



BIE

Bureau
Indépendant
d'Évaluation

Programme des Nations Unies pour le Développement

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS BÉNIN



BIE

Bureau
Indépendant
d'Évaluation

Programme des Nations Unies pour le Développement

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS BÉNIN

DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coordination et développement
COORDINATION HUMAINE Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE
Pertinence COORDINATION AND Partenariat Durabilité Développement humain Pertinence
DÉVELOPPEMENT HUMAIN EFFICACITÉ COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coordination et développement
COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE efficacité
Pertinence COORDINATION AND PARTENARIAT Durabilité Développement humain Pertinence
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coordination et développement
COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE efficacité



RAPPORTS PUBLIÉS DANS LA SÉRIE EIPP

| | | | |
|------------------------------------|---------------------|---------------------------------------|----------------------|
| Afghanistan | Égypte | Malaisie | Sao Tomé-et-Principe |
| Albanie | El Salvador | Malawi | Sénégal |
| Algérie | Émirats arabes unis | Maldives | Serbie |
| Angola | Équateur | Mali | Seychelles |
| Argentine | Eswatini | Maroc | Sierra Leone |
| Arménie | Éthiopie | Maurice | Somalie |
| Azerbaïdjan | Gabon | Mauritanie | Soudan |
| Bahreïn | Géorgie | Mexique | Soudan du Sud |
| Bangladesh | Ghana | Moldavie (République de) | Sri Lanka |
| Barbade et OECO | Guatemala | Mongolie | Tadjikistan |
| Bélarus | Guinée-Bissau | Monténégro | Tanzanie |
| Bénin | Guinée équatoriale | Mozambique | Tchad |
| Bhoutan | Guyane | Namibie | Thaïlande |
| Bosnie-Herzégovine | Haïti | Népal | Timor-Leste |
| Bostwana | Honduras | Nicaragua | Togo |
| Brésil | îles du Pacifique | Niger | Tunisie |
| Bulgarie | Inde | Nigéria | Türkiye |
| Burkina Faso | Indonésie | Ouganda | Turkménistan |
| Cambodge | Irak | Ouzbékistan | Ukraine |
| Cameroun | Jamaïque | Pakistan | Uruguay |
| Chili | Jordanie | Panama | Viet Nam |
| Chine | Kazakhstan | Papouasie-Nouvelle-Guinée | Yémen |
| Colombie | Kenya | Paraguay | Zambie |
| Congo (République démocratique du) | Kirghizistan | Pérou | Zimbabwe |
| Congo (République du) | Koweït | Philippines | |
| Costa Rica | Liban | République arabe syrienne | |
| Côte d'Ivoire | Libéria | République centrafricaine | |
| Croatie | Libye | République démocratique populaire lao | |
| Cuba | Macédoine du Nord | République dominicaine | |
| Djibouti | Madagascar | Rwanda | |

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS : BÉNIN

Copyright © PNUD avril 2022

Document élaboré aux États-Unis d'Amérique.

L'analyse et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement les vues du Programme des Nations Unies pour le développement, de son Conseil d'administration ou des États Membres des Nations Unies.

Il s'agit d'une publication indépendante du Bureau indépendant d'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement.

REMERCIEMENTS

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) tient à remercier toutes les personnes qui ont contribué à cette évaluation.

ÉQUIPE DU BIE

Direction : Oscar A. Garcia (Directeur) et Alan Fox (Directeur adjoint)

Chef de section EIPP : Fumika Ouchi

Évaluatrice principale : Oanh Nguyen

Associé de recherche : Gedeon Djissa

Consultants : Aurelian Mbzibain, John Bosco Tossou, Bio Bertrand Mama

Examineurs externes : Bramwell Koyabe, Segbedzi Norgbey

Publication et diffusion : Flora Jimenez

Adjointe administrative : Antana Locs

Le BIE n'aurait pas pu conduire cette évaluation sans le soutien des entités et des personnes suivantes :

PARTIES PRENANTES ET PARTENAIRES

Personnel du PNUD au Bénin : Mohamed Abchir (Représentant résident), Jose Herman Wabo (Représentant résident adjoint), Sylvano Nougbo (Spécialiste du suivi et de l'évaluation) et d'autres membres du personnel.

Autres parties prenantes et partenaires : Gouvernement béninois, représentants des organismes des Nations Unies, organisations non gouvernementales (ONG), et partenaires de développement bilatéraux et multilatéraux.

AVANT-PROPOS

J'ai le plaisir de présenter l'évaluation indépendante du programme de pays effectuée pour le PNUD au Bénin. Il s'agit de la deuxième évaluation au niveau national réalisée par le BIE et portant sur le programme du PNUD dans le pays pour la période 2019-2022.

Au cours de la dernière décennie, le Bénin a connu des changements positifs considérables, grâce à diverses réformes en ce qui concerne le milieu des affaires, le cadre macro-économique et budgétaire, ainsi que la gouvernance démocratique. Malgré des résultats encourageants, plusieurs défis subsistent notamment en termes d'inclusivité de la croissance économique, de développement humain, d'égalité des genres et de sécurité. En 2021, le Gouvernement a élaboré un nouveau programme d'action couvrant la période 2021-2026 et se concentrant sur la gouvernance démocratique, la transformation structurelle de l'économie et le bien-être social.

L'évaluation a permis de mettre en exergue les efforts considérables déployés par le PNUD au Bénin pour adapter son programme et ses capacités opérationnelles dans un contexte changeant et marqué, entre autres, par la pandémie de COVID-19, la guerre en Ukraine et la montée de l'extrémisme violent dans la région de l'Afrique de l'Ouest. L'évaluation a également révélé que les interventions du PNUD dans les domaines de la croissance inclusive et de la gouvernance ont permis d'obtenir des résultats tangibles. Toutefois, les interventions du PNUD restent dispersées, et la nature catalytique des projets, souvent à court terme dans le cadre de mises à l'essai, nécessite une mise à l'échelle pour avoir un impact au niveau national. La durabilité des interventions est notamment compromise par le faible engagement des autorités locales.

Pour le prochain programme de pays, le PNUD devrait recentrer son action sur certaines thématiques et zones d'intervention en fonction de ses avantages comparatifs. Il devrait affiner sa stratégie concernant les questions de genre en s'attaquant aux causes profondes qui entravent l'égalité des genres au Bénin. Dans le cadre de son approche de mobilisation des parties prenantes au niveau local, le PNUD devrait veiller à inclure les autorités locales, les organisations de la société civile (OSC) œuvrant sur le terrain et les bénéficiaires finaux lors de la conception des projets. Il devrait accorder une plus grande attention à leurs besoins et préoccupations, et s'appuyer sur leur connaissance du contexte local dans la mise en œuvre et le suivi des projets, ce qui contribuera à renforcer l'appropriation et à pérenniser les acquis.

Je tiens à remercier le Gouvernement du Bénin, les différentes parties prenantes nationales, ainsi que les collègues du bureau de pays du PNUD au Bénin et ceux du bureau régional pour l'Afrique pour leur soutien tout au long de cette évaluation. J'espère que les constatations, les conclusions et les recommandations permettront d'améliorer la formulation de la prochaine stratégie de programme de pays afin de parvenir à un développement plus inclusif et durable pour le peuple béninois.



Oscar A. Garcia
Directeur,
Bureau indépendant d'évaluation, PNUD

TABLES DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS | V |
| RÉSUMÉ | 1 |
| CHAPITRE 1. INTRODUCTION ET CONTEXTE | 5 |
| 1.1 Finalité, objectifs et portée de l'évaluation | 6 |
| 1.2 Méthodologie d'évaluation | 6 |
| 1.3 Limites de l'évaluation | 8 |
| 1.4 Contexte national | 9 |
| 1.5 Le PNUD au Bénin | 14 |
| CHAPITRE 2. CONSTATS | 17 |
| 2.1 Croissance inclusive et durable | 18 |
| 2.2 Gouvernance | 30 |
| 2.3 Questions transversales | 39 |
| 2.4 Évaluation de la performance du programme de pays | 54 |
| CHAPITRE 3. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE L'ADMINISTRATION | 57 |
| 3.1 Conclusions | 58 |
| 3.2 Recommandations et réponse de l'administration | 62 |
| 3.3 Recommandations principales et réponse de l'administration | 64 |
| ANNEXES | 68 |

ENCADRÉ

| | |
|---|---|
| ENCADRÉ 1 : Questions d'évaluation | 6 |
|---|---|

FIGURES

| | |
|---|----|
| Figure 1 : Budget, dépenses et taux d'exécution du budget du programme de pays par année, en millions de dollars (2019-2021) | 15 |
| Figure 2 : Budget et dépenses du programme de pays par domaine thématique, en millions de dollars (2019-2021) | 16 |
| Figure 3 : Évolution du budget et des dépenses dans le domaine de la croissance inclusive et durable, en millions de dollars (2019-2021) | 19 |
| Figure 4 : Évolution des dépenses et du budget dans le domaine de la gouvernance, en millions de dollars (2019-2021) | 31 |
| Figure 5 : Dépenses totales du programme par source de financement et par année (en millions de dollars) | 49 |
| Figure 6 : Distribution des indicateurs de genre par effet et montant, en millions de dollars (2019-2021) | 50 |

TABLEAU

| | |
|--|----|
| Tableau 1 : Évaluation de la performance du programme de pays | 54 |
|--|----|

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

| | |
|---------------------|---|
| ANPC | Agence nationale de protection civile |
| ASDC | Agence de développement de Sèmè City |
| ATDA | Agence territoriale de développement agricole |
| BAD | Banque africaine de développement |
| BIE | Bureau indépendant d'évaluation |
| CDN | Contribution déterminée au niveau national |
| CENA | Commission électorale nationale autonome |
| CIPB | Conseil des investisseurs privés au Bénin |
| CNFI | Cadre national de financement intégré |
| CPADD | Centre de perfectionnement aux actions post-confliktuelles de déminage et de dépollution |
| DGFD | Direction générale du financement du développement |
| CPD | Document de programme de pays |
| DPPD | Document de programmation pluriannuelle des dépenses |
| EIPP | Évaluation indépendante du programme de pays |
| FEM | Fonds pour l'environnement mondial |
| FMI | Fonds monétaire international |
| FVC | Fonds vert pour le climat |
| HAAC | Haute autorité de l'audiovisuelle et de la communication |
| IDH | Indice de développement humain |
| INRAB | Institut national des recherches agricoles du Bénin |
| INSTAD | Institut national de la statistique et de la démographie |
| ODD | Objectif de développement durable |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| OSC | Organisation de la société civile |
| PAG | Programme d'action du Gouvernement |
| PAM | Programme alimentaire mondial |
| PANA Énergie | Projet de renforcement de la résilience du secteur de l'énergie aux impacts des changements climatiques |
| PASD | Projet d'appui à l'opérationnalisation des stratégies de développement |
| PC2D | Programme de croissance pour le développement durable |

| | |
|------------------|---|
| PCM Bonou | Projet commune du Millénaire de Bonou pour un développement durable |
| PDAB | Projet de développement de l'agrobusiness au Bénin |
| PDC | Plan de développement communal |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| PMI | Petites et moyennes industries |
| PMSD | Projet moyens de subsistance durables |
| PNA | Plan national d'adaptation |
| PND | Plan national de développement |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PONADER | Politique nationale de développement des énergies renouvelables |
| PPEEJ | Projet de promotion de l'employabilité et de l'entrepreneuriat des jeunes |
| PTF | Partenaire technique et financier |
| SIDOC | Système d'information des demandes et offres de compétences |
| SIGRH | Système intégré de gestion des ressources humaines |
| TEF | Fondation Tony Elumelu |
| UAC | Université d'Abomey-Calavi |
| UEMOA | Union économique et monétaire ouest-africaine |
| UNFPA | Fonds des Nations Unies pour la population |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance |
| UNSDCF | Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable |
| VBG | Violence basée sur le genre |
| VNU | Volontaire des Nations Unies |

Le Bénin a atteint pour la première fois en juillet 2020 le statut de pays à revenu intermédiaire. Dans le but de renforcer cette position, le pays a élaboré un programme de développement qui vise à accélérer la transformation structurelle des activités économiques pour augmenter la productivité du travail et créer des emplois. Cependant, malgré des résultats significatifs, la croissance économique reste non-inclusive et les inégalités de genre persistent dans plusieurs domaines, notamment la participation à la prise de décisions, l'accès aux ressources, la justice et les services sociaux de base. Le pays est par ailleurs confronté à des difficultés liées à l'environnement et aux changements climatiques, ainsi qu'à des défis sécuritaires en raison de la montée de l'extrémisme violent dans les zones frontalières du nord.

Au cours de la période de 2019-2023, le PNUD œuvre à soutenir les efforts en faveur du développement au Bénin à travers un programme qui s'articule autour de deux champs d'action principaux : i) la promotion d'une croissance économique durable et soutenue qui profite à tous ; et ii) la promotion de la bonne gouvernance et de l'État de droit. Le budget total et les dépenses totales pour la période de trois ans entre 2019 et 2021 s'élèvent respectivement à 41,5 millions de dollars et 37,7 millions de dollars.

CONSTATS ET CONCLUSIONS

Le programme de pays est pertinent au regard des priorités nationales du Bénin. La question de la prévention de l'extrémisme violent, qui s'est avéré être une préoccupation majeure en cours de ce cycle de mise en œuvre, a également été prise en compte lors de la conception du programme. Le PNUD au Bénin a su s'adapter en adaptant rapidement ses priorités et sa stratégie d'intervention aux différents chocs survenus durant ce cycle, notamment la pandémie de COVID-19. Le PNUD dispose d'un avantage comparatif certain et reconnu dans les domaines de l'environnement et du climat, des énergies renouvelables, des droits humains, de la gouvernance, de la consolidation de la paix et de la sécurité, etc. Il exerce également une influence importante dans le cadre des activités de plaidoyer auprès des pouvoirs publics. Toutefois, les actions du PNUD manquent de cohérence en ce qui concerne un champ d'action relativement large, incluant des domaines où le PNUD ne possède pas forcément d'avantages comparatifs.

Les interventions du PNUD dans le domaine de la croissance inclusive et durable ont permis d'obtenir des résultats tangibles. Elles ont contribué à favoriser l'accès aux actifs financiers, à l'emploi durable et à l'entrepreneuriat des groupes marginalisés, en particulier les jeunes et les femmes en situation de sous-emploi. Les interventions du PNUD ont aussi contribué à l'adoption de pratiques agricoles résilientes face aux changements climatiques en vue d'accroître la production et la productivité. La mise en œuvre de certains projets n'était toutefois pas suffisamment adaptée aux capacités et aux réalités des populations locales, ce qui a entraîné des répercussions sur l'appropriation des interventions. De plus, les projets de mobilisation du secteur privé en faveur des initiatives du programme n'ont pas pu être concrétisés. Des difficultés ont également été relevées en ce qui concerne la performance et le fonctionnement des plateformes multifonctionnelles destinées à autonomiser les bénéficiaires grâce à des activités génératrices de revenus.

Le PNUD a contribué à accroître l'utilisation des énergies renouvelables au Bénin, notamment en milieu rural. L'organisation a amélioré le cadre législatif et réglementaire national et apporté un soutien pour le renforcement de la résilience de l'infrastructure énergétique du pays. Le PNUD a également contribué au renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles des institutions de lutte contre les

changements climatiques aux niveaux national et local. Diverses modalités de renforcement des capacités ont favorisé l'adoption de nouvelles techniques agricoles, ainsi que l'augmentation de la production et des revenus, tandis que l'appui technique et financier a permis d'instaurer un environnement politique favorable à une croissance inclusive et durable.

Dans le domaine de la gouvernance, le PNUD a soutenu les pouvoirs publics aux niveaux national et local dans l'intégration des Objectifs de développement durable (ODD) et des Accords de Paris dans la planification du développement et la budgétisation. Cependant, les performances liées à l'intégration des ODD dans les plans de développement et budgets communaux ne pourront être examinées qu'après la validation et la mise en œuvre de la quatrième génération des plans de développement communaux (PDC). Le PNUD a aussi contribué à la gestion pacifique des conflits et à la prévention de l'extrémisme violent à travers la mise en place de comités locaux de gestion de la paix, qui ont aidé à atténuer les chocs résultant des conflits post-électorales au Bénin, ainsi que des activités visant à améliorer la cohésion sociale horizontale. Les interventions du PNUD ont permis d'obtenir des résultats significatifs en ce qui concerne la promotion de l'ouverture, de la transparence et du principe de responsabilité grâce à la sensibilisation et au renforcement des systèmes internes. Le PNUD a contribué à faciliter l'utilisation des technologies numériques et des mégadonnées par les pouvoirs publics et les institutions nationales aux fins de la dématérialisation des services publics et d'autres fonctions gouvernementales. Toutefois, la mise en place de certains services publics dématérialisés accuse du retard. Les actions en matière d'amélioration de l'accès à la justice et de redevabilité méritent aussi d'être renforcées.

Le PNUD a établi et entretenu un large éventail de partenariats clés avec les pouvoirs publics, d'autres organismes des Nations Unies et des parties prenantes externes pour la mise en œuvre de son programme de pays. Il existe notamment quelques exemples de synergies créées avec les programmes d'autres partenaires de développement (notamment, la Banque africaine de développement [BAD], le Programme alimentaire mondial [PAM], le Fonds des Nations Unies pour l'enfance [UNICEF]). Néanmoins, une stratégie de coopération claire avec les parties prenantes au niveau local, telles que la société civile et le secteur privé, fait défaut. En termes de ressources, malgré un contexte national et international difficile caractérisé par l'émergence de la COVID-19, le ralentissement de la croissance économique et les effets de la guerre entre la Russie et l'Ukraine, le PNUD a pu mobiliser des ressources importantes pour la mise en œuvre de son programme. Le principal défi qui subsiste est lié à la mobilisation et à la disponibilité du cofinancement du Gouvernement, à l'accès aux fonds privés, ainsi qu'à la maîtrise de la budgétisation pour l'ensemble du portefeuille.

Le PNUD dispose d'une stratégie relative à l'égalité des genres et a mis l'accent sur la prise en compte des questions de genre et des droits humains dans toutes ses interventions. Cependant, la question de la représentation des femmes dans les instances décisionnelles reste problématique. Le programme du PNUD au Bénin est sensible au genre, mais n'est pas transformateur, étant donné le peu d'attention accordée aux causes sous-jacentes des inégalités dans la société béninoise en termes d'accès aux ressources productives telles que la terre, d'utilisation des ressources et de contrôle des revenus des activités productives des femmes et des jeunes.

Recommandation 1 : Le PNUD au Bénin devrait continuer à se positionner en tant qu'acteur proposant des solutions intégrées. Il devrait se concentrer sur un nombre limité de domaines thématiques dans lesquels son avantage comparatif est reconnu, tels que l'environnement et le climat, les énergies renouvelables, les droits humains, la gouvernance, la consolidation de la paix et de la sécurité, ainsi que sur des zones d'intervention où il peut apporter une valeur ajoutée. Cette stratégie devrait s'appuyer à la fois sur une analyse des facteurs de contre-performance du programme en cours et sur une analyse des risques, y compris ceux liés à l'extrémisme violent.

Recommandation 2 : Le PNUD, dans le cadre de l'élaboration de sa théorie du changement pour le prochain cycle de programmation, devrait démontrer plus clairement la façon dont l'ensemble de ses projets contribue à cette dernière. Cet exercice devrait reposer sur un système de démonstration des effets du programme au niveau macroscopique. Le PNUD devrait également renforcer les échanges avec les partenaires et le secteur privé pour augmenter les ressources mobilisées et faciliter la mise à l'échelle des projets, afin de favoriser l'obtention des résultats à l'échelle nationale.

Recommandation 3 : Le PNUD devrait renforcer son engagement auprès des bénéficiaires, de la société civile et des autorités locales lors de la conception, de la mise en œuvre et du suivi des projets et des programmes afin de renforcer l'appropriation et de pérenniser les réalisations.

Recommandation 4 : Le PNUD devrait renforcer ses contributions à l'égalité des genres et à l'autonomisation des femmes en s'attaquant aux obstacles structurels et culturels qui entravent la participation effective des femmes à la vie politique, économique et sociale du pays. Il devrait améliorer sa stratégie et intensifier ses efforts pour s'attaquer aux facteurs sous-jacents, aux normes sociales, aux attitudes et aux comportements qui perpétuent les inégalités, en partenariat avec les autres organismes des Nations Unies. Le PNUD devrait aussi soutenir davantage les capacités des femmes et des jeunes en tant qu'acteurs de développement et du changement.

CHAPITRE 1. INTRODUCTION ET CONTEXTE



Le présent chapitre explique la finalité, les objectifs et la portée de l'évaluation ainsi que la méthodologie utilisée. Il fournit également une vue d'ensemble du contexte de développement ainsi que du programme de pays du PNUD au Bénin.

1.1 Finalité, objectifs et portée de l'évaluation

Le BIE du PNUD réalise des évaluations indépendantes des programmes de pays (EIPP) afin de recueillir et de présenter des données probantes relatives aux contributions du PNUD aux résultats de développement du pays à l'étude, ainsi qu'à l'efficacité de la stratégie du PNUD visant à soutenir les efforts nationaux pour obtenir des résultats de développement.

Les EIPP sont des évaluations indépendantes effectuées dans le cadre des dispositions générales contenues dans la politique d'évaluation du PNUD¹. Les objectifs d'une EIPP sont les suivants :

- Soutenir l'élaboration du prochain programme de pays du PNUD ;
- Renforcer la redevabilité du PNUD à l'égard des parties prenantes nationales ;
- Renforcer la redevabilité du PNUD à l'égard du Conseil d'administration du PNUD ;
- Contribuer à l'apprentissage institutionnel et à la prise de décisions au sein du PNUD.

La présente EIPP a été réalisée en 2022 et couvre la période allant de 2019 à mi-2022, à savoir trois années et demie du cycle du programme de pays en cours (2019-2023). Il s'agit de la deuxième évaluation de programme de pays menée par le BIE au Bénin². L'EIPP concerne l'ensemble des activités et des interventions du PNUD dans le pays, toutes sources de financement confondues, y compris les ressources propres du PNUD, les investissements des donateurs et les fonds du Gouvernement. L'EIPP traite également d'activités ne relevant pas de projets spécifiques, telles que la coordination et le plaidoyer, qui sont importantes pour soutenir le programme politique et social du pays.

1.2 Méthodologie d'évaluation

L'analyse est fondée sur les effets escomptés du programme de pays du PNUD. Les progrès accomplis vers l'obtention des produits escomptés et la mesure dans laquelle ces produits ont contribué aux effets attendus du programme de pays ont permis d'examiner l'efficacité de ce dernier. Pour mieux comprendre les performances du PNUD et la durabilité des résultats dans le pays, l'EIPP a étudié les facteurs spécifiques qui ont influencé, de manière positive ou négative, le programme de pays. La capacité du PNUD à s'adapter

ENCADRÉ 1 : QUESTIONS D'ÉVALUATION

1. Quels étaient les objectifs du programme de pays au cours de la période étudiée ?
 2. Dans quelle mesure le PNUD a-t-il atteint (ou est susceptible d'atteindre) les objectifs définis dans le programme de pays ?
 3. Dans quelle mesure le PNUD a-t-il adapté et soutenu le processus de préparation, de riposte et de relèvement du pays dans le cadre de la pandémie de COVID-19 ?
 4. Quels facteurs ont contribué aux performances du PNUD – ou constitué un obstacle à celles-ci – et, ultérieurement, à la durabilité des résultats obtenus ?
-

¹ Voir <http://web.undp.org/evaluation/policy.shtml>.

² La précédente évaluation des résultats de développement au Bénin a été réalisée il y a 14 ans, en 2008, et couvrait la période 2004-2008. Le rapport peut être consulté sur le site du BIE du PNUD à l'adresse suivante : <http://web.undp.org/evaluation/evaluations/adr/benin.shtml>.

à l'évolution du contexte et à répondre aux besoins et aux priorités de développement au niveau national a également été examinée. Ainsi, l'évaluation a cherché à répondre aux quatre questions d'évaluation présentées dans l'encadré 1.

La méthodologie d'évaluation utilisée est conforme aux normes et règles établies par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation³. Conformément à la Stratégie pour l'égalité entre les hommes et les femmes 2022-2025 du PNUD⁴, l'évaluation a examiné le niveau d'intégration des questions de genre et de l'égalité des genres dans la formulation du programme de pays et des opérations, ainsi que les résultats obtenus lors de la mise en œuvre. Les données relatives au genre ont été utilisées pour analyser le niveau de contribution attendu à l'égalité des genres lors de la conception du programme. Les résultats liés au genre ont été évalués à l'aide de l'échelle d'efficacité des résultats en matière de genre élaborée par le BIE⁵.

La collecte de données a été effectuée pendant la période allant de mai à juillet 2022. La triangulation des éléments ci-après a été au cœur de la méthodologie adoptée pour répondre aux questions d'évaluation :

- **Une analyse des projets et des programmes, ainsi qu'un examen des documents du programme de pays, des documents et des rapports sur les projets et programmes menés par le PNUD et le Gouvernement du Bénin, et d'autres documents pertinents.** L'évaluation a examiné des documents stratégiques, notamment le Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (UNSDCF) au Bénin (2019-2023), le descriptif document de programme de pays (CPD) du PNUD, les théories du changement et les données issues des activités de suivi et d'évaluation du PNUD, y compris des rapports de projets, des rapports d'évaluations décentralisées⁶, des rapports d'audit, des documents institutionnels du PNUD (plan stratégique, rapports d'analyse axés sur les résultats, etc.), des données relatives aux indicateurs de résultat du programme (données ventilées par genre lorsqu'elles étaient disponibles), ainsi que d'autres publications disponibles concernant le pays. Les principaux documents consultés sont recensés dans l'annexe 4. En se fondant sur cette analyse et en utilisant des théories du changement par domaine de résultats, l'équipe d'évaluation a associé les projets mis en œuvre aux objectifs correspondants dans le CPD.
- **Les réponses du bureau de pays à un questionnaire d'évaluation préalable aux entretiens.** À la suite de l'élaboration du cahier des charges (annexe 1), un questionnaire préalable a été envoyé au bureau de pays en mars 2022 afin de recueillir les retours d'information du personnel sur les performances et les résultats du programme.
- **Au total, 100 entretiens et discussions de groupe (virtuels et en présentiel) ont été menés avec le personnel du bureau de pays du PNUD au Bénin, des représentants des autorités, des agents de différentes institutions du Gouvernement aux niveaux central et local, des responsables et des membres du personnel d'autres organismes des Nations Unies, des partenaires techniques**

³ Voir le site du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation : <http://www.unevaluation.org/document/detail/1914>.

⁴ PNUD, *Stratégie pour la promotion de l'égalité des sexes (2022-2025)*, 2022. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.undp.org/fr/publications/la-strategie-pour-legalite-entre-les-hommes-et-les-femmes-2022-2025>.

⁵ L'échelle d'efficacité des résultats en matière de genre du BIE classe ces résultats en cinq catégories : négatifs (les résultats ont un impact négatif qui exacerbe les inégalités de genre et les normes restrictives), non sensibles au genre (les résultats n'intègrent pas les questions de genre et ne reconnaissent pas les besoins différents des hommes, des femmes, des filles, des garçons et d'autres populations marginalisées), ciblés (les résultats sont axés sur le nombre de femmes, d'hommes ou de populations marginalisées ciblées), sensibles au genre (les résultats tiennent compte des besoins différents des hommes, des femmes et des populations marginalisées, et sont axés sur la répartition équitable des bénéfices, des ressources, des statuts, des droits, etc., mais n'ont pas abordé les causes profondes des inégalités) et transformateurs en matière de genre (les résultats ont contribué à impulser des changements en ce qui concerne les normes, les valeurs culturelles, les structures de pouvoir et les causes sous-jacentes des inégalités et de la discrimination en matière de genre).

⁶ Sept évaluations décentralisées ont été réalisées depuis 2019, y compris l'examen à mi-parcours du programme de pays, deux évaluations finales des projets (l'un de ces deux projets appartenait au cycle de programmation précédent) et quatre examens à mi-parcours des projets. Uniquement le rapport de l'examen à mi-parcours du programme de pays a été soumis au processus d'assurance de qualité du BIE, obtenant un score de 5 (satisfaisant).

et financiers (PTF), des OSC, et les populations bénéficiaires du programme de pays, y compris les parties prenantes au niveau communautaire. Les entités impliquées dans les échanges ont été identifiées sur la base de l'examen documentaire (documents sur le programme du PNUD et le contexte du pays en général), complété par les suggestions du bureau de pays, et comprenaient non seulement les principaux partenaires du programme du PNUD, mais également les principaux acteurs de développement au Bénin. Ces entretiens ont été utilisés pour collecter des données et obtenir une vue d'ensemble des perceptions des partenaires et des acteurs de développement sur la portée, les contributions, les performances et les résultats des interventions du PNUD, sur les contraintes en matière de mise en œuvre, ainsi que sur les forces et les faiblesses du PNUD au Bénin. Une liste complète des personnes interrogées est jointe en annexe 3.

- **Visite sur le terrain.** Pour compléter l'examen documentaire et les entretiens virtuels, une mission de terrain a été organisée dans le cadre de cette évaluation en vue d'observer les projets du PNUD, d'apprécier leur état d'avancement et d'échanger avec les bénéficiaires. La mission de terrain a été menée entre le 27 juin et le 8 juillet 2022 dans 13 communes du Bénin et concernait 9 projets sur un total de 35. Les communes accueillant les projets en question étaient les suivantes : Abomey, Avrankou, Bantè, Bohicon, Bonou, Cotonou, Dassa, Djougou, N'dali, Ouidah, Parakou, Porto-Novo et Savalou⁷. La mission de terrain a été complétée par des discussions de groupe avec les bénéficiaires, des entretiens avec les points focaux des projets au niveau local et des échanges avec les autorités des communes.

L'EIPP a utilisé le système de notation du BIE pour évaluer les performances du programme de pays au regard des critères de pertinence, de cohérence, d'efficacité, d'efficacités et de durabilité⁸. Les données probantes ont été triangulées par rapport à l'ensemble de paramètres pour chacun des critères, et une échelle de notation à quatre points a été utilisée pour l'évaluation (voir la partie 2.4).

L'EIPP a fait l'objet d'un rigoureux processus d'assurance qualité mené par des examinateurs internes et un examinateur externe au BIE, avant d'être soumise au bureau de pays et au bureau régional du PNUD pour l'Afrique et, finalement, au Gouvernement et aux autres partenaires nationaux. Ce processus s'est achevé par un atelier virtuel qui a réuni les principales parties prenantes du programme et a offert une occasion supplémentaire d'échanger sur les conclusions et les recommandations formulées dans le présent rapport.

1.3 Limites de l'évaluation

La réalisation de cette évaluation s'est heurtée à certains obstacles. En raison de la pandémie de COVID-19, la majorité des entretiens ont été menés de manière virtuelle, avec parfois d'importants problèmes de connectivité qui ont fréquemment nécessité de reporter les entretiens. En termes de données probantes d'évaluation existantes, seul un nombre limité d'évaluations de projets était disponible. L'équipe a essayé de surmonter ces contraintes en multipliant les discussions avec différentes parties prenantes en vue de mieux comprendre le raisonnement de la stratégie de programmation des interventions ainsi que les résultats obtenus. De plus, les visites sur le terrain ont permis d'observer les progrès et les réalisations de différentes interventions et d'échanger avec différentes catégories de parties prenantes et de bénéficiaires des interventions du programme. En général, malgré ces difficultés, la collecte de données, y compris dans le cadre des visites sur le terrain, s'est déroulée dans de bonnes conditions, permettant de recueillir suffisamment de données probantes pour établir des constats, tirer des conclusions et formuler des recommandations.

⁷ Les sites ont été sélectionnés en se basant sur l'examen des CPD et les échanges avec les gestionnaires de programme du PNUD et des partenaires nationaux. Des efforts ont été déployés pour s'assurer que les sites visités couvraient tous les principaux domaines des interventions du PNUD et qu'ils étaient représentatifs des approches de soutien mises en œuvre par le PNUD au Bénin.

⁸ Voir <http://web.undp.org/evaluation/ratingsystem.shtml>.

1.4 Contexte national

Situé en Afrique de l’Ouest, le Bénin a atteint pour la première fois en juillet 2020 le statut de pays à revenu intermédiaire (de la tranche inférieure), avec un produit intérieur brut (PIB) par habitant de 1 250 dollars des États-Unis (dollars É.-U.)⁹. Il s’agit du résultat de l’accélération continue du rythme de création de la richesse, favorisée par les réformes menées par le Gouvernement depuis 2016. En effet, au cours de la période 2016-2019, le taux de croissance de l’économie béninoise est passé de 3,3 pour cent en 2016 à 6,7 pour cent en 2018 et à 6,9 pour cent en 2019¹⁰. Cependant, cette tendance s’est ralentie en 2020 en raison de la crise de la COVID-19. Avec des prévisions initiales de 7,6 pour cent avant la pandémie, la croissance économique s’est établie à 3,8 pour cent en 2020¹¹, malgré des prévisions révisées à la baisse de 2,3 pour cent^{12,13}.

Globalement, la hausse du niveau de richesse, malgré la pandémie et divers chocs externes, est principalement imputable à : i) l’amélioration de la production agricole, notamment le coton ; ii) l’intensification de l’activité d’égrenage, en lien avec l’augmentation de la production du coton au cours de la campagne 2019-2020 ; iii) les répercussions sur l’économie de la mise en service, en août 2019, de la nouvelle centrale électrique de Maria-Gléta 2 ; iv) la résilience des services face aux conséquences de la pandémie et de la fermeture des frontières du Nigéria ; et v) l’incidence des réformes de l’administration fiscale, qui ont abouti à un dépassement des prévisions de recettes effectuées avant la crise de la COVID-19¹⁴. Poursuivant sur cette lancée, le Bénin a enregistré après la pandémie un taux de croissance de 7 pour cent en 2021. Cette croissance est portée, d’une part, par les bonnes performances du secteur primaire (+ 3,9 pour cent, après une croissance de 2 pour cent en 2020) et, d’autre part, par celles du secteur tertiaire (+ 7,2 pour cent en 2021, contre une expansion de 4,9 pour cent en 2020) en raison de l’augmentation du trafic portuaire, de l’ouverture des frontières du Nigéria et d’une meilleure gouvernance du port de Cotonou¹⁵.

Dans le but de pérenniser son statut de pays à revenu intermédiaire, le Bénin a entrepris l’accélération de la transformation structurelle de l’activité économique en misant sur de nouveaux facteurs de croissance permettant d’augmenter la productivité du travail et de créer des emplois de qualité pour la main-d’œuvre, en particulier les jeunes et les femmes. La transformation structurelle de l’économie béninoise, dont le secteur agricole contribue encore fortement à la croissance et emploie plus de la moitié de la population active, nécessite de développer le secteur privé et les activités industrielles de transformation des matières premières et des ressources naturelles du pays. C’est dans ce contexte que s’inscrivent de nombreuses réformes mises en œuvre pour faciliter la création d’entreprise. Celles-ci ont permis au Bénin de progresser dans le classement « Doing Business » de la Banque mondiale, avec une note de 52,4 en 2020 contre 51,7 en 2019. Le Bénin se situe à la 149^e place sur les 190 pays du monde ayant pris part en 2020 au classement des économies offrant le plus de facilité de faire des affaires. Sur le continent africain, le Bénin se trouve à la 11^e place sur 48 pays pour la création d’entreprise et à la 8^e pour l’obtention de permis de construire¹⁶.

⁹ Voir <https://blogs.worldbank.org/fr/opendata/nouvelle-classification-des-pays-en-fonction-de-leur-revenu-2020-2021>.

¹⁰ Ministère de l’économie et des finances du Bénin, « Note sur l’évolution récente de l’économie béninoise et perspectives à moyen terme », 2020. Disponible à l’adresse suivante : <https://www.dge.finances.bj/wp-content/uploads/2021/05/Note-sur-la-situation-economique.pdf>.

¹¹ Ministère de l’économie et des finances du Bénin, « Projet de loi de finances : Gestion 2022 – Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle 2022-2024, document principal », octobre 2021. Disponible à l’adresse suivante : https://budgetbenin.bj/wp-content/uploads/2021/11/DPBEP_2022-2024_Principal_PLF-2022.pdf.

¹² Programme de croissance pour le développement durable (PC2D), *Rapport d’avancement 2020*.

¹³ Voir <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/11/23/pr21345-benin-imf-staff-concludes-visit-to-benin>.

¹⁴ Ministère de l’économie et des finances du Bénin, « Note sur l’évolution récente de l’économie béninoise et perspectives à moyen terme », 2020. Disponible à l’adresse suivante : <https://www.dgae.finances.bj/wp-content/uploads/2021/05/Note-sur-la-situation-economique.pdf>.

¹⁵ BAD, « Perspectives économiques au Bénin », 2021. Disponible à l’adresse suivante : <https://www.afdb.org/fr/countries/west-africa/benin>.

¹⁶ Groupe de la Banque mondiale, « Doing Business 2020: Region profile – Sub-Saharan Africa », 2020. Disponible à l’adresse suivante : <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Profiles/Regional/DB2020/SSA.pdf>.

Par ailleurs, après le lancement de la plateforme de création d'entreprise en ligne « monentreprise.bj » par l'Agence de promotion des investissements et des exportations, le Bénin est devenu le numéro un mondial pour ce qui est de la facilité et de la rapidité à créer une entreprise selon la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement¹⁷. Une autre mesure phare du Gouvernement du Bénin en faveur du développement des activités industrielles est la création de la zone économique spéciale de Glo-Djigbé, conçue pour devenir le hub industriel de l'Afrique de l'Ouest dans les années à venir, avec entre autres des retombées pour la croissance économique et la création d'emplois.

Le Bénin est très actif sur le plan de la mobilisation des ressources pour financer son programme de développement décrit dans le Plan national de développement (PND 2018-2025) et les Programmes d'action du Gouvernement (PAG 2016-2021 et PAG 2021-2026). Au-delà des performances économiques, les ambitions en matière de développement du Gouvernement béninois sont énoncées dans le PND 2018-2025 et les PAG 2016-2021 et 2021-2026. Les besoins en ressources financières du PAG 2021-2026 sont estimés à 12 011 milliards de francs CFA, soit une hausse de 33 pour cent par rapport à l'enveloppe du PAG 2016-2021, estimée à 9 039 milliards de francs CFA¹⁸. Pour la mise en œuvre de son programme, le Gouvernement du Bénin a entrepris des réformes pour renforcer ses capacités en termes de mobilisation de ressources propres et s'est également montré actif dans la mobilisation de ressources sur le marché financier et auprès de divers partenaires, notamment le secteur privé ainsi que les partenaires de la coopération bilatérale et multilatérale. En effet, les recettes fiscales ont connu une hausse continue et sont passées de 10,2 pour cent du PIB en 2018 à 11 pour cent du PIB en 2019. L'aide au développement a augmenté au cours de la période 2011-2019, passant d'environ 706 milliards de francs CFA en 2011 à près de 2 189 milliards de francs CFA en 2019, soit un taux de croissance annuel moyen d'environ 15,3 pour cent¹⁹. Par ailleurs, en 2022, le Bénin a eu recours au mécanisme élargi de crédit et à la facilité élargie de crédit du Fonds monétaire international (FMI), obtenant une enveloppe financière d'environ 650 millions de dollars É.-U. Avec une taille d'environ quatre fois la quote-part du Bénin au FMI, c'est l'un des plus importants programmes appuyés par le FMI dans la région²⁰.

La croissance économique manque toujours d'inclusivité malgré les efforts déployés pour réduire les inégalités et lutter contre la pauvreté et le chômage des jeunes. Le Bénin a enregistré une diminution des inégalités au cours de la période 2015-2018, ce qui pourrait refléter l'efficacité des mesures prises par le Gouvernement pour lutter contre la corruption et les inégalités. En effet, l'indice de Gini est passé de 47,8 en 2015 à 37,8 en 2018²¹. Cependant, sur le plan du développement humain, le pays se situe toujours dans la catégorie des pays à faible développement humain. Dans le *Rapport sur le développement humain 2022*²², l'Indice de développement humain (IDH) du Bénin se situe à 0,525, au 166^e rang sur 191 pays ayant pris part au classement (30^e sur 53 pays sur le continent africain), contre un IDH de 0,545 en 2021, soit au 158^e rang sur 189 pays²³. L'IDH ajusté aux inégalités est de 0,334, ce qui représente une perte globale de 36,4 pour cent. Ainsi, au Bénin, 36,4 pour cent du niveau potentiel du développement humain sont perdus en raison des inégalités.

Les données officielles indiquent un recul de la pauvreté sous toutes les formes étudiées. En 2019, 38,5 pour cent de la population du Bénin recevait un revenu annuel situé en dessous du seuil national de pauvreté monétaire, contre 39,3 pour cent en 2015. La pauvreté touche principalement les zones rurales, avec un taux de 44,2 pour cent contre 31,4 pour cent dans les zones urbaines. La pauvreté non monétaire

¹⁷ Voir <https://finances.bj/la-cnuCED-classe-le-benin-1er-pays-le-plus-rapide-au-monde-ou-les-promoteurs-dentreprise-creent-leurs-entreprises-en-ligne/>.

¹⁸ Présidence de la République du Bénin, documents de présentation du PAG 2021-2026. Disponibles à l'adresse suivante : <https://beninrevele.bj/pag-2021-2026/>.

¹⁹ PNUD, *Évaluation du financement du développement au Bénin : Rapport d'analyse*. 2020, p. 7. Disponible à l'adresse suivante : <https://benin.un.org/sites/default/files/2021-01/Rapport%20PRELIMINAIRE%20DFA%20SDG%20FUND%2025012021.pdf>.

²⁰ Voir <https://www.imf.org/fr/News/Articles/2022/07/14/CF-Benin-Taps-IMF-Facilities>.

²¹ Données de la Banque mondiale.

²² PNUD, *Rapport sur le développement humain 2021-2022*. 2022. Disponible à l'adresse suivante : <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22frpdf.pdf>.

²³ Voir <https://dashboards.sdgindex.org/profiles/benin>.

est également en déclin, passant de 28,7 pour cent en 2015 à 26,1 pour cent en 2019²⁴. La pauvreté devrait s'accroître en raison de chocs externes (par exemple, la pandémie de COVID-19, la guerre en Ukraine). Ceux-ci ont entraîné une dégradation importante de l'accès à l'alimentation pour une partie considérable de la population (plus de 50 pour cent), qui se reconnaît en situation d'insécurité alimentaire, principalement à cause de la baisse des revenus, devenus insuffisants, mais aussi à cause de la hausse des prix de certains produits alimentaires²⁵. S'agissant de l'emploi, le taux de chômage au Bénin est de 2,4 pour cent, tandis que le taux de sous-emploi s'élève à 72 pour cent et le pourcentage de la population active travaillant dans le secteur informel est de 90,1 pour cent²⁶. De plus, 80 pour cent de l'emploi est généré par le secteur agricole, qui contribue à près de 25 pour cent au PIB²⁷.

Le Bénin est également confronté à des difficultés liées à l'environnement et aux changements climatiques.

Selon les contributions déterminées au niveau national (CDN) révisées du Bénin²⁸, les inondations, la sécheresse, des saisons des pluies tardives et violentes, les vents violents, la chaleur excessive et l'élévation du niveau de la mer figurent actuellement parmi les risques climatiques majeurs qui entraînent des répercussions sur les modes de vie et les moyens de subsistance dans les domaines particulièrement vulnérables (agriculture, ressources en eau, gestion des littoraux, etc.). Les effets observés au cours des trois dernières décennies sont, entre autres, le déclin des rendements agricoles, la perturbation des calendriers agricoles, la baisse des niveaux d'eau dans les barrages d'approvisionnement en eau potable imputable à une hausse de l'évaporation de l'ordre de 3 à 4 pour cent par an, la prolongation de la période d'étiage (un à trois mois), la submersion côtière, etc. En ce qui concerne les vulnérabilités futures, les prévisions de précipitations annuelles réalisées à différents horizons temporels (2030, 2050) font apparaître des tendances à la baisse. Pour ce qui est des températures, les prévisions révèlent dans l'ensemble une tendance au réchauffement aux horizons 2030 et 2050. Cela pourrait entraîner une élévation du niveau de la mer, pouvant atteindre environ 0,81 mètre à l'horizon 2100, avec pour conséquences directes des inondations côtières et l'intrusion saline dans les cours et nappes d'eau, pouvant affecter les installations humaines, la santé et les activités de pêche.

Pour lutter contre les changements climatiques et la dégradation de l'environnement, le Bénin a élaboré en septembre 2021, en collaboration avec le PNUD, son Plan national d'adaptation aux changements climatiques visant à atténuer les effets des changements climatiques en renforçant la résilience et les capacités d'adaptation, et à faciliter l'intégration de l'adaptation aux changements climatiques dans tous les documents de planification.

Sur le plan énergétique, le Bénin est fortement dépendant de sources extérieures, en particulier du Nigéria et du Ghana (plus de 90 pour cent) pour son approvisionnement en électricité²⁹. Le Gouvernement a placé le secteur énergétique au cœur de sa stratégie dans le PAG 2021-2026, avec environ 10 pour cent du budget prévu alloué à ce secteur³⁰. Les efforts déployés par le Gouvernement ont fait progresser les

²⁴ PNUD, *Évolution socioéconomique au Bénin : Situation actuelle et perspectives*. Février 2022. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.undp.org/fr/benin/publications/evolution-socio-%C3%A9conomique-au-b%C3%A9nin-situation-actuelle-et-perspectives>.

²⁵ Nations Unies au Bénin, *Bilan commun pays*. 2021. Disponible à l'adresse suivante : https://benin.un.org/sites/default/files/2021-10/cca_version_230921.pdf#:~:text=Au%20niveau%20du%20pilier%20C2%AB%20Prosp%C3%A9rit%C3%A9,industrialisation%20socio%2D%C3%A9conomique%20durable%20C2%BB.

²⁶ La Banque mondiale au Bénin, « Présentation du Bénin ». Disponible à l'adresse suivante : <https://www.banquemonde.org/fr/country/benin/overview> (page consultée le 5 mai 2022).

²⁷ BAD, *Combined Report on the Mid-Term Review of the 2017-2021 Country Strategy Paper and the 2019 Country Portfolio Performance Review*. 2021. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.afdb.org/en/documents/benin-combined-report-mid-term-review-2017-2021-country-strategy-paper-and-2019-country-portfolio-performance-review>.

²⁸ Ministère du cadre de vie et du développement durable, « Projet d'appui à la mise en œuvre de la contribution éternuée au niveau national du Bénin (Projet No (PN)/18,2105.7-001.09) : Contribution déterminée au niveau national actualisée du Bénin au titre de l'Accord de Paris ». 2021. Disponible à l'adresse suivante : https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/CDN_ACTUALISEE_BENIN2021.pdf.

²⁹ BAD, *Combined Report on the Mid-Term Review of the 2017-2021 Country Strategy Paper and the 2019 Country Portfolio Performance Review*. 2021. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.afdb.org/en/documents/benin-combined-report-mid-term-review-2017-2021-country-strategy-paper-and-2019-country-portfolio-performance-review>.

³⁰ Voir <https://energie.gouv.bj/article/essor-du-secteur-de-lenergie-en-2022-le-mca-benin-2-et-les-dg-des-structures-sous-tutelle-engages>.

indicateurs relatifs à l'accès à l'électricité au cours de l'année 2020. En effet, le taux d'électrification à l'échelle nationale était estimé à 30,4 pour cent en 2020, contre 30 pour cent en 2019 avec une cible fixée à 33 pour cent³¹. En milieu urbain, ce taux est passé de 54,9 pour cent en 2019 à 68,5 pour cent en 2020, contre une prévision de 60,87 pour cent. En milieu rural, il s'est établi à 9,6 pour cent en 2020, contre 6,6 pour cent en 2019³². Moins de 5 pour cent de la population ont accès à une source d'énergie propre pour cuisiner³³. Le niveau de consommation de combustibles fossiles (en pourcentage de la consommation énergétique totale) est de 36,7 pour cent³⁴, alors que la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique national s'élevait à 4,35 pour cent en 2020³⁵. Le Bénin connaît des pannes d'électricité à un taux plus de deux fois supérieur à celui de l'ensemble de l'Afrique subsaharienne³⁶. La dégradation sévère des zones productrices de combustibles à base de bois, qui prédominent dans le mix énergétique du Bénin, le manque de solutions de substitution et les difficultés liées à l'approvisionnement en électricité sont autant d'obstacles qui empêchent de répondre aux besoins énergétiques des ménages et pourraient exacerber le déficit énergétique du pays³⁷.

Le Bénin jouit d'une stabilité politique et institutionnelle. Cependant, au cours des dernières années, le pays a connu des crises politiques qui ont mis en lumière la faiblesse des acquis démocratiques.

La gouvernance démocratique au Bénin est considérée comme étant stable, avec l'organisation régulière des élections et l'alternance au pouvoir. À l'Assemblée nationale, le Gouvernement détient la majorité absolue avec 83 députés. La réforme du système des partis politiques de septembre 2018 a obligé divers partis et mouvements politiques à fusionner, et le pays ne compte désormais plus qu'une douzaine de partis (contre 200 auparavant)³⁸. Le processus démocratique au Bénin est toujours en évolution, malgré les difficultés liées au renforcement des bonnes pratiques respectueuses de la séparation des pouvoirs au sein de chaque institution et de l'obligation de rendre compte de la gestion des affaires publiques à tous les niveaux et dans toutes les sphères des institutions.

Depuis 2019, le Bénin a connu trois élections successives : les élections législatives de 2019, les élections communales et locales en 2020 et les élections présidentielles en 2021. Toutes ces élections ont suscité de fortes tensions entre les acteurs politiques et celle de 2019 en particulier a conduit à une crise sociopolitique³⁹.

Malgré la stabilité politique du Bénin, le contexte du pays reste encore caractérisé par une gouvernance mise à rude épreuve, un État de droit qui ne protège pas toujours les libertés individuelles et collectives, une administration publique qui demeure peu performante malgré les efforts consentis en matière de dématérialisation des services, un système de justice peu efficace et transparent, une allocation des ressources publiques de qualité médiocre et la corruption toujours présente dans plusieurs secteurs, ce qui entrave les activités économiques⁴⁰. Ces faiblesses sont reflétées dans divers classements. Ainsi, en 2022, le

³¹ Voir <https://www.usaid.gov/powerafrica/benin>.

³² Gouvernement du Bénin et PC2D, *Rapport d'avancement 2019*. Cotonou, 2019.

³³ International Renewable Energy Agency, « Energy Profile Benin ». 2021. Disponible à l'adresse suivante : https://www.irena.org/IRENADocuments/Statistical_Profiles/Africa/Benin_Africa_RE_SP.pdf.

³⁴ Ibid.

³⁵ Our World in Data, « Share of electricity production from renewables, 2021 ». 2021. Disponible à l'adresse suivante : <https://ourworldindata.org/grapher/share-electricity-renewables>.

³⁶ Mathematica, *Benin Power Compact Policy Reform and Institutional Strengthening Project: Evaluation Design*. 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.mathematica.org/publications/benin-policy-reform-and-institutional-strengthening-project-evaluation-design>.

³⁷ Projet PANA Énergie.

³⁸ PNUD, *Évolution socioéconomique au Bénin : Situation actuelle et perspectives*. Février 2022. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.undp.org/fr/benin/publications/evolution-socio-%C3%A9conomique-au-b%C3%A9nin-situation-actuelle-et-perspectives>.

³⁹ Nations Unies au Bénin, *Bilan commun pays*. 2021. Disponible à l'adresse suivante : https://benin.un.org/sites/default/files/2021-10/cca_version_230921.pdf#:~:text=Au%20niveau%20du%20pilier%20C2%AB%20Prosp%C3%A9rit%C3%A9,industrialisation%20socio%2D%C3%A9conomique%20durable%20C2%BB.

⁴⁰ Ministère d'État chargé du plan et du développement, *Plan national de développement 2018-2025*. 2018. Disponible à l'adresse suivante : https://www.gouv.bj/download/2/mpd_plan-national-developpement_2018-2025_final_14_janv.pdf.

Bénin a été classé à la 21^e place en Afrique sur le plan de la gouvernance démocratique par l'agence Ecofin, alors qu'il se situait à la 10^e place en 2018. En ce qui concerne la liberté de la presse, le Bénin était classé au 121^e rang sur 180 pays en 2022, chutant de la 84^e place en 2018⁴¹.

Sur le plan de la participation citoyenne, le fonctionnement des partis politiques au Bénin n'a pas encore permis de bien renforcer l'esprit d'implication des populations dans la gestion des affaires publiques aux niveaux national et local. La société civile déploie des efforts pour améliorer la participation des populations et développer la culture de transparence⁴².

Les inégalités de genre persistent dans plusieurs domaines, notamment la participation à la prise de décisions et l'accès aux ressources, à la justice et aux services sociaux de base⁴³. L'indice des inégalités de genre est de 0,602 au Bénin, ce qui le classe à la 152^e place sur 191 pays pour la période 2021-2022⁴⁴. Le taux de sous-emploi, qui reste élevé au Bénin, touche également plus les femmes (65,4 pour cent) que les hommes (41,5 pour cent)⁴⁵. Les jeunes et les femmes entrepreneurs sont confrontés à de multiples défis en matière d'identification de possibilités commerciales, d'introduction des innovations, de développement de nouvelles technologies, d'accès aux investissements et d'accompagnement, entre autres. Ces difficultés sont exacerbées par la crise de la COVID-19, dont les conséquences amenuisent l'espoir des jeunes de créer leur entreprise et compromettent leurs chances de succès en la matière⁴⁶. La persistance des inégalités est due au faible niveau d'instruction des femmes (18,3 pour cent des femmes adultes ont atteint au moins un niveau d'enseignement secondaire, contre 33,9 pour cent des hommes) ainsi qu'à des obstacles socioculturels⁴⁷.

Le Bénin connaît des défis sécuritaires dans la partie septentrionale du pays en raison de la montée de l'extrémisme violent dans les zones frontalières du nord. Le pays a connu neuf attaques attribuées à des groupes islamistes militants dans les zones frontalières depuis décembre 2021. Deux d'entre elles étaient des opérations sophistiquées impliquant des engins explosifs improvisés du côté béninois du Complexe W-Arly-Pendjari (une extension du Parc national du W)⁴⁸. Cette menace sécuritaire au niveau des frontières du pays préoccupe le Gouvernement du Bénin et l'ensemble de ses partenaires, qui ont lancé des programmes de prévention de l'extrémisme violent dans les zones frontalières adjacentes du Bénin, du Burkina Faso et du Togo.

La pandémie de COVID-19 a entraîné des répercussions importantes sur le processus de croissance inclusive et le développement au Bénin. Les impacts économiques en constituent la première catégorie. À court terme, les mesures de confinement ont conduit à une hausse du chômage et du sous-emploi, entraînant une perte considérable de la masse d'heures annuelles de travail de 15 à 15,7 pour cent⁴⁹, qui pourrait à son tour se traduire par un fléchissement de la croissance. Les conséquences de cette crise

⁴¹ Voir <https://www.agenceecofin.com/>.

⁴² Ministère d'État chargé du plan et du développement, *Plan national de développement 2018-2025*. 2018. Disponible à l'adresse suivante : https://www.gouv.bj/download/2/mpd_plan-national-developpement_2018-2025_final_14_janv.pdf.

⁴³ Nations Unies au Bénin, *Bilan commun pays*. 2021. Disponible à l'adresse suivante : https://benin.un.org/sites/default/files/2021-10/cca_version_230921.pdf#:~:text=Au%20niveau%20du%20pilier%20C2%AB%20Prosp%C3%A9rit%C3%A9,industrialisation%20socio%2D%C3%A9conomique%20durable%20C2%BB.

⁴⁴ PNUD, *Rapport sur le développement humain 2021-2022*. 2022. Disponible à l'adresse suivante : <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22frpdf.pdf>.

⁴⁵ PNUD, *Rapport sur le développement humain 2020*. 2020. Disponible à l'adresse suivante : <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2020frpdf.pdf>.

⁴⁶ Sèmè City, *Rapport d'activités du projet Entreprenariat des jeunes – Fondation Tony Elumelu (octobre-décembre 2021)*. 2021.

⁴⁷ Voir <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/BEN>; BAD, *Combined Report on the Mid-Term Review of the 2017-2021 Country Strategy Paper and the 2019 Country Portfolio Performance Review*. 2021. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.afdb.org/en/documents/benin-combined-report-mid-term-review-2017-2021-country-strategy-paper-and-2019-country-portfolio-performance-review>.

⁴⁸ Centre d'études stratégiques de l'Afrique, « La menace croissante de l'extrémisme violent en Afrique occidentale côtière ». Avril 2022. Disponible à l'adresse suivante : <https://africacenter.org/fr/spotlight/la-menace-croissante-de-l'extremisme-violent-en-afrique-occidentale-cotiere/>.

⁴⁹ Nations Unies au Bénin, BAD et Gouvernement de la République du Bénin, *Étude des impacts socio-économiques de la COVID-19 au Bénin*. Rapport final, novembre 2020. Disponible à l'adresse suivante : <https://benin.un.org/sites/default/files/2021-02/Etude%20des%20impacts%20socio-%C3%A9conomiques%20de%20la%20COVID-19%20au%20Benin.pdf>.

d'envergure mondiale et de cette croissance potentiellement négative, ou modeste, se font sentir sur les finances publiques (baisse des recettes, augmentation des dépenses et de la dette), mais aussi en ce qui concerne la consommation privée et publique, les investissements des secteurs privé et public, le commerce extérieur, les revenus des ménages, les inégalités et l'incidence de la pauvreté, exacerbant les vulnérabilités et l'insécurité alimentaire et nutritionnelle au sein des populations. La crise a également impacté l'accès aux services sociaux de base, à la santé et à l'éducation aux niveaux national et local. Selon l'étude des impacts socioéconomiques de la COVID-19, entre 360 000 et 620 000 personnes auraient perdu leur emploi en 2020⁵⁰. Les vulnérabilités constituent la deuxième catégorie d'impacts étudiée. Des estimations réalisées en 2020 prévoyaient que l'incidence de la pauvreté monétaire, qui était de 38,5 pour cent en 2019, atteindrait entre 45,4 pour cent et 49,1 pour cent en 2020, et que la pauvreté monétaire toucherait entre 5,5 et 6 millions d'individus⁵¹. En outre, les inégalités se sont creusées au sein des populations pauvres. Les dysfonctionnements dans les chaînes de valeur ont engendré une hausse disproportionnée des prix des produits alimentaires (une augmentation de 24 pour cent du prix du gari, par exemple), exacerbant ainsi les risques d'insécurité alimentaire. La mise en place de cordons sanitaires et des perturbations dans les chaînes d'approvisionnement ont rendu les ménages plus vulnérables à l'insécurité alimentaire. La vulnérabilité touche aussi bien les ménages (36,8 pour cent) que les entreprises (40 pour cent), notamment des secteurs suivants : tourisme, hôtellerie et restauration (75 pour cent), transport (33 pour cent), commerce (61 pour cent), industrie (44 pour cent) et construction (45 pour cent). Représentant 90 pour cent des entreprises béninoises, le secteur informel est le plus touché⁵².

1.5 Le PNUD au Bénin

Le PNUD est présent au Bénin depuis 1974 et travaille en partenariat avec le Gouvernement du Bénin, des PTF, des organismes du système des Nations Unies, la société civile et les communautés locales, afin de contribuer à la promotion d'une croissance économique forte, durable et qui profite à tous, à la consolidation de l'État de droit et à la promotion d'une bonne gouvernance. La stratégie et la programmation du PNUD au Bénin ont grandement évolué au fil du temps. En 1996, le Conseil d'administration du PNUD a approuvé le premier cadre de coopération avec le Bénin pour la période 1997-2001, qui a ensuite été prolongé jusqu'en 2003, suivi d'une ébauche de programme de pays pour la période 2004-2008. Au cours de cette décennie (1997-2008), les programmes des domaines thématiques de la pauvreté et de la gouvernance ont été inscrits au cœur du programme de pays. Dans le CPD pour la période 2009-2013, les préoccupations environnementales, bien que traitées comme une question transversale, prenaient une dimension programmatique plus importante⁵³. Pour la période 2014-2018, le CPD énonçait que le PNUD se concentrerait sur trois domaines prioritaires : i) la croissance inclusive, l'emploi, la sécurité alimentaire et le bien-être ; ii) la gouvernance, la participation et la décentralisation ; et iii) la gestion de l'environnement, des changements climatiques et des catastrophes⁵⁴. Le PNUD a été un partenaire clé des pouvoirs publics s'agissant de la formulation de politiques de développement et la priorité accordée à un certain nombre de cibles des ODD. Il a par ailleurs contribué aux processus électoraux, favorisé l'emploi et amélioré la compréhension des enjeux climatiques.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Nations Unies au Bénin, *Bilan commun pays*. 2021. Disponible à l'adresse suivante : https://benin.un.org/sites/default/files/2021-10/cca_version_230921.pdf#:~:text=Au%20niveau%20du%20pilier%20%C2%AB%20Prosp%C3%A9rit%C3%A9,industrialisation%20socio%2D%C3%A9conomique%20durable%20%C2%BB.

⁵² Nations Unies au Bénin, BAD et Gouvernement de la République du Bénin, *Étude des impacts socio-économiques de la COVID-19 au Bénin*. Rapport final, novembre 2020. Disponible à l'adresse suivante : <https://benin.un.org/sites/default/files/2021-02/Etude%20des%20impacts%20socio-%C3%A9conomiques%20de%20la%20COVID-19%20au%20Benin.pdf>.

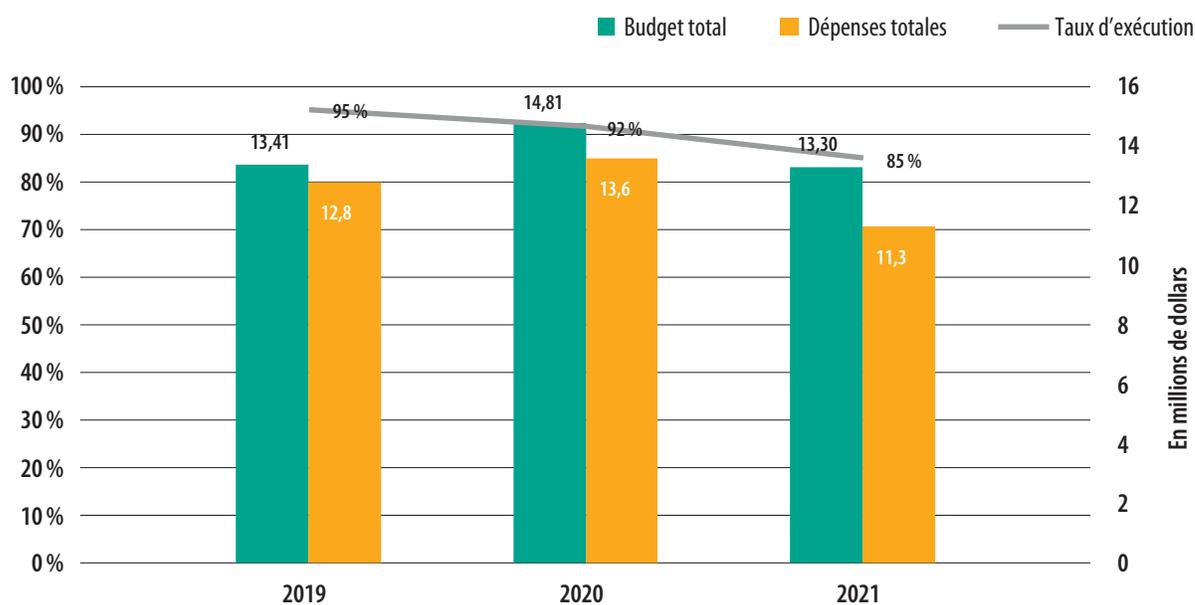
⁵³ PNUD, *Assessment of Development Results Evaluation of UNDP Contribution: Benin*. 2008. Disponible à l'adresse suivante : http://web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/ADR/ADR_Reports/Benin/Benin-ADR.pdf.

⁵⁴ PNUD, « Projet de descriptif de programme pour le Bénin (2014-2018) », (DP/DCP/BEN/2). 2013. Disponible à l'adresse suivante : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/260/81/PDF/N1326081.pdf?OpenElement>.

Pour la période 2019-2023, afin de répondre aux besoins du Gouvernement, le système des Nations Unies au Bénin a élaboré l'UNSDCF. Celui-ci a été signé le 24 octobre 2018 par le Gouvernement du Bénin et le système des Nations Unies. En vue d'appuyer la mise en œuvre de ce cadre, le PNUD a élaboré un CPD pour la période 2019-2023, qui a été approuvé par son Conseil d'administration le 7 septembre 2018. Ce CPD est directement fondé sur les résultats escomptés de l'UNSDCF 2019-2023, compte tenu des priorités nationales telles qu'elles ont été établies par le Gouvernement dans le PAG 2016-2021, le PND 2018-2025 et le PC2D 2018-2021.

Le programme de pays du PNUD pour la période 2019-2023 s'articule autour de deux grands champs d'action : i) la promotion d'une croissance économique durable, forte et qui profite à tous, en stimulant l'économie locale, en facilitant l'accès des jeunes, des femmes et des personnes handicapées à l'emploi grâce à des services de qualité et en investissant dans des moyens de subsistance durables, l'accent étant mis sur les personnes vulnérables et les populations à risque (à savoir les jeunes diplômés, les femmes au chômage ou au chômage partiel, les personnes handicapées, ainsi que les personnes vivant dans l'extrême pauvreté et dans les zones rurales ou frontalières) ; ii) la promotion d'une bonne gouvernance et de l'État de droit, en renforçant les capacités de l'administration publique et des institutions locales afin qu'elles puissent mener des réformes permettant d'ouvrir la voie à la diversification économique, d'accélérer la croissance économique durable, d'augmenter les revenus et d'améliorer la prestation des services de base, et en favorisant la participation des citoyens à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques⁵⁵. La figure 1 montre l'évolution du budget et des dépenses, ainsi que le taux d'exécution du budget du programme de pays au cours de la période 2019-2021. Le budget total et les dépenses totales pour cette période de trois ans sont respectivement de 41,5 millions de dollars et de 37,7 millions de dollars⁵⁶.

FIGURE 1 : BUDGET, DÉPENSES ET TAUX D'EXÉCUTION DU BUDGET DU PROGRAMME DE PAYS PAR ANNÉE, EN MILLIONS DE DOLLARS (2019-2021)



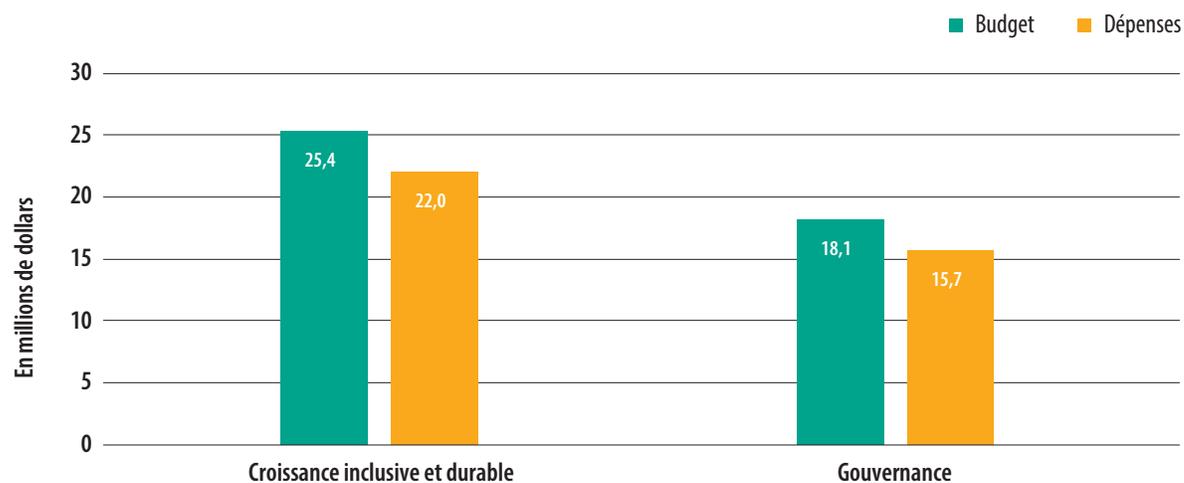
Source : Atlas (Power BI, 17 janvier 2022).

⁵⁵ PNUD, « Document de Programme Pays du PNUD Bénin 2019-2023 ». 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.undp.org/fr/benin/publications/document-de-programme-pays-du-pnud-b%C3%A9nin-2019-2023>.

⁵⁶ Au 16 octobre 2022, le montant des dépenses totales du programme enregistré par le bureau de pays pour la période en cours s'élevait à 39,8 millions de dollars.

Le budget et les dépenses des deux domaines thématiques (à savoir la croissance inclusive et durable et la gouvernance) sont présentés dans la figure 2. Le taux d'exécution du budget pour les deux domaines est de 87 pour cent.

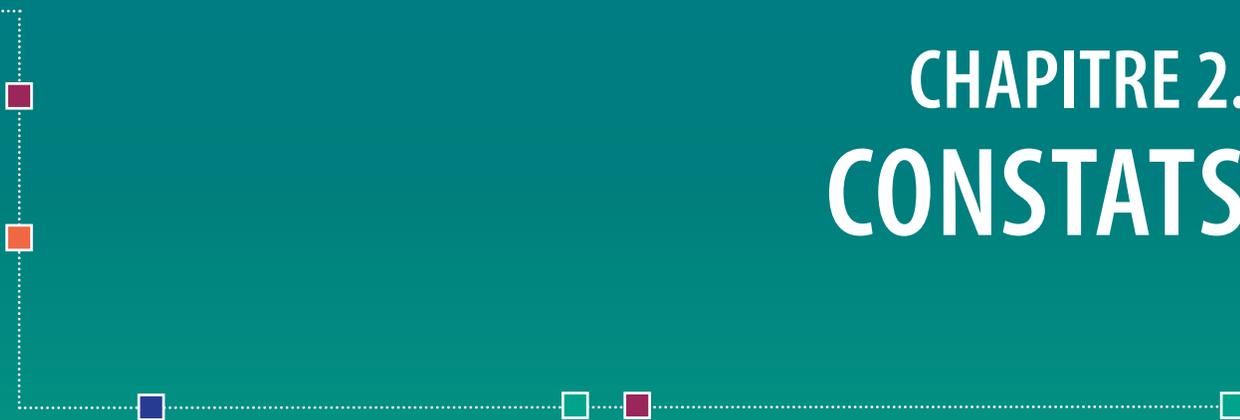
FIGURE 2 : BUDGET ET DÉPENSES DU PROGRAMME DE PAYS PAR DOMAINE THÉMATIQUE, EN MILLIONS DE DOLLARS (2019-2021)



Source : Atlas (Power BI, 17 janvier 2022).

Au moment de l'évaluation, le bureau de pays comptait 28 membres du personnel et 9 contractants. Les femmes représentaient 41 pour cent du personnel.

CHAPITRE 2. CONSTATS



Ce chapitre présente les observations de l'analyse des résultats portant sur les deux thématiques du programme de pays du PNUD au Bénin et sur les questions transversales. Les principaux facteurs qui ont influencé la performance du PNUD et leur contribution aux résultats sont également décrits dans le présent chapitre. L'évaluation est basée sur une analyse des liens entre les résultats des projets ainsi que de leur contribution aux produits escomptés pour chaque résultat et, par conséquent, aux objectifs globaux du programme.

2.1 Croissance inclusive et durable

Effet 1. D'ici à 2023, la population du Bénin, en particulier ses éléments les plus vulnérables, est plus résiliente et jouit d'une meilleure qualité de vie grâce à l'accès à un travail décent, à la sécurité alimentaire et nutritionnelle et aux énergies propres et grâce à la gestion durable des ressources naturelles, des effets négatifs des changements climatiques, des crises et des catastrophes.
Related outputs.

Produits correspondants :

Produit 1.1. Les groupes marginalisés, notamment les jeunes et les femmes en situation de sous-emploi, se voient fournir les moyens d'accéder aux avoirs financiers, d'occuper des emplois durables et de développer leur esprit d'entreprise.

Produit 1.2. Les groupes marginalisés, en particulier les jeunes et les femmes en situation de sous-emploi, ont davantage de capacités techniques nécessaires pour accéder aux technologies agricoles adaptées aux changements climatiques et ainsi mieux gagner leur vie et améliorer leur productivité.

Produit 1.3. Solutions adoptées pour permettre aux populations rurales et urbaines d'accéder à des énergies durables, bon marché et propres.

Produit 1.4. Les institutions locales et nationales ont davantage les capacités techniques et financières nécessaires pour coordonner efficacement l'action environnementale, la protection de l'écosystème et la gestion des risques de catastrophe.

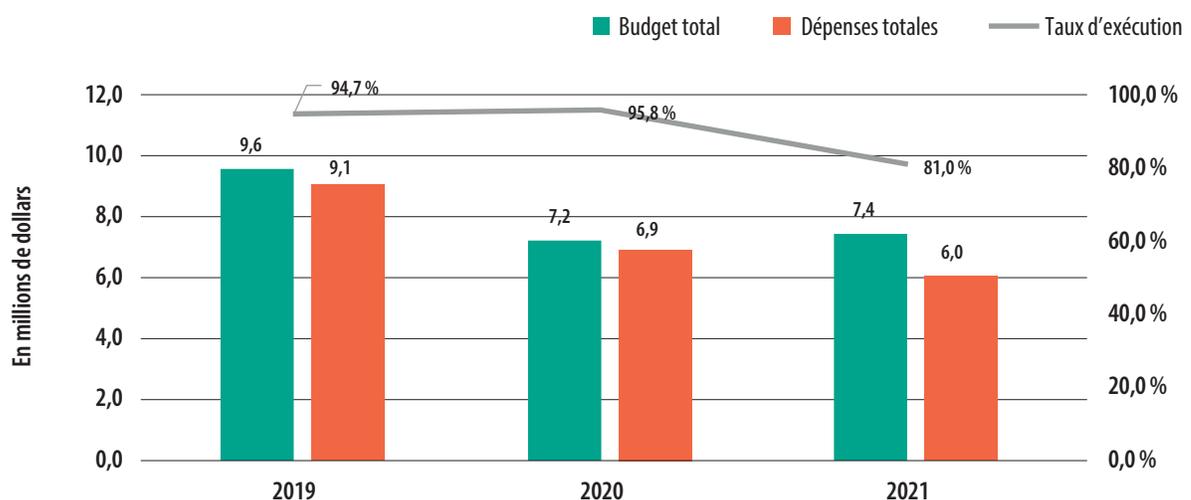
Dans le domaine de la croissance inclusive et durable, le PNUD avait pour ambition d'innover et de mettre à l'échelle les meilleures pratiques, d'améliorer les possibilités économiques et d'élargir l'accès au marché pour les jeunes et les femmes, les personnes handicapées et les entrepreneurs, ainsi que de promouvoir l'égalité salariale pour un travail de valeur égale dans les petites et moyennes entreprises (PME) agricoles. Le PNUD prévoyait de renforcer les capacités techniques et de gestion des jeunes entrepreneurs, d'élargir leur accès à des financements et à des équipements adaptés, ainsi qu'aux institutions de promotion de l'entrepreneuriat, de promouvoir différentes techniques de transformation et d'améliorer l'accès aux marchés pour créer des chaînes de valeur. Le PNUD avait également prévu de soutenir le Bénin dans la mise en œuvre de ses

engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris, notamment en contribuant à l'élaboration de lois, de règlements, de politiques et de stratégies adéquats sur les changements climatiques, en cherchant à renforcer la gestion durable des ressources naturelles et la résilience aux changements climatiques.

Le travail du PNUD dans ce domaine comprend trois axes d'intervention : i) l'amélioration du bien-être et des revenus des populations, en particulier des jeunes, des femmes et des personnes handicapées, grâce à la mise en place au niveau local d'infrastructures et d'équipements socioéconomiques répondant aux besoins essentiels, le développement d'activités économiques et la promotion du travail indépendant, de l'employabilité et de l'esprit d'entreprise ; ii) la conservation, l'amélioration et la restauration des écosystèmes forestiers et des ressources naturelles, et la promotion de sources d'énergie propres et abordables ; et iii) le renforcement de la résilience des populations aux événements hydrométéorologiques et climatiques extrêmes.

Le volet de la croissance inclusive et durable comporte 17 projets de taille très variée pour une enveloppe globale de 24,9 millions de dollars É.-U. (voir liste des projets en annexe 6) mobilisés par le biais des fonds internes du PNUD et ceux d'autres partenaires, dont les plus importants en termes de valeur sont le Gouvernement du Bénin, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le Fonds vert pour le climat (FVC). La figure 3 ci-dessous présente l'évolution des dépenses effectuées par le PNUD pour atteindre ses objectifs en matière de croissance inclusive et durable au cours de la période 2019-2021. La figure montre qu'au regard de ses ambitions le PNUD a démarré le programme de pays 2019-2023 avec des investissements conséquents au cours de l'année 2019, avec un total de 9,1 millions de dollars dépensés. Par la suite, on observe une tendance à la baisse des dépenses, avec respectivement 6,9 et 6,0 millions de dollars en 2020 et 2021. Cette chute des dépenses s'explique par la survenue de la crise de la COVID-19 en début d'année 2020, qui a entraîné des répercussions sur la mise en œuvre des activités et la mobilisation des ressources.

FIGURE 3 : ÉVOLUTION DU BUDGET ET DES DÉPENSES DANS LE DOMAINE DE LA CROISSANCE INCLUSIVE ET DURABLE, EN MILLIONS DE DOLLARS (2019-2021)



Source : Atlas (Power BI, 17 janvier 2022).

Constat 1. Le PNUD a contribué à favoriser l'accès aux actifs financiers, à l'emploi durable et à l'entrepreneuriat des groupes marginalisés, en particulier les jeunes et les femmes en situation de sous-emploi. Cependant, le soutien que le PNUD prévoyait de mobiliser auprès du secteur privé pour les initiatives du programme ne s'est pas concrétisé. Des difficultés ont été mises au jour en ce qui concerne la performance et le fonctionnement des plateformes multifonctionnelles destinées à autonomiser les bénéficiaires à travers des activités génératrices de revenus.

Le Projet commune du Millénaire de Bonou pour un développement durable (PCM Bonou) et le Projet de développement de l'agrobusiness au Bénin (PDAB) ont facilité l'accès aux services financiers pour 7 703 personnes. Ainsi, 3 825 femmes, 2 289 jeunes et 1 823 personnes handicapées ont bénéficié de financements grâce à ces projets, représentant respectivement 266 pour cent, 94 pour cent et 4 558 pour cent des cibles de fin de cycle fixées pour le programme⁵⁷. Ces résultats concernent les communes d'Abomey-Calavi, Athiémé, Bonou, Lokossa, So-ava et Zogbodomé. Par ailleurs, le partenariat avec le Fonds d'équipement des Nations Unies a permis d'établir des contrats avec des prestataires de services financiers décentralisés pour accorder des microcrédits à près de 2 000 femmes bénéficiaires du projet PCM Bonou⁵⁸.

En ce qui concerne la création d'emplois et l'accès à ceux-ci, le PNUD a travaillé à la mise en place du Système d'information des demandes et offres de compétences (SIDOC)⁵⁹. Six plateformes relatives à différentes chaînes de valeurs ainsi que deux plateformes d'innovation pour favoriser l'échange d'informations et les interactions concernant les innovations avec différents acteurs de l'écosystème de l'innovation et de la création d'emplois ont également été mises en place.

En 2021, les données montrent que 18 526 personnes, dont 4 444 femmes, 14 152 jeunes et 44 personnes handicapées, ont accédé à un emploi grâce aux réalisations de projets tels que le PCM Bonou, le PDAB, le Projet moyens de subsistance durables (PMSD), le Projet de renforcement de la résilience du secteur de l'énergie aux impacts des changements climatiques (PANA Énergie) et le Projet de promotion de la production durable de biomasse électricité au Bénin (Biomasse Électricité), entre autres. Ces performances en matière de création d'emplois correspondent respectivement à 592 pour cent, 258 pour cent et 110 pour cent des cibles de fin de cycle relatives au programme pour chacun des groupes de bénéficiaires susmentionnés. Elles concernent les communes d'Avrankou, Bantè, Bonou, Dassa-Zoumè, Djidja, Djougou, Kalalé, N'dali, Ouaké, Ouèssè, Savalou et Toucountouna. Les emplois ont été créés à travers la mise en place d'activités génératrices de revenus, l'ouverture de l'accès à divers emplois tels que la gestion du site de production d'alevins au profit des aquaculteurs dans les communes d'Abomey-Calavi et de Sô-Ava, la gestion d'unités de production de biogaz dans la commune de Zogbodomé, le renforcement des capacités des maçons locaux des communes de Lokossa et d'Atiémè pour construire des latrines EcoSan, ainsi que la mise à disposition d'un fumoir solaire pour les femmes mareyeuses à Avlékété. D'autres actions ont été entreprises pour le renforcement des chaînes de valeur et la certification des produits ou des entreprises, ainsi que pour la commercialisation et la mise en œuvre du financement⁶⁰. Ainsi, le PNUD a contribué en 2019 à la certification de 19 produits en vue de satisfaire aux exigences des partenariats avec le PAM dans le cadre du projet de cantines scolaires. Le PAM s'approvisionne donc en produits agroalimentaires tels que l'huile rouge, le gari, le tapioca, le riz étuvé, le poisson fumé, etc. auprès des bénéficiaires du projet PCM Bonou.

⁵⁷ PNUD, *Rapport d'activité PCM Bonou 2021*.

⁵⁸ PNUD, *Rapport annuel 2019 : Bénin*. 2020. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/bj/UNDP-BJ-Rapport-annuel-2019.pdf> ; PNUD, *Results-oriented Annual Report – Benin- 2019*.

⁵⁹ Voir <https://sidoc.bj>.

⁶⁰ PNUD, *Rapport annuel 2019 : Bénin*. 2020. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/bj/UNDP-BJ-Rapport-annuel-2019.pdf> ; PNUD, *Rapport annuel 2020. 2021*. Disponible à l'adresse suivante : https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/bj/Rapport-Annuel-2020-PNUD_Light.pdf ; PNUD, *Rapport annuel 2021 : Bénin. 2022*. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-12/56534%20-%20UNDP%20Benin%20-%20Annual%20Report%20Web.pdf> ; PNUD, *Results-oriented Annual Reports – Benin - 2019, 2020, 2021*.

Certaines initiatives du PNUD ont cherché à renforcer et à améliorer l'environnement de l'entrepreneuriat au Bénin et le rendre plus favorable à la création d'emplois. C'est le cas par exemple du programme d'entrepreneuriat mené en collaboration avec la Fondation Tony Elumelu (TEF) et le Projet de promotion de l'employabilité et de l'entrepreneuriat des jeunes (PPEEJ). Dans le cadre du projet conjoint avec la TEF, le PNUD et ses partenaires ont apporté un soutien financier à 350 jeunes entrepreneurs (PNUD – 200 ; Agence de développement de Sèmè City [ADSC] – 50 ; TEF – 100) pour lancer ou développer leur entreprise. Cependant, les possibilités de mettre en place des mécanismes de suivi de l'utilisation des ressources et de mentorat des jeunes quant au processus d'entrepreneuriat faisaient défaut, surtout dans le contexte d'incertitude engendré par la crise de la COVID-19 et la guerre en Ukraine. En effet, la survenue de ces deux chocs a rendu plus difficile la mobilisation des ressources et provoqué la hausse des prix du marché. Il aurait ainsi fallu un mécanisme de suivi pour s'assurer de la bonne utilisation des ressources octroyées, mais également un programme de mentorat des jeunes entrepreneurs qui doivent faire face à l'inflation sur le marché. Le PPEEJ a quant à lui été mené en collaboration avec l'Agence nationale de protection sociale, afin d'identifier les métiers clés ainsi que les besoins en renforcement des capacités des acteurs dans les secteurs de l'artisanat, du tourisme, de l'hôtellerie et de l'aménagement du cadre de vie. Ainsi, dans le cadre du PPEEJ, le PNUD a contribué à l'élaboration du Programme national d'impulsion, d'accompagnement et de suivi de la croissance des PME et petites et moyennes industries (PMI), du Programme-cadre de l'emploi des jeunes au Bénin et du Plan stratégique de développement 2021-2025 du Ministère des petites et moyennes entreprises et de la promotion de l'emploi. Le Gouvernement s'est appuyé sur ce cadre institutionnel pour obtenir un nouveau financement auprès de la Banque mondiale, qui devrait appuyer dans les années à venir les efforts du Gouvernement en matière de soutien à l'entrepreneuriat des jeunes et à la création d'emplois dans le pays grâce au renforcement du système national d'incubation et de soutien à l'entrepreneuriat.

Pour instaurer un accès durable au crédit, aux marchés et aux emplois, un engagement fort du secteur privé est nécessaire. Cependant, on constate peu d'adhésion du secteur privé dans la mise en œuvre des activités liées à ce résultat pour fournir des options de crédit aux investisseurs potentiels. En effet, le système financier au Bénin n'a pas encore élaboré d'instruments adaptés pour le financement de l'entrepreneuriat au regard du niveau de risque associé. La perception selon laquelle l'entrepreneuriat est risqué et les jeunes représentent une catégorie à risque pour les prêteurs est toujours d'actualité. Même le recours au Fonds national de développement agricole n'a pas permis de répondre aux attentes relatives à la mise à disposition de possibilités de crédit pour les jeunes entrepreneurs. Des mesures ont été proposées par le PNUD et les parties prenantes pour renforcer l'engagement du secteur privé, mais au moment de l'évaluation, les données n'indiquaient pas de progrès significatifs. Certains acteurs du secteur privé initialement intrigués par le secteur des énergies renouvelables ont vite perdu intérêt lorsqu'ils ont appris qu'il n'y avait pas de fonds de garantie ni de soutien financier initial des donateurs disponibles.

D'autres difficultés observées sont liées à la performance et au fonctionnement des plateformes multifonctionnelles mises en place pour créer des activités génératrices de revenus, notamment dans la transformation des produits locaux issus des récoltes. Pour favoriser la durabilité des plateformes et des effets sur les populations bénéficiaires, il est indispensable que lesdites plateformes disposent d'un équipement performant et de qualité. Il convient également de former les bénéficiaires à l'utilisation et à la maintenance des infrastructures. Ces impératifs n'ont toujours pas été respectés. Dans l'arrondissement de Pélébina, dans la commune de Djougou, les bénéficiaires ont signalé des dysfonctionnements répétés après quelques mois d'utilisation des machines de transformation des graines de soja, de maïs, etc., ainsi que les performances médiocres de l'équipement (rapport entre la consommation de gasoil et le volume de grain transformé). Lors de la visite sur le terrain, l'état de la plateforme et des équipements ont donné l'impression d'un site abandonné, rarement utilisé et très peu entretenu. Selon les personnes rencontrées, la situation est identique en ce qui concerne les tracteurs mis à disposition par le PNUD.

Constat 2. Les interventions du PNUD ont contribué à l'adoption de pratiques agricoles résilientes aux changements climatiques par les groupes marginalisés, en particulier les jeunes et les femmes en situation de sous-emploi, en vue d'accroître la production et la productivité. La mise en œuvre de certains projets n'était toutefois pas suffisamment adaptée aux capacités et aux réalités des populations locales, ce qui a eu un impact sur l'appropriation des interventions.

L'objectif du PNUD était d'augmenter le nombre de bénéficiaires utilisant des technologies agricoles adaptées aux changements climatiques dans le cadre des projets PCM Bonou, Biomasse Électricité, PANA Énergie et PMSD dans les huit communes suivantes : Avrankou, Bantè, Bonou, Dassa-Zoumè, Djidja, Djougou, Kalalé et Ouèssè. En 2021, les projets du PNUD ont bénéficié à 14 174 personnes, dont 4 931 femmes, 9 934 jeunes et 12 personnes handicapées⁶¹. Un large éventail d'initiatives ont permis d'atteindre les objectifs suivants : i) la formation des femmes aux approches, méthodes et parcours techniques intégrant la gestion rationnelle des ressources naturelles et énergétiques ; ii) la préservation et la restauration des terres, ainsi que la valorisation des déchets ; et iii) le renforcement des capacités de 1 338 personnes, dont 961 femmes, au niveau de six sites maraîchers (Avrankou, Bopa, Ouaké et Savalou) en vue de l'adoption de pratiques résilientes, telles que l'irrigation et l'utilisation de semences améliorées à cycle court, d'engrais biologiques, etc. On peut également citer la mise au point de techniques innovantes de conservation des produits et l'agriculture de contre-saison, avec des installations de retenues d'eau fonctionnant grâce à l'énergie renouvelable. Neuf infrastructures de retenue d'eau ont été mises en place à Agbodji, Aouiankanmè, Avrankou, Bopa, Damè, Danmè-Kpoussou, Kadolasi, Kotan, Kpakpararé, Ouaké et Savalou, et ont permis aux bénéficiaires de cultiver toute l'année. La production, la productivité et les revenus s'en sont trouvés améliorés. Un avantage supplémentaire a été la sédentarisation des hommes et des jeunes hommes des localités bénéficiaires, qui n'ont plus à se déplacer dans les villes voisines pour chercher du travail pendant la saison sèche. Il convient aussi de souligner d'autres effets potentiels sur les ménages, notamment un meilleur accès à la nourriture, à l'éducation et à la santé, mais aussi la réduction de la charge de travail des femmes au cours des saisons pendant lesquelles les hommes sont absents.

S'agissant des faiblesses, il convient d'aborder la question de l'état de l'équipement et du matériel acquis dans le cadre des projets. En effet, lors des visites sur le terrain, il a été constaté que certains équipements étaient en mauvais état et présentaient de nombreuses défaillances techniques. Les populations bénéficiaires rencontrées ont évoqué des problèmes de qualité de l'équipement, dont une partie était déjà défectueuse à la livraison. D'un autre côté, cette situation pourrait être également due à une mauvaise utilisation par les bénéficiaires et à un défaut d'entretien. À titre d'exemple, le système de rampe perforée d'arrosage automatique mis en place pour l'irrigation des cultures au niveau des sites du PMSD s'est détérioré au bout de quelques mois d'utilisation. Les populations ont alors dû avoir recours à des arrosoirs manuels. Pour pallier ces défis, le projet a initié i) des formations destinées aux bénéficiaires en vue d'une meilleure utilisation des infrastructures, ainsi que ii) la mise en place d'instances définitives de gouvernance des dites infrastructures avec l'appui des autorités locales. Sur les sites de maraîchage du PMSD, d'autres difficultés ont été relevées, notamment la destruction des cultures par les parasites ainsi que l'envahissement des jardins par des animaux en l'absence de clôtures et de grillages. Toutefois, le PMSD a construit des abreuvoirs pour les bêtes dans les localités bénéficiaires pour résoudre le problème.

D'autres actions visaient à augmenter le stockage du carbone par la restauration des forêts, le reboisement et la lutte contre l'exploitation illégale des forêts. Ces mesures comprenaient l'organisation d'une campagne de sensibilisation dans la commune de Kalalé, qui a permis à la communauté de négocier le départ volontaire de 3 000 occupants illégaux de la Forêt classée des Trois Rivières. Ainsi, 3 500 hectares de terres forestières ont été libérés. À l'échelle nationale, au total 925 hectares de forêts ont été restaurés et

⁶¹ Données du système de suivi interne du PNUD.

2 553 hectares ont été mis sous pratiques améliorées, à l'exception des aires protégées. Le PNUD a organisé des campagnes de reboisement qui ont permis de mobiliser une main-d'œuvre de plus de 8 111 personnes, dont 2 083 femmes (25 pour cent). Dans le secteur de l'apiculture, 140 producteurs ont été formés, équipés et installés, et produisent aujourd'hui près de 50 000 litres de miel dans ces plantations⁶².

Il convient toutefois de souligner des difficultés liées à la gestion et à l'entretien des plantations de gmelina et d'acacia. Dans certaines localités comme Bantè et Dassa, les populations ont collaboré avec les autorités locales et conçu des mécanismes pour gérer et entretenir les plantations, obtenant de bons résultats. Le bilan est plus mitigé dans d'autres localités telles que Djougou et N'dali, dans lesquelles les cultures n'ont pas poussé et on ne constate aucun résultat sur le terrain. Les échanges avec les populations dans ces deux localités indiquent que les difficultés sont liées à la compréhension des enjeux de la mise en place de la plantation. Dans le cas de N'dali, la plantation a été, dans un premier temps, détruite par les populations qui n'ont pas adhéré au projet et ont soupçonné une tentative de vol de leurs terres par des étrangers. Bien que les efforts de médiation aient donné lieu à une deuxième plantation, celle-ci n'a pas survécu pour défaut d'entretien. À Djougou, dans l'arrondissement de Kakindoni, les populations ont signalé n'avoir pas été suffisamment impliquées. La plantation a par la suite été mal entretenue et ravagée par les feux de brousse.

Constat 3. Le PNUD a contribué à renforcer et à accroître l'utilisation des énergies renouvelables au Bénin, notamment en milieu rural. Le programme de pays a amélioré le cadre législatif et réglementaire national et contribué au renforcement de la résilience de l'infrastructure énergétique nationale afin de rendre le secteur de l'énergie plus résilient aux changements climatiques et moins vulnérable aux phénomènes climatiques extrêmes.

Dans le cadre de la promotion des énergies renouvelables, le PNUD a continué de soutenir l'élaboration et l'adoption de diverses solutions pour permettre aux populations rurales et urbaines d'accéder à des énergies durables, propres et abordables. À cet effet, 3 transformateurs intelligents ont été mis en service, avec une production de 800 kVA par transformateur, et 7 mini centrales photovoltaïques ainsi que 84 lampadaires solaires ont été acquis, permettant à 151 000 habitants (dont 51,1 pour cent de femmes)⁶³ en zones rurales et urbaines de bénéficier d'électricité propre. De plus, 742 000 habitants des zones urbaines utilisent des énergies propres produites par le réseau. Il faut noter qu'au moment de l'évaluation, certaines mini centrales photovoltaïques n'étaient pas fonctionnelles, par exemple à Bantè, en raison de pannes et d'un manque d'entretien.

Les données de l'évaluation indiquent que les populations locales ne disposent pas de compétences techniques requises pour assurer l'entretien des équipements et/ou procéder aux réparations. Par ailleurs, le projet ne semble pas avoir prévu de main-d'œuvre externe pour la maintenance et/ou la réparation des équipements en temps opportun. Les informations collectées indiquent cependant que les travaux d'entretien ne sont pas menés par les équipes en charge des projets, mais plutôt par les responsables des marchés publics des ministères compétents, conformément aux procédures de passation de marchés en vigueur au Bénin. De plus, le fait que l'entretien des équipements ne soit pas pris en compte dans les PDC soulève des questions quant au degré d'appropriation des interventions par les autorités locales.

⁶² PNUD, *Rapport annuel 2019 : Bénin*. 2020. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/bj/UNDP-BJ-Rapport-annuel-2019.pdf> ; PNUD, *Results-oriented Annual Report – Benin - 2019*.

⁶³ PNUD, *Rapport annuel 2021 : Bénin*. 2022. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-12/56534%20-%20UNDP%20Benin%20-%20Annual%20Report%20Web.pdf> ; PNUD, *Results-oriented Annual Report – Benin - 2021*.

Le PNUD s'est également concentré sur le renforcement du cadre législatif et réglementaire nécessaire au développement des énergies renouvelables. En ce sens, il a appuyé i) l'élaboration de la politique nationale d'électrification hors réseau, ii) la conception de la Loi-cadre sur les énergies renouvelables au Bénin, iii) l'actualisation et la validation de huit Schémas directeurs d'approvisionnement en bois-énergie dans huit villes et de plans d'aménagements forestiers⁶⁴, ainsi que iv) l'instauration du cadre politique, institutionnel, juridique et réglementaire favorable à la promotion des énergies renouvelables au Bénin dans le cadre du projet PANA Énergie. Le PNUD a soutenu le renforcement des capacités systémiques, institutionnelles et individuelles pour lutter contre les risques climatiques dans le secteur de l'énergie, mettant en œuvre des approches innovantes de protection des centrales thermiques au profit de la Société béninoise d'énergie électrique afin d'atténuer les risques de panne en raison de phénomènes climatiques extrêmes⁶⁵.

Concernant la réalisation des cibles pour ce produit, la matrice des résultats montre que la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique était de 12,18 pour cent, soit une augmentation d'environ 3 pour cent par rapport au niveau de référence de 9,74 pour cent en 2018. La proportion de ménages dirigés par une femme ayant accès à une source d'énergie durable et propre a atteint 4,91 pour cent (données de 2021) par rapport un niveau de référence de 4,10 pour cent. En milieu rural, la matrice de résultats du programme montre une nette amélioration de cet indicateur, passant de 1,14 pour cent en 2018 à 11,32 pour cent en 2021. Dans les zones urbaines et périurbaines, la situation ne s'est cependant pas améliorée depuis 2018 (6,99 pour cent). Cela montre que les interventions ont principalement ciblé les zones rurales.

Constat 4. Les institutions locales et nationales en charge de la lutte contre les changements climatiques ont reçu un soutien du PNUD pour le renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles. L'application des aptitudes et des compétences à travers la mise en œuvre du plan national d'urgence, la cartographie des risques et l'utilisation du système d'alerte précoce concernant les risques d'inondation devraient leur permettre de mieux réagir face aux catastrophes climatiques et environnementales.

Le Bénin connaît presque chaque année des inondations qui gagnent en ampleur au fil du temps. 371 000 personnes ont ainsi été touchées par des inondations en 2019, faisant 27 décès. Le PNUD a contribué aux efforts du Gouvernement pour évaluer les dommages, les pertes et les coûts afférents, ainsi que pour quantifier les besoins en matière de relèvement post-catastrophe des communes les plus touchées par les inondations, notamment Aguégoués, Athiémé, Grand Popo, Karimama, Malanville et Zagnanado. Il a par ailleurs aidé à élaborer des stratégies efficaces d'atténuation des inondations, à définir des plans d'action de relèvement et de reconstruction pour chaque commune et chaque bassin hydrologique, et à concevoir le mécanisme de financement, de coordination ainsi que de suivi et d'évaluation nécessaire au relèvement des populations touchées.

La mise en œuvre du système de gestion des risques de catastrophe a démarré en 2019, avec l'élaboration du plan d'urgence national, puis, en 2020, l'évaluation des besoins post-catastrophe relative aux inondations de 2019, et enfin, en 2021, avec la cartographie des risques. Le plan d'urgence détermine l'ensemble des activités que le pays doit mettre en œuvre pour faire face à tous les défis et risques. Il permet à l'Agence nationale de protection civile (ANPC) et à ses partenaires de mobiliser les communautés, les citoyens et les parties prenantes pour intervenir face aux chocs afin d'atténuer les impacts négatifs sur la population.

⁶⁴ PNUD, *Évaluation à mi-parcours du projet « Renforcement de la résilience du secteur de l'énergie aux impacts des changements climatiques au Bénin – PANA Énergie »*. 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://erc.undp.org/evaluation/documents/detail/15292>.

⁶⁵ PNUD, *Rapport annuel 2019 : Bénin*. 2020. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/bj/UNDP-BJ-Rapport-annuel-2019.pdf> ; PNUD. *Results-oriented Annual Report – Benin - 2019*.

Le plan s'accompagne également d'une mobilisation de ressources à travers la plateforme nationale pour la réduction des risques de catastrophe. Le document d'évaluation des besoins post-catastrophe est fondé sur une enquête menée auprès des communautés pour évaluer les dommages causés par les inondations, définir les besoins et déterminer la quantité de ressources requise. À titre d'exemple, en 2019, le montant de l'ensemble des dommages et des pertes économiques occasionnés par les inondations dans les six communes susmentionnées s'élève à 53,295 milliards de francs CFA, soit près de 91,103 millions de dollars É.-U.⁶⁶. L'enquête a aussi permis de déterminer que le pays avait besoin de 72 milliards de francs CFA pour l'intervention post-inondations.

L'exercice de cartographie des risques est très récent. L'objectif est d'améliorer la gouvernance des inondations et d'aider les communautés à mettre au point des mécanismes de résilience qui leur permettent de gérer les risques. Ce travail de cartographie reste toutefois limité à 6 communes sur les 77 du pays. Il s'agit des zones exposées à des risques d'inondation des bassins du Mono, du Niger et de l'Ouémé.

Les efforts du PNUD ont également porté sur le renforcement des capacités techniques et institutionnelles des institutions locales et nationales à travers différentes formations et divers dispositifs de soutien financier, qui leur ont fourni les moyens de coordonner efficacement les actions de planification et d'intervention face aux catastrophes. Cela a permis d'assurer le fonctionnement et de maintenir un bon niveau d'efficacité du mécanisme d'alerte précoce. Ainsi, 57 employés de diverses institutions, dont 14 femmes, ont bénéficié d'initiatives de renforcement des capacités dans le cadre du processus de cartographie des risques. Plus de 919 002 habitants des municipalités situées dans les bassins du Mono, du Niger et de l'Ouémé ont été ciblés par les activités du projet⁶⁷. Par ailleurs, 65 communes sur 77 ont reçu des équipements et des outils agro-climatiques, 218 personnes ont été formées à l'utilisation des outils de gestion des catastrophes et 108 animateurs chargés de la collecte de données agro-climatiques ont été formés⁶⁸.

En parallèle de ces efforts en faveur de la résilience aux inondations, le Plan national d'adaptation (PNA) a également permis la mise en place d'un modèle adapté au contexte du Bénin, et qui permet d'évaluer en temps réel l'impact économique des changements climatiques sur les secteurs clés du développement ainsi que d'effectuer des prévisions concernant les répercussions. D'autres innovations qui permettent de marquer les dépenses liées au climat dans le budget général de l'État (codage budgétaire) afin d'évaluer l'investissement interne en matière de lutte contre les conséquences néfastes des changements climatiques ont été élaborées. Il convient également de mentionner la conception et l'opérationnalisation du modèle intégré d'adaptation et de résilience aux changements climatiques et aux risques socioéconomiques, ainsi que l'aide à la révision des CDN. Ces dernières constituent la feuille de route des efforts déployés dans le pays pour atténuer les effets des changements climatiques et s'y adapter.

Constat 5. Le programme a contribué à renforcer les connaissances et les compétences de différents groupes de parties prenantes en accroissant leur engagement et leurs contributions à la révision des politiques et plans nationaux, tels que les CDN et les PNA. Diverses modalités de renforcement des capacités ont favorisé l'adoption de nouvelles techniques agricoles, ainsi qu'à l'augmentation de la production et des revenus, tandis que l'assistance technique et financière a permis d'instaurer un environnement politique propice à une croissance inclusive et durable.

Le programme a réussi à renforcer les aptitudes, les connaissances et les compétences des principaux groupes de parties prenantes concernant un large éventail de sujets liés à la croissance inclusive et durable, ainsi qu'à consolider les capacités de diverses institutions qui permettent de pérenniser acquis du

⁶⁶ ANPC, *Inondations de 2019 au Bénin – Rapport d'évaluation des besoins post catastrophe*. 2020. Disponible à l'adresse suivante : https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/snu_10-08-2020_post_disaster_needs_assesement_benin.pdf.

⁶⁷ PNUD, *Result-Oriented Report on Trac3 Cat. II Allocation (ATLAS fund code 04120) – Benin 2020 Flood Response*.

⁶⁸ Gouvernement de la République du Bénin, *Évaluation à mi-parcours CPD PNUD-Bénin cycle 2019-2023 : Rapport final*. 2021. Disponible à l'adresse suivante : <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/19513>.

programme. Le fait d’impliquer l’ensemble des parties prenantes dans les différentes phases de la gestion des projets, de la conception à l’évaluation, en passant par la mobilisation des ressources et la mise en œuvre, favorise l’appropriation nationale et le renforcement des capacités. Au niveau national, de manière plus stratégique, des efforts considérables de renforcement des capacités concernant un large éventail de sujets couverts par le programme de pays ont été réalisés. Il s’agit notamment de la collaboration avec les organismes et le personnel du Gouvernement national sur des questions politiques de haut niveau, telles que l’élaboration du PNA et de la prise en compte des questions de genre dans les CDN. Ces documents ont été envoyés en amont de la COP26 (qui a eu lieu en novembre 2021) au Secrétariat du FVC, permettant ainsi au Bénin de respecter ses engagements pris au niveau international dans les domaines de la lutte contre les changements climatiques et de l’environnement.

Au niveau opérationnel local, les projets ont permis de renforcer les capacités des femmes, des jeunes et des personnes handicapées, ce qui s’est traduit par une augmentation des revenus, la création d’emplois et la hausse de la productivité de leurs activités. D’autres actions visaient le renforcement des capacités des OSC nationales et locales (dont la Fédération des associations de personnes handicapées), de l’université d’Abomey-Calavi (UAC) et des institutions de microfinance, qui ont reçu un soutien technique et financier leur permettant d’acquérir les capacités nécessaires pour déterminer, proposer et coordonner efficacement des actions visant à assurer la prise en compte des besoins spécifiques des femmes et des personnes vulnérables, et à faciliter leur accès aux ressources de production et aux dispositifs de financement. Il en va de même en ce qui concerne la réalisation d’études stratégiques, portant notamment sur l’économie verte, le pacte vert, l’entrepreneuriat innovant, les conséquences des inondations (avec soutien à l’élaboration d’un plan d’action) et les impacts socioéconomiques de la COVID-19 (conception d’un plan de riposte).

Au niveau des communautés bénéficiaires, les données probantes recueillies font état de l’adoption de pratiques agricoles résilientes aux changements climatiques et l’ouverture de l’accès aux marchés institutionnels grâce aux contrats signés avec le programme du PAM. La certification des produits agricoles et le renforcement des chaînes de valeur permettent de pérenniser ces réalisations au-delà de la fin du projet. Dans toutes les zones d’intervention, les bénéficiaires ont exprimé leur appréciation concernant la contribution du programme à leurs moyens de subsistance. Cependant, comme évoqué précédemment, bien que l’appropriation des projets soit en grande partie démontrée, il existe certains risques sociaux qui pourraient en limiter la durabilité.

En tirant parti de l’expertise du personnel du PNUD, du personnel gouvernemental et de consultants externes, le programme a réussi à réaliser des transferts de technologies. La mise en place de mini centrales et d’installations d’irrigation et de stockage d’eau alimentées grâce aux énergies renouvelables ainsi que le déploiement de plateformes multifonctionnelles ont favorisé le transfert de connaissances et de technologies. Le soutien apporté par les laboratoires d’accélération a permis de renforcer l’écosystème d’innovation. L’une des principales réalisations du programme a été la mobilisation d’organismes publics locaux dans la mise en œuvre des projets au niveau des communes. En travaillant aux côtés des spécialistes et des consultants du PNUD, les acteurs locaux ont fait état d’améliorations dans la gestion des projets et le soutien aux citoyens et aux bénéficiaires dans leurs zones d’intervention. Ainsi, le travail des agences territoriales de développement agricole a été très apprécié, de même que l’engagement des fonctionnaires des mairies.

Diverses formations portant sur les questions de genre, l’intégration des ODD dans les budgets nationaux et locaux, ainsi que les systèmes d’alerte précoce pour les inondations, entre autres, ont contribué à renforcer les capacités des fonctionnaires du Gouvernement et des représentants des communes. L’apprentissage et la mise en pratique des acquis devraient se poursuivre au-delà de la période initiale du projet. Le soutien à l’entrepreneuriat et à la création d’entreprises destiné aux femmes, aux jeunes et aux personnes handicapées s’est traduit par la création d’emplois et l’augmentation des revenus des bénéficiaires et de leur

famille. Ces gains devraient être pérennisés au-delà de la fin des projets. Les principaux risques financiers liés à l'accès au crédit durable pour augmenter les gains persistent, tandis que d'autres risques liés à la mauvaise gestion des fonds de soutien à l'entrepreneuriat pourraient limiter la durabilité et la viabilité des initiatives en cours.

Le programme a connu un grand succès en fournissant un soutien technique et en renforçant les capacités dans l'élaboration, la révision et la mise à jour de diverses politiques et cadres de programmes liés au portefeuille de la croissance durable et inclusive. On peut notamment citer l'institutionnalisation des questions de genre (intégration des questions de genre dans un plan d'action dans le secteur de l'énergie, dans le secteur de la justice, dans le cadre de la lutte contre le VIH, dans les CDN, etc.), l'élaboration du PNA, le système de gestion des risques liés aux inondations et la Politique nationale de développement des énergies renouvelables (PONADER), entre autres. La durabilité de ces initiatives dépend de leur mise en œuvre et de leur utilisation pour la prise de décisions par les autorités nationales et locales. La plupart des résultats du programme ne sont pas susceptibles d'être influencés par des changements de gouvernement au niveau ministériel, et ce même s'il y a une évolution de l'ordre des priorités du Gouvernement, tant que le PAG 2021-2026 reste en vigueur. La plupart des personnes interrogées étaient généralement convaincues que les politiques élaborées avec l'appui du programme du PNUD étaient déjà utilisées par le Gouvernement et divers organismes. D'autres étaient préoccupées par le fait que les fonds n'étaient pas toujours disponibles en quantité suffisante pour mettre en œuvre les politiques au niveau des conseils nationaux et locaux. Tel était le cas de la PONADER en ce qui concerne le déploiement des énergies renouvelables dans le pays ainsi que l'intégration de l'adaptation aux changements climatiques et de la gestion des risques de catastrophe dans les plans de développement des communes. Les entretiens ont montré que l'attention des maires est nécessaire pour assurer la pérennité des résultats, mais les changements de leadership entraînent souvent une mutation de la stratégie ainsi que l'établissement de nouvelles priorités de développement.

Constat 6. Bien que certains projets du PNUD aient été institutionnalisés au niveau national, des difficultés persistent en ce qui concerne la mise à l'échelle des initiatives pilotes, y compris les activités de plaidoyer auprès du Gouvernement et d'autres partenaires pour adopter les meilleures pratiques.

Certaines réalisations du programme ont été adoptées et mises à l'échelle, telles que les mini centrales mises en place par le Gouvernement et l'Agence béninoise d'électrification rurale, le cadre institutionnel pour l'employabilité de la Banque mondiale et le contrat signé avec le PAM dans le cadre du programme de cantines scolaires. D'autres n'ont malheureusement pas été adoptées en raison de l'adhésion limitée des ministères sectoriels, ainsi que du manque de financements et de dispositifs de soutien financier proposés par les banques pour les initiatives du secteur privé.

Dans le domaine de l'énergie, le Gouvernement béninois a décidé en 2018 de reboiser sur fonds propres 300 hectares de plantations dans le cadre du projet PANA Énergie. La mise en place de sept mini centrales solaires a permis d'assurer l'accès à l'électricité 24 heures sur 24 dans les zones où elles ont été installées. Depuis 2020, étant donné l'impact de cette réalisation, le Gouvernement du Bénin a décidé d'installer six centrales supplémentaires sur fonds propres, portant à 13 le nombre total de mini centrales. Par ailleurs, depuis le mois de février 2022, l'Agence béninoise d'électrification rurale a décidé de répliquer le modèle de mini centrales du PNUD et a mis en place 14 nouvelles centrales solaires, ce qui permet désormais aux populations de recharger leurs lampes, leurs téléphones,

de suivre les informations, etc. Le décret gouvernemental de 2020 sur l'acquisition d'équipements d'éclairage public permet aux mairies de tenir compte des changements climatiques dans l'acquisition de ces équipements en se basant sur les données des 288 lampadaires solaires résilients introduits dans le cadre du PANA.

S'agissant de l'adoption des innovations proposées par le laboratoire d'accélération du PNUD, les technologies post-récolte conçues en collaboration avec l'Institut national des recherches agricoles du Bénin (INRAB) et l'Agence territoriale de développement agricole (ATDA) dans la région d'Avrankou ont été documentées et utilisées comme référence pour la vulgarisation et la fourniture d'un soutien aux agriculteurs. Ces approches ont également été appliquées pour le renforcement des capacités des agriculteurs dans le cadre des projets PMSD et PDAB. Le succès des autres innovations créées pendant la pandémie de COVID-19 a été moindre, car le Ministère de la santé, bien que conscient des innovations élaborées par le laboratoire accélérateur, n'a pas promu ou utilisé ces nouveaux outils à grande échelle dans la lutte contre la COVID-19. L'importation de scanners et d'outils de dépistage a été privilégiée au détriment de la conception de solutions locales.

Les défis liés à la mise à l'échelle des projets sont également rencontrés dans le cadre du projet Biomasse, pour lequel le secteur privé peine à obtenir les garanties financières nécessaires afin d'investir dans la production d'énergie à partir de biomasse. En effet, 40 producteurs d'électricité indépendants ont préparé des plans d'activités nécessitant l'appui du mécanisme de soutien financier et des banques nationales, mais cela tarde à se réaliser. Une partie du problème concerne également les processus d'accès aux terres privées pour l'installation de plantations de biomasse et des centrales de gazéification. Cet exemple illustre une fois de plus la difficulté de la mise à l'échelle des initiatives introduites par le PNUD.

La stratégie de sortie du projet PCM Bonou vise à assurer la mise à l'échelle du modèle des plateformes multifonctionnelles grâce à une approche dirigée par le secteur privé, avec la création de la société par actions PCM-BONOU SA pour la gestion des actifs du projet après la fin de celui-ci. Bien que cela ait lieu à la fin du projet, cet exemple souligne le fait que la durabilité et la mise à l'échelle doivent être intégrées dès la conception et le lancement des initiatives. Si cette approche actionnariale échoue, la gestion future de ces plateformes multifonctionnelles et leur pérennité seront en péril. Si elle fonctionne, elle pourrait effectivement jeter les bases de l'expansion du modèle PCM dans tout le pays et renforcer les liens entre les conseils, dans la lignée des efforts du Projet intégré de développement durable des communes.

Constat 7. Le programme a atteint et, dans certains cas, dépassé les cibles liées aux produits. Cependant, les indicateurs relatifs aux effets ne se sont pas améliorés au moment de l'évaluation en raison de plusieurs facteurs tels que les conséquences négatives de la COVID-19, l'échelle localisée des projets, la nature pilote des initiatives et les défis de mise à l'échelle des réalisations du programme.

L'effet 1, qui stipule que « *D'ici à 2023, la population du Bénin, en particulier ses éléments les plus vulnérables, est plus résiliente et jouit d'une meilleure qualité de vie grâce à l'accès à un travail décent, à la sécurité alimentaire et nutritionnelle et aux énergies propres et grâce à la gestion durable des ressources naturelles, des effets négatifs des changements climatiques, des crises et des catastrophes* », est suivi à travers cinq indicateurs de performance : i) taux de pauvreté monétaire ; ii) taux de sous-emploi ; iii) taux de croissance des dépenses des ménages par habitant parmi les 40 pour cent les plus pauvres de la population ; iv) indice d'insécurité alimentaire ; et v) proportion de terres dégradées sur la surface émergée totale.

Sur l'ensemble du cycle de programmation, il était attendu que le taux de pauvreté monétaire global passe de 40,1 pour cent à 31,5 pour cent. Il se situe encore à 39,96 pour cent selon les statistiques de 2021, ce qui est loin du niveau cible. La ventilation des données en fonction des zones rurales et urbaines n'est pas disponible pour 2021. Toutefois, l'étude sur la COVID-19 indique une tendance à la hausse de l'indicateur que ce soit en milieu urbain ou rural. Le taux de sous-emploi, qui devait passer à 62,2 pour cent en fin de cycle, reste encore très élevé, à 72,9 pour cent (identique à la situation de référence). Les données ventilées par genre pour cet indicateur affichent la même stagnation par rapport aux niveaux de référence respectifs : 85,1 pour cent pour les femmes et 62,2 pour cent pour les hommes. La croissance des dépenses des populations les plus pauvres, projetée à 25 pour cent, est également restée bloquée à 19,9 pour cent, ce qui correspond au niveau de variation pendant l'année de référence. L'indice d'insécurité alimentaire s'est dégradé fortement, passant à 34 pour cent en 2021, alors qu'il devait baisser de 9,6 pour cent à 6,9 pour cent à la fin du cycle, selon les prévisions. De fortes disparités continuent d'être relevées en la matière entre milieu urbain (25 pour cent) et milieu rural (43 pour cent). Enfin, l'inversion de la courbe de dégradation des terres ne se poursuit plus : alors que la proportion de terres dégradées sur la surface totale des terres émergées devait passer de 62 pour cent à 52 pour cent au cours du cycle de vie du programme, elle est restée à 62 pour cent⁶⁹. Cela suggère que les futurs programmes doivent continuer à se concentrer sur ces questions clés.

La difficulté de réalisation des cibles des indicateurs d'effet s'explique par plusieurs raisons. Premièrement, il existe un grand écart entre les indicateurs relatifs aux produits et ceux relatifs aux effets. Cela signifie qu'il n'y a pas de lien direct entre le niveau de réalisation des indicateurs de produits et l'évolution attendue au niveau macroscopique pour ce qui est des effets. Bien que cette situation ait également été soulignée lors de l'examen à mi-parcours du programme de pays, le personnel du programme semble convaincu du fait que les indicateurs liés aux effets doivent être alignés sur l'UNSDCF. Si le programme de pays poursuit cette approche, il est peu probable que le PNUD au Bénin soit en mesure de démontrer ses contributions aux objectifs nationaux et ces dernières pourraient paraître minimes.

Deuxièmement, le Bénin, à l'instar de tous les pays, a été sévèrement touché par la crise sanitaire de la COVID-19 et ses conséquences socioéconomiques. L'impact de la pandémie de COVID-19 sur les indicateurs de développement ne doit donc pas être sous-estimé. À titre d'exemple, l'indice de sécurité alimentaire s'est détérioré de 34 pour cent au niveau national, les zones rurales étant les plus touchées (- 43 pour cent)⁷⁰.

Troisièmement, la question de la mise à l'échelle des réalisations reste un défi majeur pour le PNUD, étant donné que ses projets sont souvent de nature catalytique et novatrice. Les actions du portefeuille sont également très ciblées sur de petits échantillons, ce qui signifie qu'il est difficile de démontrer les impacts à court terme au niveau national. La dispersion perçue des initiatives et l'absence d'un système solide pour renforcer les réalisations de projets distincts au niveau national limitent en partie l'impact à ce niveau (voir également constat 6).

Enfin, les indicateurs d'effet sont des indicateurs au niveau macroscopique dont les performances découlent de l'action de tous les acteurs de développement, et non uniquement celle du PNUD.

⁶⁹ Gouvernement de la République du Bénin, *Évaluation à mi-parcours CPD PNUD-Bénin cycle 2019-2023 : Rapport final*. 2021. Disponible à l'adresse suivante : <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/19513>.

⁷⁰ PNUD, *Rapport annuel 2021 : Bénin*. 2022. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-12/56534%20-%20UNDP%20Benin%20-%20Annual%20Report%20Web.pdf> ; PNUD, *Results-oriented Annual Report – Benin - 2021*.

2.2 Gouvernance

Effet 2 : D'ici à 2023, la population du Bénin a accès dans des conditions d'égalité et sans exclusion à des institutions responsables, transparentes et efficaces et à une administration publique moderne, à tous les niveaux, dans un climat de paix et de sécurité, notamment pour ce qui est de l'accès à une justice respectueuse des droits de l'homme.

Produits correspondants :

Produit 2.1 : Le Gouvernement, l'Assemblée nationale, et la Commission électorale nationale autonome (CENA) ont davantage les capacités techniques et opérationnelles nécessaires pour promouvoir l'ouverture, la transparence, et le principe de responsabilité.

Produit 2.2 : Le Ministère de la justice, la Cour suprême et les institutions et dispositifs nationaux de défense des droits de l'homme sont renforcés de manière à élargir l'accès à la justice et à lutter contre la discrimination, l'accent étant mis sur les femmes et les groupes marginalisés.

Produit 2.3 : Les ministères chargés des services publics et des institutions nationales sont renforcés de façon à pouvoir utiliser les technologies numériques et les mégadonnées aux fins de l'amélioration des services publics et d'autres fonctions gouvernementales.

Produit 2.4 : Les capacités de l'ensemble de la fonction publique, y compris de la fonction publique locale, sont renforcées aux fins de la prise en compte du Programme 2030 et de l'Accord de Paris dans les plans de développement et les budgets et de l'analyse des progrès accomplis vers la réalisation des objectifs de développement durable, au moyen de solutions innovantes fondées sur les données.

Produit 2.5 : Les capacités nationales de gestion pacifique des conflits et de prévention de l'extrémisme violent sont renforcées en réponse aux politiques et priorités nationales.

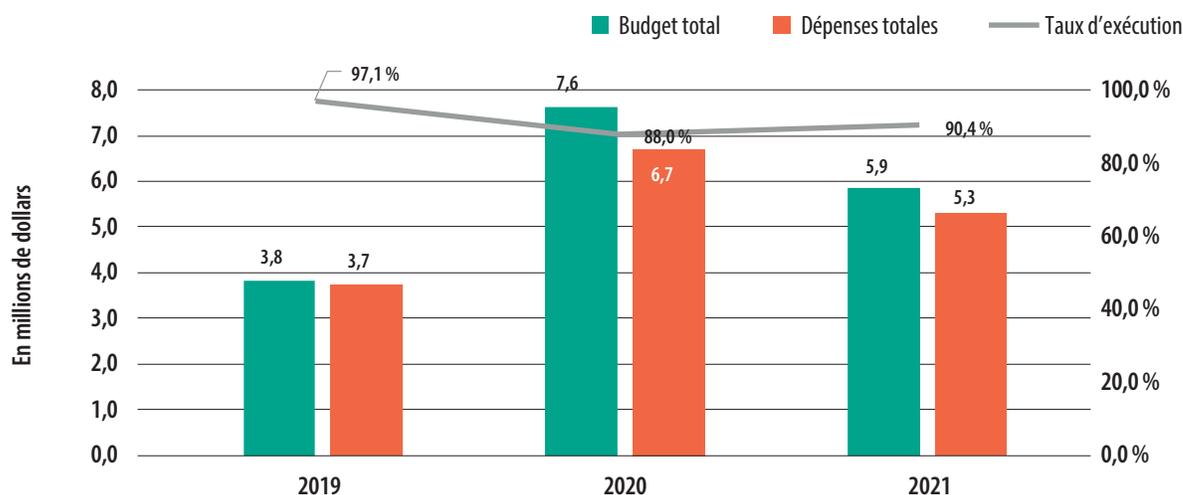
À travers cet effet, le PNUD entendait renforcer le processus démocratique et électoral, établir un système de justice plus équitable, et assurer l'égalité des genres, la cohésion sociale et le respect des droits humains. Pour ce faire, le PNUD avait planifié de soutenir le Bénin dans le renforcement des capacités des institutions parlementaires et des organes de gestion des élections, afin qu'ils œuvrent efficacement pour la promotion de la transparence et de la responsabilité dans la gestion des affaires publiques, ainsi qu'en faveur de l'inclusion, de sorte que personne ne soit laissé pour compte. Le PNUD avait également prévu d'instaurer des conditions favorables pour l'accès à la justice, sans discrimination aucune et en tenant compte des groupes marginalisés, ainsi que des dispositifs mettant à profit les technologies numériques en vue de la dématérialisation des services publics, afin de rapprocher l'administration des administrés. Le PNUD visait par ailleurs le renforcement des capacités des collectivités locales et de l'ensemble des services publics, afin qu'ils acquièrent les outils et les compétences nécessaires pour l'élaboration des plans de développement et des budgets qui prennent en compte les accords internationaux, notamment les ODD et l'Accord de Paris. Il était également question de mettre en place des dispositifs de collecte et d'analyse de données fournissant des données ventilées par genre et par statut de handicap en vue de suivre les

progrès accomplis. De plus, avec la montée en puissance de l'extrémisme violent dans le nord du pays, le PNUD ambitionnait d'aider le Bénin à contrer les assauts des djihadistes et à établir des infrastructures nationales pour la consolidation de la paix⁷¹.

Le volet de la gouvernance a été opérationnalisé à travers 18 projets de taille variée (avec un budget allant de 50 000 dollars à 4,76 millions de dollars), pour une enveloppe globale de près de 18 millions de dollars mobilisés par le biais des fonds internes du PNUD et ceux d'autres partenaires bailleurs de fonds, dont le Gouvernement du Bénin, le Fonds de consolidation de la paix, le Fonds conjoint pour les ODD, l'Allemagne et le Japon.

La figure 4 ci-dessous présente l'évolution des dépenses du PNUD dans le domaine de la gouvernance. Après un début de programme modeste, avec des dépenses s'élevant à 3,7 millions de dollars en 2019, l'année 2020 a vu les dépenses augmenter considérablement pour atteindre 6,7 millions de dollars. Cet accroissement pourrait traduire les efforts du PNUD en faveur de la dématérialisation des services publics dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Cependant, le PNUD a enregistré une diminution des dépenses en 2021, ces dernières ayant chuté à 5,3 millions de dollars en raison des difficultés de mobilisation de ressources après la crise sanitaire. Le PNUD a enregistré un taux d'exécution budgétaire de 96,6 pour cent en 2019, 87,92 pour cent en 2020 et 90,6 pour cent en 2021. Bien que ces niveaux de performance restent très élevés, ils reflètent aussi le contexte difficile de la COVID-19, le taux le plus bas ayant été enregistré en 2020, soit l'année du début de la crise.

FIGURE 4 : ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET DU BUDGET DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE, EN MILLIONS DE DOLLARS (2019-2021)



Source : Atlas (Power BI, 17 janvier 2022).

⁷¹ PNUD, « Document de Programme Pays du PNUD Bénin 2019-2023 ». 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.undp.org/fr/benin/publications/document-de-programme-pays-du-pnud-b%C3%A9nin-2019-2023>.

Constat 8. Le PNUD a contribué aux efforts du Gouvernement, de l'Assemblée nationale et de la CENA en faveur de la promotion de l'ouverture, de la transparence et du principe de responsabilité par la sensibilisation et le renforcement des systèmes internes. Cependant, les résultats obtenus ne sont pas satisfaisants du point de vue de l'égalité des genres. En effet, la proportion de femmes candidates aux élections ou occupant des postes de direction reste encore faible.

Le PNUD a considérablement contribué aux efforts des institutions législatives et électorales du pays en vue d'améliorer leur fonctionnement. Sur le plan législatif, le PNUD a grandement appuyé l'Assemblée nationale à travers la sensibilisation des députés pour les encourager à voter en faveur de certaines lois par voie de consultations publiques. Ainsi, les parlementaires béninois, sous l'impulsion du PNUD, ont effectué des visites sur le terrain pour échanger avec les personnes victimes de harcèlement sexuel et de corruption afin de s'inspirer de leurs expériences et de voter les lois qui s'imposent. Le soutien du PNUD a permis de renforcer les capacités du Parlement béninois en matière de vote des lois, avec une amélioration sensible de la qualité de ces dernières. Plusieurs lois en souffrance ont ainsi été votées et des lois de règlement ont été mises à jour grâce à l'appui du PNUD.

Le PNUD a contribué à la mise en place d'une cellule de passation des marchés publics et d'un service d'audit interne au sein de l'Assemblée nationale, malgré la résistance de certains députés face à l'établissement de ces organes de contrôle. Ces mesures renforcent la crédibilité et favorisent la transparence et la redevabilité au sein du Parlement au Bénin. Le PNUD a également aidé à mettre en place la chaîne de radio parlementaire qui diffuse et présente en direct les sessions de l'Assemblée nationale, améliorant ainsi l'image de l'institution en matière de communication et de transparence. Cette dynamique s'est étendue à la création de la Télévision Hémicycle, dont l'établissement n'est pas encore achevé, mais qui émet déjà sur les réseaux sociaux, notamment Facebook.

Le soutien considérable du PNUD à l'Assemblée nationale concerne également⁷² : i) la révision et la vulgarisation des outils de contrôle de l'action gouvernementale ; ii) la publication sur le site Internet de l'Assemblée nationale des textes de loi votés et promulgués ; iii) l'amélioration de la portée et de la qualité d'écoute de la chaîne Hémicycle ; iv) la formation de 60 journalistes à la surveillance de l'action gouvernementale ; et v) le renforcement des capacités des cadres parlementaires en matière gestion parlementaire. Toutes ces actions permettent à l'Assemblée nationale de mieux remplir ses fonctions législatives et de contrôle de l'action gouvernementale.

S'agissant des organes chargés de l'organisation des élections au Bénin, le PNUD a appuyé la CENA dans l'organisation des élections sans intervenir directement dans le processus. Le soutien du PNUD s'est traduit par l'acquisition auprès de sa centrale d'achat basée à Copenhague de matériel de qualité pour l'organisation des élections, tel que de l'encre indélébile, des cachets, des scellés, etc. Les actions de renforcement des capacités du PNUD au sein de la CENA ont également consisté à aider les responsables en vue de l'appropriation du nouveau cadre juridique des élections au Bénin. Toutefois, ces efforts ont été mis à mal en l'absence d'un point focal chargé d'échanger avec le PNUD et de faciliter l'évaluation des besoins en termes de soutien.

Par ailleurs, les efforts du PNUD ont permis aux organes de gestion des élections au Bénin de s'approprier le cadre légal qui régit ces dernières, ce qui a favorisé une bonne organisation des élections communales, législatives et présidentielles au cours de la période 2019-2021⁷³. Grâce à l'appui du PNUD, la CENA et la Haute autorité de l'audiovisuelle et de la communication (HAAC) ont pu élaborer leur plan stratégique de

⁷² PNUD, *Rapport d'avance 2021 du Projet d'appui au renforcement des capacités du Parlement et des organes de gestion des élections*. 2021.

⁷³ PNUD, *Rapport annuel 2021 : Bénin*. 2022. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-12/56534%20-%20UNDP%20Benin%20-%20Annual%20Report%20Web.pdf> ; PNUD, *Results-oriented Annual Report – Benin - 2021*.

développement et de modernisation. La HAAC a pu développer ses compétences en matière de régulation du travail des médias et de gestion des ondes radiophoniques et télévisuelles, particulièrement en période électorale, pour éviter les écarts des journalistes et les inciter à se conformer strictement à la déontologie et aux procédures mises en place.

La proportion de femmes candidates aux élections ou occupant des postes de direction reste faible. En effet, en 2019, dans le cadre des élections législatives, seulement 16 candidatures de femmes ont été enregistrées sur les 166 candidats titulaires, soit 9,63 pour cent, et 17 sur les 166 candidatures aux postes de suppléants, soit 10,24 pour cent. En 2020, dans le cadre des élections communales, 720 femmes ont été candidates titulaires sur un total de 9 075 candidatures, soit 7,9 pour cent, et 989 ont candidaté aux postes de suppléantes sur un total de 9 075, soit 10,89 pour cent⁷⁴. Ces taux restent extrêmement faibles au regard des cibles fixées à 20 pour cent en 2023. Concernant les femmes occupant des fonctions de direction publiques, leur proportion a régressé de moitié, passant de 22 pour cent en 2019 à 11 pour cent en 2021. Cette situation s'explique par les pressions sociologiques et socioculturelles liées aux mentalités et à la perception collective du rôle des femmes dans la société, et qui favorisent les inégalités de genre au sein de la société. Un travail considérable reste à faire pour rectifier la situation et atteindre les cibles fixées à 30 pour cent d'ici à 2023.

Constat 9. Le PNUD a contribué au renforcement du système de justice à travers l'amélioration du cadre juridique et institutionnel, ainsi que la mise en place d'institutions protectrices des droits humains. Cependant, les résultats en ce qui concerne l'accès des personnes vulnérables à la justice ainsi que la réduction des inégalités sociales, notamment les inégalités de genre, n'ont pas satisfait aux attentes.

S'agissant du renforcement du cadre juridique et institutionnel, le PNUD a contribué à la création de la Commission béninoise des droits de l'homme. Le Bénin est un État de droit et cette institution n'existait pas jusqu'alors. Il s'agit donc d'une aide précieuse que le PNUD a apportée au Bénin en ce sens. Pour opérationnaliser cette nouvelle institution, le PNUD a mis à disposition des ressources humaines qualifiées et constituées essentiellement de Volontaires des Nations Unies (VNU). Cela a permis au Bénin de respecter ses engagements pris au niveau international en matière d'établissement de rapports sur la situation des droits humains dans le pays. Les réalisations du PNUD en matière de promotion des droits humains incluent également le renforcement des capacités des structures intervenant dans la chaîne de production de lois et d'actes réglementaires tenant compte des droits humains (14 structures par rapport aux 13 prévues pour l'année 2021), l'élaboration d'instruments juridiques (textes de loi et/ou actes réglementaires) renforçant la protection des droits humains (11 sur 2 attendus pour l'année 2021) et la formation de 131 acteurs (sur 50 prévus pour l'année 2021) à la protection des droits humains⁷⁵.

La contribution du PNUD dans le domaine de la justice a également consisté à fournir une aide à la Direction générale de l'Agence pénitentiaire du Bénin suivant deux volets. Le premier concerne la formation des responsables à la sécurité en milieu pénitentiaire en vue d'assurer efficacement la sécurité des maisons d'arrêt au Bénin. Le second volet est relatif au désengorgement des prisons. Il s'est traduit par la prise en charge financière et l'accélération du traitement des dossiers des individus placés en détention provisoire, ainsi que par le renforcement des compétences des prisonniers qui ont fini de purger leur peine afin de favoriser leur réinsertion socioprofessionnelle. Ainsi, plus de 1 000 personnes⁷⁶ en détention ont été libérées en 2019 grâce aux efforts du PNUD. Plus de 350 prisonniers ont été formés à la fabrication de savon, de l'eau de Javel, de bijoux à base de perles et d'autres produits artisanaux dans les ateliers de tisseranderie organisés⁷⁷. Des artisans ont passé leur certificat de qualification professionnelle en prison et se sont

⁷⁴ Données du système de suivi interne du PNUD.

⁷⁵ PNUD, *Projet d'appui à l'amélioration de l'accès à la justice et de la reddition des comptes : Rapport d'avancement 2021*. 2021.

⁷⁶ Données du système de suivi interne du PNUD.

⁷⁷ PNUD, *Rapport annuel 2021 : Bénin*. 2022. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-12/56534%20-%20UNDP%20Benin%20-%20Annual%20Report%20Web.pdf> ; PNUD, *Results-oriented Annual Report – Benin - 2021*.

installés à leur propre compte en créant des entreprises artisanales génératrices de revenus après leur libération⁷⁸. Toutes ces actions du PNUD ont permis de sensibiliser les jeunes afin qu'ils ne retournent pas aux activités illégales.

Par ailleurs, le PNUD a contribué à l'élaboration et à la vulgarisation de plusieurs guides, notamment le guide des services administratifs et judiciaires pour le Ministère de la justice et de la législation, le guide du détenu et le guide du surveillant pénitentiaire pour l'Agence pénitentiaire du Bénin, le projet de guide de mise en œuvre de l'entraide judiciaire internationale, ainsi que le guide de gestion des greffes et des scellés.

Malgré tous ces efforts pour le renforcement du cadre juridique et institutionnel, l'accès des personnes vulnérables à la justice n'a pas abouti aux résultats escomptés. Cet indicateur est resté stable par rapport à la période de référence. Cela signifie que les efforts doivent se poursuivre en ce sens. De même, aucune évolution significative n'a pu être constatée dans le cadre de la présente évaluation en ce qui concerne la réduction des inégalités sociales, notamment celles liées au genre, les effets des mécanismes de redevabilité et la lutte contre la corruption en milieu judiciaire.

Constat 10. Le PNUD a contribué à faciliter l'utilisation des technologies numériques et des mégadonnées par les services d'administration publique et les institutions nationales aux fins de la dématérialisation des services publics et d'autres fonctions gouvernementales. Toutefois, la mise en place de certains services publics dématérialisés accuse du retard.

Dans le cadre du Projet d'appui à la réforme et à la modernisation de l'administration publique, le PNUD et le Gouvernement du Bénin ont mis l'accent sur la dématérialisation des services publics, en utilisant les technologies digitales pour améliorer la qualité des services publics et promouvoir les principes de l'éthique. L'objectif est d'accroître la performance des services de l'administration publique béninoise en vue de permettre aux usagers d'accéder plus facilement à des services publics de meilleure qualité⁷⁹.

Cette dynamique s'est poursuivie avec la survenue de la crise sanitaire de la COVID-19 et le lancement de deux autres projets à court terme du PNUD. Il s'agit du Projet d'appui à la mise en œuvre d'une administration intelligente, auquel a succédé le Projet d'appui à la dématérialisation des démarches et procédures administratives.

Les résultats obtenus par ces projets ont dépassé les attentes. Grâce aux efforts du PNUD, la dématérialisation de l'administration publique est devenue une réalité au Bénin. De nombreux services qui s'effectuaient manuellement ont été dématérialisés, ce qui permet d'éviter le contact direct entre les usagers des services publics et les agents de l'État et diminue la corruption. Par exemple, avec la numérisation des actes administratifs, le traitement des dossiers des agents partis à la retraite est facilité et leur permet d'obtenir leur carnet de pension en l'espace d'un mois, alors qu'il fallait attendre un à deux ans avant la réforme. Ainsi, grâce à l'appui du PNUD, plusieurs plateformes ont été mises en place pour dématérialiser les actes administratifs.

Le PNUD a également contribué à la dématérialisation des démarches et procédures administratives au sein du Ministère du travail et de la fonction publique, notamment par : i) la digitalisation de 14 services prioritaires de l'administration publique⁸⁰ ; ii) la mise en place d'une plateforme de suivi de la présence et de la ponctualité sur le lieu de travail ; iii) le lancement du Portail des démarches administratives ; iv) l'établissement de 15 centres communaux de services publics ; v) l'amélioration des fonctionnalités

⁷⁸ PNUD, *Projet d'appui à l'amélioration de l'accès à la justice et de la reddition des comptes : Rapport d'avancement 2021*. 2021.

⁷⁹ PNUD, « Document de projet : Projet d'appui à la réforme et à la modernisation de l'administration publique ». 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/BEN/Pro%20Doc%20PARMAP.pdf>.

⁸⁰ PNUD, *Projet d'appui à la dématérialisation des démarches et procédures administratives : Rapport 2021*. 2021.

de l'espace en ligne consacré aux services du Portail des démarches administratives et de la plateforme WECHÉ⁸¹ ; vi) la mise en ligne du site de la Direction départementale du travail et de la fonction publique dans les départements de l'Atlantique et du Littoral ; et viii) la formation des points focaux du Service des relations avec les usagers-clients de l'administration publique à l'exploitation des plateformes de services.

Du côté des usagers, la dématérialisation des services a été généralement appréciée, notamment par les autorités communales bénéficiaires des centres communaux. Elles reconnaissent que ces centres permettent d'alléger les difficultés des populations de leurs localités en matière d'accès aux services publics. La qualité technique des équipements et des installations a également été saluée par toutes les parties⁸². En 2021, le taux de satisfaction des usagers des services de l'administration publique était de 80,7 pour cent, contre 68,3 pour cent en 2019⁸³. Toutefois, les faiblesses relevées sont liées à la non-disponibilité de certains actes demandés sur la plateforme. Cette situation est due entre autres au manque de mises à jour de la plateforme pour les actes déjà délivrés et au retard dans la publication de certains actes. Il s'agit là d'un véritable problème qui nuit à la crédibilité du dispositif et qui suscite le mécontentement des usagers⁸⁴.

Les efforts du PNUD en faveur de la dématérialisation des services publics ont également permis la délivrance des actes de carrière par le biais du Système intégré de gestion des ressources humaines (SIGRH), qui est désormais accessible aux responsables des ressources humaines des ministères. Grâce au SIGRH, le système de gestion du personnel de l'administration publique est relié directement au Ministère de l'économie et des finances, si bien que les avancements des fonctionnaires devraient être automatiquement reflétés dans leurs salaires. Les entretiens avec les fonctionnaires ont montré que ce mécanisme n'est pas encore opérationnel, même s'il devrait à terme le devenir. La finalité du SIGRH est de concevoir une solution informatique optimisée pour la consultation en temps réel de l'état d'avancement du traitement des dossiers de carrière et de pension, afin de pouvoir les situer précisément dans la chaîne de traitement.

Au total, avec l'appui du PNUD, 13 plateformes ont été opérationnalisées au sein du Ministère du travail et de la fonction publique⁸⁵, 16 services sont accessibles en ligne⁸⁶, 6 actes de carrière ont été élaborés dans les délais⁸⁷, 2 dispositifs de restauration des valeurs ont été opérationnalisés⁸⁸ et 1 dispositif de restauration des valeurs est en cours de mise en œuvre^{89,90}.

Malgré les efforts de communication du Ministère du travail et de la fonction publique, bénéficiaire majoritaire de ces actions, sur les différentes plateformes mises en place, de nombreux fonctionnaires ne sont pas encore informés de l'existence des dites plateformes. Cette situation s'explique également par le retard à dématérialiser certains services sollicités par les usagers.

⁸¹ Nom de baptême de la plateforme qui signifie « Mon papier » en langue locale fongbe.

⁸² PNUD, *Projet d'appui à la dématérialisation des démarches et procédures administratives : Rapport 2021*. 2021.

⁸³ PNUD, *Rapport annuel 2021 : Bénin*. 2022. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-12/56534%20-%20UNDP%20Benin%20-%20Annual%20Report%20Web.pdf> ; PNUD, *Results-oriented Annual Report – Benin - 2021*.

⁸⁴ PNUD, *Rapport de la visite de suivi programmatique*. Août 2022.

⁸⁵ PDA, SYGEC, SIRP-STAT, GUV, BD-RAI, Dématérialisation des actes de reclassement, Système Hybride Genres, e-candidature, Suivi de la procédure disciplinaire, Digitalisation des cadres organiques et plans de formation, Plateforme d'assistance du SIGRH, Suivi de la main-d'œuvre, Gestion des droits réglementaires des salariés licenciés, Suivi du traitement des dossiers de carrière et de pension et 04 Guichets SRU (Tour B, Direction départementale du travail et de la fonction publique, en cours de mise en place dans les départements suivants : Atacora, Borgou, Zou).

⁸⁶ Voir <http://sollicitation.hebergeappli.bj/e-services>.

⁸⁷ Avancement d'échelon, reclassement, admission à la retraite.

⁸⁸ Mécanisme d'appui aux OSC et aux médias de masse ; plan de communication.

⁸⁹ Projet de mécanisme de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation de la charte.

⁹⁰ PNUD, « Document de projet : Projet d'appui à la réforme et à la modernisation de l'administration publique ». 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/BEN/Pro%20Doc%20PARMAP.pdf>.

Constat 11. Le PNUD a aidé les services de l'administration publique aux niveaux national et local à intégrer les ODD et les Accords de Paris dans la planification du développement et la budgétisation. Cependant, les résultats de l'intégration des ODD dans les plans de développement et les budgets communaux ne seront visibles qu'après la validation et le lancement de la quatrième génération des PDC.

Le PNUD a initié la deuxième phase du Projet d'appui à l'opérationnalisation des stratégies de développement (PASD 2) pour la période 2019-2023 afin d'aider le Gouvernement du Bénin en matière de planification du développement fondée sur les ODD. Il s'agissait de soutenir le Bénin dans ses efforts en faveur d'une meilleure gouvernance et d'un renforcement de la chaîne de planification, de programmation, de budgétisation, ainsi que de suivi et d'évaluation pour le développement durable.

À cette fin, le PNUD a accompagné le Gouvernement béninois dans la préparation et la conception de ses différents outils de planification et de programmation, notamment les documents de planification à moyen et à long terme. Ainsi, le PNUD a joué un rôle dans l'élaboration du PND 2018-2021, l'adaptation au contexte national du Programme 2030 et l'élaboration du PAG 2 (2021-2026). Outre les services de l'administration publique au niveau central tels que les ministères, le PNUD a travaillé avec les structures locales décentralisées ainsi que des institutions telles que la Cour suprême, la Cour constitutionnelle, le Parlement, le Conseil économique et social, l'UAC, la société civile et le secteur privé. Le PNUD a mené des actions de plaidoyer auprès de ces institutions pour qu'elles s'approprient les ODD et les principes connexes. Plus précisément, le PNUD a procédé à l'adaptation au contexte national et à l'évaluation des besoins pour atteindre les cibles des ODD.

Le Bénin, avec l'appui du PNUD, a régulièrement établi des rapports sur la contribution volontaire du Bénin et sur les activités de suivi, en mettant en exergue les avancées, les difficultés, les enseignements tirés et les possibilités en ce qui concerne le Programme 2030.

Par ailleurs, le PNUD a accompagné le Bénin dans le processus de budgétisation du financement des ODD, un aspect qui avait été négligé, comme le souligne l'évaluation de la mise en œuvre des ODD. Ainsi, le PNUD a insisté à ce que les cibles des ODD soient prises en compte au cours des processus de planification et de budgétisation. Grâce aux efforts du PNUD, les trois directives de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques, Lois de finances et Nomenclature budgétaire de l'État au sein de l'UEMOA ont été traduites en actions concrètes au Bénin. Depuis lors, ces lois ont été étendues à l'ensemble des ministères et institutions du pays. Cela représente un résultat concret que le PNUD a permis d'obtenir au Bénin. Cette réalisation a été saluée aussi bien par le Parlement que par le Gouvernement. Grâce aux efforts du PNUD, il n'y a plus de budget programme au Bénin, mais des budgets axés sur les résultats et alignés sur les cibles des ODD.

Le PNUD a appuyé plusieurs directions/structures du Ministère de l'économie et des finances et du Ministère du développement et de la coordination de l'action gouvernementale. Il s'agit notamment de la Direction générale de la coordination et du suivi des ODD, la Direction générale des politiques de développement, l'ancienne Direction générale de la programmation et du suivi des investissements publics, la Direction générale de l'évaluation et de l'observatoire du changement social, la Cellule de suivi des programmes économiques et financiers, la Direction générale du financement du développement (DGFD), la Direction générale de l'économie, la Direction générale du budget, l'Institut national de la statistique et de la démographie (INSTAD), etc.

L'aide apportée par le PNUD à l'INSTAD a porté sur la fourniture de véhicules pour les missions à l'intérieur du pays aux fins de la collecte des données. De même, le PNUD a mis à la disposition de l'institut des VNU pour renforcer ses capacités en ressources humaines. Il ressort des échanges avec diverses parties prenantes

que le PNUD a apporté un soutien important pour relever les défis auxquels se heurte le système statistique au Bénin. Il a également plaidé auprès de l'Assemblée nationale en faveur du vote de la nouvelle loi sur le système statistique national du Bénin.

Le soutien du PNUD à la DGFD a porté d'une part sur la mise en place du Système de gestion de l'information sur le financement du développement, qui constitue l'interface entre les PTF et le Gouvernement pour la collecte d'informations. Comme son nom l'indique, toutes les données et informations ayant trait au financement du développement doivent être publiées sur cette plateforme. Cela permet de suivre tous les financements obtenus par le Bénin, y compris ceux des partenaires qui n'ont pas conclu d'accord formel de financement du développement, tels que les ONG internationales. Cette plateforme a l'avantage d'améliorer les pratiques en matière de collecte d'informations auprès des PTF. Elle facilite le travail de tous les acteurs concernés et permet ainsi de gagner en temps et en ressources. Cependant, pour assurer son efficacité et sa durabilité, il est nécessaire de mettre en place un mécanisme permanent d'actualisation régulière des données de la plateforme. D'autre part, avec l'appui du PNUD, la DGFD a élaboré de nouveaux rapports sur la coopération pour le développement (RCD 2018, 2019 et 2020) et a réalisé une étude diagnostique du financement pour le développement, assortie d'un projet de Cadre national de financement intégré (CNFI) pour le Bénin. Elle en est à l'étape de finalisation de la Stratégie nationale de financement du développement.

Le soutien du PNUD aux autres directions a consisté à financer diverses études, notamment l'actualisation du guide méthodologique d'élaboration des stratégies sectorielles, la Politique nationale de l'évaluation pour la période 2022-2030, les notes analytiques sur le programme de développement, le projet de loi-cadre sur le système national de la planification, les documents du bilan et des perspectives de l'économie nationale (éditions 2019 et 2020), les guides d'élaboration des documents de programmation pluriannuelle des dépenses (CPDD), les projets annuels de performances, les rapports annuels de performance, le *Rapport d'évaluation diagnostique de la déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal* et le *Rapport national de suivi de la sécurité humaine au Bénin* (édition 2021).

Les enquêtes montrent que le PNUD, dans le cadre du PASD 2, a grandement appuyé le Bénin et ses institutions. Toutefois, les ambitions relatives aux cibles n'ont pas pu être entièrement concrétisées. Il s'agit notamment de l'intégration des ODD et des engagements pris au niveau international dans les PDC et de l'élaboration de budgets communaux alignés sur les ODD. Le PNUD prévoit ainsi de fournir un soutien lors de la phase active d'élaboration des PDC de quatrième génération. Par ailleurs, les travaux d'adaptation au niveau local des cibles des ODD ont été réalisés dans les 77 communes⁹¹.

Constat 12. Le PNUD a contribué à la gestion pacifique des conflits et à la prévention de l'extrémisme violent à travers des activités visant à améliorer la cohésion sociale horizontale et la mise en place de comités locaux de gestion de la paix, qui ont aidé à atténuer les chocs découlant des conflits post-électorales au Bénin.

Le PNUD a contribué à la mise en place de la coalition nationale pour la paix dans toutes les communes du Bénin et dans les chefs-lieux des anciens départements du pays (six au total). Les membres de cette coalition assurent le suivi de différentes alertes sur les menaces sécuritaires qui surviennent dans les communes et à l'échelle nationale. Leur mission consiste à sensibiliser les populations à la consolidation de la paix et aux conséquences néfastes des conflits électoraux ou post-électorales. Ils jouent un rôle crucial en tant qu'intermédiaires entre le Gouvernement et les populations. Leurs actions, grâce à l'appui du PNUD, ont permis de pacifier le climat sociopolitique au cours des dernières élections communales, législatives et présidentielles.

⁹¹ Ministère d'État chargé du plan et du développement, *Rapport national de spatialisation des cibles prioritaires des Objectifs de Développement Durable au Bénin*. 2021. Disponible à l'adresse suivante : https://developpement.gouv.bj/media/Rapport_National_%20spatialisation_Cibles_ODD_Benin.pdf.

En ce qui concerne l'extrémisme violent, le PNUD a mis en place le Projet de prévention des conflits et de l'extrémisme violent dans cinq communes situées dans les zones frontalières du Bénin, du Burkina Faso et du Togo. La mise en œuvre de ce projet a accusé du retard et ses résultats sont relativement faibles. Toutefois, les données collectées dans le cadre de l'évaluation indiquent que plusieurs actions ont été menées sur le terrain, notamment : i) une étude fonctionnelle sur la perception des conflits et de l'extrémisme violent dans les communes frontalières ; ii) la fourniture d'un soutien aux enfants et aux adultes en situation de vulnérabilité, victimes ou exposés à la traite d'êtres humains (ces efforts ont permis d'atteindre 105 personnes, dont 93 filles et 12 garçons) ; iii) le paiement sur les fonds du projet des frais de scolarité sur trois ans et des fournitures scolaires des élèves en situation de vulnérabilité afin de les maintenir à l'école ; iv) l'inscription des enfants déscolarisés dans des programmes d'apprentissage pour leur enseigner un métier, avec paiement des frais d'apprentissage et achat des supports et des outils de travail ; et v) la fourniture d'équipements pour les centres de promotion sociale dans le cadre du soutien aux enfants. Enfin, le projet a pu mettre en place dans les cinq communes d'intervention des centres secondaires d'enregistrement des faits d'état civil avec un personnel formé à cet effet⁹². Les efforts du PNUD ont également porté sur le renforcement de la confiance et de la collaboration entre les populations et les Forces de défense et de sécurité à travers l'organisation périodique d'activités ludiques (matches de football, plantation d'arbres, etc.), de conférences et de débats (en présentiel et sur les chaînes de radio communautaires, etc.), ainsi que de journées portes ouvertes de la Police républicaine, à l'occasion desquelles les populations sont sensibilisées au rôle de la police et des forces de l'ordre, améliorant ainsi la cohésion sociale horizontale.

La stratégie adoptée pour faire face à l'extrémisme violent a consisté à intensifier la présence de l'État dans les zones vulnérables par l'établissement d'infrastructures sociocommunautaires, telles que des centres de santé, des écoles, etc. Par ailleurs, le PNUD a apporté un soutien considérable pour l'élaboration de la stratégie nationale de prévention de l'extrémisme violent. La reconnaissance du leadership du PNUD dans ce domaine aussi bien par le Gouvernement que par les PTF a conduit à la désignation du PNUD comme organisme chef de file des PTF pour le Groupe sectoriel sur la prévention de la radicalisation, de l'extrémisme violent et du terrorisme.

Plus récemment, le PNUD a aidé le Gouvernement sur la question du « sentiment d'appartenance ». Des recherches sont en cours pour déterminer le mode opératoire des groupes extrémistes et la manière dont ils recrutent les individus afin de définir la stratégie de lutte adéquate.

Dans un premier temps, les PTF n'ont pas voulu répondre aux requêtes formulées par le PNUD à leur égard afin de contribuer au financement d'un projet de plus grande envergure pour lutter contre le terrorisme. Toutefois, avec la montée en puissance et les attaques répétées des extrémistes, plusieurs PTF ont depuis manifesté leur intérêt à travailler aux côtés du PNUD pour aider le Bénin dans la conception et la mise en œuvre d'un grand projet dans le nord du pays, compte tenu de l'expertise mondiale du PNUD dans la prévention de l'extrémisme violent. Malheureusement, la crise en Ukraine est susceptible de ralentir les efforts des partenaires, comme cela est déjà le cas pour certains PTF qui n'ont pas pu honorer leur engagement en raison de fonds limités.

Par ailleurs, le PNUD apporte un soutien considérable au Centre de perfectionnement aux actions post-confliktuelles de déminage et de dépollution (CPADD) pour le financement du Projet d'appui au maintien et à la consolidation de la paix. Le CPADD a pour mission de former le personnel militaire des pays africains confronté au problème des mines et engins explosifs de guerre à mieux lutter contre les menaces terroristes. Le PNUD entend aider le CPADD à mieux faire face aux défis liés à la montée en puissance de l'extrémisme violent, en mettant à disposition de nouveaux supports pour une formation de qualité des agents.

⁹² Informations recueillies au cours des entretiens.

Constat 13. Le PNUD s’est efforcé de doter les institutions cibles et les populations bénéficiaires des connaissances et des compétences nécessaires pour poursuivre les efforts liés aux projets après leur achèvement. Des mesures sont également prises pour favoriser l’appropriation nationale des résultats du programme. Il existe toutefois des menaces pour la durabilité des acquis, notamment le faible niveau d’appropriation par les bénéficiaires et les autorités locales.

Les projets et programmes du volet relatif à la gouvernance du CPD sont intégrés dans les plans stratégiques de développement et les plans de travail annuels des institutions et structures qui reçoivent l’aide du PNUD. Selon les personnes interrogées au cours des entretiens, un prestataire a été recruté par le Ministère du travail et de la fonction publique pour assurer l’entretien de toutes les plateformes de dématérialisation mises en place. Sur une base trimestrielle, le prestataire effectue l’entretien systématique de tous les équipements installés à l’échelle nationale. De même, le Ministère du travail et de la fonction publique a prévu dans son budget des fonds pour l’entretien des équipements à partir de l’année 2023. Le CPDD est un document pluriannuel, donc la budgétisation ne devrait pas se limiter à une seule année. Dans les communes, les maires sont impliqués dans le processus et ont pris des dispositions sécuritaires pour veiller à ce que les équipements ne soient pas vandalisés. Des grilles de protection, et parfois des caméras de surveillance, ont été installées pour protéger les équipements.

Néanmoins, il existe toujours des menaces pour la durabilité des équipements. Elles résident dans le fait qu’il n’existe pas de dispositif de suivi rigoureux de toutes les actions de renforcement des capacités et des équipements relatifs à la dématérialisation. Les mécanismes de financement restent des propositions qui ne reposent pas sur des engagements formels. Certes, les projets sont mis en œuvre conformément aux procédures nationales pour faciliter l’appropriation, mais on constate que ce sont des cadres de ministères basés au niveau national qui sont responsables des projets. Une fois les projets achevés, ceux-ci retournent à leurs fonctions initiales, et les acquis des projets sont ainsi abandonnés. Il en va de même pour d’autres projets⁹³. S’agissant des plateformes communales, les autorités communales sont très peu impliquées dans leur mise en œuvre. L’intérêt porté aux centres communaux n’est que de courte durée, limité à la période de mise en œuvre des projets. Il n’existe aucune garantie que les communes affectent réellement des ressources pour l’entretien des équipements des centres communaux de services publics en raison des difficultés en matière de mobilisation de ressources financières au niveau local.

2.3 Questions transversales

Constat 14. Le programme de pays est aligné sur les priorités nationales du pays inscrites dans le PND et le PAG, ainsi que sur les ODD et les principes clés du Plan stratégique du PNUD. La question de la prévention de l’extrémisme violent a été prise en compte lors de la conception du CPD 2019-2023. En effet, l’extrémisme violent s’est avéré être une préoccupation majeure en cours de ce cycle. Le PNUD au Bénin a su adapter rapidement ses priorités et sa stratégie d’intervention aux différents chocs survenus durant ce cycle, notamment la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine.

L’élaboration du CPD 2019-2023 a fait l’objet d’un processus de discussion et de consultation de la partie nationale constituée du Gouvernement ainsi que de diverses parties prenantes. Ledit processus a tenu compte des résultats de l’évaluation du cycle de programmation précédent ainsi que des données probantes disponibles. Le CPD 2019-2023 est fondé sur les principes formulés dans le Plan stratégique 2018-2021 du PNUD et dans l’UNSDCF 2019-2023 au Bénin. Le CPD est aligné sur les priorités du Gouvernement énoncées dans divers documents de planification au niveau national, à savoir le PAG 2016-2021, le PND 2018-2025

⁹³ Il convient d’évoquer les initiatives du Centre de partenariat et d’expertise pour le développement durable, qui élabore des modèles de renforcement des capacités des acteurs pour pérenniser les acquis des projets PCM Bonou et PMSD.

et le PC2D pour la période 2018-2021. Le descriptif reste conforme aux priorités du Gouvernement dans le nouveau PAG 2021-2026. Plus spécifiquement, l'effet 1 est fondé sur la composante 3 du PAG 2021-2026 portant sur l'amélioration des conditions de vie des populations, tandis que l'effet 2 s'appuie sur la composante 1 du PAG 2021-2026 concernant la consolidation de la démocratie, de l'État de droit et de la bonne gouvernance.

Le PNUD a fait preuve d'une grande capacité d'adaptation face aux différents chocs survenus au cours du cycle de programmation, notamment la COVID-19 et la montée de l'extrémisme violent. En effet, ces chocs externes n'ont pas influencé la pertinence du programme en soi, mais ont plutôt renforcé la nécessité de soutenir davantage le Gouvernement pour faire face à ces crises émergentes et à d'autres événements futurs. Le CPD prend en compte les groupes et les populations vulnérables en vue d'accorder la priorité aux actions qui leur sont destinées. Outre les femmes et les jeunes, le programme cible les populations rurales dont la grande majorité est touchée par la pauvreté, en se concentrant notamment sur les régions frontalières en vue de prévenir la montée de l'extrémisme violent qui est devenu une préoccupation majeure en cours de cycle.

Le PNUD a travaillé en étroite collaboration avec le Gouvernement et des PTF pour contribuer à la lutte contre la COVID-19. Ainsi, 733 062 dollars É.-U. au titre des ressources ordinaires du PNUD ont été réorientés pour les activités de riposte, et 532 000 dollars É.-U. ont été mobilisés par le biais du fonds du bureau régional pour l'Afrique et du dispositif d'intervention rapide pour contribuer à la lutte en 2020. De même, en 2021, le programme a mobilisé 1 million de dollars par le biais du fonds du bureau régional pour l'Afrique aux fins de l'amélioration durable des revenus des jeunes et des femmes entrepreneurs dans le contexte de la COVID-19, avec l'aide de l'ASDC et de la TEF.

Le PNUD dirige également le groupe sectoriel pour le relèvement, mis en place par le Bureau du Coordonnateur résident des Nations Unies au Bénin, et est également membre de l'équipe spéciale chargée de la communication des risques et de la mobilisation communautaire. Dans le cadre de ces fonctions, le PNUD a dirigé la mise en œuvre de l'étude nationale sur les impacts socioéconomiques de la COVID-19, qui a fourni les éléments nécessaires à l'élaboration du plan national de lutte contre la COVID-19. Le soutien fourni par le PNUD pour préparer la réponse collective de l'équipe de pays des Nations Unies au Bénin face à la demande nationale dans le contexte de la pandémie l'a positionné comme un organisme fédérateur et un partenaire de développement de premier plan.

Par ailleurs, le PNUD a soutenu le Gouvernement du Bénin en réalisant une analyse d'impact stratégique à la suite de l'éclatement de la guerre entre la Russie et l'Ukraine, qui a accentué la nécessité d'investir dans la sécurité alimentaire et l'indépendance énergétique.

Constat 15. Le PNUD dispose d'un avantage comparatif certain et reconnu dans les domaines de l'environnement et du climat, des énergies renouvelables, des droits humains, de la gouvernance, ainsi que de la consolidation de la paix et de la sécurité, entre autres. Il possède également une grande capacité de plaidoyer auprès de la partie nationale. Grâce à son avantage comparatif institutionnel, les actions de soutien du PNUD ont apporté une valeur ajoutée aux efforts de développement déployés dans le pays. Toutefois, on constate une certaine dispersion des actions du PNUD dans le cadre d'un champ d'action relativement large et qui comprend des domaines dans lesquels l'organisation ne possède pas forcément d'avantages comparatifs.

Le PNUD a acquis au fil des années une expertise certaine dans des secteurs spécifiques qui lui vaut la reconnaissance de divers acteurs de développement présents au Bénin. À travers son programme, il a mis en œuvre des projets dans des domaines prioritaires, tels que l'environnement et le climat, les énergies renouvelables, les droits humains, la gouvernance démocratique, la consolidation de la paix et de la

sécurité, etc. Le PNUD a enregistré des performances remarquables grâce à son expertise ainsi qu'à des partenariats fructueux qui ont permis de le positionner comme partenaire de choix dans les différents domaines susmentionnés.

Les partenaires nationaux reconnaissent aussi l'avantage comparatif du PNUD dans des domaines tels que : i) la promotion de l'appropriation nationale et le renforcement des capacités institutionnelles ; ii) la promotion de la coopération sud-sud ou triangulaire ; iii) le dialogue sur les politiques de développement ; iv) la neutralité et la transparence dans le cadre d'un réseau mondial d'expertise et de connaissances ; v) de solides relations reposant sur la crédibilité et la confiance avec les gouvernements ; v) la proposition de solutions intégrées pour la mise en œuvre du Programme 2030 dans le cadre de la réforme des Nations Unies.

Fort de son expérience dans le domaine du développement et de ses relations avec la partie nationale, le PNUD dispose d'une grande capacité de plaider auprès des pouvoirs publics ainsi que d'un important pouvoir de mobilisation. Ses activités de plaidoyer et son expertise ont contribué à renforcer le dialogue et la redevabilité entre le Gouvernement et les PTF, notamment en appuyant l'examen du PAG 2016-2021 et du PC2D. Les initiatives du PNUD concernant le dialogue entre les secteurs public et privé sur les besoins de financement des PME de l'UEMOA reposent en grande partie sur son expertise considérable de la promotion de l'accès au financement, de l'emploi et de l'entrepreneuriat dans le pays. De même, il met à disposition son soutien, des outils et son expertise pour mieux intégrer les cibles des ODD dans la stratégie nationale. Le PNUD a également coordonné l'assistance fournie par d'autres organismes des Nations Unies dans le cadre de l'élaboration de la stratégie nationale pour le développement des statistiques.

Il faut par ailleurs souligner que l'intervention du PNUD a apporté une valeur ajoutée aux efforts de développement déployés au Bénin. En effet, les actions du PNUD ont favorisé la création d'emplois grâce à la mise en place de centres et de plateformes consacrés à la création d'entreprises, ainsi que d'infrastructures sociocommunitaires. Le PNUD a également contribué à améliorer la compréhension des questions liées aux changements climatiques, à concevoir des outils de gestion aux niveaux national et local, et à élaborer la CDN. La valeur ajoutée du PNUD peut être aussi examinée sous l'angle de la mobilisation d'organismes des Nations Unies dans le cadre de la réalisation de l'étude sur l'impact socioéconomique de la COVID-19 ainsi que de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un plan national intégré pour la riposte à la COVID-19. Il convient de noter que dans le domaine des changements climatiques, les seuls projets au Bénin qui permettent d'aider le Gouvernement à mener des activités d'adaptation et d'atténuation dans le secteur de l'énergie sont les interventions du PNUD.

Bien que le PNUD présente des avantages comparatifs significatifs et démontre une valeur ajoutée dans ses multiples domaines d'intervention, les parties prenantes sont parfois d'avis qu'il est impliqué dans un trop grand nombre de secteurs du fait de la dispersion de ses interventions. Certains estiment que, à l'inverse d'autres organismes, le PNUD n'a pas de positionnement stratégique au niveau national sur des questions clés, tels que les femmes (ONU-Femmes), l'agriculture (Fonds international de développement agricole), les infrastructures (BAD), l'enfance (UNICEF), la sécurité alimentaire (PAM). Qu'elles soient fondées ou non, ces observations appellent à renforcer la communication du PNUD auprès de ses partenaires nationaux et des PTF bilatéraux concernant ses activités afin de dissiper ces inquiétudes.

Constat 16. La mise en œuvre du système de suivi et d'évaluation est mise à mal par la faible implication des autorités communales et de la société civile, malgré leur expertise et leur proximité avec les populations locales. Par ailleurs, l'évaluation de la contribution du PNUD a été rendue difficile par certaines lacunes dans la formulation des indicateurs et des cibles de produits et d'effets.

Le dispositif de suivi et d'évaluation du PNUD est constitué de l'Unité de soutien à la gestion des programmes (avec un spécialiste du suivi et de l'évaluation) ainsi que de responsables des activités de suivi et d'évaluation et de points focaux au niveau des projets. Au début de la mise en œuvre du programme en 2019, un atelier

de discussion et de remise à niveau des partenaires d'exécution a été organisé. Il portait sur la révision de la politique de gestion des programmes et des projets, et sur l'approche harmonisée des transferts en espèces. Il a été constaté que certains projets ne disposent pas de ressources humaines et de budgets pour les activités de suivi et d'évaluation, ce qui a un impact sur leur suivi. Parfois, les performances enregistrées sont médiocres et les projets sont prolongés pour défaut d'exécution dans les délais impartis. Pour combler ces lacunes, des formations au suivi et à l'évaluation ont été régulièrement organisées pour les équipes en charge des projets dès le début du programme. De même, des séances de discussion et de remise à niveau sont souvent organisées avec l'ensemble des équipes des projets.

Les équipes du PNUD chargées du suivi et de l'évaluation participent également aux formations en la matière. En ce qui concerne l'apprentissage et le partage de connaissances, les réunions de programmation et celles de l'équipe de gestion permettent de faire le point sur les projets et de partager les bonnes pratiques. Ces dernières sont également diffusées lors des examens semestriels du programme, mais aussi des examens annuels qui servent à formuler des recommandations pour l'amélioration des performances des projets et des programmes.

S'agissant des activités de suivi du programme au cours de la période 2019-2021, cinq missions sur le terrain ont été effectuées par le personnel du PNUD pour le suivi des actions. Le personnel des projets et les responsables du suivi et de l'évaluation effectuent également des missions sur le terrain pour suivre la mise en œuvre des projets du programme. Ces missions sont facilitées par les points focaux des projets dans les zones d'intervention. Cependant, certaines insuffisances critiques ont été relevées au cours de l'évaluation. Tout d'abord, au niveau des communes d'intervention, les points focaux ne rendent souvent pas compte aux autorités communales de l'évolution des projets. Il en résulte qu'en l'absence des points focaux, personne d'autre au sein de la mairie ne peut superviser le projet faute de connaissances, ce qui compromet l'appropriation finale du projet au niveau local. Par ailleurs, la présence limitée sur le terrain du personnel du projet, qui est souvent basé à Cotonou, entraîne fréquemment des retards dans le traitement des difficultés rencontrées sur le terrain. C'est le cas par exemple des plateformes multifonctionnelles, des plantations non entretenues, des équipements défectueux ainsi que des problèmes techniques au niveau de certaines mini centrales photovoltaïques dans les communes de Bantè et de Djougou. Enfin, la participation des autorités communales et des OSC locales au suivi des activités du projet sur le terrain est également limitée. En effet, la société civile au Bénin dispose d'une expertise avérée en termes de suivi des projets assuré par les citoyens au niveau local du fait de sa forte présence sur le terrain et de sa proximité avec les populations. Cet avantage devrait être exploité à l'avenir pour renforcer l'efficacité du suivi des projets, faire remonter les retours d'informations des citoyens sur la mise en œuvre des projets et faciliter l'appropriation de ces derniers par les acteurs au niveau local.

Le système de suivi et d'évaluation du programme souffre également de problèmes de formulation en ce qui concerne les produits et les effets. Dans certains cas, les indicateurs élaborés échappent au contrôle du programme. Par exemple, il est peu probable que le programme puisse influencer le mix énergétique national global, compte tenu de l'ampleur des interventions. S'agissant des problèmes de formulation, un autre défi majeur du système de suivi et d'évaluation du PNUD souligné dans les rapports annuels est l'absence d'un système de collecte de données et d'établissement de rapports sur les indicateurs au niveau global ou sur la mesure dans laquelle les réalisations des projets contribuent effectivement aux objectifs d'impact de niveau supérieur. La contribution du PNUD à l'élaboration de la stratégie nationale de développement des statistiques vise donc à combler cette lacune. Sans un système viable de suivi des changements, il sera difficile pour le programme de pays de démontrer efficacement ses contributions aux objectifs de développement nationaux.

L'examen à mi-parcours du programme a amplement traité de la capacité des indicateurs de produits à influencer les indicateurs d'effet et d'impact. En effet, il a été noté que bien que certains indicateurs de produits aient été atteints et largement dépassés les cibles, les indicateurs d'effets qui se concentrent davantage sur le niveau macroscopique n'ont pas progressé et ont même diminué dans certains cas. Le fossé entre les indicateurs d'effets et de produits signifie qu'il n'y a pas de lien direct entre le niveau de réalisation des indicateurs de produits et les changements macroscopiques attendus au niveau des effets. Cette situation s'explique en premier lieu par le système d'élaboration des indicateurs d'effets, qui doivent être alignés sur l'UNSDCF. Ces indicateurs résultent de l'action de l'ensemble des acteurs de développement. Il faut du temps pour observer des changements concernant les indicateurs au niveau macroscopique. Par ailleurs, l'impact de la pandémie de COVID-19 ne doit pas être sous-estimé.

Constat 17. Le PNUD a privilégié dans son programme des approches innovantes reposant sur le transfert de technologies, la coopération Sud-Sud et la création conjointe avec des écosystèmes d'innovation locaux.

Dans le cadre de ses interventions, le PNUD a privilégié l'innovation et le transfert de technologies. Ainsi, le programme du PNUD est hautement novateur à différents niveaux, de la conception à la mise en œuvre de divers projets.

L'élément phare à souligner sur ce point est la mise en place en octobre 2019 du laboratoire d'accélération, dont l'objectif est de proposer de nouvelles approches, telles que le partage de connaissances, et de cartographier les solutions pour élaborer des programmes et des projets de sorte à trouver des approches innovantes. La démarche d'intervention du laboratoire prend en compte la mise à l'essai, la recherche et la cartographie des solutions en vue de favoriser l'innovation au sein du PNUD et de soutenir les projets et les programmes. Après une cartographie des principaux acteurs de l'écosystème national de l'innovation en partenariat avec EtriLabs, les travaux du laboratoire ont porté sur la sécurisation des revenus des femmes maraîchères à Avrankou. En s'associant avec le Ministère de l'agriculture (INRAB et ATDA) et des pairs formateurs de maraîchers d'autres communes, le laboratoire a mis à l'essai des solutions locales d'utilisation de la pierre d'alun et de la citronnelle pour lutter contre les parasites sur les sites de maraîchage, notamment dans la commune d'Avrankou.

Pendant la pandémie de COVID-19, le laboratoire a travaillé sur la conception et l'utilisation d'installations de lavage des mains innovantes et interactives, d'une cabine de désinfection interactive et d'une application mobile de distanciation sans traçage. En 2021, avec le Bureau d'analyse et d'investigation de la présidence de la République du Bénin, le laboratoire a réalisé une étude sur le domaine du tourisme dans trois zones lacustres, en se concentrant sur la gestion de la jacinthe d'eau et le déploiement d'un plan de lancement d'un projet de mise à niveau des capacités des jeunes dans les secteurs de l'artisanat, du tourisme, de l'hôtellerie et de l'aménagement du cadre de vie au Bénin⁹⁴.

Les innovations ont également porté sur divers aspects du programme du PNUD. Par exemple, le PNUD a réussi à introduire des pratiques agricoles intelligentes, ce qui a conduit à l'adoption de semences améliorées, de pesticides biologiques, de pratiques agricoles hors saison ainsi que de technologies post-récolte qui ont permis de réduire les pertes. Il convient également de citer l'élargissement de l'accès aux marchés institutionnels pour les producteurs par le biais de contrats avec le PAM dans le cadre du programme de cantines scolaires. Ce dernier est appuyé par des mesures de certification et des actives collectives inspirées par les plateformes multifonctionnelles. Le programme a par ailleurs innové en matière de prestation de services financiers aux populations pauvres, en explorant les possibilités de partenariat avec le secteur bancaire local.

⁹⁴ Laboratoire d'accélération du PNUD.

L'utilisation des énergies renouvelables représente également une innovation clé dans le cadre des projets PANA Énergie, Biomasse et PCM Bonou. L'introduction de gazéificateurs et d'autres dispositifs hors réseau a permis aux communautés rurales d'accéder à l'énergie nécessaire pour stimuler le développement social et économique au niveau local. Il s'agit de systèmes intelligents (transformateurs, réseaux électriques intelligents) installés dans les réseaux de production, de transport et de distribution d'électricité au Bénin, afin d'assurer la continuité d'un approvisionnement durable en électricité, même en cas de phénomènes climatiques extrêmes. Toujours dans le domaine de l'énergie, le programme a travaillé à la promotion de technologies de cuisson propres et modernes (réchauds améliorés et fours à pression) fabriquées au Bénin et fonctionnant à base de déchets agricoles pour produire de l'énergie semblable au gaz à usage domestique. Ces technologies permettent de lutter contre la précarité énergétique des femmes dans les communautés vulnérables. Il convient aussi de noter la conception de combustibles écologiques (biocombustibles de nouvelle génération) fabriqués à base de déchets agricoles secs en granulés et briquettes, et remplaçant l'usage du bois et du charbon de bois, qui contribue à la déforestation.

L'introduction de la plateforme SIDOC offre une occasion unique aux citoyens d'accéder aux informations sur les offres et demandes d'emploi. D'autres innovations institutionnelles ont également été observées, par exemple la numérisation des actes administratifs sur la plateforme WECHE. Grâce à cette plateforme, les fonctionnaires de l'État peuvent consulter et télécharger leurs actes partout dans le pays sans avoir besoin de se déplacer à Cotonou.

La coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire ont également favorisé le recours à des approches innovantes. Ainsi, on peut citer la coopération avec le Centre national chinois de recherche sur le bambou, qui a permis de former des Béninois sur les possibilités d'entrepreneuriat dans le secteur du bambou, et l'accord avec l'ASDC pour soutenir les travaux du laboratoire d'accélération. En ce qui concerne cette dernière initiative, l'ambition est de renforcer l'entrepreneuriat innovant pour améliorer le bien-être des populations, de soutenir la conception et la mise en œuvre d'un modèle de ville intelligente, et d'accélérer la transition vers des « villes intelligentes et durables » axées sur l'innovation et le savoir. D'autres initiatives de coopération Sud-Sud avec l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud ont permis d'accompagner de nouvelles start-up dans le domaine de l'agro-industrie.

Constat 18. Le PNUD a noué des partenariats avec diverses organisations pour le financement et la mise en œuvre du programme de pays. On constate néanmoins l'absence d'une stratégie de coopération claire avec les parties prenantes au niveau local, comme la société civile et le secteur privé. Malgré quelques exemples de synergies établies avec les programmes d'autres partenaires de développement (par exemple, la BAD, le PAM, l'UNICEF) et l'existence d'un plan de travail conjoint sous la forme de l'UNSDCF, qui coordonne les interventions de tous les organismes du système des Nations Unies, les organisations n'ont pas su mettre leurs efforts en commun pour produire un résultat démonstratif dans les zones de convergence.

Le PNUD jouit d'un respect et d'une reconnaissance considérables parmi les acteurs nationaux et internationaux opérant dans le pays. On constate la grande motivation de tous les acteurs impliqués dans la gestion de divers projets mis en œuvre partout sur le territoire. Le Gouvernement du Bénin s'implique assidûment dans les différentes activités du bureau de pays du PNUD. La modalité de mise en œuvre nationale favorise ainsi l'appropriation et l'évaluation des performances du programme. C'est particulièrement vrai aux plus hauts niveaux du Gouvernement, auxquels les contributions du PNUD sont très appréciées, considérées comme pertinentes et valorisées. Tous les répondants nationaux ont déclaré que la coopération avec le PNUD était très bénéfique et qu'ils continueraient à travailler avec le PNUD à

l'avenir. Ceux qui ne collaborent pas actuellement avec l'organisation ont également déclaré qu'ils seraient heureux de le faire lorsqu'ils en auront l'occasion. Cet esprit de coopération est crucial pour le maintien et la poursuite des actions du PNUD au Bénin, où il bénéficie du soutien des parties prenantes et de la confiance du Gouvernement.

Le PNUD a démontré sa volonté et son empressement à travailler de manière transversale avec d'autres organismes des Nations Unies, tels que le PAM, le Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA) et l'UNICEF, ainsi qu'avec des agences publiques et des PTF dans des domaines complémentaires. Le PNUD a joué un rôle de premier plan pour la réalisation des ODD au Bénin, travaillant en synergie avec le groupe de travail sur les ODD composé de l'UNICEF, de l'UNFPA, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, de l'Organisation mondiale de la Santé et du PAM. Il convient aussi de souligner l'initiative de collaboration entre le PAM et les projets soutenus par le PNUD, tels que le PDAB et le PCM Bonou, dans le cadre du programme national de cantines scolaires. Les efforts pour créer des synergies ont également permis de soutenir la réalisation de l'enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages, la diffusion des résultats de l'enquête sur la vulnérabilité et la santé alimentaire, ainsi que la finalisation du travail de cartographie de la pauvreté dans le pays.

Toutefois, en ce qui concerne la convergence des actions des organismes du système des Nations Unies, notamment dans les zones de convergence, des faiblesses importantes ont été relevées. Malgré l'existence de l'UNSDCF, qui coordonne les interventions de toutes les entités du système des Nations Unies, les organismes n'ont pas su mettre leurs efforts en commun pour produire un effet démonstratif dans ces zones.

Le PNUD a renforcé ses partenariats avec des acteurs bilatéraux comme la coopération japonaise et la coopération allemande, afin de tirer parti des possibilités lorsqu'elles se présentent. Cette recherche de possibilités de partenariat a été quelques fois mise à mal par l'environnement concurrentiel, qui incite les bailleurs de fonds à vouloir se démarquer et à démontrer leur efficacité en privilégiant les approches autonomes. Toutefois, il existe quelques exemples de coopération entre bailleurs de fonds, notamment la collaboration avec la BAD, la Banque mondiale et l'Union européenne⁹⁵, bien que de manière informelle, en vue de favoriser les échanges entre spécialistes sur les questions économiques. C'est dans ce contexte que les aspects analytiques de l'étude sur l'impact de la COVID-19 ont été discutés, ce qui a permis d'élaborer des stratégies de riposte par la suite.

Les acteurs non étatiques sont engagés à différents niveaux dans la mise en œuvre du programme de pays du PNUD en fonction de leur domaine d'intervention. Il s'agit par exemple d'événements consultatifs sur le Programme 2030 et de travaux sur les ODD. Ainsi, ces acteurs ont participé au déploiement de divers projets. Le PDAB, par exemple, travaille avec les organisations de producteurs⁹⁶ pour faciliter l'accès au marché pour les populations pauvres⁹⁷. Le PMSD a mobilisé des ONG dans les communes. Dans le cadre du PNA, d'autres acteurs tels que l'Association nationale des communes du Bénin ont été impliqués, principalement en tant que participants à des séances de formation et d'information sur le financement de l'adaptation aux changements climatiques. En ce qui concerne les ONG, elles ont pris part aussi bien aux formations qu'aux groupes techniques sectoriels. Les informations tirées des entretiens indiquent que les programmes de formation visaient activement à s'assurer que le point de vue des ONG sur l'adaptation

⁹⁵ PNUD, *Rapport annuel 2021 : Bénin*. 2022. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-12/56534%20-%20UNDP%20Benin%20-%20Annual%20Report%20Web.pdf> ; PNUD, *Results-oriented Annual Report – Benin - 2021*.

⁹⁶ Fédération des unions des producteurs du Bénin, Interprofession de la filière riz, Groupement des exploitants agricoles du Bénin, acteurs non étatiques (Réseau des chambres d'agriculture du Bénin, Plateforme nationale des organisations paysannes et de producteurs agricoles, Plateforme des acteurs de la société civile).

⁹⁷ PNUD, *Rapport du progrès au 31 décembre 2021 du Projet de développement de l'agrobusiness au Bénin*.

aux changements climatiques (par exemple, la nécessité de cibler les populations les plus vulnérables) était pris en compte⁹⁸. Toutefois, de manière générale, l'engagement des acteurs non étatiques reste faible, avec des mandats limités.

Le PNUD a également établi des partenariats avec le milieu universitaire. Par exemple, d'éminents chercheurs et enseignants de différentes universités du Bénin, des doyens et directeurs des facultés et écoles de l'UAC, ainsi que des directeurs scientifiques de laboratoires de recherche ont participé à l'élaboration du *Rapport national sur le développement humain*. Le PNUD a collaboré avec le département spécialisé en énergies renouvelables et systèmes énergétiques de l'UAC pour la recherche de solutions innovantes dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19.

La consolidation des partenariats avec le secteur privé est essentielle pour atteindre les objectifs énoncés dans le CPD. Comme pour la société civile, le CPD reconnaît le rôle stratégique du secteur privé dans la réalisation de ces objectifs à différents niveaux. Il n'existe pas de stratégie spécifique relative à l'engagement du secteur privé, mais l'évaluation montre que les différents projets ont cherché à impliquer les acteurs de ce secteur à divers niveaux. Le processus de sélection des acteurs du secteur privé n'est cependant pas clairement défini, mais il est évident que les équipes de pays et des projets s'appuient sur leurs connaissances du contexte et des acteurs pour mobiliser ces derniers.

Sur le plan stratégique, des échanges réguliers ont été organisés par la haute direction du PNUD avec des chefs d'entreprise. Cette démarche a permis de mobiliser des entreprises telles que Moov Africa Bénin dans le cadre du projet sur l'administration intelligente et les énergies renouvelables. Le PNUD a réussi à négocier des protocoles d'accord avec certaines banques (par exemple, les accords signés entre la PNUD et ECOBANK) en vue de renforcer le soutien aux PME et PMI bénéficiaires du PDAB.

S'agissant de la lutte contre les changements climatiques, les acteurs du secteur privé ont été impliqués dans la conception du PNA. Une étude cartographique sur la façon dont le secteur privé pourrait être inclus dans les activités d'adaptation aux changements climatiques a été réalisée et a abouti à des séances de sensibilisation destinées au secteur privé. Toutefois, certains acteurs majeurs comme le Conseil des investisseurs privés au Bénin (CIPB) n'ont pas pris part à cette initiative.

En ce qui concerne les projets, en dehors de quelques initiatives de financement appuyées par le secteur privé dans le cadre des projets PDAB, PMSD et PANA Énergie, on constate un manque de soutien à l'entrepreneuriat des jeunes de la part des banques locales en raison de l'insuffisance des garanties pour les crédits. Il en va de même pour le projet Biomasse, dans le cadre duquel il était question de mobiliser d'importants investissements du secteur privé pour mettre à l'essai quatre installations de gazéification de la biomasse d'une capacité totale de 4 MW, à travers la mise en place et le financement d'un mécanisme de soutien financier.

De manière générale, les différents projets du portefeuille obtiennent des résultats mitigés en ce qui concerne l'engagement du secteur privé à tous les niveaux. Chaque projet tente de mobiliser les acteurs du secteur privé à sa manière. En l'absence d'un engagement beaucoup plus fort de la part de ce dernier pour soutenir et mettre à l'échelle les réalisations accomplies et les innovations développées grâce au soutien du PNUD, il est peu probable que les objectifs globaux de développement inclusif et durable soient atteints. Il est donc crucial que le futur CPD intègre une stratégie spécifique pour la mobilisation du secteur privé, ce qui implique de travailler avec des syndicats et des associations de ce secteur, tels que le CIPB, pour déterminer les approches les plus efficaces.

⁹⁸ PNUD et FVC, *Terminal Evaluation of the UNDP-Supported Green-Climat Fund Project titled "Advancing the National Adaptation Plan Process in Benin"*. Rapport final, 29 novembre 2021.

Constat 19. Au sein du PNUD, la communication est une fonction transversale qui vient appuyer les autres fonctions. Son intégration dans la stratégie de mobilisation des ressources a permis de communiquer au sujet du CPD, de nouer de nouveaux partenariats et de consolider les partenariats existants. Certains donateurs évoquent des faiblesses dans la communication concernant les impacts à long terme des projets financés qui pourraient compromettre la mobilisation de ressources.

Le PNUD a élaboré au début du programme une stratégie de communication qui est mise en œuvre chaque année à travers un plan de communication récapitulant l'ensemble des activités. Cette stratégie intègre au niveau interne les activités de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports sur l'évolution des projets. Les activités sont mises en œuvre conjointement avec les unités de programmation et les équipes opérationnelles. Plus spécifiquement, le service chargé de la communication assure la mise en place d'un partenariat avec les médias pour la visibilité des actions du PNUD, participe aux missions sur le terrain en vue de préparer des supports de communication sur l'action du PNUD et représente l'organisation sur les plateformes de communication numériques. Les questions de genre et les droits humains font également partie des domaines couverts par les activités de communication au sein du PNUD.

La communication joue également un rôle majeur dans la stratégie de mobilisation de ressources du PNUD. Cette dernière repose par ailleurs sur la stratégie de communication. Ainsi, le PNUD intervient de manière proactive auprès des bailleurs de fonds ciblés à l'aide d'une boîte à outils pour la communication et de dépliants pour présenter le programme du PNUD et les services proposés suivant les deux portefeuilles de l'organisation, ainsi que pour mettre en avant le savoir-faire et les réalisations du PNUD.

Des actions ont été également menées pour consolider les partenariats actifs du portefeuille du PNUD en améliorant la visibilité de leurs actions sur le terrain à l'aide de divers supports de communication. Cependant, les résultats de l'évaluation montrent que ces actions pourraient être insuffisantes et que le PNUD gagnerait à démontrer davantage l'impact de ses actions ou des financements reçus en réalisant des évaluations d'impact des projets. Des supports visuels, tels que des documentaires ou tout autre matériel de communication, peuvent être utilisés en vue de trouver de nouveaux partenaires ou de convaincre des partenaires potentiels de se joindre au PNUD.

Constat 20. Malgré un contexte national et international difficile caractérisé par la survenue de la COVID-19, le déclin de la croissance économique et les conséquences de la guerre entre la Russie et l'Ukraine, le PNUD a pu mobiliser des ressources conséquentes pour la mise en œuvre de son programme. Toutefois, étant donné le positionnement stratégique de l'organisation concernant des questions émergentes telles que l'extrémisme violent et le relèvement après la pandémie de COVID-19, il y a lieu de mobiliser davantage de ressources pour financer les actions du PNUD au Bénin.

La mobilisation de ressources par le PNUD constitue un défi majeur, particulièrement dans le contexte actuel au Bénin, où le leadership du Gouvernement dans ce domaine n'est plus à démontrer. Le Gouvernement du Bénin joue un rôle actif dans la mobilisation de ressources à la fois auprès des partenaires bilatéraux, des partenaires multilatéraux et des institutions financières internationales. La stratégie adoptée par le Gouvernement force l'admiration au vu des réalisations remarquables accomplies dans ce domaine. À titre d'exemple, le PNUD était très impliqué concernant les questions liées aux élections, pour lesquelles il

est parvenu à mobiliser d'importantes ressources. Toutefois, ces ressources sont aujourd'hui directement mobilisées par le Gouvernement. Cela incite le PNUD à réviser sa stratégie en vue d'appuyer de façon judicieuse le Gouvernement dans la mise en œuvre de son programme de développement et de se montrer à la hauteur de son excellente réputation.

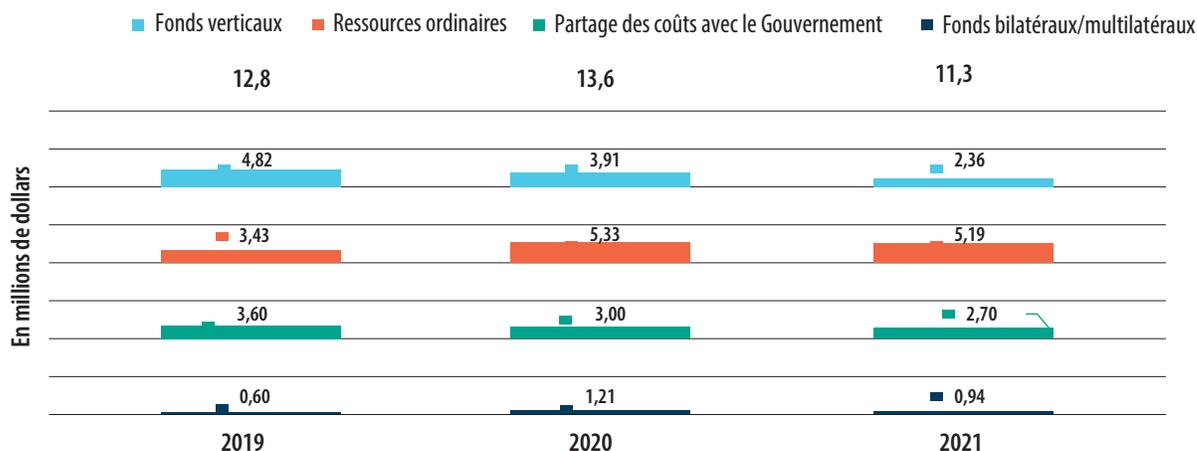
Le programme de pays prévoyait de mobiliser des ressources à hauteur de 50,1 millions de dollars, dont 21,1 millions de dollars au titre de ressources ordinaires selon son cadre de résultats et d'allocation des ressources pour la période 2019-2023. Pour l'heure, le bureau de pays est parvenu à mobiliser 43,5 millions de dollars É.-U., soit 86,8 pour cent du montant cible. Ces ressources ont pu être obtenues grâce aux efforts du PNUD et à l'expertise de son vaste réseau. Plusieurs partenaires et donateurs ont été mobilisés par le PNUD pour le financement du programme. Le Gouvernement a apporté une contribution de l'ordre de 25 pour cent et a travaillé avec le PNUD pour mobiliser des ressources auprès d'institutions financières internationales telles que la Banque mondiale. D'autres partenaires comme le FEM et le FVC ont également contribué, même si le PNUD reconnaît que la mobilisation des ressources en faveur de la finance verte n'a pas été optimale. Un soutien important a également été fourni par l'Afrique du Sud, le Brésil, le Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix, la coopération allemande, l'Inde, l'Union européenne, etc.

Le PNUD a bénéficié d'un investissement catalyseur de 1 million de dollars É.-U. de la part du bureau régional pour l'Afrique, par l'intermédiaire de l'ADSC et de la TEF, pour augmenter durablement les revenus des jeunes et des femmes entrepreneurs dans le contexte de la COVID-19. Toutefois, l'évaluation montre que les mécanismes de suivi des activités de création d'entreprises sont faibles, ce qui met en péril les objectifs de développement des entreprises énoncés dans le programme. Ainsi, aucun mécanisme opérationnel n'a été mis en place pour suivre et rendre compte de l'utilisation des fonds ou des actions entreprises pour concrétiser les plans d'affaires par les 350 jeunes qui ont obtenu des subventions de 5 000 dollars.

Il convient de souligner que la guerre entre la Russie et l'Ukraine et la pandémie de COVID-19 ont malheureusement eu un impact sur la mobilisation de ressources. Par exemple, certains donateurs ont fait marche arrière sur les engagements financiers pris avant la guerre. Des difficultés liées à la mobilisation du cofinancement et au déblocage des fonds de contrepartie ont également été signalées dans le cadre de certains projets, comme le projet Biomasse.

Malgré ces difficultés, le PNUD a conscience des progrès à faire en ce qui concerne les ressources. L'organisation a obtenu un accord de principe de la Banque mondiale pour couvrir les 52 communes restantes après les efforts du PNUD qui ont permis d'atteindre 25 communes dans le cadre du projet sur l'administration intelligente. S'agissant de la prévention de l'extrémisme violent, un montant de 5 millions de dollars fait l'objet d'une procédure d'approbation en cours de finalisation auprès de la Belgique, à allouer en faveur de l'agriculture et de l'emploi des jeunes dans les zones frontalières à risque. D'autres activités de plaidoyer dans le même domaine et visant à obtenir un montant de 4 millions de dollars auprès des Pays-Bas sont sur le point d'aboutir. Par ailleurs, une attention particulière est désormais accordée à la coopération Sud-Sud avec l'Inde, la Chine, la Turquie ainsi que l'Afrique du Sud, qui s'est déjà engagée dans la production de sel dans les zones côtières. Le secteur privé est également mis à contribution, notamment les opérateurs de téléphonie mobile MOOV et MTN par le biais de leur fondation.

FIGURE 5 : DÉPENSES TOTALES DU PROGRAMME PAR SOURCE DE FINANCEMENT ET PAR ANNÉE (EN MILLIONS DE DOLLARS)



Source : Atlas (Power BI, 17 janvier 2022).

En matière de ressources humaines, le PNUD dispose de personnel qualifié pour mener ses missions. Les différents partenaires du PNUD interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont unanimement salué les compétences et l’expertise du personnel du PNUD. Par ailleurs, le PNUD a fait appel aux VNU dans le cadre du programme. Au total, 88 VNU ont été répartis sur les différents projets des deux portefeuilles du programme pour contribuer à diverses activités. Toutefois, au cours de l’exécution de leur mission, les VNU ont rencontré diverses difficultés, notamment liées à la mauvaise compréhension du concept de volontariat par certains organismes et à des actes discriminatoires envers les volontaires par certains membres du personnel, au manque de préparation et d’organisation de l’accueil et de l’intégration des volontaires, ainsi qu’à l’absence d’un mécanisme d’établissement de rapports devant permettre aux organismes de tirer parti de la contribution des volontaires aux fins de leur mandat.

Constat 21. Le PNUD dispose d’une stratégie relative à l’égalité des genres et a mis l’accent sur l’intégration des questions de genre et des droits humains dans toutes ses interventions. Cependant, la question de la représentation des femmes dans les instances décisionnelles reste toujours problématique. Les causes sous-jacentes des inégalités liées au contrôle et à l’utilisation des ressources productives limitent la capacité du programme à avoir un impact transformateur sur les questions de genre et de droits humains.

Le PNUD a élaboré en début de programme une stratégie relative aux questions de genre mise à l’essai par une spécialiste en la matière. L’objectif de ladite stratégie⁹⁹ est de contribuer à l’amélioration de l’environnement politique, institutionnel, juridique et social pour favoriser l’équité et l’égalité des genres au Bénin. Afin d’assurer la mise en œuvre de cette stratégie, un budget de 2 010 000 dollars É.-U. a été mis à disposition, dont 1 050 000 dollars en provenance du bureau de pays et 960 000 dollars à mobiliser auprès de sources externes¹⁰⁰.

S’agissant des défis à relever à l’échelle nationale, l’action du PNUD visait : i) à fournir des orientations et à effectuer des analyses diagnostiques sensibles au genre pour l’élaboration de toutes les politiques et stratégies nationales afin de contribuer à la réalisation des objectifs en matière d’égalité des genres ; et

⁹⁹ PNUD, document de la stratégie de promotion de l’égalité des genres du PNUD au Bénin (2019-2023), 2018.

¹⁰⁰ Ibid.

ii) à promouvoir l'intégration des questions de genre dans le processus de planification à toutes les étapes de l'élaboration des politiques sectorielles, y compris le diagnostic, la planification, la mise en œuvre, ainsi que le suivi et l'évaluation des programmes, des projets et des budgets.

L'action du PNUD dans le domaine des questions de genre est axée sur deux niveaux : interne (soutien au personnel du bureau) et externe (soutien à la partie nationale). Au niveau interne, le PNUD poursuit le processus de renforcement des capacités de son personnel à œuvrer pour la promotion de l'égalité des genres à travers tous les projets d'appui du PNUD au Bénin. Ainsi, la majorité des projets du portefeuille se situent entre les indicateurs de genre 2 et 3. En 2020, le PNUD au Bénin a obtenu la « médaille d'argent » au niveau mondial pour ses efforts de promotion de l'égalité des genres dans le pays.

FIGURE 6 : DISTRIBUTION DES INDICATEURS DE GENRE PAR EFFET ET MONTANT, EN MILLIONS DE DOLLARS (2019-2021)



Source : Atlas (Power BI, 17 janvier 2022).

Au niveau externe, les actions du PNUD en faveur de l'égalité des genres ont porté aussi bien sur la gouvernance que sur la croissance inclusive et durable.

Dans le domaine de la gouvernance, les actions du PNUD ont consisté à appuyer les acteurs du Gouvernement, du Parlement et de la société civile aux fins de l'amélioration du cadre programmatique, institutionnel et juridique des questions de genre. Ainsi, le PNUD a aidé le Gouvernement, en particulier les ministères, à mettre en place des politiques sensibles au genre et à assurer le suivi du cadre juridique du pays s'agissant de l'application des instruments juridiques internationaux ratifiés par le Bénin. Le PNUD appuie également le Gouvernement dans le suivi des conventions et résolutions internationales ratifiées par le Bénin. Le soutien du PNUD s'est également étendu à la réalisation de l'analyse rapide des questions de genre et de l'impact de la COVID-19, à la promotion des droits des femmes dans le cadre de la lutte contre la violence basée sur le genre (VBG) et au renforcement de la participation des femmes aux instances décisionnelles. À travers le Projet d'appui au renforcement des capacités du Parlement et des organes de gestion des élections, le PNUD a renforcé les capacités des députés et des membres du Réseau des femmes fonctionnaires parlementaires du Bénin sur des sujets liés à la promotion de l'égalité des genres : i) l'approche et l'importance de la programmation budgétaire sensible au genre ; et ii) les techniques d'animation et de plaidoyer pour la lutte contre la VBG. Plusieurs séances de formation ont également permis de mobiliser les autorités locales et de renseigner 13 chefs d'arrondissement, 39 chefs religieux et 8 responsables de services de la municipalité de Cotonou sur les textes et les lois existants, afin de les impliquer davantage dans la lutte contre la VBG.

Toutefois, malgré les efforts déployés et la bonne volonté, la situation sur le terrain ne correspond pas toujours à ce qui est attendu. La présence des femmes dans les structures de leadership au niveau national ne progresse pas, et le pourcentage d'élues au Parlement est descendu à 7,83 pour cent, contre 10 pour cent en 2015 (la cible en fin de cycle de programmation étant pourtant fixée à 20 pour cent). Par ailleurs, au sein de l'administration, la situation s'est réellement dégradée, avec 9,6 pour cent de femmes occupant des postes de responsabilité, contre 22 pour cent en 2016, la cible de fin de cycle étant fixée à 30 pour cent¹⁰¹.

Dans le domaine de la croissance inclusive et durable, les interventions du PNUD¹⁰² ont mis l'accent sur le renforcement des activités qui ciblent les groupes marginalisés, en adoptant une approche qui accorde la priorité aux jeunes, aux femmes et aux personnes handicapées. Ceci a pu être observé à différents niveaux, notamment grâce à la facilitation de l'accès aux intrants de production, à l'emploi, à la création d'entreprise et à l'énergie.

Concernant l'accès aux intrants de production, en 2021, les efforts du PNUD ont permis d'atteindre 14 174 personnes, dont 4 931 femmes, 9 934 jeunes et 12 personnes handicapées¹⁰³, grâce à divers programmes de formation, ainsi qu'à l'élargissement de l'accès aux infrastructures de production et aux marchés. Les femmes des cinq villages bénéficiaires (Agbodji, Aouiankanmè, Damè, Kotan et Kpakpalaré) du PMSD disposent désormais d'une installation de retenue d'eau et/ou d'espaces hydroagricoles aménagés. Ces infrastructures, en leur permettant de contrôler parfaitement les ressources en eau dans l'exercice de leurs activités, augmentent leur productivité et leurs revenus, facilitant ainsi l'accès géographique et financier des femmes aux services socioéconomiques dont elles ont besoin. Sur le plan de l'accès aux services financiers, 7 703 personnes ont obtenu l'accès à ces derniers, dont 3 825 femmes, 2 289 jeunes et 1 823 personnes handicapées¹⁰⁴. Cependant, le PNUD a rencontré des difficultés à obtenir le soutien du secteur privé, notamment pour l'octroi de crédits et la prestation de services financiers en raison des critères et des conditions de prêt.

S'agissant de la création d'emplois et de l'accès à ceux-ci, les résultats de 2021 indiquent que 18 526 individus, dont 4 444 femmes, 14 152 jeunes et 44 personnes handicapées, ont accédé à un emploi qui a permis l'augmentation de leurs revenus. Cela a contribué à l'amélioration des conditions de vie et du statut social des bénéficiaires. La hausse des revenus a également permis aux bénéficiaires de lancer de nouvelles activités génératrices de revenus, comme la transformation des produits agricoles, le petit élevage, la pisciculture, ainsi que le commerce de produits agricoles et autres. Les femmes en particulier ont été autonomisées grâce aux plateformes multifonctionnelles. Ces plateformes de production ont facilité leur accès à l'énergie et à l'eau, réduit la pénibilité du travail et amélioré leurs revenus. Par ailleurs, 77 161 femmes des zones rurales ont bénéficié d'un meilleur accès aux énergies renouvelables dans le cadre du programme.

Le programme a fait l'objet d'un suivi et d'un établissement régulier de rapports fournissant des données ventilées par genre. Cependant, on ne dispose d'aucune analyse ventilée par genre de l'impact différentiel des actions du programme sur les femmes, les jeunes et les personnes handicapées. Si l'amélioration de l'accès aux ressources de production, telles que le crédit, les infrastructures de production et les marchés est bienvenue, des aspects cruciaux liés aux normes, aux attitudes et aux comportements sociaux sous-jacents qui perpétuent les inégalités et la marginalisation ont reçu moins d'attention, ce qui a limité la capacité du programme à impulser un changement transformateur.

¹⁰¹ Données du système de suivi interne du PNUD.

¹⁰² PNUD, « Descriptif de programme de pays pour le Bénin (2019-2023) ». DP/DCP/BEN/3, 2018. Disponible à l'adresse suivante : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/206/80/PDF/N1820680.pdf?OpenElement>.

¹⁰³ Données du système de suivi interne du PNUD.

¹⁰⁴ Données du système de suivi interne du PNUD.

De manière générale, le programme est sensible au genre et les actions répondent aux besoins différenciés des hommes et des femmes en vue de répartir équitablement les bienfaits et les ressources. Cependant, les causes sous-jacentes des inégalités liées au contrôle et à l'utilisation des ressources de production limitent la capacité du programme à avoir un impact transformateur.

Constat 22. La mise en œuvre et la mise à l'échelle des réalisations du programme de pays sont influencées par des facteurs sociaux, sociopolitiques, financiers et environnementaux. Il s'agit notamment de l'appropriation insuffisante par les bénéficiaires et les communes de ressources financières parfois limitées, des effets des changements climatiques et de la dégradation de l'environnement, des conséquences de la pandémie de COVID-19 et de la montée de l'extrémisme violent dans le pays.

S'agissant des facteurs sociaux, les données probantes indiquent de faibles niveaux d'adhésion et d'appropriation à différents échelons. C'est le cas du projet Biomasse, dans le cadre duquel des conflits ont émergé entre les communautés concernant des questions de propriété foncière autour de la production de biomasse à Binansi, dans la commune de N'Dali. À certains endroits, les installations (par exemple, des ruches mises en place dans le cadre d'activités apicoles génératrices de revenus alternatifs) sont vandalisées par les populations elles-mêmes, ce qui tend à refléter une appropriation communautaire insuffisante. Il convient aussi de souligner le manque d'entretien des plantations et des pertes importantes d'arbres plantés à cause des feux de brousse. Au niveau des plateformes multifonctionnelles, les bénéficiaires ne sont pas toujours disposés à acheter les équipements de base nécessaires à leurs activités ou attendent que le projet assure la réparation et l'entretien de différents équipements. Dans certains cas, les équipements étaient défectueux dès le départ et ont été abandonnés par les bénéficiaires. Dans le cadre du PMSD par exemple, après avoir reçu des pesticides, les producteurs devaient s'approvisionner eux-mêmes les années suivantes grâce aux revenus de leurs activités sur le site. Toutefois, il a été constaté que certains bénéficiaires ne s'approvisionnaient pas en pesticides et n'entretenaient pas les cultures, mettant ainsi en péril les efforts des autres producteurs, étant donné que tous les bénéficiaires cultivent sur le même site.

En ce qui concerne les facteurs sociopolitiques, on observe une appropriation insuffisante des réalisations par certaines mairies, qui ne prévoient pas d'allocations budgétaires pour poursuivre l'entretien des équipements ou des infrastructures mis en place par le programme. Comme évoqué dans l'examen à mi-parcours du programme, la mobilisation des élus locaux est parfois rendue complexe par leur profil fortement politisé et les difficultés qui en résultent pour maintenir une orientation strictement technique et stratégique qui est celle du programme. Dans le cadre du PMSD, l'examen à mi-parcours avait aussi noté le manque d'engagement et d'appropriation des communautés cibles, et la participation limitée des autorités locales et nationales à la mise en œuvre des activités¹⁰⁵. Un engagement plus fort est crucial pour la durabilité, car les pouvoirs publics peuvent inclure les réalisations du projet dans les plans de développement locaux, allouer des fonds en faveur de la durabilité et assurer la supervision.

La pérennité des acquis du programme est également exposée à des risques financiers et environnementaux. En ce qui concerne les premiers, le programme a très bien réussi à mobiliser des ressources, comme en témoigne le portefeuille de projets. Le défi majeur est lié à la mise à l'échelle des réussites du programme et des enseignements tirés de l'expérience. Certes les projets ciblant un nombre limité de communes établissent des liens avec les structures étatiques à couverture nationale pour les inciter à mettre les résultats à l'échelle. Étant donné la stagnation qui caractérise encore nombre d'indicateurs d'effets, il n'apparaît toutefois pas que cette approche fonctionne efficacement, laissant plutôt une impression de

¹⁰⁵ PNUD, « Évaluation à mi-parcours du projet de Renforcement de la résilience des moyens de subsistance ruraux et du système de gouvernance locale, aux risques et à la variabilité climatique au Bénin-PMSD ». 2020, p. 35. Disponible à l'adresse suivante : <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/18428>.

confinement des acquis du programme. Le caractère pilote de la plupart des projets, qui doivent donc être étendus pour avoir un impact, joue un rôle. Cependant, la mise à l'échelle dépend du Gouvernement, du secteur privé et d'autres acteurs de développement qui doivent tirer parti des résultats du programme. Le projet Biomasse, PANA Énergie et les programmes d'entrepreneuriat en sont des exemples clés. Pour le premier, la viabilité financière des projets de gazéification et le manque d'adhésion du secteur privé signifient que cette initiative a peu de chances d'être durable. S'agissant de la durabilité des plateformes multifonctionnelles, les efforts visant à concevoir un modèle de viabilité financière par le biais d'une société privée et d'un système d'actionnariat sont prometteurs, mais doivent encore être mis à l'essai. Encore une fois, les collectivités locales ont un rôle important à jouer pour la pérennité de leurs plateformes dans le cas où l'approche reposant sur le secteur privé et l'actionnariat ne s'avère pas viable. Une stratégie de sortie pourrait consister à se concentrer davantage sur le renforcement des capacités et sur les techniciens de la fonction publique municipale qui opèrent sous l'autorité des maires.

Pour que les réalisations globales du programme soient durables, des investissements importants sont nécessaires et restent à mobiliser. Le passage du Bénin au rang de pays à revenu intermédiaire pourrait exercer une pression supplémentaire sur la capacité du PNUD à mobiliser des fonds en faveur de la lutte contre la pauvreté. D'un autre côté, cela pourrait également offrir plus de possibilités en termes d'investissements du secteur privé, qui s'aligneraient sur les objectifs de développement du pays. Comme mentionné précédemment, la contribution du secteur privé à la réalisation des objectifs du programme a été relativement limitée, et la mise en œuvre des activités a donc jusqu'à présent dépendu uniquement des fonds des donateurs et des ressources du Gouvernement, qui sont souvent insuffisantes ou non disponibles.

Pour ce qui est des risques environnementaux, les réalisations du programme restent exposées à différents types de risques. Il est évident que les changements climatiques continueront à avoir un impact sur le pays, entraînant des inondations, des sécheresses, des feux de brousse, des variations des précipitations et des changements des calendriers de production dans les années à venir. La mise en œuvre des CDN révisées du Bénin pourrait aider le pays à s'adapter aux effets des changements climatiques et à les atténuer. Les systèmes d'alerte précoce mis en place peuvent contribuer à renforcer la résilience et à réduire l'impact des inondations sur le développement socioéconomique du pays. En ce qui concerne l'exposition des plantations aux feux de brousse, une meilleure appropriation par les communautés et les conseils est nécessaire pour assurer l'application de mesures de lutte contre les incendies, entre autres.

Le principal défi d'exécution rencontré à ce stade par le programme est lié à la crise sanitaire de la COVID-19, survenue au cours de la deuxième année du cycle. La pandémie a d'abord ralenti les interventions en raison des mesures de restriction des déplacements et autres règles de sécurité. Par la suite, le programme a été adapté et a pu être relancé à un rythme de mise en œuvre compatible avec la poursuite des objectifs fixés grâce à de nouveaux investissements permettant d'obtenir du matériel technique. Compte tenu du positionnement traditionnellement adopté par le PNUD dans le contexte national de la coopération pour le développement, l'absence d'un Représentant résident titulaire pendant deux ans et demi, un délai non négligeable, a également pu, dans une moindre mesure, constituer une difficulté pour le bureau de pays et entraîner des répercussions sur le programme. L'émergence de la pandémie de COVID-19, la montée de l'extrémisme violent et les crises alimentaires au niveau mondial, exacerbées par la guerre entre la Russie et l'Ukraine, sont des facteurs susceptibles d'entraîner diverses conséquences sur la mise à l'échelle des réalisations du programme. D'une part, ils renforcent la pertinence du programme de pays et pourraient donc favoriser une mobilisation accrue des ressources pour la mise à l'échelle des projets pilotes réussis. D'autre part, ils ont un impact sur la capacité du Gouvernement à financer les projets et à y contribuer en raison de la réduction de l'activité économique, de la baisse du recouvrement des impôts, de l'augmentation des dépenses d'importation et des pertes de devises. Une détérioration du contexte commercial global aurait un impact négatif sur le programme.

2.4 Évaluation de la performance du programme de pays

Le tableau suivant donne un aperçu de la performance du programme de pays, en utilisant les cinq critères d'évaluation convenus au niveau international : pertinence, cohérence, efficacité, efficience et durabilité, et un ensemble de paramètres pour chacun de ces critères (l'annexe 7 fournit des informations détaillées concernant chaque résultat). Une échelle de notation de 1 à 4 est utilisée, 4 étant la note la plus élevée et 1 la note la plus basse¹⁰⁶. Il convient de consulter les informations du tableau en gardant à l'esprit les constats présentés dans les sections précédentes, qui fournissent une justification plus détaillée des notes attribuées.

TABLEAU 1 : ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME DE PAYS

| Critères et sous-critères | Note | Remarques/justification |
|---|------|---|
| PERTINENCE | 4 | <p>Les orientations stratégiques du CPD du PNUD sont conformes à celles du Gouvernement du Bénin. Le CPD est également aligné sur l'UNSDCF 2019-2023 et sur le Plan stratégique 2018-2021 du PNUD.</p> <p>La mise en œuvre du programme de pays a apporté une valeur ajoutée aux efforts du Gouvernement du Bénin pour atteindre les personnes vulnérables (les jeunes, les femmes et les personnes handicapées) en termes de création d'emplois, d'adaptation et d'atténuation des effets des changements climatiques, d'accès à la justice, de modernisation des services publics, etc.</p> <p>Le programme de pays a été mis en œuvre dans un contexte difficile, marqué par la crise sanitaire de la COVID-19, la guerre en Ukraine et la montée de l'extrémisme violent. Malgré la survenue de ces chocs exogènes, le PNUD a fait preuve de flexibilité pour s'adapter au contexte et réorienter ses ressources pour répondre aux besoins du Gouvernement du Bénin tout en restant cohérent et pertinent dans sa stratégie d'intervention.</p> |
| 1.A. Respect des priorités de développement nationales | 4 | |
| 1.B. Alignement sur les objectifs des Nations Unies/du PNUD | 4 | |
| 1.C. Pertinence des priorités du programme | 4 | |

¹⁰⁶ 4 = objectif entièrement atteint/dépasse les attentes. Une telle note signifie que les produits et les résultats du programme ont été pleinement obtenus (ou sont susceptibles de l'être), voire dépassent les attentes. Ce score indique une performance élevée. 3 = objectif principalement atteint. Cette note est attribuée lorsque l'évaluation globale est essentiellement positive et que les difficultés sont faibles par rapport aux résultats positifs. Quelques limitations dans la contribution des programmes du PNUD ont empêché la réalisation des produits et des résultats escomptés, mais il n'y a pas de lacunes majeures. Bon nombre des produits/résultats attendus du programme ont été obtenus. Ce score indique une performance modérée, mais généralement bonne. 2 = objectif partiellement atteint. Une telle note est attribuée lorsque des lacunes importantes sont identifiées. Les produits et les résultats escomptés n'ont été que partiellement obtenus. Globalement, la performance est modérée, mais moins positive. 1 = objectif non atteint. Cette note signifie que la contribution du programme du PNUD s'est heurtée à des obstacles importants et que les points négatifs l'emportent sur toute réalisation positive. Les produits/résultats escomptés du programme n'ont été obtenus que de façon très limitée, voire pas du tout. Ce score indique une mauvaise performance.

◀ Tableau 1 (suite)

| | | |
|---|---|---|
| COHÉRENCE | 3 | <p>Les synergies entre les différents domaines de programme, au sein et entre les domaines de résultats ont été limitées. Il existe également un écart entre les indicateurs de produits et d'effets.</p> <p>Dans le cadre de la mise en œuvre du programme de pays, le PNUD a mobilisé des ressources, a tiré parti de son positionnement stratégique et a noué des partenariats avec les acteurs de développement présents au Bénin. Cependant, le PNUD ne dispose pas d'une stratégie spécifique pour mobiliser les acteurs non étatiques (société civile et secteur privé) dans la mise en œuvre du programme.</p> |
| 2.A. Cohérence interne du programme | 2 | |
| 2.B. Cohérence externe du programme | 3 | |
| EFFICIENCE | 3 | <p>Malgré certains retards dans l'exécution du programme principalement dus à des facteurs externes, dont la pandémie de COVID-19, le PNUD a pu mobiliser près de 87 pour cent des ressources prévues pour le cycle en cours et enregistrer un taux d'exécution de 86,7 pour cent pour la période 2019-2021. Le PNUD a optimisé ses ressources humaines et a mobilisé les VNU pour soutenir le programme. On constate toutefois des difficultés en matière de mobilisation de la partie nationale et des cas de budgétisation insuffisante des projets qui ne permettent pas l'achèvement de ces derniers.</p> <p>S'agissant du dispositif de suivi et d'évaluation, le système est relativement robuste, mais il existe des faiblesses liées à la sélection et à la formulation des indicateurs, avec des difficultés en matière de contribution du PNUD aux objectifs d'impact au niveau macroscopique.</p> |
| 3.A. Respect des délais | 3 | |
| 3.B. Gestion et efficience opérationnelle | 3 | |

◀ Tableau 1 (suite)

| EFFICACITÉ | 3 | |
|---|---|--|
| 4.A. Réalisation éventuelle des produits et résultats escomptés | 3 | <p>Le PNUD a fait preuve d'efficacité dans le cadre de la mise en œuvre du programme de pays. À mi-parcours, le programme a atteint et parfois dépassé les cibles fixées pour les indicateurs de résultats. Toutefois, le lien entre les produits et les impacts reste très limité. Les indicateurs d'effet et d'impact n'ont pas évolué et ont même dans certains cas régressé au cours de la période étudiée. Malgré cette faiblesse, les résultats obtenus (produits) par le PNUD ont largement contribué au processus de développement au Bénin, particulièrement en termes de progrès vers la réalisation des ODD et d'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées pour agir sur les questions de genre. Toutes les interventions du PNUD ont ciblé en priorité les jeunes, les femmes et les personnes handicapées. Sur le plan géographique, la priorité a été accordée aux zones rurales. L'intégration des questions de genre a non seulement orienté l'action du PNUD tout au long de la mise en œuvre du programme de pays, mais a également été promue par le PNUD auprès de ses partenaires. Cependant, les causes sous-jacentes des inégalités liées au contrôle et à l'utilisation des ressources de production ont limité la capacité du programme à avoir un impact transformateur dans ce domaine.</p> <p>Le PNUD a par ailleurs favorisé l'innovation et introduit dans son programme des approches novatrices qui ont contribué à renforcer les résultats.</p> |
| 4.B. Inclusivité du programme (en particulier les populations qui risquent d'être laissées pour compte) | 3 | |
| 4.C. Priorité accordée à l'égalité des genres et à l'autonomisation des femmes | 3 | |
| 4.D. Priorité accordée à l'innovation en faveur du développement | 3 | |
| DURABILITÉ | 3 | |
| 5.A. Capacité durable | 3 | <p>Le PNUD a accordé une place importante au renforcement des capacités techniques et institutionnelles des différentes parties prenantes bénéficiaires des projets et des programmes. Cependant, d'un point de vue plus opérationnel, des faiblesses ont été relevées dans la gestion des acquis après la mise en œuvre des projets et dans l'appropriation de ces derniers par les autorités locales et les bénéficiaires. Le PNUD a pris des mesures pour faciliter la mise à l'échelle des réalisations et le financement du développement, mais les résultats au moment de cette évaluation restent mitigés.</p> |
| 5.B. Financement du développement | 3 | |

CHAPITRE 3. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE L'ADMINISTRATION



Ce chapitre présente les conclusions de l'évaluation sur la performance et les contributions du PNUD aux résultats de développement au Bénin, ainsi que les recommandations et la réponse de l'administration.

3.1 Conclusions

Conclusion 1. Les interventions du PNUD dans le domaine de la croissance inclusive et durable ont permis d'obtenir des résultats tangibles. Cependant, la marche à suivre pour avoir un impact au niveau macroscopique n'est pas clairement définie, car les réussites du programme restent localisées dans les zones d'intervention. Des efforts importants ont été déployés en termes de renforcement des capacités stratégiques au niveau national, d'élaboration de politiques et de plaidoyer, mais les résultats actuels ne sont pas bien appréhendés.

Les interventions du PNUD répondent à des besoins réels et aux grands défis de développement du Bénin. Des résultats tangibles ont été obtenus dans plusieurs domaines, tels que la création d'emplois, l'accès aux technologies agricoles adaptées aux changements climatiques, l'énergie, la gestion des risques de catastrophe, etc. À mi-parcours, le programme a atteint et dans certains cas dépassé les cibles fixées pour les indicateurs de résultats. Toutefois, le lien de causalité entre les produits et les effets des interventions du PNUD reste très limité. Les indicateurs d'effets n'ont pas évolué et ont même parfois régressé au cours de la période étudiée. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation, notamment : i) le niveau macroscopique et national des indicateurs d'effets, qui ne peuvent être influencés que grâce à un effort concerté de l'ensemble des acteurs de développement ; ii) la nature des interventions du PNUD, qui sont généralement des projets pilotes ciblés sur de petits échantillons au niveau local ; iii) la faible propension du PNUD à mettre à l'échelle des interventions pilotes ; et iv) les conséquences néfastes de chocs exogènes (COVID-19 et guerre en Ukraine, par exemple).

Le cadre de résultats actuel est repose en grande partie sur des données quantitatives. Bien que très pertinents, les changements d'ordre plus qualitatif attendus dans les capacités institutionnelles/techniques ne sont pas évalués ni documentés.

Conclusion 2. Dans le domaine de la gouvernance, les interventions du PNUD ont permis d'obtenir des résultats appréciables en matière de fonctionnement des institutions du Bénin, de respect des engagements internationaux, de dématérialisation et de lutte contre la corruption. Ces résultats ont contribué au renforcement de la gouvernance numérique et de l'efficacité des structures administratives. Les actions du PNUD ont notamment permis d'améliorer la transparence du Parlement béninois, d'orienter les institutions chargées de l'organisation des élections au Bénin et d'accélérer la mise en œuvre du Programme 2030 et de l'Accord de Paris. Cependant, les actions en matière d'amélioration de l'accès à la justice et de redevabilité méritent d'être renforcées.

Le PNUD a contribué à l'amélioration de la gouvernance publique au Bénin à travers ses actions auprès du Gouvernement, de l'Assemblée nationale et des institutions en charge de l'organisation des élections. Au niveau du Gouvernement, le PNUD a contribué à la dématérialisation de plusieurs services publics en vue d'améliorer leur qualité, de lutter contre la corruption et de faciliter l'accès à ces services des personnes vulnérables (les femmes, les jeunes et les personnes handicapées). Du côté de l'Assemblée nationale, le PNUD a contribué au renforcement des capacités techniques et institutionnelles de l'institution en vue d'améliorer l'efficacité du vote des lois et le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale. Les institutions en charge des élections ont reçu un soutien aux fins de l'approvisionnement en équipements essentiels pour la tenue des élections, ainsi que de la planification stratégique et du renforcement des capacités techniques du personnel.

Les actions du PNUD qui ciblaient le secteur de la justice ont connu un peu moins de succès. Elles ont porté sur l'élargissement de l'accès des populations, notamment des personnes vulnérables, à la justice ainsi que l'amélioration des conditions d'incarcération au Bénin. Toutefois, l'aide du PNUD n'a pas permis d'atteindre les objectifs fixés en termes d'accès des personnes vulnérables à la justice.

Conclusion 3. La valeur ajoutée du PNUD au Bénin a considérablement contribué aux efforts de développement du pays. L'organisation est hautement appréciée et respectée, et se positionne comme un partenaire de choix du Gouvernement et des parties prenantes sur les questions de croissance inclusive et durable et de gouvernance. Dans le cadre de la mise en œuvre du CPD 2019-2023, le PNUD a fait preuve d'une grande capacité d'adaptation et de réactivité face à la pandémie de COVID-19, aux effets des changements climatiques et à la montée de l'extrémisme violent. Toutefois, les partenaires ont l'impression que ses interventions restent dispersées, avec un large éventail de domaines thématiques, ce qui risque de nuire à la crédibilité et à la réputation du PNUD.

Le bureau de pays du PNUD au Bénin est très respecté et apprécié par tous les partenaires de développement. Son expertise technique concernant un large éventail de sujets liés au développement, associée à sa capacité à répondre aux besoins émergents, en fait un partenaire privilégié du Gouvernement. Les parties prenantes saluent ses contributions innovantes et catalytiques à la réalisation du PND, du PAG, des ODD et d'autres engagements internationaux du Gouvernement relatifs aux changements climatiques. Ainsi, le PNUD est le seul partenaire à contribuer à l'adaptation aux changements climatiques et à l'atténuation des conséquences de ces derniers dans le secteur énergétique grâce aux projets PANA Énergie et Biomasse.

Le PNUD est également respecté et apprécié pour sa réactivité face aux problématiques émergentes d'intérêt national, comme il l'a démontré en soutenant i) les efforts de relèvement national après les inondations de 2019, ii) les activités de relèvement après la pandémie de COVID-19 et iii) les initiatives visant à lutter contre la montée de l'extrémisme violent dans le pays. Dans tous ces domaines, le PNUD dirige des groupes de travail ou des groupes thématiques au niveau national, démontrant ainsi son pouvoir fédérateur.

Toutefois, le PNUD doit apporter des clarifications et améliorer la communication sur son positionnement stratégique afin d'éviter les perceptions qui considèrent ses interventions en matière de développement comme étant trop dispersées, au lieu de se concentrer sur un nombre limité de thématiques sur lesquelles l'organisation peut avoir un impact. La nature catalytique des projets du portefeuille, souvent à court terme dans le cadre de mises à l'essai, requiert une mise à l'échelle pour avoir un impact au niveau national. Cette impression de dispersion est susceptible de compromettre la crédibilité et la réputation du PNUD, si ce dernier ne peut pas démontrer son impact ou répondre à des besoins divers au fur et à mesure qu'ils apparaissent.

Conclusion 4. Le PNUD a établi et entretenu un large éventail de partenariats clés avec le Gouvernement, d'autres organismes des Nations Unies et des parties prenantes externes pour la mise en œuvre de son programme de pays. Il est sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs de mobilisation de ressources financières malgré diverses perturbations externes. Le principal défi qui persiste est lié à la mobilisation et à la disponibilité du cofinancement du Gouvernement, à l'accès aux fonds privés ainsi qu'à la maîtrise de la budgétisation pour l'ensemble du portefeuille.

À travers la mise en œuvre de son programme, le PNUD a démontré une grande capacité à mobiliser les partenaires gouvernementaux. La majorité des projets ont été déployés dans le cadre de la modalité de mise en œuvre nationale. Les parties prenantes gouvernementales apprécient beaucoup cette approche, qui renforce les capacités nationales et l'appropriation des initiatives. Le Gouvernement du Bénin a par ailleurs contribué au financement du CPD 2019-2023 du PNUD à hauteur de 25 pour cent du budget du programme.

Il est cependant important de souligner que l'impact de la COVID-19 sur la croissance économique a limité la capacité du Gouvernement à remplir certaines de ses obligations de cofinancement. Des faiblesses ont également été identifiées dans la budgétisation des projets, dont les coûts ont été sous-estimés, ce qui a conduit à l'annulation des activités de projet, comme ce fut le cas pour le projet Biomasse.

Le programme a collaboré avec d'autres organismes des Nations Unies, tels que l'UNICEF, les VNU et le PAM, pour atteindre ses objectifs, mais cela s'est limité à des initiatives ponctuelles. Le PNUD n'a pas réussi à concevoir et à mettre en œuvre des projets communs ni à atteindre les objectifs de convergence.

Le PNUD a réussi à mobiliser les contributions des donateurs bilatéraux, mais les relations informelles avec les institutions financières internationales n'ont pas abouti à des résultats financiers. Le secteur privé, quant à lui, s'est jusqu'à présent montré réticent à soutenir pleinement les initiatives du PNUD, notamment celles relatives à l'agro-industrie, à l'entrepreneuriat des jeunes et aux projets de gazéification. Dans le secteur de l'énergie, le soutien au secteur privé pour la production des bioénergies a été compromis par le manque d'accès aux institutions financières et de clarté des politiques d'accès aux terres et à la biomasse. De manière générale, le soutien au secteur privé est rendu encore plus difficile par l'absence d'une stratégie globale du PNUD pour la mobilisation de ce secteur au niveau national.

En ce qui concerne le rôle de la société civile, les OSC sont consultées et mobilisées par le PNUD dans leurs domaines de compétence respectifs dans le cadre de différents projets menés par le PNUD. Cependant, le potentiel de la société civile, sa proximité avec les populations locales et son expertise dans le suivi des politiques publiques assurés par les citoyens sont encore insuffisamment exploités par le PNUD dans le cadre de la conception et du suivi des projets du CPD 2019-2023.

Conclusion 5. Le PNUD dispose d'un système de suivi et d'évaluation pour accompagner la mise en œuvre du programme. Cependant, on constate un engagement limité de partenaires clés, tels que les collectivités locales et les OSC œuvrant sur le terrain, ce qui a un impact négatif sur l'appropriation des projets et la durabilité des réalisations. L'absence d'un système opérationnel de collecte et de diffusion systématique des données sur la contribution des réalisations du portefeuille aux indicateurs d'effets limite la capacité du programme à rendre compte de la progression vers les objectifs établis.

Le système de suivi et d'évaluation mis en place par le PNUD pour le CPD 2019-2023 est supervisé par une unité de soutien à la gestion du programme, avec un responsable du suivi et de l'évaluation qui effectue des missions sur le terrain pour évaluer les progrès et l'apprentissage, ce qui permet d'éclairer la programmation, et de documenter les avancées et les enseignements tirés. Au niveau des projets, la dotation en personnel a été hétérogène, certains disposant de ressources humaines et d'un budget pour les activités de suivi et d'évaluation tandis que d'autres non. Les populations bénéficiaires et les autorités locales ont un rôle important à jouer, mais les observations suggèrent une déconnexion entre les activités de suivi et d'évaluation menées au niveau central et la réalité sur le terrain. Ainsi, les plateformes multifonctionnelles non fonctionnelles, la détérioration prématurée des équipements et le manque d'entretien des plantations ont été rarement signalés au niveau central et, dans certains cas, même auprès des autorités locales. En outre, les lacunes relevées dans le suivi des subventions accordées aux jeunes entrepreneurs font courir le risque d'une mauvaise gestion et de la non-réalisation des objectifs de création d'entreprise.

À la suite de l'examen à mi-parcours du programme, les recommandations ont été largement mises en œuvre. Cependant, le programme n'a pas réussi à réviser et à actualiser en conséquence le cadre de résultats, compte tenu des faiblesses relevées en matière de conception et de formulation des indicateurs. Comme expliqué précédemment, l'absence d'un système robuste de suivi des effets limite la capacité du PNUD à démontrer efficacement ses contributions aux objectifs de développement du pays.

Conclusion 6. La durabilité des réalisations du programme est influencée par des risques financiers, sociopolitiques et institutionnels. La modalité de mise en œuvre nationale a renforcé l'appropriation au niveau de l'administration centrale, mais il reste encore beaucoup à faire pour améliorer l'appropriation au niveau des collectivités locales des contributions du programme et la mobilisation des fonds supplémentaires pour donner suite aux initiatives mises à l'essai ou déployées avec l'appui du PNUD.

Il est probable que les compétences, les connaissances et les outils élaborés par le programme puissent continuer à être utilisés par les bénéficiaires et les fonctionnaires au-delà de la période initiale du projet. Il existe des données probantes indiquant que les gains obtenus dans le cadre de certains projets ont été adoptés et mis à l'échelle. C'est le cas par exemple de la certification des produits agricoles et des contrats signés pour approvisionner le marché institutionnel du PAM. Les technologies post-récolte mises au point par le laboratoire accélérateur ont été adoptées dans le cadre du PDAB et diffusées aux bénéficiaires par l'INRAB et l'ATDA, tandis que le cadre national pour l'emploi des jeunes conçu par le PPEJ et l'ASDC a été utilisé pour obtenir un financement à plus long terme de la Banque mondiale.

Cependant, le soutien financier inadéquat et intermittent, la faible appropriation par les bénéficiaires et le manque d'engagement des autorités locales représentent des risques sociopolitiques et institutionnels menaçant la durabilité des efforts déployés avec le PNUD. L'inertie du secteur privé et la dispersion perçue des interventions du PNUD limitent la possibilité de mettre à l'échelle les avancées accomplies dans le cadre des projets en vue d'avoir un impact plus important à l'échelle nationale. Le fait de documenter et de communiquer les effets des actions du PNUD de façon plus systématique aux donateurs et aux PTF potentiels pourrait contribuer à atténuer les risques financiers auxquels le bureau de pays est exposé. L'élaboration du CNFI fournit des outils supplémentaires au Gouvernement pour mobiliser des ressources financières alignées sur le programme de développement durable. Cependant, davantage d'efforts sont nécessaires pour tirer parti des fonds verticaux afin d'accroître ou de consolider le portefeuille.

Conclusion 7. Le programme du PNUD au Bénin est sensible au genre, mais n'est pas transformateur, étant donné le peu d'attention accordée aux causes sous-jacentes des inégalités dans la société béninoise en termes d'accès aux ressources de production telles que les terres, d'utilisation des ressources et de contrôle des revenus des activités de production par les femmes et les jeunes.

Les questions de genre sont intégrées à toutes les étapes du cycle de vie du CPD 2019-2023, de sa conception à sa mise en œuvre. Le PNUD a élaboré et mis en œuvre un plan d'action pour l'égalité des genres et continue d'œuvrer pour atteindre 100 pour cent de projets classés dans la catégorie GEN 2-3 à la fin du cycle. La plupart des bénéficiaires du programme sont des femmes, que ce soit en termes d'accès aux services financiers, d'emploi ou d'accès à l'énergie. Bien que cela soit louable, il reste encore beaucoup à faire pour s'attaquer aux causes sous-jacentes des inégalités dans la société béninoise, notamment les relations de pouvoir, les attitudes sociales et les comportements relatifs à l'accès, à l'utilisation et au contrôle des ressources de production. Par exemple, le travail effectué pour garantir les droits de propriété foncière n'a pas permis d'obtenir de titres pour les femmes. Alors que celles-ci bénéficient de la hausse de la production, de la productivité et des revenus, il reste beaucoup à faire pour améliorer le contrôle des résultats financiers de leurs activités. Cela permettrait de faire avancer les réalisations du programme et d'avoir un impact transformateur en matière d'égalité des genres.

Le programme a également réalisé des progrès au niveau national en instaurant un environnement politique favorable à la promotion de l'égalité des genres. On peut citer à titre d'exemple le travail sur le sceau de l'égalité des genres, l'intégration des questions de genre dans les cadres institutionnels, tels que les CDN, le plan national d'adaptation aux changements climatiques et les plans d'action sensibles au genre dans les domaines de l'énergie et de la justice, ainsi que l'introduction d'unités chargées des questions de genre dans les ministères. Le PNUD a également dispensé une formation au personnel sur un large éventail de sujets, y compris l'intégration des questions de genre et la VBG.

3.2 Recommandations et réponse de l'administration

Recommandation 1. Le PNUD au Bénin devrait continuer à se positionner en tant qu'acteur proposant des solutions intégrées. Il devrait se concentrer sur un nombre limité de domaines thématiques dans lesquels son avantage comparatif est reconnu, tels que l'environnement et le climat, les énergies renouvelables, les droits humains, la gouvernance, la consolidation de la paix et de la sécurité, ainsi que sur des zones d'intervention où il peut apporter une valeur ajoutée. Cette stratégie devrait s'appuyer à la fois sur une analyse des facteurs de contre-performance du programme en cours et sur une analyse des risques, y compris ceux liés à l'extrémisme violent.

Le portefeuille de projets du CPD 2019-2023 est diversifié et réparti sur tout le territoire du Bénin. Cela reflète la volonté du PNUD de répondre aux nombreux besoins et défis auxquels le pays est confronté. Au vu de la dispersion perçue par les parties prenantes, le PNUD au Bénin doit revoir ses choix stratégiques, et notamment se recentrer sur un nombre limité de thématiques, telles que l'environnement et le climat, les énergies renouvelables, les droits humains, la gouvernance, la consolidation de la paix et de la sécurité, et de zones géographiques, où il peut continuer à intervenir avec souplesse en s'appuyant sur sa position privilégiée, son avantage comparatif, son expérience et son expertise. En effectuant cet exercice au cours de la préparation du prochain cycle, il est important que le PNUD prenne en compte les facteurs de contre-performance du programme en cours en vue d'améliorer les possibilités stratégiques de mise en œuvre du prochain cycle de programmation. Le PNUD pourrait par exemple commander une analyse diagnostique pour comprendre les causes profondes qui entravent l'accès à la justice afin de revoir sa stratégie d'intervention dans ce domaine. Par ailleurs, au vu de la montée de l'extrémisme violent, il est important que le PNUD soit informé des risques et des vulnérabilités aux conflits potentiels à venir. C'est pour cela que le PNUD devrait également procéder à une évaluation des risques sur la question de l'extrémisme violent et s'assurer d'en intégrer les résultats dans la conception du prochain programme de pays. Un accent doit aussi être mis sur l'articulation des deux portefeuilles et la communication concernant la manière dont ils sont liés, dont ils se renforcent mutuellement et dont ils contribuent à une croissance inclusive et durable ainsi qu'à une meilleure gouvernance dans le pays.

Un aspect essentiel de ce processus de réflexion consistera à s'aligner sur les priorités du PAG 2021-2026, du PND et d'autres politiques/stratégies du pays, et à repérer des possibilités de collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies et partenaires de développement au Bénin pour renforcer le potentiel de convergence et de synergie.

Recommandation 2. Le PNUD, dans le cadre de l'élaboration de sa théorie du changement pour le prochain cycle de programmation, devrait démontrer plus clairement la façon dont l'ensemble de ses projets contribuent à cette dernière. Cet exercice devrait reposer sur un système de démonstration des effets du programme au niveau macroscopique. Le PNUD devrait également renforcer les échanges avec les partenaires et le secteur privé pour augmenter les ressources mobilisées et faciliter la mise à l'échelle des projets, afin de favoriser l'obtention des résultats à l'échelle nationale.

La formulation d'une théorie du changement pour le portefeuille permettra au PNUD d'apporter des clarifications aux partenaires et aux parties prenantes concernant ce que le programme cherche à réaliser et comment il compte y parvenir en lien avec les hypothèses et les risques sous-jacents. Par exemple, la nature localisée des projets actuels du PNUD requiert que ces derniers soient mis à l'échelle afin d'accroître les chances d'avoir un impact significatif ou d'impulser des changements transformateurs. La conception du programme de pays 2019-2023 présentait des lacunes en termes de formulation des indicateurs clés, et la composition du portefeuille s'est avérée inégale par rapport aux produits énoncés dans le CPD. Le PNUD devrait s'assurer que les objectifs (produits et effets) et les

indicateurs sont formulés aux bons niveaux, et qu'un système budgétisé et doté en personnel est en place pour superviser et assurer le suivi de la contribution des projets du programme aux indicateurs et cibles des ODD au niveau national. Comme expliqué précédemment, ce système pourrait s'appuyer sur l'expertise de l'institut national de la statistique. Les données probantes systématiques générées par ce système permettraient d'améliorer la manière dont le PNUD établit des rapports sur ses réalisations et, par conséquent, contribueraient à renforcer ses efforts de mobilisation de ressources grâce à une meilleure visibilité des impacts auprès du Gouvernement, des donateurs bilatéraux et des institutions financières internationales.

La conception d'une stratégie cohérente de mobilisation du secteur privé et de projets de soutien spécifiques au secteur privé pourrait renforcer la participation de ce dernier, et améliorer l'appropriation et la mise à l'échelle des initiatives pilotes réussies. De même, les échanges avec les fonds verticaux, les donateurs bilatéraux et les institutions financières internationales, ainsi que la mise en œuvre du CNFI pourraient favoriser la mobilisation des ressources nécessaires à la durabilité et à l'augmentation des gains du programme.

Recommandation 3. Le PNUD devrait renforcer son engagement auprès des bénéficiaires, de la société civile et des autorités locales lors de la conception, de la mise en œuvre et du suivi des projets et des programmes afin de renforcer l'appropriation et de pérenniser les réalisations.

L'un des défis mis en lumière par cette évaluation est l'appropriation limitée par les bénéficiaires et les OSC locales, ainsi que, dans certains cas, par les autorités locales. Ce manque d'appropriation compromet la pérennité des réalisations du portefeuille. Le PNUD devrait envisager de renforcer la participation des bénéficiaires ainsi que des OSC et des autorités locales à la conception et au suivi des projets au niveau local. Ceci pourrait se traduire par leur participation aux examens du portefeuille, aux missions de suivi sur le terrain et à d'autres processus de gouvernance des projets. Une telle démarche encouragerait les autorités locales à intégrer les activités du projet, l'entretien et la réparation des équipements, ainsi que la mise à l'échelle des initiatives dans les PDC, assurant ainsi leur durabilité. Les exemples d'intégration des ODD et des plans de réduction des risques de catastrophe dans les plans et budgets de développement communaux illustrent les avantages de tels efforts.

Le PNUD a démontré qu'il est un partenaire de choix pour le Gouvernement et les différents acteurs de développement. Le PNUD devrait ainsi renforcer et faciliter davantage de possibilités de plaidoyer et de sensibilisation auprès des ministères sectoriels, des instances d'administration locales et de la communauté du développement afin de présenter ses réalisations et de plaider pour leur mise à l'échelle ou leur adoption. Pour ce faire, le PNUD devrait également continuer à travailler aux côtés du Gouvernement afin de mobiliser des ressources supplémentaires pour des projets à plus long terme. L'installation de mini centrales pour la production d'énergie par le Gouvernement montre que cela est réalisable.

Recommandation 4. Le PNUD devrait renforcer ses contributions à l'égalité des genres et à l'autonomisation des femmes en s'attaquant aux obstacles structurels et culturels qui entravent la participation effective des femmes à la vie politique, économique et sociale du pays. Il devrait améliorer sa stratégie et intensifier ses efforts pour s'attaquer aux facteurs sous-jacents, aux normes sociales, aux attitudes et aux comportements qui perpétuent les inégalités, en partenariat avec les autres organismes des Nations Unies. Le PNUD devrait aussi soutenir davantage les capacités des femmes et des jeunes en tant qu'acteurs de développement et du changement.

Le PNUD a démontré son engagement en faveur de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes, des jeunes et des personnes handicapées à travers son portefeuille de projets. Le programme devrait poursuivre et renforcer cette orientation, tout en cherchant à impulser un changement transformateur.

Le PNUD devrait continuer à œuvrer en faveur de la participation des femmes à la gouvernance et aux mécanismes de consolidation de la paix, de la cohésion sociale et de la protection des droits des femmes. Le PNUD devrait renforcer sa collaboration avec les partenaires de la société civile, en particulier les organisations de défense des droits des femmes. Cela pourrait lui permettre de mieux promouvoir l'intégration des questions de genre dans son programme, afin d'aller au-delà du ciblage des femmes dans le cadre des projets et d'apporter des solutions efficaces aux obstacles structurels et culturels qui empêchent leur participation effective à la vie politique, économique et sociale du pays ainsi qu'aux hautes fonctions de l'administration publique. De manière générale, le PNUD devrait non seulement se concentrer sur la sensibilisation des femmes, des jeunes et des personnes handicapées, mais aussi mettre l'accent sur la lutte contre les normes sociales, les attitudes et les comportements culturels bien ancrés qui perpétuent les inégalités en matière d'accès, d'utilisation et de contrôle des ressources de production, ainsi que de participation aux processus décisionnels qui les concernent. Ces efforts devraient être menés en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies.

3.3 Recommandations principales et réponse de l'administration

Recommandation 1.



Le PNUD au Bénin devrait continuer à se positionner en tant qu'acteur proposant des solutions intégrées. Il devrait se concentrer sur un nombre limité de domaines thématiques dans lesquels son avantage comparatif est reconnu, tels que l'environnement et le climat, les énergies renouvelables, les droits humains, la gouvernance, la consolidation de la paix et de la sécurité, ainsi que sur des zones d'intervention où il peut apporter une valeur ajoutée. Cette stratégie devrait s'appuyer à la fois sur une analyse des facteurs de contre-performance du programme en cours et sur une analyse des risques, y compris ceux liés à l'extrémisme violent.

Réponse de l'administration : le Bureau accepte entièrement cette recommandation



Cette recommandation est déjà en cours de mise en œuvre. En effet, dans le cadre de l'élaboration de son nouveau programme de pays, le Bureau a organisé un atelier d'élaboration de la théorie du changement dudit programme avec la participation de la partie nationale ce qui a permis de retenir les principaux défis de développement du pays à partir desquels le bureau est en train de finaliser son offre en fonction de ses avantages comparatifs. Cette offre couvre principalement les thématiques de l'entrepreneuriat, l'environnement et le climat, les énergies renouvelables, la résilience, la gouvernance administrative, judiciaire, économique, la cohésion sociale et la prévention des conflits et de l'extrémisme violent, la redevabilité sociale.

| Mesure(s) clé(s) | Échéance | Unité(s) responsable(s) | Suivi* | |
|------------------|----------|-------------------------|--------------|--------|
| | | | Commentaires | Statut |
| 1.1 | | | | |
| 1.2 | | | | |

◀ Recommandation 1 (suite)

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| 1.3 | | | | |
| Veuillez ajouter des lignes si nécessaire. | | | | |

Recommandation 2.



Le PNUD, dans le cadre de l'élaboration de sa théorie du changement pour le prochain cycle de programmation, devrait démontrer plus clairement la façon dont l'ensemble de ses projets contribuent à cette dernière. Cet exercice devrait reposer sur un système de démonstration des effets du programme au niveau macroscopique. Le PNUD devrait également renforcer les échanges avec les partenaires et le secteur privé pour augmenter les ressources mobilisées et faciliter la mise à l'échelle des projets, afin de favoriser l'obtention des résultats à l'échelle nationale.

Réponse de l'administration : le Bureau accepte entièrement cette recommandation



Le nouveau CPD en cours d'élaboration a davantage circonscrit les objectifs de développement auxquels il contribuera. Non seulement l'alignement des projets en cours et à venir, sur les offres du bureau, est effectif, mais également, les projets contribueront aux résultats de développement du pays dans une approche synergétique développée basée sur leur contribution aux solutions signatures du PNUD (Pauvreté et inégalité, Gouvernance, résilience, environnement, énergie, genre et égalité) qui s'alignent sur toutes les priorités programmatiques identifiées.

Le dialogue avec les partenaires est renforcé depuis 2022 et devra se poursuivre. Ceci a permis d'enregistrer des résultats significatifs en matière de mobilisation des ressources.

| Mesure(s) clé(s) | Échéance | Unité(s) responsable(s) | Suivi | |
|---|---------------|-------------------------|--------------|----------|
| | | | Commentaires | Statut |
| 2.1 Poursuivre les dialogues avec les PTF et le secteur privé pour relever davantage le niveau de mobilisation des ressources | Décembre 2026 | Administration | | En cours |
| 2.2 | | | | |
| 2.3 | | | | |

Recommandation 3.



Le PNUD devrait renforcer son engagement auprès des bénéficiaires, de la société civile et des autorités locales lors de la conception, de la mise en œuvre et du suivi des projets et des programmes afin de renforcer l'appropriation et de pérenniser les réalisations.

Réponse de l'administration : le Bureau accepte entièrement cette recommandation



Les représentants de bénéficiaires, la société civile et les autorités locales étaient déjà associés à la conception, la mise en œuvre et le suivi des projets. Toutefois, ils seront davantage associés à travers leur participation aux CLEP, aux revues des portefeuilles et du programme et aux missions de suivi sur le terrain.

| Mesure(s) clé(s) | Échéance | Unité(s) responsable(s) | Suivi | |
|---|---------------|-----------------------------------|--------------|-------------|
| | | | Commentaires | Statut |
| 3.1 Associer davantage les bénéficiaires des projets, la société civile et les autorités locales aux CLEP | Décembre 2026 | DDCI/ Gouvernance/ DPS | | En cours |
| 3.2 Associer davantage les bénéficiaires des projets, la société civile et les autorités locales aux examens des portefeuilles et du programme | Décembre 2026 | PMSU | | Non initiée |
| 3.3 Associer davantage les bénéficiaires des projets, la société civile et les autorités locales aux CLEP et aux missions de suivi sur le terrain | Décembre 2026 | DDCI/ Gouvernance/ DPS/PMSU | | En cours |

Recommandation 4.



Le PNUD devrait renforcer ses contributions à l'égalité des genres et à l'autonomisation des femmes en s'attaquant aux obstacles structurels et culturels qui entravent la participation effective des femmes à la vie politique, économique et sociale du pays. Il devrait améliorer sa stratégie et intensifier ses efforts pour s'attaquer aux facteurs sous-jacents, aux normes sociales, aux attitudes et aux comportements qui perpétuent les inégalités, en partenariat avec les autres organismes des Nations Unies. Le PNUD devrait aussi soutenir davantage les capacités des femmes et des jeunes en tant qu'acteurs de développement et du changement.

Réponse de l'administration : le Bureau accepte entièrement cette recommandation



Pour mettre en œuvre efficacement cette recommandation, le bureau appuiera davantage le gouvernement et la société civile notamment le ministère des affaires sociales et les organisations de la société civile intervenant dans la promotion de la femme.

Par ailleurs, le CPD en cours de préparation intègre les femmes et les jeunes dans toute son offre.

| Mesure(s) clé(s) | Échéance | Unité(s) responsable(s) | Suivi | |
|---|---------------|--|--|-------------|
| | | | Commentaires | Statut |
| 4.1 Accompagner le Gouvernement par le biais de l'Institut de promotion de la femme et du MASM pour le suivi de l'application effective des textes de loi (la Constitution révisée ; la loi no 2021-11 du 20 octobre 2021 portant dispositions spéciales de répression des infractions commises à raison du sexe des personnes et de protection de la femme en République du Bénin) | Décembre 2023 | Gouvernance/ Chargée de programme en matière de genre/Équipe focale sur les questions de genre/ Administration | Cette activité est en cours de préparation | Non initiée |
| 4.2 Soutenir le Gouvernement par le biais de l'Institut de promotion de la femme et du MASM pour le suivi du fonctionnement du Compendium des compétences féminines du Bénin | Décembre 2023 | Gouvernance/ Chargée de programme en matière de genre/Équipe focale sur les questions de genre/ Administration | Cette activité est en cours de préparation | Non initiée |
| 4.3 | | | | |

* L'état d'avancement de la mise en œuvre est suivi par voie électronique dans la base de données du Centre de gestion en ligne des évaluations.

ANNEXES



Les annexes du rapport (énumérées ci-dessous) sont disponibles sur le site Web du BIE à l'adresse suivante : <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/22473>

Annexe 1. Evaluation terms of reference

Annexe 2. Evaluation framework

Annexe 3. People consulted

Annexe 4. Documents consulted

Annexe 5. List of projects for review and mapping

Annexe 6. Status of country programme document (CPD) outcome & output indicators matrix

Annexe 7. Country programme performance ratings

Annexe 8. Country at a glance



BIE

**Bureau
Indépendant
d'Évaluation**

Programme des Nations Unies pour le Développement

Bureau indépendant d'évaluation
Programme des Nations Unies pour le développement
1 UN Plaza, DC1-20
New York, NY 10017, États-Unis
Tél. +1(646) 781 4200

 [/www.undp.org/evaluation](http://www.undp.org/evaluation)

 [/UNDP_Evaluation](https://twitter.com/UNDP_Evaluation)

 [/evaluationoffice](https://www.youtube.com/evaluationoffice)

 [UNDP Independent Evaluation Office](https://www.linkedin.com/company/undp-independent-evaluation-office)

Évaluations pour un #strongerUNDP