par centre d'appel 166 Effectifs féminins au sein de comités locaux de sécurité	CR des CLS Base de données centre d'appel	La PR met à disposition les ressources humaines et matérielles nécessaires pour garantir la durabilité de l'action La PR collabore pleinement avec les
	P2: Un dispositif multidisciplinaire de gestion de crise est mis en place	Mise en place du centre national de gestion de crises Nombre d'exercices de simulation réalisés (CPx, Ttx, Ftx) Effectifs féminins	Rapports débriefing des exercices. Observations	

	P3: La PR dispose d'un dispositif d'intervention adapté aux crises majeures	Données sur la performance des unités d'intervention relevées dans les exercices de simulation Effectifs féminins au sein des agents de police, concernés	Rapports débriefing des exercices	autres acteurs (plate-forme) et les acteurs externes (société civile, médias, ...)
	P4: Le dispositif de prise en charge des victimes et personnes impliquées est mis en place	Nombre de formations livrées aux agents de secours (agents différenciés selon le sexe).	Rapport des sessions de formation	
	P5: Les capacités des services de la Police judiciaire à enquêter sont renforcées.	Nombre de formations aux officiers de police judiciaire et du parquet impliqués dans la protection des scènes de crimes et la détection de traces et indices Résultats de l'évaluation des formations Effectifs féminins au sein des agents de police dont les capacités sont renforcés	Rapport des sessions de formation	