

**République du Bénin:
Évaluation finale du
projet
ADECOI**

Rapport soumis au:

**Fonds d'Équipement
des
Nations Unies**

Rapport final

4 avril 2008

Préparé par:

Maple Place North
Woodmead Business Park
145 Western Service Road
Woodmead 2148

Tel: +2711 802 0015
Fax: +2711 802 1060

www.eciafrica.com



TABLE DES MATIERES

1. Données de référence du programme.....	3
2. objectifs ET CONTEXTE de l'évaluation	4
2.1. Objectifs de l'évaluation.....	4
2.2. Cycle du projet.....	4
3. méthodologie et déroulement de la mission	6
3.1. Méthodologie.....	6
3.2. Déroulement de la mission	6
3.3. Gestion de la méthodologie.....	7
3.4. Composition de l'équipe	8
4. Description du projet.....	10
4.1. Le contexte macro économique du Bénin.....	10
4.2. L'évolution de la politique de décentralisation.....	10
4.3. Contexte local au plan de la pauvreté et de la sécurité alimentaire	12
4.4. 4.4 Résumé du projet.....	14
4.5. Statut du projet.....	15
5. évaluation du proJET	16
5.1. Analyse de l'atteinte et de la durabilité des résultats	16
5.1.1. Résultat 1:	17
5.1.2. Résultat 2:	20
5.1.3. Résultat 3 :	27
5.1.4. Résultat 4:	39
5.2. Analyse des résultats en matière de sécurité alimentaire	40
5.2.1. Principaux constats.....	40
5.2.2. Analyse de l'atteinte des résultats.....	47
5.3. Facteurs externes et internes.....	50
5.3.1. Facteurs externes	50
5.3.2. Facteurs internes	52
5.4. Positionnement stratégique du FENU et partenariats à développer	55
6. leçons apprises.....	56
6.1. Planification participative.....	56
6.2. Développement économique local et sécurité alimentaire	56
6.3. La dimension Genre et développement.....	57
7. Recommandations	58
7.1. Concernant la planification.....	58
7.2. Concernant le renforcement des capacités.....	58
7.3. Concernant le FDL	59
7.4. Concernant la promotion de l'économie locale	60
7.5. Concernant la sécurité alimentaire.....	60
7.6. Concernant la dimension Genre.....	61

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1: Nombre de personnes rencontrées dans les communes échantillonnées	7
Tableau 2: Niveau de décaissement du projet ADECOI selon les sources de financement.....	15
Tableau 3: Évolution des recettes totales des six communes partenaires du projet ADECOI entre 2003 et 2006.....	24
Tableau 4 : Investissements financés par le FDL/ADECOI entre 2004-2007 par communes bénéficiaires.....	28
Tableau 5 : Synthèse des activités menées par le projet selon les composantes.....	43

TABLE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Répartition des réalisations FISC selon la typologie des infrastructures	30
--	----

TABLE DES ANNEXES

Annexe 1: Termes de référence.....	63
Annexe 2: Programme de la mission.....	63
Annexe 3: Liste des personnes rencontrées	63
Annexe 4 : Liste des documents consultés	63
Annexe 5: Cadre Logique Du Projet.....	63

« L'analyse et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement la vue des fonds d'Équipement des Nations Unies, de son conseil exécutif ou des États Membres des Nations Unies. C'est une publication indépendante de FENU et reflète les vues de ses auteurs »

LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS

ACOB	Association des Communes du Borgou
ADECOI	Appui au Développement des Communes et aux Initiatives locales
AGR	Activités Génératrices de Revenus
CAF	Comité (départemental) d'Attribution des Financements
CCD	Commissions communales de développement
CDCC	Conseil Départemental de Concertation et de Coordination
CeCPA	Centre Communal pour la Promotion Agricole
CeRPA	Centre Régional pour la Promotion Agricole Borgou/Alibori
CICIEL	Centre Inter communal d'Informations Économiques Locales
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche
CLCAM	Caisse Locale de Crédit Agricole et Mutuel
COFIL	Comité d'Octroi des Financements aux Initiatives Locales
COP	Comité d'Orientation du Projet ADECOI
COPAF	Comité de Pilotage et d'Attribution des Financements
CID	Crédit d'Investissement des Communes
CPS	Centre de Promotion Sociale
DANIDA	Coopération danoise
DGAT	Direction Générale de l'Administration Territoriale
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DHD	Développement Humain Durable
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ECVR	Études sur les Conditions de Vie des Ménages Ruraux
EMAC	Équipe Mobile d'Appui aux Communes (financement Union Européenne)
EMP	Évaluation à mi-parcours
FADEC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FBS	Fonds Belge de Survie
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
FIC	Part du FDL : Fonds Inter-communal
FISC	Part du FDL : Fonds d'Investissement socio-communautaire
GBCO	Logiciel de gestion budgétaire
GERED	Groupe d'Étude et de Recherche sur l'Environnement et le Développement
GTZ	Coopération allemande
GRN	Gestion des ressources naturelles
IFDC	International Center for soil Fertility and agricultural Development
IMF	Institutions de Micro-Finance
MCL	Maison des Collectivités Locales
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
MCA	Millenium Challenge Account (USA)
MD	Mission de Décentralisation
MCPD	Ministère chargé de la Planification et du Développement
MCCAG	Ministère chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, de la Prospective et du Développement
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MIS	Système d'Information du FENU- Base de données
MISD	Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation
MFE	Ministère des Finances et de l'Économie
MPD	Ministère chargé de la Planification et du Développement
MPO	Manuel des Procédures et d'Opération (FENU)
ONASA	Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire
PADEL	Projet d'appui au développement local dans le Borgou-Est et l'Atacora-Ouest (FENU-PNUD, 1996-2002)
PAI	Programme Annuel d'Investissement

PACA	Participation et Action pour la Compétitivité Locale
PACEA	Programme d'Appui aux Communes dans le secteur de l'Eau et de l'Assainissement
PACOB	Projet d'Appui aux Communes du Borgou (PNUD)
PDC	Programme de Développement Communal
PDL	Programme de Développement Local
PDM	Programme de Développement Municipal
PIC	Programme d'Investissement Communal (en principe triennal)
PNDCC	Programme National d'appui au Développement Conduit par les Communautés (Banque Mondiale)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRODECOM	Projet d'appui au Démarrage des Communes (Union Européenne)
PRODOC	Document de projet ADECOI
PROMIC	Projet de Micro finance et de Commercialisation (FIDA)
PTF	Plateformes multifonctionnelles
RFUS	Registre Foncier Urbain Simplifié
RGF	Receveur Général des Finances
SA	Sécurité Alimentaire
SAF	Service administratif et financier
SAFIC	Système d'Analyse Financière et Institutionnelles des Collectivités locales
SAIL	Part du FDL : Subvention d'Appui aux Initiatives Locales
SIG-GL	Système de Gestion de l'information – Gouvernance Locale
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
UAC :	Unité d'Appui-Conseil ADECOI
VNU	Volontaire des Nations Unies

1. DONNÉES DE RÉFÉRENCE DU PROGRAMME

Pays: BENIN

Numéro du Projet : BEN/02/C01

Titre du Projet : Projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales dans le Borgou (ADECOI)

BEN/02/C01	
PNUD:	983.521 \$ E.U
FENU:	1.631.000 \$ E.U.
FBS:	2 640 000 ¹ \$ E.U
Gouvernement	160.000 \$ E.U
Communes:	440.000 \$ E.U.
Total	5. 854.521 \$ E.U

Secteur : Gouvernance Locale & Lutte contre la pauvreté

Agence d'Exécution du Gouvernement: Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales (MISPCL)

Date approbation : 17 décembre 2002

Durée : 5 ans

Date de l'évaluation finale : Octobre 2007

¹ A ce montant, spécifiquement dédié aux activités du projet dans le Pays, s'ajoutent les frais de formulation, de gestion et de supervision payés au FENU (la contribution totale du FBS étant de 2.925.282 euros)

2. OBJECTIFS ET CONTEXTE DE L'ÉVALUATION

2.1. Objectifs de l'évaluation

Selon les termes de référence soumis aux consultants, la mission d'évaluation finale du projet ADECOI devait répondre aux objectifs suivants:

- «aider le Gouvernement du Bénin, les communes de la zone d'intervention du projet, le Fonds Belge de Survie, le FENU et le PNUD à comprendre l'efficacité, l'efficience et la pertinence du projet dans l'atteinte des effets et impacts escomptés, la durabilité et le niveau de satisfaction des parties prenantes et bénéficiaires avec les résultats obtenus;
- aider les gestionnaires et les partenaires des projets à tirer des enseignements clés quant à la conception, la mise en œuvre et la gestion du projet
- aider les gestionnaires et les partenaires du projet à évaluer dans quelle(s) mesure(s) le contexte actuel est favorable à la réplication de l'expérience dans d'autres régions du pays;
- vérifier le respect des engagements pris au moment de l'approbation du document de projet, en particulier, sur l'orientation du FBS en faveur de la sécurité alimentaire ;
- apprécier d'une part, le positionnement stratégique du FENU par rapport aux autres bailleurs clés opérant au Bénin dans le domaine de la décentralisation et d'autre part, la pertinence de ses partenariats et les leçons à en tirer ;
- de déterminer les besoins de suivi de l'après projet et les pistes pour les actions futures;
- capitaliser les acquis de cette expérience dans la perspective d'une nouvelle programmation du FENU au Bénin et en indiquer les grandes orientations. »

L'équipe des consultants s'est donc employée à mettre en place et exécuter une méthodologie capable de répondre aux objectifs énoncés. Le présent rapport fait dès lors état des analyses, conclusions et recommandations de la mission en réponse aux exigences des termes de référence qui lui ont été transmis.

2.2. Cycle du projet

La durée initiale du projet étant de quatre ans, il devrait arriver à terme en avril 2007 et l'évaluation finale du projet aurait dû intervenir au cours du premier trimestre de cette année au plus tard. Toutefois tel qu'en font foi les investigations de la mission, le projet a enregistré des retards importants dans les cycles d'investissement du Fonds de développement local (FDL) et dans la mise en œuvre de la Subvention d'appui aux initiatives locales (SAIL) dont l'objectif premier est de soutenir les activités concourant à la réduction de la vulnérabilité des populations pauvres et de l'insécurité alimentaire. Les

causes de ces retards sont reprises plus en détails dans l'analyse de l'atteinte des résultats du projet.

L'appréciation des conséquences de ces retards a fait l'objet d'une mission conjointe des partenaires du projet en octobre 2006. A l'issue de cette mission, il a été retenu de prolonger le projet jusqu'en décembre 2007 pour permettre non seulement l'exécution du troisième et dernier cycle d'investissements, mais surtout afin de pouvoir apprécier les résultats des actions financées à partir de la SAIL et d'en tirer des leçons pour une éventuelle deuxième phase d'ADECOI. La mission conjointe d'octobre 2006 a également permis de définir conjointement les domaines qui devront être analysés de façon approfondie à l'occasion de la présente évaluation de fin de phase.

En conséquence, la mission d'évaluation finale du projet s'est tenue entre le 11 et le 31 octobre 2007. Cette mission sera éventuellement suivie, dans la perspective de la poursuite du projet ADECOI, d'une mission de formulation de la deuxième phase d'exécution du projet. Il est ainsi prévu que les conclusions et recommandations de la mission d'évaluation finale alimentent les réflexions de la mission de formulation d'une éventuelle phase 2.

3. MÉTHODOLOGIE ET DÉROULEMENT DE LA MISSION

3.1. Méthodologie

La mission a été conduite entre le 11 et le 31 octobre 2007 successivement à Cotonou et dans le département du Borgou. La méthodologie d'évaluation a été construite à partir:

- De la revue des documents de planification et de suivi/évaluation du projet : document de projet (PRODOC), plans annuels de travail, rapports annuels de suivi, rapport d'évaluation à mi-parcours, base de données SGI (MIS) ;
- De la revue et analyse des études et rapports sectoriels élaborés dans le cadre de la conduite du projet ;
- De rencontres avec Madame le représentant résident du PNUD, Madame le représentant résident adjoint du PNUD, le chargé de programme du FENU;
- De rencontres avec les représentants des Ministères de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), de l'Agriculture et des Pêches (MAEP), chargé de la Planification et du Développement (MCPD) et de la Direction Générale de la Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP);
- De rencontres avec des partenaires techniques et financiers tels : Coopération belge, Coopération danoise, GTZ, Union Européenne, Coopération suisse, PNDCC, PACEA ...;
- D'ateliers de travail avec l'Unité d'Appui Technique (UAT) du projet sur le terrain dans la région de Parakou ;
- De rencontres avec les autorités préfectorales et les services déconcentrés du département du Borgou ;
- D'ateliers participatifs et de visites techniques dans cinq (5) des sept (7) communes du département.

3.2. Déroulement de la mission²

La mission s'est déroulée selon le calendrier suivant :

Du jeudi 11 au samedi 13 octobre

- Rencontres à Cotonou avec le PNUD et le FENU, les partenaires institutionnels du projet (MDGLAAT, MCPD) et certains partenaires techniques et financiers.

Du dimanche 14 au mercredi 24 octobre

² On retrouve un calendrier détaillé du déroulement de la mission en annexe au présent rapport.

- Tenue d'ateliers participatifs d'évaluation et de visites techniques dans les communes de : Sinendé, Nikki, N'Dali, Pèrèrè et Tchaourou. Les ateliers participatifs (focus groups) ont regroupé les maires et conseillers de la commune et plusieurs groupements et associations impliqués dans le développement local. Par ailleurs, la mission a pu rencontrer des chefs de certains services techniques de la commune (C/SAF, C/ST, R/CPA, C/SE...) de même que certains prestataires et entrepreneurs qui ont bénéficié de marchés dans le cadre du projet. Les ateliers et rencontres techniques ont permis de rejoindre près de 200 personnes tel qu'en fait foi le tableau 1 inséré à la suite.

Tableau 1: Nombre de personnes rencontrées dans les communes échantillonnées

Communes échantillonnées	Conseil communal	Services techniques	Groupements /associations	TOTAL
Sinendé	5	2	35	42
Nikki	5	10	15	30
N'Dali	7	10	30	47
Pèrèrè	5	5	25	35
Tchaourou	1 ³	5	20	26

Jeudi le 25 octobre

- Tenue d'un atelier de pré restitution avec les membres du COPAF à Parakou.

Du vendredi 26 au mardi 30 octobre

- Rencontres complémentaires avec certains partenaires techniques et financiers; élaboration d'un aide mémoire de mission sous forme de présentation « Power Point ».

Mercredi le 31 octobre

- Présentation de l'aide mémoire aux partenaires du projet (membres du Comité d'Orientation du Projet).

3.3. Gestion de la méthodologie

Le rapport de mission doit tout d'abord faire état d'une difficulté particulière qui s'est posée en ce qui concerne les termes de références. Au départ, la mission s'est basée

³ Le conseil n'ayant pas été convoqué formellement, la mission a pu échanger avec le maire de la commune.

sur les termes de références qui lui ont été fournis avant son démarrage et qui sont insérés en annexe au présent rapport. Il s'est par contre avéré que ceux-ci ne constituaient pas les TDRs définitifs. Ce n'est en effet qu'au mois de décembre dernier que les consultants ont eu accès aux TDRs dits définitifs dans lesquels on retrouve entre autres une section spécifique portant sur « l'analyse complémentaire multidimensionnelle sur la pauvreté alimentaire ». En conséquence, certains aspects relatifs à l'analyse de l'atteinte des résultats en matière de sécurité alimentaire contenus dans le rapport préliminaire ne répondaient aux objectifs souhaités. Étant dans l'impossibilité de retourner sur le terrain pour reprendre le travail d'analyse, la mission s'est toutefois employée à mieux développer les aspects de sécurité alimentaire dans cette version finale du rapport d'évaluation.

L'équipe des évaluateurs a pu mener sa mission en fonction de la méthodologie élaborée. La mission a apprécié la collaboration reçue dans le cadre de l'exécution de la mission de même qu'elle a pu exploiter les rapports techniques élaborés au cours des derniers mois qui se sont avérés d'une grande utilité dans l'analyse de l'atteinte des résultats.

Compte tenu des impératifs de la méthodologie retenue et des contraintes de temps, la mission a procédé à la tenue des ateliers participatifs d'évaluation et des visites techniques dans un échantillon de cinq (5) des sept (7) communes bénéficiaires du projet. Cet échantillon a été construit sur la base d'un certain nombre de critères de représentativité : dynamisme des conseils communaux et des groupements, taille démographique, niveau de pauvreté, communes visitées lors de l'évaluation à mi-parcours... Cet échantillon s'est avéré pertinent dans la mesure où les communes retenues ont offert une bonne représentativité des diverses situations vécues par le projet au cours des dernières années. Il faut toutefois noter la faible représentativité des membres des conseils communaux à ces ateliers (moins de 50% des élus dans bien des cas) qui peut s'expliquer par la période de l'année et la multiplication des missions de toute nature dans les communes. La mission a pu toutefois discuter avec de nombreux comités ou groupements (féminins pour la plupart) impliqués dans la gestion des équipements et certaines activités de type AGR.

Au-delà des questions soulevées ci haut, l'équipe n'a pas rencontré de difficultés particulières dans la conduite de la mission.

3.4. Composition de l'équipe

L'équipe des évaluateurs était composée des experts suivants :

- M. Richard Dion, expert en décentralisation et développement local, chef de mission
- Mme Chantal Lewis, agronome et experte en environnement, responsable des aspects SAIL et sécurité alimentaire

- Mme Setcheme J. Mongbo, économiste/gestionnaire, responsable de la thématique « genre et développement »
- M. Abdoul Rasack Lawani, ingénieur en Génie Civil, responsable des aspects techniques

4. DESCRIPTION DU PROJET

4.1. Le contexte macro économique du Bénin⁴

Le Bénin est un pays à faible niveau de développement humain : classé en 2006 au rang 163 sur 177 pays avec un indicateur de 0,428 d'après le Rapport Mondial sur le Développement Humain (RMDH 2006). En dépit d'une légère amélioration de l'Indice de Développement Humain (IDH), le Bénin a régressé d'un point au classement par rapport à l'année dernière. En effet, la pauvreté touche encore une partie importante de la population, avec plus de 30% des Béninois vivant en dessous du seuil de pauvreté. La croissance, qui a été en moyenne de 5% sur la période 1991-2002, dépasse à peine 3% par an depuis le lancement du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) en 2003. Néanmoins, la croissance économique a atteint 4,5% en 2006. Cette croissance est largement en dessous du niveau minimal requis pour renverser les tendances actuelles en matière de pauvreté et atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en 2015, à savoir une croissance économique soutenue de 7% par an.

Différents facteurs participent à l'explication de cette tendance : la forte variation du prix du pétrole et ses tendances inflationnistes au Bénin, la déstructuration de la filière coton associée à la baisse du prix de vente pour une production qui représente 80% des recettes d'exportation et 25% des recettes fiscales, les restrictions commerciales imposées par le Nigeria, la dégradation de la performance du port de Cotonou et, enfin, d'importants problèmes de gouvernance relatifs à une mauvaise gestion et une répartition inéquitable des ressources minée parfois par des logiques de corruption.

Une nouvelle stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (SCR) pour la période 2007-2009 vient d'être finalisée en janvier 2007. Elle se fonde sur cinq axes stratégiques à savoir, l'accélération de la croissance, le développement des infrastructures, le renforcement du capital humain, la promotion de la bonne gouvernance et le développement équilibré et durable de l'espace national.

4.2. L'évolution de la politique de décentralisation

Les dernières élections locales ont eu lieu en décembre 2002, janvier 2003. Les conseils communaux ont été installés en février et mars 2003. Après plus de 4 années d'exercice, le processus de décentralisation présente un bilan mitigé.

Une dynamique communale s'observe. Les Maires et conseils communaux s'approprient graduellement les compétences qui leur sont conférées par la Loi. Ainsi, on note un certain nombre d'acquis au niveau des communes :

- fonctionnement régulier des conseils communaux;

⁴ Cette section est reprise des termes de référence de la mission.

- élaboration, dans le cadre d'un processus participatif, de Plans de Développement Communal (PDC) dans la plupart des communes;
- mise en place de stratégies de mobilisation des ressources locales et d'attraction des partenaires au développement et des investisseurs privés;
- multiplication des actions de coopération décentralisée;
- meilleure perception du rôle des populations dans un contexte de décentralisation. (participation de la société civile et accentuation de la gouvernance locale);
- dotation de personnels qualifiés dans certaines communes;
- constitution de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB), structure faîtière qui assure la défense des intérêts des Communes auprès du Gouvernement et la promotion de la décentralisation au Bénin.

Néanmoins, les avancées dans le processus de décentralisation sont timides. Celui-ci reste confronté à trois problèmes majeurs :

- l'insuffisance de ressources financières, humaines et techniques qui restreint l'autonomie administrative et financière des communes et partant, le développement d'une saine gouvernance locale;
- l'absence de la réalisation effective des transferts des compétences sectorielles de l'État notamment en matière des infrastructures sociales, du développement économique et de la gestion des ressources naturelles;
- la grande faiblesse des services déconcentrés de l'État qui n'ont pas suffisamment engagé les réorganisations, les redéfinitions de tâches et des modes de faire nécessaires pour accompagner, coordonner et impulser la réforme et appuyer les communes.

Planifié essentiellement comme un projet d'impulsion du processus de décentralisation au Bénin, ADECOI a dès lors été exécuté dans ce contexte politique auquel s'associe le contexte relatif aux facteurs de pauvreté et de sécurité alimentaire.

4.3. Contexte local au plan de la pauvreté et de la sécurité alimentaire

Selon l'enquête nationale sur les conditions de vie des ménages⁵, la pauvreté monétaire dans le Borgou a diminué de 9 points de 2000 à 2006, passant de 45,8 % à 39% de la population. Cependant, la moyenne départementale en termes d'incidence de la pauvreté (39,19%) en 2006 est supérieure à la moyenne nationale estimée à 37,4%. Sur les 8 communes du département, trois ont une incidence particulièrement élevée (Tchaourou : 48,8% ; Sinendé : 47,93% et Bembèrèkè : 42,89%), avoisinant plus de 10 points au-dessus de la moyenne nationale.

Cette réduction globale de la pauvreté monétaire⁶ dans le département, déjà amorcée lors du passage de l'étude de référence⁷, est principalement tributaire de l'accroissement de la production agricole de 46% suite aux opérations de diversification opérées par les producteurs agricoles qui se sont orientés vers la production du maïs (augmentation de 31 %), de l'igname (augmentation de 52%), manioc (augmentation de 91%), du sorgho (augmentation de 11%) du riz (augmentation de 45%) suite à la crise du coton, à titre de culture commerciale.

⁵ ADECOI, Gnimadi et al., Étude complémentaire multidimensionnelle d'analyse de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire dans le Département du Borgou, octobre 2007. Cette étude précise que "La comparaison des résultats des trois études indique qu'au niveau national, la proportion des populations rurales touchées par la pauvreté monétaire progresse d'une enquête à l'autre : 30,36% en 94-95 ; 31,22% en 99-00 et 38,82% en 2006. Le département du Borgou, qui était au 9^{ème} rang en 94-95 avec seulement un habitant du milieu rural sur cinq touché par la pauvreté monétaire, est passé au premier rang cinq années plus tard avec presque un habitant des zones rurales sur deux victimes de la pauvreté monétaire. Entre 2000 et 2006, le Borgou semble avoir fait de réels progrès. Le taux d'incidence de pauvreté est passé en effet de 48,52% à 39,19%, soit un gain de plus de 9 points, indiquant qu'au cours de cette période, 9,33% des ruraux du département ont échappé à la pauvreté monétaire."

⁶ ADECOI, Idem "La pauvreté monétaire est définie en fonction de la dépense globale du ménage. Elle inclut: i) le seuil de pauvreté alimentaire (SPA) faisant référence à la dépense minimale nécessaire à un individu ou à un ménage pour se procurer un panier de biens alimentaires qui respecte à la fois les normes nutritionnelles d'un régime alimentaire équilibré et les habitudes de consommation de la population rurale considérée ; ii) le **seuil de pauvreté non-alimentaire** (SPNA) qui fait référence à la dépense minimale nécessaire pour acquérir les biens non-alimentaires et les services publics essentiels à la population ; iii) le **seuil de pauvreté global** (SPG) qui est obtenu en faisant la somme des seuils de pauvreté alimentaire et non-alimentaire (SPA et SPNA)"

⁷ ADECOI, Idem, "L'un des résultats de l'étude de référence a consisté à démontrer que, face à l'appauvrissement dans lequel les enfonce la production de coton, les populations du Borgou ont développé des stratégies alternatives au nombre desquelles figure un intérêt plus accru pour les cultures dites vivrières (infra 3.1.1)."

La culture du coton, quant à elle, a régressé de 20% durant cette même période dans le département. Bien que ces cultures soient produites avant tout pour le marché, lorsqu'on compare le disponible vivrier avec les besoins de la population, le département n'apparaît plus en insécurité alimentaire, d'autant plus que les statistiques sur le bilan vivrier occultent une bonne partie des produits qui font partie de la ration familiale dont les fruits et légumes, la viande, le poisson et le lait. Cette absence de situation de crise est également ressentie par tous les acteurs rencontrés dans le cadre de la mission.

En ce qui concerne plus spécifiquement la sécurité alimentaire, selon les données consignées dans l'étude complémentaire citée plus haut, le bilan vivrier du département du Borgou établi par l'ONASA en mars 2007, sur la base de l'hypothèse de consommation moyenne, dégage dans l'ensemble du Borgou des soldes positifs pour le maïs, l'igname, le manioc et l'arachide alors que les soldes sont négatifs pour les spéculations comme le mil/sorgho, le riz et le niébé. La plupart des produits entrant dans l'alimentation faisant l'objet d'autoconsommation dans les ménages, l'insuffisance d'accès et par conséquent l'insécurité alimentaire des membres des ménages produisant eux-mêmes leur alimentation trouve ses raisons non pas dans la rareté des vivres mais dans la gestion de ces vivres au sein du ménage.

Quant à la stabilité des vivres, les résultats de l'étude ont clairement établi que les périodes de soudure alimentaire se situent au niveau des mois de mai, juin, juillet et août. Elle coïncide avec les moments de pénurie d'igname, de maïs, de sorgho et même de manioc. A partir du mois d'août, les nouveaux produits commencent par sortir, mais leur consommation reste encore faible. Les mois d'abondance sont surtout octobre, novembre, décembre, janvier et voire février. La disponibilité alimentaire devient moins importante à partir de mars et décroît jusqu'au mois de juillet.

Concernant les indicateurs de pauvreté non monétaire⁸, des progrès ont été enregistrés entre autres, au niveau de la scolarisation. Ainsi, les effectifs de l'enseignement primaire du département sont passés de 104.347 écoliers en 2001-02 à 128.951 écoliers en 2005-06 soit un accroissement de 23,58% (l'augmentation moyenne nationale étant de 17%), la scolarisation des filles ayant crue plus rapidement (33,86%) que celle des garçons (15,9%); le taux d'encadrement des élèves, le taux de promotion ont connu aussi quelques avancées. A l'intérieur du département, certaines communes ont connu un accroissement plus rapide que la moyenne départementale (Tchaourou, Pèrèrè,

⁸ L'Étude complémentaire sur la pauvreté et la sécurité alimentaire, ADECOI, Gnimadi et al., octobre 2007 définit la pauvreté non monétaire comme une approche complémentaire qui regroupe toutes les dimensions de la pauvreté ne pouvant pas être appréhendées par les indicateurs de mesure de la pauvreté que sont les revenus, les dépenses, les seuils, etc. Il s'agit de tout ce qui empêche les personnes d'avoir accès à la connaissance, à la santé, à l'eau, à une pleine participation à la vie sociale, etc. Ces indicateurs de pauvreté non monétaire, concernant la santé, l'accès à l'eau potable et l'enclavement, rejoignent aussi les indicateurs de sécurité nutritionnelle, partie intégrante de la définition de la sécurité alimentaire selon la définition de la FAO.

Kalalé, Sinendé). Des progrès ont été remarqués au niveau du nombre d'élèves par classe, du taux de promotion mais l'éducation préscolaire dans les communes rurales, ainsi que l'éducation des adultes ont connu un recul.

L'accès aux soins de santé, n'a pas connu d'amélioration importante, mais quelques progrès ont été observés sur les taux de fréquentation des établissements de santé, malgré une diminution relative du nombre de médecins et d'infirmiers, et des difficultés d'approvisionnement en médicaments. Les maladies diarrhéiques, liées à l'accès en eau potable, et la malnutrition (2,1 % en 2005) sont encore bien présentes.

Par ailleurs, l'enclavement de certains villages ne limite pas leur accès à l'alimentation, la plupart de ces villages produisant leur propre nourriture, mais diminuent leur accès aux marchés et à de meilleurs revenus.

En conclusion, malgré les progrès accomplis, ces indicateurs de pauvreté non monétaire demandent encore toute l'attention des nouvelles communes.

4.4. 4.4 Résumé du projet

Tel que signalé plus avant, le projet ADECOI a été conçu dans l'optique d'accompagner les premiers pas de la décentralisation dans le département du Borgou, et d'aider à gérer cette problématique à titre d'expérience pilote dont des enseignements pourront être tirés sur le plan national. Il répondait à deux objectifs fondamentaux :

- favoriser la responsabilisation des populations et de leurs élus dans la maîtrise d'ouvrage locale et la gestion de leur développement;
- développer des mécanismes d'appui aux communes afin qu'elles comprennent mieux les déterminants du fonctionnement de leur économie locale (particulièrement ceux de la pauvreté et de la sécurité alimentaire) et qu'elles puissent proposer des programmes d'actions adaptés à la diversité des acteurs locaux.

Par ailleurs, les considérations suivantes avaient motivé, à l'époque, l'engagement du Fonds belge de Survie (FBS) dans le financement du projet ADECOI :

- *une situation d'insécurité alimentaire* : marquée par l'incapacité d'une partie importante des populations de la zone d'intervention du projet à assurer la couverture de leurs besoins alimentaires durant la période de soudure ;
- *une approche institutionnelle nouvelle* : Le FENU préconise que la décentralisation avec la possibilité de définir des politiques communales de développement, constitue un cadre approprié pour mettre en place des stratégies de réduction de la pauvreté et de la réduction de la vulnérabilité des ménages à l'insécurité alimentaire.

Le projet a démarré ses activités au lendemain de l'installation des conseils communaux en mai 2003.

4.5. Statut du projet

Le projet ADECOI était au moment du passage de la mission en phase finale d'exécution; les activités ont normalement été terminées au 31 décembre 2007. Comme on le verra plus avant dans ce rapport, il a rencontré dans l'ensemble les objectifs et résultats escomptés. Au plan financier, le tableau inséré à la suite donne un portrait du niveau de décaissement selon les principales sources de financement à la fin de l'année 2007.

Tableau 2: Niveau de décaissement du projet ADECOI selon les sources de financement

Sources de financement	Budget initial \$US	Décaissements 2007 \$US
PNUD	620 938	983 521
FENU	1 631 000	2 059 165
FBS	2.925.280 €	2 962 616 ⁹
Gouvernement du Bénin	160 000	147 007
Communes	440 000	441 022
Total	5 311 938	6 593 331

Le tableau 2 révèle que les niveaux de décaissement à la fin de 2007 excèdent de 25% approximativement les prévisions budgétaires du PRODOC. On note de façon particulière que les décaissements effectués par l'État béninois et les communes respectent les prévisions budgétaires initiales. La mission estime que ces résultats financiers sont consistants à la lumière des résultats atteints et de la performance globale enregistrée par le projet.

⁹ Correspond à 2 457 015 euros.

5. ÉVALUATION DU PROJET

5.1. Analyse de l'atteinte et de la durabilité des résultats

Les prochaines pages font état des analyses et conclusions de la mission en ce qui concerne le niveau d'atteinte et la durabilité des résultats du projet ADECOI au cours des quatre dernières années. Cette analyse sera effectuée en fonction des quatre principaux résultats identifiés dans le cadre logique du projet dont on retrouve une copie en annexe au présent rapport. En plus, une section particulière est consacrée à la l'analyse des résultats en matière de sécurité alimentaire. Pour chaque résultat, le rapport fait premièrement état des principaux constats d'analyse avant d'aborder l'évaluation de leur niveau d'atteinte et de durabilité.

Avant d'aborder l'analyse pour chacun des résultats, la mission formule un commentaire général sur la performance d'ADECOI au regard de l'objectif immédiat (résultat de fin de programme) identifié dans le cadre logique de départ. Celui-ci était formulé ainsi :

Institutionnaliser un système de planification participative décentralisée et des procédures de mise en œuvre du développement local en vue d'apporter des réponses aux problèmes de la pauvreté dans le Borgou qui soient basées sur l'initiative des citoyens et leur capacité d'interaction avec les autorités locales

La mission estime premièrement que les résultats atteints concourent en partie vers l'atteinte de l'objectif immédiat soit : un système de planification participative décentralisé capable d'apporter des réponses aux problèmes de pauvreté dans le Borgou. À ce titre, les communes ont pu développer des nouvelles capacités de planification participative, de maîtrise d'ouvrage et d'exécution budgétaire qui ont contribué à la mise en œuvre d'une forme de développement axée principalement sur la réduction du niveau de pauvreté non monétaire par l'amélioration des équipements de type scolaire, sanitaire ou de transport.

Ces efforts ont toutefois porté presque exclusivement sur le renforcement des capacités des équipes communales sans que le volet « développement de l'initiative des citoyens et de leur capacité d'interaction avec les autorités locales » reçoive beaucoup d'attention aussi bien dans la formulation du projet que dans son exécution. C'est ainsi que la mission souligne le peu d'emphase portée, à l'encontre d'autres projets du FENU¹⁰, sur le développement des conditions d'une bonne gouvernance locale et le développement d'une culture citoyenne.

Par ailleurs, les résultats atteints en matière de lutte contre la pauvreté monétaire et d'insécurité alimentaire sont mitigés. Le projet n'a pas véritablement pu mener à termes ses efforts de renforcement des capacités communales favorables au développement

¹⁰ On peut référer ici au Programme de développement local dans les régions naturelles de la Moyenne et Haute Guinée (PDLG) qui a mis beaucoup d'emphase sur le développement de mécanismes de gouvernance locale.

d'initiatives fructueuses en matière de développement économique avec la participation effective des populations y incluant la participation pleine et entière des femmes et des groupes marginalisés. De plus, la question de la lutte contre l'insécurité alimentaire s'est avérée difficile à démêler et partant, les actions initiées n'ont pas véritablement été concluantes, du moins jusqu'ici.

Au plan de la capitalisation et la remontée des acquis, la mission note les efforts du projet mais reconnaît par contre que l'expérimentation développée dans le cadre de son exécution n'a pas pu être complètement mise à profit particulièrement en direction des structures gouvernementales impliquées dans la mise en œuvre du processus de décentralisation.

En commentaire général, la mission estime que des efforts doivent être déployés afin de consolider les acquis qui sont nombreux et de renforcer les insuffisances particulièrement en matière de développement économique et de gouvernance locale.

5.1.1. Résultat 1:

Un système participatif de planification et de programmation d'initiatives de développement local et de lutte contre la pauvreté mis en place et rendu opérationnel au niveau de sept communes du Borgou.

Principaux constats

Des habilités acquises en matière de planification participative

La mission a pu relever à la lecture des rapports de suivi/évaluation que les sept (7) communes du Borgou ont pu réaliser en 2004 toutes les étapes du processus de planification participative soit : le Plan de développement communal (PDC), le Plan d'investissement communal (PIC) et pour les années 2004 à 2007, les Plans annuels d'investissement (PAI). Ce processus, malgré des lacunes relatées plus avant dans ce texte, a été conduit selon les normes établies au Manuel de Procédures du projet en assurant la participation effective des populations à travers, entre autres, la mise en place et l'animation des Commissions communales de développement (CCD). Auparavant les membres du Conseil communal et les agents de la commune avaient pu bénéficier de formations idoines en matière de planification participative.

Les produits du processus ont pu par la suite être intégrés dans les outils de planification de la commune avec l'inscription des PAI aux budgets communaux pour toutes les années de 2004 à 2007. Des procédures de suivi-évaluation (S/E) ont pu par la suite être développées et mises en place dans chacune des sept (7) communes avec l'engagement et la formation des Chefs de service planification. La mission note toutefois que les CCD n'ont pas survécu à la première année du cycle de planification/suivi, ce qui constitue certes une faiblesse sur laquelle on conclura plus avant dans cette analyse.

En matière de cadrage des actions de développement local, la mission relève que les PDC élaborés font référence aux objectifs de réduction de la pauvreté ou du développement (Objectifs du millénaire, CSLP...) que d'une façon vague et imprécise. Dès lors, c'est sous l'impulsion de l'UAC, qu'un processus de mise en cohérence des PDC a pu être réalisé dans le cadre d'une rencontre du COPAF en 2005. Cet exercice a permis, dans une approche « ex post », de vérifier le niveau de cohérence entre les propositions de développement contenues dans les PDC avec un certain nombre d'indicateurs nationaux en matière de développement et de lutte contre la pauvreté (CSLP...). La mission relève finalement la forte implication de l'équipe UAC dans l'appui apporté aux communes dans le cadre de l'exécution du processus de planification participative.

En conclusion, la mission statue que les communes ont développé des habilités en matière de planification participative du développement malgré un certain nombre de lacunes dans l'appropriation du processus.

Des lacunes en matière de planification du développement des ressources naturelles et d'environnement

En matière de développement de l'agriculture, de l'élevage et des ressources naturelles, les PDC ne comportent qu'une analyse sommaire du potentiel communal avec des résultats assez flous, sans indicateurs ni situation de référence, ce qui ne permet pas d'en tirer des programmes cohérents avec des résultats à atteindre; cette situation se répercute dans les PAI. Ces constats rejoignent ceux de la mission d'évaluation des PDC¹¹ conduite par le Gouvernement qui conclut que les besoins en services de base ont primé sur le développement de l'agriculture.

Par ailleurs, en matière d'environnement, le système de planification devait tenir compte selon le PRODOC, de la sauvegarde des ressources naturelles à travers des modes de gestion des terroirs dans le cadre d'un système de planification communale qui tienne compte de tous les enjeux environnementaux et des conflits locaux entre agriculteurs et éleveurs. À l'analyse, il s'avère qu'aucune de ces activités n'a été retenue et les PDC ne présentent pas pour la majorité de vision précise pour valoriser et protéger leur patrimoine en ressources en eau, en terres cultivables et en forêt pourtant présenté par ailleurs comme un problème à résoudre. Les ambitions du PRODOC étaient sans doute trop vastes compte tenu des moyens disponibles mais ces aspects pourront être approfondis lors d'une deuxième phase.

De même, la gestion du terroir (délimitation des zones d'habitation, des zones agricoles et des zones pastorales) mentionnée aussi comme une contrainte, n'a pas bénéficié d'une attention particulière en termes de solution ou de partenariat, malgré l'expertise

¹¹ MDGLAT/GTZ, Rapport sur l'évaluation des PDC de 2^{ème} génération, version préliminaire, octobre 2007

naissante d'autres programmes dans le pays sur cette problématique de «verdissement» des PDC.

Concernant la lutte contre la pauvreté en particulier pour la pauvreté non monétaire, les PDC élaborés font référence aux objectifs du millénaire que d'une façon vague et imprécise; l'atteinte des objectifs du millénaire est pour les interlocuteurs rencontrés un concept très vague. On ne sait pas combien il faut de puits, d'écoles, ou de dispensaires pour les atteindre et encore moins quelles activités économiques il faut mettre en place.

Ainsi, un exercice effectué en 2006 sur l'eau potable dans la commune de Ndali avec le projet PACEA, partenaire d'ADECOI a démontré la complexité de ce type d'analyse. Bien qu'on puisse comprendre que cet exercice n'ait pas été une priorité, ADECOI est cependant bien placé maintenant pour contribuer à cette réflexion en partenariat avec les programmes qui y réfléchissent pour améliorer les prochains PDC.

Des lacunes en matière d'intégration du Genre

La mission a pu noter que les documents de planification manquent généralement d'indicateurs précis pour mesurer l'intégration effective du Genre lors de leur mise en œuvre. Cette situation relève principalement du fait que, contrairement à leurs offres et aux conventions conclues avec le projet, les prestataires n'ont pas constitué leurs équipes suivant des critères sensibles au Genre, et qu'ils n'ont pas utilisé les outils de diagnostic, d'analyse et de planification sensibles au Genre.

En outre, la désagrégation des données par sexe dans la phase de planification reste très faible. De plus, les populations et groupes ethniques minoritaires (étrangers ressortissants béninois ou non, les enfants, les handicapés, etc.) sont considérés comme étant un groupe homogène. Une telle considération contribue à amputer à la planification les spécificités et rapports de force par Genre.

Niveau d'atteinte et de durabilité des résultats

Un système mal maîtrisé et non durable

En ce qui concerne le niveau d'atteinte du résultat 1, la mission conclue que les communes ont pu développer des habilités en matière de planification du développement local compte tenu des formations dispensées et du processus appliqué au cours des quatre dernières années. Elles fonctionnent toutes dorénavant selon un mode de gestion plus axé sur la planification des actions de développement que sur une approche arbitraire basée sur le pilotage à vue ou le favoritisme.

Malgré tout, certains indicateurs relevés, tel le faible taux d'exécution¹² des PDC/PAI témoignent de l'absence d'une véritable priorisation des interventions et d'une mise en

¹² Bien que la mission n'ait pas pu avoir accès à des données concluantes à ce sujet (ce qui constitue une lacune du projet en soi), il n'en demeure pas moins qu'une analyse sommaire des

concordance des interventions avec les ressources disponibles. Les PDC demeurent un exercice de planification qui n'est pas systématiquement confronté à une analyse serrée des capacités de mobilisation des recettes fiscales et financières propres à la commune ainsi que de ses capacités techniques de mise en oeuvre.

Cette situation peut s'expliquer en partie par le fait que le processus de planification ascendante du développement local (PDC/PIC) n'a pas été accompagné par la mise en place d'un cadre référentiel approprié de niveau communal ou départemental (schémas communaux ou départementaux d'aménagement). Ainsi, les PDC n'ont pas pu être réalisés dans un contexte où des données référentielles (indice de pauvreté, de sécurité alimentaire, de niveau d'équipements, de cadrage spatial d'aménagement...) auraient servi à mieux baliser les actions de développement à la base. Ce constat réfère principalement à la faiblesse de l'appui des services de l'État et des services déconcentrés dans les départements; il est évident que des actions de renforcement des capacités devront être menées afin de palier à ces insuffisances.

La mission note aussi que la capacité des communes à planifier des activités économiques et des AGR demeure faible et un élément à renforcer. Ce même constat s'applique aux activités environnementales. L'absence de vision sur le développement du potentiel biophysique de la commune limite les possibilités de mise en valeur et partant, d'accentuation de l'autonomie financière de la commune.

De plus, bien qu'il soit compris, il appert que le processus d'élaboration des divers outils de planification participative (PDC, PIC, PAI) est fragilisée par une maîtrise déficiente due à un manque d'encadrement adéquat (par les services déconcentrés entre autres) et un niveau de technicité difficilement assimilable pour des élus souvent analphabètes et des services communaux sous équipés. La mission note finalement que les outils de planification participative sont peu sensibles à l'aspect Genre et ont soufferts de déficience notable en matière de préoccupations économiques et environnementales.

5.1.2. Résultat 2:

Des capacités de gestion créées et renforcées chez les acteurs locaux (organes communaux, populations, structures du Trésor et organes départementaux) dans la mise en œuvre de fonds d'investissement décentralisés, depuis les mécanismes d'allocation jusqu'aux procédures de gestion et de mobilisation des ressources locales

5.1.2.1 Principaux constats

Une meilleure gestion budgétaire de la commune

Le projet a pu déployer des efforts importants en matière de renforcement des capacités de gestion budgétaire des communes au cours des quatre dernières années. Ainsi, il a

PDC et des PAI a permis de vérifier que les investissements effectivement réalisés par les communes étaient bien en deçà des prévisions initiales.

assisté ces dernières dans le processus de recrutement de personnel dédié au service des affaires financières (SAF). Des formations sur la nouvelle nomenclature budgétaire ont également pu être dispensées pour les élus et les personnels de la commune.

Aussi, de façon plus conséquente, un logiciel de gestion comptable (GBCO) a été conçu et implanté en 2006 dans toutes les communes avec l'appui du projet¹³. Ce logiciel, tel que la mission a pu le constater, améliore de façon très significative la qualité de la gestion budgétaire et comptable dans les communes sur une base quotidienne. Ainsi, le budget communal de 2007 a été préparé avec l'aide du logiciel; de même, toutes les opérations quotidiennes de gestion comptable (mandatement, paye...) sont dorénavant réalisées à l'aide du logiciel ce qui assure un suivi en temps réel de la situation budgétaire de la commune.

Toutes ces actions contribuent à renforcer les capacités de gestion budgétaire et comptable des communes. En dernier commentaire sur la question du logiciel de gestion comptable, la mission déplore toutefois l'absence de systèmes d'archivage des données comptables dans les communes. Cette lacune devra être éventuellement comblée.

L'exercice de renforcement des capacités communales a été soutenu en 2004 et en 2007¹⁴ avec la conduite d'audits organisationnels et financiers pour chacune des communes. Ces exercices ont permis d'une part, de mettre en exergue les insuffisances de gestion administrative et financière dans chacune des communes mais surtout de proposer des mesures concrètes susceptibles de relever les niveaux et capacités de gestion.

Malgré ces acquis, la mission a relevé des insuffisances importantes des services déconcentrés impliqués dans l'appui aux communes en gestion budgétaire (Receveur-percepteur). À l'encontre de ce qui était annoncé dans le PRODOC, peu d'efforts ont pu effectivement être déployés en vue de renforcer les capacités de ces services et de les habiliter à mieux jouer leur partition dans l'appui technique aux services communaux. Cette situation s'explique en partie par la résistance des agents du Trésor à se mobiliser en vue de mieux appuyer les communes et également par l'absence d'outils appropriés, tel le logiciel de gestion comptable (GBCO), dans les agences concernées.

Des habilités acquises en maîtrise d'ouvrage

Le projet ADECOI a fourni, au cours des quatre dernières années, un appui substantiel aux communes en matière de maîtrise d'ouvrage. Cet appui a pris diverses formes :

¹³ Bien que le logiciel semble installé et maîtrisé dans toutes les communes, signalons le fait qu'il était hors d'usage dans la commune de Sinendé, au moment du passage de la mission, pour motifs de panne électrique. Cette situation semblait toutefois temporaire selon les informations recueillies.

¹⁴ En 2007, cet exercice a été réalisé dans le cadre du Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités Locales (SAFIC).

- La planification et la dispensation de formations et l'élaboration de manuels de référence;
- l'appui aux sept (7) communes dans le processus de recrutement et de mise en place des C/ST, dans l'équipement des services techniques communaux et dans l'installation des cellules de passation des marchés communaux ;
- l'appui au recrutement de techniciens en Génie Civil de niveau DTI dans toutes les communes pour diriger les services techniques ; ces derniers ont bénéficié de plusieurs formations sur des thèmes comme l'élaboration des dossiers d'appel d'offres, le dépouillement et l'analyse des offres, la passation des marchés communaux, le suivi des chantiers puis l'entretien et la gestion des infrastructures.

Par ailleurs, conformément au code des marchés publics en vigueur en République du Bénin, des cellules de passation des marchés ont été créées dans toutes les communes partenaires d'ADECOI. Les membres de ces cellules et les maires ont été principalement formés sur les procédures de dépouillement et de jugement des offres et sur l'attribution des marchés. Avec le soutien technique de l'équipe du projet, ils se sont familiarisés par la pratique au processus d'analyse des offres et d'attribution des marchés publics tels que voulu par le code.

Les communes ont aussi délégué à des comités certaines de leurs compétences pour la gestion des infrastructures implantées sur leurs territoires ; ces comités qui ont donc pour mission principale la gestion, l'entretien et la maintenance des infrastructures socio- communautaires ont été formés par le projet sur la gestion des équipements socio collectifs et la mobilisation des ressources pour l'entretien des équipements. Par contre la mission a relevé qu'ils sont peu suivis tant par la mairie que par le projet ce qui explique les faibles performances qu'ils affichent dans l'ensemble.

Finalement, des formations sur les techniques de préparation des soumissions et de gestion des chantiers ont été aussi organisées à l'intention des cadres des entreprises de BTP implantées dans la zone d'intervention du projet. De plus, plusieurs manuels, affiches et guides ont été élaborés par le projet et mis à la disposition des acteurs qui s'en réfèrent fréquemment dans l'exercice de leur fonction.

Des insuffisances en matière de formation en vue de la promotion économique locale

Selon le PRODOC, la formation des élus locaux, du personnel communal et des représentants des organisations de la société civile devait aussi concerner la promotion des services technico-économiques au sein des communes pour leur permettre d'assurer leurs tâches techniques et d'animation de la vie économique locale.

À ce titre, les responsables communaux ont été formés en début de projet sur le montage de microprojet mais cette formation n'a été mise à profit qu'en fin de projet. Des formations ont pu également être dispensées aux groupements à la base, principalement féminins, sur la gestion de leur petite entreprise et sur le micro crédit par

l'ONG SIA NSON dans le cadre de leur contrat avec les communes. Des formations techniques sont également prévues au niveau de chaque AGR mais elles n'ont pas encore été toutes dispensées.

La mission constate dès lors le peu d'activités de renforcement des capacités en matière de promotion de l'économie locale et de sécurité alimentaire malgré le fait que les responsables communaux impliqués dans l'élaboration du SAFIC ont été récemment formés à l'analyse de la situation économique de leur commune et qu'on ait expérimenté en 2007, la méthode du « Développement humain durable »¹⁵.

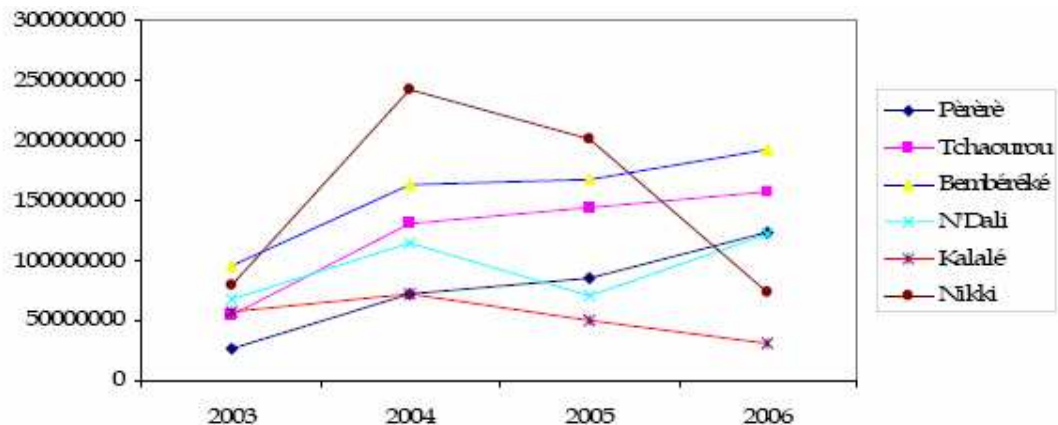
Des résultats mitigés en matière de mobilisation des ressources locales

Si l'on réfère au PRODOC, le projet s'était donné des objectifs ambitieux en matière de mobilisation des ressources locales des communes. Les actions ciblées visaient l'augmentation des recettes totales des communes mais plus spécifiquement l'augmentation de leurs recettes propres dans le but d'accentuer leur autonomie financière.

Une analyse des données disponibles telle que révélée au tableau 3¹⁶ permet de tirer quelques conclusions significatives. Ainsi, bien que les ressources des communes aient augmenté entre 2003 et 2006 cette augmentation semble toutefois plafonner depuis 2005 et les recettes de certaines communes ont même régressé en 2006. Aussi, l'accroissement général des recettes observé pour toutes les communes entre 2003 et 2004 sert à démontrer qu'il existe certainement des potentialités de recettes insuffisamment valorisées.

¹⁵ Cette méthode expérimentée par le projet PACOB vise un échange d'expertise technique entre un groupe donneur plus expérimenté, et un groupe receveur. La mise en place de cette approche au niveau d'ADECOI, principalement pour les projets d'apiculture, de maraîchage et de transformation agroalimentaire, a toutefois accusé des retards, certaines formations n'ayant pas pu être exécutées au bon moment.

¹⁶ Informations tirées de : "Évaluation de la contribution du projet ADECOI à l'amélioration de la fourniture des services publics par les communes », ADECOI, 2007.

Tableau 3: Évolution des recettes totales des six communes partenaires du projet ADECOI entre 2003 et 2006

Par contre, ce qui est plus inquiétant est le fait que les ressources propres de communes n'aient pas évolué de façon très significative depuis 2003. Selon les relevées des études « Rapport du Diagnostic Financier de la Collectivité (DFIC) toutes les communes demeurent toujours fortement tributaires (50% à 70%) des subventions de l'État et des PTF. Bien que l'on puisse argumenter que cette situation soit concevable face au rôle d'appui financier de l'État envers les communes, elle est toutefois beaucoup plus inquiétante à la vue de l'importance des transferts venant des PTF et du projet ADECOI en particulier.

Malgré tout le projet a contribué à l'évolution des ressources propres de la commune à travers la mise en place d'un fonds pour le micro crédit, des équipements socio-économiques (marchés, gares, abattoir et hangar) et certaines AGR (bas-fonds et équipements de transformation, PTF). Ces actions, sauf dans le cas des marchés, n'ont cependant pas encore apporté de revenus significatifs.

Niveau d'atteinte et de durabilité des résultats

En termes de gestion budgétaire

En termes d'atteinte des résultats en matière de gestion budgétaire et comptable, la mission conclue que les communes ont pu renforcer leurs capacités ce qui contribue à améliorer la gouvernance communale. Ces progrès demeurent toutefois fragilisés par des difficultés récurrentes particulièrement dans l'affectation et la motivation du personnel, et par le manque d'appui des services déconcentrés. Dans les communes visitées, la mission a pu effectivement constater le peu de personnel disponible et souvent la faible motivation de ces personnels due à une surcharge et à des mauvaises conditions de travail. Parallèlement, tel que noté plus haut, les communes ne bénéficient pas vraiment de l'appui des services déconcentrés ce qui ne contribue certes pas à pérenniser les acquis.

En termes de maîtrise d'ouvrage

Les compétences transférées aux élus communaux, aux membres des cellules de passation des marchés et aux C/ST en maîtrise d'ouvrage communale ont contribué à renforcer de façon significative les capacités des communes à conduire efficacement le processus de construction d'ouvrages de faible complexité tels les modules de classes, les blocs de latrines, les unités villageoises de santé, les hangars de marchés, les puits modernes, etc. Ces nouvelles capacités acquises par les communes ont été mises à profit pour exécuter sans difficultés majeures les quelques 81 contrats qui ont été passés au cours de la mise en œuvre des PAI 2004 et 2005.

Ces constats qui témoignent d'une bonne maîtrise du processus de passation et de gestion des marchés par les communes méritent toutefois d'être nuancés car malgré les signes encourageants, certaines capacités restent encore faibles et/ou fragiles ; aussi, de l'avis de la mission, la plupart des communes ne disposent pas encore de compétences propres leur permettant de réaliser les études de faisabilité et de conduire le processus pour la réalisation d'ouvrages plus complexes.

De même, les aptitudes des membres des cellules de passation de marchés méritent aussi d'être consolidées afin qu'il y ait plus d'objectivité dans l'évaluation des offres des soumissionnaires et l'attribution des marchés.

En termes de promotion de l'économie locale

Comme constat général, la mission convient que les communes démontrent encore peu de capacités dans la mise en place d'activités de promotion de l'économie locale (identification des secteurs porteurs, montage et suivi de micro projets). Le montage des microprojets SAIL reste fortement dépendant de l'UAC. De même, la responsabilité diffuse de la promotion économique et de la sécurité alimentaire dans la commune limite la durabilité des résultats; cette fonction repose sur plusieurs interlocuteurs dont le responsable suivi évaluation, le CST pour le montage des projets et le chargé de promotion économique. Les rôles de tous ces acteurs mériteraient certes d'être mieux définis et leurs responsabilités mieux encadrées.

Finalement, l'approche DHD n'a pas encore fait ses preuves au niveau d'ADECOI; de plus, les retards constatés et le niveau d'encadrement nécessaire à l'opération peuvent limiter la portée d'une telle démarche.

En termes de mobilisation des ressources locales

La mission estime que les efforts déployés par le projet en matière de mobilisation des ressources locales n'ont pas encore trouvé leur aboutissement. Tel que relevé, les statistiques financières laissent apparaître une grande dépendance des revenus de la commune envers les transferts de l'État et les subventions des PTF. L'autonomie communale demeure alors fortement fragilisée par la faiblesse des ressources propres des communes. Cette faiblesse est particulièrement apparente en ce qui concerne les recettes de fonctionnement qui n'ont pas augmenté de façon significative depuis 2004

bien que les dépenses aient, quant à elles, évolué de façon importante. Des efforts importants doivent dès lors être consentis afin de palier à ces difficultés dans le but de pérenniser l'autonomie communale. La mission estime, à ce titre, que la méthodologie SAFIC qui était en voie de déploiement dans les communes à la fin 2007 sera vraisemblablement porteuse de résultats.

Au regard de l'analyse Genre

A l'exception des prix offerts aux écolières, l'alphabétisation, la sensibilisation et les formations pour l'intégration du Genre dans l'économie locale, les renforcements de capacités aux termes des obligations de résultats du projet ont profité presque exclusivement aux hommes. Absentes des postes de responsabilités, les femmes bénéficient peu des formations en gestion ou en Genre offertes par le projet. Ce n'est qu'à partir de fin 2006, et surtout deuxième la 1^{ière} moitié de 2007 que des communes ont recruté des femmes pour coordonner les Affaires Générales ou les services État Civil et Population.

La maîtrise d'ouvrage a été ciblée comme domaine principal de renforcement de capacités. Malheureusement, les cellules de passation des marchés, bénéficiaires d'un tel renforcement, sont composées de postes qui sont en général occupés par des hommes. Dans l'ensemble des cellules de passation des marchés des sept (7) communes du projet, on n'a recensé qu'une (01) femme, la seule d'ailleurs des 101 élus locaux. La formation sur le « Budget Sensible au Genre » dispensée en mars 2007 n'a elle aussi profité qu'aux hommes puisque les participants étaient les SG, CSAF, RP, Présidents des commissions affaires économiques, les Maires ou leurs représentants.

En termes d'actions, le projet a procédé à l'éducation populaire sur le Genre à travers la tenue annuelle de la journée internationale de la femme, la vulgarisation à l'échelle communautaire de l'approche Genre avec le support de deux sketches conçus par le projet à cet effet. Ainsi les associations communautaires, groupements, OP, Unions, etc. sensibilisés sont supposés désormais être capables de mettre en œuvre le Genre et de réclamer que les autorités fassent pareil.

Malheureusement la durée du projet a été trop courte pour engendrer des changements visibles à ce niveau. La sensibilité (Genre) des acteurs du développement local laisse à désirer et n'a visiblement rien qui puisse dans le court ni le long terme conduire à un développement équitable. Ceci est bien évident au niveau des agents techniques, des autorités communales, des populations locales féminines et masculines qu'elles soient individuelles ou en groupement. Selon les témoignages recueillis par la mission, les femmes se sentent toujours incapables de gérer leurs groupements sans l'appui des hommes.

Par ailleurs, les budgets sont encore insensibles au Genre. Ainsi, seulement 27% des néo alphabètes étaient des femmes (Campagne 2004-2005) ; en la matière, les indicateurs se sont dégradés entre l'an 2001 et l'an 2005. Aussi, le suivi de la cohorte

des meilleurs élèves montre que le taux de déperdition reste toujours plus élevé du côté des filles.

5.1.3. Résultat 3 :

Un Fonds de Développement Local mis en œuvre dans les 7 communes partenaires du projet améliore l'accès aux services sociaux de base et appuie les initiatives locales de diversification et d'augmentation durable des revenus

Principaux constats

Un défi en partie relevé

Le projet s'était donné comme objectif au départ d'exécuter le FDL selon les règles de procédure qui s'appliquent normalement aux collectivités territoriales soit celui du Trésor public béninois. Cet objectif avait été retenu pour des motifs de transparence et d'imputabilité dans la gestion des fonds destinés aux communes; il visait également à sortir du modèle habituellement retenu par les PTF en inscrivant l'approvisionnement et l'exécution des décaissements dans la filière normale du Trésor public et non pas dans un circuit parallèle géré à l'extérieur de la procédure normative d'exécution du budget communal.

Les documents consultés et les entrevues réalisées par l'équipe de la mission ont permis d'établir que ce défi a pu être globalement relevé malgré certaines difficultés et insuffisances dans la gestion des procédures. Ainsi, la mission est d'avis, tel que l'a démontré l'audit comptable réalisé en 2005, que l'exécution du FDL a pu être possible selon les règles et procédures établies dans le Manuel de procédures en conformité avec les normes de la comptabilité publique béninoise.

On doit toutefois relever que les procédures d'approvisionnement et de décaissement ont cependant connu des lenteurs et des dysfonctionnements importants particulièrement pour les cycles de décaissement 2004 et 2005. Cette situation a eu pour effet de reporter l'exécution du FDL 2005 à l'année 2006. Malgré qu'il subsiste encore des difficultés dans les procédures d'approvisionnement et de décaissement, la mission a pu observer des améliorations sensibles pour l'année 2007 tant au niveau de la DGTCP que dans chacune des communes où des mesures ont été mises en place en vue de réduire les délais et les dysfonctionnements.

Des décaissements significatifs

Le tableau 4 inséré à la suite présente une vue synthétique des décaissements effectués dans le cadre du projet pour le FDL entre les années 2004 et 2007. Les décaissements totaux atteignent pratiquement 1,5 milliards de Fcfa pour l'ensemble des trois cycles. Ce montant équivaut approximativement à 3,0 millions de \$US y incluant les contreparties des communes et de l'État ce qui représente un taux d'exécution au-delà des 90%.

Tableau 4 : Investissements financés par le FDL/ADECOI entre 2004-2007 par communes bénéficiaires**POINT RECAPITULATIF SUR LES INVESTISSEMENTS FINANCES PAR LE FDL ADECOI (2004-2007)**

Commune	FISC		SAIL		Total		
	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Moyenne/an
Bembèrèkè	15	186 972 009	9	64 017 554	24	250 989 563	83 663 188
Kalalé	20	202 090 237	27	63 794 786	47	265 885 023	88 628 341
N'Dali	15	136 818 896	14	43 995 065	29	180 813 961	60 271 320
Nikki	14	150 276 176	14	68 048 888	28	218 325 064	72 775 021
Pèrèrè	10	95 577 045	15	32 447 566	25	128 024 611	42 674 870
Sinendé	13	125 538 139	10	45 828 283	23	171 366 422	57 122 141
Tchaourou	24	191 047 849	15	71 642 148	39	262 689 997	87 563 332
TOTAL	111	1 088 320 351	104	389 774 290	215	1 478 094 641	492 698 214
Pourcentage	51,63%	73,63%	48,37%	26,37%	100,00%	100,00%	

Source : Compilation UAC

Quant la répartition des investissements entre les trois guichets du FDL (FISC, FIC, SAIL), le tableau permet de constater qu'ils se sont établis à 73,6% pour le guichet FISC et 26,4% pour la SAIL. Par contre, aucun investissement n'a pu être financé dans le guichet FIC en dérogation des exigences du Manuel de procédures. Ce constat remet en question la pertinence de l'approche intercommunale, qui est apparue trop prématurée aux yeux des responsables communaux rencontrés par la mission. Ainsi, bien que le gouvernement béninois mise sur la fédération des ressources en matière d'investissements communaux, il est évident que les conditions de démarrage des efforts d'intercommunalité ne sont pas réunies aussi bien en termes politiques qu'en termes financiers (ce démarrage sera certes plus facile lorsque le FADEC sera opérationnel).

Par ailleurs, en ce qui concerne la répartition des investissements entre les communes partenaires, la mission retient que dans l'ensemble les critères retenus ont semblé satisfaire les responsables communaux. Il en est de même du principe de partage (40%-60%) des investissements entre l'arrondissement central et les arrondissements périphériques de la commune.

Le guichet FISC

Le Fonds d'Investissement Socio Communautaire (FISC) est l'un des trois guichets du Fonds de Développement Local ; il est destiné à financer la réalisation d'infrastructures et d'équipements socio communautaires visant la réduction de la pauvreté non monétaire des populations des communes bénéficiaires du projet.

Grâce à ce guichet, chacune des sept (7) communes du projet a connu trois cycles d'investissement : 2004, 2005 et 2007 ; au total 111 marchés ont été passés dans les communes soit : 81 réalisations inscrites dans les PAI 2004 et 2005 entièrement achevées et mises en service à ce jour et 30 réalisations en cours d'exécution pour l'année 2007. À ce titre, toutes les réalisations 2007 étaient en cours d'exécution au moment du passage de la mission d'évaluation finale sauf à Nikki où des problèmes particuliers ralentissaient le démarrage des chantiers.

Au plan de la qualité de la prestation, la mission a pu remarquer que la quasi totalité des réalisations financées à partir du FDL ont été réceptionnées hors délais en raison, entre autres, des lourdeurs et des dysfonctionnements notés dans le circuit de d'approvisionnement et de décaissement des fonds. Les entreprises impliquées dans la réalisation de ces infrastructures ont subi parfois des préjudices financiers du fait de l'augmentation des prix des matériaux de construction entre les dates de signature de contrat et les dates de décaissement des fonds pour les travaux.

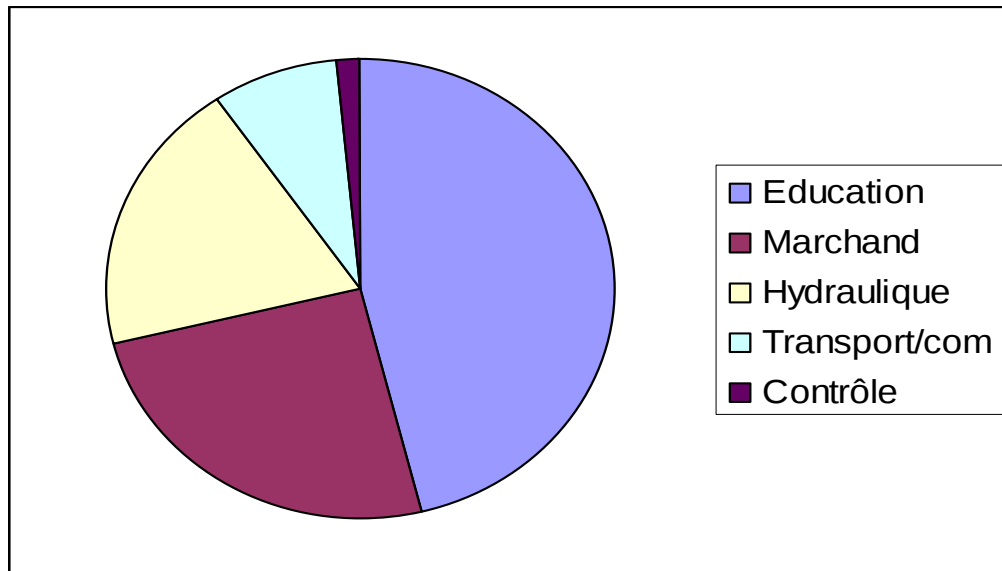
Au titre de la répartition géographique des réalisations, on note que 60 % des investissements ont été réalisés hors des arrondissements centraux en respect des critères d'éligibilité du FDL.

Au plan de la répartition des investissements selon la typologie des infrastructures et équipements, le graphique inséré à la suite permet d'avoir une vue d'ensemble de la situation de référence à la fin des trois cycles de décaissements et ce, pour toutes les communes confondues.

La lecture du graphique laisse apparaître la prédominance des réalisations dans le secteur de l'éducation (46%) suivi par les équipements marchands (25%), l'hydraulique (19%), les transports (8%) et les autres types d'infrastructures (2%).

En termes technique, les ouvrages réalisés dans le cadre du projet sont dans l'ensemble d'une bonne qualité ; ils sont tous réalisés en matériaux définitifs et respectent les normes sectorielles. La mission a cependant noté que les études de faisabilité n'ont pas été réalisées systématiquement sauf dans les cas de marchés à Bembéréké, N'Dali et Tchaourou. Par ailleurs, peu ou pas d'études environnementales ont été menées préalablement à réalisation des ouvrages malgré les sensibilisations dont ont bénéficié les communes de la part du PNDCC.

Graphique 1 : Répartition des réalisations FISC selon la typologie des infrastructures



Source : Compilation UAC

Le guichet SAIL

Un examen de l'exécution du guichet SAIL doit tout d'abord mettre en exergue le fait que le démarrage des décaissements pour ce volet a été fortement retardé suite aux hésitations initiales causées entre autres par un manque de stratégie claire sur les responsabilités de la commune en matière de développement économique et la difficulté de définir des pistes d'interventions quant à la problématique de sécurité alimentaire. Malgré tout, le projet a réussi à initier et impulser un certain nombre d'actions.

La mise en place d'une opération de micro crédit (SAIL 2004)

Suite à une suggestion du COP, la SAIL 2004 a été affectée à une opération de micro crédit confiée à une ONG spécialisée dans le but de développer le micro crédit auprès des couches vulnérables de la population afin qu'elles puissent améliorer leurs revenus. L'opération a été confiée sur une base contractuelle (3 ans) à l'ONG « SIA NSON » qui était déjà impliquée dans l'exécution du PACOB, et qui reçoit aussi un appui institutionnel apprécié du projet de la part de l'expert micro finance du FENU. Les fonds investis par les communes dans cette opération devaient leur rapporter un intérêt de 6%, rejoignant ainsi un autre objectif soit celui d'améliorer les recettes communales.

Cette ligne de micro crédit communale (investissements initiaux de 100 millions Fcfa) est destinée prioritairement aux activités des groupements féminins. Elle avait permis, à la fin de 2007, le soutien à des activités génératrices de revenus (AGR) dans les 7 communes et ce, auprès de 100 groupements, atteignant plus de 4000 bénéficiaires dont 95% de femmes. Les montants accordés varient de 5 000 à 30 000 F CFA au premier cycle de crédit et obéissent au principe de crédit solidaire. La fourchette de montant ainsi que l'approche par caution solidaire (petits groupes constitués par affinité

pour la caution solidaire au sein des groupements) constituent des facteurs très favorables pour l'accès des plus pauvres et des couches vulnérables à l'offre de crédit. À cet effet, 100% des groupements d'AGR interrogés par la mission ont d'ailleurs affirmé qu'il était très difficile aux femmes d'accéder individuellement aux services financiers.

La mise en place du crédit est accompagnée par des formations (série de causeries) sur la gestion rationnelle du crédit, la caution solidaire, le remboursement du crédit, les rôles et les tâches des membres du bureau d'un groupement. Le but est d'amener les bénéficiaires à faire un bon usage du crédit.

Les entrevues menées dans le cadre de la mission, et les constats de l'auto-évaluation interne faite par ADECOI ont permis de relever que l'exécution de cette ligne de micro crédit souffre de quelques difficultés dont :

- le montant de crédit est insuffisant par rapport aux besoins réels des femmes ;
- le taux d'intérêt de 2% par mois apparaît élevé ;
- le délai du premier remboursement du crédit (un mois) est trop rapproché. Les femmes sont souvent obligées de brader les produits stockés pour honorer leurs engagements contractuels;
- après le remboursement de la dernière mensualité, les femmes se retrouvent souvent sans capital. Si la mise en place du cycle de crédit suivant tarde, elles tombent dans une rupture d'activité qui peut leur faire perdre la clientèle et les amener à un éternel recommencement ;
- l'absence de suivi ou de supervision des activités de micro crédit par les services communaux sur le terrain, qui n'a pas particulièrement été favorisé par la l'ONG, est préjudiciable à la pérennisation du système de micro crédit;
- finalement, à cela s'ajoute des retards dans la livraison des formations, des différences de vision sur le choix des groupements à soutenir, et la libération tardive de la contribution des communes de Tchaourou, Benbéreke et Nikki.

Au moment de l'évaluation, le premier versement des intérêts de 6% aux communes avait été décalé suite aux problèmes internes de l'ONG et aux arrangements à organiser pour en assurer la médiatisation.

Le développement d'activités génératrices de revenus

Au plan du développement des activités génératrices de revenus, les cycles « SAIL 2005 et 2007 » ont permis d'initier un certain nombre d'initiatives en matière d'AGR dont des travaux d'aménagement de bas-fonds, construction d'ouvrages hydrauliques, construction et aménagement de projets en élevage... Ces initiatives sont pilotées par les communes qui bénéficient toutefois d'un appui important d'ADECOI et des R/CPA. Ainsi, la subvention SAIL (05-07) a assuré un appui à 17 groupements pour un total de 409 personnes dans les filières suivantes : riz, gari, élevage, apiculture, karité... On note

également la mise en place de 7 plateformes multifonctionnelles et le suivi de trois anciennes, héritées du PACOB. Les activités planifiées sur SAIL 2007 sont encore plus diverses allant de l'appui à une laiterie, un centre de promotion agricole, un centre multimédia,

Ces activités ont été développées pour contribuer de la sécurité alimentaire et l'amélioration des revenus, et pour répondre aux souhaits des bénéficiaires exprimés dans les PDC mais le programme AGR a aussi été conçu pour mettre en valeur les ressources agro-sylvo-pastorales et élargir la base fiscale de la commune. Le système contractuel envisagé entre les bénéficiaires et la commune prévoit donc des redevances financières.

Le montage des activités respecte les principes de cofinancement énoncés dans le Manuel des procédures soit une subvention de la commune (équipement, appui technique), une contribution des bénéficiaires (une partie des intrants), et une contribution d'une IMF, laissée au choix des participants selon leurs besoins. Les financements ont essentiellement servi à l'acquisition de matériel, de semences et de produits phytosanitaires et à financer l'appui technique nécessaire fourni par les CECPA.

La mise en œuvre de ces différentes activités rencontre cependant quelques difficultés consignées dans le rapport d'évaluation interne, et constatées par la mission :

- l'accès à l'eau est difficile sur certains sites de maraîchage; la superficie de certains sites est trop restreinte pour une réelle production et des aménagements sont techniquement mal conçus;
- les aménagements rizicoles sont encore à leur début d'aménagement; les CECPA les supervisent; les bénéficiaires des aménagements de bas-fonds sont peu au courant des redevances à verser à la commune car les modalités de répartition des recettes n'ont pas encore été établies;
- les équipements de transformation, y compris les PTF, prévus pour diminuer la pénibilité du travail pour les femmes, ne sont pas encore toutes fonctionnelles, et rencontrent des problèmes de pièces de rechange, de formation, d'organisation et de gestion et sont confrontés au manque d'expertise des R/SEC et C/ST des communes pour le contrôle de la qualité des équipements, les appui-conseils et le suivi-évaluation correct des PTF.

Niveau d'atteinte et de durabilité des résultats

Des infrastructures qui répondent généralement aux besoins exprimés

La grande majorité des infrastructures réalisées dans le cadre du FDL remplissent les fonctions pour lesquelles elles ont été conçues et contribuent significativement à l'amélioration des services offerts aux populations. Les changements positifs induits par ces réalisations sont perceptibles dans les écoles, les unités villageoises de santé, autour des puits et dans les marchés comme le témoignent les enquêtes de satisfaction

réalisées en avril 2007 par le projet. Le niveau de satisfaction des populations, des élus et des services communaux est en général bien au dessus de la moyenne. Ce témoignage rend compte de la justesse et de la pertinence des investissements réalisés par les communes

Certaines infrastructures ou équipements socio collectifs par contre n'ont comblé que partiellement les attentes des bénéficiaires ; cette situation s'explique dans presque tous les cas par le fait que les bénéficiaires directs (usagers, populations villageoises...) n'ont pas été associés à la conception de l'ouvrage, à la passation des marchés et aux différentes phases de réalisation.

Il convient d'ajouter dans le même registre que les usagers connaissent très peu l'origine des financements et les niveaux des contreparties communale et étatique ; ces résultats sont la conséquence logique du déficit de communication entre les communes et les communautés bénéficiaires des équipements socio collectifs.

Au plan de l'efficience, la mission conclut qu'au regard des coûts de réalisation pratiqués les résultats sont globalement positifs. Ainsi, si on compare ces coûts à ceux pratiqués par les autres partenaires intervenant dans le même département, il n'apparaît pas de très grandes différences sauf possiblement avec certaines réalisations financées dans le cadre du PNDCC¹⁷.

Par ailleurs, bien que la fonctionnalité des équipements soit assurée dans une grande majorité de cas, l'absence d'équipements complémentaires comme les latrines, les points d'eau ou les tables bancs peut constituer un facteur de contrainte. Aussi la mission a noté que pour satisfaire les attentes des populations en matière d'accès à l'eau potable, on gagnerait à faire réaliser les forages munis de pompe à motricité humaine en lieu et place des puits qui sont plus chers (près de huit millions contre six millions pour les forages) plus dangereux et qui peuvent être facilement contaminées¹⁸.

Un système de prise en charge des infrastructures à renforcer

La gestion de ces infrastructures et équipements est déléguée aux organes communautaires qui fonctionnent relativement bien qu'il reste encore des efforts à faire pour définir leur rôle (cahier des charges), améliorer leur formation et leur suivi par la commune. Ces organes semblent bien fonctionner dans l'ensemble particulièrement dans le secteur de l'éducation où des comités de gestion (APE) sont fonctionnels dans

¹⁷ À titre d'exemple, ce projet réalise le module de 3 classes plus bureau magasin équipé de mobiliers à quatorze millions de FCFA contre quinze à seize millions et demi de FCFA pour ADECOI. Cette différence pourrait s'expliquer par le fait que le PNDCC choisit systématiquement l'entreprise la moins disante parmi celles qui sont qualifiées tandis que ADECOI procède par un système de pondération qui dans certains cas peut amener à choisir l'offre la plus élevée.

¹⁸ À cet effet, les bulletins d'analyse des eaux de puits publiés par le laboratoire IMPETUS en collaboration avec PACEA/HELVETAS sont forts élogieux et montrent que si les puits modernes sont mal entretenus, ils fournissent une eau de qualité aussi douteuse que celle des marigots

et même fédérées au niveau de certaines communes. Il en est de même dans le secteur de la santé, bien que la représentation des femmes reste à améliorer.

Ce constat est toutefois plus mitigé en ce qui concerne la gestion des ouvrages de franchissement, des hangars et boutiques, ce qui, dans certains cas, prive les communes de revenus bénéfiques. De plus on a noté que les comités de gestion des PTF sont plus ou moins fonctionnels et nécessitent encore un renforcement.

Une mission de service public bien amorcée ayant un impact sur la réduction de la pauvreté

Sans occulter un certain nombre de difficultés surmontables, les infrastructures socio-économiques mises en place dans le cadre du FISC ont contribué à réduire sensiblement le niveau de pauvreté non monétaire des populations du département. Ainsi :

- Les 29 nouvelles infrastructures scolaires ont amélioré l'accès des élèves à l'éducation (amélioration du taux de fréquentation, de succès et d'encadrement)¹⁹;
- Les 7 puits à grand diamètre fonctionnels ont amélioré l'accès à l'eau, en terme de distance et de taux de couverture, et les bénéficiaires constatent une réduction des maladies;
- Les 4 maternités/dispensaires utilisés ont amélioré l'accès à la santé particulièrement celle des femmes; on relève une nette amélioration des consultations médicales et prénatales et une régression des accouchements à domicile, avec un coût relativement faible et abordable de ces services de santé pour la population ;
- Les 9 latrines fonctionnelles construites ont amélioré les conditions d'hygiène ;
- Les 12 ouvrages de franchissement ont permis à des villages enclavés d'avoir maintenant accès aux marchés;
- Et les nouvelles infrastructures socio-économiques (hangars/boucherie/abattoir/gare) ont amélioré les échanges commerciaux dans les communes et créer un peu de revenus, qui ne sont cependant pas tous bien capitalisés par les communes (cas des boucheries).

Des appuis en micro crédit ayant un impact économique limité

L'utilisation de la SAIL à des fins de micro crédits destinés aux femmes a permis de mobiliser de l'épargne (33 millions de FCFA) avec un taux de remboursement avoisinant

¹⁹ ADECOI, Évaluation de la contribution du projet ADECOI à l'amélioration de la fourniture des services publics par les communes, avril 2007, p. 47

96%. La part des revenus ²⁰ réinvestis dans le développement de l'activité principale ou dans d'autres AGR est assez faible car, les dépenses sociales sont très élevées, surtout les dépenses pour la santé et la scolarisation des enfants, l'achat des condiments pour le ménage... Dès lors, compte tenu de ces performances, l'impact sur les revenus et le développement économique demeure faible.

La portée du mécanisme financier mis en place par le projet est de plus limitée en matière de développement économique puisqu'il n'a touché que le secteur de la petite transformation agroalimentaire. Aux yeux de la mission, il ne semble pas approprié pour les activités d'achat-stockage-vente des produits agricoles ni pour la production agricole, dont la riziculture et le maraîchage, qui constituent une des principales opportunités d'investissement des communes rurales.

Il faut donc encore trouver d'autres voies pour améliorer l'accès au crédit agricole et commercial en lien avec la vision de développement économique de la commune. La mission note à ce titre que le projet n'a pas réalisé de partenariat avec d'autres institutions de crédit œuvrant dans le département susceptible d'avoir un impact plus large tel que mentionné dans le PRODOC. Plusieurs institutions ou programmes offrent des opportunités de financement sur la base de l'approche micro crédit : le CLCAM, le programme du gouvernement, le PNDCC, le PROCGRN, le nouveau programme du FIDA (PDER). Malgré l'intérêt de ces programmes, on note que dans tout les cas la commune n'a pas de rôle direct à jouer alors que les institutions s'investissent dans le développement institutionnel du réseau de crédit de proximité.

Ainsi bien que les communes puissent également favoriser l'installation des IMF dans la région en leur accordant des avantages non pécuniaires (locaux, information/sensibilisation, partenariats spécifiques) elles ne peuvent par contre pas assumer l'appui technique et l'encadrement nécessaire au montage de ce type d'activité.

D'autre part, les activités de micro crédit mises en place dans le cadre du projet ont cependant généré certains bénéfices sociaux dont l'émergence très affirmée des groupements féminins dans la zone d'intervention, l'amélioration de l'autoconsommation et de l'alimentation des enfants, le sentiment d'inclusion à travers un renforcement de l'estime et la considération.²¹

²⁰ D'après une estimation faite par les femmes, "les activités génèrent une marge brute, variant entre 8.000 et 20.000 FCFA par mois par personne selon l'intensité de l'activité. Après le remboursement mensuel de la part de crédit, des intérêts et de l'épargne forcée, il ne leur reste plus d'argent comme bénéfice. Selon les femmes de Sinendé Centre, le micro crédit permet en réalité de s'occuper pour ne pas sombrer dans l'oisiveté", ADECOI, Évaluation de la contribution du projet ADECOI à l'amélioration de la fourniture des services publics par les communes, avril 2007, p. 51

²¹ ADECOI, Évaluation de la contribution du projet ADECOI à l'amélioration de la fourniture des services publics par les communes, avril 2007, p 51

La mission conclue, quant à elle, qu'il est encore trop tôt pour évaluer l'expérience dans toutes ses dimensions puisqu'elle doit encore se poursuivre, selon les ententes signées avec l'ONG, jusqu'en 2009. Par ailleurs, l'impact de cette approche sur les recettes communales n'a pas encore pu être mesuré, les premières recettes n'ayant pas encore été versées. Selon les constats relevés, les promoteurs du projet et l'IMF doivent toutefois prendre des dispositions urgentes pour améliorer la communication et du suivi avec les communes.

Au plan prospectif, la mission estime, compte du caractère innovateur de l'expérience, qu'une évaluation approfondie de l'opération devrait être réalisée étant donné le peu de données chiffrées au moment de l'évaluation. Cette évaluation pourrait évaluer :

- l'impact sur le développement du micro crédit de proximité d'une façon durable (augmentation de la clientèle, du nombre de points de service, création de nouveaux produits);
- l'impact sur la performance des AGR appuyées, sur la diversification des activités, sur l'émergence de petites entreprises;
- l'impact sur l'IMF comme telle (audit financier et institutionnel, durabilité);
- la mesure des avantages comparatifs et de la complémentarité (passerelles) avec les autres systèmes de crédit qui sont présents dans le département.

Ces informations seraient utiles pour revoir la stratégie du projet en matière de crédit, et discuter de l'opportunité d'un Fonds d'investissement communal ou intercommunal qui rejoindrait les opérateurs privés et le crédit agricole, qui n'ont pas été touchés jusqu'ici. Suite à cette évaluation, les communes qui n'auront pas retiré pas leur capital, disposeront dès lors d'un meilleur mécanisme afin de répondre aux besoins de leur population.

Aussi en deuxième phase du projet, on devrait tenir compte du nouveau contexte institutionnel marqué par de nouveaux programmes, dont ceux du gouvernement²², du FIDA ce qui devrait favoriser l'harmonisation des pratiques en cours au niveau national.

Peu de bénéfices économiques encore tangibles dans le développement des AGR

Les AGR n'ont pas encore produit de bénéfices économiques probants et plusieurs facteurs limitent la satisfaction des bénéficiaires²³. Le maraîchage a permis d'augmenter

²² Selon cette même évaluation citée plus haut, l'annonce de micro crédit aux pauvres à un taux d'intérêt très intéressant par le gouvernement du Bénin (5.000 à 30.000 FCFA de crédit, 2% d'intérêt l'an et 3% d'épargne forcée) n'étant pas les mêmes que celles appliquées par l'ONG, il est fort probable que les équilibres actuels soient désorganisés avec la mise en place de ces crédits de l'État.

²³ Toujours selon l'autoévaluation du projet, "L'appui en petit matériel de maraîchage et les formations de base en techniques maraîchères ne sont pas suffisants pour le développement des activités maraîchères. Le succès du maraîchage de contre saison dans le milieu dépend avant tout de l'accès durable à la terre et de la disponibilité permanente de l'eau sur le site."

la disponibilité des produits²⁴ mais a surtout servi à l'autoconsommation et par le fait même à l'état nutritionnel des familles. L'apiculture n'a pas encore produit de bénéfices financiers, compte tenu des difficultés de démarrage rencontrées.

Les équipements de transformation, y compris les PTF, prévus pour diminuer la pénibilité du travail pour les femmes, ne sont pas encore toutes fonctionnelles, et rencontrent des problèmes de pièces de rechange, de formation, d'organisation et de gestion. Les bénéficiaires expriment la satisfaction d'avoir acquis les équipements, mais la désolation de voir l'installation et la mise en service traîner à cause des pannes. Néanmoins, les usagers des PTF fonctionnelles ont témoigné de la rapidité des services, du gain de temps et de l'économie d'efforts physiques sur les opérations de concassage et de mouture, et de quelques revenus versés à leur commune²⁵.

La mise en valeur des bas-fonds, bien que n'étant pas encore fonctionnelle, constitue une opération pertinente dans la mesure où elle valorise un patrimoine communal; elle entre en droite ligne avec la stratégie du MAEP qui encourage ce type d'investissement couplé avec la production de riz amélioré NERICA. Cette opération présente cependant plusieurs risques comme en témoigne l'expérience de divers projets menés au Bénin, ainsi que dans les analyses menées conjointement par ADECOI avec le projet PACEA. De plus, il ne semble pas que le projet ait pu anticiper totalement les risques environnementaux, fonciers, économiques, techniques et de gestion associés à ce type d'opération. Par exemple, l'expérience d'autres programmes au Bénin qui ont encouragé la filière riz de bas-fond démontre qu'il faut également se préoccuper de sa commercialisation qui rencontre la concurrence du riz asiatique.

Au plan du rôle de la commune, on note premièrement qu'elle doit pouvoir sécuriser le foncier et les droits d'usage des exploitants des espaces qu'elle aménage, notamment pour les femmes, et en tenant compte du rôle du chef bureau des affaires domaniales, des chefs de terre et des propriétaires terriens pour la formalisation d'accords qui rejoignent les principes des Plans fonciers ruraux en voie d'élaboration au sein du pays.

Par ailleurs, les revenus communaux anticipés ne sont pas encore matérialisés et les AGR souffrent d'un manque d'encadrement par les services communaux malgré les engagements pris par ces dernières. Les partenariats avec les CECPA doivent être

²⁴ De même : "De l'avis général des femmes (67%), le maraîchage de contre saison induit des changements positifs des conditions de vie notamment : une forte amélioration de la disponibilité des légumes ; un bon état nutritionnel des enfants grâce à l'autoconsommation ; la vente des légumes procure aux femmes de petits revenus qui renforcent leurs capacités à faire face aux petites dépenses quotidiennes des ménages. Cependant, on dénombre une proportion importante de ces derniers, soit 33% qui estiment le contraire.» ... " les produits maraîchers sont essentiellement affectés à l'autoconsommation des ménages. Le peu de revenus généré par la vente des légumes est principalement affecté aux dépenses sociales en particulier à la scolarisation et à la santé des enfants. Les sommes économisées au bout du cycle de production (en moyenne 4 mois) sont réinvesties dans le petit commerce et dans les travaux de préparation des champs d'arachide des femmes ou dans les champs d'igname des hommes."

²⁵ ADECOI, Évaluation de la contribution du projet ADECOI à l'amélioration de la fourniture des services publics par les communes, avril 2007, p. 53

évalués à la fin de chaque campagne. L'évaluation effectuée par le projet ²⁶ suggère également plusieurs mesures à court terme pour améliorer la performance de ces activités.

En conclusion, l'ensemble des activités menées dans le cadre de la SAIL a contribué au renforcement des capacités des communes à prendre en charge la valorisation de leur potentiel malgré plusieurs difficultés techniques de mise en œuvre. Ainsi, la capacité à planifier et à suivre les AGR est amorcée au niveau des communes mais cette capacité demande à être renforcée, en développant mieux les analyses rentabilité économiques et le suivi, en développant des outils (guides sur l'aménagement et le suivi des espaces communaux) qui puissent guider les responsables communaux et les services techniques.

Malgré tout, les bénéficiaires et les responsables communaux rencontrés dans le cadre de la mission expriment leur satisfaction d'avoir pu rejoindre par le biais de ces activités une autre tranche de leur population, dont les femmes, et militent pour la reconduction de ce volet.

Le FDL au regard de l'analyse Genre

Compte tenu de la non prise en compte du Genre à l'étape de la planification du développement communal, et de l'absence des femmes des cellules de passation des marchés, la mission estime que l'exécution du Fonds d'Investissement Socio – Collectifs (FISC) n'a que fortuitement couvert les besoins des femmes et des filles. Ces besoins sont couverts par la construction des écoles, maternités, dispensaires, qui profitent surtout aux femmes.

En ce qui concerne la présence des femmes dans la gestion des équipements, la mission constate que, malgré le fait que les femmes occupent, selon les règles du Manuel de procédures, environ le tiers des effectifs des comités de gestion, elles n'y jouent pas un rôle visible, et ne participent que rarement aux débats.

Au niveau de la SAIL, malgré les progrès notés, le renforcement des capacités des femmes autour des micros crédits et des équipements demeure très limité et n'a pas engendré comme espéré, l'expression et l'émergence des femmes dans les sphères publiques. De même, les intérêts économiques stratégiques des femmes, pourtant ciblés dans la formulation du projet sont généralement absents des initiatives : accès des femmes au foncier, leur intégration aux filières porteuses, par exemple.

²⁶ ADECOI, Évaluation de la contribution du projet ADECOI à l'amélioration de la fourniture des services publics par les communes, avril 2007, p 51

5.1.4. Résultat 4:

Les pratiques de bonne gouvernance, adoptées par les communes du Borgou, capitalisées et diffusées de manière à influencer le débat national en matière de décentralisation démocratique

Principaux constats

Le projet a répondu dans l'ensemble aux attentes qui avaient été formulées au départ en matière de capitalisation et de diffusion des bonnes pratiques développées dans le cadre de son exécution.

D'une part, on a pu tenir entre 2004 et 2007 quatre rencontres du Comité d'Orientation du Projet (COP). Ces rencontres en plus d'assurer la gouvernance du projet ont permis d'assurer une certaine diffusion des résultats atteints auprès des partenaires institutionnels d'ADECOI.

Par ailleurs, le projet a tenu au cours des deux dernières années des activités destinées à assurer la restitution et la diffusion des acquis développés. On pense entre autres à une série de documents d'information et de productions média (Journal l'Intercommunal, reportages, films...) destinés à faire connaître le projet et ses réalisations. De plus, un atelier de capitalisation des expériences du projet auquel ont participé un grand nombre de structures a été organisé et tenu en 2007.

Au plan de la communication, le projet a réalisé de nombreuses activités et a développé plusieurs produits destinés à favoriser une meilleure connaissance des bonnes pratiques développées. Ainsi, le Journal l'Intercommunal a-t-il pu être produit et diffusé régulièrement au cours des trois dernières années. De même, des productions audiovisuelles (film, vidéo etc.) ont permis de sensibiliser les élus locaux et les populations aux diverses thématiques communicationnelles planifiées dans le Plan de communication élaboré en 2004 au démarrage d'ADECOI.

En matière de renforcement des capacités communales, les responsables de la communication ont bénéficié de formations, ont pu élaborer et actualiser des Plans de communications, et bénéficier d'un appui technique qui leur permet de réaliser un certain nombre d'activités de communication (émissions radios).

Niveau d'atteinte et de durabilité des résultats

La mission reconnaît les efforts déployés par le projet en matière d'outils et d'expériences de communication qui ont permis d'assurer d'une part, la sensibilisation des publics cibles et d'autre part, d'assurer une certaine diffusion des bonnes pratiques développées. Ainsi, celles-ci (PDC, financement du FDL à travers le circuit du Trésor, GBCO...) ont-elles pu être répliquées au niveau national et devraient influencer sur la mise en place de nouveaux instruments de la décentralisation (FADEC, planification participative, gestion budgétaire)

La mission doit toutefois conclure que cette capitalisation n'a pas totalement atteint ses objectifs en ce que les structures d'état (MDGLATT et autres ministères) n'ont pas pu en profiter pleinement. Cette situation, également vécue par d'autres PTF, semble s'expliquer par la faiblesse et l'inconsistance des relais mis en place ce qui implique tout autant la responsabilité des structures concernées que celle d'ADECOI. Le projet aurait certainement gagné à systématiser, en collaboration avec les autres PTF, les activités de diffusion et de capitalisation tout en travaillant à renforcer les capacités d'absorption au sein des structures ministérielles.

En ce qui concerne la communication, la mission est d'avis que, malgré les nombreuses réalisations soutenues par le projet, peu d'efforts ont été investis dans le développement de la communication sociale au profit des communes et populations bénéficiaires. À titre d'exemple, l'auto évaluation du projet relève que certains moyens utilisés (affichages à la commune, Journal) n'atteignent que difficilement les populations cibles et que la communication est à sens unique; à cela s'ajoute le fait que peu d'informations sont diffusées sur les résultats des séances des conseils municipaux.

Bien que cet aspect de la communication n'était pas identifié comme un résultat spécifiquement attendu au départ, le projet aurait certes gagné à y investir plus d'énergie en vue de travailler à développer une culture citoyenne dans les communes comme garant d'une meilleure gouvernance locale. Cette considération est abordée au chapitre des recommandations.

Au niveau de l'approche Genre, il est utile de rappeler que des initiatives d'amélioration du cadre législatif sont en cours au plan national pour renforcer l'équité entre les hommes et les femmes dans les instances de décision. Un projet du type ADECOI aurait gagné à se ressourcer dans les rares expériences jugées exceptionnelles, à les capitaliser, et à se baser sur elles pour renforcer la coordination des initiatives de promotion du développement socialement équitable, adapté au contexte local.

5.2. Analyse des résultats en matière de sécurité alimentaire

5.2.1. Principaux constats

En vue de répondre aux préoccupations spécifiques évoquées dans les termes de références définitifs, une section spécifique du rapport d'évaluation est consacrée à la problématique de la sécurité alimentaire dans le but d'identifier clairement les constats et résultats atteints dans le cadre du projet.

Un fort taux de pauvreté (près de la moitié des ménages) en début de projet, avec un impact sur la sécurité alimentaire des ménages (malnutrition des enfants, périodes de soudures difficiles) avait justifié l'intervention du Fonds Belge de Survie. Cependant la lutte contre l'insécurité alimentaire n'a pas fait l'objet d'un résultat précis ni de stratégie

définie au PRODOC. Elle apparaît plutôt comme une préoccupation transversale mise en œuvre à travers les différentes activités du projet, dont les principales ont été :

- Une enquête sur la situation de référence en matière de sécurité alimentaire et de pauvreté en 2003 qui a précisé que l'insécurité alimentaire, se manifeste surtout à travers la difficultés d'accès aux vivres liées à la pauvreté, aux période de soudure ainsi qu' à la distribution des vivres au sein des ménages; cette étude a aussi permis l'identification de 17 villages les plus pauvres et plus menacés par l'insécurité alimentaire mais la mission constate que cela n'a cependant pas permis de développer d'activités particulières à leur endroit; au moment de l'évaluation, le projet était entrain d'examiner l'impact de ce ciblage. Aucune activité n'a été développée pour aborder la distribution des vivres au sein des ménages.
- Un atelier "Participation et Action pour la Compétitivité Locale" de 2005 qui a permis d'identifier des filières porteuses (maïs, anacarde, manioc, ...) déjà connues des participants mais cet exercice n'a pas permis de donner un programme d'action concret de promotion des filières pour les communes.
- Un Forum communal sur la SA en 2006 où les communes ont choisi 4 indicateurs qui ont pu être suivis par 3 enquêtes par la suite; les communes ont proposé un programme de stockage considéré comme trop coûteux et peu prioritaire, compte tenu du résultat des enquêtes communales.
- Trois enquêtes communales (2006 et 2007) menées avec les techniciens des CECPA et les responsables communaux qui ont été formés et recyclés au suivi de la situation alimentaire; les résultats de ces enquêtes confirment qu'il n'existe pas réellement d'insécurité alimentaire si l'on s'en tient aux dimensions de disponibilité compte tenu du niveau de production suffisant, mais que l'accès pouvait être plus limité en période de soudure. Des problèmes ponctuels de gestion des stocks et de distribution au sein de la famille peuvent aussi se poser. Ces indicateurs n'ont pas tenu compte du suivi de la malnutrition²⁷; l'indicateur de pénurie qui fait référence à la substitution de l'igname (repas préféré) par le maïs (période de soudure) n'indique pas un vrai problème alimentaire, d'autant plus que le maïs est relativement plus protéinique que l'igname. Ces enquêtes, tout comme celles de l'ONASA ne prennent pas en compte toute une catégorie d'aliments disponibles localement (lait, œufs, poisson, viande, légumes). Toutes ces enquêtes ont rencontré des difficultés d'accès à des statistiques fiables et spatialisées.
- Deux missions de suivi du FENU/FBS qui ont prodigué divers conseils au projet dont la mise en place d'un système d'information sur les marchés, l'expérimentation du

²⁷ La stratégie de réduction de la Pauvreté (2006) retient la pauvreté monétaire et le % d'enfants souffrant d'insuffisance pondérale comme indicateurs de l'atteinte des ODM en matière de sécurité alimentaire, Gouvernement du Bénin, Stratégie de Réduction de la Pauvreté et de Croissance, version provisoire, décembre 2006, tableau no 4. Comme pour les autres indicateurs, les cibles ne sont pas encore déclinées au niveau des communes.

warrantage, et l'exemple du projet LISA ou un voyage d'étude a été programmé mais n'a pas pu être réalisé pour des raisons de calendrier. Le projet LISA met en œuvre entre autres, un programme d'intensification agricole à travers des crédits intrants et de stockage aux plus démunis, mais n'implique pas les communes directement.

- L'expérimentation du warrantage²⁸ a été envisagée durant la dernière année du projet; 570 responsables de groupements et 82 agents des CECPA ont été formés sur le warrantage et un voyage d'étude a été organisé à cet effet au Niger impliquant les responsables communaux et les organisations paysannes. Les responsables CECPA n'ont cependant pas pris part à ce voyage.
- Une étude complémentaire réalisée en octobre 2007, confirme à nouveau que les problèmes de disponibilité alimentaire ne se posent pas avec acuité, mais que la gestion des stocks en général, et particulièrement au sein du ménage constitue un facteur de risque important²⁹. Les périodes de soudure alimentaire se situent au niveau des mois de mai, juin, juillet et août et coïncident avec les moments de pénurie d'igname, de maïs, de sorgho et même de manioc. Cette étude, riche en données de base, n'avait pas encore été diffusée aux communes au moment de l'évaluation, mais elle servira sans doute de référence pour le prochain exercice de planification
- Une campagne de sensibilisation sur la sécurité alimentaire à travers des émissions radios et une publication dans le journal l'Intercommunal en début 2007.
- La mise en place d'AGR et de micro crédit à travers la SAIL destinés surtout aux femmes dont les résultats ont été décrits dans ce rapport.

Avant d'aborder l'analyse détaillée des résultats atteints en matière de sécurité alimentaire, on rappellera que le Plan d'action adopté par le Sommet mondial de l'alimentation organisé par la FAO en 1996 a retenu la définition suivante de la sécurité alimentaire :

²⁸ Une note synthèse du projet définit le warrantage comme un système de crédit rural qui consiste à obtenir un prêt en mettant en garantie un produit agricole.

²⁹ ADECOI, Gnimadi et al., Étude complémentaire multidimensionnelle d'analyse de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire dans le Département du Borgou, octobre 2007, "La plupart des produits entrant dans l'alimentation faisant l'objet d'autoconsommation dans les ménages, l'insuffisance d'accès et par conséquent l'insécurité alimentaire des membres des ménages produisant eux-mêmes leur alimentation trouve ses raisons non pas dans la rareté des vivres mais dans la gestion de ces vivres au sein du ménage. Une fois que le chef de ménage a liquidé le stock de vivres avant les récoltes de la campagne suivante, l'accès du ménage à la nourriture devient un problème auquel différentes réponses sont apportées par les membres du ménage. L'amélioration de l'accès des populations du Borgou à une alimentation régulière à partir de leur propre production passe nécessairement par une meilleure gestion de la production alimentaire " P.7.

«La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active»³⁰.

Cette définition comporte quatre grandes composantes reprises dans le tableau ci-dessous qui résume les activités menées par le projet et les constats de l'équipe d'évaluation.

Tableau 5 : Synthèse des activités menées par le projet selon les composantes

COMPOSANTE	ACTIVITÉS MENÉES	CONSTATS
Disponibilité : <i>Production agricole</i> <i>Gestion de la récolte</i> <i>Gestion du grenier</i>	Enquêtes communales Intégration d'objectifs de production et de développement des filières dans les PDC Réflexion PACA sur la promotion des filières Forum de réflexion Organisation d'une opération test sur le warrantage	La production agricole du département a augmentée mais en dehors des actions directes du projet. Les enquêtes démontrent que la production est suffisante mais que des pénuries saisonnières surviennent lors des périodes de soudure. Les responsables communaux suivent avec plus d'attention leur production agricole mais ne sont pas encore prêts à financer les enquêtes périodiques. Aucune activité mise en place pour le développement des filières L'idée de grenier communautaire a été envisagée par les communes mais abandonnée Aucune activité de sensibilisation sur la gestion du grenier organisée Activité de warrantage en planification, sur une faible échelle
Accès : <i>Accès au marché (pistes)</i> <i>Enclavement</i> <i>Ciblage des personnes</i>	12 ouvrages de franchissement construits (dalots) Étude de référence (2003) ciblant les villages les plus pauvres Une opération de micro crédit mise en place avec la SAIL 2004 ciblée sur les femmes	Les ouvrages de franchissement ont désenclavé quelques villages et donner accès au marché Ciblage des femmes pauvres pour le crédit et les AGR mais peu d'utilisation du ciblage des villages

³⁰ Cette définition a été rappelée dans l'étude de référence du projet : ADECOI, Gnimadi et al. Étude de référence sur la sécurité alimentaire et la pauvreté, Vol 2 : Analyse de la sécurité alimentaire et de la pauvreté dans la commune de Bembéréké, novembre 2003, P 14

<i>à risques</i> <i>Revenus</i> <i>Suivi des prix sur le marché</i>	Des AGR ont été mis en place en fin de projet (maraîchage, apiculture, aménagement de bas-fonds, PTF, équipements de transformation) Les enquêtes démontrent que les prix des produits vivriers suivent un cycle et dépendant de plusieurs facteurs; ils ont baissé suite à la diversification constatée Le système de suivi des marchés envisagé au départ a été abandonné, l'ONASA diffusant ces informations	Impact limité sur les revenus de quelques 4000 femmes AGR ont été mises en place pour améliorer les revenus de quelques 17 groupements; peu de revenus de dégagés pour le moment
Stabilité : <i>Pénuries saisonnières</i> <i>Surveillance des prix</i>	Sensibilisation des populations et des élus à travers le Journal et des émissions radio Planification d'une opération sur le warrantage	Meilleure compréhension de la sécurité alimentaire et de la nécessité de garder des vivres dans les communes pour éviter les pénuries
Nutrition et santé : <i>Nutrition</i> <i>Accès à l'eau potable</i> <i>Accès aux soins de santé</i>	Aucune activité d'éducation nutritionnelle ou de dépistage à travers les centres de santé ou les CPS d'organisées Appuis (AGR) à une dizaine de groupements maraîchers Micro crédit (SAIL 2004) Construction de 7 points d'eau et une pompe Construction de 7 infrastructures de santé	C'est un aspect qui aurait pu faire l'objet d'une activité Amélioration de la nutrition à travers l'autoconsommation des bénéficiaires de maraîchage Amélioration de l'alimentation des familles des femmes bénéficiaires de micro crédits Amélioration de l'accès à l'eau potable à travers la construction des points d'eau Amélioration de l'accès aux soins de santé à travers maternités et dispensaires

Les prochains paragraphes font état des principaux constats observés en matière de sécurité alimentaire en fonction des composantes identifiées.

En matière de disponibilité, les enquêtes menées par le projet font état d'une augmentation et d'une diversification de la production agricole, ainsi qu'une diminution des prix sur les marchés, déjà constatée en 2003 et qui s'est poursuivie durant la période du projet. Cette situation n'est cependant pas directement reliée aux activités du projet mais relève plutôt d'une stratégie des producteurs face à la crise du secteur du coton. Cette situation de relative abondance actuelle peut cependant faire oublier que des problèmes de disponibilité peuvent éventuellement se poser si la production de coton reprend suite aux mesures prises par le gouvernement ou suite à une hausse des prix sur le marché, ou d'une sécheresse prolongée.

La nécessité d'augmenter et de diversifier la production agricole s'est reflétée dans les PDC qui prévoient des activités de promotion des filières. L'analyse des PAI démontre cependant que la part des activités touchant l'agriculture et l'élevage (principales activités

économiques) est demeurée relativement faible, passant de 2% en 2004 et 4% en 2005. Les principales contraintes à la production agricole identifiées dans les PDC sont (i) la fertilité des sols, (2) la chute des prix du coton, (3) l'accès au crédit, et (4) la faiblesse de l'encadrement mais aucune activité mesurable, et du ressort des communes n'y est réellement associé. Aussi, aucune activité de promotion des filières n'a véritablement été organisée par le projet. Les systèmes d'information sur le marché préconisés dans le PRODOC n'ont pas aussi été mise en place dans la mesure où l'ONASA diffuse ce type d'information.

La faiblesse de l'encadrement agricole cité comme contrainte dans le PRODOC et dans les PDC est envoyée d'être améliorée à travers un renforcement massif des agents du MAEP; le défi maintenant est de clarifier le rôle de ces agents envers la commune, car bien qu'un arrêté spécifie que ces agents sont au service de la communes, et que certains maires les apprécient beaucoup comme conseiller techniques, ils demeurent aussi des agents au service de l'État pour mettre en œuvre les programmes du MAEP. Les communes devront maintenant négocier des programmes bien cadrés avec obligation de résultats. Les premiers contrats nécessiteront un suivi conjoint avec le MAEP.

En ce qui concerne la gestion des stocks, les enquêtes menées ont sensibilisé les communes aux problèmes de soudure et les mesures envisagées ont été les greniers communautaires et l'expérimentation du warrantage. La mise en place de greniers communautaires s'est avérée trop chère selon les estimations des maires et le warrantage n'a été envisagé qu'en fin de projet. Aucune activité de stockage vivrier n'a été mise en place malgré les recommandations. Même si cette dernière activité présente des risques compte tenu des expériences passées, la mission estime qu'elle aurait pu être expérimentée dans le contexte de la décentralisation auprès des groupes ciblés comme les plus vulnérables.

En plus, le projet ne s'est pas penché sur certaines problématiques comme le foncier ou la fertilité des sols considérées comme des causes profondes qui menacent la productivité de l'agriculture dans les analyses du projet, les conseils du FBS, et les PDC, ainsi que lors de l'atelier participatif tenu avec les communes en 2006. La mission estime cependant qu'une deuxième phase pourrait aborder ces contraintes si l'on veut apporter des solutions plus durables à long terme aux problèmes de sécurité alimentaire.

En matière d'accès, le projet a permis de désenclaver quelques localités à travers les 12 infrastructures routières construites; ce désenclavement a surtout permis aux bénéficiaires qui produisent majoritairement leur nourriture d'accéder aux marchés pour vendre leur production et percevoir de meilleurs revenus³¹. Le projet a aussi abordé

³¹ ADECOI, Gnimaldi et Al., Étude complémentaire sur la sécurité alimentaire et la pauvreté dans le département du Borgou, octobre 2007, p.44

l'augmentation des revenus, à travers le micro crédit pour les femmes et les AGR du volet SAIL qui ont permis aux bénéficiaires d'investir dans l'approvisionnement alimentaire de leur famille. Les AGR (apiculture, aménagement de bas-fonds pour le riz et le maraîchage) n'avaient pas encore commencé à générer des revenus significatifs au moment du passage de la mission.

En matière de stabilité, les activités du projet ont permis de sensibiliser les autorités communales à la nécessité de garder une partie de la production agricole sur place, d'où les diverses initiatives amorcées comme une banque vivrière, le warrantage, ...

En fin de projet, suite à une suggestion du FBS et en dehors des ressources SAIL, le projet a mis au point une expérimentation sur le warrantage, touchant 3 communes et qui devrait être gérée par des groupements féminins avec la participation de l'Union communale des groupements. Ces groupements vont stocker collectivement une partie de leur récolte (cossette d'ignames) et mettre ce stock en garantie pour l'obtention d'un crédit court terme qui leur permettra de réaliser des AGR. Les produits mis en garantie ne sont pas vendus pour rembourser le crédit : le remboursement se fait à l'aide des revenus issus des AGR financées par le crédit.

Après remboursement, le stock est vendu avec un bénéfice potentiel lié aux variations des prix des produits stockés sur les marchés. Cette opération devrait permettre de limiter le bradage des produits agricoles, de conserver une partie des stocks dans les communes disponible au moment de la soudure, et de permettre le développement d'activités économiques durant la période morte (saison sèche), ce qui augmentera le revenus des bénéficiaires.

Les communes contribuent à travers le financement de la réfection des magasins (une quinzaine). L'ONG SIA NSON est pressentie comme prestataire de micro finance et le projet ADECOI assure l'encadrement. Au moment de l'évaluation finale, un voyage d'étude a été organisé au Niger avec les maires et les organisations paysannes, une formation avait été donnée, les magasins des communes bénéficiaires, les spéculations (cossettes d'igname) ainsi que les groupements de femmes gestionnaires avaient été identifiés. Il est à noter que les RCPA n'ont pas participé au voyage d'étude, mais ont suivi la formation et suivent l'opération. Le montage de l'opération ne prévoit pas de mesures spéciales prévues pour que les ventes des produits stockés profitent aux plus démunis. De l'avis de la mission, ce type d'opération présente plusieurs facteurs de risque (contrôle de la qualité, suivi des prix sur les marchés, professionnalisme de l'IMF,) et demande un encadrement serré. C'est une expérience à suivre malgré la portée limitée de l'opération et le faible rôle des communes dans cette dynamique.

En matière de sécurité nutritionnelle, malgré le constat initial sur la malnutrition latente des femmes et des enfants (carences en protéines, et en micronutriments), il n'y a pas eu de mesure spéciale pour améliorer l'éducation nutritionnelle au sein des CPS. Cette malnutrition touchait 2% des enfants en début de projet et touche maintenant

2,21% à la fin du projet, selon les statistiques officielles³². Aucun indicateur de suivi dans les enquêtes menées par le projet avec les communes, et peu d'activités pertinentes n'ont été élaborées pour s'attaquer à cette composante de l'insécurité alimentaire qui relève de la promotion sociale, en lien plus direct avec les responsabilités des communes. La mission estime qu'un programme d'éducation nutritionnelle aurait peut-être pu être mis en place avec un partenaire approprié. Aucune activité n'a également touché la répartition des vivres au sein du ménage.

Les réflexions menées par le projet ont sensibilisé certaines communes à développer le maraîchage dans les endroits où les légumes faisaient défaut dans la ration alimentaire; le maraîchage développé à travers les AGR a contribué à une meilleure nutrition, les produits ayant été majoritairement autoconsommés.

5.2.2. Analyse de l'atteinte des résultats

Au niveau de l'analyse de l'atteinte des résultats, la mission conclue globalement que les avancées faites pour mieux comprendre et intégrer la sécurité alimentaire dans le développement des communes apparaissent timides mais cela peut s'expliquer par les facteurs suivants

- **Une conception de la sécurité alimentaire peu partagée :**

L'introduction de la sécurité alimentaire dans le design du projet s'est avérée laborieuse car les acteurs n'avaient pas au départ une compréhension partagée du concept de sécurité alimentaire dans toutes ses composantes, ni des activités à mettre en œuvre pour y arriver, ce qui occasionna plusieurs hésitations. De plus, la sécurité alimentaire n'était pas intégrée au cadre logique sous forme d'un résultat bien précis avec ses indicateurs, sa stratégie et ses activités clairement identifiées. Pour la majorité des élus et des intervenants du projet, la sécurité alimentaire était perçue seulement en termes de "famine" ou de "pénurie de vivres" ce qui en occulte toutes ses autres dimensions. Une deuxième phase devrait cependant rappeler aux parties prenantes notamment les responsables communaux, les notions liées à la sécurité alimentaire afin qu'ils comprennent mieux leurs responsabilités à ce niveau.

- **Une priorité relativement faible pour les communes :**

Les projets d'appui à la décentralisation au Bénin et ailleurs dans la sous-région se sont d'abord donné le mandat d'appuyer la formation des élus et des nouveaux fonctionnaires à leur rôle et les instrumenter pour prendre en charge leurs fonctions de base telle la planification et la gestion communale pour faire en sorte que l'institution communale existe effectivement. Dans ce contexte, la sécurité alimentaire est apparue

³² ADECOI, Gnimaldi et Al, Étude complémentaire sur la sécurité alimentaire et la pauvreté dans le département du Borgou, octobre 2007, p.49

peu prioritaire aux responsables communaux, ce qui ne lui enlève pas sa pertinence. Cette approche reste d'actualité mais il se pose une question de timing. Cela explique probablement toute l'emphasis donnée à la question de la maîtrise d'ouvrage communale par le projet ADECOI. Il convient de rappeler qu'au moment de l'installation des nouveaux élus, en 2003, les communes ne disposaient pas de services techniques ni de personnels capables d'animer les mairies. Elles en ont encore très peu de moyens pour conserver du personnel qualifié, encore moins spécialisé en sécurité alimentaire. L'expérience acquise aussi bien dans le Borgou que dans les autres communes du Bénin de même que dans d'autres pays de la sous région permet de faire l'hypothèse que 3 ou 4 années ne suffisent pas pour permettre aux communes de prendre valablement en charge des questions aussi complexes que la sécurité alimentaire.

Ainsi, le rôle des communes dans la sécurité alimentaire reste encore à préciser. Sur la base de l'expérience développée jusque là, la mission estime que certaines fonctions reliées à la sécurité alimentaire pourraient maintenant être plus facilement maîtrisées par les communes, soient :

la fonction de veille: les responsables communaux devraient être en mesure de suivre l'évolution de la sécurité alimentaire dans leur commune (prix et disponibilité) et de localiser les groupes vulnérables; cependant les services communaux ne disposant pas encore de l'arsenal statistique nécessaire, ni des ressources humaines et financières appropriées pour mettre en place et suivre les indicateurs de sécurité alimentaire au niveau local, cette fonction reste à négocier avec l'ONASA, et pourrait faire l'objet d'une expérimentation pour la suite du projet.

Le dépistage des personnes à risques pourrait être organisé à travers les Centre de Promotion sociale; l'expérimentation d'une méthodologie fonctionnelle de ciblage demeure d'actualité, et le projet pourrait s'inspirer de différents projets qui ont expérimenté ce ciblage (FIDA/Niger, PNDCC, LISA). Si une crise grave venait à se produire, les communes pourraient être appelées à gérer l'aide d'urgence, comme c'est le cas au Sahel. Quant au problème des statistiques agricoles fiables, il demeure entier et la mission recommande aux partenaires du projet (PNUD, FENU et FBS) de s'impliquer pour trouver une solution concertée, car sauf pour le coton, les données sur les autres productions sont encore assez approximatives. Cette veille devrait se traduire par un suivi régulier intégré au système de suivi-évaluation de la commune et faire l'objet de campagne périodique de communication. Cette fonction rejoint les orientations de la Stratégie de croissance et de réduction de la Pauvreté en matière de sécurité alimentaire³³

³³ " ... le Gouvernement entend, au cours des trois prochaines années : (i) doter le Bénin d'une politique alimentaire et nutritionnelle ; (ii) renforcer le dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires en l'adaptant au contexte de la décentralisation ; (iii) réaliser une étude prospective, dans le cadre du développement intercommunal, sur les mécanismes de constitution de stocks tampons de vivriers au profit des communes ; (iv) promouvoir les activités génératrices de revenus, les jardins familiaux, l'horticulture urbaine, le petit élevage conventionnel ou non de

la fonction de planification: les communes doivent continuer à être sensibilisées sur la sécurité alimentaire et prévoir des mesures qui s'attaquent à ses quatre composantes dans leur PDC. Des indicateurs de suivi doivent être prévus à cet effet dans le PDC. Les sensibilisations d'ADECOI ont permis aux communes de développer certaines initiatives telles : le maraîchage pour combler les carences constatées dans certaines localités, la redynamisation d'une banque vivrière (N'Dali), l'intérêt pour l'expérimentation du warrantage, le désenclavement de certains villages... Ce type d'analyse doit continuer et figurer en bonne position lors du futur exercice de planification ainsi que dans le nouveau guide d'élaboration des PDC.

Les activités de promotion de l'agriculture et de développement agricole devraient être mieux définies en rapport avec les capacités techniques et financières réelles des communes. Pour les aspects de promotion de la production agricole qui figurent dans les PDC, des partenariats doivent être négociés avec le MAEP et les CECPA sur certains thèmes et en fonction d'une approche intercommunale tel que préconisée au PRODOC. Le nombre de ces partenariats devra cependant respecter les capacités de suivi de la commune et un personnel devrait être formé à cet effet.

l'investissement socio-économique : en continuant d'améliorer l'accès à l'eau potable, à la santé et en assurant le désenclavement, la commune joue un rôle très positif pour la promotion d'une meilleure sécurité alimentaire. Les infrastructures socio-économiques (marchés, hangar, route, abattoir, laiterie) jouent un rôle clef dans le développement des filières mais doivent être dimensionnées selon une logique de marché intercommunale. Par ailleurs, les compétences transférées en matière de santé permettent d'envisager des programmes d'éducation nutritionnelle.

le développement économique: toutes les activités économiques qui créent des emplois et des revenus contribuent aussi à améliorer la sécurité alimentaire des ménages. L'approche intercommunale est préconisée pour maximiser l'impact des moyens techniques et financiers de la commune.

la mise en place de conditions structurantes: comme la valorisation des bas-fonds, la création de périmètres maraîchers, la protection du territoire agricole et pastoral à travers l'aménagement, la sécurisation du foncier, la valorisation des ressources naturelles (forêts, mares et cours d'eau), l'amélioration de la fertilité des sols.

case ainsi que les aliments non conventionnels (champignons, spiruline, produits apicoles, etc.) ; (v) élaborer et mettre en oeuvre un plan de communication sur les bonnes pratiques de transformation et de conservation des aliments ; (vi) dynamiser le comité national pour l'alimentation et la nutrition et ses relais régionaux ; (vii) renforcer le suivi du statut alimentaire et nutritionnel des populations ; et (viii) renforcer les capacités techniques et matérielles des communautés pour la prise en charge des enfants malnutris."

Article 185, Gouvernement du Bénin, Stratégie de Réduction de la Pauvreté et de Croissance, version provisoire, décembre 2006,

- **Un niveau de complexité plus élevé**

Le développement d'activités économiques, surtout en relation avec le développement des filières, demande une connaissance fine du fonctionnement des marchés, de la chaîne des valeurs, et plusieurs facteurs économiques dépassent l'emprise d'une commune; les marchés de l'anacarde et du karité par exemple, sont régulés par la demande internationale. On peut donc comprendre que les communes de la zone d'intervention d'ADECOI, comme la plupart des communes du Bénin, aient voulu se concentrer sur des activités de moindre complexité pour leur premier exercice. A titre d'exemple, le volet de développement des filières du PNDCC fait l'objet de tout un programme différent de celui qui renforce les communes, le PROCGRN qui n'a développé pour le moment des activités que pour la filière riz. L'expérience de la SNV dans la région confirme aussi la difficulté de développer des approches filières au niveau d'une seule commune, et le PNDCC n'a pas développé d'activités de promotion des filières qui implique la commune.

A cette complexité s'ajoute un transfert de responsabilités pas tout à fait clarifié entre les communes entre le MAEP, qui a comme mandat la sécurité alimentaire au niveau national; le MAEP étant encore en réflexion sur les modalités opérationnelles de transfert. Les agents des CECPA reçoivent donc des mandats de deux institutions. Au niveau départemental, la stratégie du MAEP en matière de sécurité alimentaire ne fait pas encore l'objet d'une vision claire avec des objectifs par commune.

5.3. Facteurs externes et internes

5.3.1. Facteurs externes

Une analyse des facteurs externes ayant conditionné la conduite ou pouvant influencer sur la poursuite du projet doit porter prioritairement sur la politique de décentralisation et celle de l'appui au développement local.

Au chapitre de la politique de décentralisation, il faut retenir, tel que précisé au chapitre 4, que le projet a pu évoluer globalement dans un contexte favorable. Ce contexte a été marqué par la tenue des élections communales en 2003, la mise en place et le fonctionnement effectif des sept (7) communes bénéficiaires du projet, l'appui de nombreux programmes (Maison des Collectivités locales...) et projets (PRODECOM, PDDC, PNDCC...) destinés au soutien des communes aussi bien dans le Borgou que sur l'ensemble du territoire national.

Par ailleurs, malgré les insuffisances relevées quant à la mise en place de la politique de déconcentration et au transfert effectif des responsabilités et ressources aux collectivités territoriales, les communes, du moins celles du Borgou, ont pu marquer des progrès en matière de gestion administrative et financière grâce entre autres aux appuis d'ADECOI.

En terme de prospective, les informations glanées par la mission laissent apparaître des conditions positives à la réplique des expériences développées au cours des quatre

dernières années. Ainsi, un certain nombre de développements annoncés concourent-ils à l'appui de cette assertion :

- La tenue annoncée des élections communales pour le début de 2008 qui viendront confirmer la volonté du gouvernement béninois de poursuivre sa politique de décentralisation;
- La mise en place du nouveau Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance, de l'Administration et de l'Aménagement Territoriale (MDGLAAT) qui vient apporter un nouveau souffle au développement de la politique nationale de décentralisation et de ses instruments de mise en œuvre;
- La tenue annoncée du Forum national de la décentralisation qui permettra le développement d'un cadre stratégique de mise en œuvre de l'ensemble des politiques reliées à la décentralisation politique et à la déconcentration administrative du pays;
- La mise en place, annoncée pour 2008, du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC) qui viendra fédérer les ressources budgétaires destinées à l'appui aux communes en matière de fonctionnement et d'investissement; selon les informations recueillies par la mission, une somme de 3,0 milliards de Fcfa est déjà inscrite à la Loi des Finances 2008 à titre de contribution de l'État pour assurer le démarrage du fonds.

Voilà donc autant d'éléments qui viennent confirmer la volonté de l'État béninois de continuer le développement de sa politique de décentralisation.

Dans le secteur agricole maintenant, la réforme soutenue par le gouvernement est entrain de se mettre en place depuis deux ans. La vision du gouvernement est précisée à travers un "Plan Stratégique pour la relance du secteur Agricole au Bénin" dont la promotion des filières constitue le principal axe stratégique; les filières du coton, manioc, anacarde et riz concernent plus particulièrement le Borgou. La préoccupation de sécurité alimentaire y aussi fortement affichée.

Cette stratégie s'appuie sur la promotion des organisations paysannes, l'accès au crédit et un encadrement soutenu. L'effectif du personnel d'encadrement agricole a bénéficié d'un recrutement national massif de plus de 2000 agents équipés de moyens de déplacement, ce qui multiplie par trois l'effectif du personnel d'encadrement déconcentré des CECPA dans les communes du Borgou. Le rôle des CCPA a été redéfini et comporte l'appui-conseil aux communes; le conseil agricole est partagé avec le secteur privé; les agents doivent se consacrer à la promotion des filières dont celles du coton pour laquelle une stratégie est en place, ainsi que sur leurs fonctions régaliennes de contrôle et de normalisation.

Cependant l'articulation du programme du MAEP avec la décentralisation reste à être mieux définie pour préciser entre autres, le lien hiérarchique et les résultats attendus des RCPA comme conseillers techniques des communes; le MAEP réfléchit toujours

aux mécanismes les plus appropriés, notamment dans le secteur de la sécurité alimentaire où le rôle de la commune dans la prévention et la gestion des crises alimentaires reste encore à préciser.

Finalement, dans le secteur de la micro finance, la situation de départ était caractérisée par la crise des CLCAM suite aux impayés des producteurs de coton; on notait de plus la présence de plusieurs structures appuyées notamment par le FIDA, le FENU et le PNUD, mais qui n'atteignaient pas les couches les plus vulnérables de la population. Actuellement le gouvernement entreprend une réforme du secteur; une Politique nationale de la micro finance est à l'étude qui devrait permettre une meilleure coordination des diverses initiatives, la détermination de nouvelles règles du jeu, et un meilleur contrôle de l'endettement. Le crédit destiné à la filière coton bénéficie d'une attention particulière avec les mesures prises pour la réforme.

5.3.2. Facteurs internes

Une conception incomplète

L'analyse des facteurs internes à l'exécution du projet doit tout d'abord porter un regard sur sa conception telle que définie dans le PRODOC et le cadre logique.

La mission évalue que la conception et l'articulation du projet telle que précisée dans le cadre logique a répondu dans l'ensemble à l'énoncé de l'objectif immédiat qui était « ...d'institutionnaliser un système de planification participative décentralisée et des procédures de mise en œuvre du développement local » en réponse aux problèmes de la pauvreté dans le Borgou. La mission relève toutefois certaines insuffisances.

Premièrement, tel que cité plus avant dans ce rapport, la sécurité alimentaire ne faisait pas l'objet d'un résultat précis au niveau du cadre logique; elle apparaissait seulement comme un indicateur des objectifs du projet, formulé comme suit : *"nombre de projet permettant de réduire l'insécurité alimentaire"*. Cet indicateur visait principalement la mise en œuvre de la SAIL qui impliquait aussi le développement économique au sens large et la lutte contre la pauvreté. Le concept et les mesures à prendre pour la sécurité alimentaire n'étaient pas connus des principaux acteurs, y compris par les cadres du projet, et leur application au niveau communal encore moins.

L'intégration de la thématique de la sécurité alimentaire a donc, comme signalé plus avant dans ce texte, commencé par des études, des analyses, des réflexions participatives, des recommandations de missions de suivi du FENU et du FBS pour aboutir à la mise en place d'activités qui avaient été mentionnées dans le PRODOC : micro crédit, aménagement de bas-fonds, apiculture, petite transformation agro-alimentaire. Par ailleurs, les critères d'attribution de la SAIL n'étaient pas définis à l'avance ce qui a amené les communes et le projet à réfléchir sur le ciblage des bénéficiaires (approche collective ou individuelle), les activités admissibles, les montants et les modalités d'attribution. Néanmoins, la planification et l'exécution des activités de sécurité alimentaire ont fait appel à une vaste catégorie d'acteurs tels les communes, les

groupements, les CECPA, l'ONASA, les organisations paysannes, les IMF et plusieurs protocoles de collaboration ont été élaborés.

On peut donc conclure qu'ADECOI n'avait pas de véritable stratégie de sécurité alimentaire au départ; les différentes activités menées par le projet ont cependant permis de clarifier le concept, et de sensibiliser les populations et les autorités communales sur ce qu'elles peuvent faire tel que détaillé dans la section 5.2. Les acquis actuels pourraient permettre de développer à l'avenir une véritable vision du rôle de la commune dans la sécurité alimentaire.

Au titre de la stratégie de développement économique des communes, le PRODOC proposait de s'appuyer principalement sur une approche d'intercommunalité en postulant que la promotion d'espaces de dialogue au niveau communal et inter communal, avec les différents acteurs économiques, permettrait de rompre la marginalisation des communes et de jeter des bases d'une coopération intercommunale porteuse de développement économique. C'était aussi l'échelle envisagée au départ pour le développement des approches filières et des stratégies de régulation des marchés. Le volet intercommunal est apparu peu prioritaire aux communes dans le contexte de ce premier mandat, et n'a donc pas été développé ni au niveau du FIC ni au niveau de la SAIL. Et s'il l'avait été, il est peu probable qu'il ait pu se mettre en place avant les premiers PDC et n'aurait pas pu alimenter leurs options de développement économique.

Aussi les ressources financières allouées au développement économique de la commune dans le cadre du projet, ont été principalement canalisées à travers la SAIL qui avait aussi l'ambition de lutter contre l'insécurité alimentaire, de favoriser les initiatives économiques et de favoriser la participation des groupes vulnérables. Ces ressources limitées ne pouvaient qu'apporter une réponse très partielle à toute l'ambition de développement économique placé sur les communes.

Le PRODOC suggérait aussi de développer des alliances stratégiques avec des partenaires présents dans le Borgou pour le micro crédit pour un effet multiplicateur surtout en matière d'activités génératrices de revenus. A part SIA N'SON, aucun partenariat n'a été développé pour le micro crédit réduisant ainsi la portée de cette mesure de promotion pour les entreprises.

A la fin du projet, le rôle de la commune en matière de développement économique et de lutte contre la pauvreté apparaît encore confus. La commune doit-elle mettre la priorité à réduire la pauvreté non monétaire à travers les infrastructures socio-économiques et la promotion de la participation citoyenne, attirer les investisseurs et les micros entreprises, s'investir dans le développement des filières porteuses, créer les conditions de marchés, développer le secteur de la micro finance ? Voilà autant de questions qui subsistent.

Soulignons finalement dans cette rubrique qu'au regard des résultats insatisfaisants du projet en matière de gouvernance locale, tel que souligné plus haut, il aurait été

pertinent aux yeux de la mission d'inclure dans la planification du projet un volet ou des activités spécifiques destinés à renforcer les capacités de gouvernance des communes à travers, entre autres, des stratégies de communication sociale destinée à créer et soutenir le développement d'une culture citoyenne et de civisme.

Une gestion serrée mais efficace dans l'ensemble

En termes de gestion du projet, la mission estime que la performance et le mode de livraison du projet se sont avérés globalement satisfaisants. En l'absence de données comparatives avec d'autres projets ou programmes, la mission n'a pas pu procéder à des analyses du positionnement spécifique du projet ADECOI au regard des critères d'efficacité et d'efficience. Elle estime toutefois que la gestion du projet a permis d'obtenir un rapport coût/bénéfices satisfaisant si l'on tient compte des sommes investies et des résultats obtenus.

Quant à elle, l'équipe de l'UAC s'est employée à définir et soutenir l'exécution d'activités de formation et d'appui technique destinées à renforcer les capacités des communes. Des résultats probants ont pu être obtenus à ce niveau bien que l'on puisse questionner le mode de livraison de type « hands on » utilisé et qui s'est avéré parfois contraignants aux yeux des responsables communaux.

À ce titre, il aurait pu être souhaitable d'adapter l'approche de gestion et contrôle du projet à l'évolution des capacités de gestion des communes afin de développer graduellement un suivi plus flexible et basé sur une approche de contrôle « a posteriori »

Parallèlement, malgré la pertinence des nombreux partenariats noués avec d'autres projets (PACOB, PNDCC, PADEB...), il est apparu à la mission que le processus de livraison a été quelque peu handicapé par le nombre de ces partenariats et par le fait qu'ils n'aient pas été inscrits dans une stratégie clairement définie au départ. Soulignons aussi le fait que la double fonction exercée par le coordonnateur, également responsable des aspects de finance locale, contribue en quelque sorte à expliquer la faiblesse des performances en matière de mobilisation des ressources locales.

Un système de suivi-évaluation pertinent

Le projet ADECOI a su mettre en place un système de suivi évaluation³⁴ qui s'est avéré efficace dans l'ensemble. La mission a particulièrement noté la pertinence des efforts investis dans la mise en place de ressources et d'outils dédiés au S/E dans chacune des communes bénéficiaires. De sorte, les communes sont plus à même de mesurer les résultats atteints en matière de suivi des PDC et de la gestion des équipements sociocommunautaires. La mission note finalement au titre du S/E que les recommandations de la mission d'évaluation à mi-parcours n'ont été que partiellement mise en œuvre; cette situation peut s'expliquer, entre autres, par le fait qu'un rapport final de cette mission à mi-parcours n'a jamais été remis.

³⁴ Il est à noter que la mission n'a pas pu avoir accès aux données du système MIS pour revue.

Finalement, en dernier commentaire sur la gestion du projet, la mission a pu relever la difficulté pour l'équipe d'ADECOI à intégrer les thématiques transversales relatives à la communication et au Genre. Des témoignages recueillis, il ressort que ces thématiques se sont développées comme des appendices au cadre de livraison du projet sans qu'elles deviennent véritablement une préoccupation centrale à la planification et à l'exécution de toutes les activités de formation et d'appui conseil destinées aux communes bénéficiaires. L'approche de gestion matricielle n'a pas pu être appliquée efficacement à ce niveau.

5.4. Positionnement stratégique du FENU et partenariats à développer

Dans le cadre de la planification et de l'exécution du projet ADECOI, le FENU a pu démontrer son excellence dans le développement d'outils innovateurs de planification et de gestion communale. Qu'il s'agisse de l'ensemble des documents produits en appui à la maîtrise d'ouvrage communale ou encore du développement et de l'application du GBCO, le projet a su démontrer d'excellentes capacités à développer des bonnes pratiques en matière de gestion communale.

Le projet a particulièrement innové en ce qui concerne les modalités d'exécution du FDL que ce soit en travaillant à l'inscrire dans le circuit du Trésor public conformément à l'esprit et à la lettre de la politique de décentralisation ou encore par l'ensemble des outils développés en maîtrise d'ouvrage communale. À telle enseigne que l'État béninois et d'autres PTF retiennent la pertinence de cette approche dans le développement et la mise en œuvre annoncée du FADEC.

De plus, en matière de développement économique, l'expérience du SAFIC développée par le FENU, présente un intérêt tout particulier pour permettre aux communes d'assurer une meilleure maîtrise de leur développement économique et de mieux cibler les activités qu'elles sont aptes à mener pour développer leur économie.

Par contre, tel que mentionné plus avant dans ce texte, la mission souligne la faiblesse des partenariats et des relais développés pour en permettre la diffusion particulièrement en direction des partenaires de l'État. Il est à souhaiter que, dans une éventuelle poursuite du projet, des efforts soient consentis en vue de mieux relayer les acquis du projet et de les inscrire dans les débats nationaux sur les politiques de décentralisation et de développement local de même que dans les plans de travail des services en charge de la tutelle des communes.

6. LEÇONS APPRISSES

La mission a pu relever, à travers les divers échanges avec les acteurs du projet, un certain nombre de leçons qui pourront alimenter la réflexion pour une éventuelle poursuite du projet.

6.1. Planification participative

L'expérience menée dans le cadre d'ADECOI en matière de planification participative du développement a révélé ses limites dans la mesure où elle se doit d'être mieux encadrée par des outils référentiels et spatiaux de concordance. De plus, cette méthode doit être parfaite afin d'y associer une approche de type « planification stratégique » dans le but d'assurer une mise en cohérence des besoins définis par les populations avec les ressources disponibles aux communes.

6.2. Développement économique local et sécurité alimentaire

La sécurité alimentaire demeure une préoccupation importante qui nécessite d'avoir une vision initiale partagée sur le concept; ADECOI a expérimenté quelques mesures à prendre pour l'intégrer au niveau de la décentralisation. Cette expérience mérite cependant d'être complétée pour préciser le rôle de la commune dans la veille, la production agricole, la régulation des marchés, les infrastructures à mettre en place, et les mesures ciblées pour atteindre les populations vulnérables.

Par ailleurs, l'expérience menée dans le cadre du projet en matière de promotion du développement économique local démontre clairement que cette approche ne peut être véritablement porteuse de résultats que dans le cadre d'une action intercommunale et impliquant tous les acteurs aussi bien publics que privés. Les initiatives supportées dans le cadre du projet ont démontré que les communes ne peuvent présentement jouer qu'un rôle marginal dans la mise en place des conditions susceptibles de favoriser un développement productif et susceptible d'apporter des solutions à la réduction de la pauvreté monétaire. Une approche plus ambitieuse mérite d'être expérimentée et soutenue afin d'améliorer la performance des communes dans un secteur plus complexe qui demande des compétences et une vision stratégique.

Quant à elle, l'expérience de la ligne de micro crédit a constitué une activité pertinente pour permettre d'intégrer et de rejoindre une partie pauvre de la population. Cette approche demande toutefois un encadrement soutenu qui doit être apporté par des spécialistes du domaine; des stratégies concertées doivent de plus être négociées avec les services de micro finance dans la perspective de pérenniser ce service.

Finalement, le développement d'activités économiques au niveau des communes suppose une vision et des objectifs clairs au départ pour éviter le saupoudrage dont on

connaît le faible impact sur la lutte contre la pauvreté. Il semble plus pertinent d'agir sur un nombre plus restreint de filières en vue d'atteindre des résultats porteurs.

6.3. La dimension Genre et développement

L'intégration du Genre au diagnostic et à la planification du développement local requiert que :

- les facilitateurs du processus soient capables d'intégrer le Genre et qu'ils disposent des outils adaptés pour le faire ;
- les facilitateurs prennent l'engagement officiel d'utiliser effectivement l'approche Genre à tous points de vue ;
- un suivi rapproché du processus soit assuré afin de le corriger au fur et à mesure de sa mise en oeuvre.

Par ailleurs, la politique d'alphabétisation en langues locales est très insuffisante pour accroître le rôle des femmes dans les sphères publiques, même au sein de leurs propres groupements. Les personnes alphabétisées en langues locales semblent toujours intimidées dans les contextes d'expression française. L'idée de femmes incapables de se présenter et de se représenter a été consolidée par les formes de gestion des structures d'économie locale.

Par ailleurs, la pratique qui consiste à intégrer systématiquement dans les groupements de femmes, 1 à 2 hommes à qui est confiée la gestion, inhibe les capacités des femmes à émerger et à se prendre en charge publiquement. Parallèlement, la séparation des hommes et des femmes par filière ou secteur économique confine les femmes dans l'économie de subsistance tandis qu'elle fait la promotion des hommes dans les filières et secteurs économiques porteurs.

7. RECOMMANDATIONS

La mission formule à la suite un certain nombre de recommandations découlant de ses analyses et conclusions. Ces recommandations sont rattachées aux résultats attendus du projet.

7.1. Concernant la planification

1. Introduire un mode de planification plus stratégique susceptible d'assurer une meilleure concordance entre les interventions proposées et les ressources disponibles afin de mieux dimensionner les PDC en fonction des modalités de mise en œuvre pour la réalisation de chaque activité et des ressources financières disponibles.
2. Axer dorénavant le processus de planification locale sur une double approche communale et intercommunale dans le but de favoriser une politique de développement axée sur un espace élargi en reprenant par exemple le modèle des « Espaces de développement partagé (EDP) » tel que suggéré par la DAT³⁵.
3. Pérenniser et soutenir le fonctionnement des cadres locaux de concertation (CCD) en vue de favoriser l'émergence de contre-pouvoirs locaux comme pierre d'assise du développement d'une culture citoyenne.
4. Prévoir l'élaboration de schémas communaux ou intercommunaux d'aménagement du territoire; ces schémas devraient fournir les informations pertinentes aux communes sur les grandes tendances, économiques, démographiques, environnementales (gestion des bassins versants), spatiales (cartographies et SIG).
5. Mieux développer les activités de valorisation des ressources naturelles communales : élaboration de règles de gestion municipales, développement de la fiscalité liée aux filières bois et charbon, coton.
6. Former le personnel du MAEP (CERPA et CECPA) pour qu'il puisse mieux jouer son rôle d'appui technique aux PDC notamment en gestion par résultats sur la sécurité alimentaire et la promotion de l'agriculture.

7.2. Concernant le renforcement des capacités

1. Définir et exécuter une stratégie cohérente de renforcement des capacités des services départementaux et communaux du Trésor dans le but d'assurer une meilleure gestion communale et une exécution plus fluide du FDL.
2. Mettre en place des instruments (PARIEFIC) susceptibles d'assurer une plus grande mobilisation des recettes fiscales propres des communes.

³⁵ On réfère ici au document de la DAT intitulé « La territorialisation du développement : mécanisme de renforcement du processus de décentralisation »

3. Poursuivre l'appui aux communes en matière de gestion budgétaire et comptable (développement de nouveaux outils, formations...).en introduisant entre autres des systèmes d'archivage des données comptables.
4. Instaurer une approche mutualisée de maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'ouvrages plus complexes ou de portée intercommunale. On peut envisager la mise en place de services techniques intercommunaux.
5. Inscrire une procédure de filtrage environnemental dans la conception et l'exécution des ouvrages communaux ou intercommunaux.
6. Développer un programme destiné à renforcer les capacités des communes en matière de promotion de l'économie locale en s'inspirant des résultats du SAFIC. Ce programme de formation devrait accompagner la stratégie de développement économique retenue et contribuer à clarifier le rôle de chacun des acteurs communaux.
7. Travailler conjointement avec d'autres intervenants à développer un programme de formation continue à l'intention des techniciens et des élus, sur le développement économique communal, à capitaliser au sein d'une institution de formation nationale.

7.3. Concernant le FDL

1. Redéfinir les modalités d'exécution du FDL vers une approche de territorialisation du développement (espaces de développement partagé); en conséquence, une part significative des fonds alloués devrait viser un appui aux efforts de développement et de renforcement des capacités à l'échelle intercommunale. Dans ce scénario, la part des investissements dédiés à la commune devrait viser prioritairement les secteurs de l'éducation de base, l'eau/assainissement et la santé primaire
2. Prévoir l'inscription du FDL dans le processus du FADEC dès que ce fonds sera opérationnel.
3. Analyser la pertinence d'instaurer une contrepartie communautaire en sus de la contrepartie communale en vue de favoriser une meilleure appropriation des ouvrages.
4. Mettre en place des mesures afin de mieux impliquer les utilisateurs dans la conception des ouvrages et accentuer la formation des comités de gestion en matière d'entretien des ouvrages tout en assurant une participation plus significative et systématique des femmes.
5. Amener les communes à adopter les forages munis de pompe à motricité humaine en lieu et place des puits modernes.

7.4. Concernant la promotion de l'économie locale

1. Revoir dans son ensemble la stratégie de développement économique en tenant compte des limites et du rôle des communes et de l'approche intercommunale, en favorisant un maximum de synergies sur un nombre limité de filières ou de secteurs, et en adéquation avec les ressources financières disponibles. Assurer l'appui technique nécessaire aux communes afin qu'elles développent leur potentiel d'identification des secteurs porteurs, et des investissements stratégiques à effectuer.
2. Développer des plans d'actions pour les filières au niveau intercommunal qui spécifieront le rôle attendu de chacun des acteurs : services techniques (MAEP), communes, organisation paysannes, IMF. Développer des contrats programmes communaux ou intercommunaux pour la mise en œuvre des activités identifiées.
3. Clarifier l'approche institutionnelle à retenir en matière de micro crédit et de développement économique local (DEL), en relation avec le renforcement des IMF locales, et en développant par exemple, le partenariat avec des programmes comme ceux du PADER (FIDA) ou du PNDCC afin de développer le micro crédit de proximité et de permettre aux IMF de développer de nouveaux produits.
4. Assurer un meilleur suivi des AGR en cours d'exécution et à venir, notamment dans leur dimension économique en effectuant les calculs de rentabilité
5. Au niveau du dialogue de politique et de la concertation : veiller à ce que le FADEC puisse servir d'instrument de développement économique et de sécurité alimentaire; appuyer un plaidoyer pour une amélioration de la qualité des statistiques agricoles pour la planification de toutes activités des communes rurales des PDC, au DRSP jusqu' à la sécurité alimentaire, en mettant à profit le nouveau personnel du MAEP en place

7.5. Concernant la sécurité alimentaire

1. Entreprendre une négociation avec l'ONASA, pour une opération test dans le but de mettre en place un système d'alerte précoce au niveau communal en prenant en compte des indicateurs tel le taux de malnutrition, l'identification et le suivi des groupes vulnérables, les disponibilités alimentaires; ce système devrait être intégré au système de suivi-évaluation communal et utiliser les statistiques générées par les CECPA.
2. Assurer l'intégration de la sécurité alimentaire dans les PDC en identifiant certaines activités dont les banques vivrières pour les zones à risque (avec vente de céréales à prix social), qui pourraient compléter le dispositif du warrantage; les premières expériences devraient être suivies de près pour éviter les erreurs du passé.

3. Initier le développement d'un programme d'éducation/sensibilisation nutritionnel sensible au genre, y incluant des modules sur la gestion des stocks familiaux, en collaboration avec les Centres de Promotion sociale, les CECPA et les ONGs spécialisées en la matière.
4. S'assurer que les conditions structurantes, notamment le foncier, la fertilité des sols font l'objet d'une attention particulière d'au moins un autre partenaire; à ce titre, des contrats programmes entre les CECPA et la commune pourraient être envisagés à titre expérimental pour la promotion des intrants pour les cultures autres que le coton, après une analyse fine des problèmes de fertilité.

7.6. Concernant la dimension Genre

1. *Accroître la sensibilité des acteurs et intégrer le Genre à tous niveaux* : Des mécanismes devraient être mis en place pour suivre de façon participative l'intégration du Genre dans l'exécution des activités de planification par la formation et la sensibilisation des animateurs et par l'introduction de données désagrégées par sexe, à tous les niveaux et à toutes les étapes du processus de planification.
2. *Privilégier le changement de comportement à la sensibilisation* : La stratégie Genre devra se doter des moyens techniques et financiers et du temps nécessaires pour mettre en œuvre une démarche participative de changement de comportement. Cela constituera globalement à accompagner les communautés, d'une aire géographique concise et culturellement uniforme (village par exemple), à déconstruire leur vision, logique et stratégie genre, et à les reconstruire dans une vision de développement local équitable et durable soutenue par une stratégie genre puisée du contexte local et axée sur des enseignements tirés des pratiques locales.
3. *Accompagner également le recrutement et le renforcement de capacités de femmes à des postes de responsabilités*. Il existe des femmes financières, techniciennes de bâtiments et travaux publics, administrateurs, etc. Faire du recrutement des femmes aux postes de responsabilités un objectif à tous les niveaux.
4. *Initier l'éducation des adultes pour le développement, en réorientation de l'alphabétisation* : ³⁶Réviser franchement la démarche actuelle de DHD, et mettre à

³⁶ Les femmes béninoises en milieu rural et périurbain ne peuvent se mobiliser pour des formations de « longue ou moyenne » durée parce qu'elles doivent continuer à générer des revenus pour leurs enfants et membres de famille, et aussi continuer à apporter les soins physiques aux enfants et personnes âgées. Il faut une politique d'éducation des femmes qui tienne compte des contraintes spécifiques à leur formation utile. Il faudra des bourses de formation d'émergence sociale et politique des femmes, et des infrastructures de formation qui leur permettent d'avoir leurs très jeunes enfants avec elles lors des formations ; tenir les formations à des endroits qui facilitent le contact entre les femmes et leurs enfants au cours des pauses et des périodes creuses ; et coordonner le calendrier des formations des femmes avec celui de leurs enfants de sorte à faciliter de tels contacts : par exemple mêmes séquences de

contribution des outils d'alphabétisation ; il faudra initier et mettre en œuvre une véritable politique de constitution d'une force intellectuelle féminine en milieu rural. Ceci devra être lié aux stratégies locales Genre basées sur le changement durable de comportement.

5. *Accentuer la participation des femmes à la vie politique locale* : L'appui à l'émergence politique des femmes participe de la volonté du projet d'accroître le rôle des femmes dans les sphères publiques. Cet appui ne saurait être effectif sans les actions non limitatives suivantes : 1) l'identification par arrondissement, la conscientisation et la formation rapprochée de femmes leaders sur la pertinence, l'utilité et la nécessité de voter en priorité pour les femmes, et pour les listes qui positionnent les femmes en tête.; 2) le plaidoyer et le lobbying envers les autorités locales et centrales, et auprès des partis politiques pour le positionnement opportun des femmes ; 3) la communication sociale avec et envers les femmes et les hommes, les jeunes, les adultes et les enfants.
6. *Doter les femmes des capacités requises* pour qu'elles gèrent elles-mêmes leurs groupements sans être guidées par des hommes, et assurer leur participation significative et systématique aux comités de gestion des ouvrages ainsi qu'aux cellules de passation des marchés ;
7. *Mettre en œuvre des stratégies* qui permettent de faire passer les femmes de l'économie de subsistance à l'économie communale et départementale à travers leur participation réelle aux filières plus porteuses actuellement embrigadées par et pour les hommes.

pauses et de congés. Des thématiques telles que « La gestion des Groupements de Femmes », « Participation à la gouvernance locale concertée », « Genre et Développement », etc.

ANNEXE 1: TERMES DE REFERENCE

ANNEXE 2: PROGRAMME DE LA MISSION

ANNEXE 3: LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ANNEXE 4 : LISTE DES DOCUMENTS CONSULTES

Annexe 5: Cadre Logique Du Projet