

PASCiB



**Appréciation du Programme Indicatif National (PIN)
par la société civile du Bénin et propositions pour la
revue à mi-parcours
Rapport d'étude**

Version finale

Cotonou, juillet 2004

GRAPAD – CREFAC

Centre de Recherche, d'études, de
Formation et d'Appuis-Conseils

Tel / Fax : (229) 380172 Gsm : 229 955478

acaurelien@hotmail.com ou grapad @ bow.intnet.bj
ou acaurelien@cooperation.net

AVERTISSEMENT

La présente étude a été réalisée sur l'initiative conjointe de la Plate forme des Acteurs de la Société Civile du Bénin (PASCiB) et la Fondation Friedrich Ebert (FFE) dans le contexte de la préparation de la participation des organisations de la société civile (OSC) du Bénin au processus de revue à mi-parcours de la coopération ACP – UE.

Un rapport provisoire a été produit et a bénéficié des apports et contributions divers fournis lors de l'atelier de pré-validation qui s'est tenu à l'hôtel du port à Cotonou le 20 avril 2004.

Le présent rapport est la version finale du document, validée au sein d'un comité restreint composé des représentants de la PASCiB, de la FFE, du MFE et de la Délégation de la Commission Européenne.

Il représente à la fois un document d'information et d'analyse – suivant une perspective de la société civile – destiné à combler en partie le vide ressenti par les OSC en ce qui concerne les pré-requis et les opportunités qu'elles peuvent saisir dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou. Avec l'ouverture progressive dont font preuve l'Ordonnateur National et la Délégation de la Commission Européenne par rapport au dialogue avec les acteurs non étatiques, des espoirs sont permis. Du reste, la mise en œuvre de certaines recommandations formulées dans ce document nécessite une mobilisation et un suivi efficaces de la part des OSC afin que le Bénin puisse donner l'un des meilleurs exemples de la participation réussie des acteurs non étatiques dans la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou.

REMERCIEMENTS

La présente étude a été réalisée par M. Aurélien ATIDEGLA, Consultant, Directeur du CREFAC, avec la collaboration de Euloge AGBESSI, Assistant

L'équipe remercie sincèrement

*Les Responsables de la Fondation Friedrich Ebert
en particulier*

*M. Jan Engels, Représentant Résident
Et Mme Nouratou ZATO KOTO YERIMA, Chargée de Programme*

Pour l'appui financier, technique et organisationnel

*et témoigne sa vive reconnaissance à
La Délégation de la Commission Européenne et à la Cellule FED du MFE
pour leur franche collaboration*

Elle n'oublie pas les différentes institutions et personnes contactées, notamment
Les membres de la PASCiB,
Les Responsables de la Mission de Décentralisation et tous les participants à l'atelier
de pré-validation de l'étude pour la qualité de leurs contributions

Table des matières

REMERCIEMENTS	ii
I. Introduction	1
1.1 Arrière-plan	1
1.2- Objectifs de l'étude et résultats attendus	2
1.3- Méthodologie adoptée et limitations.....	3
1.4- Structure du rapport.....	3
II. L'exercice de programmation et sa réalité au Bénin.....	4
2.1- Définition de concepts et rappels	4
2.2- Contexte et déroulement du processus de programmation au Bénin	5
2.3- Traits saillants de la stratégie de coopération et du PIN	8
2.3.1 Informations de base	8
2.3.2. Présentation des secteurs	9
2.3.3. Position politique de l'UE	12
2.3.4- Position de l'UE sur certaines questions thématiques et transversales.....	13
2.4- Regards croisés et analyses critiques du processus	14
III. Mise en œuvre du 9^{ième} FED au Bénin et participation de la société civile	17
3.1- Les éléments du cadre juridique et leur application dans la mise en œuvre participative de l'Accord de Cotonou	17
3.2- Aperçu sur les programmations et les réalisations.....	19
3.3 Revues opérationnelles et à mi-parcours	31
3.3.1 Rappel de la portée et des processus de revues opérationnelles et à mi-parcours.....	32
3.3.2 La préparation du processus de RMP au Bénin : opportunités et menaces.....	34
3.4- Les problèmes et défis liés à la participation efficace de la société civile du Bénin à la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou	39
IV- Conclusion et recommandations	41
ANNEXES	43
BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE	70

I. Introduction

1.1 Arrière-plan

Les Etats ACP et l'UE ont signé à Cotonou le 23 juin 2000 un accord de partenariat dénommé "**Accord de Cotonou**". Cet accord s'assigne trois objectifs majeurs que sont : la réduction et à terme l'éradication de la pauvreté, le développement durable et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale. La principale innovation de cet accord est l'opportunité qu'il offre aux Acteurs Non Etatiques (ANE) de participer à sa mise en œuvre. Cet accord propose donc un vaste ensemble de nouvelles perspectives aux acteurs non-étatiques. Pour la première fois, il y a des dispositions légales qui permettent la participation de la société civile dans le dialogue politique, dans la programmation nationale et régionale, ainsi que dans la formulation et la mise en œuvre des politiques de coopération. En plus, l'Accord de Cotonou prévoit un meilleur accès aux mécanismes de financement et de renforcement des capacités.

Bien que le principe de la participation de la société civile ait été formellement inséré dans l'Accord de Cotonou, l'élaboration et la mise en opération adéquate de ces nouveaux défis demeurent un exercice assez difficile en ce sens que dans beaucoup de pays ACP, la société civile est encore en train de s'organiser afin d'entamer le dialogue avec le gouvernement, de soutenir la formulation de politiques, et d'étudier les perspectives d'action collégiale entre les acteurs du secteur public et ceux du secteur privé.

Au Bénin par contre, on peut noter une dynamique d'organisation et de structuration participative et assez représentative de la société civile qui a commencé un peu avant la signature de l'Accord de Cotonou et s'est traduite en février 2003 par la création de la PASCiB. Cette dynamique a eu le mérite de bénéficier de la collaboration appréciable des Acteurs Etatiques à travers les différents ministères concernés et ce, grâce à l'appui de la FFE. Il s'agit d'évolutions prometteuses, qui établissent le fondement pour un véritable engagement de la société civile béninoise dans la coopération ACP-UE.

Malgré ces acquis, force est de reconnaître qu'au Bénin, – c'est d'ailleurs le cas dans la plupart des pays ACP – la société civile n'a pas été prise en compte pour la définition des priorités de développement et l'élaboration des programmes indicatifs nationaux et régionaux. Cela se traduit notamment par l'inexistence dans le PIN d'une allocation spécifique destinée aux acteurs non étatiques en vue de promouvoir leur participation et de renforcer leurs capacités. Par ailleurs, les revues annuelles organisées en 2002 et 2003 se sont également déroulées à l'insu de ces acteurs, malgré la reconnaissance de leur existence et les démarches qu'ils ont entreprises pour manifester leur intérêt à participer à ces rencontres.

Cette situation a été dénoncée à travers des études de cas et des documents de position diffusés¹ tant au niveau national qu'au niveau international par les acteurs de la société civile. Il a fallu attendre la préparation des négociations des Accords de Partenariat Economique (APE) à partir de juillet 2003 pour que la CEDEAO et les Etats membres reconsidèrent officiellement la participation des ANE et traduisent cela dans les faits (représentation des acteurs non étatiques dans les comités techniques de négociation).

¹ Voir étude de Eurostep (2002) et les déclarations de Cotonou (octobre 2003) et de Sélingué / Mali (décembre 2003). Un cadre d'action pour le plaidoyer a été adopté à l'issue de la rencontre de Sélingué.

Aujourd'hui, dans le contexte de préparation de la revue annuelle 2003 et de la Revue à Mi-Parcours (RMP) durant 2004, il est heureux de noter que la Délégation de l'UE au Bénin et l'Ordonnateur National ont initié une série de rencontres (les 3 et 7 février et le 1^{er} avril 2004) avec les ANE afin de susciter leur participation à l'ensemble du processus tel que prévu dans le document intitulé « Lignes directrices pour les revues à mi-parcours de 2004 dans le cadre de l'accord de partenariat ACP-CE »².

Il revient donc à la société civile béninoise de s'approprier tout ce qui a été fait au titre du 9^{ième} FED afin de développer une réflexion critique et de formuler des propositions appropriées qui pourront être prises en compte lors de la RMP³.

A première vue, c'est une véritable opportunité, mais cet exercice s'avèrera d'autant plus difficile qu'il s'agit pour les ANE et en particulier pour la société civile d'intervenir à mi-chemin dans un processus qui a commencé depuis plusieurs années, sans qu'ils soient véritablement associés, et dont l'histoire et les enseignements tirés de l'expérience ne sont pas disponibles. C'est du moins ce qui justifie la pertinence de la présente étude.

En effet, au cours de la rencontre organisée à l'intention des acteurs non étatiques, il est clairement apparu que la plupart⁴ des participants n'avaient pas connaissance de l'Accord de Cotonou et de ce que recouvrent les expressions telles que PIN et RMP. Avec cette situation de méconnaissance des éléments de base d'une part, et en l'absence d'informations succinctes et facilement accessibles et d'une analyse historique des différents PIN qui se sont succédés d'autre part, les contributions attendues des ANEs ne seront pas à la hauteur des défis à relever. C'est pourquoi, la FFE a accepté de soutenir la présente étude qui vise à faciliter cette appropriation à partir d'un état des lieux et une lecture rétrospective de la mise en œuvre des PIN au Bénin, avec un accent particulier sur celui en cours dans le cadre du 9^{ième} FED.

1.2- Objectifs de l'étude et résultats attendus

L'objectif global de cette étude est de préparer la société civile du Bénin à une participation réelle et efficace au processus de RMP sur la base d'une mise à niveau en terme d'informations et à travers des échanges et concertations préliminaires sur des questions d'intérêt. De façon spécifique, il s'agit de :

- Fournir à tous les acteurs de la société civile une information plus large et synthétisée sur le contenu du 9^{ième} FED
- Donner une lecture critique et analytique du PIN en cours
- Apprécier le déroulement du processus de programmation du 9^{ième} FED et sa mise en œuvre en tenant compte, entre autres, des critères définis par l'UE
- Mettre en lumière les parts de fonds destinées aux A.N.Es dans le PIN en cours en spécifiant les lignes de financement et les pourcentages.
- Jeter les bases d'un « PIN alternatif » qui résulte de la participation effective de toutes les catégories d'acteurs (étatiques et non étatiques) et met en évidence les priorités en matière de réduction de la pauvreté.

Sur la base de ce qui précède, les résultats attendus se résument comme suit :

² Voir en annexe 1 le sommaire de ce document qui renseigne sur son contenu

³ Une note informative sur les Revues extraite des lignes directrices est présentée en annexe 2.

⁴ A part les représentants de la PASCiB et du secteur privé qui avaient une certaine expertise sur les questions soulevées, les autres représentants ont déclaré avoir pris connaissance pour la première fois du Texte de l'Accord de Cotonou

- *Un document clair et synthétique est produit sur l'exécution du 9^{ème} FED.*
- *Ce document fournit une analyse de la pertinence du PIN en cours et de son exécution, en faisant ressortir les points forts et les points faibles, avec un accent particulier sur les perspectives qui existent en matière d'accès des acteurs non étatiques au financement sur les lignes du FED.*
- *Un atelier de validation du document est organisé sur la base des deux résultats précédents et des propositions concrètes assorties de recommandations à prendre en compte pour assurer une participation efficace et responsable de la société civile du Bénin aux processus de revue et plus globalement à la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou sont adoptées.*

1.3- Méthodologie adoptée et limitations

Pour atteindre ces objectifs, la méthodologie utilisée combine la recherche et l'analyse documentaires avec des entretiens semi-directifs avec des personnes et institutions⁵ ressources impliquées dans la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou. Ainsi, durant plus d'une semaine, l'équipe de recherche a identifié et exploité la documentation pertinente pour la mission (voir annexe bibliographique).

Par la suite, un guide d'entretiens⁶ a été élaboré et utilisé (avec des adaptations en fonction des personnes et institutions interrogées) pour la collecte des données primaires qui a couvert pratiquement deux semaines. La dernière semaine a été consacrée à la production du rapport provisoire et à la collecte des informations complémentaires.

Il faut souligner que le délai d'un mois prévu pour la réalisation de la mission s'est avéré assez court, eu égard à la profondeur des analyses à faire et surtout la disponibilité des personnes ressources à interroger. Cette situation a retardé le processus de collecte et de traitement des données et finalement, certaines institutions telles que le Parlement et le Conseil Economique et Social n'ont pas pu être effectivement rencontrées. Il en est de même pour le MICPE et le MCRI-SCBE. Toutefois, des dispositions ont été prises pour que ces institutions participent à l'atelier de pré-validation⁷. Par ailleurs, avec la qualité de la participation des représentants des différentes institutions et l'importance de leur contribution en termes d'amendements et de suggestions, les apports de toutes les parties concernées ont été pris en compte. Le présent document qui représente la version finale du rapport a donc bénéficié des précieuses contributions des institutions et personnes concernées, notamment la Délégation de la Commission Européenne (DCE) et l'Ordonnateur National (ON).

1.4- Structure du rapport

Pour répondre aux principales préoccupations de cette étude, le présent rapport s'articule autour de trois chapitres. Après cette introduction, le premier chapitre passe en revue l'exercice de programmation et sa réalité au Bénin. Le deuxième chapitre analyse la mise en œuvre du 9^{ème} FED et la participation de la société civile à ce processus, tandis que le dernier chapitre reprend les principales conclusions de l'étude assorties des recommandations appropriées.

⁵ La liste exhaustive des personnes et institutions rencontrées se trouve en annexe 3

⁶ La synthèse des questions abordées dans le guide au niveau de la délégation et de l'ON est présentée en annexe 4.

⁷ Voir rapport de l'atelier en annexe 5. Pour des raisons d'efficacité, l'atelier initialement prévu pour la validation du document a été considéré comme une première étape du processus (pré-validation) qui a été suivie par la prise en compte des observations et l'approbation de la version corrigée du document.

II. L'exercice de programmation et sa réalité au Bénin

Comme la plupart des conventions et traités internationaux, l'Accord de Cotonou est basé sur des principes, mécanismes et procédures divers qui, à leur tour, reposent sur des concepts qu'il faut maîtriser avant toute discussion. C'est ainsi que beaucoup de publications portant sur la coopération ACP – UE prévoient un glossaire à la fin. Dans ce document, nous avons choisi d'insérer au fur et à mesure la définition de certains termes importants utilisés dans la suite pour faciliter la compréhension au lecteur. A la suite de chaque définition, quelques rappels sont faits, surtout par rapport à ce qu'on peut considérer comme pré-requis pour mieux accéder au contenu du rapport. Enfin, les commentaires et analyses effectués à différents niveaux sur l'exercice de programmation en général et son déroulement au Bénin en particulier sont présentés.

2.1- Définition de concepts et rappels

Programmation : Dans l'Accord de Cotonou, et en référence à l'article 1 de l'annexe IV, on entend par « programmation » :

- *La préparation et le développement d'une stratégie de coopération (SC) basée sur les objectifs et stratégies de développement à moyen terme du pays lui-même*
- *Une indication claire par la Communauté de l'enveloppe financière programmable indicative dont le pays peut disposer au cours d'une période de cinq ans, ainsi que toute autre information utile ;*
- *La préparation et l'adoption d'un programme indicatif pour mettre en œuvre la SC ;*
- *Un processus de revue portant sur la SC, le programme indicatif et le volume des ressources qui y sont affectées.*

Sous la convention de Lomé, la programmation était relative à une période fixe de cinq ans. Mais à partir de l'Accord de Cotonou, elle est remplacée par un processus souple, dans un cadre temporel de 2 à 3 ans et avec des fonds alloués dans un « base case » et un « high case », cadre financier en relation avec des critères de performance. C'est cela la **programmation glissante** c'est-à-dire que les priorités et les attributions budgétaires initiales peuvent être modifiées en cours de route, sur la base de la RMP.

Stratégie de coopération : C'est un document co-signé par le pays ACP (ici le Bénin) représenté par l'Ordonnateur National (ON) et l'UE représenté par la Commission à travers sa Délégation, et qui décrit les grands axes suivant lesquels l'UE oriente ses interventions dans le pays. La stratégie de coopération est unique pour chaque pays et couvre la mise en œuvre de toutes les opérations financées sur une enveloppe d'aide non remboursable. Il représente un instrument stratégique utilisé pour faire une analyse claire de la situation du pays et de ses priorités, ainsi que pour identifier un ensemble vraiment cohérent de mesures d'aide de la CE. Le document de stratégie est en principe préparé sur la base d'un vaste dialogue avec divers acteurs, dont notamment les ANEs. Il comprend:

- Une évaluation de la situation politique, économique et sociale du pays ;
- Une évaluation de ses besoins de base ;
- Un exposé de la stratégie de développement à moyen terme du pays ;
- Un exposé des activités des autres donateurs dans le pays pour assurer la complémentarité et la cohérence ;
- Des stratégies de réponse expliquant en détail comment la CE peut contribuer au développement du pays ;
- Une définition des moyens devant faciliter la mise en œuvre des stratégies ;

Le PIN : Le Programme Indicatif National est une répartition de l'enveloppe disponible entre les différents secteurs retenus sous la forme d'un programme quinquennal. Il met en carte les secteurs et les zones qui recevront une aide de la CE, explique de quelle manière l'aide atteindra ses objectifs, établit le calendrier de sa mise en œuvre et spécifie la manière dont les ANEs seront impliqués dans la coopération (le cas échéant). L'accord de Cotonou précise que le but du processus de programmation est de faire du PIN un instrument complet transparent et cohérent, doté d'un calendrier de mise en œuvre réaliste. Le PIN est sujet à des revues tant annuelles qu'à mi-parcours et en fin de parcours. Les revues à mi-parcours et en fin de parcours pourront conduire à des ajustements du document de stratégie par pays et du PIN.

Secteur de concentration : C'est un secteur où l'UE oriente une partie considérable de son aide au développement. C'est le cas de la santé et du transport pour le 9^{ème} FED.

Secteur hors concentration : Il s'agit des secteurs pertinents mais moins prioritaires que les secteurs de concentration. Par conséquent, les fonds qui leur sont alloués sont moins importants.

Les revues annuelles et la revue à mi-parcours (RMP) : Elles font partie du processus global de programmation glissante et permettent un suivi de la mise en œuvre souple et efficace du PIN. La revue annuelle est une revue opérationnelle du PIN qui intervient chaque année. A cette occasion, l'ON et le Chef de la DCE effectuent conjointement une évaluation des résultats obtenus dans la mise en œuvre, avec une attention particulière à l'utilisation des ressources réservées pour les ANEs (annexe 4 article 5 de l'accord de Cotonou). Chaque PIN étant adopté pour une période de cinq ans, la RMP a lieu en principe deux ans et demi après la signature du PIN. La RMP est un exercice national au cours duquel la stratégie de coopération est évaluée, ce qui peut aboutir dans certains pays à un changement de stratégie (un changement de secteur (s) de concentration et/ou révision de la dotation (à la hausse ou la baisse)) suivant les performances enregistrées par le pays.

La revue à mi-parcours commence par l'élaboration des rapports annuels conjoints et se termine dans la troisième année. C'est un processus évolutif au cours duquel les principales décisions sont prises durant les deux premières années et le reste du temps (1an) est consacré à la validation. C'est pourquoi il est important que toutes les parties concernées (la Délégation de l'Union Européenne, les Organisations de la Société Civile à travers la PASCiB et l'Ordonnateur National) se préparent et organisent leur participation assez tôt (à partir de la première année) pour éviter de subir les conséquences d'un retard éventuel lié aux procédures de la Commission.

2.2- Contexte et déroulement du processus de programmation au Bénin

Le document de stratégie pour le Bénin et le PIN relatifs au 9^{ème} FED, qui mettent un accent particulier sur la lutte contre la pauvreté, ont été signés le 9 octobre 2002. Cette signature marque ainsi la fin de l'exercice de programmation dont le processus normal vient d'être rappelé. Mais comme il y a souvent un écart considérable entre les engagements politiques ou même les intentions manifestées et leur mise en œuvre, cette section passera en revue le contexte et le déroulement de ce processus pour en tirer les conséquences et les leçons.

Rappel du planning et du timing

Il faut rappeler que le nouvel accord et son protocole financier qui ont été signés en juin 2000 à Cotonou devraient, sur la base d'une programmation initiale, permettre l'élaboration d'une stratégie de coopération par pays pour juin 2001 au plus tard. En effet, au début, et à l'échelle de tous les pays ACP, il avait été prévu que le processus de programmation prenne entre 22 et 23 semaines (presque 6 mois), mais ce timing s'est révélé irréaliste et a été remplacé par une programmation continue dans la plupart des pays ACP. Par ailleurs, le projet de stratégie de coopération (SC) doit passer par un mécanisme de contrôle de qualité à l'échelle de la CE avant l'approbation et la signature finale ; et il est prévu dans l'accord que les règles de présentation, notamment en ce qui concerne le rôle accru des ANEs, soient respectées.

Première analyse du contexte et des expériences d'implication des ANEs

D'après l'accord de Cotonou, l'élaboration de la stratégie de coopération prévoit « la consultation d'une vaste série d'acteurs » et dans cette logique « la Commission, en collaboration avec le Secrétariat ACP, a publié des lignes directrices pour associer les acteurs non étatiques à l'exercice de programmation, y compris des mesures spécifiques de renforcement des capacités et de nouvelles possibilités de financement, dans le cadre des Programmes indicatifs nationaux et régionaux. *Au titre du 9e FED, un certain pourcentage ($\leq 15\%$) de l'allocation indicative initiale des ressources destinées à un pays ACP donné peut maintenant être attribué à des acteurs non étatiques via la délégation de la CE, après un accord avec l'ON sur le montant global et les critères d'éligibilité. Ces ressources peuvent être utilisées pour des activités liées à l'information, à la consultation, au dialogue et au renforcement des capacités⁸ ».*

Pour apprécier cet engagement politique, au début de l'année 2002, une première évaluation de la consultation des ANEs a été faite par la Commission, sur la base de 50 Documents de stratégie rédigés vers fin janvier 2002. Les résultats ont montré que dans les pays ACP, cette consultation s'est réalisée à des degrés assez différents :

- dans quelques pays, il n'y a pas eu de consultation du tout
- dans d'autres, les consultations ont eu lieu assez tard
- dans certains pays les ANEs et le Gouvernement ont eu des points de vue similaires, alors que dans d'autres, ils manquaient des capacités à formuler leurs points de vue de façon cohérente.

Dans son évaluation préliminaire⁹ sur la participation des ANEs au processus de programmation, la Commission Européenne indique que :

- ✓ *Un processus de consultation des ANEs a été organisé dans 59 pays sur 63*
- ✓ *Dans beaucoup de cas, il est prévu un financement direct destiné aux ANEs, mais le montant proposé n'est pas précisé ;*
- ✓ *Le financement direct du renforcement des capacités des ANEs ou un autre type d'assistance à ces acteurs est prévu dans le programme de 39 pays ;*
- ✓ *Le total des fonds proposés sous la forme d'allocations directes aux ANEs pour l'ensemble de ces pays représente en moyenne 4% de l'enveloppe A ;*
- ✓ *Dans 36 pays sur 63 (57%) le DSP a été modifié suite aux consultations des ANEs.*

Sur le plan qualitatif, il faut souligner que ces résultats sont assez mitigés, en ce sens que le nombre de processus ayant eu un impact sur le document résultant est très limité ; ce qui montre que la consultation a été plutôt formelle que concrète. Par ailleurs, force est de reconnaître que ces conclusions ne concordent pas avec celles obtenues par les ANEs eux-mêmes à travers diverses études de cas. Le cas du Bénin décrit dans l'encadré de la page suivante en est une illustration.

⁸ Extrait de l'acte final de la Conférence ACP-UE sur « la participation de la société civile dans la mise en oeuvre de l'accord de Cotonou », organisée les 6 et 7 juillet 2001 par la Présidence belge de l'UE et le Secrétariat ACP en collaboration avec la Commission Européenne, le Forum de la société civile des pays ACP, le Comité Economique et Social de l'UE, les Plates-formes des ONG belges et le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM).

⁹ Il s'agit des conclusions tirées à partir de l'examen de 63 projets de document de stratégie par pays approuvés par la CE et/ou signés avant mars 2003. Les informations ont été notamment fournies par les délégations, ce qui veut dire que les points de vue exprimés ne sont pas forcément ceux des ANEs.

En effet, parallèlement à cette évaluation « officielle » de la CE, des initiatives similaires ont été entreprises par des ONG européennes en partenariat avec leurs homologues des pays ACP. C'est le cas par exemple de EUROSTEP¹⁰ (European Solidarity Towards Equal Participation of People), un consortium d'ONG Européennes qui, en partenariat avec quatre plate-formes nationales (Bénin, Ouganda, Cameroun et République Dominicaine) a réalisé une évaluation pilote très légère, visant à établir les critères d'appréciation des consultations avec la société civile sur le processus d'élaboration des documents stratégiques de coopération par pays (DSP).

Les résultats obtenus étaient plus critiques et indiquent par exemple pour le Bénin que « ... l'information sur la connaissance des dispositions des Accords de Cotonou en ce qui concerne l'implication des acteurs non étatiques dans la réalisation du document de stratégie n'est pas à la portée de ces acteurs, même au niveau des organisations qui ont eu la chance de participer aux consultations sectorielles initiées au titre du DSRP (Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté) ; un document qui doit être en principe utilisé comme référence pour l'élaboration du document de stratégie de coopération... » En d'autres termes, il n'y a pas du tout eu de consultation spécifique pour l'élaboration du DSP. Certains acteurs étatiques directement concernés ignoraient même la mesure dans laquelle ledit document a été préparé et envoyé à Bruxelles.

L'encadré ci-contre présente les principales conclusions et recommandations de cette étude.

L'une des insuffisances de cette étude est que, faute de disponibilité des responsables en charge de ce dossier au niveau des services de la Délégation et

de l'Ordonnateur National, leurs explications et appréciations en ce qui concerne le défaut de participation des ANEs n'ont pas été prises en compte. C'est pourquoi nous y reviendrons dans la section 2.4 consacrée à des analyses critiques croisées du processus au Bénin.

Encadré N°1: Conclusion et recommandations de l'évaluation des consultations avec la société civile béninoise sur le processus d'élaboration des documents stratégiques de coopération

On peut dire que l'approche participative préconisée par le nouvel accord UE-ACP ne semble pas encore entrée dans les habitudes des différentes parties impliquées. Cette situation pourrait s'expliquer par les difficultés classiques d'adoption des innovations.

A ceci, il faut ajouter le bouleversement engendré par ces dernières au niveau des délégations et des ordonnateurs nationaux qui doivent désormais faire l'objet de réformes profondes sur le plan organisationnel et des mécanismes de gestion de l'accord. Aussi, le calendrier très serré établi sans une étude réaliste des conséquences d'une réelle implication des acteurs non étatiques explique-t-il les quelques imperfections notées au niveau du processus.

Cette mission a permis de comprendre d'une part que le processus de consultation au niveau du Bénin ne se déroule pas systématiquement telle que prévue dans le cadre de l'Accord de Cotonou. Ainsi, la plupart des acteurs non étatiques sont à l'écart du processus, surtout par manque d'informations. Avec les efforts entrepris par le GRAPAD depuis 1998 au moment du lancement des négociations Post Lomé, et qui se sont soldés en mars 2001 par la création du FOSAC, un début de dialogue et de consultations s'observe, en particulier avec les dernières réalisations du MICPE / SP ACP-UE et les activités planifiées.

Au regard des dispositions annoncées, on peut espérer qu'un rattrapage pourrait se faire à travers les revues annuelles du programme indicatif national si c'est vérifié que le document de stratégie de coopération a été déjà produit ou adopté. En conséquence, des sensibilisations continues et soutenues doivent se faire à l'endroit de tous les acteurs concernés avec une accélération des réformes envisagées au niveau des principaux organes de gestion de l'accord à savoir la délégation et dans une moindre mesure, l'ordonnateur national.

Le FOSAC devra donc redoubler d'efforts pour que ce début de dialogue se renforce et s'institutionnalise. Par ailleurs, les contacts doivent se poursuivre avec l'Ordonnateur National et la Délégation de l'Union Européenne afin que les différents acquis puissent être sauvegardés et améliorés. Dans ce cadre l'élargissement de la base du FOSAC et une concertation plus régulière avec les autres acteurs non étatiques permettront d'harmoniser les stratégies et d'occuper efficacement les espaces prévus.

¹⁰ Eurostep et GRAPAD (2002) : Mise en œuvre de l'Accord de Cotonou : Appréciation des consultations avec la société civile béninoise sur le processus d'élaboration des documents stratégiques de coopération.

Lire aussi le dossier « *Rapid survey of 40 ACP Country Support Strategies: What about civil society participation* » de Aprodev sur le site : <http://www.aprodev.net/files/ACP-CSP.pdf>

2.3- Traits saillants de la stratégie de coopération et du PIN

Au départ, le DSP n'a pas été rendu accessible aux ANEs certainement en raison des conditions peu transparentes qui ont caractérisé son élaboration. Les efforts entrepris auprès de la délégation et des services de l'ON par les ANEs qui suivaient le dossier pour ce document ont été vains. Finalement c'est à Bruxelles que pour la première fois, ce document a été obtenu auprès d'une ONG belge, plus de quatre mois après sa signature au Bénin. C'est bien après, c'est-à-dire à l'arrivée du chargé de programme de la société civile au niveau de la délégation, que cela a été mis à la disposition des ANEs qui le désirent et tout dernièrement à l'occasion de la réunion tenue le 03 février 2004 à la Délégation. Il est donc évident que ce document soit peu ou mal connu par la plupart des ANEs qui sont supposés participer au processus de revue à mi-parcours lancé à cette occasion. En voici une présentation très synoptique.

2.3.1 Informations de base

➤ **La dimension du précédent programme d'aide** : Le huitième FED a fourni une aide programmable de 96.4M€, et une aide non-programmable de 24.1M€.

➤ **La dimension du programme d'aide actuel (9ème FED)**

L'allocation 'A' est, à titre indicatif, de € 208 millions

- € 102 millions pour le secteur du transport routier
- € 55 millions pour l'appui macro-économique
- € 26 millions pour le secteur de la santé
- € 25 millions pour les interventions complémentaires

L'allocation 'B' est, à titre indicatif, de € 67 millions.

L'allocation A est destinée au soutien macro-économique, aux politiques sectorielles, aux programmes et projets en appui aux domaines de concentration ou hors concentration de l'aide communautaire. L'allocation B est destinée à couvrir des besoins imprévus tels que l'aide d'urgence lorsqu'une telle aide ne peut être financée sur le budget de l'UE, des contributions à des initiatives d'allègement de la dette adoptées internationalement ainsi qu'un soutien destiné à atténuer les effets néfastes de l'instabilité des recettes d'exportation. L'allocation B sera mobilisée selon des mécanismes et procédures spécifiques.

i) Les objectifs sectoriels passés de l'aide du FED

Les projets en cours sous le PIN du 7ème FED concernent les infrastructures routières, la santé et le développement rural. Il s'agit d'un projet de réhabilitation de la route Cotonou – Hillakondji (14 millions), un projet de réhabilitation de la route Cotonou – Porto Novo (8 millions) et un programme de restructuration du milieu rural dans le Mono (6,5 millions).

Le programme indicatif national au titre du 8ème FED portant sur un montant total de 120,5 millions a été signé le 6 mars 1997. Les domaines de concentration sont les infrastructures de communication (55% du PIN), la santé (25% du PIN) et des actions complémentaires (20%).

Les transports routiers constituent un important secteur d'intervention depuis la fin des années 60.

L'aide a essentiellement été consacrée à la construction et l'aménagement du réseau de routes principales, ce qui a permis au Bénin de renforcer son rôle d'intermédiaire dans le transit vers les pays voisins. Cette ouverture régionale contribue à une croissance économique plus forte pour le Bénin en favorisant les échanges commerciaux (écoulement des produits agricoles), particulièrement au sein de l'UEMOA.

La santé est un domaine d'intervention principal depuis plusieurs FED. Depuis 10 ans la CE participe à l'orientation des politiques et stratégies sanitaires nationales en cohérence vis-à-vis desquels ses programmes et appuis budgétaires se sont développés. L'insalubrité en zone urbaine, suite à l'urbanisation croissante, a motivé l'intégration de l'assainissement urbain dans ce secteur de concentration, les conditions de vie ayant un impact majeur sur l'état de la santé publique.

Le développement rural était un secteur de concentration jusqu'au 7^{ème} FED. Suite à une évaluation en 1993, la CE s'est désengagée de l'appui à la production agricole et a abandonné l'approche « développement rural intégré », réorientant ses actions vers la structuration du milieu rural (réalisation d'infrastructures socio-économiques : pistes, écoles, centres de santé, marchés) et sur le développement institutionnel. Ce dernier semble indispensable pour une meilleure appropriation de l'aide par les bénéficiaires.

➤ **Les objectifs sectoriels futurs de l'aide du FED**

Les interventions de la Commission européenne se dessinent en trois axes :

1. Le soutien aux politiques macro-économiques créant les conditions de mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté.
2. Le soutien aux orientations sectorielles des dépenses publiques vers des objectifs sociaux et de réduction de la pauvreté dans un cadre concerté de dialogue et de suivi des performances des secteurs, y compris des projets et programmes.
3. L'appui aux réformes visant à la structuration et au renforcement du système national des finances publiques visant à une plus grande efficacité des dépenses publiques.

L'aide de l'Union Européenne sera de plus en plus constituée par l'appui budgétaire.

2.3.2. Présentation des secteurs

Secteur de concentration 1 : le secteur du transport routier (102M€ - 49% du montant)

L'aide de la Commission au secteur des transports routiers poursuivra l'objectif global de lutte contre la pauvreté. Il s'agira tout d'abord de favoriser la croissance économique du pays par des échanges commerciaux accrus entre les régions et avec les pays voisins. La lutte contre la pauvreté sera directement menée en axant les aides de l'UE sur les régions les plus défavorisées qui seront désenclavées et reliées au réseau routier prioritaire. Les productions de ces régions pourront alors plus facilement transiter vers les centres urbains. L'isolement de ces zones sera réduit, favorisant l'accès de tous aux services sociaux. La migration rapide des populations rurales vers les villes provoque souvent la paupérisation de quartiers entiers de ces agglomérations. La lutte contre la pauvreté passera aussi par l'amélioration des conditions de vie dans ces quartiers grâce à des travaux d'assainissement et de voiries utilisables.

Les Travaux Urbains à Haute Intensité de Main d'Œuvre (TUHIMO), tout en favorisant le niveau global de revenu des localités à travers l'amélioration des flux de marchandises, génèrent également des emplois temporaires relevant ainsi la micro-économie des ménages. Dans ce secteur de concentration, les objectifs suivants seront poursuivis :

- *des relations économiques et sociales entre les régions et avec l'étranger dynamisées ;*
- *le désenclavement d'une partie des populations rurales ;*
- *l'amélioration des conditions des activités économiques et sociales en milieu urbain ;*
- *la prise en charge de l'entretien périodique du réseau par un Fonds Routier efficace.*

A titre indicatif, environ 102 M€ seront réservés à ce secteur, dont 50 M€ pourraient l'être sous forme d'aide budgétaire ciblée au Fonds Routier et à la réalisation de travaux urbains à haute intensité de main d'œuvre.

Les principales activités prévues sous forme de projets sont, de façon indicative :

- *l'aménagement de certains tronçons du réseau routier principal (40M€) ;*
- *la réhabilitation et l'aménagement des pistes rurales (10M€) ;*
- *l'appui technique (2M€).*

Les principales activités prévues sous formes d'aides budgétaires sont :

- *l'entretien périodique des réseaux prioritaires via le Fonds Routier (25M€) ;*
- *la réalisation de travaux à haute intensité de main d'œuvre dans les villes (25M€).*

Les mesures principales en matière de politique sectorielle, à prendre par le Gouvernement, sont :

- Mener à bien la révision/actualisation de la stratégie sectorielle ;
- Développer une stratégie pour la réhabilitation, le renforcement et l'entretien des pistes rurales à vocation économique et de désenclavement ;
- Accompagner le processus de décentralisation pour la programmation, le financement et l'exécution des travaux de réhabilitation, d'entretien ;
- Renforcer le programme d'entretien des infrastructures routières, et assurer le financement du Fonds Routier par le budget national ;
- Poursuivre et renforcer les réformes permettant la participation du secteur privé à la gestion des infrastructures et la participation des usagers à leur entretien ;
- Supprimer les entraves à la circulation ;
- Faire respecter les règles de circulation et les contrôles en particulier aux points de péage/pesage ;
- Développer une stratégie de lutte contre la pollution atmosphérique en ville due à la circulation ;
- Développer un programme de sécurité routière.

Secteur de concentration 2 : Le secteur de la santé (26M€ - 13% du montant total)

De gros efforts ayant été réalisés en matière d'infrastructures, les activités liées à la construction seront ralenties et l'accent sera mis sur l'amélioration du fonctionnement et de la qualité du système de santé dans le cadre de la mise en œuvre des zones sanitaires, en orientant l'appui prioritairement sur les zones défavorisées. Ce travail devra être mené en axant également les efforts sur le renforcement du partenariat entre le secteur public et le secteur privé et sur la poursuite des travaux d'assainissement.

L'aide de la CE au secteur de la santé, basée sur un dialogue politique permanent et un suivi régulier de la performance du secteur, s'articule autour de 4 axes principaux :

- ✓ Amélioration de la qualité des soins et de l'accès aux soins notamment pour les plus démunis ;
- ✓ Poursuite de l'appui à la mise en place et au bon fonctionnement des infrastructures sanitaires de base dans le cadre de la mise en œuvre des zones sanitaires ;
- ✓ Renforcement du partenariat avec le secteur privé pour assurer la complémentarité avec le secteur public ;
- ✓ Amélioration de l'environnement et du cadre de vie des populations.

Les principales activités prévues pourraient être :

- Infrastructures lourdes dans le domaine de l'aménagement urbain, en particulier de l'assainissement des quartiers populaires inondables (environ 13M€) ;
- Projet de renforcement de l'accès aux soins pour les groupes les plus démunis, notamment par le biais de l'appui aux acteurs non étatiques (environ 8M€) ;
- Assistance technique visant à renforcer les capacités des secteurs de la santé et de l'assainissement (environ 5 M€).

Les mesures principales en matière de politique sectorielle, à prendre par le Gouvernement, sont :

- Intégrer les recommandations de la revue à mi-parcours des stratégies sanitaires nationales ;
- Prendre des engagements, notamment budgétaires, qui reflètent les priorités politiques de santé publique, en particulier en ce qui concerne les maladies prioritaires (SIDA, paludisme) ;
- Favoriser la décentralisation effective et la gestion paritaire conformément à la stratégie nationale ;
- Favoriser un partenariat efficace avec le secteur privé ;
- Développer des stratégies de financement du secteur basées sur la mutualisation.

L'appui macro-économique lié à la stratégie de réduction de la pauvreté (55M€ - 26%)

La Commission européenne appuiera, en concertation avec la société béninoise et les partenaires au développement, et en particulier dans le cadre de l'élaboration du document de stratégie de réduction de la pauvreté, des stratégies économiques et sociales soutenues par la réduction de la dette multilatérale et le programme de réforme budgétaire. Une enveloppe indicative de 55 M€ est prévue pour ce type d'appui. L'appui macro-économique sera fourni sous forme d'un programme triennal pouvant intégrer d'autres bailleurs désireux de coordonner leurs interventions. Il se fera de toute façon en accord avec les institutions de Bretton Woods et en tenant compte des évaluations régulièrement effectuées par le Fonds Monétaire International.

L'appui annuel consistera en une partie fixe liée à la continuation d'une politique macro-économique saine et favorable à une augmentation de la croissance économique, et une partie variable liée aux résultats enregistrés dans les secteurs sociaux.

L'évaluation de la partie fixe tiendra compte des évaluations régulièrement effectuées par le FMI. Le montant de la seconde partie de l'appui annuel sera déterminé lors d'une évaluation des résultats d'un nombre limité d'indicateurs pertinents, arrêtés d'un commun accord entre le Gouvernement et la Commission européenne.

Les mesures principales en matière de politique économique et de finances publiques à prendre par le Gouvernement sont :

- La poursuite et le renforcement des réformes structurelles et de libéralisation ;
- La poursuite de la fonction d'assainissement et de la réforme des finances publiques, et notamment celle de la fonction publique,
- La promotion d'une culture de contrôle externe et du contrôle à posteriori ;
- La politique de renforcement des institutions de contrôle ;
- La mise en œuvre des plans d'action appropriés de lutte contre la corruption ;
- La mise en place d'un système d'informations fiable et d'indicateurs pertinents pour mesurer les performances des secteurs clés (macro-économiques et sociaux) et des programmes mis en œuvre.

Autres secteurs (25 M€ - 12% du montant total)

Un montant indicatif de 25 M€ est réservé afin notamment de mener des actions complémentaires indispensables au succès de l'ensemble de la stratégie de coopération. Ces interventions visent à appuyer, entre autres :

- La poursuite du processus de démocratisation, y compris le renforcement du dispositif légal et des institutions ;
- La mise en œuvre de la décentralisation, avec la tenue des élections locales ;
- Les processus participatifs des acteurs non étatiques, tant dans la préparation des programmes que dans la mise en œuvre des actions.

2.3.3. Position politique de l'UE

D'une manière globale et en termes d'objectif politique, l'UE vise :

- Le développement économique et social durable des PVD et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ;
- L'insertion harmonieuse et progressive des PVD dans l'économie mondiale ;
- La lutte contre la pauvreté dans les PVD.

Dans les conditions spécifiques du Bénin, la stratégie visant à atteindre l'objectif global de réduction de la pauvreté repose, à moyen terme, sur la poursuite de cinq objectifs spécifiques :

- Mettre en place un cadre macro-économique sain et donc poursuivre et approfondir les politiques mises en œuvre, conditions *sine qua non* de la croissance et donc de la réduction de la pauvreté.
- Créer un environnement propice à l'investissement privé, ce qui est lié à l'objectif spécifique précédent, mais exige de plus l'existence et la mise en place d'un cadre juridique, réglementaire et institutionnel favorable au renforcement de l'initiative privée. Ce qui permet ainsi de créer plus d'emplois.
- Renforcer l'intégration régionale, qui constitue un objectif important pour le Bénin où les activités de transit et de redistribution au niveau sous-régional occupent une place prépondérante dans l'économie et par conséquent dans le développement du secteur informel.
- Améliorer les conditions de vie de la population et particulièrement des groupes les plus vulnérables, ce qui suppose que ceux-ci puissent notamment accéder à des services sociaux tant publics que privés de meilleure qualité, en particulier dans le contexte de décentralisation.
- Rendre l'administration plus efficace et la rapprocher de la population pour permettre l'émergence d'un environnement propice au développement de l'activité économique et pour parvenir à une meilleure adéquation de l'investissement public aux besoins des populations, afin de responsabiliser les usagers à la prise en charge et à l'entretien des infrastructures.

2.3.4- Position de l'UE sur certaines questions thématiques et transversales

- i) **Pauvreté** : Voir point 2.3.3 ci-dessus relatif à l'objectif et la position politique de l'UE.
- ii) **Inégalité de Genre** : Cette problématique sera soutenue dans le budget pour les secteurs hors concentration. Elle pourra faire l'objet de programme d'assistance particulier en fonction des besoins.
- iii) **Environnement** : **La politique actuelle du Gouvernement sur l'environnement repose sur le** Programme National de Gestion de l'Environnement (PNGE) qui constitue une partie importante du budget programme élaboré par le Ministère de l'Environnement. Le PNGE prévoit 7 composantes : développement des outils de gestion de l'environnement, la mise en œuvre des conventions internationales, la gestion rationnelle des déchets, l'appui aux initiatives de gestion locale de l'environnement, la gestion intégrée de la zone côtière, l'amélioration de l'information et enfin la réduction de la pollution des transports routiers. Ces 7 composantes feront l'objet d'évaluations régulières par les partenaires au développement dans le cadre de l'exécution du budget programme.
- iv) **Commerce et intégration régionale** : Comme le prévoit l'Accord de Cotonou, la politique commerciale est pleinement intégrée dans la stratégie de coopération de l'Union Européenne, notamment par un appui prévu et destiné à favoriser l'utilisation par le Bénin des opportunités offertes par l'initiative 'Tout Sauf les Armes' récemment adoptée par l'UE, notamment via le soutien au secteur privé. La stratégie communautaire devra également prendre une dimension régionale dans ce domaine, dans la perspective des négociations des nouveaux accords commerciaux (APER).

Par ailleurs, la stratégie proposée se veut cohérente avec les autres interventions de la CE au niveau régional. Le programme national du Bénin, membre de l'UEMOA et de la CEDEAO apportera des moyens complémentaires pour permettre des études, formations ou autres appuis spécifiques pour rendre la zone de libre-échange effective. Cela passe aussi par la lutte contre les goulots d'étranglements qui affectent le commerce au Bénin, afin de tirer toute la potentialité des actions à mener ; et ce notamment dans le secteur des transports routiers qui auront un impact qui dépasse le cadre national. La résolution de la plupart des problèmes dans le secteur routier nécessitera une plus grande coordination des pays au niveau régional (CEDEAO et UEMOA), en particulier concernant l'organisation aux frontières et les barrages routiers. Les interventions de la CE au niveau régional devraient également être davantage coordonnées, ainsi qu'avec celles des autres partenaires pour amener les Gouvernements à harmoniser la réglementation et faire respecter son application.

- v) **Société civile** : Un aspect important de l'aide communautaire est la participation de plus en plus importante, à tous les niveaux, des acteurs de la société civile. Les usagers ne sont pas seulement appelés à contribuer au financement des investissements ou à leur fonctionnement, mais aussi à leur gestion qu'il s'agisse des infrastructures de santé primaire, des adductions d'eau villageoises, des comités de gestion pour les pistes rurales ou de l'entretien routier. Chaque fois que possible, un partenariat est recherché avec les organismes représentatifs qu'il s'agisse du secteur privé ou associatif.

Il est important de noter que le DSP du Bénin est à l'image de la plupart des DSP des autres pays ACP. En effet, la commission européenne a approuvé durant la période 40 notes stratégiques et les a publiées sur son site web ([http:// europa. eu. int/ comm/ development/ strat_ papers/ index_ fr. htm](http://europa.eu.int/comm/development/strat_papers/index_fr.htm)) et il ressort, comme auparavant (par exemple sous le « régime de Lomé »), que les priorités les plus importantes dans ces notes stratégiques sont le transport, le support macro – économique et budgétaire. Vingt – deux (22) pays ont sélectionné le transport (construction des routes et maintien) comme une priorité.

2.4- Regards croisés et analyses critiques du processus

Comme déjà souligné plus haut, le processus de programmation s'est déroulé sans une consultation effective de la société civile. Aussi, la confrontation du contexte de déroulement de cet exercice de programmation avec, d'une part les traits saillants ainsi présentés et d'autre part les résultats des entretiens réalisés avec les acteurs étatiques, suggère-t-elle des commentaires et critiques complémentaires.

Tout d'abord, on peut saluer le fait que les principaux responsables en charge du processus de programmation (la Délégation de la CE et les Services de l'ON) reconnaissent aujourd'hui clairement que toutes les étapes nécessaires pour rendre cet exercice fiable et transparent n'ont pas été respectées. En effet, sur la base des informations recueillies, le processus normal d'élaboration de la stratégie de coopération repose sur une approche assez participative et devrait se dérouler suivant les étapes ci-après :

- a) Exercice national de consultations sectorielles: L'élaboration de la stratégie est avant tout un exercice national où des études sont engagées dans tous les secteurs pour faire l'état des lieux sur tous les plans, et ressortir les forces et les faiblesses. *Cette phase est normalement conduite avec la participation active des Bureaux d'études, des ONG et des responsables à divers niveaux de l'administration publique.*
- b) Large discussion : A cette étape suivant les consultations sectorielles, s'ouvrent de larges consultations publiques auxquelles participent la société civile et l'administration qui donnent, chacune en ce qui la concerne, ses recommandations par rapport aux études.
- c) Capitalisation des études et élaboration d'un avant-projet de stratégie : cette phase est généralement confiée à un bureau d'étude qui a pour mandat de synthétiser les études par secteur et rédige un avant-projet de stratégie de coopération. A cette étape sont définis les secteurs de concentration et les secteurs hors concentration.
- d) Consultation publique regroupant les bailleurs et les OSC : L'avant-projet est présenté aux bailleurs et aux OSC qui y portent des contributions.
- e) Approbation de l'avant-projet : Cet avant-projet amendé par la consultation publique est transmis au gouvernement pour approbation.
- f) Approbation de l'UE : Après approbation du gouvernement béninois, le projet de coopération qui en résulte est transmis à l'UE qui l'approuve à son tour.
- g) Allocation financière : L'UE après approbation du projet qui devient la stratégie, décide de l'enveloppe financière à affecter au pays
- h) Répartition des ressources allouées ou élaboration du PIN : Une fois que l'enveloppe financière est connue, les services de l'ON et de la Délégation, après concertation avec les Etats membres de l'UE et les autres partenaires se charge de la répartir entre les différents secteurs sous la forme d'un programme quinquennal qui devient le Programme Indicatif National (PIN) si cela est approuvé.

Par rapport à cette approche, il faut souligner qu'il y a un lien très fort entre le DSP et le DSRP qui, dans son élaboration devrait suivre pratiquement la même démarche, notamment en ce qui concerne l'approche participative basée sur les consultations sectorielles et élargies à tous les acteurs, en l'occurrence ceux de la société civile.

Tel que décrit ci-dessus, il se dégage de ce processus que la participation des ANEs est attendue à au moins quatre étapes : a), b), d) et h). Ensuite, contrairement à ce qu'on pourrait penser, le choix des secteurs de concentration revient en grande partie au Bénin car, ce sont les études antérieures préparatoires de la stratégie qui identifient les secteurs prioritaires. Ces secteurs sont choisis évidemment en fonction de leur contribution à la réduction de la pauvreté et il s'agit généralement des secteurs pour lesquels l'action communautaire de l'UE offre une valeur ajoutée, c'est-à-dire des secteurs où la Commission Européenne a de l'expertise, des secteurs nécessitant de grandes ressources et des secteurs où il y a peu de partenaires. En outre, selon l'article 20 de l'Accord, les questions thématiques telles que le genre, l'environnement, le développement institutionnel et le renforcement de capacité devront être prises en compte systématiquement.

Dans le cas du 9^{ème} FED, il apparaît donc clairement que cette démarche n'a malheureusement pas été suivie. Il n'est donc pas surprenant que la participation des Acteurs Non étatiques à l'élaboration du DSP du 9^{ème} FED soit nulle. Dans ces conditions plusieurs questions peuvent être soulevées et des hypothèses confirmées.

- ✓ Pourquoi la Délégation, malgré son rôle d'observateur critique et de facilitateur n'a pas veillé à une implication systématique des OSC ?
- ✓ Quelles peuvent être les implications de cette méthode de travail sur la participation des ANEs aux autres phases de la mise en œuvre de l'Accord à savoir les revues opérationnelles et à mi-parcours ?
- ✓ Pourquoi attendre le dernier moment pour lancer un exercice de si grande importance et se retrouver dans l'impossibilité de respecter la procédure normale ?
- ✓ Comment comprendre que la plupart des DSP signés en 2002 combinent, dans des contextes différents, les six secteurs d'intervention prioritaires de la Commission (dont deux prédominant : transport et ajustement structurel) ? En d'autres termes, les pays ACP ont-ils vraiment la capacité d'imposer leurs priorités dans les DSP ?
- ✓ Les secteurs sociaux (notamment l'éducation et la santé) sont-ils suffisamment pris en compte dans d'autres cadres afin qu'ils puissent contribuer de façon significative à la réduction de la pauvreté ?
- ✓ Comment interpréter la non prise en compte de la nécessité d'allouer systématiquement des ressources aux ANEs ?
- ✓ Quelle a été la réaction du Comité Interministériel ACP – UE face à cette situation ?
- ✓ Pourquoi un document élaboré de cette façon obtient l'approbation des différentes parties aux divers niveaux ?
- ✓ Comment se positionnent les autres acteurs étatiques tels que le Parlement et le Conseil Economique et Social par rapport à la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou ?
- ✓ Sachant que l'agriculture demeure la base de notre économie et que la principale filière sur laquelle le pays compte est en crise depuis trois ans, les arguments avancés pour retirer ce secteur des secteurs de concentration sont-ils valables ?

- ✓ Au regard des remarques effectuées ci-dessus, ne serait-il pas judicieux d'ouvrir à nouveau le débat sur le choix des secteurs prioritaires, notamment en ce qui concerne les transports ?

Les réponses à certaines de ces questions paraissent évidentes alors que pour les autres, elles posent de sérieux défis de mise en œuvre par rapport au respect de l'esprit et de la lettre des principes énoncés dans l'Accord de Cotonou à savoir : participation, partenariat, implication, appropriation, co-responsabilité, etc... Nous y reviendrons après une analyse de la mise en œuvre du 9^{ième} FED dans la perspective d'une révision à mi-parcours de l'Accord de Cotonou.

III Mise en œuvre du 9^{ème} FED au Bénin et participation de la société civile

3.1- Les éléments du cadre juridique et leur application dans la mise en œuvre participative de l'Accord de Cotonou

Tout comme le processus de programmation, la mise en œuvre du PIN¹¹ et de son protocole financier (9^{ème} FED) est régie par des dispositions consignées dans le chapitre 3 (articles 15, 16, 17 et 18) de l'annexe IV relatif aux procédures de mise en œuvre et de gestion. Ainsi, ces dispositions prévoient, entre autres, que les principes directeurs et les critères généraux à suivre pour l'instruction des projets et programmes soient élaborés par le comité ACP – CE de coopération pour le financement du développement. Aussi, les analyses en rapport avec la mise en œuvre doivent-elles se référer à ce cadre juridique et aux « procédures FED » consignées dans le règlement financier applicable au 9^{ème} FED, adopté en mars 2003 et qu'on peut retrouver à l'adresse http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2003/L_083/L_08320030401fr00010031.pdf

Par ailleurs, l'Accord de Cotonou prévoit, en rapport avec le cadre juridique pour la participation des ANEs, trois points d'entrée qui correspondent aux trois piliers du partenariat à savoir : la coopération au développement, les relations commerciales et les dimensions politiques.

Le tableau N° 1 présenté à la page suivante fait la synthèse de quelques éléments importants du cadre juridique ainsi que les domaines d'application concrète.

Dans la pratique et à cette date, il faut reconnaître que la plupart des faiblesses relevées en matière d'implication des ANEs couvrent notamment les deux aspects concernant la coopération au développement et les dimensions politiques qui sont étroitement liés. Mais avec l'adoption d'une note sur l'implication des ANEs dans les négociations des APE et la volonté politique des institutions régionales et des Etats membres, un cadre institutionnel approprié a été mis en place et fonctionne assez bien dans certains pays comme le Bénin, le Sénégal et le Niger.

Au Bénin en particulier, cela s'est traduit par la représentation de la société civile et du secteur privé au sein du Comité Régional de Négociation qui a préparé le lancement des négociations de la deuxième phase des APE à Cotonou le 6 octobre 2003.

Même si des efforts restent à faire en ce qui concerne la circulation de l'information, force est de reconnaître que cette expérience de participation est assez encourageante. Elle est également renforcée par l'initiative du comité national de suivi des APE au sein duquel les ANEs sont également représentés. Un arrêté inter - ministériel est en cours de signature dans ce cadre et permettra de rendre fonctionnel ce dispositif très important pour les prises de position au niveau national.

¹¹ Il convient de préciser ici que la mise en œuvre prend en compte les processus d'identification, de préparation et d'instruction des projets et / ou programmes, ainsi que les procédures de soumission de la proposition, de décision de financement et d'établissement de convention de financement.

Tableau N°1 : Eléments essentiels à retenir sur le cadre juridique et opérationnel pour la participation des ANEs

Domaines / piliers	Cadre juridico-institutionnel	Cadre d'Application
Coopération au développement	<p>Article 4 : Les ANEs, selon le cas :</p> <ul style="list-style-type: none"> • sont informés et impliqués dans la consultation sur les politiques et les stratégies de coopération, et sur les priorités de coopération, en particulier dans les domaines qui les concernent ou qui les affectent directement, ainsi que sur le dialogue politique • Reçoivent des ressources financières suivant les conditions fixées dans l'accord en vue d'appuyer le processus de développement local; • Sont impliqués dans la mise en œuvre des projets et des programmes de coopération dans les domaines qui les concernent ou ceux dans lesquels ils possèdent un avantage comparatif. <p>Article 19 Les gouvernements et les acteurs non étatiques de chaque pays ACP prennent l'initiative des consultations sur les stratégies de développement du pays et sur l'appui communautaire</p> <p>Article 33 La coopération vise, dans tous les domaines à favoriser l'émergence d'acteurs non-gouvernementaux et le développement de leurs capacités et à renforcer les structures d'information, de dialogue et de consultation entre ces acteurs et les pouvoirs publics, y compris à l'échelon régional</p>	<p>La coopération au développement entre la CE et un pays ACP peut être vue comme un processus qui passe par différentes phases, et selon les besoins, la participation des ANEs peut s'observer à chacune des phases ci-dessous :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- la formulation des politiques et des stratégies nationales et régionales de développement 2- la préparation des documents de stratégie par pays (programmation) 3- La définition des stratégies sectorielles 4- la mise en œuvre des programmes et des projets inscrits au programme indicatif 5- la mise en œuvre de programmes spécifiques visant à appuyer les acteurs non étatiques ; et 6- La revue (annuelle, à mi-parcours, et de fin de parcours) des progrès accomplis dans la mise en œuvre du document de stratégie par pays, ainsi que l'évaluation des projets et des programmes sectoriels.
Commerce	<p>Article 4 (Voir contenu ci-dessus) Malgré les dispositions prévues dans cet article, l'accord ne règle pas en détail la participation des ANEs dans le processus de négociation des Accords de Partenariat Economique (APE). Pour combler le vide, une « Note sur la participation et l'implication effective des ANEs dans les négociations ACP – UE des APE » élaborée par le comité des ambassadeurs ACP (28 février 2003) prévoit entre autres que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La participation des ANEs à la négociation des APE est nécessaire ... Des objectifs clairement définis pour leur participation pourraient compléter les obligations, la position et la stratégie de négociation du Groupe ACP. • Les ANEs devraient être perçus comme des partenaires ayant une mine de connaissances, d'expérience et une grande expertise ; et une stratégie de leur participation doit inclure la possibilité de leur faire appel en vue de renforcer les capacités de négociation et de lobbying du Groupe ACP. 	<ol style="list-style-type: none"> 1- Consultations nationales sur les politiques commerciales (Comité de suivi des négociations commerciales) les gouvernements organisent de vastes consultations sur les politiques commerciales avant d'engager les négociations commerciales 2- Participation à des équipes de négociation (Comité Technique Régional) Participer en qualité d'observateurs dans des délégations nationales aux négociations sur le commerce. 3- Dialogue structuré à l'échelon régional Participer au mécanisme de dialogue structuré avec les acteurs non étatiques de la région. 3- Niveau tout ACP 4- Initiative de la direction générale du commerce de la CE elle propose un dialogue sur la société civile sur Internet : 5 Initiatives du comité économique et social européen (CESE) Organise régulièrement des conférences et des séminaires au niveau tout ACP et au niveau régional.
Dimension politique	<p>Article 8 : « .. les représentants des sociétés civiles sont associés à ce dialogue (politique) »</p> <p>Article 10 : « ..la participation accrue d'une société civile active et organisée et du secteur privé » « (contribue) au maintien et à la consolidation d'un environnement politique stable et démocratique... »</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1- Elaboration et mise en œuvre d'un programme de coopération politique 2- Le suivi de l'appui budgétaire

Source : Elaboré à partir des informations tirées du Manuel à l'usage des acteurs non étatiques ; Secrétariat ACP et ECDPM, février 2004.

3.2- Aperçu sur les programmations et les réalisations

Bien que les ANEs ne soient pas impliqués dans l'élaboration du PIN, ils ont intérêt à s'approprier le processus et surtout à forcer un rattrapage, notamment à l'occasion de la revue à mi-parcours. C'est pourquoi il est indispensable de passer en revue les programmations faites et les réalisations à ce jour pour leur permettre de comprendre la situation et d'émettre des avis motivés.

Sur la base des données présentées dans les rapports conjoints de 2002 et 2003 et des entretiens réalisés, cette section donne une première lecture de la situation par secteur, à travers les tableaux qui suivent. Ensuite quelques commentaires sont faits en rapport avec les résultats des entretiens avec les responsables chargés de programmes et chefs de section au niveau de la Délégation et de l'ON. Pour des informations plus détaillées, il est recommandé de consulter lesdits rapports.

3.2.1 Aperçu global

D'une manière générale, on observe que le PIN 9^{ème} FED vient confirmer simplement les secteurs de concentration du 8^{ème} FED, surtout à cause de l'existence d'une expertise confirmée (dans les domaines choisis) au niveau de la Délégation. Et en raison des retards connus dans le cadre de l'exécution des derniers FED, il y a encore des projets et programmes des 7^{ème} et 8^{ème} FED dont l'exécution se prolonge dans le 9^{ème} FED. De la même manière, certains projets identifiés pour le 8^{ème} FED n'ont pas pu être mis en œuvre et doivent démarrer finalement avec le 9^{ème} FED. Ce chevauchement entre les 8^{ème} et 9^{ème} FED, quoique prévu par la programmation glissante est surtout lié au retard connu sur le 7^{ème} FED.

Bien que le 9^{ème} FED soit à moins de deux ans d'exécution, l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie, selon la délégation et l'ON, est rassurant pour plusieurs raisons dont les plus importantes sont :

- ✓ le niveau de consommation du budget est assez élevé :
- ✓ les engagements seront terminés entre 2005-2006 et se traduiront par des résultats concrets dans les années à venir
- ✓ le suivi des indicateurs de performance offrira davantage d'éléments d'appréciation.

Suivant les secteurs et les programmes mis en œuvre, les résultats et progrès réalisés sont résumés dans les tableaux N° 2 à 5. Ils sont complétés par des commentaires et appréciations qui se dégagent des entretiens effectués avec les responsables concernés à différents niveaux.

3.2.2 Les secteurs de concentration

Secteur transport

Les arguments qui justifient la pertinence de ce secteur ont déjà été évoqués plus haut et son importance réside également dans le fait qu'il s'agit aussi d'un secteur transversal qui permet le développement de beaucoup d'autres secteurs. A ce titre plusieurs programmes sont en cours (voir tableau N° 2).

Tableau N° 2 : Coûts et calendrier des activités des projets et programmes en cours dans le secteur des transports pour les trois derniers FED

FED et Projets	2002				2003				2004			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
7 /ACP/BEN/044 Amélioration de la route Sèmè-Porto-Novo (17,5 millions d'euro)												
Réception provisoire	X											
Démarrage												
Réception définitive et clôture							X					
Observation : <i>Travaux supplémentaires suite aux dégradations apparues sur le premier tronçon</i>												
7/ ACP/BEN/060-61-62 voirie de Parakou (6 millions d'euro)												
A T/Mise en œuvre												
Travaux /exécution			X									
7/ACP/BEN/068 Etude 9^{ème} FED (2 millions d'euro)												
Etudes techniques des projets routiers (sortie Cotonou, Banikoara-Kandi)												
Lancement AOR									X			
Signature marché										X		
Etude												
FIP/PF												X
8/ACP/BEN/009 Entretien périodique des infrastructures routières bitumées (44 millions d'euro)												
Exécution travaux et contrôle												
AT Mise en œuvre												
8/ACP/BEN/010 : Aménagement Natitingou-Porga (27,5 Meuro)												
Exécution travaux et contrôle	X											
8/ACP/BEN/014 Accès et traversée de Cotonou (22,8 Meuro)												
Démarrage travaux et exécution			X									

Source : Rapport Annuel Conjoint (RAC, 2003), produit la Délégation de la Commission Européenne et l'Ordonnateur National

X= Dates indicatives

Tableau N°2 (suite) : Coûts et calendrier des activités des projets et programmes en cours dans le secteur des transports pour les trois derniers FED

FED et Projets	2002				2003				2004			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
<i>8/ACP/BEN/031 Réhabilitation des pistes rurales dans les départements du Zou collines et du Borgou-Alibori (8,5 millions d'euro)</i>												
Signature convention et financement	X											
Travaux (tranche 1) appel d'offres												
Travaux (tranche 1) signature contrat/exécution					X							
AT Maître d'œuvre, Consultation/appel d'offre												
AT Maître d'œuvre, signature contrats/exécution								X				
AT Maître d'œuvre, Consultation/appel d'offre								X				
AT Maître d'œuvre, signature contrats/exécution									X			
Lancement AO, travaux deuxième tranche									X			
Travaux deuxième tranche, signature/exécution												X
<i>9/ACP/BEN/002 Appui à la réalisation des TUHMO (30 millions d'euro)</i>												
Etudes												
FIP/PF							X					
Avis du comité FED								X				
Signature CF									X			
Exécution												
Décaissement de la première tranche.										X		
<i>9/ACP/BEN/03 Appui à l'entretien périodique du réseau routier classé (25 millions d'euro)</i>												
Etudes												
FIP/PF							X					
Avis du comité FED								X				
Signature CF									X			
Exécution												
Décaissement de la première tranche.										X		

Source : Rapport Annuel Conjoint (RAC, 2003), produit la Délégation de la Commission Européenne et l'Ordonnateur National

X= Dates indicatives

Comme on peut le constater à la lecture de ces tableaux, la plupart des projets et programmes du 7^{ème} et du 8^{ème} FED sont quasiment finis, alors que les deux derniers qui sont inscrits au titre du 9^{ème} FED sont en phase de démarrage. Il s'agit de projets d'appui budgétaire couvrant la période de 2004 – 2006 respectivement destinés au MEHU et au Fonds Routier. A cela il faut ajouter les programmes en préparation pour le compte du 9^{ème} FED à savoir :

- ✓ Appui institutionnel au MTPT (2 Meuro) sur 3 ans
- ✓ Bitumage de Godomey-Calavi , Banikoara-Kandi (40 Meuro)
- ✓ Travaux d'assainissement XX et AA de Cotonou (13 Meuro)

L'approche utilisée consiste en une identification des programmes à partir de l'expression des besoins de la population qui sont formulés sous forme de contraintes. On vérifie si ces besoins s'insèrent dans la politique globale du pays telle qu'exprimée dans le DSRP. Ensuite, des études technico-économiques de faisabilité viennent confirmer la pertinence des contraintes et les conditions de mise en place d'un programme pouvant lever les contraintes identifiées. Les partenaires associés aux différents projets sont : MFE, MTPT, MEHU, Fonds routiers et les Mairies.

Les principaux problèmes identifiés dans la mise en œuvre des projets sont :

- ✓ Délais d'exécution non respectés ;
- ✓ Long moment entre la période de réalisation des études et celle de démarrage des projets impliquant une nécessaire actualisation avec des coûts supplémentaires.

Concernant l'exécution des contrats liés aux travaux d'infrastructures routières, il y a un problème récurrent qu'il faut résoudre. En effet, entre l'époque de réalisation des études de faisabilité et celle d'exécution d'un projet routier, il se passe généralement 3 ans. Or, entre temps, les conditions socio-économiques et notamment le trafic ont eu le temps d'évoluer. Et quand bien même l'ensemble du financement n'est pas bouclé, le gouvernement tient à réaliser le même linéaire prévu. La conséquence est qu'on observe un sous-dosage des intrants, ce qui affecte la qualité des réalisations, dans un contexte où, le programme Fonds routier qui a pour mandat l'entretien des routes néglige aussi sa vocation. C'est ce qui justifie l'importance des ressources allouées à la réhabilitation et à l'entretien des ouvrages.

C'est pourquoi des appuis sont nécessaires pour une étude d'identification et de mesure des indicateurs afin d'améliorer la situation. Il est néanmoins envisagé une augmentation de l'enveloppe et le maintien de ce secteur comme secteur de concentration.

Actuellement, les acteurs de la société civile sont très peu présents dans le secteur. Leur intervention est beaucoup plus indirecte à travers la participation aux études de faisabilité et aux évaluations. Il serait intéressant d'envisager un mécanisme d'implication plus systématique des acteurs de la société civile. Pour y parvenir les suggestions ci-après peuvent orienter la démarche.

- ✓ Dans un premier temps il faut bien analyser la situation actuelle et se baser sur les forces et les faiblesses ainsi que les opportunités et les menaces liées à la participation des acteurs de la société civile
- ✓ Identifier les objectifs à poursuivre
- ✓ Identifier des domaines de compétence des ANEs
- ✓ Cibler les modalités de leur mise à contribution sous forme de prestataires de services ou de partenaires dans le dialogue. (Il s'agira dans ce dernier cas, par exemple, d'assurer une représentation des points de vue des acteurs de la société civile afin que les décideurs soient informés sur leurs perceptions en ce qui concerne la formulation et l'évaluation des politiques sectorielles et de la coopération ACP – CE en général).

La société civile devrait par exemple avoir un regard dans la passation des marchés publics et peut mettre en place un comité de suivi de l'exécution des différents projets.

Secteur santé

Le tableau présenté ci-dessous résume les projets et programmes en cours dans le secteur.

Tableau N° 3: Coûts et calendrier des activités des projets et programmes en cours dans le secteur santé pour les trois derniers FED

<i>FED et Projets</i>	2002				2003				2004			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
<i>7/ACP/BEN/009 Appui politique sanitaire (11,846 millions d'euro)</i>												
Réception équipement des maternités				D								
Réception équipement des dispensaires				P				D				
Réception travaux infrastructures sanitaires				P	P				D			
<i>8/ACP/BEN/027 Appui au secteur de la santé (10,2 millions d'euro)</i>												
Pré- qualification AT	X											
AO restreinte /attribution						X						
Signature contrat AT/ exécution							X					
DP1										X		
<i>Assainissement des bassins XX et AA de Cotonou (13 millions)</i>												
Lancement AOR						X						
Signature marché								X				
Etudes												
FIP/PF												X

Source : Rapport Annuel Conjoint (RAC, 2003), produit la Délégation de la Commission Européenne et l'ON
P : réception provisoire ; D : réception définitive; E : événement X= Dates indicatives

En somme, il y a un projet en cours sur le 7^{ième} FED qui concerne 3 départements du sud. Il s'agit d'un projet très lent et pénible dans sa mise en œuvre. Il y a là-dessus des problèmes d'absorption du crédit avec des retards sur les délais d'exécution des infrastructures.

En outre, un autre projet démarre sur le 8^{ième} FED. Ces projets ont été identifiés sur la base de l'expérience acquise, de l'évaluation du secteur de la santé en 2000, de l'étude sur la mise en œuvre de la politique du secteur santé et d'une étude complémentaire. Ils tiennent compte de deux choses essentielles à savoir la décentralisation et la nécessité du renforcement des secteurs publics et privés. Un bureau d'étude engagé auprès du Ministère de la santé est chargé de faire l'état des lieux et de préparer un cadre logique pour le dernier programme. Mais ce cadre logique n'est pas encore disponible. Le coût du projet est de 10 millions d'euros pour une durée de 4 ans.

Les partenaires sont les acteurs du secteur privé lucratif et non lucratif et les autres partenaires au développement dont l'UE est le chef de fil et assure la coordination du partenariat. On peut citer l'OMS, l'USAID, la France, l'Allemagne, le FNUAP, le Peace Corps, la coopération canadienne, etc.. Comme déjà souligné, le chevauchement observé au niveau des FED 8 et 9 est surtout lié au retard sur le 7^{ième} FED.

Dans le cadre de la RMP, il y a tout de même des acquis à faire valoir. En effet des efforts considérables ont été faits par le Ministère de la Santé publique : on note des intentions clairement affichées pour une meilleure gestion des Ressources Humaines, la promotion de la décentralisation, une meilleure prise en compte des indigents, une nouvelle politique sanitaire 2002-2006 associant la société civile. Ce sont là des efforts à ne pas négliger bien que tout ceci ne soit pas encore complètement gagné. Autrement dit, même si on n'est pas en mesure d'opter pour un changement de direction dans le cadre des RMP, on pourrait attirer l'attention sur les problèmes rencontrés et prendre les mesures appropriées surtout en ce qui concerne le 8^{ème} FED.

Il faut reconnaître aussi que dans ce secteur, la société civile est assez dynamique. Ce qui permet d'avoir les meilleurs cas réussis d'organisation sociale à travers des comités de gestion où la société civile est très présente (COGES, COGEC). Il n'y a pas de faiblesses spécifiques à relever. Sauf que, en matière de plaidoyer, il y a des efforts à faire dans le sens de la prise en charge effective des indigents, l'amélioration de la qualité des soins, le respect des malades, la formation du personnel, la lutte contre la corruption et l'intégration sociale des handicapés. Au demeurant, l'allocation accordée au secteur de la santé ne sera pas revue à la hausse après la RMP, car les fonds réservés sur le 9^{ème} FED n'ont pas encore été engagés.

Appui économique et budgétaire

Le tableau présenté ci-dessous résume les projets et programmes en cours dans le cadre de l'appui budgétaire.

Tableau N° 4: Coûts et calendrier des activités des projets et programmes en cours dans le cadre de l'appui économique / budgétaire pour les trois derniers FED

FED et Projets	2002				2003				2004			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
8/ACP/BEN/002-03-12-13-PAS III (29,85 millions d'euro)												
Décaissement troisième tranche	X											
Evaluation finale												
8/ACP/BEN/028-29-30PARE 2001 (18,8 millions d'euro)												
Décaissement 2 ^{ème} tranche				X		X						
9^{ème} FED /Appui Budgétaire (55 millions)												
Etude					X							
PF Draft						X						
Signature convention de financement									X			
Décaissement 1 ^{ère} tranche										X		
Décaissement 2 ^{ème} tranche												X
9^{ème} FED/secteur privé												
Etude						X						
PF Draft											X	

Source : Rapport Annuel Conjoint (RAC, 2003), produit la Délégation de la commission Européenne et l'Ordonnateur National X= Dates indicatives

Comme indiqué dans le tableau N° 4, il faut souligner que dans le cadre du 9^{ème} FED, la Communauté a contribué au financement du projet 9 ACP BEN 004 « Appui budgétaire conjoint pour la réduction de la pauvreté (2004 – 2006) » d'un coût total de 55 Millions d'euros qui seront déboursés en 6 tranches, dont 3 tranches fixes et 3 tranches de performance. Une réserve de 1,7 Million d'euros servira à réaliser des revues, audits ou études.

Cet appui qui prend la forme d'un appui direct non ciblé au budget de l'Etat, se situe dans un *programme indicatif* conjoint d'appui triennal aux budgets 2004 – 2006 d'environ 78,2 Millions d'euros pour lequel le Danemark, les Pays-Bas et la Suisse

contribueront pour environ 24,9 Millions d'euros et la CE pour 53,3 Millions d'euros (ligne d'appui institutionnel non comprise). Il se base sur le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) permettant la mise en œuvre du DSRP sur la période 2004 – 2006 avec un besoin de financement résiduel (hors ressources PPT) d'environ 212 Millions d'euros. Ce qui permet de couvrir ainsi près de 37% du besoin exprimé par les autorités sur cette période de trois ans.

Le programme prévoit des modalités de décaissement et de gestion cohérentes entre les quatre bailleurs et un suivi-évaluation conjoint des appuis. Il permettra d'accroître les dépenses sociales prioritaires (notamment en éducation primaire et soins de santé de base) liées à la réduction de la pauvreté comme prévu dans le DSRP et en ligne avec le programme lié à la Facilité pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (FCRP) agréé avec le Fonds Monétaire International (FMI). Eu égard au lien très étroit entre l'appui budgétaire et la mise en œuvre du DSRP, l'efficacité de l'appui budgétaire dépendra de la qualité du processus DSRP, surtout en ce qui concerne les consultations avec les acteurs non étatiques.

En tant que tel, la possibilité existe donc pour les ANEs de participer à la mise en œuvre de cet appui budgétaire et de bénéficier d'une partie des ressources inscrites, à travers l'élaboration et la mise en œuvre de projets pertinents, relevant des secteurs sociaux tels que l'éducation primaire et les soins de santé de base et permettant de contribuer significativement à la réduction de la pauvreté.

3.2.3 Les secteurs hors concentration

Tableau N° 5: Coûts et calendrier des activités des projets et programmes en cours dans les secteurs hors concentration pour les trois derniers FED

FED et Projets	2002				2003				2004			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
<i>7/ACP/BEN/041 Structuration milieu rural Mono</i>												
Evaluation- rapport	D											
Réception adduction d'eau	P			D	D							
Clôture programme						X						
<i>7/ACP/BEN/057/Conservation des aires protégées (20 millions euro)</i>												
DP1 Signature/mise en œuvre												
DP2 Signature/mise en œuvre			X									
DP3 signature/mise en oeuvre							X					
DP4 Signature/mise en œuvre										X		
<i>7/ACP/BEN/744 PACE</i>												
DP3												
DP4												
Audit DP1 et DP2												
<i>8/ACP/BEN/004 Appui à la modernisation du MFE (1,9 millions euro)</i>												
Signature contrat 2 ^{ème} phase/exécution				X								
Signature DP2/mise en oeuvre						X						
<i>8/ACP/BEN/007 Appui à la décentralisation</i>												
Exécution												
Clôture du projet						X						
<i>8/ACP/BEN/017 Appui à l'Ordonnateur National (1,8 millions euro)</i>												
Contrat AT exécution												
<i>8/ACP/BEN/021 PARI 2 (1,5 millions euro)</i>												
Signature DP 1/mise en œuvre						X						
Signature DP2/mise en oeuvre										X		

Source : Rapport Annuel Conjoint (RAC, 2003), produit la Délégation de la commission Européenne et l'Ordonnateur National

X= Dates indicatives P : réception provisoire D : Réception définitive, E : Evénement

Tableau N° 5 (suite) : Coûts et calendrier des activités des projets et programmes en cours dans les secteurs hors concentration pour les trois derniers FED

FED et Projets	2002				2003				2004			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
8/ACP/BEN/026 Appui lutte contre trafic des enfants (1,972 millions)												
Signature contrat AT/Exécution		X										
DP1 signature/mise en œuvre			X									
DP2 signature/mise en œuvre				X								
Avenant DP2												
Mission de relecture												
DP3												
8/ACP/BEN/032 Appui au démarrage des communes (8,85 millions)												
Signature convention			X									
AT appel d'offre (avec présélection)												
AT signature contrat/exécution					X							
Monitoring appel d'offre (avec présélection)												
Monitoring signature contrat/exécution					X							
DP1 Communication signature/exécution							X					
DP 1 signature/ exécution						X						
Appui conseil signature/exécution								X				
8/ACP/ROC/30 8/TPS/82 Programme d'appui à l'OHADA (6 millions euro)												
DP1												
DP2												
DP3												
Avenant DP3												
AT												
Evaluation à mi-parcours												
9/ACP/BEN/01 Appui programme intégré justice (10 millions euro)												
Finalisation Proposition de financement				X								
Signature convention de Financement						X						
AT Appel d'offre (avec présélection)AT												
AT signature contrat/exécution											X	
Lancement AOR agence d'exécution								X				
Exécution												
AT à l'ON 9^{ème} FED (1,8 millions)												
FIP												
Signature de la CF										X		
Recrutement AT												X
Exécution												X
Programme d'Appui aux administrations financières (1,7 millions)												
FIP/PF											X	
Programme de soutien aux initiatives culturelles (2,94 millions d'euro)												
FIP/PF									X			
Signature de la CF										X		
Recrutement AT											X	
Exécution												
Appui à la société civile (2 millions d'euro)												
FIP/PF											X	
Signature de CF												X

Source : Rapport Annuel Conjoint (RAC, 2003), produit la Délégation de la commission Européenne et l'Ordonnateur National

X= Dates indicatives P : réception provisoire D : Réception définitive, E : Evénement

Sur la base des informations contenues dans le tableau N° 9, le 9^{ème} FED a prévu un montant indicatif de 25 M€ réservé aux actions complémentaires aux trois domaines d'intervention et qui se répartissent comme suit : i) *Appui aux administrations financières*, ii) *Appui à la bonne gouvernance et à l'Etat de droit*, iii) *Appui au secteur privé*, iv) *Appui à la culture* et v) *Appui à l'intégration régionale*.

En dehors des appuis aux administrations financières et à l'intégration régionale, les trois autres catégories d'actions prévoient à différents degrés une implication des acteurs non étatiques et méritent d'être examinées de plus près. A cela, il faut ajouter le programme d'appui aux acteurs de la société civile pour laquelle une enveloppe spécifique de 2 Millions d'euros a été dégagée suite aux conclusions de la RAC 2002.

Le programme d'appui à la bonne gouvernance et à l'Etat de droit

Il y a trois programmes qui sont concernés : le Programme d'Appui au Démarrage des Communes (PRODECOM : 8,850 Millions d'euros), le programme Appui à la lutte contre le trafic des enfants (1,972 Millions d'euros) et l'Appui au Programme Intégré de Renforcement des Systèmes Juridique et Judiciaire (PIRSJJ : 10 Millions d'euros).

Le PRODECOM

Ce programme a démarré ses activités en avril 2003, au lendemain de l'installation des Conseils Communaux et vise globalement l'amélioration des conditions de vie des populations dans le contexte d'une gouvernance démocratique au niveau local. L'encadré de la page suivante présente sommairement ce programme et appelle deux observations.

Premièrement, on note que le résultat 2 met l'accent sur le fait que « la participation de la société civile dans le processus de développement au niveau local est effective ». Ce qui est très important et particulièrement positif par rapport aux principes sur lesquels repose l'Accord de Cotonou. Deuxièmement, les quatre domaines d'appuis retenus sont des domaines de prédilection des ONG et autres organisations de la société civile et du secteur privé qui ont fait déjà la preuve de leurs compétences dans le cadre d'autres programmes. Il apparaît donc évident et opportun pour les acteurs de la société civile de développer un partenariat avec ce programme.

En terme de résultats¹², après moins de quatre trimestres d'activités, le PRODECOM a réalisé un important travail de terrain pour avoir une visibilité dans toutes les communes qui sont appuyées par les EMAC. Un état des lieux des Communes est en voie de finalisation et les interventions du programme font l'objet de demandes fortes. En particulier, la satisfaction des bénéficiaires des formations est manifeste et on note une collaboration effective avec les autres projets d'appui à la décentralisation. Cependant, il reste que les aspects institutionnels en relation avec la maîtrise d'œuvre (Mission de Décentralisation) et le MISD en général soient approfondis. Par ailleurs, la stratégie et / ou les actions concrètes devant concourir à l'obtention du résultat 2 du programme en rapport avec la participation de la société civile ne sont pas encore opérationnalisées. En effet, même si des activités d'information et de communication ont été organisées au niveau régional et ont connu la participation des ONG, la plupart des acteurs de la société civile se demandent comment ils peuvent concrètement participer à la mise en œuvre du PRODECOM. Il y a donc à ce niveau un défi très important à relever à travers la préparation d'un devis-programme approprié.

¹² Il s'agit d'un extrait des résultats présentés dans le RAC 2003 et les commentaires qui ont suivi résultent par ailleurs des entretiens réalisés avec les acteurs du Programme.

SYNOPSIS SUR LE PRODECOM

Coût : 8 850 000 euros, soit 5 805 000 000 FCFA

Durée : trois (03) ans

Montage institutionnel :

- Maître d'ouvrage : MFE / ON
- Maître d'œuvre : MD
- Maître d'œuvre délégué : Firme danoise COWI
- Comité de Pilotage : Cellule de concertation et de suivi des actions de la Réforme de l'Administration Territoriale élargie à l'ON et à la Commission Européenne

Objectifs

- appuyer la mise en place d'une administration municipale capable d'améliorer le niveau des services rendus aux populations dans une logique participative ;
- renforcer les capacités de l'Etat à appuyer et encadrer les 77 communes.

Résultats attendus

- Résultat 1 : Les capacités de gestion des 77 communes sont renforcées.
- Résultat 2 : La participation de la société civile dans le processus de développement au niveau local est effective.
- Résultat 3 : Les institutions chargées de la décentralisation à savoir, la Mission de Décentralisation (MD), la Maison des Collectivités Locales (MCL) et les 12 Préfectures ont des capacités renforcées pour assumer leurs tâches respectives.

Dispositif de mise en œuvre et activités

- Une assistance technique à la disposition des 77 communes sous la forme d'Equipes Mobiles d'Appui aux Communes (EMAC). Les EMAC (au nombre de 8) apportent aux communes les informations dont elles ont besoin, une formation de base dans l'action, les conseils et les réponses aux problèmes qu'elles rencontreront dans leur démarrage.
- Un dispositif financier mis en œuvre par le biais d'une série de devis-programmes permettant le financement :
 - o *d'expertises techniques ponctuelles (appui – conseil) à la demande des communes ;*
 - o *d'actions de formation technique des conseillers des EMAC ainsi que des agents et élus communaux ;*
 - o *d'actions de communication afin de compléter les actions déjà engagées par la Mission de Décentralisation en matière de sensibilisation ;*
 - o *d'études en vue d'appuyer la Mission de Décentralisation et la Mission des Collectivités Locales respectivement dans leurs responsabilités de pilotage de la réforme et de formation.*
- Quatre domaines d'appuis
 - o **Administration civile** : *appréhension des nouvelles compétences des communes et de leurs responsabilités, organisation des services communaux, analyse des ressources humaines et formation.*
 - o **Programmation participative** : *élaboration, mise en œuvre et suivi-évaluation du Plan de Développement Communal (PDC), maîtrise d'ouvrage, formation des membres des Comités Communaux de Maîtrise d'Ouvrage (CCMO) et des commissions communales d'évaluation des offres.*
 - o **Finances locales** : *gestion comptable et financière, fiscalité locale et mobilisation des ressources.*
 - o **Communication locale** : *identification des besoins en communication, élaboration, mise en œuvre et évaluation des plans de communication, renforcement de la collaboration inter-communale, développement de stratégies de communication entre les communes, les administrations centrales et les partenaires au développement.*

NB : Les bénéficiaires directs du PRODECOM sont les communes qui peuvent obtenir une assistance technique directe de la part des EMAC. Par ailleurs, dans le cadre des devis-programmes, le Maire peut adresser des requêtes au nom du Conseil Communal au Coordonnateur National du PRODECOM.

Appui à la lutte contre le trafic des enfants

Ce projet d'une durée de trois ans a démarré en juin 2002 et s'articule autour de quatre axes essentiels :

- Appui et renforcement de la Brigade de Protection des Mineurs (BPM)
- Appui et renforcement du Carrefour d'Ecoute et d'orientation (centre d'accueil)
- Sensibilisation et communication
- Coordination au niveau sectoriel

Les premières activités du projet après l'installation du Bureau Central d'Assistance Technique (BCAT) ont été consacrées à la communication, à la sensibilisation, aux contacts avec les partenaires, ONG et à la coordination. Il faut souligner que le volet appui à la BPM a connu une phase de démarrage assez lente, mais d'une manière générale, le projet a su générer des synergies entre les différents acteurs intervenant dans la lutte contre le trafic d'enfants au Bénin et a lancé de nombreuses activités en partenariat avec eux. L'appui aux centres d'accueil a pu être réalisé sans difficulté et un appui spécifique à des ONG a été décidé fin 2003 pour accueillir les enfants « trafiqués » en provenance du Nigeria.

Au total, ce programme a eu le mérite d'impliquer effectivement les organisations de la société civile, en particulier les ONG. Mais, compte tenu de quelques problèmes de réalisation, la revue annuelle 2003 a conclu que la mise en œuvre des activités relatives au volet d'appui à la BPM est sujette à des difficultés spécifiques et que la maîtrise d'œuvre choisie pour ce projet ne semble pas appropriée. Une relecture des axes du projet a été convenue entre l'ON et la DCE. Ces recommandations devraient permettre à l'ON et à la DCE de prendre les décisions sur les aspects « réhabilitation » de la BPM ainsi que les orientations nécessaires à l'amélioration de la mise en œuvre du projet.

Le Programme Intégré de Renforcement des Systèmes Juridique et Judiciaire (PIRSJJ)

L'objectif global de ce projet est la consolidation de l'Etat de droit au Bénin et de façon spécifique, il s'agit de contribuer à la mise en place d'un système judiciaire accessible, moderne et efficace dans le contexte de la décentralisation.

La convention de financement a été signée le 28 / 8/ 2003 et la plupart des engagements qui incombent au Gouvernement ont été réalisés de manière satisfaisante. Il reste, entre autres, le recrutement de l'assistance technique qui devra être finalisé au cours du premier semestre 2004. A l'étape actuelle et en l'absence de stratégie clairement définie en ce qui concerne la participation des acteurs de la société civile, il est difficile d'apprécier si les organisations de la société civile ont un rôle ou une place dans ce programme.

Appui au secteur privé (5 Millions d'euros)

Il s'agit d'une initiative prise au cours du 8^{ème} FED et qui s'est traduite par plusieurs missions réalisées en 1999 et 2000 par DIAGNOS, mais l'épuisement des ressources a entraîné le report de l'adoption de ce projet pour le 9^{ème} FED. En 2003, la mission menée par WM Global Partners en vue d'actualiser la proposition de financement a proposé de retenir deux axes d'intervention à savoir : i) amélioration de l'accès au crédit à travers l'appui à un fonds de garantie bancaire et ii) renforcement des compétences techniques et entrepreneuriales des petites et moyennes entreprises par le biais d'activités de formation technique et d'encadrement des entreprises. Mais le rapport de la mission a été jugé insatisfaisant et un délai supplémentaire s'est avéré nécessaire pour élaborer une nouvelle proposition.

Appui à la culture (2,94 Millions d'euros)

Il s'agit du Programme de Soutien aux Initiatives Culturelles Décentralisées (PSICD) dont l'étude d'identification a été réalisée par le Consortium ECDPM – Odas Africa – Droit à la Culture et a permis de souligner d'une part, le caractère très riche de la culture béninoise et d'autre part, l'importance des besoins de financement manifestés par de nombreuses requêtes envoyées à l'ON et à la DCE. La proposition de financement a été élaborée fin 2003 et le démarrage du programme est prévu pour le 2^{ème} semestre 2004. Les objectifs du programme sont l'émergence et le renforcement durable d'acteurs culturels sur tout le territoire ainsi que la structuration et l'organisation du secteur culturel béninois. Il comprendra un volet lié au financement d'initiatives par le biais d'appels à proposition et un volet lié au renforcement des capacités des acteurs culturels dans leur diversité (artistes, techniciens, promoteurs, etc..).

Il apparaît clairement que cette initiative cible essentiellement des acteurs non étatiques et constituent une opportunité à saisir. Cependant, il faut que les dispositions nécessaires soient prises au moment opportun pour que les actions d'information et de communication soient menées en vue d'une véritable appropriation de ce projet par les acteurs culturels non étatiques.

Appui à la société civile (2 Millions d'euros)

Il s'agit d'une initiative assez louable qui vise à rectifier l'une des insuffisances majeures du PIN 9^{ème} FED au Bénin. Sur la base des informations contenues dans le RAC 2003, ce programme est en cours d'élaboration et la proposition de financement devrait être finalisée à la fin du deuxième semestre 2004. C'est dans cette logique que la mission d'identification de ce programme a effectivement démarré le 12 juillet 2004.

Ici encore, la démarche suivie est perfectible en ce sens que les acteurs de la société civile, malgré leur détermination pour être associés en amont à ce processus, n'ont pas été consultés sur les termes de référence de ladite mission. Alors que cela pouvait leur permettre d'exprimer des besoins et attentes à prendre en compte dans le mandat de la mission. C'est d'autant plus important que les responsables de la PASCiB suivaient bien ce dossier et espéraient profiter de ce programme pour consolider¹³ les acquis en ce qui concerne la structuration des OSC au Bénin.

3.2.4 Administration, finances et contrats

Dans le cadre de sa mission, la DCE fonctionne sur la base d'un organigramme adapté aux secteurs et opérations couverts par le PIN à savoir :

- Opération 1 « Economie »
- Opération 2 « Infrastructures »
- Opération 3 « Social - Bonne Gouvernance »

A ces trois opérations, il faut ajouter les sections « Presse et information », « Administration » et « Finances et contrats ».

¹³ Les efforts d'auto-organisation et de structuration de la Société Civile au Bénin qui ont abouti à la création de la PASCiB ont été suivis de prêt par les acteurs étatiques et la DCE depuis 1999 et il est maintenant urgent que la question de renforcement des capacités soit une réalité et commence quelque part, surtout qu'il n'est pas possible d'envisager de travailler au début avec tout le monde.

Le programme d'appui à la société civile relève de l'opération 3 et est sous la responsabilité du Chargé de Programme « Société Civile, ONG et Environnement ».

L'intérêt accordé ici à la section « finances et contrats » se justifie par le fait qu'elle est chargée de mettre en œuvre les contrats et par conséquent vit au quotidien la réalité de la déconcentration des services de la Commission Européenne.

La déconcentration des responsabilités est un processus démarré en 2002 et qui vise à permettre à la délégation de gérer sur place les opérations courantes. Toutefois trois responsabilités demeurent directement rattachées au siège à Bruxelles. Il s'agit de la prise de décision finale (c'est-à-dire la convention de financement), l'appui budgétaire et la gestion des situations particulières, c'est-à-dire tout ce qui déroge aux procédures habituelles.

La déconcentration n'offre pas d'opportunité particulière pour la société civile. Elle se traduit essentiellement par la célérité dans le traitement des dossiers, les délais de signature des contrats, le lancement des appels d'offre, les initiatives de renforcement des capacités de la société civile par exemple.

La section traite le financement jusqu'à l'envoi à la banque, conformément aux directives actuellement en vigueur. Ainsi, cinq (5) instruments financiers sont utilisés pour la mise en œuvre des programmes à savoir :

- les marchés de services
- les marchés de travaux
- les marchés de fournitures
- les devis-programmes
- les contrats de subvention

Les informations concernant l'allocation des ressources aux différents secteurs figurent dans les PIN respectifs et le rapport annuel conjoint. La déconcentration n'a rien changé en ce qui concerne la programmation. Cela se fait en concertation avec l'ordonnateur national. Un suivi rigoureux est effectué par les pays membres de l'UE pour la mise en œuvre des engagements.

Les goulots d'étranglement identifiés sont d'une part liés aux responsables en charge de la mise en œuvre qui sont également en phase d'apprentissage par rapport à un processus nouveau, et d'autre part, liés aux ANEs qui, ignorant les mécanismes de règlement financier du 9^{ième} FED, présentent des projets qui ne tiennent pas. On note parfois l'absence d'un service comptable et financier au niveau des partenaires.

La solution envisagée est la formation des acteurs sur les financements du FED et la diffusion du manuel de procédures. Les organisations de la société civile tout comme les entreprises privées doivent tenir compte de la nécessité de remplir certaines conditions d'éligibilité et de respecter les procédures exigées.

Il faut souligner également que la Commission ne signe pas de contrat directement avec le secteur privé. Tout se passe par l'intermédiaire du maître d'œuvre qui est l'ON.

3.3 Revues opérationnelles et à mi-parcours

Pour mieux cerner les préoccupations à faire valoir par les ANEs et la société civile en particulier dans le cadre de la RMP, il importe de rappeler la portée, les principales étapes à parcourir et les implications de cette revue. Sur cette base, les conditions de préparation d'une part et les opportunités et les menaces liées à ce processus d'autre part, seront examinées suivant la perspective de la société civile. Ce qui permettra enfin d'identifier les enjeux et les défis à relever pour assurer une participation effective des ANEs à une mise en œuvre efficace de l'Accord de Cotonou.

3.3.1 Rappel¹⁴ de la portée et des processus de revues opérationnelles et à mi-parcours

Le processus de revue dans l'Accord de Cotonou prévoit des revues opérationnelles annuelles, des revues à mi-parcours et en fin de parcours et des revues ad-hoc (article 5 de l'annexe IV). À ce jour, deux cycles de revues opérationnelles annuelles ont été organisés en 2002 et 2003. Ces revues ont été fondées sur un rapport annuel élaboré conjointement par le chef de délégation (CDD) et par l'ordonnateur national (ON), ont été examinées par les services de la Commission dans le cadre d'une équipe pays, ont été présentées au comité du FED (après l'entrée en vigueur de l'accord de Cotonou et de l'accord interne) et ont été formalisées lors de la réunion de revue dans le pays. La revue opérationnelle de 2003 s'est concentrée sur un nombre limité de priorités concernant surtout la préparation de la RMP de 2004. Il s'agit des priorités suivantes:

- l'accélération de l'utilisation des reliquats des anciens FED;
- l'amélioration des indicateurs dans le cadre d'intervention (9^{ième} FED), en vue de mesurer les performances dans les secteurs de concentration, et l'intégration des indicateurs destinés à mesurer la réduction de la pauvreté;
- le dialogue permanent dans le pays entre le chef de délégation, l'ordonnateur national et les acteurs non étatiques, et les propositions en vue de le renforcer;
- l'évaluation du processus de programmation des documents de stratégie.

En principe, une RMP devrait être menée pour chaque pays ACP en 2004. ***Si les revues opérationnelles annuelles consistent essentiellement en une revue du programme indicatif national (PIN), les RMP concernent l'ensemble du document de stratégie de coopération (SC). Elles doivent fournir une évaluation de tous les éléments couverts par les revues opérationnelles.*** Ainsi, la portée des RMP dépasse celle des revues opérationnelles, au moins par les deux aspects suivants (article 5, paragraphes 6 et 7, de l'annexe IV).

- 1) Dans le cadre des revues à mi-parcours, le chef de délégation et l'ordonnateur national peuvent (*article 5.6 de l'annexe IV*) "revoir et adapter la SC: (a) lorsque les revues opérationnelles révèlent des problèmes spécifiques et/ou (b) sur la base d'une évolution de la situation dans l'État ACP concerné".
- 2) À l'issue de la RMP, (*article 5.7 de l'annexe IV*) "la Communauté peut revoir la dotation compte tenu des besoins actualisés et des performances de l'État ACP concerné".

De plus,

- 3) Les RMP devraient prendre en considération et concrétiser, le cas échéant, les initiatives politiques de la CE/de l'UE et les engagements pris au niveau international, tout en respectant les principes d'appropriation et de concentration de l'aide.

En d'autres termes, l'accord de Cotonou prévoit que, dans certains pays, les RMP puissent déboucher sur un changement de stratégie (changement de secteur(s) de concentration du document de SC) et/ou sur une révision de la dotation nationale (à la hausse ou à la baisse). Par ailleurs, les revues doivent prendre en considération les nouvelles initiatives et nouveaux engagements politiques.

¹⁴ Le rappel présenté dans cette rubrique est extrait en grande partie des lignes directrices pour les RMP de 2004 proposés par la CE.

Chacune de ces décisions sera coordonnée au niveau du siège et les services concernés de la Commission seront impliqués par leur participation aux réunions de l'équipe pays.

Pour appréhender cet élément important de la RMP, il convient d'établir clairement la distinction entre:

- ✓ l'actualisation de l'analyse des documents de SC qui pourrait aboutir à des ajustements dans et entre les secteurs de concentration et hors concentration, et
- ✓ le changement d'orientation de la stratégie du document de SC aboutissant à un nouveau choix de secteurs de concentration.

Les actualisations de l'analyse des documents de SC sont effectuées annuellement dans les revues opérationnelles. Dans le cadre de la RMP, d'autres actualisations sont à prévoir, dans de nombreux pays, pour veiller à la flexibilité de la programmation glissante. Cependant, dans le contexte de la RMP, la revue et l'adaptation du document de SC vont plus loin et doivent être interprétés comme aboutissant à une modification du choix des secteurs de concentration. Dans de tels cas exceptionnels, les RMP font l'objet d'une décision de la Commission, comme c'est le cas pour le document de SC initial.

Il est par ailleurs souligné dans ces lignes directrices que, « dans les cas qui le justifient où un changement de stratégie (c'est-à-dire un changement du choix des secteurs de concentration) est proposé, il convient de tenir compte des points suivants » :

- Tout changement de stratégie doit se faire dans le cadre d'un accord entre le gouvernement concerné et la Commission. Comme pour l'élaboration du document de SC, les acteurs non étatiques doivent y être activement impliqués.
- Un changement de stratégie peut s'opérer lorsque les revues opérationnelles indiquent des problèmes particuliers et/ou lorsque la situation d'un État ACP a évolué (chapitre 2 et 3 du rapport annuel conjoint).
- Un changement de stratégie doit prendre pour point de départ le document de SC existant, avec son analyse et sa stratégie de réponse. Le nouveau choix de secteurs de concentration doit découler logiquement de tout changement ayant eu lieu, entre la programmation initiale et le calendrier effectif de la RMP, en ce qui concerne les éléments clés menant à la stratégie de réponse (chapitres 2, 3, 4 et 5).
- Il convient de démontrer le besoin d'un changement de stratégie et que ses avantages sont clairement supérieurs aux coûts (retards dans la mise en œuvre, par exemple) qu'il impliquerait (chapitre 5).
- L'objectif de la concentration de l'aide dans un nombre limité de secteurs doit être maintenu (chapitre 5 du rapport annuel conjoint).

Sur la base de tout ce qui précède, la Commission précise dans le même document que « **dans le cadre d'une RMP, la revue et l'adaptation du DSP doivent donc être interprétées comme un changement de secteurs de concentration** ».

Il apparaît donc clairement que la RMP est une phase très importante et déterminante pour prendre de grandes décisions qui auront des effets certains sur la coopération avec l'UE et notamment la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou avec un accent particulier sur les perspectives en terme de réduction de la pauvreté.

Du reste, ce qui est surprenant et même contradictoire est que la Commission émet à priori des réserves par rapport à la revue ou l'adaptation du DSP et dicte en même temps le comportement à adopter en indiquant «... **Toutefois, étant donné que la grande majorité des documents de SC ont été signés en 2002 à l'issue d'un important exercice de programmation réalisé en partenariat, les RMP de 2004 devraient vraisemblablement souligner la continuité des principaux éléments de la stratégie** ».

pour la plupart des pays, c'est-à-dire confirmer le choix du/des secteur(s) de concentration ». Et c'est la position qui est formulée dans le RAC 2003 au Bénin. Certes, cette position se justifie dans la mesure où les résultats obtenus sont globalement satisfaisants et les perspectives sont bonnes.

Cependant, sur la base de tout ce qui précède, il y a des raisons de croire que, d'une manière générale, les délégations ne feront aucun effort pour montrer leur ouverture à une véritable RMP, une révision en profondeur, puisque les lignes directrices supposent d'office que dans tous les cas, le processus de programmation s'est déroulé normalement sans aucune nuance pour les pays dans lesquels les ANEs n'ont pas été du tout impliqués. **Alors, s'il est vrai que la plupart des PIN sont à leurs débuts d'exécution, le lancement du processus de RMP dès le début de l'année 2004 ne saurait résister aux critiques, surtout à cause des conditions précipitées qui ont caractérisé sa préparation.**

3.3.2 La préparation du processus de RMP au Bénin : opportunités et menaces

➔ Contexte de départ

Trois éléments importants doivent être rappelés car ils conditionnent en grande partie le processus de consultation :

- L'absence de dialogue entre l'ON, la DCE et les représentants de la société civile lors de l'élaboration du PIN qui a entraîné un réel manque d'informations de la part de ces derniers et la non prise en compte de leurs préoccupations ;
- Les modalités du déroulement du processus de revue basées sur l'établissement du rapport annuel 2003 qui a dû être préparé dans des délais trop courts pour organiser des consultations satisfaisantes ;
- L'absence, au moment de la préparation du RAC 2003, de lignes directrices pour la participation des ANEs au processus de revue est également un élément significatif.

C'est dans ce contexte caractérisé par des difficultés diverses que l'ON et la DCE ont fait le choix d'organiser trois réunions de concertation avec les ANEs du Bénin.

➔ Les principales étapes suivies

✓ Une première réunion d'information

Il faut rappeler avec satisfaction qu'à l'image de la plupart des pays de la sous-région, le Bénin aussi s'est engagé dans le processus de la préparation de la RMP qui a commencé avec la première réunion organisée conjointement par la Délégation et l'ON avec les ANEs le 03 février 2004 dans la salle de réunion de la Délégation.

Ce faisant, les acteurs étatiques mettent en pratique le principe de la participation des ANEs rappelé à la page 8 des lignes directrices.

Cette démarche qui répond surtout à la nécessité de respecter le calendrier des RMP selon lequel le Rapport Annuel Conjoint (RAC) 2003 doit être présenté officiellement aux unités géographiques de la DG DEV le plus tôt possible en 2004, et au courant du mois de mars 2004 au plus tard, s'inscrit dans la planification des principales étapes du processus de RMP comme indiqué dans les lignes directrices¹⁵.

¹⁵ L'annexe 2 présente un extrait des lignes directrices portant sur les principales étapes du processus de RMP

Ce qu'il faut retenir de cette réunion est qu'elle a connu la participation d'une douzaine de représentants d'ANEs, en majorité des responsables d'organisations de la société civile telles que les réseaux et fédérations d'ONG, la PASCiB, le CPA – ONG et d'un représentant du secteur privé (la CCIB). Le programme suivi a consisté essentiellement à situer la rencontre dans le cadre de la contribution attendue des ANEs dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou et plus particulièrement leur participation au processus de la RMP dont les explications ont été fournies. Ainsi, la démarche proposée a été présentée et les documents nécessaires ont été distribués pour que les ANEs puissent commencer à préparer leurs contributions à l'élaboration du RAC 2003.

A cette occasion, six documents ont été remis à chaque participant à savoir :

- ✓ Rapport Annuel Conjoint 2002 ;
- ✓ Plan du RAC 2003
- ✓ PIN 9^{ième} FED
- ✓ Accord de Cotonou
- ✓ Lignes directrices pour les contributions des représentants des ANEs
- ✓ Document de réflexion stratégique pour la préparation de la RMP de la coopération BENIN – UE.

Les lignes directrices spécifiques aux ANEs les limitent d'office à apporter leurs contributions exclusivement sur le chapitre 4 du RAC 2003 portant « Examen de la coopération actuelle et passée » en se basant sur le RAC 2002 et le plan du RAC 2003. Lesdites contributions devant être remises aux services de l'ON et du CDD lors d'une réunion de restitution prévue pour le mardi 10 février 2004, c'est-à-dire une semaine plus tard au MFE.

La réaction des participants face à l'importance du travail, au besoin d'informations complémentaires et au court délai fixé a été spontanée, surtout que la plupart d'entre eux n'avaient pas connaissance de l'Accord de Cotonou et de ses exigences. Mieux, personne ne savait dans quelle condition le RAC 2002 a été élaboré, bien que sa préparation devrait suivre la démarche initiée. En admettant qu'il s'agit d'un rattrapage, il est clair que toutes les conditions sont réunies pour que la contribution des ANEs soit marginale et peu significative pour être prise en compte.

- ✓ Une deuxième réunion consacrée à la validation

La deuxième réunion s'était effectivement tenue le 10 février au MFE et a été l'occasion pour les mêmes participants de faire part de leurs commentaires et d'exprimer leurs positions sur le RAC 2003 au représentant de l'ON et au Chef de la Délégation de la CE. La PASCiB a formulé ses observations dans un mémorandum¹⁶ qui, au-delà des commentaires exprimés sous la rubrique précédente, montre la nécessité de trancher véritablement la question de l'allocation de ressources aux ANEs et la reconsidération des secteurs de concentration, en accordant moins de ressources au secteur infrastructure, et ce, à la faveur des secteurs de l'éducation et de l'agriculture. Il était attendu que tout ou partie des observations faites par les ANEs soit prise en compte dans ledit rapport, qui devra être réexaminé lors d'une prochaine réunion.

¹⁶ Voir annexe 7 : Mémorandum de la PASCiB

✓ La troisième réunion

Il s'agit de la séance du jeudi 01/04/04 qui s'est tenue au Ministère des Finances et a été animée par le Chargé de Programme « Société Civile » à la Délégation. Cette réunion a permis de restituer aux ANEs le RAC 2003 comprenant leurs contributions encore très limitées et d'évoquer la question de la poursuite de ces concertations à travers des séances de travail plus spécifiques.

L'objectif identifié est de finaliser des contributions plus élaborées que les ANEs pourraient soumettre à l'ON afin que ce dernier puisse en tenir compte dans les commentaires qu'il sera amené à formuler concernant les conclusions de la revue (cf. étapes de la revue à mi-parcours).

Quelques échanges ont été ensuite faits sur l'initiative de la délégation de mettre en place très prochainement 4 groupes thématiques pour approfondir les réflexions. L'objectif étant d'offrir aux ANEs, un couloir de discussions ciblées sur les quatre sujets prioritaires à la coopération à savoir :

- le transport
- la santé
- la décentralisation
- et le secteur privé

Par rapport à cette initiative qui est assez appréciable, plusieurs questions méritent d'être approfondies afin de lui garantir un succès. En voici quelques unes (la première étant la principale question soulevée par les participants au cours de la séance) :

- ✓ Sur la base de quels critères choisira-t-on les ANEs devant prendre part à ces chantiers thématiques ?
- ✓ Sur la base de quels termes de référence ces groupes doivent fonctionner ? Et comment? Avec quels moyens ?
- ✓ Ne devra-t-on pas envisager un cinquième thème sur la participation des ANEs puisqu'elle fait partie des préoccupations de la coopération ?
- ✓ Quelle organisation à mettre en place afin de valoriser les résultats des travaux des différents groupes et les verser comme une contribution complémentaire de la société civile au processus de revue et à la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou en général?

Au vu de l'importance et de la pertinence de ces questions, il a été retenu de poursuivre les échanges avec la Délégation et l'Ordonnateur. Cette nécessité vient renforcer la question de la création d'un véritable cadre de concertation entre acteurs étatiques et non étatiques. La PASCiB devra œuvrer pour qu'à terme, le cadre ainsi créé, s'institutionnalise et puisse réaliser le maximum de synergie d'actions avec d'autres espaces tels que les Commissions Mixtes, le DSRP et les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) au sein desquels des représentants des OSC travaillent également.

➡ **Les opportunités et les menaces liées aux conditions de déroulement de cet exercice**

La question des RMP représente aujourd'hui une préoccupation très sérieuse pour les ANEs tant au Nord (puisque c'est la Commission Européenne qui donne les orientations et prend les décisions) que dans les pays ACP car les enjeux sont de taille et très déterminants pour la réduction de la pauvreté.

En effet, les révisions à mi-parcours des documents stratégiques par pays ACP sont supposées fournir l'occasion de dialogue et d'engagement la plus importante sur les programmes d'aide et stratégies entre les deux parties de l'Accord de Cotonou – les ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) et l'Union européenne – depuis l'adoption de ces documents stratégiques. C'est donc un processus dont le potentiel permettra de contribuer à l'objectif majeur du partenariat ACP-UE, l'éradication de la pauvreté.

En se référant aux résultats attendus de ce processus qui, entre autres, permettra d'examiner la vitesse d'utilisation des fonds et les progrès accomplis en matière de réduction de la pauvreté, il est évident que les RMP représentent des enjeux particulièrement grands, considérant le rôle principal que joue l'aide de la Communauté dans ces pays. Pour la Communauté l'exercice de révision fournit également un outil important pour contribuer efficacement aux objectifs de développement internationaux, y compris celui de réduire la pauvreté de moitié pour 2015 (OMD).

Dans une récente publication de Euforic¹⁷, Guggi Larea fait observer cependant, que les plans de la Commission Européenne pour ce qui est de la mise en œuvre des révisions à travers les lignes directrices proposées pour le Processus de révision provoque beaucoup d'inquiétudes, non seulement en ce qui concerne leur efficacité en tant qu'outil de réduction de la pauvreté, mais également quant à leur relation aux principes d'appropriation et de partenariat sur lesquels se fonde la coopération ACP-UE. En effet, selon lui et cela est justifiable, le vrai motif derrière l'insistance de la Commission à commencer les révisions et à les boucler en 2004 est un désir de donner une image d'efficacité aux politiciens des capitales européennes à travers sa capacité et délicatesse dans le respect des délais convenus lors des rencontres.

Il poursuit son analyse en soulignant que, malheureusement pour les États ACP, il n'y a aucun bénéfice à réaliser les RMP en 2004. Au contraire, leur exécution à ce moment signifie qu'en fait, ils vont être évalués sur des performances dans certains programmes qu'ils viennent juste de commencer à mettre en œuvre, avec comme résultat d'être pénalisés à travers une réduction des fonds attribués à leurs documents stratégiques. En termes clairs, mener les révisions à mi-parcours sur des documents stratégiques par pays récemment approuvés ne servira qu'à miner la légitimité d'aussi bien le processus de programmation que du partenariat ACP-UE et ne contribuera pas à la réduction de la pauvreté.

Un second problème évoqué est relatif à la convergence sur la pauvreté des documents stratégiques par pays et le processus de révision. Un document de prise de position d'*Eurostep*⁷ sur les révisions à mi-parcours montre que très peu de documents stratégiques mettent la priorité sur les secteurs sociaux tels que l'éducation et la santé. Le transport est plutôt le secteur le plus proéminent dans les documents. Ce qui paraît surprenant pour des programmes sensés combattre la pauvreté et parvenir au développement durable. Afin de compliquer encore plus cette situation, l'UE propose à travers les révisions l'intégration de secteurs tels que l'immigration et la lutte contre le terrorisme qui ont plus à faire avec leur propre agenda domestique et des affaires étrangères qu'avec la réduction de la pauvreté dans les ACP. Non seulement une telle action menace-t-elle l'accent mis sur la pauvreté dans les révisions, mais elle pourrait également mettre en danger les principes de partenariat et de propriété de la coopération ACP-UE sur lesquels les documents stratégiques par pays sont sensés s'appuyer.

¹⁷ Euforic est un Réseau d'information de la société civile ACP-UE qui travaille sur l'Accord de Cotonou et publie un magazine électronique « Webzine » dont la dernière parution (février 2004, édition 3), sous la plume de Guggi Laryea, Conseiller Politique de Eurostep, a porté sur « Les révisions à mi-parcours 2004 : failles et opportunités ».

Un facteur majeur qui pourrait contribuer à mettre l'accent sur les secteurs sociaux est le niveau de consultation de la société civile. En effet beaucoup d'acteurs clés de la société civile souhaitent que les documents stratégiques par pays démontrent une plus grande convergence sur les secteurs sociaux et l'alignement sur les Objectifs du Millénaire pour le développement. Malheureusement, la plupart d'entre eux ne sont pas tout à fait au courant du processus de révision et ne pensent pas que des mécanismes adéquats existent pour leur implication effective dans ce processus. Ils sont également critiques sur les mécanismes d'accès aux fonds et sur la dynamique générale des discussions en cours entre gouvernements. Car s'il est vrai que la Commission européenne affirmait en 2001 que chaque DSP pouvait allouer jusqu'à 15% des fonds à des acteurs non-étatiques (société civile et secteur privé), un examen des documents stratégiques par pays actuels montre que des allocations explicites aux acteurs non-étatiques, si elles existent, tombent largement sous cet objectif.

De plus, à ce jour, la plupart des acteurs non-étatiques attendent encore de recevoir des fonds des DSP, même quand il y a eu des allocations explicites à leur égard. Les raisons semblent être liées à un manque de mécanismes appropriés, d'instruments légaux et de volonté politique aussi bien des ACP que des acteurs officiels de l'UE.

Derrière les fonds alloués à la société civile se trouve un autre problème plus fondamental puisque, eu égard à la nécessité que les niveaux de fonds des documents stratégiques par pays soient adéquats par rapport aux efforts de réduction de la pauvreté, des calculs d'analystes qui suivent l'accomplissement de l'objectif de réduction de la pauvreté de moitié pour 2015, montrent que tous les donateurs devront augmenter de manière significative les allocations afin d'atteindre cet objectif. Les revues à mi-parcours devraient donc être l'opportunité pour réviser à la hausse les allocations de l'aide à travers les documents stratégiques par pays révisés. Néanmoins, l'UE a affirmé que son lent taux de déboursement de l'aide ne permet pas une augmentation des allocations, et plutôt que de considérer ce problème, il vaut mieux réviser les allocations afin qu'ils correspondent au lent taux de déboursement.

Comme l'UE est le donateur le plus important au monde, une telle action ralentira probablement tout progrès dans l'accomplissement des objectifs internationaux de diminution de moitié de la pauvreté mondiale.

Donc s'il y avait une seule raison d'effectuer la RMP maintenant, c'est bien la nécessité d'une évaluation et l'appréciation de l'impact de la participation de la société civile au processus global (depuis la programmation à la mise en œuvre) car tout le reste semble prématuré et peu pertinent en 2004, puisque très peu d'engagements (encore moins des dépenses) ont été réalisés sur le 9^{ème} FED.

Une partie de ces analyses est pertinente pour le Bénin et interpelle davantage les ANEs, pour plusieurs raisons. D'une part, les deux rapports conjoints présentés pour 2002 et 2003 ne mentionnent pas de détails utiles en ce qui concerne la rubrique « utilisation des ressources destinées aux acteurs non étatiques ». On note seulement que des références assez vagues ont été faites à des projets en vue :

- ▼ *Dans le secteur de la santé (domaine de concentration) le RAC 2002 précise que des actions visant le renforcement de l'accès aux soins pour les groupes les plus défavorisés sont prévues (enveloppe de 8 millions d'euros). Mais c'est la même information qui est reprise dans le RAC 2003, ce qui indique que rien n'a évolué dans ce sens et on ne voit même pas en quoi les ressources prévues pour ce projet sont destinées aux ANEs.*
- ▼ *Dans les secteurs hors concentration, le RAC 2002 précise que les actions visant à améliorer les conditions du secteur privé ainsi que le soutien aux acteurs culturels de la société civile (PSICD) sont prévues avec des enveloppes respectives de 5 et 2 à 3 millions d'euros. Ici aussi, c'est pratiquement la même information qui a été reprise dans le RAC 2003.*

- ▼ *Suite aux conclusions de la Revue Annuelle 2002, une enveloppe spécifique de 2 millions d'euros a été dégagée pour financer un programme appui aux acteurs de la société civile. Ce programme serait en cours d'élaboration et la proposition de financement devrait être finalisée à la fin du deuxième semestre 2004.*

D'autre part, le montant de 2 millions d'euros (moins de 1% de l'enveloppe A) annoncé au titre de l'appui à apporter à la société civile paraît très insuffisant lorsqu'on le compare à la moyenne obtenue dans la plupart des pays ACP (4 à 6%). A titre d'exemple, le Sénégal a prévu 10 Millions d'euros pour le seul programme de gouvernance initié en faveur de la société civile et qui est sur le point de démarrer. A cela il faudra ajouter les appuis orientés vers le renforcement des capacités et leur participation à d'autres programmes sectoriels. Par ailleurs, la mise en œuvre du programme en formulation, tel qu'annoncé dans le RAC 2003 ne pourra pas commencer cette année. Il va falloir attendre donc 2005 pour voir le démarrage éventuel de ce programme. Pendant ce temps, que feront les ANEs sans moyens? Comment pourront-ils agir sans argent? Etant donné que la préparation de leurs contributions suppose des concertations depuis la base jusqu'aux organisations faitières membres de la PASCiB et même l'utilisation des services de consultants pour élaborer des positions communes, les acteurs étatiques ne devraient-ils pas examiner la possibilité de consacrer une partie des ressources de l'aide budgétaire à ces actions d'appuis qui auront, à coup sûr, des impacts positifs sur les secteurs sociaux? Tout cela justifie la nécessité d'un dialogue entre les OSC et les acteurs étatiques en vue de clarifier la stratégie à adopter pour assurer une participation de qualité à la société civile béninoise.

3.4- Les problèmes et défis liés à la participation efficace de la société civile du Bénin à la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou

Il est désormais clair que la participation des ANEs et de la société civile en particulier à la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou ne doit pas être un vain mot. De bonnes intentions existent de part et d'autres au niveau des acteurs étatiques, mais il est également clair que si la société civile doit être impliquée de façon réelle dans le processus d'évaluation, elle devra être incluse dans la RMP et faire valoir ses points de vue et veiller à leur prise en compte. Il faut noter cependant que son implication efficace sera déterminée par son engagement à bonne date dans le processus de revue opérationnelle.

En cette année 2004 d'élections européennes, caractérisée par plusieurs agendas qui se bousculent à savoir, la révision de l'accord global, les RMP et la poursuite des négociations commerciales, la société civile du Bénin, à l'instar des ANEs des autres pays ACP doit se mobiliser pour faire entendre sa voix et relever des défis qui sont à la hauteur des problèmes de participation à différents niveaux et l'adoption de méthodes plus conséquentes. Nous mettrons ici un accent particulier sur les deux premiers agendas énumérés ci-dessus.

Par rapport à la révision de l'accord de Cotonou, il est important, à la lumière de l'analyse des forces et des faiblesses notées dans le cadre de sa mise en œuvre, que les points ci-dessous soient examinés et revus :

- Le manque de flexibilité dans la coopération financière dû à la rigidité des procédures du FED,
- La mise en place de mécanismes garantissant aux acteurs non-étatiques un accès plus direct aux fonds que leur réserve le FED, accès qui jusqu'à présent est conditionné à l'accord des gouvernements,

- Des mécanismes efficaces pour que les Délégations européennes dans les pays ACP s'acquittent pleinement du double rôle prévu par le processus de déconcentration : le rôle d'observateur critique et celui d'animateur. Le monde des acteurs non étatiques, du secteur privé et des gouvernements locaux n'étant pas souvent un groupe homogène, des processus de dialogue distincts avec chacun de ces acteurs peuvent se révéler nécessaires.

Par rapport aux RMP, les problèmes et les défis ont été largement soulignés dans ce rapport, mais on ne cessera jamais assez d'insister sur certains aspects qui sont relatifs à des préoccupations de fond.

Pour autant que l'on sache, les RMP devraient mettre en valeur les carences du dialogue politique et la faible implication des Acteurs Non Etatiques (A.N.E.) lors des consultations et de l'élaboration des P.I.N., acteurs pourtant définis comme partenaires à part entière dans l'Accord de Cotonou, et se donner les moyens de remédier à cette carence. L'Accord pose le défi principal de création d'espaces les plus larges possibles et surtout décentralisés permettant dans chaque pays, et à une large gamme d'acteurs non étatiques, non seulement de participer et de faire entendre leurs voix, mais aussi de bénéficier des sommes qui leur ont été allouées dans le cadre des programmes nationaux.

Les modalités de concertation doivent donc être revues, avec la mise en place de critères transparents de choix des ANEs appelés à participer au processus ainsi que d'une méthodologie de participation qui fasse que celle-ci soit réelle et puisse être évaluée à posteriori en termes d'impact sur les décisions politiques. En outre les RMP doivent surtout être l'occasion de réintégrer les préoccupations déjà exprimées par les ANEs lors de la rédaction des PIN. En effet les priorités définies dans ces PIN répondent bien plus au souci de faciliter la mise en place du volet commercial de l'Accord (Accords de Partenariat Economique) qu'aux préoccupations et aux besoins des populations : développement des secteurs sociaux (éducation, santé,...), renforcement des capacités agricoles (notamment par la diversification agricole, la création d'industries de transformation), la création et le renforcement de marchés intérieurs et intra régionaux.

Enfin, ces RMP, pour coller au respect d'un partenariat équilibré ACP/EU, pourrait ouvrir le débat et redonner vie et sens au contrôle démocratique sur l'aide au développement. Ce contrôle démocratique dépend des Etats membres et leurs institutions parlementaires ont ici l'occasion de peser sur les conditions d'un réel partenariat ACP/EU. Il s'agit de faire en sorte que le dialogue politique, promis dans l'Accord entre les représentants des A.N.Es, les gouvernements ACP (les Ordonnateurs Nationaux) et les Délégations de la Commission européenne soit effectif pour remplir le cadre de concertation proposé.

IV- Conclusion et recommandations

Cette étude a permis de faire le point sur l'état de la participation des ANEs et de la société civile en particulier dans la mise en œuvre de l'accord de Cotonou. Elle a pu également fournir des informations synthétisées sur le contenu du PIN 9^{ième} FED, avec une lecture critique et analytique, basée sur l'appréciation du déroulement du processus de programmation du 9^{ième} FED et sa mise en œuvre. Tout cela a servi de base pour des réflexions et analyses orientées vers une contribution efficace de ces acteurs au processus de RMP.

Avec les imperfections relevées et héritées des conditions de préparation du DSP et du PIN 9^{ième} FED, surtout en ce qui concerne l'accès à l'information à bonne date et aux ressources financières nécessaires pour une participation efficace et une contribution réelle des ANEs à la réduction de la pauvreté, la RMP apparaît à la fois comme une opportunité et une menace. Une opportunité en ce sens qu'elle a permis de voir comment améliorer le processus, surtout en ce qui concerne l'approfondissement des mécanismes d'appropriation et d'articulation avec les ANEs qui ont besoin également des ressources financières appropriées pour remplir leur mandat, à savoir : contribuer efficacement à la réduction de la pauvreté.

On retient que cette opportunité a été saisie dans une certaine mesure par les ANEs et a obtenu l'adhésion de l'ON et de la DCE eu égard aux initiatives prises et à l'ouverture au dialogue qui s'observe de plus en plus.

Il importe donc d'écarter systématiquement le risque que cela devienne une menace pour la réduction de la pauvreté, du moins pour ce qui a été fait au Bénin. Toutefois, il serait utile que l'ON et la DCE envisagent des mesures urgentes et des diligences en ce qui concerne l'amélioration des conditions de participation des ANEs et le renforcement de leurs capacités. Il faudra surtout renforcer le respect des principes de partenariat, de dialogue et d'appropriation pour prendre réellement en compte les intérêts des pays ACP et de leurs sociétés civiles.

Dès lors, il est important aussi bien pour l'UE que pour les ACP et le Bénin en particulier, de prendre des initiatives concrètes afin de corriger toutes les insuffisances susmentionnées. Les propositions et recommandations ci-après pourront aider à relever les principaux défis.

- Afin que les révisions à mi-parcours soient plus efficaces et contribuent davantage à la réduction de la pauvreté, elles devraient être organisées au vrai moment de mi-parcours de leur mise en œuvre, afin d'assurer que les estimations faites se basent beaucoup plus sur des réalisations et acquis. Ce qui permettra aux ANEs de mieux se préparer et de fournir des contributions plus pertinentes.
- Une contribution effective dans la coopération ACP-UE visant la réduction de la pauvreté requiert des règles et procédures appropriées qui permettent aux acteurs de la société civile de participer de façon efficace et responsable à la programmation et à l'accès aux Fonds Européens de Développement (FED). Afin de faire de relever le défi de la participation des organisations de la société civile, la Délégation de l'UE et l'ON devront adopter et mettre en œuvre une stratégie sur la diffusion de l'information et sur la collaboration avec la plate-forme mise en place dans ce cadre (PASCiB).

- La DCE et l'ON devront également, à la lumière des goulots d'étranglement identifiés au niveau de la section finances et contrats, inscrire comme priorités, les activités d'informations et de formation sur les conditions d'éligibilité des acteurs non étatiques aux différentes lignes budgétaires, les procédures en vigueur dans le cadre du 9^{ème} FED ainsi que des ateliers de renforcement des capacités en matière de gestion des cycles de projet.
- En attendant 2005 pour le démarrage effectif du programme d'appui à la société civile, une assistance financière d'urgence devra être envisagée, notamment à travers la ligne « Appui budgétaire » pour que les activités préparatoires d'informations à la base sur l'Accord de Cotonou et les négociations de l'APE en cours touchent le maximum d'acteurs. Ceci suppose l'activation et le renforcement du partenariat entre l'ON, la DCE et les acteurs de la société civile ainsi que l'utilisation d'un large éventail de moyens tels que séminaires, ateliers, campagnes d'informations et communication électronique.
- De plus, il s'agira de construire un processus de dialogue qui sera mis en pratique tout au long de l'exercice de programmation glissante et de mise en œuvre du protocole financier du 9^{ème} FED. A cet effet, un document d'orientation stratégique devra être préparée et discutée au niveau des parties prenantes en vue de son adoption. L'élaboration d'un projet de ce document peut être appuyée conjointement par la Fondation Friedrich Ebert et la PASCiB.
- En ce qui concerne l'utilisation des fonds destinés aux ANEs, l'ON et la Délégation devront redéfinir, pendant les révisions à mi-parcours, des objectifs plus clairs et des montants plus appropriés pour les allocations à la société civile et développer des mécanismes permettant que ces déboursements puissent effectivement avoir lieu. Des propositions concrètes doivent être faites dans ce sens par la société civile, à travers la PASCiB afin de faciliter la prise de décision.
- L'appropriation des documents stratégiques par pays incombe aux ACP, et son contenu devrait refléter leurs priorités et intérêts, et non ceux de l'UE. Aussi bien les ACP que l'UE doivent assurer que les révisions à mi-parcours fassent mieux converger les documents stratégiques par pays sur la réduction de la pauvreté.
- L'UE devra adopter et mettre en œuvre des stratégies vis-à-vis des délégations pour améliorer les taux de déboursement afin d'accroître les allocations de l'aide pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté.
- Les acteurs de la société civile doivent de leur côté se mettre en réseau et développer des alliances stratégiques afin de rester au courant et suivre de très près les développements de la coopération ACP-UE. A cette fin, la PASCiB doit se mobiliser encore davantage et profiter des partenariats qui existent déjà pour concentrer ses efforts sur la mise à niveau des composantes membres telle que proposé dans son plan d'actions.

ANNEXES

ANNEXE 1 :

Sommaire du document « lignes directrices pour les revues à mi-parcours de 2004 dans le cadre du partenariat ACP-CE »

ANNEXE 2 :

Note informative sur les revues (extraite des lignes directrices)

ANNEXE 3 :

Liste des personnes et institutions rencontrées

ANNEXE 4 :

Synthèse des questions / préoccupations abordées avec la délégation et l'ON.

ANNEXE 5 :

Rapport de l'atelier de validation

ANNEXE 6 :

Liste de participants du séminaire de validation

ANNEXE 7 :

Mémoire relatif aux contributions des Représentants de la Société Civile à l'occasion de la réunion du 10 février 2004 au MFE

ANNEXE 1 : Sommaire du document « lignes directrices pour les revues à mi-parcours de 2004 dans le cadre du partenariat ACP-CE »

Chapitre 1: Principales caractéristiques de la revue à mi-parcours

- A. Portée des revues à mi-parcours
- B. Principaux documents de la revue à mi-parcours
- C. Principales étapes du processus de revue à mi-parcours
- D. Participation des acteurs non étatiques
- E. Calendrier des revues à mi-parcours
- F. Revues à mi-parcours dans les petits pays et les PTOM
- G. Revues à mi-parcours dans les régions ACP

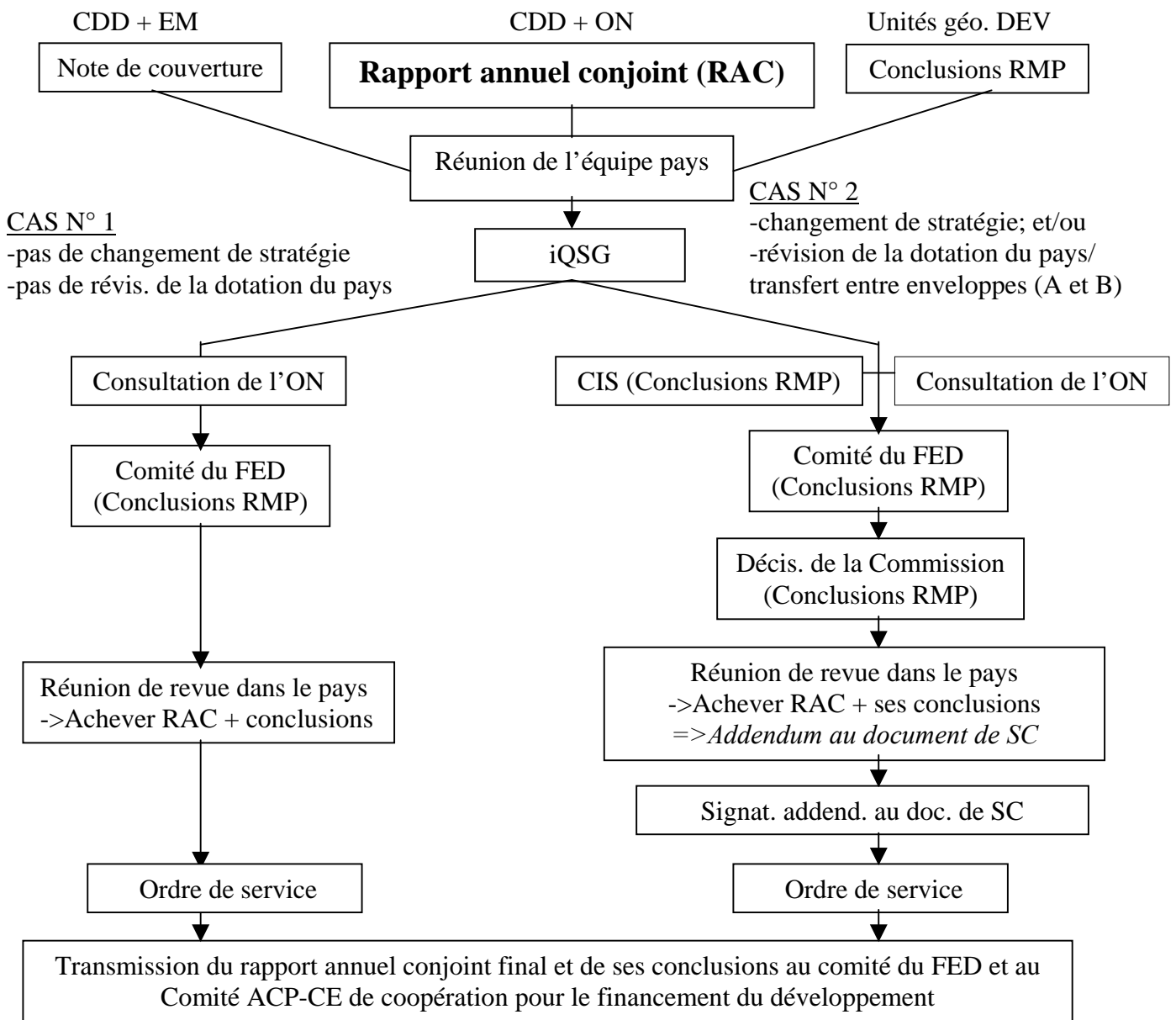
Chapitre 2: Structure des rapports annuels conjoints de 2003

- 1. Résumé
- 2. Agenda politique du pays partenaire
- 3. Bilan de la situation politique, économique et sociale
- 4. Examen de la coopération passée et actuelle
- 5. Perspectives de programmation pour les années suivantes
- 6. Conclusions du rapport annuel conjoint

Chapitre 3: Structure des conclusions de la revue à mi-parcours

Chapitre 4: Principales étapes des revues à mi-parcours de 2004

- I. Préparation du rapport annuel conjoint, de la note de couverture et des conclusions de la revue à mi-parcours
- II. Réunion de l'équipe pays
- III. Groupe interservices d'appui à la qualité (iQSG)
- IV. Consultation inter-services
- V. Comité du FED
- VI. Décision de la Commission
- VII. Réunion de revue à mi-parcours dans le pays
- VIII. Ordre de service
- IX. Transmission du rapport final et publication

ANNEXE 2 : Note informative sur les revues (extraite des lignes directrices)**Principales étapes du processus de revue à mi-parcours****I. Élaboration du rapport annuel conjoint, de la note de couverture et des conclusions de la revue à mi-parcours**

La RMP a pour point de départ l'élaboration du projet (CDD/ON) de **rapport annuel conjoint** (maximum 25 pages) dont le chef de délégation et l'ordonnateur national sont entièrement responsables. Ce rapport doit couvrir l'année civile 2003 et respecter la structure exposée au chapitre 2. Il doit être présenté officiellement aux unités géographiques de la DG DEV le plus tôt possible en 2004, et au plus tard en mars 2004, pour la réunion de l'équipe pays.

La **note de couverture** (maximum 5 pages) du chef de délégation doit accompagner la présentation du rapport annuel conjoint. Cette note doit présenter la position de la Communauté (chef de délégation et États membres représentés au niveau local) quant aux questions clés à

traiter dans le cadre de la RMP. Dans les cas où un changement de stratégie est envisagé, il doit être mentionné explicitement. La note doit comporter une évaluation préalable des critères des RMP (performances financières et dans les secteurs de concentration (et l'appui macro-économique)). Elle doit fournir, notamment, une analyse des "considérations spéciales", incluant les principaux événements politiques et économiques ayant affecté les besoins et les performances du pays depuis la programmation du document de SC, et les progrès accomplis par le pays en matière de réformes institutionnelles, à savoir les progrès en matière de gouvernance politique et économique (droits de l'homme, démocratie, État de droit et gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières)¹⁸ et ceux en matière de réduction de la pauvreté. En outre, la note de couverture doit mentionner, le cas échéant, tout point de désaccord avec l'ordonnateur national et les questions relatives à la coordination avec les États membres, dont les initiatives en cours et les mécanismes de coordination existants.

Sur la base des deux documents susmentionnés, les unités géographiques de la DG DEV élaboreront le projet de **conclusions de la RMP** (maximum 10 pages). Celles-ci doivent être rédigées comme un document indépendant résumant les principales conclusions du rapport annuel et la note de couverture et fournissant une évaluation globale du pays, en respectant la structure telle que présentée au chapitre 3. Elles doivent notamment mettre en exergue la position de la Commission en ce qui concerne la proposition de changement de stratégie et/ou de révision de la dotation du pays.

II. Réunion de revue à mi-parcours dans le pays¹⁹

La réunion de RMP dans le pays doit être organisée par le chef de délégation²⁰ et par l'ordonnateur national peu après l'étape du comité du FED, pour les pays qui sont dans le cas n° 1, ou la décision de la Commission, pour ceux qui sont dans le cas n° 2. Nous n'avons pas défini de forme ou d'ordre du jour type pour la réunion de revue dans le pays. Il appartient au chef de délégation et à l'ordonnateur national de choisir la forme appropriée et de faire participer les acteurs de coopération concernés, dont les acteurs non étatiques. Il convient de veiller à combiner autant que possible les missions de la DG DEV et d'AIDCO avec les réunions de RMP.

Pour rappel, les RMP doivent consister en une évaluation des éléments mentionnés à l'article 5.4 de l'annexe IV de l'accord de Cotonou. En outre, il convient de tenir compte en particulier des observations et recommandations provenant de la réunion de l'équipe pays, de l'iQSG, de la CIS et du comité du FED, le cas échéant. La réunion de RMP doit se concentrer sur les perspectives de programmation future, notamment dans les cas où une décision de changement de stratégie et/ou de révision de la dotation du pays est prise.

Les conclusions du rapport annuel conjoint (chapitre 6) doivent être rédigées peu après la réunion de revue dans le pays et comprendre les résultats du processus de revue. Il s'agit notamment des résultats de la réunion de revue dans le pays et des étapes précédentes du processus. Ils peuvent aussi aboutir à des corrections et à une actualisation supplémentaire du rapport annuel conjoint même, à savoir une actualisation supplémentaire du cadre d'intervention

¹⁸ La dernière évaluation réalisée par la Commission en matière de prévention des conflits dans le pays (Country Conflict Assessment) peut servir à cette analyse dans la note de couverture.

¹⁹ Dans la mesure du possible et lorsqu'il existe un CSLP complet ou intérimaire, les RMP peuvent être coordonnées avec les revues du CSLP afin d'éviter le double emploi et d'assurer la coordination entre les deux exercices, le cas échéant (voir le chapitre 1.E pour plus d'informations).

²⁰ D'autres dispositions peuvent être envisagées pour les petits pays et les PTOM qui ne comptent pas de délégation/bureau dans le pays.

et des indicateurs, du calendrier indicatif des engagements et paiements et du chronogramme des activités.

Il n'y a pas d'obligation formelle de signer le rapport annuel conjoint final. Néanmoins, les parties peuvent souhaiter officialiser l'adoption du rapport, par exemple, en signant les conclusions du rapport annuel conjoint. Le rapport doit mentionner la date de son achèvement ou de sa signature.

Dans le cas n° 2 (changement de stratégie et/ou révision de la dotation du pays), un **"addendum" au document de SC et au PIN** sera nécessaire. Il doit s'agir d'un document succinct (maximum 5 pages) soulignant le nouveau choix de secteurs de concentration et/ou la re-programmation dans les secteurs de concentration et hors concentration, après la révision de la dotation du pays (ou après un transfert entre les enveloppes A et B). Le chef de délégation et l'ordonnateur national doivent signer ce document.

ANNEXE 3 : Liste des personnes et institutions rencontrées

Délégation de l'UE

- 1- M. FRANCO Nulli : Chef de délégation de l'UE
- 2- PRAVIN Cathérine : Premier secrétaire de la délégation de l'UE, Conseiller en développement
- 3- OLSSON Ula : Conseiller à l'économie
- 4- DEPREZ Nona : Chef section « finance et contrat »
- 5- SAMPABLO Marcos : Chargé de programme
- 6- IVAN : Chargé de programme société civile
- 7- GUIKINGER

Cellule FED

- 1- CASSA Claude : Chargé de programme société civile
- 2- LAOUROU Rigobert : Coordonnateur cellule FED.

Mission de la Décentralisation / PRODECOM

1. TOSSAVI Joseph, : Président Mission de Décentralisation
2. ASSANGBE : Chargé de Programme, MD
3. GOUNOU Damou BOKO : Expert en Communication locale (PRODECOM)
4. HOUETO Valère, : Coordonnateur PRODECOM

Organisations de la Société Civile (Membres de la PASCiB)

1. GAHOU Emmanuel : FOSAC
2. ZINSOU Barnabé : FONGEB
3. AZON Epiphane : FENAPEB
4. GBETOENONMON Abel : RÉJEB
5. DOSSOU Siméon : ROSYB

ANNEXE 4 : Synthèse des questions / préoccupations abordées avec la délégation et l'ON.

1- Entretiens au niveau de la Délégation de l'Union Européenne

PRINCIPAUX CENTRES D'INTERET

- 1- Eclairage sur les conditions de non-participation des ANE à l'élaboration du PIN 9^{ième} FED et quelle articulation avec le processus DSRP jugé également peu participatif
- 2- Secteurs actuels de concentration du 9^{ième} FED et justification de leurs choix. Ces secteurs sont-ils toujours pertinents ? Pourquoi ?
- 3- Comment peut-on expliquer la trop forte implication de la délégation de l'UE dans l'élaboration du Document de Stratégie Pays et le PIN à l'époque alors que même certains acteurs étatiques n'ont pas été impliqués?
- 4- Raison d'être / pertinence du Programme de Soutien aux Initiatives Culturelles Décentralisées (PSICD) et place de la société civile dans la mise en œuvre de ce programme.
- 5- Limites rencontrées par les organisations locales dans le cadre du co-financement et stratégies à mettre en place pour faciliter leur accès ces ressources.
- 6- L'accord de Cotonou signé en 2000 a été ratifié avec retard. En attendant la formulation du programme d'appui aux ANE, que faire pour amoindrir l'impact du retard sur les capacités et la participation des organisations de la société civile ?
- 7- Revues opérationnelles 2002, 2003 : La rubrique participation des ANE est présentée de la même manière sans aucune mention de la création de la PASCiB qui est pourtant un événement majeur dans l'environnement des ANE. Pourquoi ?
- 8- Révision ou non de la stratégie de coopération à l'issue de la RMP.
- 9- Vu le niveau d'exécution des programmes, a-t-on aujourd'hui les éléments pour faire la RMP ?
- 10- Quels sont les changements éventuels envisageables sur l'accord de Cotonou notamment en ce qui concerne les négociations commerciales ?
- 11- Existence de rapport d'évaluation des FED précédents
- 12- Le gouvernement béninois a introduit récemment une requête de renforcement de capacités dans le domaine des négociations commerciales. Il paraît que les OSC peuvent aussi bénéficier de ce programme de renforcement de capacité. Quelle démarche parallèle à celle du gouvernement peut-on mener ?

CENTRES D'INTERET SPECIFIQUES LIES AUX OPERATIONS

Questions d'ordre général

- 2- Quels sont les programmes dans votre secteur ?
- 3- Comment ces programmes ont-ils été identifiés ?
- 4- Participation des ANE à l'identification, et mise en œuvre de ces programmes
- 5- Revue des programmes en cours, leur pertinence, leurs coûts, les niveaux d'exécution et principaux partenaires associés, les personnes ressources impliquées
- 6- Eléments à faire valoir dans le cadre des RMP
- 7- Comment améliorer la participation des ANEs dans la suite du processus.

1. Secteur santé

Sujets de discussion

- 1- le secteur de la santé fait partie des secteurs de concentration. Qu'est-ce qui justifie la pertinence de ce secteur comme secteur de concentration ?
- 2- Pourquoi l'éducation ne constitue par un secteur de concentration,
- 3- Les projets en cours, forces faiblesses et acquis / enseignements tirés
- 4- Comment ces projets ont-ils été identifiés
- 5- Quels sont les partenaires engagés dans l'identification de ces projets
- 6- Le 9^{ème} FED commence alors que l'exécution du 8^{ème} FED se poursuit : comment cette situation est gérée ?
- 7- Dans le cadre de la Revue à Mi-Parcours, qu'aurez-vous à faire valoir ?
- 8- Exemples d'efforts louables de la part du Ministère de la santé
- 9- Comment vivez-vous l'implication des ANE dans le projet du 7^{ème} FED et comment l'envisagez-vous sur le 8^{ème} FED ?
- 10- Quels sont selon vous les faiblesses de la société civile surtout en matière de plaidoyer ?
- 11- Dans le cadre de la Revue à Mi-Parcours, pensez-vous que les allocations pour le secteur santé iront à la hausse ? justifiez votre réponse.

2. Secteur contrat et finance

Sujets de discussion

1. Niveaux de déconcentration des responsabilités financières et incidences pour les OSC
2. Existence d'un tableau de synthèse 7^o, 8^o et 9^o FED présentant les allocations par secteur ?
3. Partenariat entre la DCE et les ANEs dans la section contrats et finances : état des lieux et perspectives.
4. Suivi de la mise en œuvre des engagements. Constats et solutions
5. Leçon à tirer de l'expérience de partenariat avec la société civile.
6. Existence d'évaluation par rapport à ces acteurs
7. Dégradation rapide des travaux à haute intensité de main d'œuvre juste après réception et pourtant ce sont les mêmes entreprises qui gagnent ces chantiers.

4. Secteur gouvernance

Sujets de discussion

- 1- Projets en cours
- 2- Poids du PRODECOM parmi les projets des secteurs hors concentration
- 3- Existence de points critiques pouvant permettre l'introduction d'un programme d'amélioration dans le cadre de la RMP
- 4- Gouvernance au sein des OSC et leur participation aux RMP

2. Cellule FED

- 1- Processus normal d'élaboration de la stratégie de coopération
- 2- Choix des secteurs
- 3- L'agriculture qui, jusqu'au 7^{ième} FED était un secteur de concentration ne l'est plus aujourd'hui. Les raisons évoquées sont entre autres les faibles capacités de consommation des crédits, la mauvaise gestion des ressources et l'existence de plusieurs partenaires sur ce secteur. Lorsqu'on voit aujourd'hui le poids de l'agriculture dans notre économie et les divers blocages à l'écoulement du coton (principale culture de rente), on s'aperçoit que le secteur agriculture a besoin de secours. Quelles sont vos appréciations sur cette question ?
- 4- Dans le cadre de la RMP, est-ce qu'on peut faire quelque chose pour le secteur agriculture ?
- 5- Suite aux entretiens avec les Chargés de Programme de la commission, on a remarqué que certains projets du 8^{ième} FED et même du 7^{ième} FED sont soit au démarrage soit en cours d'exécution alors que le 9^{ième} FED est à une phase d'évaluation à mi-parcours. Est-ce que cette situation n'est pas préjudiciable au Pays lorsqu'on sait que le délai d'exécution et le respect des engagements font partie des critères d'évaluation ?
- 6- Toujours dans le cadre de la prochaine RMP, pensez-vous que vous disposez d'assez d'éléments pour aller à cette revue ?
- 7- On a l'impression que dans le PIN 9^{ième} FED, rien n'est pratiquement prévu pour les acteurs non étatiques. Qu'en est-il exactement ?
- 8- Par contre dans le cadre du 9^{ième} FED une enveloppe de 2 Meuro a été réservée pour la culture. Comment ce choix a-t-il été fait ?
- 9- Qu'espérez-vous à gagner dans le cadre de cette revue à mi-parcours ? de nouveaux secteurs de concentrations ? revue à la hausse ou à la baisse de l'enveloppe ?

ANNEXE 5 : Rapport de l'atelier de validation

**RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ATELIER DE
VALIDATION DU DOCUMENT**

Appréciation du PIN par la Société Civile du BENIN et
propositions pour la Revue à Mi-Parcours

Hôtel du Port, Cotonou le 20 Avril 2004

Par
AGBESSI Euloge
CREFAC/ GRAPAD
e-mail : grapad@bow.intnet.bj ou
eagbessi@yahoo.fr

Table des matières

INTRODUCTION	54
1. PRESENTATION DE L'ATELIER.....	54
1.1 Objectifs et cheminement pédagogique	55
1.1.1 Objectifs généraux.....	55
1.1.2 Cheminement pédagogique, contenu de l'Atelier	55
1.2 Intervenants et personnes ressources	55
2. PRODUITS DE L'ATELEIR	56
2.1 Cérémonie d'ouverture.....	56
2.2 Mise au point et démarrage des travaux.....	57
2.3- Présentation de la synthèse du rapport d'étude.....	57
2.4- Feed-back des participants sur le document en général et discussion : identification des points essentiels à améliorer et propositions	58
2.5- Synthèse des observations et propositions d'amélioration	59
2.6- Introduction du document de position et conférence de presse...	60
CONCLUSION	60
ANNEXES	60

INTRODUCTION

L'an deux mille quatre et le Mardi 20 Avril, a eu lieu à l'Hôtel du Port de Cotonou, l'atelier de validation du rapport d'une étude initiée par la Plate-Forme des Acteurs de la Société civile du Bénin (PASCiB) avec le soutien de la Fondation Friedrich Ebert, sur le thème « APPRECIATION DU PIN PAR LA SOCIETE CIVILE DU BENIN ET PROPOSITION POUR LA REVUE A MI-PARCOURS ». Cet atelier a connu la participation d'une quarantaine de représentants de différentes Organisations de la Société Civile (OSC), des acteurs étatiques (Délégation UE, Cellule FED, Ministères) et du secteur privé. Il a été l'occasion pour les différents acteurs présents, de se prononcer sur le rapport de l'étude dont l'adoption devra déboucher sur une déclaration dite « Appel de Cotonou » qui marque une prise de position de la société civile béninoise sur l'appréciation du PIN et la pertinence de la Revue à Mi-parcours de la stratégie de Coopération prévue pour la fin de l'année.

Dans le souci d'assurer une participation de qualité, la version provisoire du rapport a été adressée une semaine plus tôt à tous les participants afin de leur permettre de préparer leurs commentaires, observations, questions et contributions. Ainsi, le processus de l'atelier a connu trois moments forts.

- Tout d'abord, les participants ont eu droit à un exposé introductif présentant une synthèse du rapport d'étude. Cette présentation a donné lieu à des réactions à chaud aussi bien sur le fond que sur la forme du document.
- Ensuite, les discussions issues de cette présentation couplées avec les connaissances antérieures que les participants ont de la question ont donné de la matière à l'animation d'un débat structuré autour de six interrogations majeures issues du rapport.
- Enfin, sur la base de ce qui précède, des positions communes ont pu être dégagées, bien que la rencontre ait été considérée plutôt comme un atelier de pré-validation, étant donné que les diverses contributions apportées au cours de la séance ainsi que celles attendues de la part de certaines institutions telles que l'UE devront être prises en compte dans la version finale du document.

L'atelier a pris fin par une conférence de presse sur la prise de position de la société civile béninoise à travers la lecture de « l'Appel de Cotonou » qui a connu une forte participation des acteurs de la presse écrite et orale béninoise tant du secteur privé que public.

1. PRESENTATION DE L'ATELIER

La réalisation de l'étude sur le thème « APPRECIATION DU PIN PAR LA SOCIETE CIVILE DU BENIN ET PROPOSITION POUR LA REVUE A MI-PARCOURS » et sa validation au cours d'un atelier retrouvent leur origine dans le plan d'action quinquennal de la PASCiB, qui est une plate-forme regroupant sept (7) composantes de la Société Civile.

L'organisation de cet atelier s'insère dans une démarche d'information et de validation du rapport servant de base à une compréhension succincte et à une analyse critique de la participation des acteurs de la société civile à la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou.

En effet, la prise en compte des acteurs non étatiques comme partenaires privilégiés dans le cadre de l'accord ACP-UE crée des besoins nouveaux puisqu'ils sont appelés à se prononcer sur et à influencer positivement les différentes actions engageant leurs pays dans le cadre dudit accord.

Dans le cas d'espèce, il est attendu de ces acteurs une contribution pertinente dans le processus de revue à mi-parcours de la stratégie de coopération et du PIN. Pour y parvenir, il leur faut de l'information utile et en temps opportun. Il importe donc de trouver un mécanisme pour les informer et les préparer à jouer leur partition.

1.1 Objectifs et cheminement pédagogique

1.1.1 Objectifs généraux

L'atelier vise 3 objectifs principaux :

- Partager avec les acteurs non étatiques les résultats de l'étude sur le thème « APPRECIATION DU PIN PAR LA SOCIETE CIVILE DU BENIN ET PROPOSITION POUR LA REVUE A MI-PARCOURS»
- Recueillir des participants, des contributions utiles et valider le rapport
- Organiser une conférence de presse pour partager avec les médias le document de prise de position dénommé « Appel de Cotonou »

Pour atteindre les objectifs de l'atelier, le cheminement pédagogique adopté, le contenu des messages et le profil des intervenants ont été particulièrement déterminants.

1.1.2 Cheminement pédagogique, contenu de l'Atelier

1.1.2.1 Cheminement pédagogique en quatre temps

Sur le plan pédagogique, le choix adopté pendant l'atelier repose sur une approche en quatre temps

1^{er} temps : Présentation d'une communication (exposé de l'étude) suivi de débats

2^{ème} temps : Première synthèse des débats et mise en évidence des préoccupations majeures qui transparaissent dans les débats

3^{ème} temps : Synthèse finale des contributions issues des débats et clôture de l'atelier

4^{ème} temps : Conférence de presse animée par le Président de la Plate-forme des Acteurs de la Société Civile au Bénin, ATIDEGLA Aurélien.

1.2 Intervenants et personnes ressources

Pour assurer une transparence dans la gestion des débats, un modérateur indépendant a été sollicité pour assurer l'animation de l'atelier avec l'appui d'un représentant de la PASCiB.

- Les animateurs

M. ADJINACOU CYRIAQUE a assuré la modération de l'atelier

M. DOSSOU SIMEON Premier vice Président de la PASCiB a également apporté des contributions ponctuelles à la canalisation des débats

- Le Rapporteur :

M. AGBESSI EULOGIE a assuré le rapportage général de l'atelier.

- Les Personnes ressources

Plusieurs personnes ressources ont pris une part active dans cet atelier à travers les détails et informations utiles apportés. Il s'agit notamment de :

- Le Représentant résident de la Fondation Friedrich Ebert
- Mme. BAUD Stéphanie de la Délégation de la Commission Européenne.
- M. KASSA CLAUDE représentation la Cellule FED / MFE
- Des représentants des Ministères (MTPT, etc..)
- Les représentants du secteur privé

2. PRODUITS DE L'ATELEIR

2.1 Cérémonie d'ouverture

Deux allocutions ont marqué l'ouverture de l'atelier.

Dans son allocution de bienvenue, M. Dossou Siméon, 1er Vice Président de la PASCIB a situé le contexte de l'atelier en faisant remarquer que la particularité de l'accord de Cotonou est la participation des acteurs non étatiques dans le processus de programmation contrairement aux conventions de Lomé. Il a poursuivi en montrant que l'étude sur le thème « APPRECIATION DU PIN PAR LA SOCIETE CIVILE DU BENIN ET PROPOSITIONS POUR LA REVUE A MI-PARCOURS» vise à faire un état des lieux et une analyse critique de la participation de la société civile Béninoise au processus d'élaboration et de mise en œuvre du Programme Indicatif National (PIN). Tout en remerciant la Fondation Friedrich Ebert pour son soutien financier et en souhaitant la bienvenue aux participants, Monsieur DOSSOU a souhaité plein succès aux travaux.

C'est à Monsieur Jan Niklas ENGELS, Représentant Résident de la Fondation Friedrich Ebert qu'échut l'honneur de prononcer l'allocution d'ouverture. Il a, dans son intervention salué l'effort de mobilisation de la société civile Béninoise autour de l'Accord de Cotonou et a fait observer que l'étude sur le thème « APPRECIATION DU PIN PAR LA SOCIETE CIVILE DU BENIN ET PROPOSITIONS POUR LA REVUE A MI-PARCOURS» venait à point nommé pour préparer les différentes couches de la société civile à une meilleure participation à la revue à mi-parcours. Il a par ailleurs souligné l'importance de l'atelier de validation qui offre l'occasion de partage des résultats de l'étude avant de souhaiter plein succès aux travaux. C'est sur ces mots d'espoir que le Représentant Résident de la Fondation Friedrich Ebert déclara ouvert l'atelier de validation du rapport .

2.2 *Mise au point et démarrage des travaux*

Après la pause, les travaux ont repris par 4 activités préliminaires de mise au point à savoir :

1 la mise en place d'un présidium composé comme suit :

- o Modérateur, ADJINACOU CYRIAQUE
- o Modérateur adjoint, DOSSOU Siméon
- o Rapporteur général, AGBESSI EULOGE;

2 la présentation des participants ;

A travers un tour de table, les participants ont décliné leur identité, leur institution d'appartenance avant d'insister sur l'intérêt de leurs organisations pour les travaux de l'atelier ainsi que leurs attentes. Ce qui a permis de constater une bonne représentation des OSC attendues (membres de la PASCiB et non membres) et une présence effective des acteurs étatiques et du secteur privé. Etaient présents à cet atelier de validation une quarantaine de participants (Voir liste des participants).

3 la vérification de la réception du Rapport provisoire de l'étude par tous les participants

Tous les participants ont eu droit à un dossier comprenant tous les documents de l'atelier.

4 la validation des objectifs et du programme de l'atelier.

A ce niveau, il convient de signaler que l'objectif N°2 n'a pu recueillir l'agrément de tous les participants. Certains ont estimé que le rapport ne saurait être validé au terme des travaux de cette seule journée du fait de la nécessité d'y apporter quelques corrections qu'ils estimaient importantes. Sur cette base, il a été convenu unanimement que l'atelier soit considéré comme « une pré-validation » qui sera suivie d'une validation définitive (après intégration des corrections) par un comité restreint dans les meilleurs délais. L'organisation de cette phase finale devant être conjointement assurée par la FFE et la PASCiB.

2.3- *Présentation de la synthèse du rapport d'étude*

Les travaux ont reposé essentiellement sur une présentation synthétique du rapport articulé autour de cinq points à savoir :

- 1 Introduction
- 2 Aperçu sur la programmation
- 3 Comment la programmation s'est-elle déroulée au Bénin
- 4 Mise en œuvre du 9ième FED
- 5 Réponses de l'étude
 - Appréciation du PIN et de sa mise en œuvre
 - Propositions pour la Revue à Mi-Parcours
 - Recommandations

Cette présentation d'environ trente minutes a été suivie d'un premier débat sur le contenu au cours de la matinée.

L'encadré 1 qui suit reprend les principales recommandations de l'étude

Encadré 1 : les recommandations de l'étude exposée

- *Afin que les révisions à mi-parcours soient efficaces et contribuent à la réduction de la pauvreté, elles devraient être organisées au vrai moment de mi-parcours de leur mise en œuvre, afin d'assurer que les estimations faites soient objectives et réellement reliées aux documents stratégiques par pays adoptés. Ceci signifie l'utilisation d'un planning variable selon les pays, comme c'est le cas pour les pays asiatiques et d'Amérique latine. Au Bénin, cette RMP pourra se dérouler en 2005, ce qui permettra aux ANEs du Bénin de mieux se préparer.*
- *Une participation effective dans la coopération ACP-UE visant l'éradication de la pauvreté requiert des règles et procédures appropriées qui permettent aux acteurs de la société civile de participer de façon efficace et responsable à la programmation et l'accès aux Fonds européens de développement (FED). Afin d'attaquer le manque de participation, la délégation de l'UE et l'ON devront adopter et mettre en œuvre une stratégie sur la diffusion de l'information et sur le processus de révision à l'égard de la société civile. Une assistance financière d'urgence devra être envisagée pour que le processus touche le maximum d'acteurs. Ceci suppose l'utilisation d'un large éventail d'outils tels que séminaires, ateliers, campagnes d'informations et communication électronique.*
- *L'appropriation des documents stratégiques par pays incombe aux ACP, et leurs contenus devrait refléter leurs priorités et intérêts, et non ceux de l'UE. Aussi bien les ACP que l'UE doivent assurer que les révisions à mi-parcours fassent mieux converger les documents stratégiques par pays vers la réduction de la pauvreté. Ce qui ne paraît pas encore très évident.*
- *L'UE devra adopter et mettre en œuvre des stratégies vis-à-vis des délégations pour améliorer les taux de déboursement afin d'accroître les allocations de l'aide pour atteindre les objectifs de*

2.4- Feed-back des participants sur le document en général et discussions : identification des points essentiels à améliorer et propositions

Les principales préoccupations d'ordre général notées sont les suivantes :

► Sur la forme du document

Tous les intervenants ont apprécié la qualité du document soumis à leur appréciation. Les observations de forme portaient notamment sur les annexes manquantes, la liste des structures enquêtées, le répertoire des projets financés permettant des comparaisons, des affirmations trop pointues, surtout en ce qui concerne la délégation européenne qui aurait joué un rôle prépondérant dans la rédaction de la stratégie de coopération du 9^{ème} FED sans un effort réel de facilitation de l'implication de la Société Civile Béninoise.

► Les observations de fond sur le document portent sur :

- la pertinence de la recommandation demandant de reporter la revue à mi-parcours à l'année 2005 afin de permettre aux acteurs non étatiques de mieux se préparer
- Le manque d'informations au niveau de la partie « contexte » sur le cadre macro-économique du pays et les différentes stratégies en matière de développement
- Les critères de choix des secteurs de concentration qui nécessitent une meilleure justification

technique et socio-économique

- la pertinence d'une révision ou non des secteurs de concentration dans le cadre de la revue à mi-parcours
- La trop grande importance accordée au secteur transport qui à lui-seul fait 40% de l'enveloppe A
- La pertinence des raisons évoquées pour écarter l'agriculture des secteurs de concentration alors que le Bénin a une économie essentiellement agricole et la seule filière de référence traverse depuis trois ans une crise sans précédent.
- La faible importance accordée à l'éducation qui ne transparaît ni en secteur de concentration ni en secteur hors concentration
- Le déficit de communication entre les organisations de la société civile qui forment des pôles disjoints autour des grands accords internationaux comme l'accord ACP-UE, le NEPAD, l'OMD, AGOA etc..
- La spécialisation des OSC
- La non prise en compte ou la faible prise en compte des acteurs non étatiques dans les processus de programmation et d'exécution du PIN.

Les débats se sont poursuivis jusqu'à la pause déjeuner.

2.5- Synthèse des observations et propositions d'amélioration

A la reprise, le modérateur a dégagé des débats précédents six (06) questions essentielles qui méritaient d'être peaufinées, vu leur importance au point de vue stratégique. Il s'agit de :

- 1- faut-il ou non aller à la revue à mi-parcours en 2004 ?
- 2- Faut-il ou non changer les secteurs de concentration ?
- 3- Par quels mécanismes, la société civile pourra mieux rattraper sa participation aux processus de programmation et d'exécution de la stratégie de coopération ?
- 4- Est-il pertinent de maintenir le secteur des transports comme secteur de concentration avec la même importance (en terme d'allocations de ressources financières) ?
- 5- Quelle place accorder à l'éducation dans la stratégie de coopération ?
- 6- Quel est le mécanisme pour une meilleure circulation et une régulation de l'information entre les Organisations de la Société Civile ?

Les débats autour de ces interrogations majeures ont permis aux participants de faire des propositions concrètes qui se résument comme suit.

- 1- Il faut aller à la revue à mi-parcours en 2004, mais en mettant en place une stratégie de préparation qui puisse permettre à la société civile de mieux s'informer et de renforcer ses capacités afin d'apporter des contributions efficaces.
- 2- Il ne s'agira pas de changer les secteurs de concentration mais de veiller à ce qu'ils contribuent effectivement à la réduction de la pauvreté.
- 3- La participation de la société civile a commencé timidement depuis quelques temps. Il est attendu que la

société civile développe en son sein un professionnalisme, une expertise réelle afin de s'imposer comme interlocuteur incontournable dans les différents processus. En cela il faudra une ligne de financement claire et accessible à tous. La revue à mi-parcours devra prendre cela en compte. .

- 4- Le secteur du transport est un secteur transversal qui rend service à chaque individu quel que soit son secteur d'activité. On ne saurait l'extraire des secteurs de concentration. Toutefois, il faudra veiller à ce que les réalisations contribuent effectivement à la réduction de la pauvreté.
- 5- Il est important d'inclure le secteur de l'éducation dans les priorités à la revue à mi-parcours.
- 6- En matière de régulation de l'information, deux niveaux sont envisageables. Une auto-régulation permettra de créer des liens entre les blocs d'acteurs distincts autour des accords comme le NEPAD, l'AGOA, les OMD et bien entendu l'accord de Cotonou.

Cette synthèse a mis fin aux débats de la journée et a permis d'introduire le document de position.

2.6- Introduction du document de position et conférence de presse

A cette étape le document de position intitulé « Appel de Cotonou » a été lu et amendé. La version finalisée est présentée en annexe. L'atelier a pris fin par une conférence de presse au cours de laquelle, le conférencier ATIDEGLA Aurélien, Président de la PASCiB, a présenté le document de position et répondu aux diverses questions des journalistes.

CONCLUSION

L'étude sur le thème « APPRECIATION DU PIN PAR LA SOCIETE CIVILE DU BENIN ET PROPOSITIONS POUR LA REVUE A MI-PARCOURS» a fourni des informations et suscité des questionnements sur l'Accord de Cotonou et le processus de Revue à mi-parcours. L'atelier a été plutôt consacré à une pré-validation du document et servi de cadre pour apporter au rapport provisoire, quelques amendements constructifs qui, du reste, en feront un document reflétant les aspirations de tous. A cet effet, des contributions complémentaires sont attendues dans un délai d'un mois. Il a été également l'occasion pour que les différents acteurs (organisations de la société civile, Délégation de Commission Européenne, Ordinateur National, etc..) soient interpellés, chacun en ce qui le concerne, pour jouer efficacement la partition qu'il faut afin d'améliorer le niveau d'implication des acteurs non étatiques au dialogue politique dans le cadre de l'Accord ACP-UE. C'est à ce seul prix qu'une participation de qualité pourra être attendue d'une société civile en pleine consolidation, dans un processus nouveau avec des procédures nouvelles et qui, dans bien des cas, est l'objet de marginalisation au nom du facteur temps.

La revue à mi-parcours prochaine n'est ni une échéance à repousser ni à blâmer. Il revient bien au contraire à la société civile de se mettre au pas et de se positionner dans le processus.

APPEL DE COTONOU

Déclaration des Organisations de la Société Civile du Bénin sur la Revue à Mi-Parcours dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou

Ce jour 20 avril 2004, la Plate Forme des Acteurs de la Société Civile du Bénin (PASCiB), en partenariat avec la Fondation Friedrich Ebert, a organisé à Cotonou, l'atelier de validation des résultats de l'étude intitulée « Appréciation du Programme Indicatif National (PIN) par la société civile du Bénin et Propositions pour la Revue à Mi-Parcours (RMP) ». Cet atelier a réuni les acteurs de la société civile à différents niveaux, préoccupés par la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou dont l'objectif est centré sur la réduction de la pauvreté.

▼ Après avoir suivi et discuté les résultats de l'étude, nous, participants :

- Considérant l'importance particulière que revêt la RMP en tant que processus devant déboucher sur une actualisation et un perfectionnement de la stratégie de coopération ;
- Constatant la faible implication des OSC dans le processus de programmation et de mise en œuvre du 9^{ième} FED dont la signature a eu lieu le 9 octobre 2002;
- Déplorant les conditions dans lesquelles les Acteurs Non Etatiques et les OSC en particulier ont été sollicités, à partir de février 2004, pour participer aux processus de préparation du Rapport Annuel Conjoint de 2003 et de la Revue à Mi-Parcours prévue pour la fin de cette année ;
- Considérant le bon niveau de structuration des organisations de la société civile et leur détermination à être une force de propositions pour la mise en œuvre efficace de l'Accord de Cotonou ;
- Préoccupés par la nécessité pour les acteurs étatiques de respecter les dispositions prévues par l'Accord de Cotonou, notamment en ce qui concerne la promotion du dialogue et la collaboration avec les ANEs ;

➡ RECOMMANDONS

▼ A l'endroit du Gouvernement du Bénin

1. Tenir compte des commentaires, observations et propositions des Acteurs Non Etatiques pour la finalisation du Rapport Annuel Conjoint de 2003.
2. Prendre des mesures urgentes pour faciliter l'accès des Organisations de la société civile aux ressources nécessaires pour assurer le renforcement de leurs capacités en vue d'une participation efficace à la revue à mi-parcours.
3. Veiller à l'implication effective des OSC aux processus de formulation des nouveaux projets et programmes et assurer leur participation à la mise en œuvre des programmes et projets déjà inscrits au PIN.
4. Augmenter la part réservée au financement des ANEs et créer les conditions nécessaires pour leur accès direct aux fonds.
5. Reconsidérer la procédure de recrutement d'expert chargé de la formulation du programme d'appui à la société civile et définir avec les acteurs eux-mêmes les modalités pratiques d'accès au financement sur la base des programmes qu'ils devront proposer.

6. Initier la création et l'institutionnalisation d'un cadre de concertation et de dialogue permanent entre les acteurs non étatiques, la Délégation de l'UE, le Gouvernement, le Conseil Economique et Social et le Parlement sur la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou.
7. Informer officiellement les représentations du Bénin auprès de l'Union Européenne et de l'OMC de l'existence de la PASCiB et leur donner les instructions nécessaires afin qu'elles collaborent pleinement avec elles.

▼ **A l'endroit de la délégation de l'UE**

8. Faciliter la création d'un cadre de concertation et de dialogue permanent entre les Acteurs Non Etatiques, la Délégation de l'UE, le Gouvernement, le Conseil Economique et Social et le Parlement sur la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou.
9. Jouer effectivement le rôle d'observateur critique et de facilitateur, surtout en ce qui concerne l'implication des ANEs
10. Reconsidérer la procédure en cours pour la formulation du programme d'appui à la société civile en tenant compte de l'urgence des besoins d'appuis et de la nécessité de privilégier une approche participative à l'origine (élaboration participative des termes de référence)
11. Faciliter, en collaboration avec l'Ordonnateur National et les acteurs de la Société Civile, la soumission et le financement d'un programme d'urgence élaboré par les organisations de la société civile, sur la base des besoins de leurs membres.

☞ **FELICITONS**, la Fondation Friedrich Ebert pour la disponibilité dont elle fait preuve et son appui à la tenue de cette rencontre organisée à l'intention des ANEs, permettant de facto à ceux-ci, de réfléchir et d'envisager ensemble des actions à mener dans le futur pour une mise en œuvre efficace de l'Accord de Cotonou.

☞ **ENCOURAGEONS** la PASCiB à poursuivre ses efforts dans le sens d'une réelle implication et d'une pleine participation des Organisations de la Société Civile du Bénin au dialogue politique et aux efforts de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté.

☞ **APPELONS** de tous nos vœux une attention plus soutenue de la part du Parlement et du Conseil Economique et Social à la mise en œuvre de l'accord de Cotonou afin que le dialogue politique se concrétise et s'institutionnalise.

☞ **INVITONS** la Commission Européenne et le Secrétariat du Groupe ACP à s'ouvrir davantage au dialogue et à promouvoir le respect des principes de participation, d'appropriation, de réciprocité et de partenariat qui sous-tendent l'Accord de Cotonou.

Fait à Cotonou, le 20 avril 2004./-

Les participants

ANNEXE 6 : Liste de participants du séminaire de validation**Atelier de Validation de l'Etude sur :****« Appréciation du PIN par la société civile du Bénin et proposition pour la revue à mi-parcours »****Cotonou, le 20 avril 2004*****Liste des participants***

N°	Nom	Localité / Téléphone	Organisation / Fonction
1	Stéphanie BAUD	Cotonou 31 26 17 / 84	DCE Bénin
2	Epiphane AZON	Cotonou 38 07 03	TG / PASCIB
3	Henriette YAMADJAKO	Cotonou 30 43 00	FNAFB / ONG Trésorière Générale
4	Stanislas K. SALOU	Cotonou 33 36 52 / 91 40 37	ODEB Président
5	Théodore C. LOKO	Cotonou 30 00 03 / 05 30 62	Ambassadeur / MAEIA
6	Eudoxie S. DJEDOU	Cotonou 30 70 26	SP/ACP-UE MICPE
7	Tiburce KOUTON	Bohicon 51 07 00	Chargé Progr. FUPRO
8	Rémy HOUNVOU	Bohicon 51 07 00	Responsable Information FUPRO
9	Bachirou GBADAMASSI	Porto-Novo 93 55 69 / 22 31 49	Responsable à l'Organisation / FENONG
10	Clémentine D. BOCO	Cotonou 01 69 17	Réseau -JEB
11	Simplice HOUENOU	Cotonou 31 20 81 / 31 12 38	CCIB / Assistant

12	Oscar IGUE	Cotonou 31 39 3 / 60 76 94	Mission de Décentralisation
13	Richard A. M. HOUESSO	Cotonou 30 02 89	DPP / MAEP
14	Brice GBESSI	Cotonou 31 81 03 / 31 82 12	DMA / CPA - ONG
15	Oke H. Cléophas GBEDJI	Cotonou 32 38 33 / 32 64 07	Conseil des ONG en activité au Bénin CONGAB
16	Mathieu AYELABOLA	Calavi 30 36 13 / 36 07 90 / 68 61 99	ROSYB
17	Sourou G. CODJA	Cotonou 31 62 24	DPP / MTPT
18	Jules GUEZODJE	Cotonou 01 23 80	ROSYB
19	Léon K. GBAGUIDI	Parakou 61 18 12	FENAPEB / C.A
20	Nestor ANANI	Natitingou 82 13 27	FENAPEB
21	Joël ATAYI-GUEDEGBE	Cotonou 06 89 11	Nouvelle Ethique / FONAC
22	Léontine IDOHO	Cotonou 06 66 08	RIFONGA
23	Huguette AKPLOGAN- DOSSA	Cotonou 95 90 28	SUO
24	Henri Jean-Claude GOUTHON	Cotonou 30 07 02	CNEX
25	Christian Emmanuel SEGBO	Cotonou 31 78 21 / 82 20	ADEx
26	Claude CASSA	Cotonou 30 23 13	C/ FED
27	Emmanuel GAHO	Cotonou 95 54 48	FOSAC / Secrétaire Permanent

28	Euloge AGBESSI	Cotonou 94 68 91	GRAPAD
29	Sètchèmè Jérônime MONGBO	Cotonou 96 81 73	ONG SIN-DO / Directrice
30	Abel GBETOENONMON	Cotonou 90 48 30	Réseau - JEB
31	Robert AMEGAN	Cotonou 94 66 93	Réseau - JEB
32	Siméon DOSSOU	Abomey-Calavi 93 60 57	PASCIB / ROSYB
33	Cyriaque ADJINACOU	Cotonou 85 34 38	MGE Conseils
34	Edmond DANHOEGBE	Cotonou 01 50 88 / 33 49 06	DPP / MSP (Point Focal VE)
35	Eric YETONGNON	Cotonou 95 67 32 / 31 51 41	ST / PAS - MFE
36	Joseph Paul AKLE	Cotonou 90 37 50	Elu Consulaire CCIB
37	Jean-Luc GALBRUN	Cotonou 33 32 11	FONGEB Président

ANNEXE 7 : Mémoire relatif aux contributions des Représentants de la Société Civile à l'occasion de la réunion du 10 février 2004 au MFE

Cotonou le 9 février 2004

Le Président de la PASCiB

N/Réf : 04/017/AC/Pt

Aux
MFE / Ordonnateur National du FED
Et
Chef Délégation de la CE au Bénin

Objet : Mémoire relatif aux contributions des Représentants de la Société Civile
A l'occasion de la réunion du 10 février 2004 au MFE

Monsieur le Ministre des Finances et de l'Economie, Ordonnateur National du FED,

Monsieur le Chef de la Délégation de la CE au Bénin,

1. Les représentants de la PASCiB tiennent d'abord à vous remercier très sincèrement pour l'initiative que vous avez prise en organisant à l'intention des Acteurs Non Etatiques une première concertation dans le cadre de leur participation à la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou. Cette initiative est la preuve de l'engagement de vos institutions respectives à instaurer le dialogue tant attendu par les ANE et qui doit permettre de mobiliser toutes les ressources humaines disponibles pour contribuer efficacement à la réalisation des objectifs de cet Accord.
2. Comme souligné lors de cette rencontre tenue au siège de la Délégation le 03 février 2004, la qualité attendue de la contribution des ANE et leur participation efficace au processus de revues annuelle et à mi-parcours sont d'autant plus importantes qu'elles nécessitent une réelle appropriation des questions à l'ordre du jour, dans une logique de concertations internes avec les organisations de base, et entre les différentes composantes de la société civile. C'est à cette condition que des propositions reposant sur des positions communes vont être élaborées au titre de la contribution des acteurs de la société civile à ce processus. Cependant, les délais fixés sont très courts pour examiner les documents de travail et organiser un exercice participatif de consultation (très cher pour la société civile). Il est à espérer que pour la suite du processus, cette observation sera prise en compte.
3. Malgré cette insuffisance, la PASCiB se félicite de l'intérêt accordé à cette mission par ses membres qui ont tout mis en œuvre pour faire quelques observations et propositions qui sont résumées dans la suite de ce mémo.

OBSERVATIONS GENERALES

4. Il importe de rappeler que, contrairement aux dispositions de l'Accord de Cotonou, et contre toute attente, les acteurs de la société civile au Bénin n'ont pas participé au processus de programmation qui a permis d'élaborer la Stratégie de Coopération et le Programme Indicatif National qui constituent les pièces maîtresses et les éléments de base à partir desquels les appréciations des Acteurs Non Etatiques vont être faites. Et comme l'ont montré plusieurs évaluations effectuées dans ce cadre, beaucoup de pays ACP ont choisi, à tort ou à raison de négliger ou sous-estimer la participation de ces derniers.
5. Cette situation s'est traduite dans beaucoup de pays et dans le meilleur des cas, par de faibles allocations de ressources aux ANE. Au Bénin malheureusement, malgré le dynamisme et la mobilisation dont la société civile a fait preuve en ce qui concerne la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou, aucune ligne n'a été prévue au titre du 9^{ième} FED pour le renforcement des capacités des ANE et leur participation aux différents processus. Toutes les initiatives prises en son temps par les acteurs pour amener la Délégation et l'Ordonnateur National à reconsidérer ce choix étant restées sans suite favorable. Il faudra attendre les revues annuelles et mi-parcours pour inscrire les préoccupations de la société civile à l'ordre du jour.
6. Au demeurant, c'est regrettable que depuis la signature de l'Accord de Cotonou en 2000, aucune initiative formelle n'ai été prise par l'Ordonnateur National ou la Délégation de la CE pour jeter les bases d'un dialogue politique entre acteurs étatiques et non étatiques.
7. S'il est vrai que c'est l'opportunité qui s'offre maintenant aux ANE de s'impliquer, il est aussi évident qu'en lieu et place de contributions d'acteurs ayant participé à des activités concrètes initiées et/ou exécutées dans le cadre du PIN, on n'aura que des éléments d'appréciations relevant de la connaissance que les organisations de la Société Civile ont individuellement des différents programmes mis en œuvre par rapport aux secteurs de concentration ou aux secteurs hors concentration.

OBSERVATIONS SPECIFIQUES

L'examen de la coopération passée et actuelle présentée ici suivant la perspective des composantes de la PASCiB repose essentiellement sur une analyse critique qui confronte les données obtenues dans le PIN et le rapport conjoint 2002 avec les observations qui se dégagent des expériences vécues de part et d'autre par les membres de la PASCiB. Eu égard à ce qui précède, et compte tenu du fait que le PIN relatif au 9^{ième} FED a été signé en octobre 2002, les observations faites ne sont pas exhaustives et peuvent évoluer dans le temps au fur et à mesure que les précisions nécessaires sont obtenues.

8. Le **choix des secteurs de concentration** tel que justifié ne résiste pas aux critiques et donne à croire que, malgré la différence des contextes au niveau des pays ACP, les secteurs prioritaires doivent paradoxalement être les mêmes, avec en premier lieu celui des transports routiers. En effet, ce secteur à lui seul et à titre indicatif bénéficie de 49% des ressources programmées, alors que dans le 8^{ième} FED, il a bénéficié d'autant d'attention (55%), et même depuis les années 60.

A l'analyse, on se rend à l'évidence que sur le plan quantitatif, les résultats et les objectifs ont atteint des niveaux très élevés de réalisation, alors que sur le plan de la qualité, la plupart

des investissements ne sont pas durables et entraînent des surcoûts liés soit à l'entretien ou à la réhabilitation dans la période des cinq premières années qui suivent lesdites réalisations.

De la même manière, il n'y a pas d'explications acceptables au silence qui a été fait sur la participation des acteurs non étatiques qui, dans le pire des cas, pourrait se présenter comme un principe transversal et bénéficier des ressources qui sont programmées pour les différents secteurs de concentration.

Dans un pays comme le Bénin, dont l'économie est essentiellement basée sur l'agriculture, qui de surcroît traverse une crise sans précédent en raison du fait que la principale culture d'exportation (le coton) a vu ses cours mondiaux chuter anormalement ces dernières années, il est difficile de comprendre les raisons évoquées dans les différents documents et qui justifient l'abandon du secteur agricole. Aujourd'hui, il est clair que l'un des défis à relever sur le plan économique est la diversification agricole à travers la promotion de nouvelles filières.

Evidemment, certains passages du document de stratégie et du PIN montrent clairement que derrière les priorités retenues dans les secteurs de concentration, il y a plutôt des avantages ou des exigences de l'Union Européenne.

9. Les critiques supra, valent dans une certaine mesure pour le pourcentage accordé au secteur de la santé et qui doit être revu à la hausse, alors que celui de l'appui budgétaire pourrait être diminué pour prendre en compte les préoccupations relatives à l'éducation et à la formation qui sont pourtant bien soulignées dans les priorités du pays.
10. Pour ce qui concerne les secteurs hors concentration, les acteurs culturels ont été ciblés dans le cadre d'un programme dont les contours sont encore suffisamment flous pour justifier sa pertinence et une réelle implication des ANE, telle que mentionnée dans le document.
11. Il y a bien d'autres observations à faire et qui vont au-delà de la partie 4, surtout en ce qui concerne les perspectives de programmation pour les années suivantes qui semblent ne pas prendre suffisamment en compte les insuffisances relevées tant par rapport à la participation des acteurs non étatiques que par rapport à l'intérêt démesuré accordé au secteur des transports. Nous nous limiteront d'abord à celles qui sont faites ci-dessus, en attendant de les compléter ou de développer des argumentaires plus structurées, répondant éventuellement à des besoins de détails.
12. Nous profitons de l'occasion pour vous transmettre la Déclaration de Sélingué (Mali) qui définit clairement la position des organisations de la société civile africaine et européenne sur les principales questions relatives à la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou avec quelques propositions. Nous y reviendrons à une autre occasion.
13. Espérant que vous accorderez une attention particulière à nos observations et restant à votre entière disposition pour des informations complémentaires, recevez nos salutations très distinguées.

Le Président,

ATIDEGLA Aurélien.

Déclaration de Sélingué

Déclaration des organisations de la société civile à l'issue des rencontres d'échanges sur la participation de la société civile ACP du réseau francophone à la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou

Du 15 au 19 décembre 2003, se sont tenues à Sélingué (Mali), les rencontres d'échanges sur la participation de la société civile ACP à la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou. Ces rencontres de quatre jours ont vu la participation des représentants du Sénégal, du Bénin, du Togo, du Niger, de la Guinée, du Burkina Faso, du Congo, de la République Démocratique du Congo, du Mali et de l'Europe. Elles ont été l'occasion pour les participants de passer en revue les questions liées à la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou et des négociations des accords de partenariat économique (APE).

Au terme des travaux, nous, participant(e)s aux rencontres de Sélingué, constatons avec regret que :

1. Dans la plupart des cas, la Société civile n'a pas été consultée et, même dans le cas où cela s'est produit, ses préoccupations n'ont pas été prises en compte dans la définition des priorités de développement et l'élaboration des programmes indicatifs nationaux et régionaux ;
2. L'échéance de 2008 fixée pour les accords de partenariat économique est trop courte pour permettre aux pays ACP de relever le niveau de leurs économies encore précaires.
3. Les capacités de production des pays ACP sont très limitées et ne leur permettent pas d'échanger leurs produits avec l'Union Européenne en dehors des matières premières dont les cours ne cessent de chuter ;
4. Avec les APE, les ACP devront faire face à terme à l'effondrement de leurs revenus fiscaux suite à la suppression des taxes douanières ;
5. La compensation de cet effondrement fiscal par une TVA élevée va frapper de plein fouet les populations les plus pauvres, affectant l'essentiel de leurs dépenses aux biens de première nécessité ;

Dans un tel contexte, nous sommes sérieusement préoccupés par la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou et les impacts négatifs prévisibles des Accords de Partenariat Economique sur les économies et le développement des pays ACP.

Par conséquent, nous exigeons :

1. La systématisation de la participation des acteurs non étatiques (ANEs) dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des Programmes Indicatifs et les différentes revues et négociations ;
2. L'appui et le financement des initiatives de participation et de prise de décisions communes de la société civile des pays ACP en faveur des priorités du développement ;
3. La mise en œuvre d'Accords de Partenariat pour le Développement Régional (APDR) visant le renforcement de l'intégration régionale des pays ACP, comme préalable aux APE
4. La modification des dispositions relatives au volet commercial pour ne pas presser les pays ACP à conclure pour 2008 des APE impliquant l'ouverture totale de leurs marchés;
5. La promotion de mesures de préférence régionale en vue de permettre la construction de marchés régionaux ACP intégrés ;
6. Le renforcement de l'appui et du financement du développement des secteurs productifs et sociaux des pays ACP (agriculture, industrie, éducation, santé, eau, etc..)

Nous réaffirmons notre adhésion à la déclaration de la société civile à Cotonou le 6 octobre 2003, à l'occasion du lancement de la deuxième phase des négociations commerciales entre l'Union Européenne et la CEDEAO et nous engageons à renforcer nos capacités pour mieux appuyer, par notre expertise et notre connaissance des réalités du terrain, nos gouvernements afin que ces accords servent réellement les objectifs de développement durable qu'ils se sont fixés.

Sélingué (Mali), le 18 décembre 2003

Les participant(e)s

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- 1- Bénin - Communauté Européenne (2002) : Document de stratégie de coopération et programme indicatif pour la période de 2002-2007.
- 2- Délégation de la commission Union Européenne – République du Bénin : Rapport Conjoint 2002.
- 3- Groupe de Cotonou / Bruxelles (2003) : Notes d'information de base sur les stratégies de coopération de 9 pays africains (2003) : Bénin, Sénégal, Mali, Burkina Faso, Madagascar, Mali, Burundi, Guinée, Niger.
- 4- Délégation de la commission Union Européenne – République du Bénin : Rapport Conjoint 2003.
- 5- Evaluation des Politiques et Stratégies Sanitaires Nationales pour la période 1997-2001
- 6- Guide financier 9^{ième} FED.
- 7- Lignes directrices pour la revue à mi-parcours de 2004 dans le cadre de l'accord de partenariat ACP-CE
- 8- ECDPM (2004) : L'accord de Cotonou - Manuel à l'usage des acteurs non étatiques.
- 9- Convention N°9081/BEN : Convention de financement entre la commission européenne et la République du Bénin. Appui budgétaire conjoint pour la réduction de la pauvreté (2004-2006) (BEN/7200/006), 9^{ième} FED
- 10- Convention de financement N°6542/BEN, annexe. Disposition technique et administrative d'exécution (DTA) : Programme d'appui au démarrage des communes
- 11- GUGGI Laryea (2004) : Les révisions à mi-parcours 2004 : Faibles et opportunités. In Webzine, manuel du réseau d'information société civil ACP-UE. éd3 e février 2004.
- 12- Note d'informations et prospectus de PRODECOM