

AVANT-PROPOS

Ce document présente une évaluation indépendante effectuée au Bénin par le Bureau de l'évaluation du PNUD. L'évaluation, intitulée *Évaluation des résultats des activités de développement (ERAD)*, analyse la pertinence et le positionnement stratégique de l'appui du PNUD et sa contribution au développement du pays entre 2004 et 2008. Elle examine les interventions du PNUD dans les divers domaines thématiques du programme de pays quadriennal afin de fournir des recommandations tournées vers l'avenir et d'aider le bureau du PNUD au Bénin et ses partenaires à formuler un plan d'action pour le prochain cycle de programmation (2009–2013). Le rapport examine le contexte dans lequel le PNUD a exercé ses activités au Bénin, en particulier en matière de développement économique et humain. En outre, il analyse la pertinence des interventions du PNUD en regard des priorités nationales et le rôle du PNUD au sein de la communauté d'aide au développement dans le pays.

Le Bénin est confronté aux défis posés par un environnement en dégradation, un taux d'accroissement démographique élevé, et des infrastructures industrielles et de communication déficientes et obsolètes. Conscient de ces contraintes, le Bénin a opté en 2006 pour un changement en profondeur qui devrait transformer le pays au cours des 20 prochaines années. Suite à de larges consultations où ont participé tous les acteurs de la société, le Bénin a acquis les outils qui lui permettront de regarder l'avenir avec plus de confiance. Les principaux problèmes qui entravent le développement ont été recensés, ainsi que les actions nécessaires pour y remédier. Certaines stratégies doivent encore être précisées dans des secteurs clés, mais le cadre d'ensemble a été défini.

La communauté internationale, et notamment les organisations de l'ONU actives au Bénin, a joué un rôle important en aidant le Bénin à atteindre son niveau actuel de préparation pour s'engager

dans son nouveau programme de développement. L'évaluation a conclu que les avantages comparatifs du PNUD, comme sa neutralité en tant que champion des questions sensibles de politiques macroéconomiques, son acceptation tant par les partenaires techniques et financiers (PTF) que par le gouvernement comme chef de file du dialogue pour le développement, et sa crédibilité pour mobiliser des ressources, ont été utilisés de manière appropriée. Ces acquis ont permis au PNUD de contribuer favorablement aux deux objectifs nationaux de réduction de la pauvreté et de soutien au dialogue social. Une des principales recommandations est que le PNUD concentre en priorité son appui et ses interventions dans les secteurs où sa compétence est reconnue, plutôt que dans les secteurs où la mobilisation des fonds est plus facile. Ceci implique que le PNUD limite le nombre de ses secteurs d'intervention afin d'obtenir une masse critique d'actions complémentaires et synergiques visant clairement à produire des changements dans le secteur retenu.

Différentes personnes ont contribué à l'évaluation et je tiens à remercier en particulier l'équipe d'évaluation composée de Luc Gilbert (chef d'équipe), Cosmas Cheka (évaluateur principal international) et Nicaise Kodjogbe. Au Bureau de l'évaluation, je tiens à remercier Michael Reynolds, le chef de tâche de l'évaluation, ainsi que Kutisha Ebron, Thuy Hang To et Anish Pradhan pour leur appui administratif.

Les travaux préparatoires de l'évaluation ont été réalisés grâce à la collaboration et à l'ouverture du personnel du bureau du PNUD au Bénin, dirigé par sa Représentante résidente, Mme Édith Gasana. Je tiens à remercier tout spécialement Mme Sidemehou Dzidudu Victoire Dogbe, la Représentante résidente adjointe qui a été l'interlocutrice du bureau pour l'évaluation. Je tiens également à remercier le Bureau régional pour l'Afrique du PNUD, en particulier M. Gilbert

Houngbo, Sous-secrétaire général et Directeur du Bureau, ainsi que Mme Ade Mamonyane Lekoetje pour l'efficacité de son appui.

Le présent rapport n'aurait pas été possible sans l'engagement et l'appui de nombreux responsables du gouvernement du Bénin. Je tiens à remercier en particulier la principale contrepartie du PNUD au ministère d'État chargé de l'Économie, de la prospective, du développement et de l'évaluation de l'action publique (MECEPDEAP), S.E. Pascal Irénée Koupaki, Ministre d'État, M. Antonin Dossou, Directeur de Cabinet, M. Martin Gbédé, Conseiller technique pour l'économie et M. Dahon, Directeur général des politiques de développement. Je voudrais en outre remercier S.E. Issa Demole Moko, Ministre chargé de la Décentralisation, de la gouvernance, de l'administration territoriale et du développement local, M. Boukary Idrissou, Secrétaire général du ministère chargé de la Réforme administrative et institutionnelle, M. Louis Kamoyédji, Chef de la Cellule d'exécution nationale et M. Médar Padonou de la Cellule

d'exécution nationale, qui tous ont enrichi l'exercice d'évaluation grâce à leurs points de vue qu'ils ont partagés avec l'équipe d'évaluation.

L'équipe tient également à exprimer sa reconnaissance aux représentants de la société civile et des organisations non gouvernementales (en particulier *Social Watch*), à la communauté des PTF du Bénin et à l'équipe de pays des Nations Unies, qui ont généreusement accepté de nous consacrer leur temps et exprimé franchement leurs opinions.

J'ose espérer que les conclusions et les recommandations du présent rapport aideront le PNUD à répondre aux défis du pays et qu'elles fourniront des enseignements utiles au PNUD et à ses partenaires internationaux.



Le Directeur du Bureau de l'évaluation
Saraswathi Menon

TABLE DES MATIÈRES

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ADECOI	Projet d'appui au développement communal et aux initiatives locales dans le Borgou
ADECOM	Projet de développement local et d'appui aux communes de l'Alibori
ANCB	Association nationale des communes du Bénin
ANCR-GEM	Auto-évaluation des capacités nationales à renforcer pour la gestion de l'environnement mondial
APD	Aide publique au développement
BdP	Bureau de pays (PNUD)
BE	Bureau de l'évaluation (PNUD)
BenInfo	Base de données socioéconomiques du Bénin
CAD	Comité d'aide au développement
CCP	Cadre de coopération de pays
CCRA	Comité de coordination des réformes administratives
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CDTA	Centre de développement des terres arides (PNUD)
CENA	Commission électorale nationale autonome
CNCRA	Comité national de coordination des réformes administratives
CNLS	Comité national de lutte contre le sida
DEX	Modalité d'exécution directe
DPP	Descriptif de programme de pays
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EPP	Esquisse de programme pour le pays
ERAD	Évaluation des résultats des activités de développement
FADEC	Fonds d'appui au développement communal
FBS	Fonds belge de survie
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FNEJ	Fonds national pour l'emploi des jeunes
FNPEEJ	Fonds national de promotion de l'entreprise et de l'emploi des jeunes
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FNUD	Fonds des Nations Unies pour la démocratie
FONAGA	Fonds national de garantie
GPPS	Programme global de renforcement parlementaire (Belgique)
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (coopération allemande)
HAAC	Haute autorité de l'audiovisuel et des communications
IDH	Indicateur du développement humain
INSAE	Institut national de la statistique et de l'analyse économique
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
MCA	Compte du Millenium Challenge
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire
MECEPDEAP	Ministère d'état chargé de l'Économie, de la prospective, du développement et de l'évaluation de l'action publique
MEPN	Ministère de l'Environnement et de la protection de la nature
MFE	Ministère de la Famille et de l'enfant
MJLDH	Ministère de la Justice, de la législation et des droits de l'homme
MIC	Ministère de l'Industrie et du commerce
MMFPMEEJF	Ministère de la Micro-finance, des petites et moyennes entreprises, de l'emploi des jeunes et des femmes

MOPAN	Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales
MRAI	Ministère de la Réforme administrative et institutionnelle
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NEX	Modalité d'exécution nationale
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OCB	Organisation communautaire de base
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCS	Observatoire du changement social
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
PACER	Projet d'appui à la croissance économique rurale
PACOB	Projet d'appui aux communes du Borgou
PADEx	Projet d'appui au développement des exportations
PAMO-PNGE	Projet d'appui à la mise en œuvre du programme national de gestion de l'environnement
PANA	Projet d'élaboration du Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques
PAP	Programme d'actions prioritaires
PAPE	Projet d'appui à la presse écrite béninoise
PAPEJ	Projet d'appui à la promotion de l'emploi des jeunes
PAPP	Plan d'action du programme de pays
PARAI	Projet d'appui à la réforme administrative et institutionnelle
PARMAN	Projet d'appui au renforcement et à la modernisation de l'Assemblée nationale
PARPF	Projet d'appui à la consolidation de la démocratie à travers le renforcement de la représentation des femmes dans les instances de prise de décision publique et politique
PASCRP	Projet d'appui à la mise en œuvre de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté
PASINTIC	Projet d'appui à la stratégie d'implantation des nouvelles technologies de l'information et de la communication
PASNALS	Projet d'appui à la mise en œuvre du Plan stratégique national de lutte contre le VIH/sida et les MST
PDC	Plan de développement communal
PFM	Plate-forme multifonctionnelle
PFP	Plan de financement pluriannuel
PLAGE	Plans locaux d'aménagement et de gestion de l'environnement
PMF / FEM	Programme de micro financement du Fonds pour l'environnement mondial
PNLS	Programme national de lutte contre les infections sexuellement transmissibles et le sida
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPTE	Pays pauvre très endetté
PTA	Plan de travail annuel
PTF	Partenaire technique et financier (donateur et agence technique de coopération)
PVVIH	Personne vivant avec le VIH/sida
REBAP+	Réseau béninois des associations de personnes vivant avec le VIH/sida
RNB	Revenu national brut
SCRP	Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté
SMART	Spécifique, mesurable, réalisable, pertinent et limité dans le temps
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
SURF	Centre de contact sous-régional
TRAC	Montant cible pour l'affectation des ressources de base
UNACEB	Unité d'analyse de contrôle et d'évaluation du budget général de l'État
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VNU	Volontaires des Nations Unies

RÉSUMÉ

L'Évaluation des résultats des activités de développement (ERAD) a été réalisée au Bénin pour apprécier la contribution du PNUD à l'atteinte des résultats nationaux de développement et pour partager ses constats, ses conclusions et ses recommandations avec le système des Nations Unies, la population béninoise, le gouvernement et la communauté internationale. L'ERAD est une initiative tournée vers l'avenir qui vise à dégager des enseignements en vue de la future programmation du PNUD au Bénin.

CONTEXTE DE DÉVELOPPEMENT

Le développement du Bénin est menacé par les pressions qu'exercent l'accroissement rapide de sa population, le caractère essentiellement informel de son économie, une infrastructure industrielle et de communication fragile et obsolète, et un environnement en dégradation. Reconnaisant les défis que ces contraintes posent à son développement, le Bénin a opté, en 2006, pour un changement fondamental qui devrait en faire un pays émergent à l'horizon des 20 prochaines années. À travers un processus de consultation élargi auquel ont participé toutes les composantes de la société, le Bénin a acquis les instruments qui lui permettront d'envisager l'avenir avec confiance. Les principaux défis de développement ont été identifiés et les mesures envisagées pour les relever ont été définies :

- **La croissance et la réduction de la pauvreté**, à travers un document de Stratégie pour la réduction de la pauvreté de deuxième génération, révisé et consensuel, bénéficiant de l'adhésion de la communauté internationale.
- **Les conditions d'un développement durable**, à travers l'intégration des mesures de préservation de l'environnement dans la nouvelle stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP).
- **Le respect des valeurs démocratiques et des droits de l'homme**, à travers l'autonomisation de la société civile dans le suivi des activités politiques, sociales et économiques des pouvoirs publics.
- **La volonté politique**, à travers l'engagement du gouvernement à soutenir sans réserve le processus de changement et notamment la réforme institutionnelle.
- **La bonne gouvernance**, à travers le Mécanisme africain d'examen par les pairs (MAEP), dans le cadre duquel le gouvernement s'est engagé à améliorer sa performance au regard de ce qui aura été identifié comme obstacles prioritaires à une gestion transparente et responsable de l'État et des entreprises.

Le Bénin a également dégagé une vision de son propre avenir, fixé des priorités et créé des mécanismes pour en accompagner l'exécution. Dans plusieurs secteurs clés, les stratégies doivent encore être précisées, mais le cadre général est tracé et le Bénin s'est attelé à la tâche. La communauté internationale, et notamment le PNUD et les autres organismes des Nations Unies actifs au Bénin, ont joué un rôle important en appuyant le Bénin à s'engager dans la mise en œuvre de son nouveau programme de développement.

CONTRIBUTION DU PNUD AUX OBJECTIFS NATIONAUX

Entre 2004 et 2008, le PNUD a orienté ses interventions autour de quatre priorités nationales : la réduction de la pauvreté, la lutte contre le VIH/sida, l'accès aux services sociaux ainsi que l'État de droit et le climat de paix sociale.

Réduction de la pauvreté. La contribution du PNUD à l'objectif national de réduction de la proportion des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté et souffrant de malnutrition a été

significative et stratégique, en particulier par le biais de son appui à la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP) et à l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) par le Bénin. Presque toutes les interventions du PNUD ont été centrées sur cet objectif national. Le PNUD a concentré jusqu'à 30 de ses 32 projets, sept des 10 résultats attendus de l'esquisse de programme pour le Bénin (EPP), et a affecté près de 50 % de ses fonds au soutien de la réduction de la pauvreté. Il convient de noter que plusieurs interventions du PNUD à l'appui de cet objectif national couvrent des domaines qui relèvent normalement de la gouvernance et de l'environnement.

Caractérisée globalement par une double stratégie – l'appui politique au niveau central et l'expérimentation au niveau local – la contribution du PNUD à la réduction de la pauvreté entre 2004 et 2008 peut se résumer comme suit :

- Conseiller et soutenir le gouvernement, ce qui a permis d'identifier et de budgétiser les priorités et les plans de développement, d'entreprendre et de mener à terme des expérimentations, et de renforcer les capacités des ministères partenaires.
- Soutenir, vulgariser et promouvoir la réforme institutionnelle à travers la mise en œuvre d'interventions à petite échelle en matière de décentralisation et de développement local dont les résultats ont été réinvestis à la grandeur du pays.
- Impliquer la société civile dans une démarche participative de planification et de suivi, ce qui a permis de soutenir la consolidation de la démocratie, l'état de droit et des libertés, le dialogue social et l'autonomisation d'un grand nombre d'acteurs en les responsabilisant face au développement de leur pays.
- « Verdir » la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté et, ce faisant, susciter une plus grande prise de conscience face au développement durable et démontrer que

l'environnement peut être une source économiquement viable de création d'emplois et une condition pour parvenir à une sécurité alimentaire durable.

- Établir les coûts des OMD et, ce faisant, accentuer l'appropriation du processus de développement par les acteurs nationaux aux niveaux central et local.
- Conduire le plaidoyer pour l'alignement de l'aide, ce qui a permis d'aider à soutenir, en accord avec la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, l'alignement de l'aide des partenaires techniques et financiers (PTF)¹ et des flux d'aide avec les priorités nationales identifiées dans la SCR.
- Établir des partenariats pour une meilleure coordination de l'action des PTF dans les domaines de la gouvernance et de l'environnement, deux sous-programmes du PNUD venant en appui à la réduction de la pauvreté dans l'EPP 2004-2008.

Lutte contre le VIH/sida. La contribution du PNUD à cet objectif national n'a pas été concluante. L'appui à l'objectif national de « Lutte contre le VIH/sida » a été fourni par le biais d'un important projet qui a représenté plus de 50 % des ressources financières du PNUD au cours de toute la période de l'EPP. À la fin de 2006, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a transféré la gestion du projet au gouvernement. Bien que l'évaluation finale du Fonds mondial (2007) ait recensé plusieurs résultats positifs de l'intervention du PNUD, notamment en matière de financement, de formation et d'offre de services aux personnes vivant avec le VIH/sida, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de confirmer que le PNUD a contribué à la réduction de la prévalence du VIH/sida au Bénin. De plus, le renforcement des capacités fourni par le PNUD au niveau du ministère de la Santé semble avoir été insuffisant pour garantir une utilisation efficace des ressources du Fonds mondial depuis le retrait du PNUD.

1. Les Partenaires techniques et financiers (PTF) incluent les acteurs du développement international, notamment les donateurs et les agences techniques de coopération.

Services sociaux, et État de droit et climat de paix sociale. Ces deux autres objectifs nationaux ont bénéficié de peu de ressources du PNUD. Le soutien du PNUD à l'accès aux services sociaux, intégré par le gouvernement comme composante de l'objectif national de « Réduction de la mortalité maternelle et infantile et d'amélioration de la santé et de l'éducation » a pris la forme de la promotion des droits humains dans son programme 2004-2008. Après deux ans de mise en œuvre de son programme, le PNUD a réorienté ses activités, ce qui a eu pour effet de réduire les résultats de ses interventions en faveur des droits de l'homme au terme de l'EPP. Enfin, la contribution du PNUD à l'objectif national de « Soutien à l'État de droit et des libertés, le climat de paix sociale et le dialogue social » apparaît paradoxale. Si l'appui au dialogue social constitue une réalisation emblématique de la présence du PNUD au Bénin et un secteur où le PNUD a su faire un usage efficace de ses avantages comparatifs, il est contradictoire que presque aucune ressource du programme, à l'exception du plaidoyer, n'ait été formellement affectée à cet objectif national.

CONCLUSIONS

Les principaux facteurs qui ont agi sur la contribution du PNUD à l'atteinte des résultats nationaux de développement au cours de la période de l'EPP sont décrits ici.

POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE

Dans l'ensemble, les avantages comparatifs du PNUD, comme sa neutralité en tant que champion des questions sensibles de politiques macroéconomiques, son acceptation tant par les PTF que par le gouvernement comme chef de file du dialogue pour le développement, et sa crédibilité pour mobiliser des ressources, ont été utilisés de manière appropriée. Ces acquis ont permis au PNUD de contribuer favorablement

aux deux objectifs nationaux de réduction de la pauvreté et de soutien au dialogue social.

Le statut de neutralité du PNUD a aidé le Bénin à progresser dans sa lutte contre la pauvreté et à renforcer sa capacité d'absorption de l'aide. Le plaidoyer mené par le PNUD a permis la mobilisation de ressources provenant de nombreux PTF en appui direct à des activités essentielles liées à la démocratie, à la participation citoyenne et au développement humain. De telles activités vont des élections au suivi du DSRP, de la SCRIP et des OMD, et à la planification participative du développement décentralisé. Grâce à son positionnement stratégique, le PNUD peut jouer un rôle majeur en appuyant les objectifs nationaux et les stratégies que le ministère d'État chargé de l'Économie, de la prospective, du développement et de l'évaluation de l'action publique (MECEPDEAP) doit gérer simultanément avec des ressources humaines limitées.

Le PNUD a fourni un exemple de bonne pratique en matière de création de partenariats forts. Dans son programme sur l'environnement, le PNUD a contribué favorablement au renforcement des capacités du ministère de l'Environnement et de la protection de la nature (MEPN) à gérer les questions de protection de l'environnement et de changement climatique, tant au niveau central que déconcentré. Ceci a été réalisé en liant les projets et les experts régionaux du PNUD, les agences et organismes des Nations Unies, les autres PTF et les acteurs locaux.

Le rôle de coordination du PNUD implique un positionnement stratégique comportant des risques et des exigences spécifiques. Le PNUD fournit un exemple de bonne pratique dans son programme sur l'environnement, en reliant les spécialistes de son bureau régional par le biais du Centre de contact sous-régional (SURF), les agences et organismes des Nations Unies (FEM, Centre pour le développement des terres arides,²

2. Le CDTA (en anglais DDC) est le nouveau nom (2001) de l'ancien Bureau des Nations Unies pour la lutte contre la désertification et la sécheresse (BNUS). Le Centre assure la liaison avec le reste du réseau de pratique du PNUD. En juillet 2001, le PNUD a transféré le siège mondial du CDTA de New York à Nairobi.

Volontaires des Nations Unies), les PTF (coopération technique allemande – GTZ, Coalition internationale pour la Terre, Peace corps de l'USAID), les services centraux et déconcentrés du ministère de l'Environnement, et les acteurs locaux. Par leur effet de démonstration, ces partenariats sont un exemple d'application réussie de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et contribuent directement à une meilleure utilisation des ressources consacrées à l'amélioration du sort des pauvres.

Grâce au modèle d'intervention et au support technique du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), le PNUD a contribué à établir un exemple de bonne pratique dans son programme d'appui à la gouvernance. À travers le projet ADECOI, le gouvernement central, grâce à une gestion efficace des connaissances, a intégré dans ses politiques des mécanismes décentralisés et participatifs, ce qui lui a permis d'améliorer qualitativement sa capacité à définir des politiques en faveur des pauvres. La contribution du PNUD dans le cadre de son programme d'appui à la gouvernance a été déterminante dans plusieurs situations stratégiques telles que les élections présidentielles, l'élaboration du *Bénin émergent*, les *Chantiers prioritaires* et le projet *Emplois pour les jeunes*. Toutes ces interventions contribuent directement à jeter les bases pour l'atteinte de l'objectif national de réduction de la pauvreté.

Toutefois, le rôle de coordination du PNUD et les appuis qui y sont liés comportent un risque de dispersion de ses interventions. L'équipe d'évaluation estime que l'implication du PNUD dans le contrôle des armes légères constitue un exemple d'une telle dispersion. Il n'est pas évident non plus de déterminer dans quelle mesure d'autres projets régionaux comme l'Inventaire de la gouvernance en Afrique et le Bassin du fleuve Niger, gérés directement par le siège de New York, contribuent à l'efficacité du soutien du PNUD aux objectifs nationaux. Enfin, autant les évaluations internes que les évaluations indépendantes de projets des programmes environnement et gouvernance font état de dispersion d'efforts et de résultats mitigés dans les secteurs transversaux de l'égalité entre les

sexes et des droits humains, qui ont été gérés sans orientations ou indicateurs suffisamment précis ou sans la souplesse nécessaire.

PERTINENCE

Presque tous les projets ont été liés aux priorités nationales et ont été conçus conjointement par les autorités béninoises et le PNUD. Pour le MECEPDEAP et le ministère de la Micro-finance, des petites et moyennes entreprises, de l'emploi des jeunes et des femmes (MMFPMEEJF), la contribution du PNUD a joué un rôle stratégique, en facilitant en particulier l'élaboration de documents fondamentaux de politiques tels que *Le Bénin émergent*, les *Orientations stratégiques de développement* du gouvernement béninois et la SCRP. L'aide du PNUD aux cadres et mécanismes de développement économique national tels que l'emploi des jeunes et les chantiers prioritaires a également contribué à un changement de comportements dans la fonction publique.

Par contre, la pertinence et la contribution de la stratégie appliquée par le PNUD pour aider à améliorer l'accès aux services sociaux (sous l'objectif général de réduction de la mortalité maternelle et infantile et d'amélioration de la santé et de l'éducation) sont plus contestables. On peut formuler la même observation au sujet de certains projets régionaux gérés par le Siège du PNUD où l'équipe de l'ERAD n'a constaté aucun impact apparent. Tel est le cas, par exemple, du projet sur la prolifération des armes légères (qui n'est rattaché à aucun résultat consigné dans l'EPP) et du projet relatif à l'inventaire de la gouvernance en Afrique.

La dépendance du PNUD face au financement extérieur, qui représente plus de 70 % de ses ressources totales pour les dépenses de programme entre 2004 et 2007, a peut-être influencé ses choix stratégiques et compromis la pertinence de ses interventions au regard de ses capacités internes, mais pas nécessairement au regard des besoins du Bénin.

Le projet de lutte contre le sida, par exemple, fait partie de cette catégorie, bien qu'il soit conforme aux objectifs stratégiques du PNUD définis pour

2004-2007. Le programme sur l'environnement est tout aussi curieux : les ressources extérieures, à l'exception d'un seul projet, ont été acheminées au niveau central, alors que les fonds ordinaires du PNUD ont été orientés vers le niveau décentralisé ou local, ce qui est plus compatible avec le Plan d'action du programme de pays (PAPP), dont le résultat visé était de renforcer les capacités des autorités et des collectivités locales et du secteur privé. Enfin, bien que l'agriculture soit d'une grande importance pour le Bénin, la participation croissante du PNUD à ce secteur, en particulier dans le cadre de son nouveau partenariat avec le Fonds international de développement agricole (FIDA) et les multiples partenariats qui soutiennent le nouveau projet Songhaï, soulève des questions sur la pertinence pour le PNUD lui-même de sa présence dans ce secteur, même s'il envisage de limiter ses interventions à des conseils techniques, au dialogue de politique et à la création d'emploi.

Compte tenu de l'importance de la problématique homme/femme au Bénin, il est étonnant que celle-ci n'ait pas occupé une place plus centrale dans le programme de pays. Le PNUD a ciblé directement les femmes à travers deux interventions principales : le microcrédit, comme composante du projet ADECOI, et le PARPF, un projet pilote de formation au leadership, de représentation et de participation des femmes à la vie publique. Bien que les femmes aient participé et bénéficié de ces projets, aucune modification de leur rôle dans la société béninoise ne peut être reliée directement à l'appui du PNUD au cours de la période 2004-2008. Dans le cas de l'ADECOI, l'impact du microcrédit sur le revenu et le développement économique des femmes demeure faible au terme de la Phase 1. En ce qui a trait au PARPF, comme il a débuté en 2007, il est encore trop tôt pour percevoir ses impacts sur la représentation et la participation des femmes.

La problématique homme/femme a aussi été prise en compte à des degrés divers dans d'autres projets, comme le Programme de micro-financement du Fonds pour l'environnement mondial et, à un niveau plus politique, l'appui du PNUD à la préparation

d'un plan d'action national pour la promotion et la protection des droits humains. Toutefois, tel que discuté plus loin dans la section efficacité, les interventions du PNUD ont manqué d'orientations et d'indicateurs suffisamment précis pour lui permettre de rendre sa contribution à la problématique homme/femme pleinement effective. De plus, l'évaluation pays du PAEM, publiée en janvier 2008, considère que l'augmentation de la participation des femmes à la prise de décision à tous les niveaux de la vie économique et politique demeure un défi majeur pour le développement futur du Bénin.

CAPACITÉ D'ADAPTATION (SOUPLESSE)

Une des meilleures illustrations de la capacité d'adaptation du PNUD au cours de la période 2004-2008 est l'évaluation à mi-parcours de l'EPP en 2006. Cette évaluation a coïncidé avec l'élection au Bénin d'un nouveau Président qui a apporté un important message de changement dans la conduite des affaires de l'État. Du fait de cette situation, le PNUD a réajusté son programme de coopération : les domaines de concentration ont été passés en revue pour faire une place plus large à l'environnement, les résultats visés ont été reformulés et réduits de 10 à 8 et, surtout, de nouvelles interventions ont été planifiées pour soutenir les priorités du nouveau gouvernement. Cependant, si ces nouvelles interventions constituaient une réponse adéquate aux demandes du gouvernement, aucune indication sur la restructuration des projets en cours, pour faciliter l'atteinte des nouveaux résultats attendus dans le PAPP 2006-2007, n'a été constatée par l'équipe de l'ERAD. La seule exception concerne l'appui apporté aux droits de l'homme, où le PNUD a repositionné son appui au niveau central en 2006, en dépit de la préférence du ministère de la Justice, de la législation et des droits de l'homme (MJLDH) pour des partenariats décentralisés (les droits de l'homme ont plus tard été intégrés de façon transversale dans le programme du PNUD).

L'à-propos des interventions du PNUD semble être particulièrement apprécié par tous, notamment par les PTF dans le domaine de l'appui aux

élections. Sans cet appui, le processus de démocratisation au Bénin aurait pu connaître un recul. Il en va de même du projet sur la « Gouvernance concertée », bien que les PTF interviewés soient unanimes pour dire qu'il reste encore beaucoup à faire et que le PNUD doit améliorer ses communications avec les autres partenaires sur cette question.

EFFICACITÉ

Malgré un environnement externe et interne instable entre 2004 et 2008 (en particulier du fait du changement de gouvernement, des innovations dans la coordination de l'aide des Nations Unies et de la réorganisation interne du bureau de pays), le PNUD semble avoir atteint efficacement la plupart de ses objectifs annuels. Dans l'ensemble, le PNUD, par ses interventions, est parvenu à faire des stratégies de réduction de la pauvreté un exercice participatif national. Dans le secteur de la gouvernance, suite aux résultats du Mécanisme africain d'examen par les pairs (MAEP), le Bénin s'est vu octroyer 1 milliard de francs CFA pour réaliser des projets visant à améliorer la gouvernance. Dans le secteur de l'environnement, les réalisations ont consisté notamment à « verdir » la SCRП, mettre au point des profils environnementaux et améliorer les capacités de planification et de suivi du MEPN.

L'équipe d'évaluation conclut que, en partenariat avec le FENU, le PNUD a créé un exemple de bonne pratique et a eu un impact important sur les politiques nationales. A travers le projet ADECOI qui a permis d'accélérer le processus de décentralisation, ce partenariat a eu des effets à la fois sur la micro-finance, le développement local et l'émancipation des femmes rurales, ainsi que sur la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. Ces résultats ont été étendus à l'échelle nationale par une stratégie efficace de gestion des connaissances. Cependant, l'efficacité du PNUD a été compromise par les éléments suivants :

- son manque de leadership pour permettre à l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE) de s'approprier la base de données BenInfo, ce qui est

pourtant indispensable pour suivre à la fois la réalisation des OMD et de la SCRП;

- l'arrêt de sa contribution directe à la lutte contre la corruption en 2006;
- le choix et la localisation inappropriés de son coordonnateur de projets en matière de mise en œuvre de réformes institutionnelles, lesquelles n'ont toujours pas progressé dans les ministères techniques;
- le manque de souplesse, d'orientation ou d'indicateurs suffisamment précis dans la gestion des secteurs transversaux de l'égalité entre les sexes et des droits de l'homme, ce qui a entraîné une dispersion des efforts et des résultats peu concluants.

DURABILITÉ

Une des lacunes majeures de la contribution du PNUD aux objectifs nationaux réside dans le manque de durabilité des résultats de ses interventions. Tel que noté plus haut, le positionnement stratégique, la pertinence et la souplesse du PNUD ont permis au Bénin de faire d'importants progrès pour relever les défis de développement. Mais le Bénin reste un pays pauvre dont les ressources humaines, techniques et financières sont insuffisantes. Si les résultats obtenus par le PNUD jusqu'à présent ne sont pas consolidés, et si le Gouvernement ne consent pas davantage d'efforts pour résoudre certains problèmes institutionnels, il sera difficile de préserver les acquis. On peut citer en exemple :

- le projet de lutte contre le VIH/sida financé par le Fonds mondial, où un an après le retrait du PNUD, les capacités nationales de maintenir les résultats sont fragiles, en particulier en matière de gestion de l'approvisionnement en médicaments. De fait, les acquis semblent déjà en régression;
- l'appui à la Commission électorale nationale autonome (CENA), dont l'organigramme fragile la rend fortement dépendante du financement public pour la conduite de ses activités;
- l'appui apporté à BenInfo, où en dépit d'une

formation et d'un soutien technique, la base de données n'a pas été mise à jour depuis 2006. En outre, le contrôle de la qualité paraît faible et des doutes ont été émis sur la capacité de l'INSAE de maintenir durablement la base de données.

La stratégie du PNUD de concentrer une grande partie de son programme sur des projets pilotes constitue un sérieux défi de durabilité. Des projets pilotes réussis non suivis d'une capitalisation des acquis et d'un élargissement ou d'une réplification ne constituent pas une utilisation durable de ressources. Les pays africains sont inondés de petites initiatives de développement laissées à des populations incapables de poursuivre les activités après le retrait de l'aide extérieure. Un des effets pervers de telles expérimentations est de démobiliser les populations locales.

EFFICIENCE

Le PNUD semble avoir atteint la plupart de ses objectifs annuels, mais ceux qui sont identifiés dans les plans de travail ne sont pas clairement reliés aux indicateurs définis dans l'EPP et peuvent avoir varié d'une année à l'autre, sans qu'une explication en soit donnée. L'analyse du processus de planification des projets a révélé une prédominance de l'approche itérative. Au vu de l'architecture globale du programme au terme de la période du PAPP, l'identification des projets semble avoir reposé davantage sur des occasions qui se présentaient que sur une approche systématique de dialogue avec le gouvernement. Un tel dialogue aurait défini la nature et la portée des résultats auxquels le PNUD aurait pu contribuer, ce qui aurait permis de cibler les interventions permettant de produire ces résultats. Cela donne à penser que la gestion axée sur les résultats n'est pas intégrée à la boîte à outils de gestion de programme du bureau du PNUD au Bénin.

Les principaux outils de planification utilisés par le bureau du PNUD au Bénin ne semblent ni harmonisés ni maîtrisés par la plupart des administrateurs de programme. Bien que le PNUAD 2004-2008 du Bénin ait eu un caractère expérimental en raison de la mise à l'essai de

nouveaux outils de gestion de l'ONU, des incohérences logiques et des confusions terminologiques ont été retrouvées dans le PNUAD, l'EPP, le PAPP et le système de production de rapports (« *reporting* »).

Un risque majeur auquel fait face la contribution du PNUD est la dispersion de ses interventions. L'implication du PNUD dans le secteur de la santé, en particulier dans la lutte contre le VIH/sida, constitue un exemple d'une telle dispersion. Avec le temps, l'implication du PNUD dans le secteur de l'agriculture pourrait constituer un cas similaire si le rôle qu'il joue dans ce secteur outrepassait ses attributions à titre de coordonnateur des activités de développement du système des Nations Unies au Bénin. Le PNUD a fait preuve d'un haut niveau de performance en matière de gouvernance, d'élaboration de politiques et de dialogue social. La nécessité de réduire la dispersion de ses interventions et d'améliorer l'efficacité de l'aide pourrait exiger d'examiner avec soin l'implication du PNUD dans trop de secteurs supplémentaires.

Le bureau du PNUD au Bénin semble avoir consacré beaucoup d'efforts pour rationaliser sa gestion de projets et de programmes et ses outils financiers. Toutefois, les examens annuels du PAPP réalisés par la Cellule d'exécution nationale (NEX) et par le bureau de pays (BdP) en 2004, 2005, 2006 et 2007 ont noté des problèmes récurrents, qui paraissent ne pas avoir été résolus. Il s'agit notamment :

- de retards dans l'approbation des plans de travail annuels;
- de retards dans la mobilisation des fonds de contrepartie fournis par le gouvernement;
- de la faiblesse du mécanisme de suivi-évaluation;
- du manque d'indicateurs;
- de la nomination d'un coordonnateur de projet non membre de l'équipe de projet;
- de lacunes dans les communications relatives aux projets soutenus par le PNUD.

L'équipe d'évaluation considère que la solution à certains de ces problèmes récurrents se situe dans une utilisation plus efficace des outils de gestion administrative et financière par le PNUD. La rationalisation des outils de gestion et du système de production de rapports constitue une condition essentielle pour améliorer la performance du PNUD à transformer les ressources en changements utiles de développement et à faciliter l'absorption de l'aide par ses partenaires nationaux grâce à des lignes de communication claires et simples.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Dans l'ensemble, l'évaluation de la contribution du PNUD au développement national du Bénin au cours de la période de l'EPP 2004-2008 a été positive. La performance du PNUD sur cinq des sept critères d'évaluation utilisés par la méthodologie de l'ERAD constitue une base solide sur laquelle le PNUD peut élaborer son nouveau programme : le positionnement stratégique du PNUD au Bénin lui permet de jouer un rôle approprié dans le développement du pays et d'établir une référence en matière de partenariat solide; son programme est pertinent, très à l'écoute des besoins nationaux et efficace. La performance du PNUD nécessite des améliorations à deux niveaux : l'efficacité du programme et la durabilité des résultats. De manière à renforcer sa capacité à soutenir le Bénin à relever ses défis de développement, le PNUD a ses propres défis à relever. Quatre défis du PNUD face à son nouveau programme, de même que des recommandations sur la manière de les affronter sont présentés ci-après.

RECOMMANDATIONS ET ENSEIGNEMENTS

Le défi central à relever pour améliorer la contribution du PNUD à l'atteinte des résultats nationaux de développement du Bénin durant la période de l'EPP 2009-2013 exigera que le PNUD se concentre sur deux facteurs limitatifs pour lui dans ce pays : la durabilité des résultats de ses interventions et l'efficacité de son programme. On trouvera ci-dessous un ensemble de recommandations jugées nécessaires pour que

le PNUD puisse faire face à quatre principaux défis liés à ses lacunes en matière de durabilité et d'efficacité.

DÉFI 1 : ÉVITER UNE DISPERSION DES RESSOURCES TANT HUMAINES, TECHNIQUES QUE FINANCIÈRES

1. Le PNUD devrait se concentrer en priorité sur les secteurs et les thématiques où sa compétence est reconnue plutôt que de s'impliquer dans ceux où seule la mobilisation des fonds est plus facile. Cela suppose que le PNUD limite le nombre de ses secteurs d'intervention afin d'obtenir une masse critique d'actions complémentaires, synergiques et bien ciblées visant clairement à produire des changements à long terme pour le pays.
2. Le PNUD devrait renforcer les liens entre les stratégies politiques au niveau central et les interventions opérationnelles au niveau local. C'est cette démarche qui a fait du projet conjoint PNUD/FENU ADECOI un modèle de développement dont les enseignements profitent maintenant à toute la nation.
3. La stratégie actuelle du PNUD de concentrer une grande partie de son programme sur des projets pilotes constitue un risque pour la durabilité de ses interventions. Bien qu'un échec puisse être porteur de leçons importantes, les projets pilotes réussis, s'ils ne sont pas capitalisés et généralisés, sont voués à une fin prématurée. Le PNUD devrait se concentrer sur l'expansion et la mise en réseau de ses interventions réussies en limitant le nombre des interventions à court terme à celles qui ont un impact sur les opérations en cours. Il devrait aussi investir dans des secondes phases de projets qui ciblent des activités clairement définies et choisies sur la base des acquis de la phase antérieure, et qui mettent l'accent sur le transfert progressif de responsabilités au partenaire.
4. L'expérience du PNUD démontre la nécessité de mieux préparer et de renforcer les capacités du partenaire avant de lui transférer la responsabilité des activités contrôlées par le

PTF. Les stratégies de désengagement du PNUD devraient être planifiées et organisées de telle sorte que le partenaire national puisse maintenir les principales composantes du projet faute desquelles les acquis disparaîtraient avec le retrait du PNUD.

DÉFI 2 : UTILISER PLEINEMENT SES ATOUTS

5. Le PNUD devrait faire pleinement usage de son positionnement stratégique dans la gestion des domaines où il a un avantage comparatif et où il inspire confiance en raison de sa neutralité. A cet effet, le PNUD devrait considérer favorablement la demande formulée par le MECEPDEAP au cours de la mission d'évaluation pour un appui du PNUD à la mise en place d'une plateforme stratégique commune entre PTF qui allègerait la pression exercée par ces derniers sur l'administration béninoise.
6. Le PNUD devrait renforcer sa connaissance des pratiques de gestion afin d'identifier et de réinvestir systématiquement ses meilleures pratiques à l'ensemble des projets qu'il soutient. De plus, les objectifs et les résultats des études spécialisées effectuées par les centres de contact sous-régionaux et par des experts indépendants grâce aux fonds spéciaux du PNUD devraient être mieux intégrés au programme de pays à travers le mécanisme de gestion des connaissances. De façon plus spécifique, ces études devraient être communiquées à tout le personnel du BdP et aux homologues nationaux, et leurs constats et conclusions être réinvestis dans les projets réguliers.
7. Le PNUD devrait capitaliser ses activités hors programme : les activités de plaidoyer, incluant celles menées à l'extérieur du cadre des projets, devraient être centrées davantage sur les objectifs stratégiques communs du gouvernement et du PNUD et être axées sur les résultats. De façon plus spécifique, les objectifs du plaidoyer devraient être explicites et être mesurables par des indicateurs précis afin de faciliter l'évaluation de la performance du PNUD; leur suivi et leur

reporting être intégrés dans le plan de travail; et les bonnes pratiques et les enseignements tirés être identifiés.

8. Le PNUD devrait renforcer les synergies potentielles de l'expertise existante au sein de sa propre structure :
 - en « décompartimentant » les divisions du BdP grâce à l'organisation systématique de séances d'information entre le personnel affecté aux sous-programmes et en encourageant l'intégration des secteurs transversaux dans les plans de travail des équipes de projet;
 - en intégrant les experts du Bureau régional à la planification et au suivi des projets au moyen de séances d'information statutaires;
 - en encourageant une participation régulière des agents de programme au réseau du PNUD sur les bonnes pratiques.

DÉFI 3 : RENFORCER LES OUTILS DE GESTION ET L'APPROCHE PAR RÉSULTATS

9. Le PNUD devrait mettre à jour les connaissances pratiques des administrateurs de programme, des partenaires de projets et de la Cellule NEX dans le domaine de la gestion axée sur les résultats, incluant la gestion des risques. Il devrait aussi faciliter la création d'une culture de résultats au sein de son personnel et de ses partenaires d'exécution afin de favoriser une plus grande utilisation des capacités et des outils dans ce domaine. Il devrait de plus définir des indicateurs de résultats SMART afin d'assurer un suivi effectif de ses efforts et d'en faciliter l'évaluation ultérieure.
10. Le PNUD devrait établir une cartographie précise et sexo-spécifique du poids relatif des différents secteurs soutenus par le programme, les objectifs, les effets, les résultats, les populations cibles et les partenaires des différents projets. Ce faisant, le PNUD pourrait éviter le dédoublement d'activités, identifier les synergies potentielles et mieux planifier les phases subséquentes de projets.

DÉFI 4 : METTRE EN PLACE DES PARTENARIATS SYNERGIQUES

11. Le PNUD devrait améliorer et être davantage proactif dans ses communications avec ses partenaires, en particulier en matière de gouvernance concertée, étant donné la nouveauté du concept et la nécessité de mobiliser leurs efforts de développement autour de cette initiative.
12. Le PNUD devrait élaborer des modèles alternatifs de livraison d'aide au développement, comme les partenariats public-privé, spécialement dans les secteurs clés pour le développement économique et humain du Bénin. En supportant le développement des liens entre l'État, les PTF et le secteur privé, le PNUD pourrait jouer un rôle majeur en mobilisant des contributions supplémentaires pour le développement et en établissant des partenariats davantage locaux, autonomes et durables.

PRINCIPAL ENSEIGNEMENT DE L'ERAD

En plus des recommandations formulées plus haut, il y a lieu de tirer une leçon importante pour le PNUD dans son ensemble, et non seulement pour le PNUD au Bénin. Bien que le PNUD doive préserver sa souplesse dans sa capacité à répondre aux demandes ponctuelles émanant des ministères du pays hôte, lorsque confrontée à un accroissement du nombre de telles demandes, cette souplesse ne doit pas devenir un style de gestion caractérisant le partenariat entre le gouvernement hôte et le PNUD. Le renforcement des partenariats implique un engagement et une prise de risques en commun afin de produire les changements souhaités par les deux parties. Ces partenariats, reposant sur une interprétation commune d'un problème et de ses solutions possibles à l'intérieur d'un calendrier et d'un plan d'investissement convenus entre eux, devraient régir les demandes ponctuelles recevables dans les partenariats de développement (et non l'inverse : l'amalgame de demandes ponctuelles qui régit les partenariats).

INTRODUCTION

1.1 RAISON D'ÊTRE ET OBJET DE L'ÉVALUATION

Le Bureau de l'évaluation (BE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) entreprend régulièrement des Évaluations des résultats des activités de développement (ERAD) pour recueillir et décrire les effets de la contribution du PNUD aux résultats de développement de ses pays partenaires. La présente évaluation :

- fournit un examen indépendant des résultats des activités de développement au niveau du pays, évalue la pertinence et l'efficacité des résultats obtenus grâce au soutien du PNUD et des autres acteurs du développement au cours des cinq à sept dernières années, tout en mettant un accent particulier sur le programme du PNUD au Bénin;
- contribue à la responsabilisation et au développement des connaissances tirées de l'expérience, en tenant compte des auto-évaluations (évaluations de projets et de résultats) et du rôle des divers partenaires au développement;
- analyse comment le PNUD s'est positionné pour apporter une valeur ajoutée dans la réponse aux besoins nationaux et dans les changements au sein du contexte de développement national;
- présente les principaux résultats, tire les principaux enseignements et offre un ensemble d'options précises et prospectives pour les gestionnaires en vue d'apporter des ajustements à la stratégie actuelle et au prochain programme de pays.

Situé en Afrique de l'Ouest, le Bénin s'étend sur 650 kilomètres entre le fleuve Niger, au nord et l'océan Atlantique, au sud; il a des frontières communes avec le Togo, le Burkina Faso, le Niger et le Nigéria. Il se classe 163^e sur 177 pays à l'indicateur du développement humain en 2007-2008. Plus d'un tiers de la population vit dans la pauvreté, ce qui représente une augmentation de près de 10 % entre 2002 et 2006.³ Pendant cette période, le Bénin est parvenu à maintenir la croissance économique à l'intérieur d'un cadre macroéconomique généralement stable, et à améliorer plusieurs indicateurs sociaux importants. Le pays est considéré comme un modèle de démocratie en Afrique et son Président actuel, élu en 2006, s'est engagé à transformer le Bénin en un pays émergent d'ici à 2025 par une croissance économique accélérée et une réduction importante de la pauvreté.

Le PNUD a joué un rôle important au Bénin en aidant le gouvernement à concevoir et à assurer le suivi du premier *Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté* (DSRP) 2003-2005, à élaborer les *Orientations stratégiques de développement du Bénin 2006-2011*, et à préparer la seconde stratégie de réduction de la pauvreté, qui a pris le nom de *Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté* (SCR) 2007-2009.

Le programme du PNUD au Bénin a été retenu pour une ERAD pour les raisons suivantes :

- l'achèvement du Cadre de coopération de pays 2004-2008 (CCP) offre l'occasion d'en évaluer les réalisations et les résultats;
- les résultats seront réinjectés dans l'élaboration du programme de pays 2008-2011 qui s'inscrit à l'intérieur du nouveau PNUAD;

3. IDA et FMI, Deuxième document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, note consultative commune, mai 2007.

- les défis que le Bénin a dû relever pendant la période couverte par le CCP 2004-2008 tiennent, en quelques mots, à l'établissement de conditions politiques, économiques et environnementales propices au développement. L'évaluation de la contribution du PNUD à ces défis permet de dégager des enseignements qui lui seront utiles en tant qu'organisation.

1.2 MÉTHODOLOGIE

Le BE a recruté un bureau d'études pour réaliser cette évaluation avec l'aide de l'équipe du BE et du Bureau du PNUD au Bénin. L'équipe d'évaluateurs indépendants était composée de trois membres : deux consultants internationaux appuyés d'un consultant national.

Conformément au mandat défini par le BE (voir annexe 1), l'ERAD a porté surtout sur la contribution du PNUD au programme de pays 2004-2008, mais a examiné aussi les activités débutées antérieurement et qui se sont poursuivies au cours de la période couverte par l'évaluation. La revue à mi-parcours du premier CCP (1997-2001) constitue le point de référence pour l'évaluation de la stratégie d'ensemble et de la démarche du programme de pays 2004-2008.

1.2.1 VUE D'ENSEMBLE DU PROCESSUS

L'évaluation a été conduite en trois phases. Pendant la Première phase ou phase préparatoire, l'équipe d'appui du BE a recueilli un certain nombre de documents de référence sur le Bénin et sur le programme du PNUD dans ce pays, et les a téléchargés sur un site Web créé aux fins de l'évaluation. Dès que le bureau d'études a été choisi, après appel à la concurrence, l'équipe d'évaluation a commencé à exploiter ce site Internet et à élargir la base de données.

La Seconde phase ou phase de démarrage a débuté par une mission du Chef d'équipe au siège du PNUD à New York du 28 au 30 janvier 2008 pour trois jours de réunions au Bureau régional pour l'Afrique, au Bureau des politiques de développement, au Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement et au Fonds

d'équipement des Nations Unies (FENU). Les principales attentes des interlocuteurs du Siège face à l'ERAD au Bénin consistaient en :

- l'évaluation de la capacité du PNUD à s'ajuster aux importantes attentes de la population suite à l'installation du nouveau Président en 2006;
- une appréciation de la mesure à laquelle le programme du PNUD a contribué au renforcement des capacités du gouvernement;
- l'examen de la pertinence et de l'utilité de l'aide fournie par le PNUD pour la réalisation des OMD;
- l'identification des domaines où l'appui du programme de pays du PNUD pourrait contribuer à ce que le Bénin devienne un pays modèle ou un centre de coopération sud-sud.

Une mission d'exploration d'une semaine au Bénin, du 11 au 15 février, a constitué la seconde étape clé de la phase de démarrage. Réalisée par le chef de tâche du BE et l'équipe d'évaluation, cette mission visait à valider la méthodologie de l'ERAD et à compléter le recensement des acteurs et de la documentation. La mission devait de plus permettre à l'équipe de définir, par secteur et par région, un échantillon d'interventions du PNUD pour une étude plus approfondie, ainsi que d'amorcer la logistique de la mission principale. Ces objectifs ont été réalisés grâce à des rencontres individuelles et de groupe avec le personnel du Bureau du PNUD au Bénin et des acteurs clés, notamment de hauts fonctionnaires béninois, des organisations de la société civile, des représentants du secteur privé et des organisations internationales (incluant les agences de l'ONU). Un rapport de démarrage décrivant le contexte, les objectifs et la méthodologie prévue pour l'ERAD a été élaboré au terme de cette phase.

La Troisième phase ou phase de collecte et de validation des données a débuté par une mission de deux semaines de l'équipe d'évaluation au Bénin, entre le 17 et le 30 mars 2008. À partir des recherches préparatoires effectuées durant les

deux premières phases, l'équipe d'évaluation a réalisé une analyse documentaire supplémentaire, conduit des entretiens approfondis avec le personnel du Bureau du PNUD (BdP) au Bénin, des représentants d'organisations internationales et de la société civile, des partenaires et des bénéficiaires du PNUD au gouvernement, et effectué une visite dans le Borgou pour discuter avec des bénéficiaires de projets décentralisés. L'équipe a utilisé une approche aussi participative que possible, notamment en choisissant la plupart des personnes déjà rencontrées durant la mission d'exploration, de façon qu'elles puissent aller plus loin dans l'évaluation, se sentir concernées par elle et prendre un plus grand intérêt aux résultats, aux recommandations et au suivi du rapport d'ERAD.

La Troisième phase s'est terminée par un atelier d'une journée avec les parties prenantes qui s'est tenu au Bénin en novembre 2008. Cet atelier visait à valider l'ébauche finale de l'ERAD et à recueillir leurs derniers avis et commentaires.

Il faut souligner que les ébauches de l'ERAD ont été préparées en anglais et traduites en français par la suite. Les délais entre la phase de collecte de données, la préparation d'une ébauche finale en français en septembre 2008 et l'atelier avec les parties prenantes de novembre 2008 n'ont pas coïncidé avec une pause équivalente dans la mise en œuvre du programme. Les activités du programme se sont poursuivies au cours de cette période et des mesures correctives ont été prises par le BdP pour trouver des solutions à certaines faiblesses relevées par l'équipe d'évaluation à travers des versions provisoires anglaises du rapport soumises à partir de mai 2008. Le présent rapport d'ERAD ne fait pas état des activités conduites entre mars et novembre 2008; il dresse un portrait du programme au moment de la phase de collecte des données.

1.2.2 CONCEPTION DE L'ÉVALUATION

La conception d'ensemble de l'évaluation a été basée sur les principes suivants :

- l'utilisation, comme point de départ de l'ERAD, des priorités et des objectifs de

développement définis par le gouvernement, ainsi que les priorités et les objectifs de développement auxquels le PNUD s'est engagé pour la période 2004-2008;

- la cartographie des acteurs intervenant aux niveaux national et régional, incluant certains acteurs qui ne sont pas reliés directement au programme du PNUD;
- l'évaluation de la contribution du PNUD à ces priorités et objectifs, ainsi que les facteurs influant sur sa contribution.

Au cours de la période 2004-2008, le PNUD (à travers l'EPP/PAPP) et le Système des Nations Unies (à travers le PNUAD) ont supporté quatre objectifs nationaux de développement et ces derniers ont servi à définir le cadre de l'évaluation de la contribution du PNUD. La Figure 1 illustre la relation entre les différents niveaux de résultats.

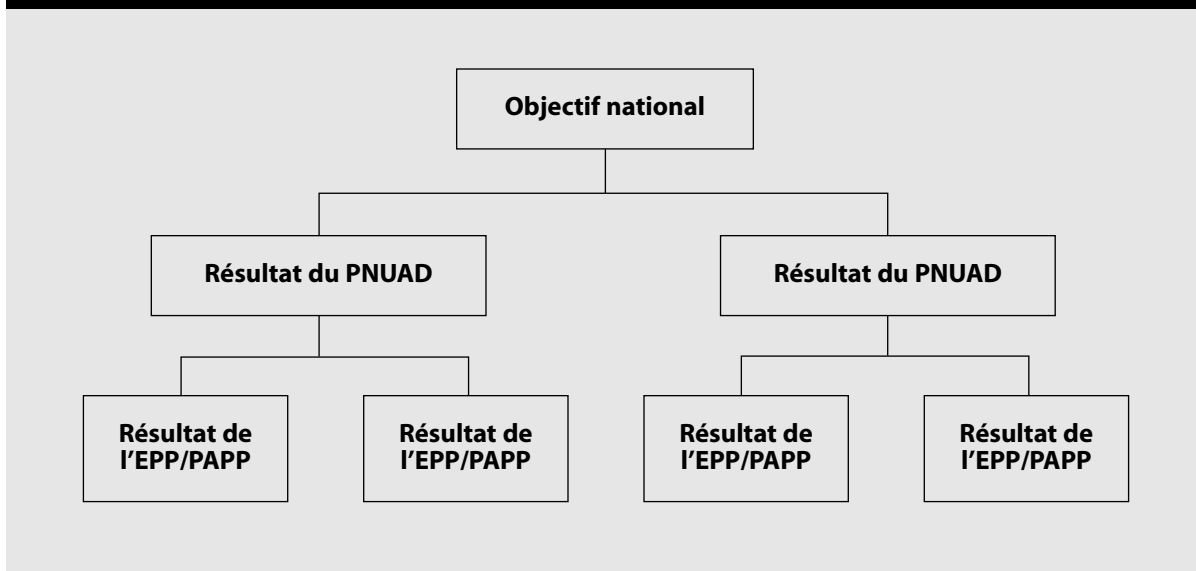
Cette approche soulève deux questions fondamentales pour l'évaluation de la contribution du PNUD au développement national :

- Les résultats du PAPP sont-ils suffisants et suffisamment alignés au résultat du PNUAD pour contribuer directement et positivement l'atteinte de ce dernier, et les résultats du PNUAD suffisants et suffisamment alignés à l'objectif national pour contribuer directement et positivement à sa réalisation?
- Les résultats du PAPP sont-ils nécessaires pour atteindre le résultat du PNUAD, et les résultats du PNUAD nécessaires pour atteindre l'objectif national?

Les réponses à ces questions sont fournies dans les analyses présentées au Chapitre 4 et constituent le fil conducteur reliant logiquement les critères d'évaluation présentés ci-après dans cette section du rapport.

L'ERAD a pris en compte le fait que le programme a fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours qui a conduit à une révision des résultats du PNUD, et que cette révision a préservé leur cohérence tant avec les objectifs du PNUD qu'avec les objectifs nationaux de développement.

Figure 1. Hiérarchie des résultats du système des Nations Unies et des objectifs nationaux



1.2.3 COLLECTE ET ANALYSE DES DONNÉES

L'évaluation a été réalisée en plusieurs étapes, impliquant l'examen de la documentation, des séances de travail avec le personnel du BdP, et des entretiens individuels et collectifs avec les acteurs et les bénéficiaires.

La première étape de collecte et d'analyse de données a consisté à amorcer la cartographie du programme de pays au cours de la période examinée. La structure englobant les outils de programmation du PNUD et du système des Nations Unies a été utilisée comme base du processus de cartographie, selon la hiérarchie suivante :

- le bilan commun de pays (BCP), qui analyse la situation du développement national et tient compte des priorités nationales et des objectifs de développement;
- le Programme des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), qui établit le cadre stratégique pour les activités opérationnelles du système des Nations Unies dans le pays;

- l'esquisse de programme de pays (EPP)⁴, qui définit le rôle du PNUD au sein du PNUAD et s'assure que ce rôle est conforme aux objectifs institutionnels du PNUD;
- le plan d'action du programme de pays (PAPP), qui présente le plan de gestion pour la mise en œuvre de l'EPP.

Comme il y a eu un changement dans la structure du programme pendant cette période, l'équipe d'évaluation a travaillé avec le personnel du bureau de pays afin de trouver la structure la plus appropriée de programmes, de projets et de résultats qui permettrait de capter l'ensemble des activités réalisées par le bureau de pays. Une première cartographie a retenu les principaux secteurs d'intervention définis dans l'EPP 2004-2008, à savoir : la pauvreté, la gouvernance, l'environnement et le VIH/sida, ainsi que les questions transversales d'égalité entre les sexes et de technologies de l'information. L'équipe s'est efforcée de saisir également les activités hors programme qui ont contribué à chaque résultat prévu par le programme.

4. L'EPP est la nouvelle dénomination du Cadre de coopération de pays (CCP).

Tableau 1. Matrice de collecte des données

Zone géographique	Catégorie de parties prenantes	Instruments de collecte des données		
		Entretiens individuels	Entretiens de groupe	Cartographie
Niveaux régional et national	Personnel des Nations Unies et du PNUD			•
	Équipe de pays des Nations Unies au Bénin		✓	
	Personnel du Bureau de pays du PNUD	✓	✓	
	Gouvernement béninois			•
	Ministères techniques	✓	✓	
	Groupes de coordination et de suivi	✓	✓	
	Assemblée nationale	✓		
	Organisations ou institutions publiques et semi autonomes	✓	✓	
	Société civile, par secteur	✓	✓	•
	PTF	✓		•
Niveau local (y compris les acteurs situés à Cotonou et Porto Novo)	Gouvernement béninois			
	Services administratifs déconcentrés	✓		
	Organes élus locaux		✓	
	Leaders d'opinion		✓	
	Organisations de la société civile par secteur		✓	
	Population cible			
	Bénéficiaires des interventions du PNUD	✓	✓	
	Population cible ne bénéficiant pas du support du PNUD		✓	

L'évaluation s'est appliquée à analyser l'architecture des interventions conçues pour produire les changements développementaux sur lesquels le PNUD et le gouvernement béninois s'étaient entendus dans les

PAPP 2004-2006 et 2007-2008. Afin de déterminer le niveau approprié de résultats, l'Équipe a comparé les résultats visés par l'EPP-Bénin, le PAPP et le Plan de financement pluriannuel (PFP).⁵

5. Jusqu'en 2008, le PFP (en anglais MYFF) a été le principal instrument de planification stratégique du PNUD comme entité corporative. Il comprend deux principaux éléments : un cadre de résultats stratégiques et un cadre de ressources, qui regroupent l'ensemble des allocations de ressources financières aux programmes, l'appui aux programmes, l'appui aux Nations Unies et aux gestionnaires, et les frais d'administration.

Les résultats de cet exercice ont alors été intégrés à un modèle hiérarchisant les objectifs nationaux, les objectifs et les résultats attendus du PNUAD, ainsi que les résultats attendus et les projets du PAPP. Cette cartographie finale a été réalisée à travers l'examen des documents clés de l'ONU, du PNUD et du Bénin (notamment les *Orientations stratégiques de développement*, le DSRP, la SCR), ainsi qu'à travers des séances de travail approfondies avec les agents de programme du PNUD.

Sur la base de la cartographie finale, la seconde étape de collecte et d'analyse des données a consisté en des entretiens semi-structurés avec les principaux interlocuteurs suivants⁶ :

- l'Équipe du bureau de pays (BdP) : examen de la façon dont le personnel du bureau perçoit ses réalisations, ses relations avec les homologues nationaux et avec les partenaires internationaux, ainsi que l'environnement interne de travail, incluant les communications avec les Bureaux régionaux et le siège du PNUD;
- des représentants de la Cellule d'exécution nationale (NEX)⁷ au ministère d'État chargé de l'Économie, de la prospective, du développement et de l'évaluation de l'action publique (MECEPDEAP) : examen, avec les principaux partenaires nationaux du PNUD, de la performance et des réalisations du PNUD;
- des partenaires techniques et financiers (PTF) : revue du positionnement du PNUD au sein de la communauté des PTF;
- des acteurs et des bénéficiaires, tels les ministères techniques, les organismes publics, les agences semi-autonomes et les organisations de la société civile : examen de l'aide reçue du PNUD, de la capacité du PNUD à s'adapter

à l'évolution des besoins des populations cibles, plus spécialement des besoins liés à l'amélioration de leur niveau de vie ou de leur performance professionnelle.

Les informations recueillies grâce aux entretiens conduits auprès de plus de 100 participants (individuellement ou collectivement⁸ – voir Annexe 2) ont été compilées et organisées en fonction de chaque facteur influençant la contribution du PNUD (voir plus bas les critères d'évaluation). Plusieurs personnes ont été interrogées plus de deux fois et par deux évaluateurs différents. Chaque entretien a été mené à l'aide d'une grille standardisée, adaptée à l'informateur en fonction de son rôle ou de son statut dans le programme de pays (acteur, bénéficiaire, observateur extérieur) et des problématiques spécifiques identifiées lors de la revue de la documentation (portant par exemple sur les résultats attendus, les partenariats, les défis dans le secteur ou les perspectives à long terme). Les données des entretiens ont été compilées et comparées avec celles issues de la revue de la documentation.

La triangulation des données a été effectuée à travers les informations provenant de la documentation et des perceptions formulées par le personnel du PNUD, les homologues nationaux, les acteurs, les bénéficiaires, les partenaires internationaux ainsi que la communauté des PTF. L'équipe de l'ERAD a utilisé au moins trois sources différentes pour chaque domaine de pratique du PNUD et la plupart de ces sources ont été exploitées par deux évaluateurs. L'équipe d'évaluation a comparé les perceptions entre différentes catégories de participants, entre les évaluations internes, nationales et indépendantes, et entre le discours des participants et la documentation.

6. Voir le tableau 1.

7. Exécution nationale (NEX)/Cellule d'exécution nationale est une modalité de gestion d'un programme ou d'un projet dans un pays donné, par les soins d'un organisme public habilité à cet effet dans le pays. Au Bénin, la Cellule NEX comprend des experts nationaux en gestion et en suivi de projets et de programmes, qui travaillent avec les spécialistes présents au Bureau du PNUD dans le pays.

8. En plus de ces entretiens, un groupe de discussion réunissant des partenaires passés, actuels et potentiels du PNUD a été organisé durant la mission. Les participants comprenaient des représentants de la société civile, des ONG, des organisations étatiques telles que l'Assemblée nationale et le Conseil économique et social, des institutions et entrepreneurs privés, et des PTF.

Tableau 2. Critères d'évaluation et questions principales

Critère	Questions
A. Positionnement stratégique	
Pertinence	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les résultats ayant fait l'objet d'une entente entre le gouvernement béninois et le PNUD répondent-ils aux priorités de développement national du Bénin? ■ L'architecture des interventions du PNUD pour atteindre les résultats visés est-elle réaliste, nécessaire et suffisante? ■ Le programme du PNUD était-il pertinent au regard de son mandat et de son engagement face au développement humain?
Capacité d'adaptation (souplesse)	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'architecture des interventions au cours de la période couverte par le PAPP était-elle assez souple pour s'adapter aux changements dans l'environnement global du pays? ■ De quelle flexibilité le PNUD a-t-il fait preuve au cours du cycle de vie des projets pour adapter son intervention à l'évolution des besoins? ■ Quelles sont les occasions exploitées? Manquées?
Rôle approprié du PNUD	<ul style="list-style-type: none"> ■ Quel a été le rôle joué par le PNUD (coordination, convocation de groupes, appui au processus, apport technique, appui au PNUAD)? ■ Le dosage de ces différents rôles est-il le plus approprié?
Partenariats	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le PNUD a-t-il noué des partenariats stratégiques? ■ Quelle a été la qualité de ces partenariats?
B. Conception et mise en œuvre	
Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les résultats attendus des interventions du PNUD ont-ils été atteints pour chaque objectif visé? ■ Collectivement, les résultats attendus ont-ils permis au PNUD d'atteindre l'effet recherché?
Efficience	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le PNUD a-t-il utilisé au mieux ses ressources humaines et administratives? ■ Quelle a été la qualité des instruments de planification et de suivi utilisés par le PNUD? Les a-t-il utilisés au mieux? ■ Y a-t-il eu des effets de levier, prévus et valorisés, entre les activités liées aux différents résultats? ■ Quel a été le niveau de dépendance des activités du programme à l'égard du financement extérieur?
Durabilité	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les résultats des projets sont-ils durables? ■ La création de capacités figure-t-elle dans la conception du projet? ■ La programmation de nouvelles interventions pendant la période couverte par le PAPP tire-t-elle parti des acquis de projets antérieurs ou en cours?

L'information disponible grâce à cette documentation est impressionnante. Au fil des ans, le BdP et la Cellule NEX ont réalisé un grand nombre d'évaluations internes : évaluations à mi-parcours

de l'EPP; revues annuelles des projets, des résultats et du PAPP, revues sectorielles; rapports annuels sur la situation économique au Bénin; rapports annuels du coordonnateur résident; notes d'intro-

duction au programme; plans de travail annuels. À une échelle plus large, les bilans communs de pays (BCP) et les documents de planification venant du système des Nations Unies ou du gouvernement béninois, tel que l'EPP, le PNUAD, le Plan de financement pluriannuel, le DSRP et la SCRIP ont également été analysés.

À cet ensemble déjà très abondant d'information, les évaluateurs ont ajouté des évaluations externes telles que le Rapport d'évaluation à mi-parcours du deuxième Programme mondial pour le renforcement parlementaire, l'évaluation finale des programmes nationaux de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme du Fonds mondial, l'évaluation finale du projet ADECOI⁹ du FENU/PNUD, l'examen du portefeuille de projet du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), les rapports annuels alternatifs de *Social Watch*, l'enquête annuelle du Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN), l'évaluation par pays du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), et les évaluations par pays et par secteur effectuées par la Banque mondiale, le FMI et la Commission européenne.

1.2.4 CRITÈRES D'ÉVALUATION

La collecte et l'analyse des données ont été guidées par des critères d'évaluation et des questions d'évaluation connexes. Les critères ont été définis par l'examen de la documentation et les entrevues lors de la mission d'exploration. Deux ensembles de facteurs influant sur la contribution du PNUD ont été examinés : ceux qui ont trait au positionnement stratégique du programme du PNUD, et ceux qui ont trait à la conception et à la mise en œuvre des interventions du PNUD. Les questions d'efficacité ont été prises en compte lorsqu'elles paraissaient avoir un impact significatif sur la contribution du PNUD. Le tableau 2 présente les critères d'évaluation et les questions principales utilisés pour dégager les facteurs ayant influencé la performance du PNUD.

1.2.5 LIMITES

Les contraintes majeures auxquelles l'équipe d'évaluation a été confrontée comprennent :

- L'instabilité de l'environnement interne du Bénin et du PNUD durant la période de l'EPP : des changements importants se sont opérés au niveau du pays (dont les élections présidentielle et législatives) et au niveau du PNUD (notamment le renouvellement du personnel et les expérimentations en matière d'outils de gestion); ces changements ont eu pour principales conséquences : (i) le manque d'interlocuteurs connaissant le programme sur toute sa durée afin de permettre à l'équipe de l'ERAD de dresser un portrait exhaustif de l'EPP; (ii) la faible mémoire corporative tant du gouvernement que du PNUD face au cycle de vie du programme; (iii) le manque de cohérence des formats et des contenus des rapports de projets et de programme tout au long de la période. Une utilisation plus importante des données documentaires et le recours plus systématique à la triangulation n'ont pas permis à l'équipe d'évaluation de surmonter complètement cette contrainte.
- Les problèmes récurrents des évaluations de programme de pays depuis la revue mi-parcours de l'EPP 1997-2001 : ces problèmes sont liés aux indicateurs utilisés pour le suivi-évaluation et à la disponibilité des données de base; durant la période de l'EPP 2004-2008, certains effets attendus se sont révélés irréalisables – faute d'être spécifiques – ou non mesurables – faute d'être quantifiés; d'autres n'étaient pas réalistes et plusieurs manquaient de données de référence claires. En conséquence, l'équipe d'évaluation a utilisé davantage de données qualitatives et les constats de l'ERAD ne sont pas soutenus adéquatement par des données quantitatives. En outre, ceci peut malheureusement donner l'impression que les résultats de développement ne peuvent pas faire l'objet d'une évaluation quantitative et que les ERAD sont essentiellement des études qualitatives.

9. Appui au développement communal et aux initiatives locales dans le Borgou. Le rapport final d'évaluation est disponible en ligne sur le site du FENU : www.uncdf.org

- La revue de programme du PNUD et la généralisation des résultats : le programme a été révisé à mi-parcours de l'EPP, ce qui a donné lieu à une perception, partagée par la majorité des interlocuteurs nationaux et du PNUD rencontrés par la mission, de deux périodes distinctes d'appui (2004-2006 et 2006-2008); bien que l'équipe d'évaluation n'ait trouvé aucune indication d'une réorientation des projets en cours entre 2004 et 2008, le PNUD a effectivement développé de nouvelles interventions pour appuyer les priorités identifiées par le nouveau gouvernement en 2006. Si l'équipe d'évaluation a été en mesure d'apprécier, sur une base individuelle, la pertinence de la plupart des interventions du programme, elle n'a toutefois pas été en mesure de se prononcer sur la cohérence de l'ensemble du programme dans le temps, compte tenu de la dimension à long terme des défis de développement auxquels le Bénin est confronté. Ceci constitue une limite importante à la possibilité de généraliser les résultats de l'ERAD : dans une perspective à long terme, la pertinence ponctuelle ou à court terme de l'appui du PNUD pourrait se révéler préjudiciable au développement national en raison d'un manque de cohérence au fil des ans. Une telle analyse n'a toutefois pas pu être effectuée par l'équipe de l'ERAD; seul le risque de dispersion a été relevé et dûment souligné.
- L'intégration des interventions du PNUD dans les activités nationales : les interventions du PNUD, à travers la modalité NEX, sont fortement intégrées aux activités nationales et le PNUD lui-même ne représente qu'un acteur parmi tous ceux qui sont impliqués dans le développement du Bénin. Il n'a pas été possible à l'équipe d'évaluation, à l'intérieur de l'échéancier de l'ERAD, d'établir une distinction claire entre les contributions spécifiques du PNUD et celles du gouvernement au développement national.

1.2.6 STRUCTURE DU RAPPORT

Le présent rapport comporte cinq chapitres. Après le résumé et la présente introduction, le chapitre 2 examine le contexte national de développement au Bénin, le processus national de planification et la gestion de l'aide, ainsi que les problèmes de développement non résolus. Le chapitre 3 analyse la présence des Nations Unies et du PNUD au Bénin. Le chapitre 4 évalue la contribution du PNUD aux résultats de développement du Bénin par le biais des activités du programme, incluant les interventions hors programme. Ce chapitre traite aussi des facteurs qui influent sur la contribution du PNUD en fonction des critères d'évaluation présentés plus haut. Le chapitre 5 tire les conclusions et les enseignements de l'évaluation et formule des recommandations.

Chapitre 2

CONTEXTE NATIONAL

2.1 APERÇU DU BÉNIN

2.1.1 DÉVELOPPEMENT HUMAIN

En 2007, on estimait à 8 053 690 le nombre d'habitants du Bénin,¹⁰ dont un tiers vivait en dessous du seuil de pauvreté défini par ce pays, ce qui donne à penser qu'environ 50 % des Béninois vivaient avec moins de 1 dollar par jour, le seuil de pauvreté défini par les OMD au niveau international. L'indicateur de développement humain établi par le PNUD en 2007/2008 (indicateur composite renvoyant au revenu, à l'éducation et à la santé publique) classe le Bénin au 163^e rang sur 177 pays.¹¹

Selon les données de 2006, l'espérance de vie au Bénin est de 55,4 ans et la prévalence moyenne du VIH/sida pour le groupe 15-49 ans de 1,2 % en 2006.¹² Le taux d'accroissement naturel relativement élevé à 3,5 %¹³ explique le grand nombre de jeunes, puisque 47 % de la population béninoise a moins de 15 ans, 50 % entre 15 et 64 ans et 3 % seulement 65 ans ou plus.

Les taux de mortalité maternelle ne montrent pas d'amélioration sensible au cours de la dernière décennie : le taux de décès maternel était de 498 pour 100 000 naissances vivantes en 1992, et selon l'Enquête démographique et sanitaire de 2006, il était de 397 pour 100 000 naissances vivantes.¹⁴ La mortalité infantile est élevée, à 125 pour 1 000 naissances en 2006, bien qu'en baisse par rapport aux 205 pour 1 000 naissances en 1980. Environ

29 % des enfants de moins de 5 ans souffrent de malnutrition. Si des progrès ont été réalisés dans le taux brut de scolarisation primaire, en particulier chez les filles, le taux d'achèvement des études reste faible, à 54 % en 2006.

Selon les estimations de 2002, environ 38 % de la population béninoise vit en zone urbaine, soit deux fois plus qu'au recensement de 1990 (16 %). Environ 46 % des habitants des villes n'ont pas accès à des infrastructures sanitaires. Presque tous ceux qui vivent dans la pauvreté (en majorité des femmes) vivent en zone rurale et dépendent d'une agriculture de subsistance. Les pauvres des zones rurales voient leur environnement se dégrader progressivement, et ne disposent pas d'un revenu suffisant pour économiser pour l'avenir ou pour investir dans des semences de qualité, des engrais ou de la machinerie agricole.

La plupart des évaluations récentes¹⁵ de la capacité du Bénin à réaliser les OMD présentent un tableau mitigé. Elles révèlent la lenteur des progrès accomplis ces dernières années, et estiment que le Bénin n'atteindra sans doute pas certaines cibles. Selon le bilan commun de pays (Bénin 2007), le coût total de la réalisation des cibles des OMD entre 2007 et 2015 dans les huit secteurs retenus en priorité par le Bénin (agriculture, lutte contre la faim, égalité entre les sexes, éducation, santé, énergie, eau et assainissement, environnement et transports) est estimé à 13 milliards de dollars, soit une dépense moyenne

10. Bilan commun de pays Bénin 2007.

11. En 1998, le Bénin se situait au 157^e rang sur 174 pays pour l'indicateur de développement humain.

12. Voir : Enquête démographique et sanitaire, 2006.

13. Recensement démographique national 2002.

14. Enquête démographique et sanitaire III, 2006

15. En particulier le Bilan commun de pays – Bénin 2007, Troisième rapport alternatif de *Social Watch* (2007) sur les OMD, et le rapport du FMI sur le Bénin de juin 2007.

annuelle par habitant de 160 dollars au cours de cette période. Couvrir les besoins financiers correspondant à la réalisation des OMD supposerait de multiplier par trois les dépenses publiques au cours la période. Or, la capacité d'absorption de l'aide par le Bénin est limitée : en 2006, le taux global d'exécution des dépenses d'équipement budgétisées ne dépassait pas 61,3 %, et cela touche spécialement les ministères plus directement concernés par les OMD, comme l'agriculture, l'équipement, l'éducation, la santé et l'eau. En 2007, pour améliorer la situation, le PNUD a aidé le MECEPDEAP à créer des sociétés publiques semi-autonomes au sein des ministères en lien direct avec les OMD.

2.1.2 CONTEXTE ÉCONOMIQUE

Au Bénin, le produit intérieur brut (PIB) par habitant, mesuré en parité de pouvoir d'achat (ce qui permet de tenir compte du faible niveau du prix des denrées) est estimé à 1 500 dollars en 2008. Le Bénin a opté pour une économie de marché depuis 1991, mais, en 2008, le secteur public était encore très présent dans la vie économique du pays. De plus, le secteur informel est dynamique, puissant et échappe au contrôle de l'État, ce qui prive celui-ci de recettes publiques vitales.

L'économie est fortement dépendante de l'agriculture qui emploie environ 80 % de la population. Les cultures sont destinées à l'exportation et à la consommation intérieure. Bien que la production ait été gravement affectée par la baisse des cours sur le marché mondial, la production cotonnière (qui s'est ouverte à l'investissement privé) a augmenté de plus de 300 % depuis 1990. L'industrie est peu développée et se limite aux produits de substitution à l'importation et à la transformation agro-industrielle de base.

Les gouvernements successifs se sont efforcés de mieux contrôler la performance fiscale et économique du Bénin, ce qui s'est traduit par des réformes ayant entraîné des changements importants. Entre 1991 et 1996, le gouvernement a privatisé ou liquidé 100 entreprises publiques dans les secteurs du ciment, des textiles, de la

brasserie, du tabac et des produits pétroliers. Le secteur des assurances a été libéralisé, ce qui a accru la concurrence. Dans le secteur des télécommunications, les investissements étrangers ont été substantiels. La privatisation a entraîné une diminution importante des dépenses de l'État, ce qui s'est traduit par une augmentation de l'investissement étranger direct, l'admission du Bénin à l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) ainsi que la reprise des prêts des bailleurs internationaux. Cependant, le Fonds monétaire international (FMI) continue de demander au Bénin de poursuivre la privatisation des entreprises publiques, et notamment des services d'utilité publique comme la distribution d'électricité et d'eau ainsi que les services postaux et les télécommunications. La stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté 2007-2009 s'est d'ailleurs fixé comme objectif la privatisation d'autres entreprises publiques.

La corruption, la mauvaise gouvernance et l'impunité demeurent les trois facteurs les plus contraignants pour l'amélioration de l'économie béninoise. Les tentatives récentes de la nouvelle équipe au pouvoir pour éliminer la corruption ont été en butte à de lourdes procédures bureaucratiques qui ont eu pour résultat d'empêcher la répression de la corruption dans les hautes sphères (à l'Assemblée nationale, par exemple).

2.1.3 CONTEXTE POLITIQUE

Le Bénin est une démocratie pluraliste depuis le référendum constitutionnel qui a suivi la Conférence nationale de 1990. Les élections législatives, présidentielles et municipales qui ont suivi ont permis des changements pacifiques, à l'origine du processus de décentralisation. La constitution de 1990 a institué un mandat présidentiel de cinq ans, le président étant rééligible une fois seulement. Il n'y a pas de premier ministre, ce poste ayant été supprimé en 1998, et le président est investi du pouvoir exécutif; il nomme et révoque les juges de la Cour Suprême et peut dissoudre le Parlement, avec l'accord du pouvoir judiciaire. Les 83 membres de l'Assemblée nationale ont un mandat de quatre ans.

Encadré 1. SCRP 2007-2009 – élaboration et mise en œuvre

1. Évaluation de la mise en œuvre du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté 2003-2005.
2. Forum national sur une nouvelle stratégie de croissance pour réduire la pauvreté (DSRP 2).
3. Définition des orientations stratégiques de développement 2006-2011.
4. Création de 10 groupes de travail réunissant des représentants des organisations de la société civile, des autorités locales et du secteur privé pour examiner les grandes questions de développement, dégager les principaux problèmes, évaluer les politiques et programmes en vigueur et proposer des mesures correctives permettant de réduire durablement la pauvreté.
5. Organisation d'ateliers portant sur l'égalité des sexes, la démographie, les droits de l'homme, l'environnement et la lutte contre le sida.
6. Préparation des Rapports alternatifs annuels sur les OMD 2005, 2006, 2007 par les organisations de la société civile présentant des recommandations prises en compte par le Gouvernement dans son mécanisme de suivi-évaluation de la SCRP.

L'actuel Président, élu comme indépendant, semble être capable de fédérer les députés des principaux partis autour d'idées. La fragmentation actuelle des principaux partis peut occasionner la création de coalitions instables, ce qui a réduit l'efficacité du Parlement, et risque de bloquer le processus législatif si la majorité ne partage pas les idées du chef de l'État. Les médias sont indépendants, comme les syndicats et la société civile, et ceci a renforcé la démocratie béninoise qui peut, grâce à eux, remettre en question les politiques fiscales et économiques du gouvernement, soit en dénonçant des abus, soit par des grèves. Le corollaire est une tendance à engendrer de l'agitation civile et à entraîner des pertes économiques importantes.

2.2 PLANIFICATION NATIONALE ET GESTION DE L'AIDE

2.2.1 PLANIFICATION NATIONALE

La planification du développement national et la gestion de l'aide au Bénin, après les plans d'ajustement structurel des années 1990, sont formulées dans les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Au cours des 10 dernières années, le Bénin s'est doté de trois documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, le premier étant le DSRP provisoire 2000-2002. Avec l'aide de l'Allemagne (KfW), de la Banque

mondiale, du Danemark, du PNUD et de la Suisse, l'*Observatoire du changement social* (OCS) était le mécanisme chargé du suivi et de l'évaluation de ce DSRP provisoire. Le premier DSRP 2003-2005 comprenait les mêmes quatre éléments principaux que le DSRP provisoire, à savoir :

- le renforcement du cadre macroéconomique à moyen terme;
- le développement humain et la gestion environnementale;
- la gouvernance et la réforme des institutions;
- l'exploitation des possibilités créatrices de revenu.

La dernière stratégie en date, la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP) de 2007-2009, adoptée par le gouvernement Yayi Boni en 2006, vise à lutter contre les racines de la pauvreté de façon à réduire l'écart entre le progrès démocratique accompli depuis la Conférence nationale de 1990 d'une part, et le rythme trop lent de la croissance économique et de la réalisation des OMD d'autre part. La SCRP 2007-2009 a été adoptée par le gouvernement en février 2007 et diffère des plans antérieurs en ce qu'elle retient cinq axes principaux, tous reliés aux OMD et à des thèmes transversaux relatifs à l'égalité entre les sexes et aux droits de l'homme. Ces axes sont les suivants :

- l'accélération de la croissance;
- le développement des infrastructures;

- la création de capacités humaines;
- la bonne gouvernance;
- le développement équitable et durable du pays.

En plus de ces instruments de planification, le gouvernement Yayi Boni de 2006 a élaboré un document de politique reposant sur la SCRP, les *Orientations stratégiques de développement du Bénin 2006-2011*, qui cherche à créer les conditions nécessaires à l'accélération de la croissance et la réduction de la pauvreté. Le document traite de la compétitivité, de la création de conditions nationales favorables au développement, de la réalisation des OMD et du renforcement de la bonne gouvernance. Le suivi et l'évaluation de la SCRP 2007-2009 sont assurés par un cadre institutionnel renforcé combinant des dispositifs institutionnels participatifs et un suivi administratif et technique. L'encadré 1 illustre le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la SCRP.

Le Bénin a adhéré au Mécanisme africain d'examen par les pairs (MAEP) le 31 mars 2004; ce réseau réunit plusieurs États membres de l'Union africaine dans l'objectif commun d'améliorer les pratiques et les normes de gouvernance dans leur pays respectif et de s'inspirer de l'expérience commune de leurs pairs pour améliorer ces normes et pratiques. Grâce à l'appui du PNUD, le Bénin a accueilli en novembre 2005 une mission d'appui pour évaluer les préparatifs de l'examen par les pairs. Après avoir mis en place les structures et les méthodes nécessaires pour un auto-examen de ses pratiques de gouvernance, le Bénin a réalisé son auto-évaluation en 2006 et l'a validée avec le concours de la population béninoise en 2007. Le rapport final a été approuvé par le gouvernement puis publié en janvier 2008. Ce document, qui présente les questions de gouvernance que la population béninoise considère comme prioritaires, constitue désormais l'instrument final et complémentaire que le gouvernement utilisera pour organiser les efforts visant à relever les défis d'une accélération

de la croissance et de la réduction de la pauvreté. Le Bureau du PNUD au Bénin coordonnera les préparatifs de son nouveau programme de pays (EPP) à partir des orientations définies dans le rapport du MAEP sur le Bénin.

2.2.2 L'AIDE ET SA GESTION

Entre 2004 et 2006, l'aide internationale reçue par le Bénin a représenté, en moyenne, moins de 9% du Revenu national brut (RNB). Bien que ce pourcentage soit légèrement inférieur à ceux du Ghana et du Burkina Faso voisins (respectivement 12 et 13 %), le Bénin ne peut être considéré comme un pays « orphelin des donateurs », en particulier si on le compare au Togo voisin, où, pendant la même période, l'aide publique au développement (APD) n'a représenté que 4% du RNB. Il n'en demeure pas moins que l'aide reçue par le Bénin a relativement diminué après avoir atteint un sommet en 2004, contrairement aux autres pays subsahariens qui ont connu une augmentation des flux d'aide.

Le soutien des PTF au Bénin présente un tableau contrasté¹⁶ lorsque cet appui est ventilé. Dans l'ensemble, les organisations multilatérales occupent progressivement un rôle plus important dans la vie économique du Bénin. Pour la première fois depuis 2000, les membres européens du Comité d'aide au développement (CAD) ont accru leur aide en 2006. Toutefois, les pays du G7 n'ont pas encore retrouvé leur niveau de financement enregistré en 2000.

Une caractéristique de l'APD au Bénin au cours de la période 2000-2006 est que 10 PTF ont fourni plus de 82 % de la totalité de l'aide octroyée, ce chiffre atteignant plus de 90 % en 2001. Parmi les principaux PTF, sept partenaires bilatéraux et trois partenaires multilatéraux se classent ainsi par ordre décroissant d'importance : la France, le Fonds africain de développement, la Commission européenne, le Danemark, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Banque mondiale (IDA), les États-Unis, la Belgique et le Japon.

16. Voir le tableau 3.

Tableau 1. Versements nets d'APD au Bénin entre 2000 et 2006

Donateur	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
En millions de dollars É.U.							
Ensemble des PTF	238	272	216	295	386	346	374
Pourcentage de l'APD totale							
Ensemble des pays membres du CAD	80	53	65	66	54	60	61
Organisations multi-latérales (incluant le PNUD)	21	46	34	34	46	40	39

Source : OCDE, L'aide publique au développement et les versements d'aide publique. Données relevées le 28 février 2008, empruntées aux statistiques de l'OCDE.

Il est à noter que :

- la France, qui est de loin le plus gros donateur, a diminué son apport d'aide entre 2001 et 2005 et bien qu'elle ait augmenté son aide en 2006, elle n'a pas retrouvé le niveau de 2000;
- les États-Unis, deuxième partenaire bilatéral en importance en 2000, a progressivement réduit son aide au cours de la période;
- le Danemark, les Pays-Bas et la Belgique, ainsi que le Fonds africain de développement, qui est multilatéral, deviennent, au fil des ans, des partenaires plus importants pour le Bénin.

Entre 2004 et le début de 2007, la coordination de l'aide a été assurée par des groupes de travail sectoriels et thématiques dirigés, de façon rotative, par un PTF. Par exemple, depuis 2006, le Danemark coordonne les groupes sectoriels sur l'eau, l'éducation et la lutte contre la corruption; la Commission européenne coordonne les groupes sur les transports, le secteur privé, le soutien budgétaire, la décentralisation et l'efficacité de l'aide; l'Allemagne (GTZ)¹⁷ coordonne les groupes sur l'agriculture et l'environnement; la Belgique, le groupe sur la santé; la Banque

mondiale, le groupe sur le suivi et l'évaluation; la Suisse et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le groupe sur l'égalité des sexes; le PNUD, le groupe sur le système électoral. Chaque groupe tient une réunion tous les mois où le ministère de tutelle est représenté.

Idéalement, avec un nombre limité de partenaires, la coordination de l'aide au Bénin ne devrait pas présenter de difficultés. Pourtant, si certains groupes de travail ont été fonctionnels, la participation des ministères de tutelle a été irrégulière et la coordination entre les PTF impliqués dans un même secteur, n'a été ni effective ni optimale. Ces groupes de travail sectoriels et thématiques relèvent d'une table ronde des PTF, à laquelle participe le représentant du ministère d'État chargé de l'Économie, de la prospective, du développement et de l'évaluation de l'action publique (MECEPDEAP). Selon les entretiens tenus par l'équipe d'évaluation, ce ministère devient progressivement plus actif dans cette table ronde, mais une plus forte coordination demeure nécessaire.

En 2007, une cartographie préliminaire des activités des PTF a été dressée pour le MECEPDEAP.

17. De l'allemand, *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*.

Elle a permis d'identifier un des problèmes de coordination entre eux : cette cartographie, qui a répertorié 15 PTF (les organismes des Nations Unies étant considérés comme un seul PTF) et 13 secteurs, montre que les donateurs s'occupent généralement de 7 à 8 secteurs différents. Cela signifie qu'en dépit de leur nombre restreint, les PTF sont présents partout, imposent leurs propres procédures aux ministères techniques et mettent de l'avant des objectifs qui ne sont pas toujours harmonisés avec les priorités nationales. Cette situation explique en partie la faible capacité d'absorption de l'aide du Bénin. L'application des nouvelles réglementations de l'aide de la Commission européenne, en limitant le nombre de secteurs d'intervention par membre et en forçant une meilleure répartition entre PTF et secteurs, aidera à atténuer ce problème.

Le MECEPDEAP se heurte à de sérieuses difficultés en essayant de coordonner simultanément un grand nombre de stratégies, incluant non seulement les priorités du gouvernement, mais aussi celles des différents donateurs. Se sentant déjà surchargé par la pression exercée par les donateurs sur l'administration du Bénin, le MECEPDEAP a demandé l'appui du PNUD pour développer une plate-forme stratégique commune entre les donateurs.

2.3 DÉFIS DE DÉVELOPPEMENT NATIONAL NON RÉSOLUS

Sept ans après la publication du DSRP provisoire en 2000 et malgré certaines améliorations globales dont témoigne l'évolution des indicateurs de réalisation des OMD, les défis de développement national à relever demeurent centrés sur la pauvreté et la gouvernance. Ces défis sont liés aux facteurs qui amélioreront l'agriculture, accéléreront l'investissement et rassureront les investisseurs. Le développement et la réduction de la pauvreté au Bénin dépendent d'activités mettant en jeu l'ensemble de la population, les pauvres vivant en zone rurale et les différents acteurs du développement.

À travers les entretiens tenus avec des représentants de l'État, de la société civile et des PTF,

l'équipe d'évaluation a identifié les défis auxquels le Bénin devra faire face au cours des années à venir. Les stratégies permettant de relever ces défis, telles que synthétisées dans l'évaluation de pays réalisée par le MAEP au Bénin, peuvent être regroupées sous les trois thèmes suivants :

1. **Démocratie et gouvernance politique** : accélérer et renforcer la décentralisation et la gouvernance locale; améliorer l'accès à la justice; mettre en application les stratégies de lutte contre la corruption; améliorer la participation des femmes aux décisions à tous les niveaux de la vie politique et économique; mettre un terme à l'exploitation et à la traite des enfants.
2. **Gouvernance et gestion économique** : contrôler les dépenses publiques; stimuler l'investissement privé intérieur et étranger; développer et mettre en œuvre des politiques, des stratégies et des plans d'action sectoriels.
3. **Pauvreté et développement socioéconomique** : développer et mettre en application une législation et une réglementation encourageant une participation plus active de la société civile, des partis politiques, des autorités locales et du secteur privé à la conduite des affaires de l'État; créer des emplois, en particulier pour les jeunes; amorcer la réforme agraire, comme facteur de production qui est à la fois une source de création de richesse par l'agriculture, un moyen de garantir les investissements et un moyen de faire participer les femmes qui vivent de l'agriculture; diversifier l'économie, en particulier par la production et la transformation agricoles.

Pour relever ces défis, le MAEP a identifié les atouts du Bénin, notamment : la ferme volonté de changement des Béninois et l'engagement du nouveau Président à transformer le pays; la stabilité sociale et politique et la culture démocratique de la société béninoise; un important potentiel agricole; une position géographique favorable; la vitalité du secteur informel; l'adhésion du Bénin aux instances économiques et monétaires régionales; la jeunesse et l'adaptabilité de la population béninoise.

Chapitre 3

L'ONU ET LE PNUD AU BÉNIN

3.1 L'ONU AU BÉNIN

Le Bénin a joint l'ONU en septembre 1960 et a toujours été un membre actif de l'Organisation, du Groupe des États africains, du Groupe des 77, du Mouvement des non-alignés et du Groupe des pays francophones. Plus récemment, en 2004-2005, le Bénin a été élu membre non permanent du Conseil de sécurité et il est actuellement (2006-2008) membre du Conseil économique et social. De plus, le Bénin préside en 2008 le Conseil d'administration du PNUD. Le système des Nations Unies est représenté au Bénin par de nombreux organismes et fonds spécialisés. Le tableau 4 donne la liste des 12 membres de l'Équipe des Nations Unies au Bénin.

Le processus du BCP-PNUAD a débuté par la préparation d'un premier Bilan commun de pays (BCP) en 1999. Ce document visait à rationaliser l'aide fournie par les organismes des Nations Unies de façon à répondre plus efficacement aux problèmes de développement du Bénin. Le Cadre commun proposé par les Nations Unies visait les services sociaux de base, l'environnement, les droits de l'homme, la gouvernance, l'emploi et la formation technique, les petites et moyennes entreprises, et le secteur privé.

Le deuxième BCP a été préparé durant la mise en œuvre du Plan d'action 2001-2006 du gouvernement béninois, à mi-parcours de la Stratégie de réduction de la pauvreté provisoire et en même temps que l'élaboration du DSRP 2003-2005. Amorcé en septembre 2001 et complété en janvier 2002, le second BCP a fourni les analyses nécessaires au PNUAD 2004-2008, approuvé en 2003. Aligné sur les OMD et les priorités nationales exprimées dans le DSRP, le PNUAD s'est articulé autour de trois objectifs stratégiques :

1. la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire, et la protection de l'environnement;
2. l'accès équitable aux services sociaux de base et la promotion des droits de l'homme;
3. la lutte contre le sida, la tuberculose et d'autres maladies.

Ces objectifs stratégiques ont alors été traduits en 10 résultats. Une évaluation à mi-parcours du PNUAD, prévue pour 2006, a été différée en raison des élections et du changement de gouvernement qui a suivi. Réalisée en 2007, cette évaluation est devenue un troisième BCP, ce qui a conduit à la préparation d'un nouveau PNUAD, harmonisé avec la SCRP.

Tableau 4. Membres de l'Équipe de pays des Nations Unies au Bénin

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)	Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)	Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)	Programme alimentaire mondial (PAM)	Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR)	Organisation mondiale de la santé (OMS)
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)	Banque mondiale	Fonds monétaire international (FMI)	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)	Union postale universelle (UPU)

Source : Groupe des Nations Unies pour le développement (www.undg.org).

3.2 PROGRAMME DU PNUD

3.2.1 CCP/EPP ET PAPP

La coopération du PNUD avec le Bénin a été initiée en 1962 et s'est poursuivie à travers une série de programmes successifs. En 1996, le Conseil d'administration du PNUD a approuvé le premier Cadre de coopération avec le Bénin (CCP) 1997-2001. Ce CCP a par la suite été prorogé de deux ans (2002 et 2003) par le Conseil d'administration du PNUD afin d'harmoniser son cycle de programmation avec celui des autres organismes des Nations Unies présents dans le pays.

Devenu « Esquisse de programme de pays » (EPP), un nouveau CCP 2004-2008 pour le Bénin a été approuvé en 2003, suivi d'un Plan d'action de programme de pays (PAPP). Toutefois, après le changement de gouvernement et la revue à mi-parcours du PNUAD en 2007, le PAPP a été mis à jour pour refléter le nouvel environnement national et les priorités des nouvelles autorités. Le tableau 5 ci-dessous présente l'évolution des sous-programmes et des objectifs de chacun des programmes, ainsi que leur prorogation.

Selon cette architecture de résultats,¹⁸ le Programme du PNUD concourait à quatre

Tableau 5. Évolution des programmes de pays et des sous-programmes et objectifs correspondants

Programme	Sous-programmes et objectifs
CCP 1 1997-2001	Réduction de la pauvreté
	Promotion de la bonne gouvernance
Prorogation 2002-2003 du CCP 1	Réduction de la pauvreté
	Gouvernance démocratique
	Nouvelles technologies de l'information et des communications
EPP 2004-2008 (A : PAPP 2004-2006)	Pauvreté, sécurité alimentaire et protection de l'environnement
	Accès équitable à des services essentiels de qualité et promotion de la protection des droits de l'homme
	Lutte contre le sida, le paludisme, la tuberculose et d'autres maladies
EPP 2004-2008 (B: PAPP 2007-2008)	Pauvreté
	Gouvernance
	Environnement
DPP 2009-2013	Réduction de la pauvreté par l'accélération de la croissance et promotion d'emplois décents
	Promotion de la bonne gouvernance et du développement participatif

18. Vérifiée avec le Bureau de pays pendant la mission principale de l'ERAD.

Tableau 6 . Liens entre les objectifs nationaux et les résultats visés par le PNUAD et par le PAPP

Objectifs nationaux	Résultats visés PNUAD	Résultats visés PAPP 2004-2006	Résultats visés PAPP 2007-2008
La proportion de la population béninoise vivant en dessous du seuil de pauvreté et souffrant de malnutrition est réduite de 50 % avant 2015	Bases de l'économie renforcées à travers une meilleure gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les politiques de lutte contre la pauvreté incluant les OMD sont mises en œuvre de manière participative ■ Possibilité accrue des pauvres à mener une vie active (y compris les femmes et les jeunes) par la création d'emplois ■ L'Assemblée nationale est modernisée (e-parlement) et ses capacités en matière de législation, de contrôle de l'action gouvernementale et de représentation nationale sont renforcées ■ Un système efficace de gestion des élections mis en place pour assurer des élections justes, libres, transparentes et durables ■ Implication effective des collectivités locales et de la société civile, en particulier des groupes de femmes, dans la planification et la gestion locale, y compris la fourniture des services sociaux de base ■ Amélioration de la performance, de la transparence et de l'imputabilité dans l'administration publique 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les politiques de lutte contre la pauvreté incluant les OMD sont mises en œuvre de manière participative et prennent mieux en compte les préoccupations des groupes vulnérables ■ Les revenus des groupes vulnérables sont accrus ■ Les règles de jeu démocratique sont mieux connues et respectées par tous les partis politiques et toutes les institutions nationales ■ La gestion des communes est améliorée ■ Amélioration de la performance, de la transparence et de l'imputabilité dans l'administration publique
	Sécurité alimentaire et nutritionnelle durable dans un environnement sain et propice à la production	<ul style="list-style-type: none"> ■ Capacité accrue des autorités locales, des communautés à la base (en particulier les femmes) et du secteur privé en gestion environnementale et développement énergétique durable 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les ressources floristiques, fauniques et halieutiques sont mieux conservées
Réduire la mortalité maternelle et infantile, améliorer tous les indicateurs de santé publique et promouvoir l'accès à l'éducation	Utilisation accrue des services sociaux (surtout pour les groupes spécifiques : femmes, filles, jeunes...)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Prise de conscience des populations sur les droits humains notamment au plan communautaire 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les droits des personnes notamment ceux des catégories vulnérables sont mieux respectés
Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et la tuberculose	Les capacités de lutte contre le SIDA et le paludisme sont renforcées et la stratégie DOTS est étendue à tout le pays	<ul style="list-style-type: none"> ■ Capacité institutionnelle développée pour planifier et mettre en œuvre les stratégies multisectorielles de limitation de la propagation du VIH/sida et d'atténuation de son impact social et économique 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Capacité institutionnelle développée pour planifier et mettre en œuvre les stratégies multisectorielles de limitation de la propagation du VIH/sida et d'atténuation de son impact social
Favoriser l'État de droit et des libertés, le climat de paix sociale, le dialogue social interne et l'initiative privée sur la base des orientations du gouvernement	<i>Non spécifié – Mais lié au résultat 1 du PNUAD : Bases de l'économie renforcées à travers une meilleure gouvernance</i>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Utilisation des NTIC pour favoriser la prise de décision adéquate par rapport aux besoins des populations 	

objectifs nationaux à travers quatre résultats du PNUAD qui n'étaient pas complètement harmonisés, en particulier l'objectif national relatif à l'état de droit et des libertés. Au cours du premier PAPP, le PNUD a acheminé son aide à travers 10 résultats, puis a réduit son programme à huit d'entre eux durant le deuxième PAPP 2007-2008. Les résultats ayant trait à l'utilisation des technologies de l'information et des communications (liés à l'objectif national de l'État de droit et des libertés) et aux élections (liés à l'objectif national de lutte contre la pauvreté) ont été retirés du second PAPP, bien que les activités liées aux élections soient demeurées importantes en 2007.

Il faut noter ici que la revue du PAPP en 2006 a donné l'impression à la majorité des personnes interviewées par l'équipe de l'ERAD de l'existence de deux programmes distincts sur la période de l'EPP. Les données présentées au tableau 6 montrent que cette perception est trompeuse puisqu'on ne retrouve pas de réels changements en profondeurs des résultats visés par les PAPP au cours de l'EPP. De nouvelles

interventions ont été planifiées et mises en œuvre après 2006, mais les projets en cours n'ont pas été reprofilés. Des interventions démarrent et d'autres se terminent au cours du cycle de vie d'un programme, et ceci ne constitue pas un problème tant que ces interventions demeurent conformes aux résultats de développement visés par le programme. Il faut insister sur le fait qu'une ERAD s'intéresse d'abord aux résultats de développement et non aux interventions prises individuellement. De ce point de vue, l'équipe d'évaluation estime qu'il n'y a eu qu'un seul programme au cours de la période de l'EPP 2004-2008. La revue à mi-parcours du PAPP et le reprofilage qui en a résulté constituent un indicateur de la flexibilité du PNUD, mais ils soulèvent la question de la cohérence interne et à long terme du programme et du risque associé de dispersion des ressources.

Le système de production de rapports utilisé par le PNUD a été lié aux résultats visés par le PNUAD, mais pas aux objectifs nationaux et le poids financier des interventions du PNUD n'a pas été proportionnel au nombre de résultats

Tableau 7. Poids relatif du programme du PNUD par rapport au PNUAD et aux objectifs nationaux (en milliers de dollars É.U.)

Objectifs nationaux	Secteurs du PNUAD et résultats visés	2004	2005	2006	2007	Total	Pourcentage du total
Pauvreté	Environnement	124	255	537	646	1 562	4
	Gouvernance	393	568	7 909	2 439	11 309	28
	Pauvreté	396	698	1 654	1 871	4 619	11
Lutte contre le sida	Lutte contre le VIH et autres infections	8 404	6 666	8 099	261	23 430	57
Santé maternelle et infantile	(services sociaux)						
État de droit et des libertés	(gouvernance)						
Total		9 317	8 187	18 199	5 217	40 920	100

Source : PNUD ATLAS, Données révisées par le Bureau du PNUD au Bénin, 14 avril 2008.

Tableau 8. Indicateurs financiers du programme (en milliers de dollars É.U.)

Type de ressources	2004	2005	2006	2007	Total
Total dépenses sur les ressources régulières	2 463	3 379	3 207	3 377	12 426
Total dépenses sur les autres ressources	8 385	6 051	15 540	2 869	32 845
Total exécution du programme	1 848	9 431	18 747	6 246	45 272
Dépenses imputées sur les autres ressources en pourcentage des ressources totales	77,3	64,2	82,9	45,9	72,5

Source : PNUD ATLAS, Données révisées par le Bureau du PNUD au Bénin, 14 avril 2008.

visés. L'objectif national de réduction de la pauvreté a été soutenu par neuf résultats du PAPP et plus de 30 projets. La lutte contre le sida a été soutenue par un résultat du PNUAD, un résultat du PAPP et un seul projet, alors qu'elle représente, tel qu'illustré au Tableau 7, plus de 50 % des déboursés du PNUD entre 2004 et 2007.

Le programme du PNUD a pris en compte les stratégies transversales du PNUAD, dont la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. Le PNUD est notamment intervenu sur la problématique homme/femme à travers la collecte de données sexo-spécifiques (BenInfo), le VIH/sida et l'emploi des femmes.

3.2.3 PRINCIPAUX PARTENAIRES ET ENVERGURE DU PROGRAMME

Entre 2004 et 2007, le PNUD avait deux principaux partenaires financiers : i) le Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et la malaria (appelé Fonds mondial) qui a fourni 53 % des fonds utilisés par le programme du PNUD, et ii) l'Union européenne, qui, de son côté, en a fourni 13 %. D'autres partenaires, principalement les Pays-Bas, la Belgique, le Danemark, le Japon et le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) ont fourni collectivement 12 % des fonds. Les ressources ordinaires du PNUD ont constitué les 22 % restant des fonds décaissés.

L'exécution du programme du PNUD a considérablement varié au cours des quatre dernières années. Les ressources de base sont restées stables (avec une tendance à la hausse entre 2004 et

2005), mais les autres ressources ont fortement fluctué. Ceci s'explique par l'augmentation des ressources mobilisées en 2006 pour des activités liées aux élections nationales, ainsi que par le transfert des responsabilités du Fonds mondial au gouvernement béninois en 2007. Par ailleurs, le PNUD a créé des partenariats avec la Belgique, le Danemark et les Pays-Bas, trois partenaires bilatéraux dont l'influence est croissante au Bénin. Ces nouveaux partenariats ne compensent toutefois pas la perte de la contribution du Fonds mondial, puisque ceux-ci ne représentent que 7,5 % du financement total du programme du PNUD.

Le Tableau 8 illustre aussi la dépendance du PNUD face aux ressources extérieures. Au cours de la période 2004-2007, les ressources régulières du PNUD représentent environ un quart des dépenses totales d'exécution du programme. Cette proportion varie au cours des ans avec des pics extrêmes en 2006 et en 2007.

Le programme du PNUD au Bénin demeure un programme de faible envergure si on le compare aux dépenses d'autres PTF, et ce, même en tenant compte des ressources extérieures qu'il a mobilisées. Les dépenses totales du programme du PNUD entre 2004 et 2006 représentaient 2,8%, 2,7% et 5 % de l'APD totale en 2004, 2005 et 2006. Les dépenses réalisées à partir des fonds réguliers du PNUD au cours de la même période représentaient respectivement 0,6%, 0,9% et 1% de l'APD totale.

Chapitre 4

RÉSULTATS DE LA CONTRIBUTION DU PNUD AU DÉVELOPPEMENT NATIONAL

Tel que décrit dans la section 3.2.2, le cycle de planification du système des Nations Unies passe du plus général au plus spécifique à travers le processus d'élaboration du PNUAD, de l'EPP et du PAPP. Entre 2004 et 2008, le PNUD a appuyé quatre objectifs nationaux de développement. L'analyse de la contribution du PNUD à chacun de ces objectifs a été menée en deux étapes : une première étape a couvert la contribution des résultats du PNUAD – et par eux, la contribution du PNUD – à chaque objectif national; une seconde étape a couvert la contribution des résultats du PAPP aux résultats du PNUAD.

4.1 PAUVRETÉ ET MALNUTRITION

Objectif national : Réduire de 50 % d'ici à 2015 la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté et souffrant de malnutrition

La croissance et la réduction de la pauvreté sont des tâches essentielles sur lesquelles le Bénin doit se concentrer au cours de la prochaine décennie. Ces tâches requièrent également la conjugaison des efforts et des investissements, non seulement du gouvernement, mais également de la société béninoise dans son ensemble et des partenaires internationaux. Deux résultats du PNUAD ont été fixés pour concourir à la réduction de la pauvreté et de la malnutrition : « Bases de l'économie renforcée par une meilleure gouvernance » et « Une sécurité alimentaire et nutritionnelle durable dans un environnement sain et propice à la production ». Bien que le PNUD fasse partie du PNUAD, sa contribution à l'objectif national peut être considérée comme plus importante que le PNUAD lui-même. En plus de son propre

programme de développement, le PNUD, du fait de son rôle de coordination du système des Nations Unies dans le pays, devrait donner un important effet de levier à la contribution du système des Nations Unies pour la lutte contre la pauvreté et pour la réduction de la malnutrition au Bénin.

4.1.1 RÉSULTAT N°1 DU PNUAD : BASES DE L'ÉCONOMIE RENFORCÉES À TRAVERS UNE MEILLEURE GOUVERNANCE

La contribution du PNUD à ce premier résultat du PNUAD représente l'essentiel des interventions du PNUD entre 2004 et 2008, soit : 20 des 32 projets du portefeuille du PNUD, répartis entre six des dix résultats du PAPP. C'est également au titre de ce résultat du PNUAD que la plupart des activités de plaidoyer et des études spéciales (hors programme) ont été réalisées. La gouvernance, dans cette optique, semble être la principale caractéristique de la présence du PNUD au Bénin et l'instrument privilégié pour réduire la pauvreté. Dans l'architecture globale de l'EPP au Bénin, la contribution du PNUD à ce résultat du PNUAD constitue l'ensemble de résultats du PAPP le plus consistant au sein du programme du PNUD. Toutefois, les indicateurs utilisés pour mesurer la performance de réalisation de ce résultat ne permettent pas de mettre en lumière ou de préciser la contribution du PNUD.

Résultat 1 du PAPP : Les politiques de lutte contre la pauvreté incluant les OMD sont mises en œuvre de manière participative

Selon les rapports publiés par la Banque mondiale et le FMI,¹⁹ le premier DSRP était l'aboutissement des larges consultations menées à

19. Banque mondiale, évaluation de la pauvreté au Bénin, 30 septembre 2003; IDA et FMI : évaluation commune de l'application au Bénin du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, 21 février 2003.

Tableau 9. Projets liés au résultat 1 du PAPP

Titre ou période	Type	Modalité d'exécution / Partenaire d'exécution	Estimations budgétaires (\$ É.U.)
OMD-DSRP/DHD (ex SCRP, ex MDG-DSRP / RNDH) (2002–2008) ²⁰	National	NEX / MECEPDEAP & INSAE	2 800 000
Partenariats pour les OMD (2006–2008)	National	NEX / ANCB	(in MDG-PRSP)
Chantiers prioritaires (2006–2007)	National	NEX / MECEPDEAP	1 217 000
Prolifération des armes légères (2007)	Régional	NEX / Présidence	61 000
PADEx (2007–2008) ²¹	National	NEX / MIC & MA	940 988

Source : PNUD, Note d'information sur le Bénin, février 2008.

toutes les étapes de son élaboration. Ces consultations, tenues au niveau régional, ont réuni des représentants de la société civile et des membres du Parlement béninois. Les perceptions et les préoccupations des pauvres et des groupes vulnérables ont été exposées en partie par des associations de développement et des ONG.

Bien que certains indicateurs nationaux soient restés obstinément faibles durant les années 1990 (par exemple, le taux d'achèvement des études primaires) ou se soient même dégradés (retard de croissance des enfants en raison de la malnutrition, par exemple), la plupart se sont améliorés. Le classement du Bénin sur l'indice de développement humain du PNUD s'est régulièrement amélioré tant en termes absolus que relatifs. Au début du DSRP 2003-2005, le Bénin était un pays très pauvre et son revenu par habitant le plaçait bien en dessous de la moyenne de l'Afrique subsaharienne. La pauvreté rurale a augmenté durant les années 1990 : sur la base des dépenses par habitant, elle a augmenté de 25 % au milieu des années 1990 à 33 % en 1999-2000. Par opposition, la pauvreté urbaine diminuait de 28 à 23 % au cours de la même période.

L'incidence de la pauvreté non monétaire était plus marquée que l'incidence de la pauvreté monétaire et a augmenté, en passant de 43,4 % en 1996 à 49 % en 2001.

La Banque mondiale et le FMI rapportent aussi que, malgré l'aide considérable apportée par les PTF pour aider le Bénin à assurer un suivi de la pauvreté, il y a eu peu de coordination. De ce fait, les estimations de la pauvreté monétaire produites durant les années 1990 et utilisées dans le DSRP 2003-2005 ont fait l'objet de nombreuses critiques, autant en raison de la qualité des données que des choix méthodologiques effectués. En outre, si l'intérêt et le soutien manifestés par les partenaires du Bénin pour la question du suivi de la pauvreté ont contribué à accroître les connaissances en la matière, ils ont aussi eu pour conséquence une faible appropriation locale. La diffusion des résultats du DSRP et l'accès à l'information, en particulier par les acteurs non étatiques, demeurent faibles.

Les OMD ont été partiellement intégrés au DSRP 2003-2005, mais la SCRP en a fait son fondement. Des rapports sur les OMD, présentant

20. Projet d'appui à l'opérationnalisation des OMD et de la DSRP/droits humains

21. Programme d'appui aux exportations

le point de vue de la société civile, ont été rédigés et diffusés de 2005 à 2007. Le mécanisme participatif de suivi, développé par le canal de l'ONG internationale *Social Watch*, peut être considéré comme une réalisation importante du PNUD. À travers le projet « Partenariats pour les OMD », les organisations de la société civile (OSC) sont devenues des acteurs dynamiques sur les grandes questions soulevées par la réduction de la pauvreté. Parmi les réalisations concrètes, il faut noter :

- au total, 120 dirigeants d'ONG ont reçu une formation sur le suivi des OMD et 250 OSC, représentant la moitié des conseils communaux du Bénin, ont exprimé leurs préoccupations lors de l'élaboration et de la finalisation de la SCRP;
- les partenariats ont été renforcés entre les OSC, les municipalités et les PTF, produisant le résultat imprévu d'accroître le nombre de PTF soutenant les OSC;
- une participation plus importante des OSC aux processus décisionnels a été obtenue, comme le montre l'augmentation du nombre d'invitations qu'elles ont reçues de la part du gouvernement et des PTF pour participer à des ateliers et des groupes de travail thématiques sur la mise en œuvre des politiques;
- les recommandations contenues dans les rapports alternatifs sur les OMD ont été prises en compte par le gouvernement;
- les OSC sont reconnues comme des acteurs dynamiques, mais non encore légitimes, du suivi financier des plans d'action de cinq conseils communaux.

La contribution du PNUD a de plus permis aux OSC d'apprendre à travailler ensemble et à créer des groupes de pression. Grâce à leur maîtrise des OMD et du contenu de la SCRP, les associations membres de *Social Watch* deviennent des acteurs de développement importants et peuvent contribuer directement au renforcement des capacités d'OSC

dans d'autres régions du pays. Enfin, sur la base de la reconnaissance obtenue grâce au soutien du PNUD, *Social Watch* fait partie du processus du MAEP.

Le soutien apporté à BenInfo, la base de données qui devait permettre de mettre en œuvre de façon plus participative la SCRP en ventilant l'information par sexe et par région, n'a pas atteint son objectif. Malgré les formations dispensées et le soutien technique, la base de données n'a pas été mise à jour depuis 2006. Lors de la préparation du tableau sur l'évolution des OMD entre 2000 et 2006, l'équipe de l'ERAD a constaté que les données étaient incomplètes, contradictoires et parfois non fiables. Non seulement le contrôle de la qualité semble faible, mais le support apporté par le PNUD a été critiqué à la fois par l'INSAE²² et par l'UNICEF. Les critiques estiment que l'appui n'était pas suffisamment adapté et émettent des doutes quant à la capacité de l'INSAE à maintenir durablement la base de données.

Bien que non directement lié à la réduction de la pauvreté à court terme, le soutien apporté par le PNUD aux « Chantiers prioritaires » est perçu comme hautement stratégique par le MECEPDEAP²³: les chantiers prioritaires constituent l'aboutissement des *Orientations stratégiques du Bénin* et de la SCRP, auxquelles le PNUD participe activement. Les hauts fonctionnaires du MECEPDEAP affirment que sans la contribution du PNUD à l'élaboration de la pensée économique et à l'élimination des obstacles, *l'Agenda pour un Bénin émergent* n'existerait tout simplement pas. Les experts fournis au MECEPDEAP par le PNUD ont contribué à des changements de comportement dans la fonction publique, en particulier au Centre de promotion des investissements où, par exemple, un processus accéléré d'analyse des demandes est maintenant en place. L'avis des experts du PNUD a également été recherché sur le MAEP et sur la conception du projet « Emplois pour les jeunes ».

22. Institut national de la statistique et de l'analyse économique.

23. Ministère d'État chargé de l'Économie, de la prospective, du développement et de l'évaluation de l'action publique.

Dans l'ensemble, les interventions du PNUD ont permis de faire des stratégies de réduction de la pauvreté un exercice participatif national. Malheureusement, le suivi de ces politiques et de leur mise en œuvre à travers BenInfo demeure précaire. Cette lacune peut représenter une contrainte majeure quant à la prise de décisions par les autorités gouvernementales sur les priorités où concentrer les efforts dans le Programme d'action OMD 2015.

Principaux facteurs qui ont affecté la contribution du PNUD à ce résultat du PAPP

Positionnement stratégique (rôle approprié et partenariats) : Les activités du PNUD ont soutenu les stratégies maîtresses envisagées par le gouvernement béninois pour stimuler la croissance et réduire la pauvreté, en particulier en créant un consensus autour de la SCRP et en encourageant la participation de tous les acteurs. L'action de plaidoyer menée par le PNUD a permis de mobiliser des ressources auprès de partenaires bilatéraux, de la Banque mondiale, du FMI et de la Banque africaine de développement pour le suivi du DSRP et l'élaboration de la SCRP. Le PNUD a utilisé adéquatement son statut de neutralité pour aider le Bénin à progresser dans la lutte contre la pauvreté et pour canaliser davantage de ressources à cette fin. En 2007, une importante activité hors programme menée par le PNUD s'est concentrée sur le renforcement de la capacité d'absorption de l'aide par le Bénin, en particulier celles des ministères liés aux OMD, par l'établissement de sociétés semi-autonomes.

Pertinence : De manière générale, le PNUD a contribué positivement à mettre en place des mécanismes visant à aider le gouvernement béninois à réduire la pauvreté à long terme et à renforcer le rôle de la société civile dans la réalisation des OMD. À cet égard, la contribution du PNUD peut être considérée comme un processus intégré compatible avec le développement durable. Le nouveau « Projet d'appui aux exportations »

(PADEx), qui vise à stimuler le secteur privé et à promouvoir les exportations, est lié indirectement à la mise en œuvre participative des ODM. Malgré son importance stratégique, le PADEx pourrait avoir un plus grand effet de levier s'il était lié à la création d'emplois. Aucune information n'a pu être obtenue auprès du bureau de pays au sujet du projet régional de lutte contre la prolifération des armes légères, qui n'est d'ailleurs relié à aucun résultat identifié dans l'EPP. Ces fonds auraient pu être investis plus utilement dans BenInfo.

Capacité d'adaptation (souplesse) : À l'exception de BenInfo, tous les informateurs rencontrés par l'équipe d'évaluation ont souligné l'ouverture du PNUD pour discuter des problèmes et trouver des solutions. Suite à la revue à mi-parcours du PAPP 2004-2008, le PNUD a réorienté certains projets pour les rendre plus compatibles avec les priorités du nouveau gouvernement. La production du *Rapport national sur le développement humain* a été intégrée aux travaux sur les OMD et la DSRP, et les « Chantiers prioritaires » ont été renforcés par l'ajout d'un spécialiste. Le résultat du PAPP a également été reformulé pour mieux prendre en compte les préoccupations des groupes vulnérables.

Efficacité : Selon les rapports de la Cellule NEX, le PNUD a atteint la plupart de ses objectifs annuels. Cependant, les cibles identifiées dans les plans de travail annuels²⁴ ne semblent pas être directement liées aux indicateurs de l'EPP. Le suivi des plans de travail annuels a porté essentiellement sur les opérations plutôt que sur l'évaluation des résultats à court terme (extrants). Les projets considérés comme prioritaires ont été identifiés, les rapports sur les OMD et la SCRP ont été produits et diffusés et les capacités des OSC ont été renforcées par de la formation. Toutefois, ces résultats opérationnels paraissent insuffisants pour réduire à 24 % la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté,

24. Le Plan de travail annuel est un document qui donne les étapes détaillées d'un projet et indique ce qui sera accompli dans l'année, pour chaque projet figurant dans le Plan d'action du programme de pays (PAPP).

en particulier dans les zones rurales. Le manque de données désagrégées, fiables et comparables a rendu encore plus difficile l'évaluation de l'efficacité de l'action du PNUD. Ce problème est commun à presque tous les résultats identifiés dans l'EPP. Un autre problème réside dans les retards de la signature des plans de travail annuels, ce qui a entraîné la mobilisation tardive des ressources pour réaliser les activités.

Durabilité : Grâce à la contribution du PNUD, les OSC ont noué de nouveaux partenariats qui contribueront à renforcer la société civile au Bénin. Pour affermir ce rôle, en particulier dans le suivi financier des plans d'action des conseils communaux, le PNUD devrait maintenant encourager l'adoption de lois officialisant le rôle de suivi des OSC. Les chantiers prioritaires sont toujours en cours et faute d'une seconde phase, le MCEPDEAP, privé des spécialistes fournis par le PNUD, pourrait ne pas être en mesure de mener à terme la vision du *Bénin émergent*.

La principale lacune de la contribution du PNUD au cours de la période de l'EPP a trait à son manque de leadership pour favoriser l'appropriation de la base de données BenInfo par l'INSAE. Bien que ceci soit essentiel pour assurer le suivi des progrès dans la réalisation des OMD et de la mise en œuvre de la SCRIP, BenInfo demeure non viable et non fiable.

Résultat 2 du PAPP : Possibilité accrue des pauvres à mener une vie active (y compris les femmes et les jeunes)

Selon le *Rapport de la Banque mondiale sur la pauvreté au Bénin (2003)*, la majorité des pauvres occupent un emploi dans le secteur agricole ou dans le secteur informel et les taux de pauvreté parmi les agriculteurs de subsistance, les petits producteurs de coton et les petits éleveurs sont semblables. Au Bénin, l'emploi dans le secteur public ou le secteur privé formel offre un moyen d'échapper à la pauvreté. Être pauvre au Bénin n'est pas tant une question de chômage qu'une question d'occuper un emploi irrégulier ou non rémunéré. Ainsi, 21 % des personnes employées dans les zones urbaines et 29 % dans les zones rurales n'ont pas d'emploi régulier ou ont simplement un emploi non rémunéré. Le sous-emploi est largement répandu (plus d'un tiers de la population urbaine active) et a augmenté dans les cinq grandes villes du Bénin depuis 1995. Les dépenses et les inégalités de revenu sont plus prononcées dans les zones urbaines que dans les zones rurales.

Le projet ADECOI. La principale intervention menée entre 2003 et 2007 pour encourager les activités génératrices de revenus pour les pauvres est le projet FENU/PNUD d'appui au développement communal et aux initiatives locales dans le Borgou (ADECOI). Ce projet

Tableau 10. Projets liés au résultat 2 du PAPP

Titre ou période	Type	Modalité d'exécution / Partenaire d'exécution	Estimations budgétaires (\$ É.U.)
Microfinance (absorbée par le projet ADECOI)	National	– (Sian'son)	–
PACOB (2004–2005 ; activités non terminées absorbées par ADECOI)	National	NEX	–
ADECOI (2003–2007)	National	NEX / MDGLAAT - Unité d'Appui Conseil	5 854 521
Emplois pour les jeunes (2007–2010)	National	NEX / MMFPMEEF	163 000

Source : PNUD, Note d'information sur le Bénin, février 2008.

intégrait dans son Fonds de développement local (FDL) : un fonds d'investissement sociocommunautaire, des subventions d'appui à des initiatives locales génératrices de revenus, une ligne de micro crédit communale ainsi qu'un fonds d'appui aux efforts d'intercommunalité. Les résultats de l'ADECOI comprennent notamment :

- 111 contrats passés pour la construction d'infrastructures et la fourniture d'équipements municipaux;
- Plus de 4 000 personnes (dont 95% de femmes) provenant de 100 groupements qui ont bénéficié de microcrédits;
- 409 personnes issues de 17 groupements qui ont reçu un appui pour le développement d'activités génératrices de revenus;
- 7 plates-formes multifonctionnelles²⁵ installées en plus du suivi des trois plates-formes héritées du PACOB.

Un examen détaillé de ce projet et des facteurs influençant sa contribution aux activités génératrices de revenus pour les pauvres est présenté sous le résultat 5 du PAPP.

Le projet Emplois pour les jeunes. Le résultat 2 du PAPP est passé de « Possibilité accrue des pauvres à mener une vie active » à « Les revenus des groupes vulnérables sont accrus » pour la période 2006-2007. Le projet « Emploi pour les jeunes » incarne cette nouvelle orientation du PAPP. Bien que ce projet n'ait démarré qu'en octobre 2007, les résultats obtenus en moins de six mois sont appréciables :

- une unité d'appui est opérationnelle et offre des conseils aux fonctionnaires du ministère de la Micro-finance, des petites et moyennes entreprises et de l'emploi des jeunes et des femmes (MMFPMEEJF) et à d'autres acteurs;
- un document d'orientation a été publié et une politique nationale de l'emploi sera

établie sur cette base;

- le Fonds national de promotion des entreprises et de l'emploi des jeunes, doté d'un capital de six milliards de francs CFA fourni par l'État, a été ouvert et des prêts ont déjà été approuvés pour 60 jeunes entrepreneurs;
- les conditions ont été créées pour que les jeunes puissent s'installer et produire dans les trois communes ciblées. Le coût total pour les 74 autres communes du pays sera soumis pour financement au gouvernement et le PNUD mènera un plaidoyer afin de mobiliser des fonds pour la portion non couverte par le financement public;
- le mécanisme global pour faciliter l'emploi des jeunes a été précisé et rationalisé.

Au niveau national, la contribution du PNUD consiste à mettre en place un mécanisme qui devrait avoir un effet positif sur la création d'emplois pour les pauvres. Le soutien à l'auto-emploi sera toutefois limité à une seule expérience par commune. Au niveau régional, l'intervention du PNUD se limitera aux départements du Borgou, de l'Alibori et de l'Atacora. Si les expérimentations réalisées grâce à l'actuel portefeuille de projets ne sont pas reproduites par le gouvernement béninois et ne sont pas soutenues par d'autres PTF, l'effet d'ensemble du projet risque de ne pas être décisif dans la réduction de la pauvreté.

Principaux facteurs qui ont affecté la contribution du PNUD à ce résultat du PAPP

Positionnement stratégique (rôle approprié et partenariats) : Grâce à l'appui du PNUD, le MMFPMEEJF a mis sur pied un mécanisme pour soutenir la création d'emplois dans les zones rurales du Bénin et pour mobiliser les fonds des partenaires internationaux. Pour démontrer la faisabilité de ce mécanisme, en particulier pour l'auto-emploi et les micro-entreprises, l'équipe du projet Emplois pour les jeunes a fait appel aux spécialistes du projet ADECOI et au personnel

25. Ces plates-formes sont construites autour d'un simple moteur diesel, relié par des courroies à divers outils comme des moulins, des pressoirs, ou pour recharger des piles.

local pour identifier et organiser des visites sur le terrain de la première entreprise créée par 60 jeunes du Borgou grâce à ce projet. Parallèlement, le PNUD a développé un partenariat avec le Fonds international de développement agricole (FIDA) et avec le *Millenium Challenge Account*²⁶ de façon à ce que le développement rural et agricole figure en meilleure place dans les politiques de l'État, notamment dans la SCRP, et pour mettre en œuvre les réformes jugées nécessaires pour améliorer le revenu des pauvres, en particulier des femmes et des jeunes.

Pertinence : Le chômage des jeunes est un des problèmes les plus cruciaux au Bénin. Au niveau national, le taux de chômage s'élève à 40 %, mais il dépasse 50 % chez les jeunes. L'importance du projet « Emploi pour les jeunes » pour le gouvernement béninois est confirmée par le fait qu'il a affecté, dans ses six premiers mois d'activité, six milliards de francs CFA au Fonds national de promotion de l'entreprise et de l'emploi des jeunes, une structure créée dans le cadre de cette intervention. Axé sur la création de petites entreprises agricoles ayant un fort potentiel de croissance, le projet concourt directement à l'orientation stratégique de la diversification agricole choisie par le gouvernement pour la période 2006-2011.

Capacité d'adaptation (souplesse) : En 2007, grâce à une activité hors programme du PNUD, le MMFPMEEJF a organisé un forum sur l'emploi des jeunes. Les recommandations issues de ce forum incluent notamment la promotion de l'emploi des jeunes, l'accès au crédit et l'appui technique et financier aux organisations créatrices d'emplois. À la demande du gouvernement béninois, le PNUD a accepté d'apporter son appui à la mise en œuvre de ces recommandations. Ceci

a donné naissance au projet « Appui à la promotion de l'emploi des jeunes ». Selon des informateurs béninois rencontrés par les membres de l'équipe d'évaluation, l'appui du PNUD au forum a donné le coup d'envoi aux interventions en faveur des jeunes.

Efficacité : Le projet a démarré plus tard que prévu, mais les résultats, après moins d'un an d'activité, montrent un grand niveau d'efficacité.

Résultat 3 du PAPP : L'Assemblée nationale est modernisée (e-parlement) et ses capacités en matière de législation, de contrôle de l'action gouvernementale et de représentation nationale sont renforcées

La Constitution béninoise confie aux pouvoirs exécutif et législatif le pouvoir collectif de présenter des projets de loi; cependant, la majorité d'entre eux sont proposés par l'exécutif.²⁷

Les rapports de l'Assemblée Nationale, surtout avant 2004, font état d'une faiblesse globale de sa capacité de législation. L'équipe de l'ERAD constate néanmoins un accroissement global d'année en année de la production législative du Parlement béninois depuis la période d'intervention du projet. Ainsi, les rapports de la Direction responsable des services législatifs de l'Assemblée nationale montrent une augmentation de la production législative de 33% en 2004, de 54,45% en 2005, de 63,6% en 2006 et de 69,7% en 2007. La capacité du Parlement à contrôler les décisions du gouvernement mérite toutefois d'être renforcée,²⁸ car la Constitution accorde des pouvoirs très étendus à l'exécutif.

Selon le cas, le PNUD a cherché à produire les résultats prévus par une assistance financière et/ou par des interventions de projet, notamment par le *Projet d'appui au renforcement et à la modernisation*

26. Le Millenium Challenge Account (MCA) est un compte ouvert par l'USAID en mars 2002 pour financer des initiatives dans les pays en développement qui marquent leur attachement à la bonne gouvernance, à la santé et l'éducation de la population, et aux politiques économiques qui encouragent l'esprit d'entreprise.

27. Durant la première législature, 3,5 % des lois adoptées résultaient d'une initiative des parlementaires. Ce chiffre a été de 2,5 % durant la deuxième législature, de 3,25 % dans la troisième, de 1,95 % dans la quatrième et l'on attend le chiffre relatif à la présente législature.

28. Voir : Constitution du Bénin (loi 90-21 du 11 décembre 1990) à l'adresse suivante : http://www.bj.refer.org/benin_ct/cop/assemblee.

Tableau 11. Projets liés au résultat 3 du PAPP

Titre ou période	Type	Modalité d'exécution / Partenaire d'exécution	Estimations budgétaires (\$ É.U.)
Inventaire de la gouvernance en Afrique (1999–2007)	Régional	AGEX	*
PARMAN (2004–2007) ²⁹	National	NEX / Assemblée nationale	1 400 000
PAPE(2005–2007) ³⁰	National	NEX / HAAC	153 000
DSRP 2 – ANCB (2007–2010) ³¹	National	NEX / ANCB & <i>Social Watch</i>	100 400
Gouvernance concertée (2007–2008)	National	NEX / Présidence	500 000

*Partie non spécifiée du budget de 12 milliards de dollars réservé au Bénin.

Source : PNUD, Note d'information sur le Bénin, février 2008.

de l'Assemblée nationale (PARMAN). Les résultats de ces interventions comprennent, entre autres :

- la mise en place d'un mécanisme de réglementation des débats au sein de l'hémicycle par une minuterie qui permet au Président de la Chambre de répartir équitablement le temps de parole entre les membres élus;
- un site Web³² fonctionnel mis à la disposition de l'Assemblée nationale;
- le câblage électronique de l'Assemblée nationale et du Secrétariat général entrepris en 2005;
- l'appui au parlement dans l'organisation des sessions de formations en techniques de rédaction de propositions de lois. Au cours d'une des formations, en 2005, il a été recommandé de créer un corps de rédacteurs de textes de lois. Les réflexions sont en cours sur le statut et le mode de fonctionnement de ce corps;
- la réalisation d'études visant l'amélioration de la production législative;
- la production de guides de suivi des recommandations formulées par les députés lors de l'étude du budget général de l'État en 2004, 2005, 2006 et 2007;
- la production d'un guide de suivi des conventions et des accords internationaux ratifiés par le parlement;
- l'augmentation de 72% des moyens de communication avec les députés grâce à la mise à la disposition de ces derniers d'une adresse électronique personnalisée;
- la mise sur pied depuis 2004 de 9 réseaux de parlementaires béninois en relation avec l'Association des parlementaires africains et avec l'Union internationale des parlementaires;
- l'élaboration d'un code d'éthique parlementaire;
- le renforcement des capacités des parlementaires de la 4^e législature notamment sur l'informa-

29. Projet d'appui au renforcement et à la modernisation de l'Assemblée nationale

30. Projet d'appui à la presse écrite béninoise

31. Appui au Programme de Renforcement de Capacités des Communes et de l'ANCB pour la mise en œuvre du DSRP2

32. Voir www.assembleebenin.org

tique, les techniques de communication, les OMD et le DSRP, le rôle de l'élu au Parlement, l'égalité entre les sexes, le développement, la budgétisation sexospécifique et la sensibilisation des députés et du public à l'éthique d'un parti politique;

- des consultations publiques sur l'égalité entre les sexes qui ont eu pour résultat entre autres, le vote de la loi contre le harcèlement sexuel;
- l'élaboration d'un répertoire des recommandations faites par les membres du Parlement entre 2003 et 2006 incluant un glossaire des termes utilisés en finances publiques et d'un code de déontologie pour les partis politiques.

En 2006, le résultat « l'Assemblée nationale est modernisée (e-parlement) et ses capacités en matière de législation, de contrôle de l'action gouvernementale et de représentation nationale sont renforcées » a été rebaptisé « Les règles du jeu démocratique sont mieux connues et respectées par tous les partis politiques et toutes les institutions nationales » pour la période 2006-2007. Le projet « Gouvernance concertée », débuté en 2007 et qui était toujours en phase de démarrage au moment de la mission de l'ERAD, a été conçu pour concourir à ce nouveau résultat. Toutefois, les projets Gouvernance concertée et DSRP 2— ANCB³³ fonctionnent en dehors de la sphère de l'Assemblée nationale et relèvent plus directement de la réduction de la pauvreté. Ceci est particulièrement évident pour le second projet compte tenu des résultats prévus centrés sur le suivi participatif des OMD ainsi que leur gestion et leur *reporting* effectifs par les municipalités.

Le projet d'appui à la presse écrite béninoise a connu des retards de mise en œuvre. Son résultat central de renforcement des capacités des journalistes a été atteint et un code de déontologie a aussi été produit. En eux-mêmes, ces résultats contribuent peu à l'atteinte de l'objectif national sauf si l'effet recherché par le projet, formulé dans le descriptif du projet comme de « peser sur

l'opinion publique pour servir de rampe à tout le processus des ODM et de la réduction de la pauvreté », est aussi atteint, ce qui ne semble pas avoir été le cas selon les informations recueillies par l'équipe d'évaluation.

Comme l'ont indiqué des représentants de l'Assemblée nationale, des PTF et les journalistes eux-mêmes, le projet a plutôt soulevé la question fondamentale de la liberté d'expression. Si, entre 2004 et 2006, une presse libre était considérée comme un atout précieux pour la consolidation de la démocratie au Bénin, la situation ne semble plus être la même en 2008, car selon certaines indications les partis politiques contrôlent une partie de la presse écrite. Bien que cette situation ne soit pas liée aux résultats du PAPP 2004-2005 centrés sur l'Assemblée nationale, elle entretient un lien évident avec la révision du PAPP 2006-2007 visant une meilleure connaissance et un meilleur respect des règles du jeu démocratique. Au cours des années à venir, le PNUD pourrait contribuer positivement à la consolidation de la démocratie en soutenant le rétablissement de la liberté d'expression au Bénin.

Principaux facteurs qui ont affecté la contribution du PNUD à ce résultat du PAPP

Positionnement stratégique (rôle approprié et partenariats) : Grâce à différents projets, le PNUD a établi des partenariats à tous les niveaux de l'État. Ainsi, la « Gouvernance concertée » a permis d'établir un partenariat avec la Présidence du Bénin, et l'ANCB avec les autorités décentralisées et les OSC, en particulier avec les membres de *Social Watch*, déjà actifs dans le cadre d'autres initiatives appuyées par le PNUD en matière de suivi participatif des OMD et de réduction de la pauvreté. Enfin, le PARMAN a établi des partenariats avec des parlementaires qui représentent le pouvoir législatif mis en place par la Constitution. Ces projets ont aidé le PNUD à renforcer sa capacité à obtenir des consensus sociaux et à influencer les politiques et stratégies visant la réduction de la pauvreté. Ce positionnement du PNUD est hautement stratégique

33. Association nationale des communes du Bénin.

dans l'ensemble du spectre des acteurs sociaux et politiques du pays. Le PNUD a aussi contribué à mobiliser l'équivalent de plus de quatre fois ses propres ressources financières grâce à des partenariats avec des PTF comme le Fonds des Nations Unies pour la démocratie, les Pays-Bas, l'Allemagne, l'USAID et le GPPS, soutenu par le gouvernement belge.

Pertinence : Globalement, les réalisations accomplies sous le résultat 3 du PAPP contribuent au renforcement des assises de la démocratie au Bénin. En effet, les objectifs spécifiques du projet PARMAN ont globalement permis la modernisation de l'Assemblée nationale et le renforcement de ses capacités en matière de législation, de contrôle de l'action gouvernementale et de représentation nationale. La Gouvernance concertée, conçue et mise en œuvre suite à la revue des résultats du PAPP, vise à renforcer la collaboration et les synergies entre les institutions publiques, les ministères, la société civile et les organes élus locaux. Le PNUD a appuyé ce mécanisme en conseillant le Président de la République sur les facteurs contraires aux principes de bonne gouvernance et en aidant à trouver des solutions socialement acceptables.

Capacité d'adaptation (souplesse) : Lors de sa revue des résultats initiaux du PAPP afin de réaligner ses activités sur les priorités du nouveau gouvernement, le PNUD a démontré sa flexibilité et son ouverture. L'évaluation à mi-parcours du Projet PARMAN en octobre 2006 par une équipe externe et indépendante a permis au PNUD d'actualiser son appui à l'Assemblée nationale. Toutefois, il faut souligner l'absence quasi totale de liens entre les résultats escomptés du projet et les indicateurs de performance du PAPP.

Efficacité : La Stratégie de modernisation du pays (parlement électronique) reposait sur le projet PARMAN. Grâce à ce dernier, il semble que l'Assemblée a été modernisée, même si le système de vote électronique n'est pas encore implanté à

cause de la construction projetée pour décembre 2008 du nouveau siège de l'Assemblée nationale. La stratégie adoptée par le projet PARMAN pour renforcer les capacités de l'Assemblée nationale en matière de représentation, de législation et de contrôle de l'action gouvernementale a été axée sur l'organisation d'ateliers de formation, de visites d'échanges et la publication de documents. On peut faire valoir que la formation des parlementaires renforce effectivement leurs capacités. Par ailleurs, le Parlement ne dispose pas des pouvoirs constitutionnels nécessaires pour accélérer le processus entre l'adoption des lois et leur mise en application. D'après ce qui précède, il semble que les objectifs de cette composante du PAPP ont été largement atteints. La première phase du projet ou PARMAN 1 (UNACEB) s'est focalisée sur les aspects budgétaires de l'Assemblée nationale et la seconde phase du projet ou PARMAN 2 met l'accent sur la législation et la représentation tout en renforçant les acquis de la première phase.

Durabilité : L'UNACEB, mise en place en 2001 dans le cadre du PARMAN 1 pour suppléer au déficit de capacités des députés en matière d'études des lois de finance, est devenue aujourd'hui un service de l'Assemblée nationale. Ceci constitue un cas manifeste de résultat durable et une contribution du PNUD au développement parlementaire au Bénin. Les différentes formations organisées au profit des membres du parlement ont aussi produit des résultats non prévus. A titre indicatif, on peut citer la formation des parlementaires sur la gestion des ressources naturelles qui a permis l'installation à terme d'un réseau de parlementaires pour la protection de l'environnement. En ce qui concerne la Gouvernance concertée ou l'ANCB, il est prématuré de parler de durabilité.

Résultat 4 du PAPP : Un système efficace de gestion des élections mis en place pour assurer des élections justes, libres, transparentes et durables

Après que le cadre institutionnel mis en place par la Constitution de 1990 eut révélé plusieurs insuffisances,³⁴ la Commission électorale nationale

34. Voir le Rapport trimestriel du NDI, Bénin : appui aux élections présidentielles (01377) 2001 sur le site www.usaid.gov/bj/democracy/p-ndireportoctober.

Tableau 12. Projets liés au résultat 4 du PAPP

Titre ou période	Type	Modalité d'exécution / Partenaire d'exécution	Estimations budgétaires (\$ É.U.)
Élections présidentielles 2006	National	DEX (CENA)	7 000 000
Soutien aux partis politiques en 2006	National	DEX (Assemblée nationale)	–
Élections législatives de mars 2007	National	NEX / CENA	1 184 000

Source : PNUD, Note d'information sur le Bénin, février 2008.

autonome (CENA) a été créée en 1995 par une loi qui définit les règles générales régissant les élections au Bénin³⁵. Depuis lors, la Commission a géré trois élections présidentielles, une élection municipale et trois élections législatives. Les faiblesses politiques et financières de la CENA sont devenues évidentes à la veille des élections présidentielles de 2001 et de 2006. Ceci compromettrait les bases mêmes de la démocratie béninoise, qui doit pouvoir compter sur la mobilisation des ressources et leur gestion. Le résultat escompté sur le plan du système électoral était de créer un système juste, libre, transparent et viable.

Le PNUD a su mobiliser et gérer efficacement les ressources provenant de différents partenaires³⁶ destinées aux élections présidentielles de 2006. Le gouvernement et la communauté des PTF ont confirmé ce point à l'équipe de l'ERAD. Ceci a permis à la CENA d'acquérir des compétences en matière de processus électoral et de protection du matériel électoral pour des élections futures. De plus, la CENA est en voie d'implanter un registre électoral informatisé permanent afin de contenir le coût de l'organisation d'élections.

Les succès décrits ci-dessus n'enlèvent cependant rien aux faiblesses de la conception institutionnelle de la CENA qui la condamnent à dépendre d'un financement de l'État pour toutes ses

opérations. La mobilisation et la gestion des ressources assurées par le PNUD ont sans aucun doute sauvé la CENA dans l'immédiat. Celle-ci fait aujourd'hui partie du paysage institutionnel béninois et des gains démocratiques réalisés par le pays depuis les années 90. De ce fait, le gouvernement est obligé de prendre conscience que les élections représentent un instrument démocratique essentiel lié à la souveraineté et qui doit bénéficier d'une allocation de ressources de la part de l'État.

Principaux facteurs qui ont affecté la contribution du PNUD à ce résultat du PAPP

Positionnement stratégique (rôle approprié et partenariats) : Le PNUD a été désigné par la communauté des PTF comme chef de file du soutien au processus électoral au Bénin. La communauté des PTF au Bénin a été unanime à reconnaître que le PNUD a rempli avec succès son rôle dans le cadre de l'organisation des élections 2006 et 2007 en mobilisant de plus de 8 millions de dollars en provenance de l'Union européenne, de la Belgique, des Pays-Bas, du Danemark, des États-Unis et de la Banque mondiale. Le résultat du PAPP 2004-2006 intitulé « Un système efficace de gestion des élections mis en place pour assurer des élections justes, libres, transparentes et durables » a disparu du PAPP 2007-2008, en dépit du soutien apporté aux élections présidentielles et législatives qui se sont déroulées respectivement en 2006 et en

35. Article 36-1; voir aussi l'article 46 de la loi No 200016 du 3 janvier 2001.

36. Pays-Bas, Danemark, organismes des Nations Unies et Union européenne.

Tableau 13. Projets liés au résultat 5 du PAPP

Titre ou période	Type	Modalité d'exécution / Partenaire d'exécution	Estimations budgétaires (\$ É.U.)
ADECOI (2003–2007)	National	NEX / MDGLAAT - Unité d'Appui Conseil	5 854 521
ADECOM ³⁷ (2005–2008)	National	NEX / APIDA	3 761 488

Source : PNUD, Note d'information sur le Bénin, février 2008.

2007. L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé d'explications pour cette évolution.

Pertinence : La tenue d'élections libres et transparentes à la suite de la Conférence nationale de 1990 a projeté le Bénin sur la scène internationale en tant que pays démocratique. Pour consolider cette réputation, il a fallu fournir un appui à la CENA pour la gestion des élections de 2006 et de 2007. Grâce au soutien du PNUD à la CENA, les élections présidentielles ont pu être organisées dans les délais prescrits et ceci a donné lieu, pour la troisième fois, à une alternance pacifique, libre et transparente. De plus, depuis les élections législatives de 2007, le Bénin possède une Assemblée nationale composée de plus de 15 partis politiques.

Durabilité : Le coût des élections organisées par la CENA se trouve réduit grâce à la préservation et à l'utilisation du matériel électoral non périssable, comme les urnes et les ordinateurs, mais le problème découlant de la dépendance vis-à-vis de l'exécutif pour le financement demeure entier.

On ne peut pas, à long terme, continuer à faire appel à des PTF pour mobiliser les ressources requises pour le financement des élections. La CENA, une institution dépendante d'un financement de l'exécutif pour ses activités, souffre beaucoup de cette faiblesse endémique à laquelle l'assistance du PNUD en 2006 n'est pas parvenue à apporter une solution durable. Une stratégie viable consisterait à trouver des moyens permet-

tant à la CENA de disposer de sources indépendantes de financement. Tant que l'exécutif restera aussi puissant de par la Constitution, on ne pourra pas affirmer que la dépendance de la démocratie vis-à-vis de la mobilisation de fonds émanant de PTF pour permettre l'institutionnalisation du système électoral constitue une option stratégique viable au Bénin.

Résultat 5 du PAPP : Implication effective des collectivités locales et de la société civile, en particulier des groupes de femmes, dans la planification et la gestion locale, y compris la fourniture des services sociaux de base

La production de ce résultat dépend de la mise en place d'un cadre propice à la décentralisation et à l'autonomisation des femmes. Sous sa forme actuelle, la décentralisation a commencé en 1999. Dans le département du Borgou, le PNUD a cherché à contribuer à ce résultat en permettant la création d'un cadre global pour la décentralisation par le biais de partenariats établis en 2003 avec le gouvernement, le Fonds belge de survie (FBS) et le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU). Fruit de ces partenariats, le projet ADECOI 2003-2007, qui appuie le développement local dans le Borgou (voir encadré 2), complète sa première phase.

Même si le financement alloué aux communes en général par le gouvernement central demeure dérisoire,³⁸ l'expérience du projet ADECOI, stimulée par les conseils communaux, a amené le gouvernement à généraliser des instruments

37. Projet de développement local et d'appui aux communes de l'Alibori.

38. Il représente 1,8 % du budget de l'État, selon le ministre de la décentralisation et du développement local (18 mars 2008).

Encadré 2. Appui au développement communal et aux initiatives locales dans le Borgou (ADECOI) : amélioration du bien-être en favorisant la gouvernance et le développement local par la décentralisation

Le projet ADECOI, fruit du partenariat PNUD/FENU bénéficiant aussi de fonds du Fonds belge de survie (FBS), a contribué efficacement à améliorer le bien-être en favorisant, avec la participation active de la population, la gouvernance et le développement local, grâce à un ensemble de mesures décentralisées.

Le Bénin est un régime démocratique centralisé administré par des pouvoirs décentralisés et déconcentrés depuis 1999. Les structures déconcentrées (préfectures) ont à leur tête des préfets qui représentent l'État. La préfecture regroupe un certain nombre de communes décentralisées, dirigées par des maires élus. Le Borgou, qui s'étend sur une superficie de 25 415 km², est une des 17 préfectures. Sa population est de 571 836 habitants et 48,5 % des ménages vivent dans la pauvreté. Le taux d'analphabétisme est élevé et la grande majorité de la population vit principalement de l'agriculture de subsistance.

Durant sa première phase de quatre ans (2004-2008), le projet a bénéficié d'un financement commun de 5 854 521 dollars provenant du FENU, du FBS, du PNUD et du gouvernement béninois.

À travers un développement piloté par les autorités locales, le projet vise à appuyer le processus de décentralisation pour réduire la pauvreté et pour améliorer durablement le bien-être des populations de sept communes « ordinaires » du Borgou. Les parties prenantes sont l'administration centrale, les autorités locales décentralisées et déconcentrées, la société civile et le secteur privé, ainsi qu'un groupe multidisciplinaire basé à Parakou qui participe à l'exécution du projet.

Une autre composante de l'ADECOI vise à renforcer les capacités des communes à prendre la responsabilité d'un développement local permettant la création de bien-être. Cette composante fournit du financement pour des activités génératrices de revenus pour les groupements, les municipalités et les structures intercommunales. A cette fin, le projet a développé trois guichets de son Fonds de développement local (FDL) : le Fonds d'investissement socio communautaire (FISC), visant la réalisation d'infrastructures et d'équipements socio communautaires ; la Subvention d'appui aux initiatives locales (SAIL) incluant une ligne de micro crédit ; ainsi que le Fonds inter-communal (FIC).

essentiels pour assurer le développement local à l'échelle du pays. Par ailleurs, le projet ADECOI semble avoir favorisé la réalisation de plusieurs résultats non prévus qui ont profité à l'ensemble du Bénin :

- le projet ADECOI a valorisé le personnel technique au sein des communes, ce qui a amené le gouvernement à donner une consigne pour instituer ce type de service dans l'ensemble des communes;
- les plans de développement communal sont maintenant un outil courant et obligatoire dans les 77 communes du Bénin. Le ministre responsable de la décentralisation a confirmé à la mission d'évaluation que le conseil autonome de la ville de Cotonou travaille avec un tel plan. Les maires des communes de la zone du projet estiment qu'ils sont en avance sur les autres communes en matière
- de mise en œuvre de la décentralisation comme mécanisme de réduction de la pauvreté, principalement grâce au plan de développement communal dont ils se sont dotés et dont ils ont fait leur levier d'action;
- l'expérience et le potentiel du Fonds d'appui au développement communal sont à l'origine d'un Fonds national d'appui au développement communal qui devrait être créé bientôt et auquel l'État a décidé d'accorder cinq milliards de francs CFA et l'Union européenne trois milliards d'euros;³⁹
- le Ministre du MRAI considère l'ADECOI comme le premier projet au Bénin où les PTF ont acheminé de l'aide ciblée par le canal du Trésor national et où ces ressources ont été décaissées et utilisées dans la zone ciblée en même temps que les fonds de contrepartie, et ce, à la satisfaction générale.

39. Selon une déclaration faite par le ministre béninois chargé de la Décentralisation et le Représentant résident de l'Union européenne durant la mission d'évaluation.

La démarche gagnerait à ce que les décaissements se fassent plus rapidement, ce qui nécessiterait une harmonisation des procédures de décaissement des PTF et une meilleure dotation en personnel qualifié au Trésor de l'État. L'expérience a toutefois démontré l'utilité des partenariats fondés sur des ententes clairement définies et respectées par toutes les parties concernées.

En ce qui concerne les groupes vulnérables, le plus important est que les initiatives pilotées par l'ADECOI ont impliqué les communes, la société civile et des femmes dans des activités sociales et productives telles que les plates-formes multifonctionnelles (PMF). Il y a lieu de penser que les PMF permettent aux femmes de traiter leur production plus rapidement, ce qui laisse le temps aux enfants d'aller à l'école et aux femmes de s'occuper de commerce, d'agriculture ou d'autres activités génératrices de revenus, ce dont elles étaient incapables auparavant. Malgré les faiblesses relevées par l'évaluation du projet par le FENU en 2007, notamment la participation des femmes au processus décisionnel de la commune et l'intégration des droits de l'homme, la capacité des communes à planifier des activités qui encouragent l'économie locale constitue une référence permettant de considérer l'ADECOI comme un exemple de bonne pratique qui sera appelée à s'améliorer au cours de sa deuxième phase.

Principaux facteurs qui ont affecté la contribution du PNUD à ce résultat du PAPP

Positionnement stratégique (rôle approprié et partenariats) : Les partenariats locaux établis avec le FENU et le Fonds belge de survie (FBS) ont permis au PNUD/FENU de mobiliser des ressources importantes pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans de développement communal. Le FENU a apporté son expertise en matière d'outils innovateurs de planification et de gestion participatives décentralisées, et le FBS, à travers l'entente-cadre liant le FENU et BSF, a fourni un soutien financier destiné à réduire la vulnérabilité des ménages à l'insécurité alimentaire. Selon le rapport d'évaluation de l'ADECOI, ce

partenariat n'a pas débouché sur les résultats escomptés, car la contribution du FENU, en adaptant son approche au contexte béninois, a mis moins d'emphasis sur les conditions de bonne gouvernance locale et sur l'éducation citoyenne. Toutefois, le rapport stipule que : « malgré qu'ADECOI n'avait pas de véritable stratégie de sécurité alimentaire au départ; les différentes activités menées par le projet ont cependant permis de clarifier le concept, et de sensibiliser les populations et les autorités communales (...). Les acquis actuels pourraient permettre de développer à l'avenir une véritable vision du rôle de la commune dans la sécurité alimentaire ». ⁴⁰ Bien que le PNUD n'ait pas participé à l'atelier de capitalisation et n'ait assisté qu'à une seule des réunions du comité de direction du projet, le positionnement stratégique du PNUD a contribué à créer un environnement favorable à la capitalisation des bonnes pratiques, ce qui a permis aux résultats de l'ADECOI d'être intégrés dans les politiques nationales.

Pertinence : L'ADECOI a été planifié initialement comme une intervention destinée à impulser un processus de décentralisation confronté à trois grandes contraintes : l'insuffisance des ressources humaines, techniques et financières, l'absence de transfert effectif de compétences par le gouvernement central et la faiblesse des services déconcentrés. L'ADECOI a par la suite ajouté des interventions ciblant la pauvreté et la sécurité alimentaire. Non seulement ces secteurs constituent des priorités pour le gouvernement, mais l'ADECOI a aussi démontré comment ces secteurs pouvaient être réunis avec succès au sein d'un seul et même service administratif et comment ce processus pouvait être généralisé à l'échelle du pays. L'ADECOI y est parvenu par :

- la gestion des relations, qui a permis de régler les difficultés sur le plan de la coordination grâce à l'alignement des partenaires aux niveaux communal, préfectoral et central. Faute de procéder de la sorte, la décentralisation et le développement local butent souvent sur l'obstacle de l'efficacité;

40. Rapport d'évaluation finale du projet ADECOI, p.53

Tableau 14. Projets liés au résultat 6 du PAPP

Titre ou période	Type	Modalité d'exécution / Partenaire d'exécution	Estimations budgétaires (\$ É.U.)
MAEP (2005–2007) ⁴¹	National	DEX	1 200 000
PARAI (2007–2008) ⁴²	National	NEX / MRAI	470 000
PARPF (2007) ⁴³	National	NEX / MFE	150 000

Source : PNUD, Note d'information sur le Bénin, février 2008.

- la gestion des connaissances, qui s'est effectuée par le suivi, l'évaluation et l'établissement de rapports sur la performance. Ceci a facilité le dialogue intercommunal et a servi de source d'informations utiles à différentes fins pour tous les partenaires.

Efficacité : L'efficacité a été le fruit d'une gestion stratégique bien pensée. L'ADECOI semble avoir été conçu avec les trois composantes nécessaires à une mise en œuvre réussie de la décentralisation en gardant à l'esprit l'idée de développement local. On notera cependant que l'amélioration de l'efficacité exigera qu'on déploie des efforts en matière de gouvernance locale, particulièrement pour la consolidation et le renforcement des capacités de développement économique.

Durabilité : Bien que l'équipe de l'ERAD n'ait pas eu l'occasion d'examiner la phase 2 du projet ADECOI (intitulé PA3D), la question de durabilité est déjà, en partie, prise en charge grâce à l'engagement du gouvernement à généraliser à l'échelle du pays les trois principaux résultats du projet : la mise en place d'un service technique auprès des conseils communaux, le recours obligatoire à des plans de développement communal et la création d'un fonds national d'appui au développement communal.

Efficiences : La conception et la mise en œuvre du projet ADECOI ont été attentives non seulement à la dotation en ressources financières, mais aussi à la procédure pour leur décaissement par le biais du Trésor public. Il reste que la lenteur avec laquelle les ressources demandées ont été décaissées par le biais de ce mécanisme continue de faire problème, malgré des améliorations au cours de 2007. La future harmonisation des procédures des PTF liant la mobilisation des ressources au temps devrait résoudre ce problème.

Résultat 6 du PAPP : Amélioration de la performance, de la transparence et de l'imputabilité dans l'administration publique

L'administration publique a été caractérisée par une sous-performance imputable à des défaillances en matière de coordination, à l'absence d'imputabilité, à la corruption⁴⁴, ainsi qu'à un système électoral défaillant. Pour remédier à ces contraintes majeures au développement du pays, le gouvernement a signé en mars 2004 un protocole d'entente avec le Mécanisme africain d'examen par les pairs (MAEP). Cet accord a confirmé l'engagement des autorités politiques béninoises à l'égard de la population et de la communauté internationale à respecter les principes de la démocratie et de la bonne gouvernance politique, économique et des entreprises.

41. Projet d'Appui à la bonne gouvernance et à la consolidation de la démocratie à travers la mise en œuvre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs

42. Projet d'appui à la réforme administrative et institutionnelle.

43. Projet d'Appui à la consolidation de la démocratie à travers le renforcement de la représentation des femmes dans les instances de prise de décision publique et politique.

44. Selon l'indicateur 2004 de Transparency International, le Bénin occupe la 77e place parmi les 145 pays examinés cette année-là du point de vue de la corruption.

La performance de l'administration publique, notamment en ce qui a trait à l'absorption de l'aide, reste des plus faibles. Selon le rapport produit par *Social Watch*⁴⁵ en décembre 2007, le taux d'exécution des dépenses en capital prévues au budget était de 21,2 % à la fin de juin 2006 et celui des dépenses courantes de 40,4 %. La bonne gouvernance constitue un préalable à une absorption efficace de l'aide et la lutte contre la corruption un des moyens les plus puissants pour contrer la mauvaise performance économique du pays et l'échec des politiques de développement.

Entre 2005 et 2007, le PNUD a conçu et mis en œuvre trois projets visant à appuyer l'amélioration de la performance, de la transparence et de l'imputabilité dans l'administration publique. Il s'agit des projets « Appui au MAEP », « Appui à la réforme administrative et institutionnelle » (PARAI) et « Appui à la consolidation de la démocratie à travers le renforcement de la représentation des femmes dans les instances de prise de décision publique et politique » (PARPF).

La contribution du PNUD à ce résultat du PAPP a débuté avant 2005 par le biais d'activités de plaidoyer et d'études menées par un Centre de contact sous-régional (SURF). En 2004 et en 2005, le PNUD a entrepris, en collaboration avec le ministère de la Réforme administrative et institutionnelle (MRAI), une série d'activités visant à :

- appuyer les réformes administratives transversales et sectorielles à travers la coordination interministérielle et la capacité nationale à mieux coordonner les affaires publiques;
- lutter contre la corruption grâce à une cellule de moralisation logée à la Présidence de la République et chargée de mener cette lutte;
- appuyer le Secrétariat général de la Présidence.

En ce qui a trait aux réformes administratives transversales et sectorielles, la révision des instruments légaux de coordination, en 2004-2005, a

permis une amélioration de la participation de la société civile à la coordination interministérielle. Cette révision a débouché sur la création d'un Comité de coordination des réformes administratives (CCRA) et d'un Comité national de coordination des réformes administratives (CNCRA) dont font partie, entre autres, les secrétaires généraux de tous les ministères. Le fonctionnement de ces structures a été amélioré par les interventions du PNUD et par de la formation sur de meilleures façons d'assumer leurs rôles. Les activités ont été suspendues en 2006.

En 2007, le PARAI a été approuvé dans le cadre de la modalité NEX, le partenaire d'exécution étant le MRAI. Les résultats escomptés sont axés sur la réforme institutionnelle. Cependant, tous les résultats liés à la lutte contre la corruption dans interventions antérieures du PNUD ont disparu du programme. À l'issue de huit mois d'activités, le projet avait réalisé un diagnostic de l'environnement institutionnel béninois et proposé des activités à gain rapide axées sur les principales institutions nationales. L'équipe d'évaluation a constaté qu'une coordination efficace du projet devait être assurée par le PNUD plutôt que par un partenaire national.

L'équipe d'évaluation n'a pas pu rencontrer les responsables nationaux des interventions en matière de transparence et de corruption, et des interventions d'appui au Secrétariat général de la Présidence, car ils participaient à la campagne électorale municipale. La revue documentaire n'a pas permis à l'équipe d'évaluer le niveau d'atteinte des résultats dans ces domaines. Entre 2004 et 2007, les activités entreprises pour garantir la création d'un système d'évaluation de la performance du service public, ainsi que la réalisation d'audits périodiques de l'Administration n'ont pas atteint leurs objectifs.

Lors du démarrage de l'évaluation du Bénin par le MAEP en 2005, il était le premier pays francophone à faire partie de ce mécanisme. L'appui du PNUD au processus du MAEP a subi

45. *Social Watch*, Troisième rapport alternatif sur les OMD, décembre 2007.

des contretemps durant sa phase initiale : rôles et responsabilités mal définis des membres de la Commission indépendante chargée de la mise en œuvre du MAEP, faible mobilisation des principaux interlocuteurs communaux, mauvaise compréhension de la philosophie et des principes du MAEP par les membres de la Commission. L'évaluation de pays du Bénin a été réalisée en 2006, validée en 2007 et a fait l'objet d'un rapport publié en janvier 2008. Cet exercice a permis au Bénin d'obtenir un financement d'un milliard de francs CFA pour réaliser des projets visant à améliorer la gouvernance. Bien que ce projet ne soit pas directement lié aux indicateurs retenus pour ce résultat du PAPP, les projets qui seront retenus grâce au Plan d'action gouvernance dans le cadre du MAEP pourraient contribuer significativement à l'amélioration de la performance, de la transparence et de l'imputabilité.

En ce qui concerne l'autonomisation des groupes marginalisés, en particulier les femmes, et leur participation à la planification et à la gestion locales, le PNUD a cherché à renforcer les capacités des femmes de Cotonou, de Parakou et de Porto Novo grâce au PARPF, projet pilote de formation au leadership, de représentation et de participation à la vie publique. Un indicateur du succès de cette intervention sera le nombre de femmes de ces trois villes qui seront élues dans les diverses communes suite aux élections municipales d'avril 2008. Comme on le verra plus loin, ce projet apparaît un peu bancal par rapport au résultat 6 du PAPP.

Principaux facteurs qui ont affecté la contribution du PNUD à ce résultat du PAPP

Positionnement stratégique (rôle approprié et partenariats) : Au moment où la gouvernance se retrouve au cœur du discours sur l'aide internationale au développement, les activités qui ont précédé et accompagné le PARAI ont répondu à une préoccupation nationale et internationale. Toutefois, la Stratégie de renforcement de l'administration publique 2004-2007 a été largement inefficace quant aux résultats visés. Ces résultats, situés aux deux niveaux du MRAI et de la présidence de la République, reposaient sur une

vision opérationnelle dont la réussite nécessitait une coordination efficace. Celle-ci a été conçue comme devant être logée au bureau du PNUD au Bénin, sans grande possibilité d'influence sur la présidence ou sur le MRAI.

Le PNUD a abandonné son appui à la lutte contre la corruption en 2006 et son soutien à la mise en œuvre des réformes institutionnelles dans les ministères techniques n'a pas progressé. Le partenariat avec le MRAI, dans sa conception actuelle, s'avère inefficace. Le point focal devrait se situer à un niveau supérieur qui n'existe pas. Depuis le début de 2008, le PNUD a réalisé des activités de plaidoyer visant à revoir le mécanisme général de réforme institutionnelle afin de déterminer un point d'ancrage approprié au sein du gouvernement.

Pertinence : Selon le Rapport 2007 du MAEP sur le Bénin, de l'avis « unanime » de la population béninoise, la corruption dans l'administration publique est devenue « une culture et l'instrument d'un mode de gouvernance ». Le MAEP note également que l'évaluation de pays concernait très peu l'actuel gouvernement, lui fournissant ainsi l'occasion d'entreprendre des réformes à partir d'un audit à jour de la gouvernance. La contribution du PNUD à ce processus est des plus pertinentes et il est prévu que l'EPP 2009-2013 pour le Bénin harmonise son programme de gouvernance avec les interventions qui seront définies dans le Plan d'action national sur la gouvernance. Les activités qui ont précédé et accompagné le PARAI visaient le même objectif, mais dans une perspective plus opérationnelle. Certaines parties du projet PARAI ont pu faire double emploi avec le MAEP, en particulier le diagnostic de l'environnement institutionnel. L'équipe d'évaluation propose que d'ici à la fin de l'EPP 2004-2008, le PARAI soit revu et reprenne à son compte les acquis du MAEP.

Capacité d'adaptation (souplesse) : Le PNUD a fait preuve d'une grande souplesse dans sa réponse aux demandes ponctuelles ou hors programme formulées par les ministères, notamment pour des interventions visant à améliorer leur performance.

Toutefois, le renforcement des capacités, par le biais des assistants techniques du PNUD affectés dans les ministères, pourrait s'avérer plus déroutant que constructif s'il n'est pas conçu dans une perspective globale impliquant l'ensemble de l'administration publique. Dans le cadre de ce résultat particulier du PAPP, la souplesse du PNUD pourrait alors produire l'effet inverse, en diluant le leadership requis pour conduire efficacement la réforme institutionnelle.

Efficiace : Sur les 10 résultats identifiés au PAPP 2004-2006, celui-ci est le seul à ne pas avoir subi de modification suite à la revue à mi-parcours. Les indicateurs utilisés pour mesurer ce résultat projettent l'image d'une EPP poursuivant d'une part des résultats à l'aide d'interventions limitées et insuffisantes, dans ce cas, surtout des activités réalisées par le Centre de contact sous-régional,

et d'autre part des projets poursuivant des objectifs multiples liés partiellement à l'EPP. Sur cette base, il semblerait que la planification des projets a reposé davantage sur des occasions qui se sont présentées pendant la durée de vie du programme que sur un exercice systématique au cours duquel les projets ont été conçus comme des composantes nécessaires à l'atteinte d'un résultat de développement plus global.

4.1.2 RÉSULTAT N°2 DU PNUAD : UNE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE DURABLE DANS UN ENVIRONNEMENT SAIN ET PROPICE À LA PRODUCTION

Contrairement à l'architecture mise en place pour appuyer le résultat précédent du PNUAD, un seul résultat du PAPP a contribué à la réalisation de ce second résultat du PNUAD. La contribution du PNUD, telle que mesurée par son indicateur

Tableau 15. Projets liés au résultat 7 du PAPP

Titre ou période	Type	Modalité d'exécution / Partenaire d'exécution	Estimations budgétaires (\$ É.U.)
Bassin du Niger (2004-2009), composante du Bénin	Régional	NGOEX	2 000 000
NERICA 1, 2 & 3 (2005-2008)	National	NGOEX	1 200 000
PAMO-PNGE (2004-2008) ⁴⁶	National	NEX / MEPN	800 000
PANA (2005-2007) ⁴⁷	National	NEX / MEPN	200 000
Zones arides (2006-2009)	National	NEX / MEPN	600 000
ANCR-GEM (2006-2008) ⁴⁸	National	NEX / MEPN	250 000
PMF-FEM (2006-2010) ⁴⁹	National	AGEX	400 000 (per year)
2e Communication sur le changement climatique (2007-2009)	National	NEX / MEPN	480 000

Source : PNUD, Note d'information sur le Bénin, février 2008.

46. Projet d'appui à la mise en œuvre du Programme national de gestion de l'environnement.

47. Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques.

48. Auto-évaluation des capacités nationales à renforcer pour la gestion de l'environnement mondial.

49. Programme de micro financement du Fonds pour l'environnement mondial.

actuel de performance, a dépassé le résultat du PNUAD en contribuant à l'atteinte de résultats hautement stratégiques au niveau central. Toutefois, jusqu'en 2007, la contribution du PNUD n'a atteint que partiellement l'indicateur de performance du PNUAD en n'amorçant pas la mise en œuvre des plans de développement communal.

Résultat 7 du PAPP : Capacité accrue des autorités locales, des communautés à la base (en particulier les femmes) et du secteur privé en gestion environnementale et développement énergétique durable

Le Bénin fait partie des pays les moins avancés qui sont vulnérables aux changements climatiques. Cette vulnérabilité comporte des risques quant à la réduction de la pauvreté. Il s'agit en particulier du réchauffement climatique, de la hausse du niveau de la mer qui pourrait engloutir des parties de Cotonou et de Grand-Popo, de la dégradation de la qualité de l'eau et de la désertification. Dans les zones densément peuplées du Sud et dans le nord-ouest de l'Atacora, les principales menaces sont l'érosion, la dégradation et la salinisation des terres. Ces menaces ont toutes des conséquences majeures sur les activités agricoles et la sécurité alimentaire.

En 2005, le Bénin se situait au 63^e rang des 117 pays et au 7^e rang des 13 pays de l'Afrique de l'Ouest sur l'indicateur de viabilité environnementale. Malgré une diversité biologique relativement riche, les conditions environnementales se sont rapidement détériorées. De même, les ressources naturelles n'ont cessé de diminuer au cours des 30 dernières années. La superficie forestière par habitant a aussi diminué, passant de 1,63 ha en 1980 à 0,87 ha en 1995, et elle pourrait atteindre 0,29 ha en 2025, si la tendance actuelle se maintient.⁵⁰ Dans les zones côtières, 38 % des écosystèmes sont menacés par différentes installations et décharges de déchets.

En 2008, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), dans l'évaluation de son programme au Bénin, notait qu'il existe une volonté politique d'inverser cette tendance, que la société civile est consciente des enjeux environnementaux et que le

soutien apporté par le FEM est perçu comme un atout permettant d'affronter ces défis.

Le programme du PNUD en matière d'environnement visait un double objectif : soutenir le développement de politiques au niveau central d'une part, et décentraliser la gestion de l'environnement et renforcer les moyens d'action des acteurs au niveau local d'autre part. Les préoccupations relatives à l'environnement ont progressivement pris plus d'importance pour le système des Nations Unies, au point d'aboutir à une révision de son programme. Suite à la revue à mi-parcours du PAPP 2004-2008, l'environnement a cessé d'être une préoccupation transversale intégrée au programme de réduction de la pauvreté pour devenir un programme à part entière. Certains résultats ont été atteints durant la période de l'EPP, entre autres :

- Au niveau des politiques, le « verdissement » de la SCRП a été réalisé; les secteurs vulnérables aux changements climatiques ont été identifiés et des stratégies pour les protéger adoptées; des études comme celle portant sur les coûts économiques et financiers de la dégradation de l'environnement ont été réalisées; des forums et consultations sur le changement climatique et la réforme agraire ont été organisés.
- Au niveau local, 12 profils environnementaux et plans locaux d'aménagement et de gestion de l'environnement (PLAGE) ont été mis au point avec les autorités locales et la population du Borgou et de l'Alibori; 12 petits projets visant à protéger l'environnement mondial ont reçu un financement du programme de micro financement du FEM.
- Au niveau du renforcement des capacités, les capacités de planification et de contrôle du MEPN ont été améliorées; les membres de la Cellule de suivi du « verdissement » de la SCRП ont été formés; plus de 2 500 femmes, membres d'organisations locales du Borgou et de l'Alibori, ont été formées à l'utilisation des fours améliorés et les utilisent maintenant.

50. Fonds pour l'environnement mondial, Examen de portefeuilles pays. Bénin, Rapport préliminaire, février 2008.

Tableau 16. Initiatives du PNUD en matière d'environnement au Bénin, 2004-2007

Projet	Axe de concentration
2004 : PAMO (fonds du PNUD)	Décentralisation
	(i) gestion des ressources naturelles sur la base d'un profil d'environnement communal
	(ii) élaboration de plans locaux d'aménagement et de gestion de l'environnement (PLAGE)
	(iii) reboisement
	(iv) gestion de l'énergie au niveau des ménages
2005 : PANA (fonds du FEM)	Niveau central
	(i) recensement des activités prioritaires visant à remédier aux conséquences des changements climatiques
	(ii) élaboration d'un programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques
2006 : ANCR (fonds du FEM)	Niveau central
	(i) diagnostic des capacités nationales de gestion des conventions internationales liées à la diversité biologique, au changement climatique et à la désertification
	(ii) conception d'une stratégie et d'un plan d'action visant à renforcer les capacités nationales
2006 zones arides (fonds du CDTA ⁵¹ et de la GTZ)	(i) Niveaux central et local – verdissement de la SCRП
	(ii) Décentralisation – soutien à des projets pilotes pour le développement des zones arides
2006 : PMF-FEM (fonds du FEM)	Décentralisation – soutien à des petits projets environnementaux
2007 : 2e commission sur le changement climatique (fonds du FEM)	Niveau central

51. Centre de développement des terres arides, lié au PNUD. En anglais : Drylands Development Centre (DDC)

Des résultats inattendus ont été atteints en matière de formation, en particulier la formation des autorités locales du Borgou au verdissement des plans de développement communal et la formation de journalistes locaux pour qu'ils puissent jouer un rôle de relais en matière d'environnement.

Malgré l'apparente facilité à identifier les résultats des interventions du PNUD dans le secteur de l'environnement, la logique derrière la contribution du PNUD peut avoir quelque chose de déroutant. En dehors du projet régional du Bassin du fleuve Niger et du projet expérimental sur l'hybridation du riz (NERICA) financé par le Japon, la contribution du PNUD à la gestion de l'environnement est présentée au tableau 16, par ordre chronologique d'approbation des projets :

Tous ces projets sont étroitement liés. Par exemple, le projet Zones arides est toujours géré (avril 2008) par le comptable du PAMO. La logique consistant à placer le verdissement de la SCRIP sous le projet Zones arides n'est pas explicite si l'on ne tient pas compte du moment d'approbation du projet, de l'achèvement concomitant du document de la SCRIP et des contraintes financières imposées par l'approche « projet ».

Un autre moyen d'établir une distinction entre ces projets consiste à prendre en considération leur source de financement : hormis les microprojets (PMF), les fonds du FEM sont acheminés au niveau central et les fonds du PNUD (y compris le CDTA) sont décentralisés au niveau local.

Les projets financés sur fonds propres du PNUD semblent plus consistants avec le résultat escompté : « Capacité accrue des autorités locales, des communautés à la base (en particulier les femmes) et du secteur privé en gestion environnementale et développement énergétique durable ». En 2006, ce résultat a été révisé et est devenu « Les ressources floristiques, fauniques et halieutiques sont mieux conservées ». Ce changement a coïncidé avec le renforcement du partenariat entre le PNUD et le FEM. Néanmoins, la contribution du PNUD à l'atteinte du résultat révisé est plus difficile à apprécier.

Principaux facteurs qui ont affecté la contribution du PNUD à ce résultat du PAPP

Positionnement stratégique (rôle approprié et partenariats) : En dehors du projet de NERICA sous financement japonais, le FEM a contribué à l'essentiel du portefeuille de projets du PNUD durant la période 2005-2008. Le FEM a également contribué à développer les capacités du point focal environnement du PNUD au Bénin et à renforcer les capacités du bureau de pays à fournir un appui de meilleure qualité aux acteurs des niveaux central et local actifs dans le secteur. Un des rôles fondamentaux du PNUD, tel que perçu par le point focal environnement du bureau de pays, a été de mener les négociations pour la mobilisation de fonds. Le PNUD a réussi avec le FEM qui a mobilisé progressivement davantage de fonds durant la période de l'EPP.

Par l'entremise du CDTA, un partenariat a également été établi avec la coopération technique allemande (GTZ). Ce partenariat a permis au PNUD de mobiliser des fonds supplémentaires auprès de la GTZ pour le projet PAMO et auprès de la Coalition internationale pour l'accès à la terre pour le projet Zones arides. Ces partenariats peuvent avoir influencé le programme du PNUD en fonction des objectifs propres de ces organisations partenaires.

Tant au niveau central qu'au niveau local, le PNUD a joué un rôle stratégique en créant un environnement propice à une gestion durable des ressources naturelles, à la conception d'une politique de l'environnement, d'audits environnementaux et à l'élaboration des plans locaux d'aménagement et de gestion de l'environnement (PLAGE) conçus comme un cadre de financement. Le PNUD a également joué un rôle important en démontrant tant au gouvernement qu'aux populations locales, notamment par le biais du verdissement de la SCRIP, que l'écologie et l'économie ne sont pas incompatibles. Ainsi, non seulement des initiatives de verdissement peuvent se traduire en actions concrètes (par le canal du PAMO ou du Programme de micro financement du FEM), mais ces initiatives représentent également un moyen efficace de créer des emplois et de générer des revenus au niveau local.

Pour renforcer sa présence locale en 2008, le PNUD met actuellement au point des partenariats avec le personnel local du projet ADECOI, avec le *Peace corps* des États-Unis et avec le Programme des Volontaires des Nations Unies. Le but est de développer ces partenariats durant la prochaine période du PNUAD de façon à intégrer, le cas échéant, toutes les questions et activités liées à l'environnement dans l'ensemble du portefeuille de projets du PNUD.

Pertinence : La communauté internationale reconnaît non seulement l'existence de liens étroits entre la dégradation de l'environnement et la pauvreté, mais elle considère aussi qu'il s'agit de plus en plus d'une des questions les plus importantes du XXI^e siècle et qu'elle pourrait déboucher sur une crise humanitaire, sociale et économique majeure. Le « verdissement » de la SCRIP a été une réalisation importante du PNUD en liant l'environnement aux OMD et à la « croissance pour la réduction de la pauvreté ». La principale question touchant la pertinence demeure celle de la mise en œuvre simultanée de plusieurs projets imposant de lourdes contraintes administratives au MEPN. Bien que de nouvelles idées de projet, comme la Forêt sacrée, Microhydro, Grand Pana et Parc naturel de Pendjari, pourraient mobiliser près de 20 millions de dollars au cours des prochaines années, rien ne garantit que, conjuguées aux projets actuels du PNUD, elles contribueront significativement à l'opérationnalisation du « verdissement » de la SCRIP, qui devrait être au cœur du programme environnement du PNUD.

Capacité d'adaptation (souplesse) : Tous les projets ont été élaborés par le MEPN auprès de qui le PNUD a agi comme conseiller, garant de qualité, agent de liaison entre les PTF et le Ministère, et courtier. Le MEPN voit dans le PNUD un partenaire privilégié et de grande valeur. Il considère les interventions du PNUD comme parfaitement adaptées aux besoins du pays. Un des principaux constats de la récente évaluation du FEM est que : « Le PNUD est l'entité d'exécution

ayant à son actif le plus grand nombre de projets du FEM au Bénin et les différents entretiens de l'équipe d'évaluation avec diverses parties prenantes qui s'occupent directement ou indirectement du portefeuille du FEM au Bénin confirment que l'approche préconisée par le PNUD est la plus appréciée et, semble-t-il, la mieux coordonnée. »⁵² Malheureusement, durant la mission, l'équipe d'évaluation n'a pas eu l'occasion de confronter cette vision des acteurs centraux avec celle des acteurs locaux et décentralisés.

Efficacité : Le programme environnement illustre clairement une bonne pratique en matière de mobilisation du réseau du PNUD et des ressources humaines régionales pour renforcer l'efficacité nationale. Le point focal environnement du bureau de pays entretient des relations étroites et régulières avec le FENU et les bureaux du FEM à Dakar. Le FEM agit en tant que Centre de contact sous-régional pour l'environnement et regroupe des spécialistes dans chacun des thèmes liés à l'environnement couverts par le programme du Bénin. Grâce à la décentralisation du bureau du FEM à Dakar, la rapidité des communications s'est accrue. Ce bureau fournit maintenant un soutien à la conception des projets, une session annuelle de perfectionnement à Dakar, des conseils et un suivi, des études thématiques spécialisées et un support pour l'identification de spécialistes nécessaires dans les projets. L'efficacité du programme environnement a également été renforcée par la participation régulière du point focal environnement du bureau de pays au réseau Internet des bonnes pratiques liées à l'environnement.

Durabilité : Comme indiqué dans le rapport d'évaluation du FEM, les projets sur l'environnement au Bénin comportent des activités qui, bien qu'habilitantes, sont insuffisantes pour garantir un développement viable à long terme. Selon l'appréciation du Directeur du projet et de gestionnaires du MEPN, on peut considérer que le Ministère est autonome en matière de reboisement, mais qu'il a toujours besoin d'un soutien

52. Rapport d'évaluation du FEM, 2008, p.80

financier et technique pour la gestion de la désertification (zones arides), les mécanismes de « développement propre », les projets sur le changement climatique et la base de données environnementales. Outre cet appui que le PNUD devrait continuer à offrir, la durabilité nécessitera un changement d'attitude du MEPN qui devrait devenir plus proactif dans l'identification, la planification et la budgétisation des besoins d'amélioration continue et stratégique de son personnel technique et administratif.

Efficiace : Malgré des problèmes récurrents de retard dans la mobilisation des fonds, le PNUD a réussi à réaliser la majorité des activités identifiées aux plans de travail annuels (PTA) des différents projets. Il faut toutefois souligner qu'« Activité » ne signifie pas « Résultat » et les plans de travail annuels n'établissent pas un lien clair entre ces deux concepts. Par exemple, dans le PTA 2006 du PANA, le résultat du PAPP est : « Les ressources floristiques, fauniques et halieutiques sont mieux conservées ». Il est assorti de deux indicateurs de performance : taux de dégradation du couvert forestier et pourcentage de pêcheurs qui utilisent des engins de pêche interdits, et les principales activités sont liées à l'élaboration du document du PANA. Le PTA 2006 du PAMO utilise ces mêmes indicateurs de résultat et identifie comme première activité le verdissement de la SCRIP, qui est l'un des résultats escomptés du projet Zones arides. Le programme environnement du PNUD illustre la nécessité de revoir les outils de planification et de suivi utilisés par les gestionnaires de programmes du bureau de pays et de les mettre en harmonie avec une approche effective de gestion axée sur les résultats. Le personnel de la Cellule NEX devrait également bénéficier de l'exercice.

4.2 SANTÉ ET ÉDUCATION

Objectif national : Réduire le taux de mortalité infantile-juvénile et maternelle, améliorer tous les indicateurs de santé et promouvoir l'accès à l'éducation

L'architecture des interventions du PNUD, comme tout modèle mathématique ou logique, doit posséder une qualité primordiale : l'élégance.

Ce n'est pas le cas ici où l'architecture bancaire semble partir de l'hypothèse qu'un seul résultat, la sensibilisation accrue, entraînera des changements dans les taux de mortalité maternelle et infantile ainsi que dans les indicateurs de santé et d'éducation (voir Tableau 6 à la Section 3.2.2). En combinant cette contribution avec celles des autres organisations des Nations Unies qui font partie du PNUAD, le PNUD aurait pu jouer un second rôle, voire plus probablement un rôle de figurant, dans l'appui à cet objectif national. Si l'on tient compte des résultats imputables à l'intervention du PNUD en matière de droits de l'homme (voir la section 4.2.1), le PNUD pourrait avoir contribué très peu à l'atteinte de cet objectif national. Si le PNUD doit rationaliser ses activités au Bénin ou y réduire la dispersion de son portefeuille, il faudrait réaligner le résultat du PAPP afin d'offrir davantage de soutien à un autre objectif national, comme celui de l'État de droit et des libertés.

4.2.1 RÉSULTAT N°3 DU PNUAD : UTILISATION ACCRUE DES SERVICES SOCIAUX (SURTOUT POUR LES GROUPES SPÉCIFIQUES : FEMMES, FILLES, JEUNES...)

En soutenant la politique nationale en faveur de la promotion des droits de l'homme, le PNUD a contribué directement à l'un des objectifs du PNUAD considéré ici comme résultat escompté : « L'environnement juridique est propice à la promotion et à la protection des droits humains et particulièrement en ce qui concerne les femmes, les enfants et les adolescents ». Toutefois, cette contribution a été faible et elle n'a pas produit de résultats durables. Les principaux facteurs explicatifs se situent aux niveaux de la pertinence et de la capacité d'adaptation : le PNUD a conçu son intervention comme une expérimentation de faible envergure à effet démonstratif au niveau décentralisé. Alors qu'elle avait été planifiée pour durer quatre ans, l'expérience a été abandonnée après deux ans, laissant derrière elle des activités inachevées sans acquis susceptibles d'être généralisés. Le ministère de la Justice, de la législation et des droits humains (MJLDH), partenaire du PNUD, estime que, mis à part les bonnes relations de partenariat, le

PNUD n'a peut-être pas accordé suffisamment d'importance au projet. Le MJLDH favorisait aussi un partenariat au niveau décentralisé plutôt qu'au niveau central où le PNUD a repositionné son soutien.

Résultat 8 du PAPP : Prise de conscience des populations sur les droits humains notamment au plan communautaire

Les violations manifestes des droits de l'homme au Bénin durant la période sur laquelle porte l'ERAD étaient en grande partie imputables à la lenteur du système de justice (il y a au total 140 juges pour l'ensemble du territoire du Bénin) et elles portaient sur la maltraitance des enfants, le travail des enfants, la traite des enfants et la violence familiale, en particulier dans les régions de l'Alibori et de la Donga. Le PNUD a opté pour une sensibilisation aux droits de l'homme au niveau des communautés de base dans la préfecture de l'Alibori.

L'analyse conduite par l'équipe d'évaluation n'a couvert qu'un seul projet, l'appui à la mise en œuvre de la politique nationale de promotion des droits humains. Le projet de vulgarisation et de promotion des droits humains a été exécuté par l'intermédiaire de l'ONG *Social Watch*, et l'approche adoptée se fondait sur les principes d'inclusion, de participation et de responsabilité. Cette approche a été appliquée au cours des consultations, ateliers et exposés qui ont conduit à l'élaboration et à la finalisation de la SCRP, et

elle est actuellement utilisée pour la préparation des rapports annuels sur les OMD. Le projet d'habilitation juridique des pauvres est coordonné par le siège du PNUD à New York à travers la Commission de l'émancipation juridique des pauvres. Le Bénin est l'un des 25 pays ciblés par ce projet et quatre consultations nationales y sont prévues. Le bureau du PNUD au Bénin ne participe pas directement à cette intervention.

La sensibilisation de la population de l'Alibori aux notions essentielles de droits humains a débuté en 2004 grâce à la création de clubs scolaires et de groupes relais dans six communes de l'Alibori. En 2006, le PNUD a gelé son appui au projet, estimant que les droits humains étaient devenus un thème transversal devant être abordé au niveau politique.

Le projet prévoyait une aide juridique pour au moins 100 victimes de violations des droits de l'homme ne pouvant s'offrir des services-conseils ou obtenir réparation. Au moment où le PNUD a abandonné ce projet après deux ans d'activités, seulement 20 victimes avaient bénéficié d'aide juridique. Les ressources disponibles ont été bien gérées. En 2007, le gouvernement a manifesté son intérêt au projet en programmant des fonds de contrepartie. Toutefois, comme ces ressources n'ont pas été consommées suite au changement d'approche du PNUD, la ligne budgétaire consacrée au projet a été retirée du budget en 2008. Le Plan

Tableau 17. Projets liés au résultat 8 du PAPP

Titre ou période	Type	Modalité d'exécution / Partenaire d'exécution	Estimations budgétaires (\$ É.U.)
Mise en œuvre de la politique nationale de promotion des droits humains (2004-2006)	National	NEX / MJLDH	-
Vulgarisation et promotion des droits humains (2005-2008)	National	NEX / <i>Social Watch</i>	-
Habilitation juridique des pauvres (2006-2008)	National	AGEX	-

d'action sur les droits de l'homme n'a pas encore été finalisé. Le PNUD a financé l'élaboration d'un plan stratégique pour la protection et la promotion des droits de l'homme, mais sa mise en œuvre n'a pas encore débuté en raison de la fin prématurée du projet.

Ce thème transversal devait se retrouver dans toutes les interventions de coopération du PNUD. Toutefois, l'équipe d'évaluation n'a pas trouvé de fils conducteurs qui lui permettraient d'évaluer la contribution du PNUD à la sensibilisation aux droits de l'homme au Bénin.

Principaux facteurs qui ont affecté la contribution du PNUD à ce résultat du PAPP

Positionnement stratégique (rôle approprié et partenariats) : L'appui du PNUD a démarré avant 2004, lorsque celui-ci, à la faveur d'une activité hors programme, a soutenu le MJLDH dans l'élaboration d'un plan d'action national de protection et de promotion des droits de l'homme. L'objet de cette intervention était de rationaliser et de coordonner les activités des PTF en appui aux droits de l'homme. Bien que l'Union européenne, le Danemark et la Belgique soient les principaux partenaires internationaux dans le secteur de la justice et des droits de l'homme au Bénin, le ministère a davantage apprécié la contribution du PNUD durant la vie du projet (2004-2006). Cette appréciation repose sur l'idée selon laquelle le soutien apporté au niveau régional produit des résultats plus perceptibles qu'au niveau national, là où les autres PTF concentrent leurs activités.

Suite à la revue à mi-parcours du PAPP, le résultat a été reformulé dans les rapports annuels sur les résultats de 2006 et de 2007 pour devenir : « Les droits des personnes notamment ceux des catégories vulnérables sont mieux respectés ». Ces rapports présentent les activités réalisées dans le secteur. L'équipe d'évaluation note cependant que le projet d'appui à la politique nationale de la promotion des droits humains a été abandonné en

2006 pour des raisons de rationalisation et que la Note d'information du PNUD sur le Bénin de février 2008 ne fait état d'aucun projet lié à la protection et à la promotion des droits de l'homme dans son portefeuille de projets.

Pertinence et capacité d'adaptation (souplesse) : Les activités décentralisées dans le domaine des droits humains ont été perçues par le MJLDH comme représentant l'aspect le plus positif de l'intervention du PNUD, mais du point de vue du bureau du PNUD au Bénin, il était plus justifié de se concentrer sur la réflexion stratégique au niveau national que de soutenir des activités opérationnelles décentralisées. Ainsi, le volet « droits humains » est passé de la Division des programmes à la Division de la stratégie, des politiques et de l'évaluation dans la structure du bureau du PNUD au Bénin. L'équipe d'évaluation ne dispose pas d'information suffisante pour se prononcer sur la pertinence de la contribution du PNUD et sur sa capacité d'adaptation après 2006.

Efficacité : Les résultats à court terme escomptés : existence d'un plan d'action; nombre de nécessiteux ayant bénéficié de l'aide juridique; et rapidité avec laquelle la justice est dispensée, n'ont pas été accompagnés d'une stratégie de mise en œuvre correspondante et efficace. L'efficacité du PNUD semblerait avoir été gravement compromise par un recentrage des droits de l'homme au niveau national sur la base d'une politique favorisant l'approche transversale et l'abandon à mi-parcours d'un projet en cours d'exécution. La conséquence en est qu'aujourd'hui il n'existe toujours pas de plan d'action opérationnel. De plus, le projet a été abandonné prématurément et la mise en œuvre de la sensibilisation aux droits de l'homme, comme thème transversal, est toujours en attente d'indicateurs de base et de performance. L'équipe d'évaluation n'a pas été informée d'une quelconque stratégie qui serait actuellement en place afin d'accélérer le rythme auquel la justice est rendue.

4.3 VIH/SIDA, PALUDISME, TUBERCULOSE

Objectif national : Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et la tuberculose

4.3.1 RÉSULTAT 4 DU PNUAD : LES CAPACITÉS DE LUTTE CONTRE LE SIDA ET LE PALUDISME SONT RENFORCÉES ET LA STRATÉGIE DOTS EST ÉTENDUE À TOUT LE PAYS

Résultat 9 du PAPP : Capacité institutionnelle développée pour planifier et mettre en œuvre les stratégies multisectorielles de limitation de la propagation du VIH/sida et d'atténuation de son impact social et économique

Selon les enquêtes ponctuelles réalisées au début de 2000, la prévalence du sida était de 4,10 %.⁵³ Cette prévalence s'expliquait par une éducation sexuelle généralement inadaptée, le refus de reconnaître la réalité du VIH/sida, la pauvreté, ainsi que l'absence d'une véritable lutte contre la maladie. Selon l'Enquête démographique et sanitaire de 2006, le VIH/sida aurait une prévalence de 1,5 % au Bénin. Toutefois, elle met en garde contre une interprétation selon laquelle la prévalence du VIH/sida aurait diminué, en raison des méthodes différentes adoptées par les enquêtes ponctuelles et l'enquête démographique et sanitaire. De plus, jusqu'en 2006, la gestion du Fonds mondial de lutte contre le VIH/sida au Bénin était confiée au PNUD. Le gouvernement béninois a revendiqué et obtenu la gestion des ressources du Fonds mondial en 2007.

Dans le cadre du Fonds mondial, le PNUD a été en mesure de produire les résultats suivants :

- renforcer la plate-forme technique des laboratoires traitant les données concernant le VIH/sida;
- améliorer le taux de détection des personnes atteintes de tuberculose;
- augmenter le nombre de personnes utilisant les antirétroviraux;
- renforcer la prévention de la transmission de la mère à l'enfant;
- renforcer la capacité en matière de lutte contre le VIH/sida du Fonds mondial et du personnel de la société civile au Bénin;
- réduire la fréquence des préjugés, de l'exclusion sociale et de la discrimination à l'égard des personnes vivant avec le VIH/sida;
- accroître la mobilisation des personnes qui acceptent le dépistage volontaire;
- faire passer de 23 en 2005 à 47 en 2008 le nombre d'associations de personnes vivant avec le sida et renforcer les capacités du Réseau béninois des associations de personnes vivant avec le VIH/sida (REBAP+).

Principaux facteurs qui ont affecté la contribution du PNUD à ce résultat du PAPP

Efficacité : L'équipe d'évaluation est incapable de confirmer que le PNUD ait contribué à la réduction de la prévalence du VIH/sida, car les données statistiques de base ne permettent pas de tirer des conclusions et de multiples facteurs contribuent à un tel résultat. Bien que les activités

Tableau 18. Projet lié au résultat 9 du PAPP

Titre ou période	Type	Modalité d'exécution / Partenaire d'exécution	Estimations budgétaires (\$ É.U.)
PASNALS ⁵⁴ (Intégration dans le DSRP 2) (2004-2008)	National	NEX / CNLS	17 320 000

Source : PNUD, Note d'information sur le Bénin, février 2008.

53. Source : Les universités et le VIH/sida en Afrique subsaharienne : le cas du Bénin; hivaid clearinghouse.unescop.org.

54. Projet d'appui à la mise en œuvre du Plan stratégique national de lutte contre le VIH/sida

réalisées pendant la période de l'EPP ne semblent pas cibler spécifiquement les résultats prévus (en particulier les associations et personnes vivant avec le sida), elles semblent avoir contribué à diffuser les informations concernant le VIH/sida à un nombre beaucoup plus élevé de ménages.

Durabilité : Les résultats positifs obtenus par le PNUD semblent régresser depuis que la gestion du Fonds mondial a été réclamée et obtenue par le gouvernement. Selon les informations obtenues par l'équipe d'évaluation, les procédures de passation de marchés sont devenues lentes, ce qui gêne l'exécution des projets, et il n'y a pas d'appropriation de la technique de décaissement axée sur les résultats. L'équipe d'évaluation estime que la régression des résultats est imputable dans une large mesure au retrait prématuré, unilatéral et abrupt du Fonds mondial et le transfert de sa gestion au gouvernement béninois.

4.4 ÉTAT DE DROIT ET DIALOGUE SOCIAL

Objectif national : Favoriser l'État de droit et des libertés, le climat de paix sociale, le dialogue social interne et l'initiative privée sur la base des orientations du gouvernement

Aucun des résultats identifiés au PNUAD ne contribue expressément à l'atteinte de cet objectif national. Le PAPP 2004-2006 avait défini un résultat, qui a été abandonné en 2006 après la revue à mi-parcours de l'EPP. Cela ne signifie pas que le PNUD n'a pas contribué à cet objectif national. Toutefois, il est hasardeux de tenter de mesurer la portée de cette contribution. Il semble que cet objectif national aurait pu être traité de trois façons différentes : i) comme un domaine de leadership stratégique du coordonnateur résident; ii) comme un objectif transversal; iii) comme un indicateur des interventions globales du PNUD. Il existe des données en faveur de chacune de ces trois hypothèses.

Des activités de plaidoyer conduites par le coordonnateur résident au Bénin ou des professionnels du PNUD ainsi que des études réalisées

par le Centre de contact sous-régional ou d'autres spécialistes recrutés par le biais des fonds d'appui aux services du développement ont contribué à ce que le gouvernement définisse ses orientations et conçoive des activités mieux structurées, comme la « Gouvernance concertée » et les « Chantiers prioritaires ». L'organisation de consultations avec des représentants du secteur privé figure sur le programme du coordonnateur résident et elles pourraient déboucher sur un soutien plus formel du PNUD.

En tant que secteur transversal, cet objectif national a été soutenu par des activités telles que :

- Le soutien à l'État de droit et des libertés : interventions en faveur des droits de l'homme et de l'Assemblée nationale.
- Le soutien à la création d'un climat de paix sociale : interventions axées sur la création d'emplois et les élections.
- Le soutien au dialogue social : contrôle citoyen, et planification et suivi participatifs de la SCRP et des OMD.

Le dialogue social constitue une des principales contributions du PNUD au développement du Bénin. C'est également dans ce secteur que le PNUD a été en mesure d'utiliser ses avantages comparatifs le plus efficacement, en particulier son statut de partenaire crédible et neutre, et de conseiller impartial tant auprès du gouvernement que des autorités locales et des organisations de la société civile.

Résultat 10 du PAPP : Utilisation des NTIC pour favoriser la prise de décision adéquate par rapport aux besoins des populations

Ce résultat du PAPP n'est lié à aucun résultat du PNUAD, mais il est traité au résultat 3 du PAPP : « L'Assemblée nationale est modernisée (e-parlement) et ses capacités en matière de législation, de contrôle de l'action gouvernementale et de représentation nationale, sont renforcées ».

Tableau 19. Projet lié au résultat 10 du PAPP

Titre ou période	Type	Modalité d'exécution / Partenaire d'exécution	Estimations budgétaires (\$ É.U.)
PASINTIC ⁵⁵	National	–	–

Source : PNUD, Note d'information sur le Bénin, février 2008.

55. Projet d'appui à la stratégie d'implantation des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Chapitre 5

CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET ENSEIGNEMENTS

Le présent chapitre examine les principales conclusions de l'évaluation, étudie le positionnement stratégique du programme de pays du PNUD, la pertinence des interventions du PNUD entre 2004 et 2007, leur efficacité en matière de contribution aux résultats de développement et la durabilité de ces résultats. Il fournit également, à l'intention du programme du PNUD au Bénin, des recommandations sur des orientations futures possibles et dégage des enseignements à l'intention du PNUD dans son ensemble.

5.1 CONCLUSIONS

Bien que le PNUD ait envisagé de contribuer à quatre objectifs nationaux de développement, presque toutes ses interventions ont été axées sur un objectif, celui de la réduction de la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté ou souffrant de malnutrition. Le PNUD y a apporté une contribution considérable, en particulier par son appui à la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté et à la réalisation des OMD. Il convient de souligner que de nombreuses interventions du PNUD à l'appui de cet objectif national couvrent des domaines qui relèvent normalement de la gouvernance et de l'environnement. La contribution du PNUD aux trois autres objectifs de développement n'a pas été concluante. Les principaux facteurs qui ont agi sur la contribution du PNUD à l'atteinte des résultats nationaux de développement au cours de la période de l'EPP sont décrits ici.

POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE

Dans l'ensemble, les avantages comparatifs du PNUD, comme sa neutralité en tant que

champion des questions sensibles de politiques macroéconomiques, son acceptation tant par les PTF que par le gouvernement comme chef de file du dialogue pour le développement, et sa crédibilité pour mobiliser des ressources, ont été utilisés de manière appropriée. Ces acquis ont permis au PNUD de contribuer favorablement aux deux objectifs nationaux de réduction de la pauvreté et de soutien au dialogue social.

Le statut de neutralité du PNUD a aidé le Bénin à progresser dans sa lutte contre la pauvreté et à renforcer sa capacité d'absorption de l'aide. Le plaidoyer mené par le PNUD a permis la mobilisation de ressources provenant de nombreux PTF en appui direct à des activités essentielles liées à la démocratie, à la participation citoyenne et au développement humain. De telles activités vont des élections au suivi du DSRP, de la SCRП et des OMD, et à la planification participative du développement décentralisé. Grâce à son positionnement stratégique, le PNUD peut jouer un rôle majeur en appuyant les objectifs nationaux et les stratégies que le ministère d'État chargé de l'Économie, de la prospective, du développement et de l'évaluation de l'action publique (MECEPDEAP) doit gérer simultanément avec des ressources humaines limitées.

Le PNUD a fourni un exemple de bonne pratique en matière de création de partenariats forts. Dans son programme sur l'environnement, le PNUD a contribué favorablement au renforcement des capacités du ministère de l'Environnement et de la protection de la nature (MEPN) à gérer les questions de protection de l'environnement et de changement climatique, tant au niveau central que déconcentré. Ceci a été réalisé en liant les

projets et les experts régionaux du PNUD, les agences et organismes des Nations Unies, les autres PTF et les acteurs locaux.

Le rôle de coordination du PNUD implique un positionnement stratégique comportant des risques et des exigences spécifiques. Le PNUD fournit un exemple de bonne pratique dans son programme sur l'environnement, en reliant les spécialistes de son bureau régional par le biais du Centre de contact sous-régional (SURF), les agences et organismes des Nations Unies (FEM, Centre pour le développement des terres arides,⁵⁶ Volontaires des Nations Unies), les PTF (coopération technique allemande – GTZ, Coalition internationale pour la Terre, Peace corps de l'USAID), les services centraux et déconcentrés du ministère de l'Environnement, et les acteurs locaux. Par leur effet de démonstration, ces partenariats sont un exemple d'application réussie de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et contribuent directement à une meilleure utilisation des ressources consacrées à l'amélioration du sort des pauvres.

Grâce au modèle d'intervention et au support technique du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), le PNUD a contribué à établir un exemple de bonne pratique dans son programme d'appui à la gouvernance. À travers le projet ADECOI, le gouvernement central, grâce à une gestion efficace des connaissances, a intégré dans ses politiques des mécanismes décentralisés et participatifs, ce qui lui a permis d'améliorer qualitativement sa capacité à définir des politiques en faveur des pauvres. La contribution du PNUD dans le cadre de son programme d'appui à la gouvernance a été déterminante dans plusieurs situations stratégiques telles que les élections présidentielles, l'élaboration du *Bénin émergent*, les *Chantiers prioritaires* et le projet *Emplois pour les jeunes*. Toutes ces interventions contribuent directement à jeter les bases pour l'atteinte de l'objectif national de réduction de la pauvreté.

Toutefois, le rôle de coordination du PNUD et les appuis qui y sont liés comportent un risque de dispersion de ses interventions. L'équipe d'évaluation estime que l'implication du PNUD dans le contrôle des armes légères constitue un exemple d'une telle dispersion. Il n'est pas évident non plus de déterminer dans quelle mesure d'autres projets régionaux comme l'Inventaire de la gouvernance en Afrique et le Bassin du fleuve Niger, gérés directement par le siège de New York, contribuent à l'efficacité du support du PNUD aux objectifs nationaux. Enfin, autant les évaluations internes que les évaluations indépendantes de projets des programmes environnement et gouvernance font état de dispersion d'efforts et de résultats mitigés dans les secteurs transversaux de l'égalité entre les sexes et des droits humains, qui ont été gérés sans orientations ou indicateurs suffisamment précis ou sans la souplesse nécessaire.

PERTINENCE

Presque tous les projets ont été liés aux priorités nationales et ont été conçus conjointement par les autorités béninoises et le PNUD. Pour le MECEPDEAP et le ministère de la Micro-finance, des petites et moyennes entreprises, de l'emploi des jeunes et des femmes (MMFPMEEJF), la contribution du PNUD a joué un rôle stratégique, en particulier en facilitant l'élaboration de documents fondamentaux de politiques tels que *Le Bénin émergent*, les *Orientations stratégiques de développement* du gouvernement béninois et la SCRP. L'aide du PNUD aux cadres et mécanismes de développement économique national tels que l'emploi des jeunes et les chantiers prioritaires a également contribué à un changement de comportements dans la fonction publique.

Par contre, la pertinence et la contribution de la stratégie appliquée par le PNUD pour aider à améliorer l'accès aux services sociaux (sous l'objectif général de réduction de la mortalité maternelle et infantile et d'amélioration de la

56. Le CDTA (en anglais DDC) est le nouveau nom (2001) de l'ancien Bureau des Nations Unies pour la lutte contre la désertification et la sécheresse (BNUS). Le Centre assure la liaison avec le reste du réseau de pratique du PNUD. En juillet 2001, le PNUD a transféré le siège mondial du CDTA de New York à Nairobi.

santé et de l'éducation) sont plus contestables. On peut formuler la même observation au sujet de certains projets régionaux gérés par le Siège du PNUD où l'équipe de l'ERAD n'a constaté aucun impact apparent. Tel est le cas, par exemple, du projet sur la prolifération des armes légères (qui n'est rattaché à aucun résultat consigné dans l'EPP) et du projet relatif à l'inventaire de la gouvernance en Afrique.

La dépendance du PNUD face au financement extérieur, qui représente plus de 70 % de ses ressources totales pour les dépenses de programme entre 2004 et 2007, a peut-être influencé ses choix stratégiques et compromis la pertinence de ses interventions au regard de ses capacités internes, mais pas nécessairement au regard des besoins du Bénin.

Le projet de lutte contre le sida, par exemple, entre dans cette catégorie, bien qu'il soit conforme aux objectifs stratégiques du PNUD définis pour 2004-2007. Le programme sur l'environnement est tout aussi curieux : les ressources extérieures, à l'exception d'un seul projet, ont été acheminées au niveau central, alors que les fonds ordinaires du PNUD ont été orientés vers le niveau décentralisé ou local, ce qui est plus compatible avec le Plan d'action du programme de pays (PAPP), dont le résultat visé était de renforcer les capacités des autorités et des collectivités locales et du secteur privé. Enfin, bien que l'agriculture soit d'une grande importance pour le Bénin, la participation croissante du PNUD à ce secteur, en particulier dans le cadre de son nouveau partenariat avec le Fonds international de développement agricole (FIDA) et les multiples partenariats qui soutiennent le nouveau projet Songhaï, soulève des questions sur la pertinence pour le PNUD lui-même de sa présence dans ce secteur, même s'il envisage de limiter ses interventions à des conseils techniques, au dialogue de politique et à la création d'emploi.

Compte tenu de l'importance de la problématique homme/femme au Bénin, il est étonnant que celle-ci n'ait pas occupé une place plus

centrale dans le programme de pays. Le PNUD a ciblé directement les femmes à travers deux interventions principales : le microcrédit, comme composante du projet ADECOI, et le PARPF, un projet pilote de formation au leadership, de représentation et de participation des femmes à la vie publique. Bien que les femmes aient participé et bénéficié de ces projets, aucune modification de leur rôle dans la société béninoise ne peut être reliée directement à l'appui du PNUD au cours de la période 2004-2008. Dans le cas de l'ADECOI, l'impact du microcrédit sur le revenu et le développement économique des femmes demeure faible au terme de la Phase 1. En ce qui a trait au PARPF, comme il a débuté en 2007, il est encore trop tôt pour percevoir des impacts sur la représentation et la participation des femmes.

La problématique homme/femme a aussi été prise en compte à des degrés divers dans d'autres projets, comme le Programme de micro-financement du Fonds pour l'environnement mondial et, à un niveau plus politique, l'appui du PNUD à la préparation d'un plan d'action national pour la promotion et la protection des droits humains. Toutefois, tel que discuté plus loin à la section efficacité, les interventions du PNUD ont manqué d'orientations et d'indicateurs suffisamment précis pour lui permettre de rendre sa contribution à la problématique homme/femme pleinement effective. De plus, l'évaluation pays du PAEM, publiée en janvier 2008, considère que l'augmentation de la participation des femmes à la prise de décision à tous les niveaux de la vie économique et politique demeure un défi majeur pour le développement futur du Bénin.

CAPACITÉ D'ADAPTATION (SOUPLESSE)

Une des meilleures illustrations de la capacité d'adaptation du PNUD au cours de la période 2004-2008 est l'évaluation à mi-parcours de l'EPP en 2006. Cette évaluation a coïncidé avec l'élection au Bénin d'un nouveau Président qui a apporté un important message de changement dans la conduite des affaires de l'État. Du fait de cette situation, le PNUD a réajusté son programme de coopération : les domaines de concentration ont été passés en revue pour faire

une place plus large à l'environnement, les résultats visés ont été reformulés et réduits de 10 à 8 et, surtout, de nouvelles interventions ont été planifiées pour soutenir les priorités du nouveau gouvernement. Cependant, si ces nouvelles interventions constituaient une réponse adéquate aux demandes du gouvernement, aucune indication sur la restructuration des projets en cours, pour faciliter l'atteinte des nouveaux résultats attendus dans le PAPP 2006-2007, n'a été constatée par l'équipe de l'ERAD. La seule exception concerne l'appui apporté aux droits de l'homme, où le PNUD a repositionné son appui au niveau central en 2006, en dépit de la préférence du ministère de la Justice, de la législation et des droits de l'homme (MJLDH) pour des partenariats décentralisés (les droits de l'homme ont plus tard été intégrés de façon transversale dans le programme du PNUD).

L'à-propos des interventions du PNUD semble être particulièrement apprécié par tous, notamment par les PTF dans le domaine de l'appui aux élections. Sans cet appui, le processus de démocratisation au Bénin aurait pu connaître un recul. Il en va de même du projet sur la « Gouvernance concertée », bien que les PTF interviewés soient unanimes pour dire qu'il reste encore beaucoup à faire et que le PNUD doit améliorer ses communications avec les autres partenaires sur cette question.

EFFICACITÉ

Malgré un environnement externe et interne instable entre 2004 et 2008 (en particulier du fait du changement de gouvernement, des innovations dans la coordination de l'aide des Nations Unies et de la réorganisation interne du bureau de pays), le PNUD semble avoir atteint efficacement la plupart de ses objectifs annuels. Dans l'ensemble, le PNUD, par ses interventions, est parvenu à faire des stratégies de réduction de la pauvreté un exercice participatif national. Dans le secteur de la gouvernance, suite aux résultats du Mécanisme africain d'examen par les pairs (MAEP), le Bénin s'est vu octroyer 1 milliard de francs CFA pour réaliser des projets visant à améliorer la gouvernance. Dans le secteur de

l'environnement, les réalisations ont consisté notamment à « verdir » la SCRP, mettre au point des profils environnementaux et améliorer les capacités de planification et de suivi du MEPN.

L'équipe d'évaluation conclut que, en partenariat avec le FENU, le PNUD a créé un exemple de bonne pratique et a eu un impact important sur les politiques nationales. A travers le projet ADECOI qui a permis d'accélérer le processus de décentralisation, ce partenariat a eu des effets à la fois sur la micro-finance, le développement local et l'émancipation des femmes rurales, ainsi que sur la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. Ces résultats ont été étendus à l'échelle nationale par une stratégie efficace de gestion des connaissances. Cependant, l'efficacité du PNUD a été compromise par les éléments suivants :

- son manque de leadership pour permettre à l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE) de s'approprier la base de données BenInfo, ce qui est pourtant indispensable pour suivre à la fois la réalisation des OMD et de la SCRP;
- l'arrêt de sa contribution directe à la lutte contre la corruption en 2006;
- le choix et la localisation inappropriés de son coordonnateur de projets en matière de mise en œuvre de réformes institutionnelles, lesquelles n'ont toujours pas progressé dans les ministères techniques;
- le manque de souplesse, d'orientation ou d'indicateurs suffisamment précis dans la gestion des secteurs transversaux de l'égalité entre les sexes et des droits de l'homme, ce qui a entraîné une dispersion des efforts et des résultats peu concluants.

DURABILITÉ

Une des lacunes majeures de la contribution du PNUD aux objectifs nationaux réside dans le manque de durabilité des résultats de ses interventions. Tel que noté plus haut, le positionnement stratégique, la pertinence et la souplesse du PNUD ont permis au Bénin de faire d'importants progrès pour relever les défis de développement.

Mais le Bénin reste un pays pauvre dont les ressources humaines, techniques et financières sont insuffisantes. Si les résultats obtenus par le PNUD jusqu'à présent ne sont pas consolidés, et si le Gouvernement ne consent pas davantage d'efforts pour résoudre certains problèmes institutionnels, il sera difficile de préserver les acquis.

On peut citer en exemple :

- le projet de lutte contre le VIH/sida financé par le Fonds mondial, où un an après le retrait du PNUD, les capacités nationales de maintenir les résultats sont fragiles, particulièrement en matière de gestion de l'approvisionnement en médicaments. De fait, les acquis semblent déjà en régression;
- l'appui à la Commission électorale nationale autonome (CENA), dont l'organigramme fragile la rend fortement dépendante du financement public pour la conduite de ses activités;
- l'appui apporté à BenInfo, où en dépit d'une formation et d'un soutien technique, la base de données n'a pas été mise à jour depuis 2006. En outre, le contrôle de la qualité paraît faible et des doutes ont été émis sur la capacité de l'INSAE de maintenir durablement la base de données.

La stratégie du PNUD de concentrer une grande partie de son programme sur des projets pilotes constitue un sérieux défi de durabilité. Des projets pilotes réussis non suivis d'une capitalisation des acquis et d'un élargissement ou d'une réplique ne constituent pas une utilisation durable de ressources. Les pays africains sont inondés de petites initiatives de développement laissées à des populations incapables de poursuivre les activités après le retrait de l'aide extérieure. Un des effets pervers de telles expérimentations est de démobiliser les populations locales.

EFFICIENCE

Le PNUD semble avoir atteint la plupart de ses objectifs annuels, mais ceux qui sont identifiés dans les plans de travail ne sont pas clairement reliés aux indicateurs définis dans l'EPP et

peuvent avoir varié d'une année à l'autre, sans qu'une explication en soit donnée. L'analyse du processus de planification des projets a révélé une prédominance de l'approche itérative. Au vu de l'architecture globale du programme au terme de la période du PAPP, l'identification des projets semble avoir reposé davantage sur des occasions qui se présentaient que sur une approche systématique de dialogue avec le gouvernement. Un tel dialogue aurait défini la nature et la portée des résultats auxquels le PNUD aurait pu contribuer, ce qui aurait permis de cibler les interventions permettant de produire ces résultats. Cela donne à penser que la gestion axée sur les résultats n'est pas intégrée à la boîte à outils de gestion de programme du bureau du PNUD au Bénin.

Les principaux outils de planification utilisés par le bureau du PNUD au Bénin ne semblent ni harmonisés ni maîtrisés par la plupart des administrateurs de programme. Bien que le PNUAD 2004-2008 du Bénin ait eu un caractère expérimental en raison de la mise à l'essai de nouveaux outils de gestion de l'ONU, des incohérences logiques et des confusions terminologiques ont été retrouvées dans le PNUAD, l'EPP, le PAPP et le système de production de rapports (« *reporting* »).

Un risque majeur auquel fait face la contribution du PNUD est la dispersion de ses interventions. L'implication du PNUD dans le secteur de la santé, en particulier dans la lutte contre le VIH/sida, constitue un exemple d'une telle dispersion. Avec le temps, l'implication du PNUD dans le secteur de l'agriculture pourrait constituer un cas similaire si le rôle qu'il joue dans ce secteur outrepassait ses attributions à titre de coordonnateur des activités de développement du système des Nations Unies au Bénin. Le PNUD a fait preuve d'un haut niveau de performance en matière de gouvernance, d'élaboration de politiques et de dialogue social. La nécessité de réduire la dispersion de ses interventions et d'améliorer l'efficacité de l'aide pourrait exiger d'examiner avec soin l'implication du PNUD dans trop de secteurs supplémentaires.

Le bureau du PNUD au Bénin semble avoir consacré beaucoup d'efforts pour rationaliser sa gestion de projets et de programmes et ses outils financiers. Toutefois, les examens annuels du PAPP réalisés par la Cellule d'exécution nationale (NEX) et par le bureau de pays (BdP) en 2004, 2005, 2006 et 2007 ont noté des problèmes récurrents, qui paraissent ne pas avoir été résolus. Il s'agit notamment :

- de retards dans l'approbation des plans de travail annuels;
- de retards dans la mobilisation des fonds de contrepartie fournis par le gouvernement;
- de la faiblesse du mécanisme de suivi-évaluation;
- du manque d'indicateurs;
- de la nomination d'un coordonnateur de projet non membre de l'équipe de projet;
- de lacunes dans les communications relatives aux projets soutenus par le PNUD.

L'équipe d'évaluation considère que la solution à certains de ces problèmes récurrents se situe dans une utilisation plus efficace des outils de gestion administrative et financière par le PNUD. La rationalisation des outils de gestion et du système de production de rapports constitue des conditions essentielles pour améliorer la performance du PNUD à transformer les ressources en changements utiles de développement et à faciliter l'absorption de l'aide par ses partenaires nationaux grâce à des lignes de communication claires et simples.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Dans l'ensemble, l'évaluation de la contribution du PNUD au développement national du Bénin au cours de la période de l'EPP 2004-2008 a été positive. La performance du PNUD sur cinq des sept critères d'évaluation utilisés par la méthodologie de l'ERAD constitue une base solide sur laquelle le PNUD peut élaborer son nouveau programme : le positionnement stratégique du PNUD au Bénin lui permet de jouer un rôle approprié dans le développement du pays et d'établir une référence en matière de

partenariat solide; son programme est pertinent, très à l'écoute des besoins nationaux et efficace. La performance du PNUD nécessite des améliorations à deux niveaux : l'efficacité du programme et la durabilité des résultats. Afin de renforcer sa capacité à soutenir le Bénin à relever ses défis de développement, le PNUD a ses propres défis à relever. Quatre défis du PNUD face à son nouveau programme, de même que des recommandations sur la manière de les affronter sont présentés ci-après.

5.2 RECOMMANDATIONS ET ENSEIGNEMENTS

Le défi central à relever pour améliorer la contribution du PNUD à l'atteinte des résultats nationaux de développement du Bénin durant la période de l'EPP 2009-2013 exigera que le PNUD se concentre sur deux facteurs limitatifs pour lui dans ce pays : la durabilité des résultats de ses interventions et l'efficacité de son programme. On trouvera ci-dessous un ensemble de recommandations jugées nécessaires pour que le PNUD puisse faire face à quatre principaux défis liés à ses lacunes en matière de durabilité et d'efficacité.

DÉFI 1 : ÉVITER UNE DISPERSION DES RESSOURCES TANT HUMAINES, TECHNIQUES QUE FINANCIÈRES

1. Le PNUD devrait se concentrer en priorité dans les secteurs et les thématiques où sa compétence est reconnue plutôt que de s'impliquer dans ceux où seule la mobilisation des fonds est plus facile. Cela suppose que le PNUD limite le nombre de ses secteurs d'intervention afin d'obtenir une masse critique d'actions complémentaires, synergiques et bien ciblées visant clairement à produire des changements à long terme pour le pays.
2. Le PNUD devrait renforcer les liens entre les stratégies politiques au niveau central et les interventions opérationnelles au niveau local. C'est cette démarche qui a fait du projet conjoint PNUD/FENU ADECOI un modèle de développement dont les enseignements profitent maintenant à toute la nation.

3. La stratégie actuelle du PNUD de concentrer une grande partie de son programme sur des projets pilotes constitue un risque pour la durabilité de ses interventions. Bien qu'un échec puisse être porteur de leçons importantes, les projets pilotes réussis, s'ils ne sont pas capitalisés et généralisés, sont voués à une fin prématurée. Le PNUD devrait se concentrer sur l'expansion et la mise en réseau de ses interventions réussies en limitant le nombre des interventions à court terme à celles qui ont un impact sur les opérations en cours. Il devrait aussi investir dans des secondes phases de projets qui ciblent des activités clairement définies et choisies sur la base des acquis de la phase antérieure, et qui mettent l'accent sur le transfert progressif de responsabilités au partenaire.
4. L'expérience du PNUD démontre la nécessité de mieux préparer et de renforcer les capacités du partenaire avant de lui transférer la responsabilité des activités contrôlées par le PTF. Les stratégies de désengagement du PNUD devraient être planifiées et organisées de telle sorte que le partenaire national puisse maintenir les principales composantes du projet faute desquelles les acquis disparaîtraient avec le retrait du PNUD.

DÉFI 2 : UTILISER PLEINEMENT SES ATOUTS

5. Le PNUD devrait faire pleinement usage de son positionnement stratégique dans la gestion des domaines où il a un avantage comparatif et où il inspire confiance en raison de sa neutralité. A cet effet, le PNUD devrait considérer favorablement la demande formulée par le MECEPDEAP au cours de la mission d'évaluation pour un appui du PNUD à la mise en place d'une plateforme stratégique commune entre PTF qui allègerait la pression exercée par ces derniers sur l'administration béninoise.
6. Le PNUD devrait renforcer sa connaissance des pratiques de gestion afin d'identifier et de réinvestir systématiquement ses meilleures pratiques à l'ensemble des projets qu'il soutient. De plus, les objectifs et les résultats des études spécialisées effectuées par les centres de contact sous régionaux et par des experts indépendants grâce aux fonds spéciaux du PNUD devraient être mieux intégrés au programme de pays à travers le mécanisme de gestion des connaissances. De façon plus spécifique, ces études devraient être communiquées à tout le personnel du BdP et aux homologues nationaux, et leurs constats et conclusions être réinvestis dans les projets réguliers.
7. Le PNUD devrait capitaliser ses activités hors programme : les activités de plaidoyer, incluant celles menées à l'extérieur du cadre des projets, devraient être centrées davantage sur les objectifs stratégiques communs du gouvernement et du PNUD et être axées sur les résultats. De façon plus spécifique, les objectifs du plaidoyer devraient être explicites et être mesurables par des indicateurs précis afin de faciliter l'évaluation de la performance du PNUD; leur suivi et leur *reporting* être intégrés dans le plan de travail; et les bonnes pratiques et les leçons apprises être identifiées.
8. Le PNUD devrait renforcer les synergies potentielles de l'expertise existante au sein de sa propre structure :
 - en « décompartimentant » les divisions du BdP grâce à l'organisation systématique de séances d'information entre le personnel affecté aux sous-programmes et en encourageant l'intégration des secteurs transversaux dans les plans de travail des équipes de projet;
 - en intégrant les experts du Bureau régional à la planification et au suivi des projets au moyen de séances d'information statutaires;
 - en encourageant une participation régulière des agents de programme au réseau du PNUD sur les bonnes pratiques.

DÉFI 3 : RENFORCER LES OUTILS DE GESTION ET L'APPROCHE PAR RÉSULTATS

9. Le PNUD devrait mettre à jour les connaissances pratiques des administrateurs de programme, des partenaires de projets et de la Cellule NEX dans le domaine de la gestion axée sur les résultats, incluant la gestion des risques. Il devrait aussi faciliter la création d'une culture de résultats au sein de son personnel et de ses partenaires d'exécution afin de favoriser une plus grande utilisation des capacités et des outils dans ce domaine. Il devrait de plus définir des indicateurs de résultats SMART afin d'assurer un suivi effectif de ses efforts et d'en faciliter l'évaluation ultérieure.
10. Le PNUD devrait établir une cartographie précise et sexo-spécifique du poids relatif des différents secteurs soutenus par le programme, les objectifs, les effets, les résultats, les populations cibles et les partenaires des différents projets. Ce faisant, le PNUD pourrait éviter le dédoublement d'activités, identifier les synergies potentielles et mieux planifier les phases subséquentes de projets.

DÉFI 4 : METTRE EN PLACE DES PARTENARIATS SYNERGIQUES

11. Le PNUD devrait améliorer et être davantage proactif dans ses communications avec ses partenaires, en particulier en matière de gouvernance concertée, étant donné la nouveauté du concept et la nécessité de mobiliser leurs efforts de développement autour de cette initiative.

12. Le PNUD devrait élaborer des modèles alternatifs de livraison d'aide au développement, comme les partenariats public-privé, spécialement dans les secteurs clés pour le développement économique et humain du Bénin. En supportant le développement des liens entre l'État, les PTF et le secteur privé, le PNUD pourrait jouer un rôle majeur en mobilisant des contributions supplémentaires pour le développement et en établissant des partenariats davantage locaux, autonomes et durables.

PRINCIPAL ENSEIGNEMENT DE L'ERAD

En plus des recommandations formulées plus haut, il y a lieu de tirer un enseignement important pour le PNUD dans son ensemble, et non seulement pour le PNUD au Bénin. Bien que le PNUD doive préserver sa souplesse dans sa capacité à répondre aux demandes ponctuelles émanant des ministères du pays hôte, lorsque confrontée à un accroissement du nombre de telles demandes, cette souplesse ne doit pas devenir un style de gestion caractérisant le partenariat entre le gouvernement hôte et le PNUD. Le renforcement des partenariats implique un engagement et une prise de risques en commun afin de produire les changements souhaités par les deux parties. Ces partenariats, reposant sur une interprétation commune d'un problème et de ses solutions possibles à l'intérieur d'un calendrier et d'un plan d'investissement convenus entre eux, devraient régir les demandes ponctuelles recevables dans les partenariats de développement (et non l'inverse : l'amalgame de demandes ponctuelles qui régir les partenariats).

Annexe 1

MANDAT

GÉNÉRALITÉS

Le Bureau de l'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) conduit régulièrement un certain nombre d'évaluations de pays appelées Évaluations des résultats des activités de développement (ERAD), cela afin de saisir et de démontrer tout ce qui permet d'évaluer l'importance des contributions du PNUD aux résultats obtenus en matière de développement au niveau national. Entreprises dans des pays choisis, les ERAD mettent l'accent sur les résultats et examinent les réalisations et les contraintes dans les domaines d'intérêt thématiques du PNUD, dégagent des enseignements et offrent des recommandations pour l'avenir. Les ERAD fournissent aussi une analyse stratégique destinée à améliorer la performance et à positionner le soutien du PNUD dans le cadre des priorités nationales de développement et des orientations institutionnelles du PNUD.

Les ERAD poursuivent les objectifs généraux suivants :

- Soutenir la fonction d'obligation redditionnelle qui incombe à l'Administrateur dans les rapports adressés au Conseil d'administration;
- Garantir la qualité des interventions du PNUD au niveau national;
- Dégager les enseignements de l'expérience afin de donner forme à la programmation actuelle et future aux niveaux du pays et du PNUD;
- Fournir aux parties intéressées dans le pays de programme une évaluation objective des résultats (situations résultantes spécifiques) qui ont été atteints grâce au soutien du PNUD et à ses partenariats avec d'autres acteurs importants durant une période pluriannuelle donnée.

Une ERAD est prévue pour la République du Bénin au début de 2008. Elle couvrira la période 2004-2008, ainsi que quelques années antérieures.

OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

Le but de l'évaluation est d'apprécier les contributions du PNUD aux résultats de développement et son positionnement stratégique au Bénin, de dégager les leçons apprises et d'esquisser les divers moyens d'apporter des améliorations. L'ERAD du Bénin :

- Offrira une évaluation indépendante des résultats en matière de développement au niveau national, l'accent portant notamment sur le programme de pays du PNUD dont seront évaluées la pertinence et l'efficacité, résultats obtenus grâce au soutien du PNUD et en partenariat avec d'autres acteurs de développement au cours des cinq à sept dernières années;
- Contribuera à l'exercice des responsabilités et au dégagement des leçons de l'expérience, compte étant tenu des autoévaluations (évaluations des projets et des résultats) et du rôle des partenaires de développement;
- Analysera la manière avec laquelle le PNUD s'est positionné pour fournir une valeur ajoutée en réponse aux besoins nationaux et aux changements intervenus dans le contexte du développement national;
- Présentera les principales constatations, tirera les enseignements les plus importants et offrira une série d'options claires et tournées vers l'avenir relatives à la gestion afin d'aménager la stratégie actuelle et le prochain programme de pays.

RAISON D'ÊTRE DE L'ÉVALUATION

Le programme du PNUD dans la République du Bénin a été choisi pour faire l'objet d'une ERAD. Ce choix a été fait pour un certain nombre de raisons : l'achèvement du Cadre de coopération de pays 2004-2008 offre une occasion d'évaluer les réalisations et les résultats obtenus au cours du cycle de programme passé et auparavant. Les constatations faites seront utilisées comme apports au programme de pays 2008-2011 dans le contexte du nouveau PNUAD. Les problèmes auxquels la République du Bénin a fait face durant les années couvertes par le cadre de coopération de pays se résument ainsi : la mise en place des conditions politiques, économiques et environnementales propices au développement. L'évaluation de la contribution du PNUD au processus peut permettre de dégager des enseignements pour l'organisation.

PORTÉE DE L'ÉVALUATION

L'ERAD examinera l'expérience du PNUD dans la République du Bénin et sa contribution à la solution des problèmes sociaux, économiques et politiques. Le centre thématique de l'évaluation sera le Cadre de coopération de pays du PNUD (2004-2008) et une partie de l'assistance antérieure du PNUD. Au cours des dix dernières années, une série de réformes couvrant tous les aspects de la vie économique, politique et sociale a produit certains résultats convaincants.

Les efforts du Gouvernement pour promouvoir un développement humain durable sont fondés principalement sur l'Étude nationale de prospective à long terme (Bénin 2025), sur le DSRP et sur le Plan d'action du Gouvernement. Le CCP 2004-2008 a été formulé à la lumière de la stratégie de développement du Gouvernement et du DSRP. Il intègre les préoccupations liées à l'application des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Les priorités soulignées dans le Programme de pays portent sur les points suivants :

- **La campagne de lutte contre la pauvreté :**
Le sous-programme de lutte contre la pauvreté

comprend des interventions en amont qui portaient sur la conception et l'évaluation des politiques et stratégies de réduction de la pauvreté, cela par le plaidoyer et la promotion du dialogue sur les politiques. La campagne a notamment comporté un soutien au forum des partenaires de développement pour la mise en œuvre du DSRP, la préparation et la diffusion des rapports nationaux sur le développement humain, et le soutien à la réalisation des études nationales de prospective à long terme.

- **La bonne gouvernance et la consolidation de la démocratie,** qui comprennent la décentralisation et la gouvernance locale, la gouvernance politique et administrative; ce sous-programme aidera le Parlement à acquérir une expertise en matière de contrôle budgétaire, à réformer et moderniser l'administration, à renforcer le système électoral et, enfin, à mieux imposer le respect des droits de l'homme.
- **La lutte contre le VIH/sida,** qui comporte :
a) la conduite d'études qualitatives et quantitatives sur l'impact socioéconomique du VIH/sida; b) le renforcement des capacités dans les structures impliquées dans la lutte contre le VIH/sida; c) l'appui à la création et de mécanismes juridiques pour protéger les personnes vivant avec le VIH/sida.

L'évaluation comportera un examen approfondi du portefeuille de programmes du PNUD et des activités du PNUD durant la période considérée. Elle examinera les principaux résultats, plus particulièrement les situations résultantes, prévues ou non prévues, positives ou négatives, et englobera l'assistance du PNUD financée par des ressources de base et autres ressources. Plus précisément, l'ERAD portera sur les points suivants :

- a) **Pertinence des programmes du PNUD.**
L'évaluation examinera le degré de pertinence des programmes du PNUD par rapport aux besoins du pays dans le contexte du redressement post-conflit et déterminera si les changements intervenus dans la démarche du PNUD reflètent les principales priorités nationales.

En d'autres termes, le PNUD a-t-il appliqué la stratégie de développement voulue dans le contexte politique, économique et social propre à la République du Bénin?

- b) **Efficacité.** Le programme du PNUD a-t-il atteint les objectifs prévus et les résultats planifiés? Quels sont les points forts et les points faibles du programme? Quels résultats non attendus a-t-il atteints? Doit-il poursuivre ses efforts dans le même sens, ou doit-il réexaminer ses principes de base pour le nouveau cycle?
- c) **Durabilité.** Les résultats en matière de développement atteints grâce à la contribution du PNUD sont-ils durables? Ce caractère durable est-il garanti sous l'angle de l'appropriation nationale, d'un contexte de politiques propices, du renforcement des capacités, de l'égalité des sexes, des droits de l'homme et des autres principes moteurs que le PNUD prend en considération au moment d'évaluer l'efficacité de ses interventions?

En outre, l'évaluation analysera le positionnement stratégique du PNUD :

- Elle déterminera la relation entre le soutien du PNUD et les besoins, objectifs de développement et priorités du pays, notamment la pertinence de ce soutien au regard de l'objectif de réduction de la pauvreté et des autres OMD.
- Elle évaluera comment le PNUD a prévu les changements importants intervenus dans le contexte national de développement, affectant la réduction de la pauvreté et la réforme de la gouvernance dans l'intérêt du développement durable, et comment il a réagi à ces changements.
- Elle examinera les synergies et l'alignement du soutien du PNUD par rapport à d'autres initiatives et partenaires, notamment le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), le Cadre de coopération mondiale et le Cadre de coopération régionale, ainsi que la manière avec laquelle le PNUD a coordonné son action avec les

autres partenaires de développement.

- L'évaluation examinera aussi l'influence des problèmes systémiques, à savoir les contraintes d'ordre politique et administratif affectant le programme, sous l'angle tant des donateurs que des pays de programme, ainsi que la manière dont les résultats atteints, en matière de développement et de partenariats établis, ont contribué à assurer la pertinence et la position stratégique du PNUD.

MÉTHODOLOGIE

L'évaluation utilisera une approche méthodologique multiple qui comprend des examens sur documents, des ateliers et des réunions, des entretiens de groupe et individuels menés tant au Siège que sur le terrain. La méthode appropriée sera perfectionnée durant la mission préparatoire, à la suite de discussions entre l'équipe d'évaluateurs et divers acteurs.

L'Équipe d'évaluation examinera, chaque fois que nécessaire, les cadres généraux de programmation (PNUAD, BCP, cadre de coopération de pays, cadre de résultats stratégiques / rapport annuel axé sur les résultats, etc.) qui donnent une image d'ensemble du contexte national. L'Équipe examinera aussi des descriptifs de projet choisis et des descriptifs de l'appui au programme, ainsi que tout rapport émanant du suivi et évaluation au niveau national. Les données statistiques feront l'objet d'une évaluation s'il y a lieu. L'Équipe d'évaluation comparera les points de vue, les documents et les données afin de valider ses conclusions.

Une démarche ferme et participative, faisant intervenir les parties intéressées est envisagée. Il sera procédé ultérieurement à l'identification de ces parties, à savoir des fonctionnaires des ministères et organismes publics, des représentants d'organisations de la société civile, du secteur privé, d'institutions des Nations Unies, d'organisations multilatérales, de donateurs bilatéraux et de bénéficiaires. L'Équipe visitera des sites pertinents de projets et effectuera des visites sur le terrain selon que de besoin.

L'ERAD suivra les directives élaborées en 2006 par le Bureau de l'évaluation. Selon ces directives, le processus peut être divisé en trois phases, qui comprennent chacune plusieurs étapes.

PHASE 1: PHASE PRÉPARATOIRE

- **Examen sur documents** – exécuté par le Bureau de l'évaluation en étroite consultation avec le Chef de l'équipe d'évaluation, le Bureau de pays et le Bureau régional pour l'Afrique, sur la base des principales questions figurant dans l'évaluation, formulées par le Chef de tâches du Bureau de l'évaluation et le Chef de l'équipe d'évaluation en consultation avec le Bureau régional pour l'Afrique.
- **Mission préparatoire** – achevée en janvier 2008. L'équipe d'évaluation conduira une brève mission dans le pays afin de déterminer la portée de la mission, recenser les parties prenantes, recueillir des données complémentaires et examiner la possibilité de mener une évaluation.
- **Élaboration d'un rapport initial comprenant la conception et le plan de l'évaluation finale** – information générale sur l'évaluation, principales questions de l'évaluation, méthodologie détaillée, sources d'information, instruments et plan de la collecte de données, conception de l'analyse de données, et mode de présentation du rapport.

PHASE 2: CONDUITE DE L'ERAD ET RÉDACTION DU RAPPORT D'ÉVALUATION

- **Mission d'ERAD consistant à collecter et valider les données** – la principale mission, d'une durée de deux semaines, sera menée par l'équipe d'évaluation indépendante, sous la direction du Chef de l'équipe d'évaluation.
- **Analyse et établissement du rapport** – l'information recueillie sera analysée dans le projet de rapport d'ERAD par l'équipe d'évaluation dans un délai de trois semaines après le départ de l'Équipe du pays. Le projet de rapport fera éventuellement l'objet de corrections factuelles par les principaux clients et

d'un examen technique par le Bureau de l'évaluation. Le Chef de l'équipe, en étroite coopération avec le Chef de tâches du Bureau de l'évaluation, mettra au point le rapport d'ERAD sur la base de ces derniers examens.

PHASE 3: SUIVI

- **Réunion des parties intéressées** – une réunion sera organisée avec les principales parties intéressées du pays afin de présenter les résultats de l'évaluation. Les observations faites seront intégrées dans le rapport final d'évaluation par le Chef de l'équipe d'évaluation.
- **Réponse de la direction** – la préparation de la réponse de la direction et le suivi de sa mise en œuvre seront assurés par le PNUD.
- **Apprentissage** – La diffusion des conclusions du rapport aura pour objectif l'apprentissage organisationnel, dans le cadre de la stratégie d'ensemble de diffusion et d'information menée par le Bureau de l'évaluation.

DOCUMENTS ATTENDUS

Les documents attendus sont les suivants :

- Un rapport initial (20 pages au maximum)
- Un rapport final détaillé sur l'évaluation des résultats de développement dans la République du Bénin (50 pages au maximum, plus annexes)

Le rapport final d'ERAD à produire par l'équipe d'évaluation devra comprendre au moins les éléments suivants :

- Résumé des conclusions et recommandations
- Généralités, avec analyse du contexte national
- Positionnement stratégique, et pertinence du programme
- Performance du programme
- Enseignements dégagés et bonnes pratiques
- Conclusions et recommandations
- Annexes (mandat, personnes consultées, documentation examinée, statistiques, etc.)

ÉQUIPE D'ÉVALUATION

Un bureau d'étude international mènera l'évaluation et désignera une équipe d'évaluation. L'équipe comprendra trois consultants, dont l'un sera le chef d'équipe, le deuxième un spécialiste pourvu des connaissances spécifiques dans les domaines intéressant l'évaluation, et le troisième un consultant national parfaitement informé de la situation du pays. Le chef d'équipe doit posséder une bonne capacité de réflexion stratégique et d'évaluation de programmes complexes sur le terrain. Les membres de l'équipe doivent avoir une connaissance approfondie de la situation actuelle en Afrique et, de préférence, être francophones.

La composition de l'équipe d'évaluation reflétera l'indépendance de l'évaluation et l'intérêt qu'elle porte aux résultats de fond. Le bureau d'étude international chargé de l'évaluation sera choisi par le Bureau de l'évaluation du PNUD.

DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES

Le Bureau de l'évaluation gèrera l'évaluation et assurera la coordination et la liaison avec le Bureau régional pour l'Afrique et les autres services intéressés au Siège. Le Chef de tâches du Bureau de l'évaluation gèrera le processus d'évaluation, en étroite consultation avec le Bureau régional pour l'Afrique et le bureau du PNUD au Bénin.

Le bureau de pays assumera la tâche principale de l'organisation du dialogue et des réunions avec les parties intéressées concernant les constatations et recommandations, il appuiera l'équipe d'évaluation en liaison avec les principaux partenaires et mettra à la disposition de l'équipe toute la documentation disponible. Le bureau de pays prêtera appui à la logistique et à la planification.

Le Bureau de l'évaluation couvrira tous les coûts directement liés à la conduite de l'ERAD, notamment les coûts liés à la participation du Chef de l'équipe, des consultants internationaux et nationaux. Il se chargera également des coûts liés à la recherche préliminaire et à la publication du rapport final d'ERAD. Le bureau de pays apportera un soutien en nature. Le Bureau de l'évaluation assumera aussi les coûts de tout atelier de parties intéressées organisé dans le cadre de l'évaluation.

Le cadre chronologique et les responsabilités du processus d'évaluation sont indiqués ci-après:

- Exposé d'information et réunions initiales à New York : 28-30 janvier 2008;
- Mission préparatoire au Bénin : 11-15 février 2008
- Le reste du calendrier sera fixé durant les réunions initiales tenues à New York.

Annexe 2

PERSONNES CONSULTÉES

SIÈGE DES NATIONS UNIES

- M. Nurul Alam, Directeur adjoint, Bureau de l'évaluation, PNUD
- M. Francesco Galtieri, Spécialiste des politiques, Appui à la capacité de coordination, Nations Unies
- M. Oscar Garcia, Coordonnateur pour l'Afrique et l'Amérique latine, Bureau de l'évaluation, PNUD
- M. Gilbert Houngbo, Sous-secrétaire général et Directeur régional, Bureau régional pour l'Afrique, PNUD
- Mme Chandi Kadirgamar, FENU
- M. Kamal Malhorta, Conseiller hors classe, Groupe de la lutte contre la pauvreté, BPD, PNUD
- Mme Maryline Py, Analyste de politiques, Bureau du GNUD
- Mme Laurence Reichel, FENU
- Mme Karin Santi, Groupe du VIH/sida, BPD, PNUD
- Mme Diane Sheinberg, Administratrice de programme, Groupe de la gouvernance démocratique, BPD, PNUD
- Mme Pauline Tamesis, Responsable des pratiques, Groupe de la gouvernance démocratique, BPD, PNUD

PERSONNES RENCONTRÉES LORS DE LA MISSION

COMITÉ NATIONAL DE LUTTE CONTRE LE SIDA (CNLS)

- Dr Valentine Kiki-Medegan, Secrétaire permanente
- Dr Jonathan Z. Amegnigan, Coordonnateur du Groupe de la santé publique

FONDS MONDIAL DE LUTTE CONTRE LE SIDA

M. Bello

MINISTÈRE DE LA SANTÉ PUBLIQUE

Mme Evelyne Akinotcho, Programme national de lutte contre le sida

RÉSEAU D'ASSOCIATIONS BÉNINOISES DES PERSONNES VIVANT AVANT LE VIH OU LE SIDA (REBAP+)

- M. Comlan Houessou, Président
- M. Valentin Nassara, Secrétaire général
- M. Rock Houngbo, Vice-président chargé de l'information

ADECOI

M. Robert Tossou, Coordonnateur

SIAN'SON MICROFINANCE

M. Latif Aamadou, Directeur exécutif

SOCIAL WATCH

- Mme Huguette Apklogan-Dossa, Coordonnatrice nationale
- Mme Edmée Say-Guidi, Coordonnatrice du Groupe thématique sur la pauvreté et la sécurité nutritionnelle
- M. Benjamin Kiti, Conseiller pour la communication
- M. Gat-Abel, journaliste

CENTRE SONGHAI

M. Guy Loueke, Directeur de la gestion et de la formation

UNICEF

M. Arnaud Houndégamè, Conseiller BenInfo

INSTITUT NATIONAL DES STATISTIQUES ET DE L'ANALYSE ÉCONOMIQUE (INSAE)

M. Hervé Gbo, Administrateur de BenInfo

MÉDIAS

M. Guy Constant Ehoumi, Union des professionnels des médias, Maison des médias

M. Adrien Amoussou, journaliste, Quotidien de la République

COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE AUTONOME (CENA)

M. Eugene Capo-Chichi, Président

MINISTÈRE DE LA DÉCENTRALISATION, DE LA GOUVERNANCE LOCALE, DE L'ADMINISTRATION ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (MDGLAAT)

M. Issa Demonle Moko, Ministre

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA PROTECTION DE LA NATURE (MEPN)

Mme Bernadette Dossou, Directrice

Mme Armande Zanou, Chef de service, Politiques environnementales

MINISTÈRE DE LA FEMME ET DE LA FAMILLE

Mme Catherine Agossouvo, Directrice, Promotion de la femme et de l'égalité des sexes, Directrice du projet PARPF

M. Léonard Laléyé, assistant, projet PARPF

MINISTÈRE DE LA JUSTICE, DE LA LÉGISLATION ET DES DROITS DE L'HOMME (MJLDH)

M. Honoré Akpomey, Directeur de Cabinet

Mme Moushou Emilienne, Directrice, Programmation et développement

M. Thierry Alia, Directeur, Droits de l'homme

M. Dieudonné Todjihounde, Chef de service, Association de défense des droits de l'homme

MINISTÈRE DE LA MICROFINANCE, DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES, DE L'EMPLOI DES JEUNES ET DES FEMMES

M. Akueson, Directeur, Projet emploi des jeunes

MINISTÈRE CHARGÉ DE L'ÉCONOMIE, DE LA PLANIFICATION ET DU DÉVELOPPEMENT (MECEPDEAP)

M. Pascal Irénée Koupaki, Ministre d'État

M. Antonin Dossou, Directeur de Cabinet

M. Martin Gbédé, Conseiller technique, économie

M. Dahon, Directeur general des politiques de développement

M. Mathias Pofagi, Directeur general assistant des politiques de développement

M. Chitou Fatahi, Directeur, Programmation des investissements publics

M. Sébastien Adjahatode, Directeur adjoint chargé de la mobilisation de ressources externes

M. Paul Dovi, Coordonnateur, Responsable de la coopération avec le PNUD

M. Louis Kamoyédji, Chef de l'Unité de l'exécution nationale (NEX)

M. Médar Padonou, Unité NEX

M. Nassirou, Conseiller principal, Projets prioritaires

M. Eric Vikey, Conseiller, Projets prioritaires

M. Sosthen Gnansounou, Conseiller, Projets prioritaires

M. Rigobert Laourou, Secrétaire technique, Groupe du suivi des programmes économiques et financiers

M. Orou Herman Takou, Secrétaire technique assistant, Groupe du suivi des programmes économiques et financiers

MINISTÈRE DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE ET INSTITUTIONNELLE (MRAI)

M. Idrissou Boukary, Secrétaire général

M. Adamou Amidou, Directeur de Cabinet

M. Adeyemi Adje, Directeur de la programmation de la réforme institutionnelle

M. Arouna Seidou, DAC

M. Prosper Koukou, Coordonnateur, projet PARAI

ASSEMBLÉE NATIONALE

M. Comlan Dadégnon, Directeur de Cabinet

Magistrat Fayomi Isaac, Directeur des Services Legislatifs

M. René KOTO Sounon, Secrétaire Général Administratif Adjoint

M. Michel T. Dedehouanou, Directeur, Groupe de l'analyse budgétaire, du contrôle et de l'évaluation (UNACEB)

ASSOCIATION NATIONALE DES COMMUNES DU BÉNIN (ANCB)

M. Glele Ahanhanzo Blaise Onesiphore, Président
M. Arnos Sossou, Secrétaire général

AUTORITÉS MUNICIPALES

M. Bourahima Imoun, Maire, Municipalité de Kalalé
M. Chabi Bah Guera, Maire, Municipalité de N'dali
M. Abdoulaye Zime, Maire, Municipalité de Sinendé
M. Issuou Babio I., Maire, Municipalité de Péréré
M. A. Soule Biaou, Maire, Municipalité de Tchaouro
M. Yacoubou Bah N'gobi, Chef des services techniques, Municipalité de Nikki
M. Toukourou Orou Batta, Chef des services techniques, Municipalité de Kalalé
M. Y. Kabnou Adam, Chef des services techniques, Municipalité de Tchaourou
M. Denis Ayena, Coordonnateur, Groupe d'appui aux territoires, Groupement Intercommunal des Collines

OBSERVATOIRE DU CHANGEMENT SOCIAL (OCS)

Mme Justine Odjougbe, Coordonnatrice
M. Ambroise Agbota, Chef, Département des indicateurs agrégés et du suivi de la pauvreté
M. Anselme Koumassou, Chef du Département de l'administration et de la gestion
M. Ayi Kpadonou, Département du suivi des programmes sectoriels et des ONG
M. Hodonore Hassogba, Département de l'évaluation d'impact

AMBASSADES DES PAYS DONATEURS

M. Albrecht Conze, Ambassadeur, Ambassade d'Allemagne
M. Patrick Engelbert, Directeur de la coopération, Bureau de la coopération, Ambassade de Belgique

M. Gert Meineke, Ambassadeur, Ambassade du Danemark

Mme Esther Lonstrup, Première Conseillère, Ambassade du Danemark

M. Jan Vlaar, Chargé d'affaires, Ambassade des Pays-Bas

M. Francis Laleye, Spécialiste de la gouvernance, Ambassade des Pays-Bas

Mme Élisabeth Feret, Ambassadrice et Chef de délégation, Union européenne

ORGANISMES DES NATIONS UNIES AU BÉNIN

M. David Houssou, Administrateur de programme, ONU-HABITAT
M. Armand Houndeganme, Directeur adjoint, suivi et évaluation, UNICEF
M. Edouard Nizeyimana, Directeur adjoint pour le pays, Programme alimentaire mondial
M. Gratien Ekanmiam, Conseiller, Suivi et évaluation pour le sida, ONUSIDA
M. Jean Prosper Koyo, Représentant de la FAO au Bénin
M. Stefan Rummel-Shapiro, Conseiller technique hors classe, FENU
M. Louis Blaise Tchabi, Administrateur de programme, FENU

PNUD BÉNIN

Mme Edith Gasana, Représentante résidente
Mme Victoire Sidémého Dogbé, Représentante résidente adjointe
M. Idrissa Diagne, Conseiller économique régional
M. Isidore Agbokou, Représentant résident assistant
M. Christian Hazoumé, Administrateur du projet PADEx
M. Jacques Abodji Houensou, Pauvreté
M. Mathieu Houinato, Environnement (Programme de microfinance du FEM)
M. Pierre Kohevi, Questions transversales
M. Ibrahima Nyagpey, Gouvernance démocratique
M. Jean-Jacob Sahou, Point focal pour l'environnement

**PARTENAIRES ET PARTENAIRES POSSIBLES
DU PNUD (RÉUNIONS DE GROUPE)**

Réunions de groupe

Social Watch

ONG-GED

Conseil économique et social

Centre UBOTA

Représentants du secteur privé

Bank of Africa Benin (BOAD)

Coopération canadienne

Alafia

Cities-Alliances

Assemblée nationale

Représentants du secteur de la santé publique

PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTÉS

DOCUMENTATION BÉNINOISE

- Degboe, A. Kouassi et Okambawa Irénée.
La problématique du refinancement des institutions de microcrédits au Bénin, Institut national de la statistique et de l'analyse économique, Cahier de recherche ELIFID, août 2002
- Observatoire du changement social (OCS).
1er Rapport sur les OMD, par département République du Bénin, Bénin 2025. Agenda vers une économie émergente, octobre 2006
- République du Bénin. Orientations stratégiques de développement du Bénin 2006-2011. Le Bénin émergent, 2006
- République du Bénin. Proposition du Bénin pour le *Millennium Challenge Account* (MCA), août 2005
- République du Bénin. Programme d'actions prioritaires de la SCRP 2007-2009, avril 2007
- République du Bénin. Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté. Version finale, avril 2007
- République du Bénin – MECEPDEAP.
Programme d'investissements publics Gestion 2008
- République du Bénin – MECEPDEAP.
Programme d'investissements publics pour le Triennal 2008-2010
- République du Bénin – MECEPDEAP.
Rapports 2001 à 2005 sur la coopération pour le développement au Bénin
- Social Watch* Bénin, OMD. Participation de la société civile à la revue du Sommet du Millénaire au Bénin. Premier rapport alternatif national des organisations de la société civile, septembre 2005
- Social Watch* Bénin, Communes, secteur privé société civile pour un engagement en faveur des OMD au Bénin. Troisième rapport alternatif national des organisations de la société civile, décembre 2007

BILANS ET PLANS COMMUNS DE PAYS

- Boulares, Mohsen. Évaluation interne du PNUAD. Rapport de mission, avril 2007
- Coordination du système des Nations Unies au Bénin. Cadre commun d'analyse situationnelle Bénin, février 1999
- PNUD. Ébauche de Programme Pays avec le Bénin 2004-2008, avril 2003
- Ministère du développement, de l'économie et des finances et PNUD. Addendum au Plan d'action du programme de pays 2004-2008 entre le Bénin et PNUD
- Ministère du développement, de l'économie et des finances et PNUD. Plan d'action du programme de pays 2004-2008 entre le Gouvernement du Bénin et le PNUD
- Ministère du développement, de l'économie et des finances et PNUD. Revue du Cadre de coopération Bénin-PNUD : des ajustements stratégiques, février 2007 (période 2004-2008)
- Ministère du développement, de l'économie et des finances et PNUD. Revue à mi-parcours de la contribution du PNUD Bénin aux effets du PNUAD, février 2007
- Nations Unies, Conseil économique et social. Effectiveness of UN Development System and its Operational Activities : Capacity to Provide Country Level Support and Develop National Capacities, 2004
- PNUD. Deuxième Plan de financement pluriannuel 2004-2007
- PNUD. Cadre de coopération du PNUD avec le Bénin, Janvier 1997
- PNUD. Extension of First Country Cooperation framework with Benin, juillet 2001
- PNUD. UNDP Strategic Plan 2008-2011, Accelerating Global Progress on Human Development, juillet 2007
- PNUD. UNDP Strategic Plan 2008-2011, Accelerating Global Progress on Human Development, mis à jour à la suite de la décision 2007/32 du Conseil d'administration, publié le 17 janvier 2008

République du Bénin et Système des Nations Unies au Bénin. Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement au Bénin (PNUAD 2009-2013). Ébauche, décembre 2007.

Système des Nations Unies au Bénin. Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement du Bénin 2004-2008, mai 2003

Système des Nations Unies au Bénin. Bilan commun de pays, janvier 2002

Système des Nations Unies au Bénin. Bilan commun de pays, 2007

ÉVALUATION DE PROGRAMMES ET DE PROJETS

Banque mondiale. Global Monitoring Report 2008. MDGs and the Environment: Agenda for Inclusive and Sustainable Development, 2008

Baril, Danielle et collègues, ADECOI. Projet d'appui au développement communal et aux initiatives locales dans le Borgou. Évaluation à mi-parcours. Rapport final. Fonds d'équipement des Nations Unies, PNUD, Fonds Belge pour la survie, Gouvernement béninois et communes du Borgou, décembre 2005

Cellule NEX. Rapports de suivi et d'évaluation des projets du PNUD au Bénin de 2004 à 2007

Département des affaires économiques et sociales (Secrétariat de l'ONU). Linkages between the Africa Governance Inventory (AGI) and the African Peer Review Mechanism (APRM), New York, 1er décembre 2005

ECI-Africa, République du Bénin. Évaluation finale du projet ADECOI. Rapport provisoire. Fonds d'équipement des Nations Unies, 20 novembre 2007

ECI-Africa, République du Bénin. Évaluation finale du projet ADECOI. Sommaire exécutif. Fonds d'équipement des Nations Unies, 22 novembre 2007

Fonds pour l'environnement mondial. Bureau de l'évaluation, Examen de portefeuilles-Pays. Bénin, Rapport préliminaire, 4 février 2008

Murphy, Jonathan et Alkache Alhada. Global Programme for Parliamentary Strengthening. Deuxième rapport d'évaluation à mi-parcours. PNUD, février 2007

PNUD Bénin. Consolidated GPPS II Mid-Term Evaluation Report GPPS II and Progress Reports – Bénin

PNUD-Bénin. Greening PRSP Second Generation: A Useful Experience for Sustainable Development in Benin. Septembre 2007

République du Bénin – Ministère de la santé et PNUD. Évaluation finale des programmes nationaux de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose financés par le Fonds mondial au Bénin. Rapport final, octobre 2007

Théorêt, Robert et collègues. Rapport de mission d'évaluation d'effet appliquée au thème de la microfinance au Bénin. « Accès accru des pauvres aux systèmes de financement ». Rapport final, Mission d'évaluation de l'effet No 7 du Cadre de résultats stratégiques (CRS) du PNUD Bénin, juin 2004

DOCUMENTATION DU BUREAU DE PAYS – PNUD ET GNUD

GNUD. Rapport annuel du Coordonnateur résident – Bénin, 2003, 2004, 2005 et 2006

PNUD-FIDA. Initiative d'appui au processus de mise en œuvre de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté au Bénin (SCRP 2007-2009), Analyse de la prise en compte du volet 'secteur rural' dans la SCRP 2007-2009 et propositions d'amélioration. Version finale, avril 2008

PNUD Bénin. Rapports 2004, 2005, 2006 et 2007 des résultats pour le Bénin

PNUD Bénin. Plan de changement. Stratégie de repositionnement, de mobilisation des ressources et de communication, novembre 2006

PNUD Bénin. Rapport sur la situation économique et sociale au Bénin en 2002. Version finale, mars 2003

PNUD Bénin. Rapport sur la situation économique et sociale au Bénin en 2002. Avril 2004

PNUD Bénin. Rapport sur la situation économique et sociale au Bénin en 2004. Juin 2005

PNUD Bénin. Rapport sur le développement humain au Bénin. Édition 2005

PNUD, Bureau de l'évaluation. Évaluation du deuxième bilan commun de pays pour l'Afrique 2002-2006. New York, 2007

DOCUMENTATION PROVENANT DES DONATEURS

Communauté européenne. Document de stratégie de pays et programme indicatif régional 2008-2013. Version définitive, 9 décembre 2007

MOPAN. The Annual MOPAN Survey 2007. Donor Perceptions of Multilateral Partnership Behaviour at Country Level. Décembre 2007

République du Bénin et États-Unis d'Amérique. Millennium Challenge Compact between the United States of America acting through the Millennium Challenge Corporation and the Republic of Benin, février 2006

SYNTHÈSES DE PROJET ET ÉTUDES

Benin Joint Programs (8) of various durations from 2001-2008 covering three key areas in the strategy (poverty alleviation, Health/HIV-AIDS, Community Development)

Gouvernement béninois et PNUD. Appui à la consolidation de la démocratie à travers le renforcement des capacités institutionnelles des partis politiques. Document de projet

Gouvernement béninois et PNUD. Projet d'appui à la bonne gouvernance et à la consolidation de la démocratie à travers la mise en place du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Document de projet

Gouvernement béninois et PNUD. Projet d'appui à la mise en œuvre du Plan stratégique national de lutte contre le VIH/sida. Plan d'action annuel 2005

Gouvernement béninois et PNUD. Projet d'appui à la mise en œuvre de la politique nationale de promotion des droits humains. Plan d'action annuel 2005

Gouvernement béninois et PNUD. Projet d'appui à la mise en place d'un dispositif d'appropriation du concept du Rapport national sur le développement humain. Plans d'action annuels 2005 - 2008

PNUD Bénin. Appui à la mise en place de la Gouvernance concertée. Fiche synthèse

PNUD Bénin. Appui à la mise en œuvre du Programme national sur l'environnement (PAMO/Micro-hydro-électricité/Forêts sacrées/PANA/WAP, Projet conjoint avec ONU-Habitat)

PNUD Bénin. Appui à l'Assemblée nationale, à la presse écrite et aux organisations de la société civile. Fiche synthèse

PNUD Bénin. Appui à la réforme administrative. Fiche synthèse

PNUD Bénin. Appui aux Chantiers prioritaires. Fiche synthèse

PNUD Bénin. Appui aux communes de l'Alibori (ADECOM). Fiche synthèse

PNUD Bénin. Appui aux communes du Borgou (ADECOI). Fiche synthèse

PNUD Bénin. Appui aux élections. Fiche synthèse

PNUD Bénin. Développement des capacités de l'administration. Fiche synthèse

PNUD Bénin. Étude spéciale : Conséquences de la monnaie commune CEDEAO sur le développement humain au Bénin. Cotonou, octobre 2003

PNUD Bénin. Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. Fiche synthèse

PNUD Bénin. OMD DSRP 2002-2007. Fiche synthèse

PNUD Bénin. Projet d'appui à la consolidation de la démocratie à travers le renforcement de la représentation des femmes dans les instances de prise de décisions publiques et politiques (PARPF) Projet PNUD Bénin N° 00054569 (gouvernance)

PNUD Bénin. Projet cadre intégré, 15 juillet 2007 au 31 décembre 2008. Fiche synthèse

PNUD Bénin. Projet Centre des métiers pour la femme à Parakou (projet conjoint). Fiche synthèse

PNUD Bénin. Promotion de l'emploi durable. Fiche synthèse

PNUD Bénin. Promotion du volontariat

PNUD Bénin. Rapport de l'étude sur les radios communautaires au Bénin. Cotonou, novembre 2002

POLITIQUES ET DIRECTIVES GÉNÉRALES DU PNUD

FENU, Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'Ouest. Le cas du Bénin, New York, juin 2006

FENU. Delivering the goods building local government capacity to achieve the Millennium Development Goals. New York, octobre 2005

FENU. Local development practices and instruments in West Africa and their relationship to the Millennium Development Goals. A synthesis of case studies from UNCDF programmes in: Benin, Burkina Faso, Guinea, Mali, Niger and Senegal. New York, septembre 2006

Nations Unies, Commission économique pour l'Afrique. Assessing public financial management and accountability in the context of budget transparency in Africa. New York, novembre 2005

PNUD. Développement Parlementaire. Note d'orientation, New York, avril 2003

PNUD. Decentralized governance for development: A combined practice note on

decentralisation, local governance and urban/rural development. New York, avril 2004

PNUD, Bureau de l'évaluation. The evaluation policy of UNDP, DP/2005/28

PNUD, Bureau de l'évaluation. Guidelines for assessment of development results. Janvier 2007

PNUD. Roy, Leonard. Decentralization and human rights: A systemic approach. Novembre 2003

VIH/SIDA

Cadre stratégique national de lutte contre le VIH/sida/IST 2007-2011

Décret N° 2002-273 du 18 juin 2002 portant création, composition, attributions, organisation et fonctionnement du Comité national de lutte contre le VIH/sida/IST.

Loi N° 2005-31 du 5 avril 2006 portant prévention, prise en charge et contrôle du VIH/sida en République du Bénin. Édition 2006

Plan opérationnel du Cadre stratégique national de lutte contre le VIH/sida/IST 2007-2011