

REPUBLIQUE DU BENIN

@@@@@@

PASCIb

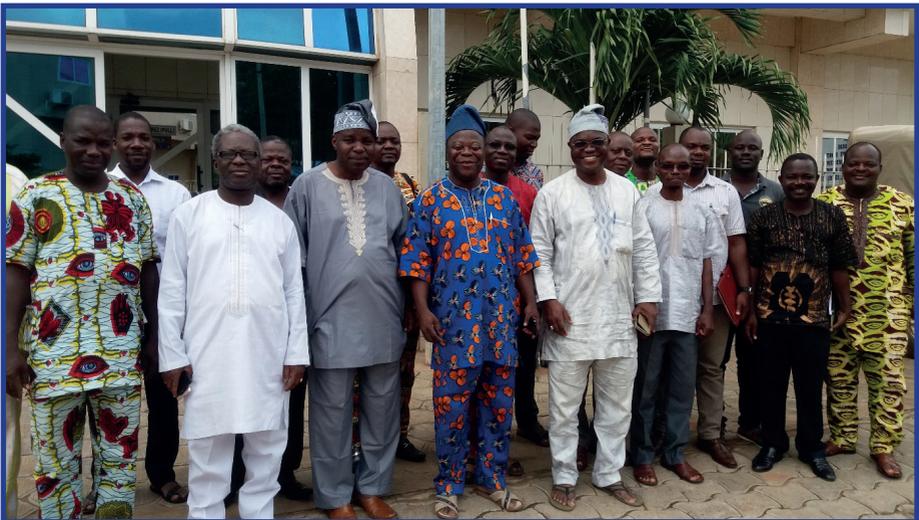
Plate-Forme des Acteurs de la Société Civile du Bénin

PLATEFORME DES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU BENIN (PASCiB)

@@@@

DOCUMENT DE CAPITALISATION

**LE SUIVI CONTRÔLE CITOYEN DANS LE SECTEUR
AGRICOLE COMME UN INSTRUMENT EFFICACE DE
GESTION DES PROJETS ET PROGRAMMES**



Photos n°1 : Vue de famille des participants à un atelier d'analyse de progrès avec les ex-CARDER/MAEP et les Points Focaux et Relais de la PASCiB pour le suivi du respect de leurs engagements vis-à-vis du PADA (étape de Zou-Collines)

DECEMBRE 2020

SOMMAIRE

Table des matières

<u>LISTE DE SIGLES ET ABBREVIATIONS</u>	4
<u>1. Brève présentation de la PASCiB</u>	8
<u>2. Que comprendre du suivi contrôle citoyen des interventions de développement (SCCID)</u>	9
<u>3. A qui/quoi s’applique-t-il</u>	12
<u>4. Moment et Opportunité d’application du SCCID</u>	12
<u>5. Quelques résultats phares des interventions de la PASCiB en matière de SCCAP</u>	15
<u>6. Quelques points d’attention lors de l’utilisation de cet outil</u>	20
<u>6.1 Les éléments qui contribuent au succès</u>	20
<u>6.2 Les éléments qui peuvent constituer des blocages</u>	23
<u>Conclusion</u>	26

LISTE DE SIGLES ET ABBREVIATIONS

AFDH	:	Approche Fondée sur les Droits de l’Homme
AGeFIB	:	Agence de Financement des Initiatives de Base
ANE	:	Acteurs Non Etatiques
CADER	:	Centre Agricole de Développement Rurale
DAER	:	Direction de l’Aménagements et de l’Equipement Rural
DG	:	Direction Générale
DGR	:	Direction du Génie Rural
FeRCAB	:	Fédération des Radios Communautaires et Assimilées du Bénin
GRD	:	Gestion Axée sur les Résultats de Développement
HIMO	:	Haute Intensité de Main d’œuvre
MAEP	:	Ministère de l’Agriculture de l’Elevage et de la Pêche
ODD	:	Objectifs de Développement Durable
OMD	:	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OPA	:	Organisation de Producteurs Agricole
OSC	:	Organisation de la Société Civile
PACER	:	Projet d’appui à la croissance économique rurale
PACOFIDE	:	Projet d’Appui à la Compétitivité des Filières et à la Diversification des Exportations
PADAAM	:	Projet d’appui au développement agricole et à l’accès au marché
PADEFA-ENA	:	Projet d’Appui au Développement de la filière Anacarde et de l’Entrepreneuriat Agricole
PADMAR	:	Projet d’Appui au Développement du Maraichage

PAIA-VO	:	Projet d'Appui aux Infrastructures Agricoles dans la Vallée de l'Ouémé
PAPVIRE-ABC	:	Projet d'Appui à la Production Vivrière et de renforcement de la Résilience dans les départements de l'Alibori, du Borgou et des Collines
PASCiB	:	Plateforme des Acteurs de la Société Civile au Bénin
PPAAO	:	Projet de Productivité Agricole en Afrique de l'Ouest
PSDSA	:	Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole
PSRSA	:	Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole
PTF	:	Partenaires Techniques Et Financiers
RDR	:	Responsable du Développement Rural
SCCID	:	Suivi Contrôle Citoyen des Interventions de Développement
UCP	:	Union Communale de Producteurs
UDP	:	Union Départementale de Producteurs

Introduction

La problématique de l'efficacité de l'aide au développement devenue préoccupante depuis une quinzaine d'années a conduit à un changement de paradigme qui fait obligation aux pouvoirs publics d'instaurer une gouvernance participative et inclusive des affaires publiques. Dans ce cadre, les organisations de la société civile, considérées désormais comme des acteurs de développement de plein droit, ont un rôle important à jouer dans le suivi de la bonne utilisation des ressources publiques et/ou dans la mise en œuvre des projets/programmes de développement.

La Plateforme des Acteurs de la Société Civile au Bénin (PASCiB) créée en 2003 sous l'impulsion des Organisations de la société Civile béninoise est une institution qui œuvre pour une participation transparente et efficace des Organisations de la Société Civile aux politiques de développement à travers la mise en œuvre des projets/programmes. Elle vise comme objectif entre autres :

- Fournir une assistance de qualité aux différentes composantes membres, aux relais départementaux et aux Points Focaux communaux ;
- Assurer la participation efficace et crédible des OSC au dialogue sur les enjeux et défis de la gouvernance économique et politiques sectorielles de développement ;
- Assurer une participation crédible des OSC à la coopération internationale en vue de l'efficacité du développement ;
- Contribuer à l'efficacité des politiques et stratégies pour le développement agricole et la Nutrition ;
- Assurer la Gestion axée sur les Résultats de Développement.

Depuis sa création, la PASCiB a étroitement collaboré avec les différentes parties prenantes impliquées dans les interventions de développement pour assurer une gouvernance économique et politique. A partir de 2009, ses interventions se sont accrues spécifiquement dans le secteur agricole où elle a contribué, à travers différents outils tels que le suivi contrôle citoyen, à l'efficacité dans la mise en œuvre des projets/programmes. Ses interventions ont été favorisées par le cadre institutionnel du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) qui, après avoir identifié les différentes catégories d'acteurs du secteur agricole, a précisé les rôles et responsabilités de chaque catégorie d'acteurs. La PASCiB est depuis lors, mandatée pour assurer le rôle de veille citoyenne,

de la cohérence et de la synergie des interventions, du dialogue politique et le suivi contrôle citoyen des interventions dans le secteur agricole. Ce cadre a été institué par décret pris en conseil des ministres le 12 octobre 2011.

Après plus d'une décennie d'intervention dans le secteur agricole et dans l'utilisation du suivi contrôle citoyen, la PASCiB a accumulé de l'expertise qu'elle capitalise à travers ce document qui est proposé à l'attention de tous les acteurs de développement.

L'objectif que vise la PASCiB en publiant ce document de capitalisation est d'assurer et faciliter la replicabilité de cet outil. De façon spécifique, la PASCiB vise à :

- Contribuer à la non-volatilisation des expériences en conservant, organisant et en rendant disponibles les connaissances et savoir-faire existants ;
- Favoriser la promotion des actions exemplaires de la PASCiB auprès des autres structures ;
- Favoriser la construction collective de savoirs.

Ce document de capitalisation est soumis à l'attention de toutes les organisations de la société civile, des partenaires au développement et des structures du secteur public qui souhaitent expérimenter ou implémenter cet outil en vue d'améliorer l'efficacité de la contribution de la société civile à la gestion des affaires publiques ou l'efficacité de leurs interventions.

Il se structure en cinq parties que sont :

- ◆ *Brève présentation de la PASCiB ;*
- ◆ *Que comprendre du suivi contrôle citoyen ;*
- ◆ *Moment et Opportunité d'application du SCCID ;*
- ◆ *Quelques résultats phares des interventions de la PASCiB en matière de SCCID ;*
- ◆ *Quelques points d'attention lors de l'utilisation de cet outil.*

1. Brève présentation de la PASCIb

La Plateforme des Acteurs de la Société Civile au Bénin (PASCIb) est une organisation citoyenne très engagée dans la promotion de l'efficacité du développement. Créée en février 2003 avec sept (7) Réseaux et Fédérations d'Associations, cet effectif est passé à **16 membres depuis l'adhésion validée de la FERCAB**. La PASCIb est le résultat d'un processus d'auto-organisation des Organisations de la Société Civile (OSC). Elle est dotée d'une structure administrative simple et assez légère constituée d'un siège et un secrétariat national basé à Cotonou, de 12 relais au niveau des 12 départements du pays et 77 points focaux communaux. Redynamisée en 2013 (soit après dix ans d'existence), la PASCIb réaffirme son identité en s'engageant davantage d'une part pour la promotion de l'efficacité du développement et de la culture de la Gestion axée sur les Résultats de Développement (GRD) et d'autres parts, pour le respect des vertus de l'Approche Fondée sur les Droits Humains (AFDH). Pour ce faire, elle reste attachée et défend les valeurs cardinales d'équité et justice sociale, de responsabilisation, de transparence et de redevabilité. La PASCIb ambitionne d'« être un partenaire crédible et efficace du dialogue politique autour des enjeux de gouvernance et de politiques économiques au niveau, international, régional, national, sectoriel et local, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des ODD, de l'agenda sur l'efficacité du développement et d'autres engagements internationaux en matière de coopération au développement ».

Dans la logique de sa vision, la PASCIb s'est assigné 4 objectifs stratégiques à savoir :

- Fournir une assistance de qualité aux différentes composantes membres et aux relais départementaux et communaux ;
- Assurer la participation efficace et crédible des OSC au dialogue sur les enjeux et défis de la gouvernance économique et politique ;
- Assurer une participation crédible des OSC à la coopération internationale en vue de l'efficacité du développement ;
- Contribuer à l'efficacité des politiques et stratégies pour le développement agricole et la sécurité alimentaire.

Les moyens d’actions dont la PASCiB s’est dotée pour la réalisation de ses objectifs stratégiques se présentent ainsi qu’il suit :

- Le plan triennal de renforcement des capacités centré sur la réalisation des quatre objectifs stratégiques ;
- L’internalisation et l’externalisation de la culture de gestion axée sur les résultats de développement, l’éthique des OSC et la redevabilité à tous les niveaux ;
- L’analyse de politiques publiques et production de rapports alternatifs ;
- La veille citoyenne du niveau local au niveau national, dialogue politique, plaidoyer et lobbying.



Photos n°2 : Vues partielles de l’atelier de lancement du recueil de textes pour le SCCID

2. Que comprendre du suivi contrôle citoyen des interventions de développement (SCCID) ?

Le Suivi Contrôle Citoyen des Interventions de Développement (SCCID) dans le secteur agricole est une application de la PASCiB du CCAP (Contrôle Citoyen de l’Action Publique) dans une logique d’anticipation des dérives de gouvernance. Il épouse également une logique d’appui-conseil, le tout pour l’aboutissement collectif aux **résultats escomptés**. Le but visé **étant de rendre plus transparente, démocratique, efficiente, durable et équitable**, la gestion des affaires publiques avec davantage de responsabilité de chaque acteur impliqué. Le suivi contrôle citoyen de la PASCiB intervient en amont et en aval des interventions de développement dans le secteur agricole. Ainsi, son application l’oblige à garder la veille depuis l’identification des politiques et/ou projets de développement jusqu’à la mise en œuvre en passant par **l’élaboration**/formulation, pour la prise en compte des aspirations spécifiques des bénéficiaires finaux.

En effet, il faut comprendre le Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP) comme le droit de regard des citoyens, à titre individuel ou collectif, exercé sur tout le processus de développement en particulier sur les porteurs d'obligations. Il consiste en général à **demandeur des comptes sur les mandats ou responsabilités** dont les porteurs d'obligations ont été investis. Le CCAP est une démarche orientée vers l'obligation de rendre des comptes qui repose sur l'engagement civique des organisations de la société et/ou des citoyens ordinaires. Le CCAP utilise des mesures comprenant, par exemple, la participation des citoyens à l'élaboration des politiques, la budgétisation participative, le suivi des dépenses publiques, le suivi par les citoyens de la prestation des services publics, les commissions consultatives de citoyens, les campagnes de revendication, la création de groupes de pression, etc.



Photos n°3 : Vues séquentielles d'échange entre des experts de la PASCiB et des bénéficiaires lors d'une mission de suivi contrôle citoyen

Encadré 1 : Quelques cas illustratifs de la participation de la PASCiB en amont et en aval de l'élaboration et à la mise en œuvre de projets.

La veille citoyenne de la PASCiB s'est illustrée dans l'avènement de plusieurs projets dont i) le Projet d'Appui à la Diversification Agricole (PADA/ProCAD), ii) le Projet D'appui à la Production Vivrière et de Renforcement de la Résilience dans les Départements de l'Alibori, Borgou et des Collines (PAPVIRE – ABC), iii) le Projet d'Appui aux Infrastructures Agricoles dans la vallée de l'Ouémé (PAIA-VO), etc.

Pour ces différents projets, la PASCiB s'est activement impliquée aux côtés du Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) au niveau central, dans les initiatives d'identification et de formulation (PAPVIRE-ABC, PAIA-VO, PADA-FA, PACOFIDE, PADEFA, etc.), de mise en route et de mise en œuvre (PAPVIRE-ABC, PAIA-VO, PADA-FA, PADMA, PADAAM, etc.) et d'évaluation citoyenne de fin de projet (PPAAO et PADA-FI), à travers un processus obéissant à un dialogue horizontal.

Dans cette dynamique de veille citoyenne, la PASCiB a entièrement bouclé le cycle de veille pour certains projets (l'identification et formulation, la mise en route et mise en œuvre, l'évaluation). C'est le cas de certains projets sous le portefeuille des interventions de la Banque mondiale dans le secteur agricole (PADA-FI et PPAAO).



Photos n°4 Vues séquentielles de partage d'informations et de réflexion stratégique puis de visite de terrain d'une mission de la BAD lors de la formulation du projet PAPVIRE-ABC

3. **A qui/quoi s'applique-t-il ?**

L'approche CCAP repose de manière inéluctable sur le principe clé de dialogue entre électeurs et élus, fonctionnaires et citoyens, dépositaires et donneurs de charges publiques, fournisseurs et bénéficiaires de services.

Cela implique précisément dans le secteur agricole ou tout autre secteur de développement, les projets/programmes intervenants en appui au développement des sectoriels, les directions techniques ou centrales, les agences et offices d'État, les directions déconcentrées, les collectivités locales, les actions des organisations non gouvernementales, etc.

4. **Moment et Opportunité d'application du SCCID**

Comme souligné plus haut, le suivi contrôle citoyen de la PASCIb est propice à l'avènement de tout processus d'élaboration de politique, de programme et de projet de développement. Ainsi l'amorce de l'élaboration de l'un de ces enjeux constitue l'opportunité d'application de SCCID pour la PASCIb.

L'une des premières opportunités dans le secteur agricole pour la PASCIb à l'application du SCCID fut le processus de relecture du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA), processus amorcé en avril 2009 et devenu en 2017 PSDSA.

Exemple : Processus de relecture du PSRSA

A l'avènement du régime du Président Boni Yayi en 2006, ce dernier a pris l'engagement lors de son discours d'investiture de faire du Bénin une puissance agricole. A cet effet, il a réuni les agronomes et les cadres du MAEP pour leur exposer cette vision et recommander l'élaboration d'un document de politique agricole qui opérationnalise sa vision. Ainsi, le MAEP a été mis à l'œuvre et a conduit un processus avec les cadres du ministère pour sortir en juillet 2006 une première version d'un document de stratégie baptisé « Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) ». Le souci de mise en cohérence de la stratégie sectorielle avec les stratégies nationales a conduit à une deuxième version du PSRSA qui a été examiné le 12 juin 2008, à l'occasion d'un séminaire gouvernemental qui a débouché sur des recommandations. Un groupe de travail interministériel a été mis en place pour prendre en charge l'intégration des recommandations. Un atelier national de validation du PSRSA a ensuite été organisé le 30 juillet 2008 pour parachever cette première phase du processus d'élaboration de ce document de politique agricole. Il faut noter que durant tout le processus ayant amené à l'atelier de validation, les Acteurs Non Etatiques (ANE) n'ont été associés qu'à l'atelier de validation.

La PASCiB très soucieuse du respect des principes de Paris et des engagements pris par les gouvernements et les partenaires techniques et financiers en matière d'implication des organisations de la société civile, a déploré l'approche peu participative qui a caractérisé le processus et a émis des réserves quant à la qualité du document. De même les Partenaires Techniques et Financier (PTF) ont relevé quelques insuffisances majeures au document validé. En plus des observations de fond faites par les représentants de la PASCiB, les ANE sous le leadership de la PASCiB, ont apprécié la pertinence des insuffisances relevées par les PTF et fait un lobby pour une relecture dudit document. C'est sur la base du consensus réalisé autour de ces insuffisances que la relecture du PSRSA a fini par être inscrite à l'agenda du gouvernement et contre sa volonté. Le processus de relecture du PSRSA a été alors lancé en atelier national multi-acteurs le 09 avril 2009 au Chant d'oiseau de Cotonou.

Par ailleurs, les plaintes et les insatisfactions exprimées par les bénéficiaires d'une intervention des projets/programmes constituent des opportunités d'application du SCCID. Deux cas de figure du SCCID se présentent généralement :

- **La saisine par les responsables des projets/programmes ayant enregistrés les plaintes des bénéficiaires.**

Exemple : gestion des aménagements PADA par approche communautaire

A l'effet de vérifier le fondement des dénonciations faites dans le cadre de la mise en œuvre du sous-projet d'aménagement/réhabilitation des infrastructures d'irrigation dans les départements de l'Ouémé et du Plateau au titre de l'année 2012, le Coordonnateur National du ProCAD, conformément au rôle de la PASCiB dans le dispositif institutionnel pour la mise en œuvre du ProCAD, a, par lettre n°2530/13/MAEP/ProCAD/SA du 19 décembre 2013 accordé à la PASCiB une mission spéciale de contrôle citoyen des activités d'aménagements hydro-agricoles du PADA de la période du 19 au 31 décembre 2013.



Photos n°5 : Vues séquentielle de la visite de terrain des experts de la PASCiB lors de la mission spéciales d'investigation sollicitée par le ProCAD

- **L'auto-saisine suite à des constats de mauvaise gouvernance ou des plaintes enregistrées des bénéficiaires.**

Exemple : Cas de la mauvaise gestion des intrants ananas dans le cadre du projet PACER 1

Au cours des années 2007-2009, dans le cadre du Projet d'Appui au Développement de la filière Ananas (PADFA) le gouvernement a accordé aux producteurs, une subvention de l'ordre de 30% sur les engrais pour leur faciliter l'accès financier auxdits engrais. Ainsi,

L'engrais devrait être cédé aux producteurs à 9000 FCFA au lieu de 13000 FCFA. Mais contre toute attente, les producteurs réunis au sein de l'UGEPAT ont payé le même engrais subventionné à 13000 FCFA toujours par le canal du projet. C'est alors qu'ils se sont plaints à la PASCiB pour rétablir la vérité. Suite à cette plainte, la PASCiB a conduit un processus de recueil d'informations, de sensibilisation des producteurs et de pression pour faire rétablir la justice au profit des producteurs. Au terme du processus, ces derniers se sont vus restituer les fonds qui leur sont indument perçus.



Photos n°6 : Vues séquentielles des activités de suivi contrôle citoyen dans le cadre d'une mission de Veille Citoyenne sollicitée par le MIC/Cadre Intégré en octobre 2017

5. Quelques résultats phares des interventions de la PASCiB en matière de SCCAP

Gestion des aménagements PADA par approche communautaire

Dans le cadre de la mise en œuvre du sous-projet d'aménagement/réhabilitation des infrastructures d'irrigation dans les départements de l'Ouémé et du Plateau au titre de l'année 2012, une lettre de dénonciation est parvenue au ProCAD et relève une mauvaise gouvernance des activités. Les conséquences de ce fait sont de nature à porter atteinte à la réalisation des objectifs du PADA. Cette lettre incrimine ouvertement tous les maillons de la chaîne d'exécution des activités d'aménagement hydro-agricoles dans les départements de l'Ouémé et du Plateau depuis la sélection des groupements jusqu'aux activités entrant dans le cadre de la réhabilitation des périmètres de productions de riz et de maïs.

A l'effet de vérifier le fondement de ces dénonciations, le Coordonnateur National du ProCAD, conformément au rôle de la PASCiB dans le dispositif institutionnel pour la mise en œuvre du ProCAD, a, par lettre n°2530/13/MAEP/ProCAD/SA du 19 décembre 2013 accordé

à la PASCIb une mission spéciale de contrôle citoyen des activités d'aménagements hydro-agricoles du PADA.

Le but de cette mission est de vérifier le respect des engagements contractuels pris par les différentes parties prenantes (CARDER Ouémé Plateau, PProCAD, DGR, AGEFIB et les organisations paysannes bénéficiaires) impliquées dans la gestion des fonds mis en place par PADA au profit des groupements de l'Ouémé-Plateau. En exécution de cette mission spéciale, la PASCIb a organisé une tournée de suivi contrôle citoyen au niveau de toutes les parties prenantes impliquées de la période du 19 au 31 décembre 2013. Au terme de la mission et après avoir rencontré toutes les parties prenantes, il ressort :

- *Il y a effectivement eu une mauvaise gestion des fonds destinés aux aménagements prévus au niveau de certains sites financés.*
 - *Une surestimation volontaire des superficies de l'ordre de 793 hectares entraînant un financement indu octroyé par le PADA et évalué à 317.200.000FCFA qui a été distrait entre les responsables des groupements bénéficiaires et le point Focal¹ PADA / CARDER Ouémé-Plateau ;*
 - *La passation frauduleuse de marché de services (levés topographiques, achats de motopompe, etc..) ;*
- *Cette mauvaise gestion résulte d'un suivi inefficace et d'une légèreté dans l'exercice des responsabilités des acteurs en charge de la conduite, du contrôle et de la supervision des opérations.*
 - *Le décaissement indu des 10% sur toutes les conventions des groupements, soit la somme de 78.363.110 FCFA car les conditions n'étaient pas réunies ;*

1 Dans la foulée, ce point focal a même été saisi par le président de l'UCR Aguégoués par lettre en date du 04/11 2013 portant : « Demande d'intervention par rapport aux actes du RDR des Aguégoués et son TS/AGRN qui ... pour des raisons que nous ignorons a gardé par devers lui les frais de levé topographique payé par l'UCR d'un montant de 880 000 FCFA » ;

- *Cette inefficacité du suivi s'explique en grande partie par une certaine complicité et une accointance entre le point focal PADA/CARDER Ouémé-Plateau, le responsable des infrastructures et de l'équipement rural du PADA et quelques responsables des groupements bénéficiaires.*
 - *L'amorce systématique des travaux de la deuxième tranche par les groupements (y compris les défaillants) avec l'accord du CARDER suite à l'accord de financement du PADA pour l'aménagement de superficies complémentaires au titre de la phase 2, alors que sur la majorité des sites, toutes les superficies aménagées ne sont pas mises en valeur. Ce qui pose un véritable problème de gouvernance économique.*
 - *La passation frauduleuse de marché de services (levés topographiques, achats de motopompe, etc..) ;*

- *Les responsables des groupements bénéficiaires ont fait preuve de manque de transparence vis-à-vis de leurs membres et ont prêté flanc aux magouilles orchestrées dans les procédures de passation des marchés et de gestion des surplus de fonds indûment reçus du PADA.*
 - *La manipulation d'importante somme d'argent par les producteurs et les décaissements de fonds pour payer des travaux d'aménagement non réalisés ;*

Ces révélations accablantes ont obligé les responsables au plus haut niveau du ProCAD à faire des interpellations et prendre des mesures qui ont permis de sauver/récupérer plus de 500 millions de francs CFA de ressources publiques.

Cas de la gestion des aménagements du PAIA-VO par les groupements bénéficiaires

Suite aux informations persistantes faisant état de mauvaise gouvernance des fonds mis à la disposition des Organisations Professionnelles Agricoles (OPA) et sur instructions du Ministre de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, il a été mis sur pied une commission d'investigation sur la gestion des conventions de financement des projets HIMO dans la Commune des Aguégus (Cf. Note de Service n°052/2017/MAEP/C-PAIA-VO/RAF/AI/SA du 13

février 2017 en annexe n°03). Ladite commission est composée de 8 membres appuyés de 6 personnes ressources qualifiées. Pour assurer une impartialité et rendre plus crédible les travaux de la commission, **la PASCiB a été sollicitée pour prendre le lead de ladite commission. La mission s'est déroulée courant mars 2017.**

En effet, en lien avec sa stratégie de mise en œuvre qui est le « faire-faire », le projet a signé des conventions de partenariat avec plusieurs structures tant étatiques que privées. C'est dans ce cadre qu'il a signé avec les ex-CARDER une convention d'encadrement technique des producteurs de leurs zones respectives. Avec l'appui de ces CARDER, les groupements de producteurs dont les sites ont été retenus, élaborent et soumettent à PAIA-VO pour financement leurs projets d'exécution des travaux d'aménagement sommaires et/ou de planches surélevées. Le financement desdits projets est assorti de signature tripartite de convention entre le groupement, le CARDER concerné et le PAIA-VO. A travers ces actes et à l'instar des autres communes bénéficiaires, les producteurs de la commune des Aguégus par le truchement de leur groupement respectif, bénéficient en conséquence de l'encadrement technique du CARDER O/P conformément aux clauses stipulées dans la convention de partenariat que ce dernier a signé avec le PAIA-VO.

Le cours de ces travaux d'aménagement a été confronté aux difficultés de bonne gouvernance et de gestion des ressources allouées révélées par diverses lettres de dénonciation de certains membres ou non membres des groupements des producteurs de la Commune des Aguégus (Arrondissement de Avagbodji). Compte tenu de la persistance desdites dénonciations, et pour faire suite aux instructions du Ministre en charge de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, le Coordonnateur du Projet a mis sur pied la commission sus indiquée par note de service n° 052/2017/MAEP/C-PAIA-VO/RAF/AI/SA du 13 février 2017 et a sollicité **la PASCiB pour en prendre le lead de manière à garantir l'impartialité et la crédibilité des conclusions.**

Le but visé par cette démarche est de procéder aux investigations nécessaires en vue de clarifier les situations au niveau des groupements des producteurs conviés aux tâches des aménagements en Haute Intensité de Main d'Œuvre (HIMO) consignées dans les

conventions entre eux et le PAIA-VO. De manière spécifique, il s'agissait entre autres i) de procéder à une évaluation exhaustive des taux d'exécution physique (TEP) et financière (TEF) des projets HIMO au niveau de tous les groupements de la commune ; ii) d'analyser la gestion des ressources mises à disposition par PAI-VO au niveau de tous les groupements sélectionnés de la commune ; iii) de vérifier l'effectivité de l'existence des groupements et les relations fonctionnelles entre les membres ; etc.

A l'issue de cette investigation faite avec une méthodologie qui met chacun et tous les acteurs impliqués devant leurs responsabilités respectives, il a été entre autres conclu que :

- ❖ Si globalement les travaux d'aménagement en HIMO sont satisfaisants, il n'en demeure pas moins que les plaintes de mauvaise gestion financière sont bien fondées et contrarient quelque peu les avis des autorités locales (Maire et ses collaborateurs – UDP - UCP) et administratives (DG, DAER, RDR CARDER-Ouémé) qui n'ont pas toujours effectué les suivis nécessaires dans la mise en place des fonds auprès des producteurs des groupements et dans le cadre des paiements liés auxdits travaux.
- ❖ Le niveau d'éducation très bas des membres des bureaux des groupements n'augure pas d'une bonne tenue des documents de gestion des fonds mis à leur disposition.
- ❖ L'encadrement technique pour un suivi rapproché des producteurs a fait défaut dans l'exécution des travaux d'aménagement et de leur mise en valeur. Les engagements des producteurs à exécuter les travaux d'aménagement et les valoriser en conséquence ne sont pas suivis
- ❖ La responsabilité de l'encadrement (RDR surtout) dans le processus de décaissement est fortement entachée dans la mesure où l'une des exigences fortes du PAIA-VO est que l'encadrement puisse contrôler le travail fait et que le visa du RDR entérine les décaissements.

Au regard des constats et analyses, des recommandations spécifiques ont été adressées à toutes les structures d'accompagnement impliquées. De façon particulière, il a été recommandé à la PASCIb de :

- ❖ *Assurer d'une manière générale le suivi-évaluation externe du PAIA-VO qui pourrait apporter une plus-value aux résultats ;*
- ❖ *Garantir de manière spécifique la performance, la bonne gouvernance et la transparence dans la mise en œuvre du PAIA-VO ;*
- ❖ *Proposer des activités qui pourraient être menées pour une forte participation des communautés à la base pour la réussite des initiatives du projet.*

6. Quelques points d'attention lors de l'utilisation de cet outil

Pour élaborer ce document de capitalisation, la PASCIb s'est rapprochée de ses partenaires pour les écouter et recueillir leurs observations et appréciations de l'utilisation de cet outil. Ce recueil d'appréciations et d'observations a mis en évidence quelques points d'attention aux utilisateurs dudit outil. Ces points d'attention peuvent être classés en deux catégories :

6.1 Les éléments qui contribuent au succès

A ce niveau, il est important de noter que l'efficacité de l'outil réside dans :

- ❖ **La culture de l'impartialité de la PASCIb** : L'impartialité de la PASCIb dans la mise en œuvre de ses interventions est un facteur important qui imprime le respect et la considération aussi bien à la structure qu'aux ressources humaines qui la représentent. Cette impartialité provient de l'objectivité qui doit être recherché dans toutes les interventions et des valeurs qu'incarne la structure.
- ❖ **Une bonne préparation de la mission et une appropriation du contexte** : L'utilisation du suivi contrôle citoyen nécessite une bonne préparation. Cette préparation se

base d'abord sur l'appropriation du contexte et des objectifs de la mission, ensuite sur les outils développés pour collecter et analyser les données et enfin sur un bon ciblage de l'échantillon. Dès que cette base de préparation est bien faite, la collecte des informations et leur analyse devient aisée. Il est important également de tenir compte du contexte socio culturel pour identifier les experts à envoyer. Par exemple, si nous sommes dans un milieu nago en période de fête de la divinité Oro, il faut éviter de mettre dans l'équipe des experts féminins pour la collecte de données.

- ❖ **La qualité des ressources humaines qui font l'utilisation de l'outil** : A ce niveau, les résultats obtenus sont fonctions des personnes ressources utilisées. Il s'agit de leur niveau d'études et expériences de terrain qui leur donnent une capacité à comprendre et analyser des faits. Il s'agit aussi de leur disponibilité et ouverture d'esprit dans les échanges et collecte d'information sur le terrain. Cette disponibilité doit s'exprimer par l'ouverture de celui qui conduit le processus à être à l'écoute des acteurs à tout moment. Il doit offrir des espaces d'échanges formels et informels d'expression des parties prenantes. Cette disponibilité est constatée par les acteurs dès lors que le facilitateur se fait proche d'eux, accepte de les recevoir et de les écouter en dehors des heures réglementaires, etc. Aussi devra-t-il faire attention lors de l'analyse des informations informelles et formelles qu'il reçoit afin d'éviter de tomber dans les pièges politiques qui nuiraient fortement au processus.
- ❖ **La confiance du commanditaire et la qualité de la collaboration** : La réussite d'une mission de suivi contrôle citoyen part d'une bonne collaboration et d'une confiance du commanditaire de la mission. Sans cette confiance, les recommandations faites peuvent être remises en cause. Cette confiance vient des valeurs qu'incarne la structure mais peut aussi se bâtir dans la durée grâce à la collaboration existante.
- ❖ **La discrétion de l'équipe de facilitation dans l'exploitation des informations reçues** : La manipulation des informations reçues notamment dans le cadre des espaces d'échange informels doit faire objet de discrétion totale. Cette discrétion permet de prendre connaissance de certains problèmes, susceptibilités et non-dits dont la non

prise en compte affecterait négativement les résultats du processus. A ce niveau, la collaboration et/ou la complicité de certaines ressources humaines clés est nécessaire. Cela requiert l'habileté et le tact de l'équipe notamment du facilitateur.

- ❖ **Le recours si possible à des expertises externes pour approfondir et analyser des informations reçues** : A ce niveau, dans l'exercice du suivi contrôle citoyen, il peut arriver que la nature du sujet nécessite le recours à des compétences extérieures. Par exemple, lors de suivi contrôle citoyen effectué par la PASCIb dans le cadre de la mission d'investigation commanditée par le ProCAD sur la gestion des fonds PADA, la PASCIb a fait recours aux expertises des géomètres pour évaluer les superficies aménagées. Cela permet de faire des analyses sur la base de preuves tangibles.
- ❖ **La flexibilité et le temps** : au-delà de la disponibilité des experts, il est important de se donner du temps pour la mission. Parfois, certains processus peuvent nécessiter des enquêtes plus approfondies, des études spécifiques pour comprendre et faire de bonnes analyses. Ces besoins peuvent ne pas apparaître lors de la préparation pour être anticipés. La flexibilité dans l'utilisation de l'outil est un élément important qui conduit au résultat.
- ❖ **La logique du dialogue et non de gendarme** : Le SCCID se mène prioritairement dans une logique de concertation, de sensibilisation et d'appuis conseils et non dans une logique de gendarme. A cet égard, le principe du dialogue doit prévaloir aussi bien pendant la collecte des informations, le traitement et l'analyse des informations que dans l'utilisation des résultats. Le recours à la pression² ne peut intervenir que dans les cas d'échec du dialogue ou d'un refus avéré de mise en œuvre des recommandations qui résultent de l'analyse des constats de terrain. Le recours à la pression peut également intervenir dans les cas avérés des influences politiques qui empêchent les changements escomptés.

2 La pression suppose les activités dont l'objectif est de mettre l'opinion publique à témoin. Il s'agit par exemple des conférences de presse, des dénonciations publiques, des marches, des pétitions, etc.



Photos n°7 Vues séquentielles des activités de renforcement de capacité pour la maîtrise des enjeux de Projet/Programmes par les composantes membres de la PASCiB

6.2 Les éléments qui peuvent constituer des blocages

L'utilisation du SCCID nécessite aussi une présence d'esprit afin d'éviter des erreurs. A ce niveau les points d'attention sont :

- ❖ **La manipulation du politique** : l'utilisation du SCCID peut se faire soit par auto-saisine soit par saisine d'une structure commanditaire. Dans le dernier cas, les responsables de la structure commanditaire peuvent avoir des objectifs politiques inavoués et chercher à utiliser le suivi contrôle citoyen pour dénoncer des faits ou prendre des mesures qui, indirectement, facilitent l'atteinte d'un objectif inavoué. Pour éviter ces manipulations politiques, il faut veiller à la qualité des ressources humaines et à une bonne analyse du contexte et des faits.
- ❖ **La dépendance financière** : Lorsque, pendant l'utilisation du SCCID, l'OSC se trouve en partenariat ou bénéficie des subventions de la structure impliquée dans les malversations, il est souvent difficile de rassurer de l'objectivité. Il y a donc vice de procédure ou délit d'initié. Dans ces cas, mieux vaut s'abstenir ou faire faciliter le processus de suivi contrôle citoyen par des experts externes. Cette dépendance

financière fragilise aussi les structures qui veulent utiliser le SCCID parce que cela réduit la crédibilité des résultats du suivi contrôle citoyen et des recommandations. Le souhait est d'avoir, pour l'utilisation du SCCID, des structures financièrement autonomes.

- ❖ **La veille par rapport à la mise en œuvre des recommandations** : Au terme du suivi contrôle citoyen, il est nécessaire de faire attention à la suite. Cette suite découle de la bonne utilisation des recommandations faites. Certaines structures peuvent bien utiliser les recommandations issues du SCCID comme d'autres peuvent l'orienter/amplifier de manière à créer ou creuser des déséquilibres sociaux. La veille sur l'utilisation des recommandations permet d'éviter ces dérives.
- ❖ **La crédibilité de la structure** : A ce niveau il faut dire que les interventions de la PASCIb s'inscrivent dans un cadre bien défini tracé par le cadre institutionnel d'orientation et de suivi du secteur agricole. La précision du rôle de la PASCIb dans le dispositif de mise en œuvre du PSDSA renforce l'audience et la crédibilité de la structure dans le secteur agricole. De ce fait, il est important, avant de s'engager dans l'utilisation du SCCID, de s'assurer de sa reconnaissance officielle et de la cohérence entre la mission confiée et le mandat de la structure.

Cas de la SONAPRA : manipulation par le politique

En octobre 2015, la SONAPRA a sollicité la PASCIb pour conduire une mission conjointe PASCIb-SONAPRA relative à l'évaluation de la prestation des Chargés des Intrants et du Suivi de la Campagne agricole. En effet, la SONAPRA a recruté et déployé en 2013, quatre-vingt-cinq (85) Chargés des Intrants et du Suivi de la Campagne agricole (CISC) sur toute l'étendue du territoire national. Ces CISC constituent les représentants directs de la SONAPRA au niveau des Communes et participent à ce titre à la gestion des intrants et à la commercialisation du coton graine. Après deux contrats à durée déterminée (CDD) et un avenant, la SONAPRA a été instruite par son Conseil d'Administration aux fins de suspendre toute relation de travail avec les CISC au terme des avenants et de saisir le MAEP pour la conduite à tenir en ce qui concerne le devenir desdits agents. Ainsi, sur instruction du MAEP, la Direction Générale a décidé d'une évaluation des CISC afin d'apprécier la qualité de leur

prestation. Pour rendre impartiale cette évaluation et bénéficier de son expertise, la PASCiB a été associée. L'objectif général était d'apprécier, sur la base des critères de la pertinence, de l'efficacité et du coût-utilité de la présence des CISC dans le dispositif de gestion et de suivi de la campagne cotonnière et la qualité de la prestation desdits CISC. De façon particulière, il s'agissait entre autres, de formuler des recommandations et suggestions pour la suspension définitive et/ou la poursuite harmonieuse et efficiente des prestations par les CISC.

Au terme de la mission, les recommandations ont été formulées notamment à l'endroit de la SONAPRA dont :

- Confier le recrutement des CISC à un Cabinet indépendant et exiger des postulants un niveau minimum de Licence de préférence dans le secteur agricole avec une bonne dose de connaissances en gestion de stock ;
- Confier complètement la gestion des intrants aux CISC ;
- Mettre en place un système de suivi rigoureux des CISC ;
- Bien définir les liens fonctionnels entre les RDR et les CISC ;
- Revoir l'effectif des CISC dans les zones à forte production cotonnière ;
- Harmoniser le niveau de salaire des CISC en tenant compte des grilles applicables au sein du MAEP.

Force a été de constater que la Direction Générale de la SONAPRA n'a plus associé la PASCiB dans l'opérationnalisation des recommandations. L'exploitation qui a été faite du rapport de la mission par ladite Direction Générale a entraîné assez de remous dans le rang des CISC licenciés qui ont dénoncé le caractère politique de leur licenciement. Face à cet imbroglio, la PASCiB a été accusée à tort de cautionner l'injustice avec la SONAPRA.

- ❖ **La crédibilité de la structure :** A ce niveau il faut dire que les interventions de la PASCiB s'inscrivent dans un cadre bien défini tracé par le cadre institutionnel du secteur agricole. La précision du rôle de la PASCiB dans le dispositif de mise en œuvre du PSDSA renforce l'audience et la crédibilité de la structure dans le secteur agricole. De ce fait, il est important, avant de s'engager dans l'utilisation du SCCID de s'assurer de sa reconnaissance juridique et de la cohérence entre la mission confiée et le mandat de la structure.

Conclusion

Le suivi contrôle citoyen des interventions dans le secteur agricole est un outil très éprouvé par la PASCIb. Cet outil a été très peu utilisé dans les autres secteurs. Depuis une dizaine d'années, l'utilisation de cet outil a permis d'obtenir une contribution efficace des acteurs non étatiques dans la mise en œuvre des politiques agricoles.

La PASCIb ambitionne de faciliter la répliation par toutes les organisations de la société civile qui souhaiteraient utiliser l'outil dans leurs interventions. L'élaboration du présent document répond donc à cette attente.

La PASCIb invite les lecteurs à s'enrichir à partir de l'utilisation de ce document mais aussi à faire un feedback à la PASCIb au besoin en vue de l'amélioration de ses pratiques.



Photos n°8 : Vue de famille des participants à un atelier de partage de rapport de SCCID avec les acteurs publics et les composantes membres de la PASCIb

Photos n°8 : Vues séquentielles des activités de dialogue de la PASCIb avec les acteurs public à différents niveaux sur les enjeux du secteur agricole

PASciB

Plate-Forme des Acteurs de la Société Civile du Bénin

***PLATEFORME DES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ
CIVILE AU BENIN***

04 BP 1119 Cotonou, lot 1657A

Quartier Aïbatin 2, rue opposée à celle de l'Hôtel

AKWABA - E-mail : pascib_benin@yahoo.fr

www.pascibenin.org